



ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Diplomová práce

Migrace a azylové právo. Ústavní pohled.

Eliška Deusová

Plzeň, 2018

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2017/2018

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Eliška DEUSOVÁ**
Osobní číslo: **R13M0034P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Název tématu: **Migrace a azylové právo. Ústavní pohled**
Zadávací katedra: **Katedra ústavního a evropského práva**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Studentka se ve své diplomové práci zaměří na problematiku migrace, uprchlictví a poskytování azylu. V úvodu vymezí základní pojmy, a to v kontextu mezinárodního práva. V exkurzu do historie vysvětlí hlavní vývojové mezníky, tendence a důvody ke změnám právních úprav. Stručně vyhodnotí činnost mezinárodních organizací. Dále prozkoumá ústavní východiska a současnou právní regulaci migrační a azylová politiky v ČR a v EU. V této souvislosti se zamyslí např. nad otázkou sjednocení azylového práva v EU a v rámci Evropy či migrace ve vztahu k zajištění bezpečnosti státu a k ústavní ochraně podstatných náležitostí demokratického právního státu. V závěrečném vyhodnocení uvede argumenty ve prospěch i neprospěch restriktivního přístupu k přijímání uprchlíků i vlastní úvahy de lege ferenda zdůvodněné příklady dobré praxe v zahraničí. Uplatní vědecké metody práce (komparaci, analýzu, syntézu, dedukci apod.).

Rozsah grafických prací:
Rozsah kvalifikační práce: 103
Forma zpracování diplomové práce: tištěná
Seznam odborné literatury: viz příloha

Vedoucí diplomové práce: Mgr. et Mgr. Renáta Vokrojová
Katedra ústavního a evropského práva

Datum zadání diplomové práce: 7. listopadu 2016

Termín odevzdání diplomové práce: 31. března 2018



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



Doc. JUDr. Miroslava Fizejtovej, Ph.D.
vedoucí katedry

V Plzni dne 14. června 2017

Příloha zadání diplomové práce

Seznam odborné literatury:

- Jílek, Dalibor, Pořízek, Pavel : Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva : sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv - Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva /Brno : 2016. ISBN 978-80-7552-364-8
- Pítrová, Lenka, : Aktuální právní aspekty migrace /Vydání první. Praha : 2016. ISBN 978-80-7502-162-5
- Uherek, Zdeněk, Honusková, Věra Ošládalová, Šárka Günter, Vladislav : Migrace : historie a současnost /1. vydání. Ostrava : 2016. ISBN 978-80-905942-9-6
- Palát, Milan : Ekonomické aspekty mezinárodní migrace : teorie a praxe v Evropské unii /Vyd. 1.. Ostrava : 2013. ISBN 978-80-7418-161-0
- Čepelka, Čestmír, Jílek, Dalibor, Šturma, Pavel, : Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu /1. vyd. Brno : 1997. ISBN 80-210-1493-8
- Veselý, Jiří : Azyl v Československu 1933-1938 /1. vyd.. Praha : 1983
- Collier, Paul, Boboková, Blanka Richards, Vincent : Exodus : jak migrace mění náš svět /První vydání. Praha : 2017. ISBN 978-80-7277-557-6
- Carens, Joseph H., Brabec, Martin Kotišová, Miluš, Velek, Josef, : Imigranti a právo na pobyt /Vydání první. Praha : 2016. ISBN 978-80-7007-471-8
- Lojek, Antonín : České azylové právo 16. až 18. století : kořeny pozdější úpravy nebo možná inspirace pro současnost? /Praha : 2011. ISBN 978-80-87146-43-9
- Drbohlav, Dušan, : Migrace a (i)migranti v Česku : kdo jsme, odkud přicházíme, kam jdeme? /Vyd. 1.. Praha : 2010. ISBN 978-80-7419-039-1
- Cathryn Costello: The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law. Oxford University Press, 2015, 400 pp, ISBN 9780199644742
- Gina Clayton: Textbook on Immigration and Asylum Law. Oxford University Press, 2016, 672 pp, ISBN 9780198747550

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň, březen 2018

.....

Eliška Deusová

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla srdečně poděkovat paní Mgr. et Mgr. Renátě Vokrojové, za odborné vedení mé práce, za cenné rady a připomínky při jejím zpracování a také za její trpělivost.

Abstrakt

Diplomová práce se zaměřuje na migrační a azylovou politiku v Evropské unii a v České republice. V práci je obsažena obecná část věnovaná základním pojmům, teoretická část, ve které je popsána současná právní úprava migrace a azylu v Evropské unii, včetně sekundárního práva Evropské unie a jeho účinek na právní úpravu České republiky. Další část je věnovaná právní úpravě migrace a azylu v České republice, zejména na průběh azylového řízení včetně práv a povinností žadatelů o mezinárodní ochranu. V neposlední řadě práce obsahuje úvahu nad dopadem migrace a detencí žadatelů o azyl, obzvláště detenci dětí a de lege ferenda alternativy detence.

Klíčová slova: migrace, azylová politika, azyl, mezinárodní ochrana, uprchlík, detence

Abstract

The diploma thesis focuses on the migration and the asylum policy in the European Union and the Czech Republic. The thesis contains a general part devoted to the basic concepts, a theoretical part describing the current legislation on the migration and the asylum in the European Union, including the secondary law of the European Union and its effect on the legal regulation of the Czech Republic. Another part is devoted to legal regulation of the migration and the asylum in the Czech Republic, especially on the course of asylum proceedings, including rights and obligations of applicants for international protection. Last but not least, the diploma thesis includes a reflection on the impact of the migration and the detention of asylum seekers, especially the detention of children and the de lege ferenda alternative of detention.

Keywords: migration, asylum policy, asylum, international protection, refugee, detention

Obsah:

1	Pojem migrace.....	13
2	Historie migrace	14
3	Druhy migrace.....	19
3.1	Emigrace	19
3.2	Imigrace	19
4	Typy migrace.....	20
4.1	Ekonomická a neekonomická	21
4.2	Individuální a masová	21
5	Azyl	22
6	Historie azylu	23
7	Evropské právo.....	27
8	Vývoj migrační a azylové politiky v Evropské unii.....	28
8.1	Maastrichtská smlouva.....	28
8.2	Amsterodamská smlouva	29
8.3	Program Tampere.....	31
8.4	Haagský program	32
8.5	Plán politiky legální migrace	33
8.6	Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu	34
8.7	Společný evropský azylový systém (CEAS)	36
8.7.1	Implementace unijního práva v České republice	36
8.7.1.1	Kvalifikační směrnice.....	37
8.7.1.2	Procedurální směrnice.....	38
8.7.1.3	Návratová směrnice.....	39
8.7.1.4	Směrnice o podmínkách přijímání.....	40
8.7.1.5	Směrnice o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadující vysokou kvalifikaci.....	40

8.7.1.6	Směrnice o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě.....	41
8.7.1.7	Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci.....	41
8.7.1.8	Směrnice o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti.....	41
8.8	Lisabonská smlouva.....	42
8.9	Stockholmský program	43
9	Dublinký systém	44
9.1	Dublin I.....	44
9.2	Dublin II.....	46
9.3	Dublin III	49
9.3.1	Novelizace nařízení Dublin III?.....	51
10	Právní úprava azylu v České republice	54
10.1	Podmínky vzniku práva na udělení azylu	55
10.1.1	Podmínky podle zákona o azylu	56
10.1.2	Řízení o udělení mezinárodní ochrany	58
10.2	Zákon o pobytu cizinců na území České republiky	62
10.3	Zákon o dočasné ochraně cizinců	63
11	Migrační detence dětí	63
12	Dopady migrace	65
13	Závěr.....	70
14	Cizojazyčné resumé.....	75
15	Přílohy	76
16	Seznam použité literatury.....	77

Úvod

Uprchlická krize. Pro koho je to krize, pro nás nebo pro migranty?

Termín národ označuje osobité i vědomě kulturní a politické společenství, na jehož utváření mají největší vliv společné území a dějiny. Národ definují tři charakteristické prvky, jimiž jsou kritérium kultury (kam můžeme zařadit společný jazyk, náboženství, historii), kritérium politické a kritérium psychologické. Národnost je potom chápána jako příslušnost k určitému národu nebo etniku. Obyvatelé státu se dělí na občany, kteří mají státní příslušnost daného státu a na cizince, kteří mají státní příslušnost jiného státu než toho státu, kde se právě nacházejí, anebo jsou to bezdomovci, což jsou lidé bez státní příslušnosti.

Obyvatelé České republiky tvořili a dovolím si tvrdit, že stále tvoří, národ, který se skládá z vlastenců. Mnoho českých občanů má velké předsudky proti cizincům, ať už z důvodu historických či osobních.

Postupem času se ovšem společnost začala měnit, a to právě díky migraci lidí. Přibývalo čím dál tím více cizinců s cílem zůstat v naší společnosti, usadit a socializovat se. Zjišťování národnosti se stalo součástí sčítání lidu, kdy způsob zjišťování, definice a metodika se měnily v různých historických obdobích. Zpočátku při sčítání lidu se národnost definovala jako kmenová příslušnost, jejímž hlavním vnějším znakem byl zpravidla mateřský jazyk. Definitivně však byla určena svobodným prohlášením sčítané osoby.¹ Postupem času se pod pojmem národnost rozumělo příslušnost k národu, národnostní nebo etnické menšině. Mateřská řeč se odsunula do pozadí. Velký dopad do národnostní struktury mělo zahrnutí cizinců do obvykle bydlícího obyvatelstva (za předpokladu splnění podmínky obvyklého pobytu).

Národnostní homogenita s dominantním zastoupením české národnosti je jedním z charakteristických znaků pro Českou republiku. Složení obyvatel se utvářelo společně s historickým a politickým vývojem. V období roku 1918, v době vzniku samostatného Československa, společnost utvářely dvě národnosti a to česká a německá, které dohromady tvořily kolem 98% populace. Po druhé

¹ Národnostní struktura obyvatel. Oddělení informačních služeb: Informace o inflaci, HDP, obyvatelstvu, průměrných mzdách a mnohé další najdete na stránkách [online]. 2014 [cit. 2018-03-04]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20551765/170223-14.pdf>

světové válce se ovšem podíl německé národnosti razantně snížil, kdy jejich pozici dominantní národnosti v poválečném období převzali Slováci, což je dáno skutečností, že Slovensko bylo součástí společného Československého státu. Období 1948 a 1989 bylo obdobím konstantním, co se týče národnostní struktury. Se vznikem dvou samostatných republik v roce 1993 klesl podíl osob se slovenskou národností, ovšem začal narůstat počet osob s jinou než tradiční národností, a to zejména národnosti vietnamské, ukrajinské, polské a ruské. Proces, kdy lidé opouští svoji rodnou zemi a hledají lepší místo k životu, se nazývá migrace.

Ve své diplomové práci se zaměřím zejména na problematiku uprchlictví, migrace a poskytování azylu z ústavního pohledu, jak již napovídá téma diplomové práce. V prvních kapitolách vysvětlím základní pojmy, se kterými budu pracovat, zejména pojem migrace a s ním spojené pojmy emigrace a imigrace, včetně migrant, uprchlík, dále pojem azyl. V další kapitole Vás provedu exkurzí do historie a vymezím hlavní vývojové mezníky jako velké stěhování národů v 7. století, vzájemnou propojenost světa díky obchodu (známé též pod pojmem „*Hedvábná stezka*“), válečné výpravy, průmyslová revoluce, světové války a nezapomenu se zmínit o nejdůležitějších mezinárodních organizacích pro pomoc uprchlíkům.

Po obecném úvodu se v dalších kapitolách zaměřím na právní úpravu migrace a azylu v evropském právu. Přes menší exkurz vývojem migrační a azylové politiky v Evropské unii se zaměřím na konkrétní dokumenty upravující azylovou a migrační politiku a zmíním tak nejdůležitější právní dokumenty vedoucí ke společné migrační evropské politice. Nezapomenu také na sekundární právo Evropské unie, které musela implementovat do svého vnitrostátního práva i Česká republika, jakožto členský stát Evropské unie.

Další kapitoly budou věnovány tzv. „*Dublinkému systému*“, který je tvořen Dublinskou úmluvou, nařízením stanovující kritéria a mechanismy pro určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států Evropských společenství (tzv. *Dublin II*) a novelizace Dublinu II nařízení, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (tzv. *Dublin III*). Pokusím se srovnat, jaké jsou mezi nimi rozdíly, zejména mezi Dublinskou úmluvou a nařízením Dublin II. V dnešní

době hojně probíraným tématem je novela nařízení Dublin III, tzv. *nařízení Dublin IV* a ani o ni se nezapomenu ve své diplomové práci zmínit.

V návaznosti na evropské právo přejdu na právo vnitrostátní. Zaměřím se na úpravu migrační a azylové politiky v České republice. Jak se bránit proti negativním rozhodnutím o udělení mezinárodní ochrany? Jak probíhá azylové řízení? Na tyto otázky se pokusím odpovědět v závěrečných kapitolách.

V neposlední řadě budu mít tu čest se zúčastnit mezinárodní konference pořádané ministerstvem spravedlnosti v rámci českého předsednictví Výboru ministrů Rady Evropy nazvané: „*Immigration Detention of Children: Coming to a Close?*“. Získané informace využiji v kapitole nazvané „*Migrační detence dětí*“. Stejně jako vystupující se zamyslím nad migrační detencí dětí, jak působí na jejich vývoj, psychiku, zda by neměly existovat jiné alternativy, než zavírání dětí, které jsou vlastně jen oběťmi rozhodnutí jejich rodičů.

Ve svém závěru se pokusím se shrnout, jaké pozitivní i negativní dopady má migrace na Evropu, členské státy Evropské unie zejména na Českou republiku.

1 Pojem migrace

Migrace je stará jako lidstvo samo. Znamená proces pohybu a to buď přes mezinárodní hranice, nebo uvnitř státu. Jedná se o pohyb obyvatelstva, který zahrnuje jakýkoli druh pohybu lidí, bez ohledu na jeho délku, složení a příčiny. Zahrnuje migraci uprchlíků, vysídlených osob, vykořeněných lidí a ekonomických migrantů. Pojem pochází z latinského slova *migratio*, které vyjadřuje pohyb, vystěhování, stěhování. Všemi těmito synonymy bychom mohli migraci popsat. Významný německý autor z oboru migrace Klaus J. píše: „*„Homo migrans“ existuje stejně dlouho jako „Homo sapiens“, neboť pohyb z místa na místo patří k podmínkám lidského bytí podobně jako zrození, nemoci a smrt. Migrace jako sociální procesy jsou – pokud si odmyslíme útky a nucené migrace – odpovědí na více či méně komplexní ekonomické, ekologické, sociální a kulturní podmínky existence člověka.*“²

Proces migrace bychom mohli pozorovat z různých oborů, neboť migrace patří jak do přírodních oborů, tak i do oborů společenských. V oboru přírodním tento pojem vyjadřuje přesun vegetace živých tvorů a rostlin. Ve společenskovědních oborech vyjadřuje pohyb osob a s tím související prolínání kultur, náboženství, zvyků, tradic. Na jednu stranu to může být přínosné, na druhou stranu to může způsobit negativní dopady. Velkou roli ovšem v takovém případě hrají státy, jejich politika a legislativa. Mnohdy je masová migrace, tedy velký přísun migrantů do jednoho státu, považována za selhání migrační politiky. Pojem migrační politika je označován jako komplex opatření směřujících k přímé či nepřímé regulaci a řízení pohybu lidí přes mezinárodní hranici (EU je míněna její vnější hranice) a jejich pobytu, na území státu, jehož nejsou občany. Migrační politika zahrnuje též azylovou politiku státu. Pojem integrační politika je označován soubor opatření, která směřují k podpoře začlenění přistěhovalců do hostitelské společnosti. Integrační politika je zaměřena především na potřeby, jimiž se přistěhovalci liší od jiných znevýhodněných skupin s cílem napomoci adaptaci imigrantů.³

² BADE, Klaus J. Evropa v pohybu: evropské migrace dvou staletí. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005. Utváření Evropy. ISBN 80-7106-559-5. str. 7.

³ BARŠA, P., BARŠOVÁ, A. Přistěhovalectví a liberální stát, imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku. Brno: Masarykova univerzita v Brně; Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2005. ISBN 80-210-3875-6, s. 269 -273.

Migrace je také upravována Evropskou unií, kdy členské státy musí postupovat v této oblasti v souladu se společnou vízovou, azylovou a přistěhovaleckou politikou.

V rámci informování společnosti o aktuálním dění migrace slýcháváme spoustu alternativ označení pro osoby, které migrují, jako je běženeček, uprchlík či migrant. Ovšem pod tímto odlišným označením se pokaždé skrývá jiný právní statut, povinnosti na straně přijímajícího státu a míra jeho ochrany.

Představme si velkou množinu osob, kteří se snaží vycestovat ze země z jakéhokoli důvodu. Takovou množinu osob nazýváme migranti. Běženci představují podkategorii migrantů a zahrnují v sobě i uprchlíky. Nazýváme tak ty, kteří opouštějí svou vlast nedobrovolně např. na základě nějaké nepříznivé situace. Následně by měli zažádat o mezinárodní ochranu a v tom okamžiku se z nich stávají žadatelé o azyl. V případě, že na území EU taková osoba splňuje podmínky pro přiznání statutu uprchlíka (dle mezinárodní Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951), azyl by jim měl být udělen na základě a v souladu s mezinárodněprávními závazky členských států vždy. V opačném případě se taková osoba stává nelegálním migrantem a je navracena do své rodné vlasti.

Ostatní migranti, mezi něž můžeme zařadit nelegální migranty nebo cizince legálně pobývajících na území schengenského prostoru na základě určitých povolení k pobytu či práci, se na cestu vydávají dobrovolně, buď s cílem lepších životních podmínek pro sebe i celou rodinu, nebo za vzděláním či prací.

2 Historie migrace

Prvopočátky migrace můžeme jen velmi těžko zaznamenat. Lidé se stěhují od pradávna. Z Afriky přes Eurasii se lidé šířili a doputovali až do Ameriky a Austrálie. Poté jim hladina moří odřízla cestu k těmto světadílům a národy v různých částech světa se začaly vyvíjet svou vlastní cestou. Když skončily geologické přeměny, začaly se stěhovat národy, a to hlavně za potravou nebo za novými výrobními postupy. Velké stěhování národů probíhalo přibližně ve 4. až 7. století našeho letopočtu. Jedná se o pohyby germánských a slovanských kmenů, jejichž příčinou byly demografické změny, a to hlavně rychlé vyčerpání půdy, neboť tyto kmény je obhospodařovaly velice primitivním způsobem.⁴

⁴ BEDNAŘÍKOVÁ, Jarmila. Stěhování národů. Historica. Vyšehrad, 2003. ISBN 80-7021-506-2.

Kmeny se poté usazovaly na území Římské říše, která v té době byla ve velké krizi a dostatečně si své hranice nechránila. Muži, kteří se na území Římské říše se svým kmenem dostali, tím nezískali jen velkou kořist a půdu, ale také prestiž a vážnost u svého kmene, což byl jeden z hlavních důvodů. Konec římského císařství a počátek raného středověku je spojen s koncem stěhování národů.⁵

V tomto období je pro střední Evropu a Balkánský poloostrov nejvýznamnější příchod Slovanů do těchto oblastí, a také příchod Maďarů do Panonie v 10. století. Tyto migrační vlny nastolily nové uspořádání celého světa, zejména Asie a Evropy.

Za další významný mezník lze považovat vzájemnou propojenost světa, a to hlavně díky obchodu. Nové myšlenky výrobních postupů, zboží i služeb začaly putovat i do zcela nových oblastí světa, což značí i existence trasy nazvané jako „Hedvábná stezka“ vedoucí z východní Asie přes střední Asii do Středomoří. Obchod po Hedvábné stezce pomohl položit základy moderního světa a pomohl v rozvoji velkých starověkých civilizací.⁶ Tak začal vznikat mezinárodní obchod. Rokem 1492 bylo vzájemné propojení dovršeno, a to objevením Ameriky.⁷

Centrum obchodu bylo zpočátku zasazeno v Číně, ovšem postupem času došlo k vzestupu Evropy a nově se centrum obchodu přesunulo právě tam. S tím souvisí i postupné přerozdělování obyvatelstva za nabídkou po pracovní síle do nového centra obchodu.

Další významnou migrační vlnou bylo období středověku a s tím související válečné výpravy, pustošení zemí, nemoci a rozšiřování území. Ve středověku probíhaly tzv. *kolonizace*, což z dnešního pohledu můžeme považovat také za migrační vlny, neboť kolonizací docházelo k osidlování dosud neobydlených oblastí Evropy. Významnou se stala kolonizace německá, která znamenala rozšíření německého národa do střední Evropy a Pobaltí.

⁵ VOJÁČEK, Lukáš. 7 největších migračních vln v historii: odvěká honba za lepší budoucností. EPOCHA [online]. 10.11.2015 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://epochaplus.cz/7-nejvetsich-migracnich-vln-v-historii-odveka-honba-za-lepsi-budoucnosti/>.

⁶ Reasons for Migration. 6th Grade World Studies [online]. Dostupné z: <http://mrscelis6.weebly.com/migration-and-silk-road.html>.

⁷ VOJÁČEK, Lukáš. 7 největších migračních vln v historii: odvěká honba za lepší budoucností. EPOCHA [online]. 10.11.2015 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://epochaplus.cz/7-nejvetsich-migracnich-vln-v-historii-odveka-honba-za-lepsi-budoucnosti/>.

Ještě jednu migrační vlnu bych chtěla zmínit, a tou je migrace byzantských učenců zejména do Itálie po dobytí Konstantinopole v roce 1453.⁸ Tito učenci sebou přinesli znalost řeckého jazyka, knihovny, filozofii a kulturu, která byla pro Evropu zcela neznámá. Přispěli tak k utváření evropské kultury novověku. Na druhé straně však ve Španělsku došlo po vyhnání Židů a muslimů k hmotnému i duchovnímu úpadku země a proměnilo se tak v myšlenkově nesvobodnou a kulturně uzavřenou zemi.

Dalším mezníkem migrační vlny se staly náboženské války a reformace v 17. a 18. století. Lidé prchali pronásledováni svoji vírou do oblastí, v nichž jejich víra byla buď dominantní, nebo alespoň tolerována. Názorným příkladem nám může být v české historii Jan Ámos Komenský. Takováto masová migrace sebou nesla i sociální důsledky, např. odvolání tolerančního ediktu nantského roku 1685 Ludvíkem XIV., francouzským králem, což mělo za následek masovou migraci několika tisíc rodin do Anglie.⁹ Francie tím utrpěla obrovskou ztrátu, avšak Anglii takováto migrace pomohla k jejímu ekonomickému rozvoji v době počínající průmyslové revoluce.

Průmyslová revoluce přinesla hospodářský, technologický, a také sociální převrat. Přešlo se ze zemědělství k industriální výrobě, došlo k rozvoji obchodu a služeb. Lidé se začali stěhovat z malých vesnic, opouštěli svá zemědělská pole s pastviny a odcházeli do rozvinutých měst, kde se díky tomu zvedla poptávka po pracovní síle. Každý v tom viděl velký potenciál a lepší budoucnost. Davové šílenství opět propuklo a lidé opět začali masově migrovat s vidinou práce v továrně za stálou mzdu. Odcházeli téměř až na druhý konec světa, kde začali stavět lodě a pracovat v těžkém průmyslu. Celý tento proces stěhování z vesnic do měst se nazývá urbanizace, jejímž vrcholem je období přelomu 19. a 20. století. Toto období můžeme ještě nazvat obdobím svobodného pohybu, neboť poté přišla první a následně druhá světová válka a ty znamenaly zásadní zlom ve svobodném pohybu.

Období 20. století je nazýváno obdobím „*Století uprchlíků*“, neboť v tomto období proběhly dvě světové války a na základě nich došlo k radikálnímu omezení svobody pohybu. Válečné období, diktátorské režimy, množství

⁸ VOJÁČEK, Lukáš. 7 největších migračních vln v historii: odvěká honba za lepší budoucností. EPOCHA [online]. 10.11.2015 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://epochaplus.cz/7-nejvetsich-migracnich-vln-v-historii-odveka-honba-za-lepsi-budoucnosti/>.

⁹ HORNUNG, Erik. Immigration and the Diffusion of Technology: The Huguenot Diaspora in Prussia [online]. 2010 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <http://eh.net/eha/wp-content/uploads/2013/11/Hornung.pdf>

konfliktů, hlad, trýznivé životní podmínky, totalitní ideologie nacismu a komunismu, míra společenského rozvoje i devastace životního prostředí vedly k vynuceným migracím velkého rozsahu.

Důsledkem první světové války byly migrační vlny ve Francii a Belgii. Ve Francii došlo na začátku války k reemigraci cizinců a Francie tak přišla téměř o všechny pracovní síly z kolonií. Ve válčících státech se začalo přemýšlet nad cizinci, kteří do země přišli před válkou za prací. Z nich nakonec udělali „nepřátelské cizince“, kteří by mohli ohrozit vnitřní bezpečnost.¹⁰ V důsledku toho, že měli jinou státní příslušnost a ohrožovali tak bezpečnost státu, docházelo k útěkům, vyhnáním a nuceným přesídlením. Vnitroeurospáská migrace ustává po roce 1914 díky válce a ekonomickému strnutí. Výjimkou je pouze Francie, která přijmula mnoho cizinců, aby nahradila své ztráty a obnovila hospodářství.

Nové poválečné uspořádání mělo za následek rozsáhlou restrukturalizaci politického uspořádání, rozpad mnohonárodnostních říší, jako např. Rakousko-Uherko, Osmanská říše, došlo ke změně hranic a vzniklo mnoho nových států. Vidina nového, snad i bezpečnějšího a „lepšího“ státu vedla k dalšímu přesunu a výměny obyvatel. Po první světové válce se charakteristickým rysem světové ekonomiky stal protekcionalismus a úsilí o soběstačnost.

Emigrace probíhala v několika etapách. První etapou byla emigrační vlna v roce 1933, kdy moc v Německu převzal Hitler a začala první politická pronásledování a antisemitské zákony.¹¹ Druhou etapu započaly v roce 1935 Norimberské zákony, a další emigrační vlnu rozpoutaly násilné excesy proti Židům a „Křišťálová noc“ v roce 1938.¹² Poslední meziválečnou migrační vlnu datujeme do roku 1939 rozpoutáním občanské války ve Španělsku. Více emigračních vln se nestihlo uskutečnit, neboť došlo k vypuknutí druhé světové války, a tím i k dalšímu značnému omezení možnosti vystěhování.

Vzrůst počtu migrantů dal popud myšlenke vytvořit specializované úřady a agentury zabývající se pomocí migrantům. Autorem těchto myšlenek byl norský polární badatel Fritjof Nansen, jehož jméno dnes nese tzv. Nansenova cena, kterou každoročně uděluje Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (*UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees*) lidem, kteří

¹⁰ Migrace obyvatelstva: historické mezníky a význam migrace pro současnost i budoucnost [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=71391

¹¹ Tamtéž.

¹² Tamtéž.

významně pomohli uprchlíkům a vyznamenali se v boji za jejich práva. Nansen se stal prvním vysokým komisařem pro uprchlíky a za jeho úsilí byl oceněn Nobelovou cenou míru. V poválečném chaosu bojoval za pomoc uprchlíkům i obětem ruského hladomoru na počátku 20. let.¹³

Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen „*UNHCR*“) byl zřízen Valným shromážděním OSN 14. prosince 1950 a v roce 1951 byla v Ženevě vyhlášena mezinárodní Úmluva o právním postavení uprchlíků, kterou v roce 1967 následoval newyorský Protokol týkající se právního postavení uprchlíků. Tyto mezinárodní dokumenty jsou základem pro mezinárodní uprchlické právo. UNHCR je mezinárodní organizací zabývající se záchranou životů, ochranou práv a budováním lepší budoucnosti pro uprchlíky, kteří byli donuceni opustit své komunity, rodiny, svoji rodnou zemi. Mezi činnosti organizace patří zejména monitoring hranic, zajištění právní ochrany, dohled nad přijímacími podmínkami, podpora integrace, ochran osob bez státní příslušnosti. Snaží se najít vhodné řešení pro lidi, kteří se prohlašují za uprchlíky, a dohlížejí na to, aby byly dodržovány jejich základní lidská práva a svobody, aby měl přístup na bezpečné území včetně spravedlivého a efektivního azylového řízení.¹⁴

Z důvodů vzájemné nedůvěry mezi státy, trvalého napětí a neustálé špionáže se v meziválečném období zaváděly cestovní pasy a víza.

Po druhé světové válce se Německo stalo dějištěm velkých vnitřních i mezinárodních migračních pohybů. V Československu velmi rychle došlo k usazení téměř 2 milionů Čechů a Slováků v oblasti Sudet, odkud byli Němci vyhnáni.

Nesmíme zapomenout na migrační vlnu související s komunistickým režimem, kdy lidé po celou dobu trvání režimu odcházeli z Východu na Západ. Někteří ovšem zůstali a pokoušeli se leč marně proti režimu bojovat – viz Pražské jaro 1968, Maďarské povstání 1956. Migranti byli té doby v nové hostitelské zemi vřele vítáni pro jejich blízkou kulturu i jako nová kvalifikovaná pracovní síla. Míra emigrace kvalifikovaných občanů v komunistických státech byla tak obrovská, že představovala velkou hrozbu a sociální problém, což byl jeden z hlavních důvodů zamezení volného pohybu osob. Komunisté vybudovali

¹³ Fridtjof Nansen: A man of action and vision. Youtube.com [online]. UNHCR, 2011. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=XwqQm-MHkLs>

¹⁴ History of UNHCR, About us. UNHCR [online]. UNHCR. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/>

pověstnou Berlínskou zeď a „Železnou oponu“. Ovšem ani to nezabránilo lidem v útěku, přestože součástí železné opony byly minová pole, ploty nabitě elektrickým proudem a vojáci vyznačující se bezohledností a surovostí.

Historie nám ukazuje, jak může migrace hrát velkou roli při utváření budoucnosti země, především v jejím civilizačním rozvoji. A ne nadarmo se říká, že historie je matkou moudrosti.

3 Druhy migrace

Problematika přemísťování osob se často spojuje do jednoho celistvého pojmu migrace. Ovšem migrace se z pohledu státu může dělit dle růstu či úbytku počtu osob žijících v daném státě. Jedná se o pojmy emigrace a imigrace. Takovéto pojmy lze následně ještě rozdělit do několika typů, což níže vysvětlují.

3.1 Emigrace

Emigrace znamená podle slovníku cizích slov vystěhovalectví, vyhnanství, vynucený pobyt v cizině. Jedná se o přemístění lidí z rodné země do jiné za účelem usadit se. Lidé emigrují z různých důvodů, kdy mezi hlavní důvody patří nové zaměstnání nebo zlepšení kvality života. Emigrace ovlivňuje ekonomiku země jak pozitivně tak negativně v závislosti na současném stavu ekonomiky v zemi.

Když lidé opustí zemi, snižuje se počet pracovních sil a spotřebitelské výdaje. Pokud země, ze které se lidé stěhují, má nadmíru pracovních sil, může odchod lidí ze země snížit míru nezaměstnanosti a emigrace tak může mít pozitivní efekt. Na druhou stranu země, do kterých lidé přicházejí, mají tendenci nově příchozí zaměstnávat a využívat je jako více dostupné pracovníky, kteří přispívají do ekonomiky tím, že v zemi utrácejí své peníze. Většina zemí reguluje počet emigrantů a vytváří přísná pravidla a protokoly pro emigraci.

3.2 Imigrace

Na druhou stranu z pohledu země, kterou mají lidé vybranou jako cílovou destinaci, kde by se chtěli usadit, se takový proces přemístění lidí nazývá

imigrace. Imigrace znamená vstup cizince na území země, která není jeho rodnou zemí. Takový cizinec je poté nazýván imigrant.

4 Typy migrace

Každý si dovedeme pod pojmem migrace aneb přesun obyvatelstva něco představit. Někteří si vybaví uprchlické tábory, běžence, jiní zase strach, obavy, chaos, odlišnost, optimisté poté pomoc, nespravedlnost, chudobu a někteří k tématu uprchlík nemají žádný názor. Každý čas od času toužíme odejít z domova někam na lepší místo (co třeba takový dům u moře nebo v horách). Člověk má přesun v krvi: příchod praotce Čecha na horu Říp, odchod osob vyznávající jiné než katolické náboženství z rodné vlasti v čele s J. A. Komenským po bitvě na Bílé hoře, stěhování obyvatelstva z vesnic do měst za lepší práci. Ať už máme jakýkoli důvod, stěhujeme se za něčím lepším, speciálním, novým. Migrovat můžeme buď dobrovolně, nebo nuceně a to z důvodů politických, ekonomických nebo z důvodu špatných životních podmínek. Odborná literatura¹⁵ uvádí nejvýznamnější migrační vlny způsobené hladomorem a válkami, jsou jimi např. hladomor v Africe, stěhování Židů do Izraele nebo strach z válek Bosna a Hercegovina a Kosovo.

Dle jejich charakteristik je členíme do několika skupin:

- mezinárodní, vnitřní a interní
- dobrovolná, nedobrovolná, nucená
- krátkodobá, dlouhodobá
- transnacionální
- ekonomická/neekonomická
- legální/nelegální

Takové rozdělení je pouze demonstrativní. Dále můžeme migraci dělit např. na sezonní, kyvadlovou, cirkulární, legální, nelegální apod.

¹⁵ např. OVČAČÍK, Kamil, ed. Největší migrační pohyby v dějinách a současní migrační krize. Slideplayer.cz [online]. Dostupné z: <http://slideplayer.cz/slide/11238974/> nebo VOJÁČEK, Lukáš. 7 největších migračních vln v historii: odvěká honba za lepší budoucností. EPOCHA [online]. 10.11.2015 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://epochaplus.cz/7-nejvetsich-migracnich-vln-v-historii-odveka-honba-za-lepsi-budoucnosti/>

Cílem diplomové práce není rozebrat každý typ migrace, proto jsem vybrala jen pár, z mého pohledu nejvíce zajímavých typů dělení migrace, a níže tyto pojmy vysvětluji.

4.1 Ekonomická a neekonomická

Dnes hovoříme jednak o migraci ekonomické, která je jedním z nedílných aspektů podporujících rozvoj investic, včetně zahraničních, zahraničního obchodu a konkurenceschopnosti české ekonomiky.¹⁶ Ekonomický migrant migruje s očekáváním lepších životních podmínek či pracovních příležitostí, se kterými není spokojen ve své rodné zemi. Ekonomie tak přistupuje k migraci jako k mezinárodnímu pohybu pracovních sil, jímž se rozumí relativně dobrovolný, převážně ekonomicky motivovaný pohyb osob přes hranice státu za účelem relativně dlouhodobého či trvalého pobytu.¹⁷ Kolem 3% světové populace odcestovalo za hranice na delší dobu za účelem žít v jiné zemi než tam, kde se narodili. Mezinárodní migrace souvisí s nerovnoměrným ekonomickým vývojem v jednotlivých zemích.¹⁸ Většinou dochází k migračním tokům ze zemí méně rozvinutých do zemí rozvinutějších.

Také můžeme hovořit o migraci z neekonomických příčin, kterými jsou kromě rodinných důvodů především důvody politické, rasové, náboženské a národnostní. I přírodní katastrofy se mohou stát impulzem pro přemístění, neboť výrazně zhorší ekonomickou situaci v daném státě.

4.2 Individuální a masová

Migraci můžeme rozdělit dle počtu migrantů směřujících do cílových zemí na individuální a masovou migraci.

Individuální migrace znamená, že do cílové země míří cizinci, kteří nejsou součástí žádné – kýmkoli vyvolané – kolektivní vlny migrace určitého regionu.¹⁹ Jelikož se jedná o individuální migraci, kdy jednotlivec rozhoduje sám za sebe,

¹⁶ Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Praha: 51300, 2016 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/zahranicni-obchod/ekonomicka-migrace/ekonomicka-migrace--221756/>.

¹⁷ Cihelková, E. a kolektiv: Světová ekonomika – základní nárys a nový vývoj. FMV VŠE 1996, str. 73.

¹⁸ WEBEROVÁ, Michaela. Evropská unie a problém mezinárodní migrace. Bakalářská práce [online]. Praha: Michaela Weberová, 2013 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: https://is.bivs.cz/th/17994/bivs_b/prvni_cast_bakalarky_oprava_1.pdf.

¹⁹ JANÁČKOVÁ, Stanislava, Jan SKOPEČEK, Martin SLANÝ, et al. Masová imigrace: záchrana, nebo zkáza Evropy?. Praha: Institut Václava Klause, 2016. Publikace (Institut Václava Klause). ISBN 978-80-7542-007-7, str. 26.

individuálně bez vlivu emocí davu, je takováto migrace pro cílovou zemi snadno zvládnutelná a v drtivé většině má legální charakter. Migrant totiž do cílové země přichází s určitou vizí, často do konkrétního a předem vybraného místa a často i a na konkrétní pracovní pozici.

Naproti tomu masová migrace je úplný opak. Do cílové země totiž míří davy migrantů, většinou chaoticky, bez předchozího uvážení kam konkrétně mají namířeno a co tam konkrétně budou dělat, zato s předpokladem, že o nich v cílové zemi bude postaráno. Pro cílovou zemi je taková migrace ve vztahu k počtu migrantů často nezvladatelná a to jak po organizační stránce, tak po stránce ekonomické. Země se stává nestabilní.

5 Azyl

K pochopení pojmu azyl bych nejprve chtěla vysvětlit pojem uprchlík. Pojem uprchlík je vymezen v Úmluvě o právním postavení uprchlíků, která ve svém čl. 1 definuje uprchlíka jako osobu, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je schopna 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 k výše uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit.²⁰ Na základě této Úmluvy získávají uprchlíci v mnoha případech stejné právní postavení, jako občané státu kde se nachází s výjimkou práv vázaných úzce ke státní příslušnosti (např. volební právo) a požívají všech práv a svobod jako jiní cizinci nacházející se na území státu pobytu (tzv. cizinecký režim).

Na rozdíl od pojmu uprchlík je azyl pojmem obyčejového mezinárodního práva a představuje právo státu poskytnout pronásledovanému cizinci vstup a povolení k pobytu na svém území. Na druhou stranu i uprchlíci pronásledováni za uplatňování politických práv a svobod mají právo na azyl v případě, že

²⁰ Sdělení č. 208/1993 Sb., o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, čl. 1.

nejednají v rozporu se základními lidskými právy a svobodami, což je zakotveno v ústavním zákoně č. 2/1993 Sb., Listině základních práv a svobod.²¹

Dále je právo azylu zakotveno ve Všeobecné deklaraci lidských práv, která byla schválena Valným shromážděním Organizace spojených národů dne 10. prosince 1948 a pro její přijetí hlasovalo i tehdejší Československo. Všeobecná deklarace lidských práv ve svém čl. 14 obsahuje právo každého vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu. Tento článek obsahuje i omezení takového práva, kdy stanoví, že „*právo azylu nelze uplatnit v případě stíhání skutečně odůvodněného nepolitickými zločiny nebo činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů*“.²²

6 Historie azylu

Stejně jako migrace jsou i počátky azylu staré jako lidstvo samo. Od počátku věků hledali primitivní lidé útočiště před přírodními živly nebo před zuřivostí divokých zvířat. Prostory jako byly primitivní přístřešky, stany nebo jeskyně jim poskytovaly ochranu. Takové útočiště se stalo místem pro úkryt či přechování věcí a díky svému spojení s bohy bylo považováno za svaté a nedotknutelné. Úcta ke svatým místům byla pravděpodobně založena na pověrách, že kdo nebude respektovat posvátnost svatého místa, bude bohem strašlivě potrestán. Víra v boha a jeho božských schopnostech přesvědčila vládnoucí úřady, že uprchlík na posvátném místě nemohl být zatčen ani jakkoli stíhán či dokonce usmrcen, i když byl odsouzeným zločincem. Římské právo pro takového uprchlíka, který hledá azyl, používalo termín *confuga*, tedy ten, kdo je pronásledován nepřítelem, věřitelem či úřady a uchýlil se na posvátné místo, aby zde našel azyl.²³ V Římě bylo nejstarším posvátným místem tzv. sedlo mezi hradem a Capitoliem.²⁴ V Řecku se azylem staly posvátné háje, svatyně nebo prostory kolem oltářů bohů.

Základy práva azylu nalézáme ve starověkém Řecku, ve kterém se začínají vyskytovat chrámy, oltáře, posvátné háje či sochy, které sloužily jako útočiště před věřiteli, vlastníky, pomstou či zákonem, i když na azyl neexistovalo obecné

²¹ Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, Čl. 43.

²² Všeobecná deklarace lidských práv ze dne 10. prosince 1948, čl. 14

²³ BARTOŠEK, Milan. Encyklopedie římského práva. 2. přeprac. vyd., (V nakl. Academia vyd. 1.). Praha: Academia, 1994. ISBN 80-200-0243-X, s. 73; heslo *confuga*.

²⁴ KOLEKTIV AUTORŮ. *Slovník antické kultury*. Praha: Svoboda, 1974, s. 81.

právo.²⁵ Nicméně ne všechny shora vyjmenovaná místa poskytovaly ochranu. Ve starověkém Řecku byl polyteismus a každé řecké město bylo pod zvláštní ochranou jiného konkrétního boha.²⁶ Proto se uznávalo právo azylu pouze v posvátných místech svého boha. Řecké země považovaly azyl za nezbytný pro zmírnění zuřivosti jejich zákonů. I ti, kteří spáchali nejzávažnější zločiny a byli za ně odsouzeni, unikli trestu, dokud zůstali na posvátných místech. Stejně tak mohli uniknout otroci nebo dlužníci. Řecké státy šly ještě dál a poskytovaly azyl i cizincům, kteří uprchli spravedlnosti ze své vlastní země. Právo ve starověkém Řecku umožňovalo člověka, který se uchýlil na posvátné místo, přimět, aby ho opustil. Takový člověk mohl být přemlouván, vydírán. Vynalézaví Řekové přicházeli i na další metody, jak přimět jedince opustit posvátné místo. Jediné, co bylo zakázané, bylo přímé fyzické násilí. Řekové tento zákaz obcházeli tak, že založili v okolí posvátného místa požár, který donutil člověka takové místo opustit, pokud nechtěl skonat v plamenech.²⁷

Poté, co Řecko pod vládou Ptolemaiovců převzalo nadvládu nad Egyptem, azyl se stal právem každého uprchlíka bez ohledu na národnost nebo náboženství.²⁸ Jak nevinní, tak vinní, ba dokonce i ti, kteří spáchali trestný čin úmyslně, byli pod ochranou práva na azyl. V době válek naplňovali uprchlíci řecká posvátná místa, kde získali právo na azyl. Ovšem některá města poté omezila právo na azyl určitých zločinců.

Uznávání azylu v četných chrámech povzbuzovalo zločinnost a nepořádek. Řecká instituce amfiktyonie²⁹, která byla asociací států vázána smlouvou na ochranu společné svatyně, byla často rozšiřována nad rámec původního cíle smlouvy a činila je ve skutečnosti politickými konfederacemi. Azyl byl často zneužíván a ani nebyl vždy respektován. Byly použity jak přímé, tak nepřímé prostředky k jeho porušení. Avšak svátost azylu byla hojně využívána ke

²⁵ BALGA, Jozef. *Azylové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2012. 188 s. ISBN: 978-80-7380-384-1, s. 9.

²⁶ SINHA, S. Prakash, *Asylum and International Law*. The Hague, Martinus Nijhoff, 1971, ISBN: 9024750636, s. 11.

²⁷ SMITH, William, William WAYTE a G. E. MARINDIN, ed. *A dictionary of Greek and Roman antiquities*. 3rd ed., rev. and enl. London: John Murray, 1914, s. 165.

²⁸ SINHA, S. Prakash, *Asylum and International Law*. The Hague, Martinus Nijhoff, 1971, ISBN: 9024750636, s. 7.

²⁹ Amfiktyonie představovala spolek obcí kolem významné náboženské svatyně. Jejich význam spočíval spíše v oblasti kulturní sounáležitosti. Nejznámější byla patrně delfská amfiktyonie, což byl spolek dvanácti měst při Apollonově chrámu v Delfách. V rámci amfiktyonií bývaly organizovány i různé kolektivní akce, např. hry, během nichž byly zachovávány obdobné zásady, jaké známe z olympijských her. Spory o kontrolu některé z obcí nad centrální svatyní vedly někdy i k válkám uvnitř amfiktyonie. (Zdroj: Kolektiv autorů, *Témata – všeobecný přehled*. Fragment. 2011. s. 123)

zvyšování strachu z božství. Porušitel, podle všeobecné víry, byl vždy zasažen hněvem božství, kdy porušování práva na azyl bylo odsuzováno.

Když přišli Římané do Řecka, využili azyl jako prostředek k dosažení nadvlády. Jakmile se tam usadili, omezili azyl a jeho zneužívání již nebylo povoleno. Například Augustus zrušil výsady chrámu Diany v Efezu.³⁰ Během panování císaře Tiberia byla místu azylu uložena povinnost předložit římskému senátu právní důkaz svého práva na udělení azylu. Takové důkazy ale většinou nebylo možné předložit.

Nyní bych se chtěla zaměřit na právo azylu v římské historii. Právo azylu je spjato se založením města Řím, kdy podle legendy byl Řím založen známou rozepří mezi dvojčaty Romulem a Remem. Nové město Řím však mělo málo občanů, proto se Romulus rozhodl otevřít své brány všem bez ohledu na jejich postavení a založil pro ně útočiště zasvěcené bohu Asylaiovi.³¹ Uprchlíci a zločinci byli v nových komunitách vřele vítáni. Nicméně, ani v Římě nebyl azyl obecně uznáván. Když mělo přijít k zatčení a udělení trestu, přísná římská spravedlnost silně prosazovala veřejný zájem. V nejlepším případě považovali Římané azyl za místo dočasného osvobození od násilí. Aby se vyhnuli trestu, zločinci v Římě neprchali do chrámů, nýbrž k sochám císařů. Ovšem ani tam nebyli zcela ochráněni.³² Římské pojetí zákona neumožňovalo omezování moci zákona nad občany a moci pána nad otrokem. Otrokoví mohl být udělen azyl, ale nemohl si ho nárokovat jako právo.³³ Ačkoli Římané úplně azyl nezrušili, limitovali ho v jeho rozsahu a působnosti. Azyl zachránil uprchlíka pouze z okamžité pomsty, dal mu čas na soudní proces, ale v případě odsouzení ho ovšem neochránil před potrestáním. Římské právo bylo nedotknutelné a neexistoval žádný způsob jak se mu vyhnout.

Rozklad Římské říše posílil sílu křesťanské církve. Ve zmatku, ve kterém se prastaré instituce spravedlnosti rozpadly a osud slabších tak závisel na rozmaru silnějších, se církve objevila jako jediná moc, která přežila, aby poskytla útočiště proti násilí silnějších. V křesťanské verzi azylů se spíše než nedotknutelnosti samotné církve stala praxí přimluva duchovenstva jménem těch, kteří se do chrámu uchýlili. Přimluva se tak stala základním principem církve. Někteří spisovatelé tvrdí, že azyl se stal v křesťanství univerzálním

³⁰ SINHA, S. Prakash, *Asylum and International Law*. The Hague, Martinus Nijhoff, 1971, ISBN: 9024750636, s. 9.

³¹ Tamtéž, s. 9.

³² Tamtéž, s. 10.

³³ Tamtéž.

fenomémem, neboť křesťanství se stalo náboženstvím všech lidí ve všech zemích.³⁴ Přestože to může platit pro většinu zemí v Evropě, samozřejmě to není typické pro všechny země světa.

V roce 313 vydal římský císař Konstantin I. v Miláně Edikt milánský, kterým se po více než třech století legalizovalo křesťanství a bylo zařazeno mezi povolená oficiální státní náboženství. Tento výnos znamenal de facto konec pronásledování křesťanů v Římské říši. V roce 392 vydává Theodosius zákon, který vysvětluje a upravuje církevní privilegium azylu.³⁵ Papež Leo I., který zemřel v roce 461, potvrdil tento zákon a zajistil inkvizici a vyšetřování osob, kteří žádají o azyl, církevním obhájcem a vhodnými kroky založených na zjištěních.³⁶

S nástupem církevní moci v Evropě již církev neomezovala azyl na úmyslně pronásledované nevinné osoby, ale rozšířila jej na všechny uprchlíky včetně těch, kteří se stali vinnými. Postupem času se útočiště azylu rozšířila na kláštery, hřbitovy, biskupství, kláštery kanovníků, dokonce i na Řád Maltézských rytířů i na kříže, které se nacházely podél cest. Dřívější osobní charakter azylu byl nahrazen charakterem teritoriálním.

Jelikož církevní azyl přestával reagovat na potřeby společnosti, tak začal upadat. Na scéně se objevují národní státy, které si vymezují exkluzivní a neomezené právo vykonávat spravedlnost. Přestávají existovat místa, která by byla mimo dosah zákona a omezuje se právo na azyl. Jeho božskou povahu začínají právníci popírat a tvrdí, že se jedná o instituci vytvořenou člověkem, a proto je v pravomoci státu ji regulovat nebo dokonce zrušit. Jeho výsady se začaly rozpadat, zvláště v protestantských zemích. Katoličtí králové zjistili, že spravedlnost je ve značné míře omezena institucí církevního azylového systému a odvolali se na Soudní dvůr do Říma, aby provedli určitá opatření. Jejich žádost byla ovšem zamítnuta, a tak vzali vše do svých rukou a zakázali jej.

Církevní azyl přežil dlouhou dobu ve Španělsku, Latinské Americe a Itálii. Filip II. vydal v roce 1570 vyhlášku o zrušení azylu ve Španělsku, ale až do roku 1835 bylo právo schopno účinně regulovat azyl ve Španělsku.³⁷ Považuji za důležité připomenout smlouvu o vydání mezi Španělskem a Francií z roku 1850, která svým článkem 9 nahrazuje úmluvu z roku 1765 týkající se církevního

³⁴ SINHA, S. Prakash, *Asylum and International Law*. The Hague, Martinus Nijhoff, 1971, ISBN: 9024750636, s. 10.

³⁵ Tamtéž, s. 11.

³⁶ Tamtéž, s. 11.

³⁷ Tamtéž, s. 13.

uprchlíka a stanovuje dodávku uprchlíků pod podmínkou, že nebudou potrestáni smrtí.³⁸ V Itálii byl církevní azyl značně využíván, dokud nebyl v roce 1741 omezen na malé množství malicherných deliktů.³⁹ Království Sardinie ukončilo církevní azyl zákonem z roku 1850⁴⁰ a později se tento zákon rozšířil i na další italské státy.⁴¹ V německých zemích nebyl formálně zrušen po dlouhá léta. Z Evropy nakonec vymizel až v polovině 19. století.

7 Evropské právo

Migrace na mezinárodní úrovni je skutečností, která potvrzuje přesně tak dlouho, dokud budou mezi jednotlivými zeměmi na světě existovat rozdíly v jejich rozvoji i v bohatství. Jedná se o příležitost splnit lidem jejich přání a očekávání. Svým smyslem může být velkým přínosem nejen pro Evropskou unii (dále také „EU“ nebo „Unie“), ale i pro její členské státy, a to z hlediska přispívání k hospodářskému růstu prostřednictvím dosazování těchto migrujících lidí na neobsazená místa na trhu práce. Migrace je jedním z důležitých témat probírané nejen na poli Evropské unie, ale i v členských státech. Je zde snaha najít společné východisko pro přerozdělování migrujících lidí v rámci Evropské unie, i když je to nadmíru těžké. Musíme si uvědomit, že Evropská unie nemá prostředky na to, aby důstojným způsobem přijala všechny migranty.

Členské státy proto spolupracují a snaží se najít určitá, všem vyhovující východiska, i když často jednáním jednoho státu jsou dotčeny zájmy jiných států a najít kompromis se zdá být v nedohlednu. K dnešnímu dni se již podařilo zrušit kontroly na vnitřních hranicích na většině evropského území, byla přijata společná vízová politika, došlo k harmonizaci ochrany vnějších hranic i určitých podmínek legálního přistěhovalectví, vytvoření agentury FRONTEX, atp. A nejen o tom budu hovořit v dalších kapitolách.

Dle aktuálních dat přišlo do Evropy kolem 186 768 migrantů, kteří jsou zaregistrováni, z toho 172 362 připlulo do Evropy po moři.⁴² Migrace nemá jednu podobu, jelikož se jedná o soubor různorodých pohybů.

³⁸ SINHA, S. Prakash. *Asylum and International Law*. Martinus Nijhoff. The Hague. 1971. ISBN 90 247 5063, s. 13.

³⁹ Tamtéž, s. 13.

⁴⁰ Tzv. zákony Siccardiho a Rattaziho z let 1850 a 1855.

⁴¹ SINHA, S. Prakash. *Asylum and International Law*. Martinus Nijhoff. The Hague. 1971. ISBN 90 247 5063 6, s. 13.

⁴² MIXED MIGRATION FLOWS IN THE MEDITERRANEAN. COMPILATION OF AVAILABLE DATA AND INFORMATION [online]. IOM, 2017 [cit. 2018-03-02].

8 Vývoj migrační a azylové politiky v Evropské unii

Jeden z největších sociálních problémů v 80. letech 20. století byla pro Evropské hospodářské společenství (dále jen „EHS“) situace migrujících pracovníků. Zpočátku většinu migrujících pracovníků v EHS představovali lidé ze zakládající „šestky“, postupem času se poměry zásadně změnily a do EHS začali migrovat pracovníci ze třetích zemí. V novém státě jim ovšem nebyly poskytovány dostatečné právní záruky, přestože plnili zákonné povinnosti ve státech, ve kterých pobývali. Evropské komise takovou situaci označila za degradující pro migranty a nebezpečnou pro EHS.⁴³ Bylo nutné nastavit si společná pravidla a začít tento sociální problém společně řešit.

EHS shledávalo, že je třeba problém migrace řešit pomocí dialogů a koordinace s třetími zeměmi, hlavně v nutnosti koordinovaného přístupu členských států proti nelegální migraci. Na druhou stranu si EHS bylo vědomo, že zásada nediskriminace se vztahuje též na nelegální migranty. Jejich přístup byl nazýván vyváženým, neboť na jedné straně zakládali nutnost represivních opatření a na straně druhé si uvědomovali ochranu práv přistěhovalců. Tyto protipóly charakterizují evropskou migrační politiku z počátku 70. let až dodnes. Zpočátku se ESH přiklánělo více k ochraně lidských práv, později se represivní opatření stává dominantní na úkor ochrany lidských práv.

V dalších podkapitolách své diplomové práce nastíním vývoj migrační a azylové politiky Evropské unie, zejména jaké smlouvy a pakty byly v oblasti řešení migrační a azylové politiky přijaty a co bylo jejich cílem. Pokusím se také zhodnotit jejich přínos.

8.1 Maastrichtská smlouva

Významným krokem k evropské integraci a ke společné migrační politice EU bylo přijetí Smlouvy o Evropské unii v Maastrichtu dne 7. února 1992, která vstoupila v platnost 1. listopadu 1993, tzv. „Maastrichtská smlouva“. Formálně rozdělila politiku Evropské unie v nové organizační a právní struktury tak, že vytvořila tři hlavní oblasti jednotlivých politik, které nazvala „pilíře“. Otázky týkající se azylové a přistěhovalecké politiky, kontrol na vnějších hranicích

Dostupné

http://migration.iom.int/docs/Flows_Compilation_Report_December_2017_%20.pdf

⁴³ PETRÁŠ, René, Helena PETRŮV a Harald Christian SCHEU, ed. Menšiny a právo v České republice. Praha: Auditorium, 2009. ISBN 978-80-87284-00-1, s.94.

Evropské unie, migrační politiku a politiku vůči občanům třetích zemí zařadila do nově vzniklého třetího pilíře, který řešil spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti a justice.⁴⁴

Vytvořila možnost pro mezivládní spolupráci na úrovni EU. Zpočátku se taková forma spolupráce zdála být dobrým krokem, ovšem postupem času se ukázalo, že je nedostatečná, a také neúspěšná, neboť každý členský stát měl na tak citlivou otázku jiný názor a nepodařilo se najít společný kompromis, aby bylo možné přijmout právně závazné normy pro všechny členské státy. Proto se ve třetím pilíři přijímaly hlavně nezávazné dokumenty, jako doporučení – např. týkající se koordinovaného přístupu členských států při provádění vyhoštění⁴⁵ a rezoluce týkající se opatření proti fungovanému manželství⁴⁶. Jednalo se o snahu položit základ pro koordinaci azylových politik, členské státy se ovšem nadále řídily především svými vnitrostátními předpisy a mezinárodními úmluvami.

Na základě ustanovení čl. K. 1 a K. 3 Smlouvy o Evropské unii byla členským státům doporučena harmonizace národních opatření proti nelegální migraci a nelegálnímu zaměstnání a vylepšení příslušných kontrolních mechanismů.⁴⁷

8.2 Amsterodamská smlouva

Jelikož se třetí pilíř ukazoval být ne zcela funkční, bylo potřeba posílit migrační politiku v rámci změny základních smluv. Dokonce i samotná Maastrichtská smlouva obsahovala v sobě předpoklad další revize svého fungování. Proto byla přijata 2. října 1997 Amsterodamská smlouva, která mění Smlouvu o Evropské unii, smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty, a vstoupila v platnost dne 1. května 1999. Tato smlouva přinesla nový právní základ migrační politiky tím, že přesunula azylovou a migrační politiku z třetího pilíře do pilíře prvního, což umožňovalo aplikaci procedur Evropského společenství v této oblasti. Ustanovení čl. 67 Amsterodamské smlouvy stanoví, že po přechodném období pěti let získá Komise výhradní právo iniciativy a Rada může po jednomyslném rozhodnutí přesunout otázky v této oblasti do procedury hlasování dle kvalifikované

⁴⁴ Smlouva o Evropské unii ze dne 7. 2. 1992, 92/C 191/01, čl. K.1.

⁴⁵ Úřední věstník 1996 C 5/3.

⁴⁶ Úřední věstník 1997 C 382/1.

⁴⁷ Úřední věstník 1996 C 5/1.

většiny.⁴⁸ Měla by tak být umožněna rychlejší harmonizace v oblasti migračních politik.⁴⁹ Ovšem Spojené království, Irsko a Dánsko si pro spolupráci v této oblasti vyhradily právo *opt-out*⁵⁰, ale s možností se zapojit do určitých konkrétních opatření.⁵¹

Dalším důležitým bodem je ustanovení čl. 62 Amsterodamské smlouvy, který poskytuje Radě legislativní pravomoc v oblasti kontroly hranic, víz a legálního pobytu na území členských států Evropské unie. Dle ustanovení čl. 63 je Rada zmocněna přijímat předpisy týkající se azylu a azylového řízení a dále proti nedovolenému přistěhovalectví a nedovolenému pobytu včetně navrácení osob, které neoprávněně pobývají v některém členském státě.⁵² Členský stát je oprávněn v oblasti přistěhovalecké politiky zavádět vnitrostátní úpravu, která musí být ovšem slučitelná s Amsterodamskou smlouvou a mezinárodními úmluvami.

Členské státy se tedy dohodly a zakotvily ve smlouvě pětileté přechodné období od mezivládní spolupráce k nadnárodnímu mechanismu. Během těchto pěti let, tzn. do 1. května 2004, byly omezeny pravomoci Evropského soudního dvora v záležitostech týkající se migrace a azylu.⁵³ Taková omezení se týkala také legislativní iniciativy ze strany členských států a Komise, kdy Parlament měl omezenou možnost zapojení se do normotvorné činnosti a kdy Rada měla zásady jednomyslného rozhodování.

Po uplynutí těchto pěti let Rada nepřijmala žádné rozhodnutí o skončení přechodného období. Stalo se tak automaticky. Radě skončila zásada jednomyslnosti a přešlo se na většinové hlasování a automaticky se také rozšířily pravomoci Evropského soudního dvora. Jedinou, dle mého názoru negativní změnou po uplynutí přechodného období, byla skutečnost, že členským státům skončilo právo na legislativní iniciativu v oblasti migrační a azylové politiky a právě tak započala povinnost podřídit se legislativní iniciativy v této problematice ze strany Evropské unie.

⁴⁸ Amsterodamská smlouva ze dne 2. 10. 1997, čl. 67.

⁴⁹ BOSWELL, Cristina. EU Immigration and Asylum Policy: From Tampere to Laeken and Beyond. The Royal Institute of International Affairs. Briefing Paper, 2002, s.2

⁵⁰ Jedná se o výjimku z práva Evropské unie pro členský stát. V daném případě to znamená, že bez dodatečného souhlasu nejsou Irsko, Dánsko a Velká Británie hlavou IV o společné migrační a azylové politice vázány.

⁵¹ Amsterodamská smlouva ze dne 2. 10. 1997, čl. 69.

⁵² Tamtéž, čl. 63 odst. 3 písm. b).

⁵³ Tamtéž, čl. 68.

V roce 2005 však přetrvávají určité výjimky v migrační politice Evropské unie, neboť Rada stále rozhoduje v oblasti azylové politiky a přistěhovalectví dle ustanovení čl. 63 Amsterodamské smlouvy jednomyslně.

Podle kritiků se tak Amsterodamskou smlouvou opět nepodařilo dosáhnout kontinuálního zajištění prohloubení evropské integrace, neboť nedošlo k vytvoření skutečné jednoty Evropy, jakožto základního cíle Amsterodamské smlouvy.⁵⁴ Evropa pocítila nedostatečnou funkčnost společné zahraniční a bezpečnostní politiky v průběhu balkánských válek, a smlouvou nedošlo ani k dohodě o složení Evropské komise.

8.3 Program Tampere

Dalším krokem po postupné komunitarizaci migrační politiky byly obecné politické programy. Závěry programu, který se konal ve finském Tampere, se staly jakousi první vizí vývoje evropské migrační a azylové politiky Evropské unie.⁵⁵ Byl stanoven první víceletý politický rámec pro oblast spravedlnosti a vnitřních věcí a byly položeny základy společné azylové a přistěhovačské politiky. Představitelé členských států vyzdvihovali potřebu komplexního přístupu k migrační politice, a to zejména zlepšení životní situace, prostředky proti chudobě, ochrana lidských práv v třetích zemích, ale také boj proti obchodování s lidmi a otázky bezpečnosti a kontroly hranic.⁵⁶

Rada souhlasila s vytvořením Společného evropského azylového systému, avšak upozornila na skutečnost, že není důležitá otázka, jak odolat tlaku migrace, ale jak zajistit pozitivní následky migrace ve prospěch Evropské unie a přistěhovalců. Systém by měl být založen na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967 tak, aby nebyl nikdo navrácen do země, kde byl pronásledován. Výsledkem programu byla myšlenka jasné metody určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl.

⁵⁴ FAJMON, Hynek, Jan KOHOUT, Petr FIALA, Ivo ŠLOSARČÍK, Václav KLAUS, Mirek TOPOLÁNEK, Petr ROBEJŠEK a další. Maastrichtská smlouva: patnáct let poté. 2008, Institut Václava Klause. ISBN 9788087806708.

⁵⁵ Sorel Alexander, Asylum, Migration and Border Controls in the Hague Programme, in: Jaap W. de Zwaan – Flora A.N.J. Goudappel (ed.), Freedom, Security and Justice in European Union Implementation of the Hague Programme, TMC Asser Press, The Hague, 2006, s.11.

⁵⁶ Conclusions of the Tampere European Council. Conclusions of the Tampere European Council [online]. Tampere: Presidency Conclusions, 1999 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: https://www.cvce.eu/obj/conclusions_of_the_tampere_european_council_15_and_16_oct_ober_1999-en-32135242-b375-47fe-adb4-e02ab2432945.html, § 11, § 22-24.

Cílem bylo založit objektivní a spravedlivá kritéria, podle kterých by bylo možné rychle určit členský stát, který by byl příslušný k projednání žádosti o azyl tak, aby byl zaručen účinný přístup k azylovému řízení.

8.4 Haagský program

V období naplňování politického rámce byly spáchány teroristické útoky v New Yorku (rok 2001) a v Madridu (rok 2004). Strach z organizované trestné činnosti vedl k dalším migračním tokům. Reakcí na tyto události se stal tzv. Haagský program: „*Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii*“. Tento program je stejně jako program z Tampere dlouhodobý, ale podrobnější a konkrétnější, neboť byl doplněn o tzv. Akční plán, který detailněji upravuje hlavní cíle programu a jeho implementaci.

Haagský program byl přijat na summitu Evropské rady v Bruselu v listopadu 2004. Byly stanoveny cíle programu, kterými jsou vybudování společného azylového systému, zlepšování přístupu k soudům, vývoj společných politik, praktická policejní a soudní spolupráce a v neposlední řadě také přibližování práva.

Co se týče Společného evropského azylového systému, byly Haagským programem stanoveny minimální normy, které umožnily novou hlasovací proceduru, která představovala přechod ke spolurozhodování a hlasování kvalifikovanou většinou. Výsledkem je rovnoprávnost Evropského parlamentu a Rady v otázkách patřících do prvního pilíře. V oblasti azylu byly dále přijaty následující akty Unie, které upravovaly azylový systém podle Ženevské úmluvy z roku 1951:

- a) nařízení Rady č. 343/2003, které stanovuje kritéria a mechanismy pro určení státu příslušného posuzování žádosti o azyl podané v některém členském státě EU státním občanem třetí země, zkráceně nařízení Dublin II,
- b) směrnice Rady č. 2003/9/EC ze dne 27. ledna 2003 stanovící minimální standardy pro přijetí žadatelů o azyl, a
- c) směrnice Rady 2004/83/EC ze dne 30.4.2004 o minimálních zárukách pro udělování a odnímání statusu uprchlíka a

komplementárních forem ochrany v členských státech EU (tzv. kvalifikační směrnice).

Směrnice o minimálních standardech řízení pro přiznání nebo odnětí statutu uprchlíka nebyla přijata a to z důvodu neshod mezi jednotlivými státy na seznamu tzv. bezpečných zemí původu, ačkoli byla Evropská Rada povinna ji v daném období přijmout. Cílem Haagského programu bylo dojít ke kompromisu a směrnici v co možná nejkratším čase přijmout.

Také byly stanoveny minimální standardy spravedlivého přístupu, jednotnosti a jistoty v oblasti migrační politiky. Existuje snaha vybudovat lepší vztahy se zeměmi původu migrantů. V Akčním plánu byl na základě zelené knihy⁵⁷ vymezen plán iniciativy, které mají být přijaty v oblasti legální migrace v letech 2006-2009. Jednalo se o stanovení podmínek upravující vstup, zaměstnávání a pobyt příslušníků třetích zemí⁵⁸ a také zavedení tzv. „modré karty“⁵⁹.

Jak vyplývá z hodnocení Haagského programu a Akčního plánu z roku 2009⁶⁰, již tehdy se zvyšovala zátěž migračních vln do středomořských členských států EU a jelikož se tento problém řeší dodnes, ukazuje to na neschopnost Evropské unie tento problém jakkoli vyřešit.

8.5 Plán politiky legální migrace

Dne 21. prosince 2005 byl na základě požadavku Haagského programu přijat tzv. „*Plán politiky v oblasti legální migrace*“, který charakterizuje způsob pro zachování období Haagského programu a uvádí výčet opatření a legislativních iniciativ, které by měly být uskutečněné, aby byl zachován konzistentní vývoj politiky v oblasti legální migrace Evropské unie. EU si

⁵⁷ UNSPECIFIED (2005) Green paper on an EU approach to managing economic migration. COM (2004) 811 final, 11 January 2005. [EU Commission - COM Document].

⁵⁸ UNSPECIFIED (2007) Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM (2007) 638 final. [EU Commission - COM Document].

⁵⁹ Modrá karta je dlouhodobý pobyt za účelem výkonu zaměstnání vyžadující vysokou kvalifikaci. Opravňuje cizince k pobytu a zároveň k výkonu zaměstnání, tzn., že cizinec nepotřebuje zvlášť pracovní povolení. Za vysokou kvalifikaci se považuje ukončené vysokoškolské vzdělání nebo vyšší odborné vzdělání, které trvalo alespoň 3 roky.

⁶⁰ Hodnocení Haagského programu a akčního plánu. Hodnocení Haagského programu a akčního plánu [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2018 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/agenda-eu-na-mv-vicelety-program-pro-oblast-spravedlnosti-a-vnitrnich-veci.aspx>.

uvědomuje neustálý nárůst migrace související s hospodářskými rozdíly mezi rozvinutými a rozvojovými zeměmi a demografickými změnami, politickými problémy a nestabilitou. Rozhodnutí o přijímání počtu ekonomických přistěhovalců přicházejících do Evropské unie za prací je odpovědností členských států a přijetí občanů třetí země v jednom z členských států může mít dopad i na občany jiných států a na jejich trh práce.⁶¹ Problém v důsledku migrace je tak potřeba řešit komplexně, včetně spolupráce se zeměmi původu.

Dle odhadů Eurostatu bude růst populace v EU do roku 2025 představovat zejména čistá migrace, neboť dle prognózy překročí celkový počet úmrtí celkový počet nově narozených dětí.⁶² Migrace se proto jeví jako velice podstatný a důležitý základ budoucnosti celé Evropské unie a je třeba vyvinout nebyrokratický a flexibilní nástroj pro spravedlivý a o určitá pravidla se opírající přístup ke všem přistěhovalcům za prací, a na druhé straně je třeba se zaměřit na podmínky pro zvláštní kategorie přistěhovalců potřebné v Evropské unii.⁶³

Plán představuje osnovu pro přijetí opatření v oblastech legislativy a to v předložení nových směrnic o pracovních přistěhovalcích, dále oblast informativní a znalost o migraci, integrace a spolupráce se zeměmi původu. Obecná rámcová směrnice obsahuje souhrn práv občanů třetích zemí na legální zaměstnávání a čtyři zvláštní směrnice upravující zejména podmínky vstupu a pobytu přistěhovaleckých pracovních sil na území Evropské unie. O směrnicích blíže později.

8.6 Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu

Další snahou o sblížení přistěhovalecké a azylové politiky byl program všech zemí EU nazvaný Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu, který stanovil jednotný přístup k řízení migrace a azylu. Tento pakt navazuje na program z Tampere a Haagský program a vymezuje těchto hlavních pět cílů:

⁶¹ Plán politiky legální migrace. Plán politiky legální migrace [online]. Brusel: KOM, 2005 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0669:FIN:CS:HTML>, 1.1.Politický kontext

⁶² Tyto odhady neberou v potaz žádná budoucí opatření, která by mohla ovlivnit demografické trendy. Údaje STAT/05/48.

⁶³ Plán politiky legální migrace. Plán politiky legální migrace [online]. Brusel: KOM, 2005 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0669:FIN:CS:HTML>, 2. Legislativní opatření o přistěhovaleckých pracovních silách.

1. Upravit legální přistěhovalectví s ohledem na priority, potřeby a absorpční schopnosti dané každým členským státem a podporovat začlenění⁶⁴ – přijímání migrantů do členské země Evropské unie je závislé na rozhodnutí daného členského státu o podmínkách přijímání migrantů na svém území, avšak dle paktu je nutné stanovit kvóty ve spolupráci se zemí původu migranta. Cíle tohoto bodu: zohlednit potřeby pracovních trhů členských zemí, zaměřit se na dočasnou nebo cirkulační migraci, usnadnit přijímání studentů apod.;
2. Bojovat proti nedovolenému přistěhovalectví, zejména zajistit návrat neoprávněně pobývajících cizinců do jejich země původu nebo do země tranzitu⁶⁵ – zde Rada vyzdvihuje posílení spolupráce členských států se zeměmi původu a tranzitu, povinnost opustit území členského státu v důsledku neoprávněného pobytu a povinnost země původu přijmout zpět své státní příslušníky. Cíle tohoto bodu: posílení spolupráce se zeměmi původu, uzavírání dohod o zpětném přebírání osob, apod.;
3. Posílit účinnost ochrany hranic⁶⁶ – každý členský stát je zodpovědný za ochranu svých státních hranic, které jsou součástí jeho území, udělování víz musí být v souladu s integrovaným řízením vnější hranice, kdy státy, do kterých přicházejí vlny migrantů, musí mít možnost se obrátit s pomocí na Evropskou unii a ta musí být schopna jim v takto tíživé situaci pomoci. Cíle tohoto bodu: udělování biometrických víz, zavedení elektronických záznamů překračování hranic Evropské unie od počátku roku 2012, apod.;
4. Budovat Evropu azylu⁶⁷ – každý cizinec má dle Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ve znění Newyorského protokolu o ostatních souvisejících smluv právo získat pomoc a ochranu na území Evropské unie a každý členský stát je za udělení či neudělení ochrany zodpovědný. Cíle tohoto bodu: zavedení jednotného azylového řízení, zřízení evropského podpůrného úřadu pro usnadnění výměny informací, apod.;

⁶⁴ Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu. Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu [online]. Brusel: Rada Evropské unie, 2008 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=CS&f=ST%2013440%202008%20INIT>.

⁶⁵ Tamtéž.

⁶⁶ Tamtéž.

⁶⁷ Tamtéž.

5. Vytvářet globální partnerství se zeměmi původu a tranzitu a zároveň podporovat součinnost mezi migrací a rozvojem⁶⁸ - Rada chce zlepšit možnosti legální migrace, posilování rozvojových projektů. Cíle tohoto bodu: zlepšení možností legální migrace, posílení rozvojových projektů apod.

Dle mého názoru je tento pakt zaměřen hlavně na bezpečnost v Evropské unii. Opomínají se lidská práva přistěhovalců, na druhou stranu je pozitivní směřovat ke spolupráci se zeměmi původu v případě navrácení přistěhovalců.

8.7 Společný evropský azylový systém (CEAS)

Z evropského pohledu byl azyl zajišťován prvopilířovou azylovou politikou, což ovšem nebylo vždy. Azylová politika byla přenesena ze třetího pilíře do prvního pilíře a to Amsterodamskou smlouvou. Velkým úspěchem pro Evropskou unii bylo zavedení Společného evropského azylového systému (CEAS).

Prvními základy pro vytvoření CEAS byly závěry Evropské rady z Tampere roku 1999, kde došlo k dohodě vytváření společného evropského azylového systému. Další kroky vedly přes Haagský program a jeho Akční plán, které byly podkladem pro práci na Zelené knize o budoucím společném azylovém systému z roku 2007.⁶⁹

CEAS je systém společných unijních pravidel v oblasti azylu. Tvoří jej národní azylové systémy, které jsou v mnoha oblastech harmonizovány nařízením a směrnicemi EU. Do CEAS patří i tzv. *dublinský systém*, o kterém se zmínit ve své samostatné kapitole níže.

8.7.1 Implementace unijního práva v České republice

V rámci vytváření společného evropského azylového systému bylo přijato několik směrnic Evropského parlamentu a Rady. Dále představím ty z mého pohledu nejdůležitější.

⁶⁸ Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu. Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu [online]. Brusel: Rada Evropské unie, 2008 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=CS&f=ST%2013440%202008%20INIT>.

⁶⁹ ZELENÁ KNIHA o budoucím společném evropském azylovém systému. ZELENÁ KNIHA o budoucím společném evropském azylovém systému [online]. Brusel: KOM, 2007 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1519639464811&uri=CELEX:52007DC0301>.

8.7.1.1 Kvalifikační směrnice

Dne 24. dubna 2004 byla přijata směrnice Rady 2004/83/ES 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 (dále jen „kvalifikační směrnice“)⁷⁰. Tato kvalifikační směrnice upřesňuje důvody pro přiznání mezinárodní ochrany týkající se zejména práv ochrany před navrácením, povolením k pobytu, přístupu k zaměstnání, sociální péči, zdravotní péči, cestovních dokladů apod. S účinností od 21. prosince 2013 byla ovšem nahrazena novou přepracovanou kvalifikační směrnicí 2011/95/EU⁷¹ (dále jen „směrnice 2011/95/EU“).

Směrnice 2011/95/EU ve své preambuli uvádí, že ve kvalifikační směrnicí by mělo dojít k podstatným změnám a z toho důvodu by měla být přepracována. Ve výsledku dle mého názoru nejsou změny rozsáhlé, jak se dalo zpočátku očekávat. Definice uprchlíka, pronásledování jakož i vážné újmy byly zachovány, přestože v preambuli směrnice 2011/95/EU je cílem zavedení společných definic těchto pojmů. Nově se ovšem zavádí pojem „osoba požívající mezinárodní ochrany“, neboli osoba, které bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany.

Cíl rozšířit obsah pojmu „rodinní příslušníci“ byl naplněn, kdy do definice byla přidána matka a otec, nebo jiný dospělý, jenž odpovídá za osobu, požívající mezinárodní ochrany, pokud je tato osoba nezletilá a svobodná. Rodinným příslušníkům bude ve většině případů přiznán azyl na základě jejich závislosti na žadateli a naopak.

K implementaci směrnice 2011/95/EU po formální stránce došlo v České republice přijetím zákona č. 103/2013 Sb., který novelizuje zákon o azylu, obsahově však implementace nebyla dokonalá, což značí také např. přijetí zákona č. 314/2015 Sb., kdy tato novelizace z roku 2015 odpovídá právě směrnicí 2011/95/EU.

⁷⁰ Úřední věstník L 304, 30.9.2004, s. 12.

⁷¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011, o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany. Úř. věst. L 337, 20. prosince 2011, s. 9 a násl..

8.7.1.2 *Procedurální směrnice*

V rámci EU byla přijata směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „*směrnice o azylovém řízení*“ nebo „*směrnice 2005/85/ES*“)⁷², která upravuje postup pro podávání žádostí o azyl. Často je označována také jako „*procedurální směrnice*“.

Směrnice 2005/85/ES byla zrušena a nahrazena přepracovaným zněním, a to směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „*směrnice 2013/32/EU*“). Cílem je vytvoření podmínek pro přepracovanou kvalifikační směrnici 2011/95/EU. Nově se zavádí pojem „*mezinárodní ochrany*“, který v sobě zahrnuje nejen azyl, ale také doplňkovou ochranu. Zavádí se lhůta pro registraci žádosti o mezinárodní ochranu a to tři dny od učinění žádosti.⁷³ Směrnice zakotvuje povinnost informovat a poskytovat poradenství v detenčních zařízeních a na hraničních přechodech ve svém čl. 8. Články 19 až 21 se vztahují na poskytování bezplatné pomoci během azylového řízení. Nově se v čl. 31 odst. 3 až 5 zavádí časový rámec, ve kterém má být rozhodnuto v řízení o posouzení žádosti o azyl v prvním stupni, nebo odloženo skončení řízení o posouzení žádosti o azyl nebo skončení samotného azylového řízení. K implementaci tohoto ustanovení má dojít nejpozději do 20. července roku 2018.⁷⁴ Poslední novinkou zavedenou přepracovanou směrnicí je povinnost zavést v členských státech opravný prostředek, který bude přezkoumávat jak skutkovou, tak právní stránku.⁷⁵

K implementaci směrnice 2013/32/EU v České republice došlo až skoro se šesti měsíčním zpožděním a to zákonem č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve

⁷² V roce 2013 byla přijata nová směrnice o azylovém řízení, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění), které je mnohem přesnější a jasnější a dělá azylové řízení rychlejším a účinnějším (a to zejména stanovením maximální délky řízení a to 6 měsíců, proškolení lidí, kteří budou rozhodovat o udělení statusu uprchlíka, přísnější pravidla pro soudní odvolání atp.).

⁷³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, čl. 6.

⁷⁴ Tamtéž, čl. 31 odst. 2.

⁷⁵ Tamtéž, čl. 46 odst. 3.

znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a to s účinností od 18. prosince 2015.

Směrnice 2013/32/EU zavádí povinnost vyslechnout žadatele s pomocí tlumočnicka a poučit ho o jeho právech. Cílem je zjistit, zda žadatel splňuje podmínky pro přiznání statutu uprchlíka. Poté mohou nastat dva případy. V tom prvním je žadateli o azyl přiznán statut uprchlíka, což mu zajišťuje některá práva, jako je např. přístup k povolení k pobytu, pracovní příležitost a zdravotní péče. Ve druhém případě je žadateli statut uprchlíka odmítnut. V tomto případě má žadatel možnost podat proti rozhodnutí o odmítnutí statutu uprchlíka opravný prostředek a žadatel je znovu postaven na křižovatku a čeká, kdy jeho situaci prošetří soud, který buď může rozhodnutí potvrdit (v tom případě by byl žadatel vrácen do země svého původu nebo tranzitu), nebo zrušit negativní rozhodnutí a statut uprchlíka mu přiznat. V České republice je podle právního řádu České republiky takovým opravným prostředkem žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 SŘS⁷⁶, kterou se žadatel může domáhat přezkoumání rozhodnutí o přemístění. Takto jsem okrajově nastínila průběh azylového řízení dle novelizované směrnice o azylovém řízení.

8.7.1.3 *Návratová směrnice*

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „*navratová směrnice*“). Důvodem přijetí této směrnice byla potřeba zavést jasná, spravedlivá a průhledná pravidla pro účinnou návratovou politiku pro všechny státní příslušníky třetích zemí, kteří nesplňují nebo přestali splňovat podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v členském státě.⁷⁷

V souladu se směrnicí o azylovém řízení by státní příslušník třetí země neměl být považován za osobu neoprávněně pobývající na území daného členského státu v případě, že v členském státě požádal o azyl, a to dokud nenabyde platnosti rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti o azyl nebo rozhodnutí o ukončení jeho oprávnění k pobytu.⁷⁸ Stanovuje se povinnost členského státu

⁷⁶ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, preambule (5).

⁷⁸ Tamtéž, (9).

vydat písemné potvrzení tomu, kdo neoprávněně pobývá na jejich území a nemůže být zatím vyhoštěn, a to z důvodu případné správní kontroly, neboť takové osoby mají zvláštního postavení. Donucovací a zajišťovací prostředky podléhají zásadě proporcionality, jakož i zásadě subsidiarity. Samozřejmě vše by mělo fungovat na základě spolupráce mezi institucemi, které jsou zapojeny do procesu navrácení a členskými státy.

8.7.1.4 Směrnice o podmínkách přijímání

Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, zkoumá přístup k podmínkám pro přijímání žadatelů o azyl v době čekajíc na vyřízení své žádosti. Dle směrnice musí být zajištěn přístup k ubytování, zdravotní péči, stravě a zaměstnání. V roce 2013 došlo k novele v důsledku snahy o zajištění lepší a harmonizovanější normy pro podmínky přijímání v celé Evropské unii a to vydáním směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění).

Novela se zabývá zejména stanovením společných pravidel ve věci zajišťovacího institutu zadržení žadatelů o azyl. Do popředí se udává respektování jejich základních práv, a to např. stanovením seznamu důvodů pro zadržení, omezování zadržování nezletilých osob či osob jinak zranitelných a zavádí lhůtu pro přístup žadatele k zaměstnání a to nejpozději do 9 měsíců.

Čtyři směrnice vyplývající z cílů vytyčených Plánem politiky legální migrace:

8.7.1.5 Směrnice o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadující vysokou kvalifikaci

Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadující vysokou kvalifikaci. Společné podmínky pro takové přijetí jsou pracovní smlouva, profesní kvalifikace a mzda, která je stanovena nad minimální hranicí dle národního práva. Těm šťastnějším, kteří budou přijati, bude vydáno povolení k pobytu sloužící zároveň jako pracovní povolení – tzv. *modrá karta*.

8.7.1.6 *Směrnice o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě.*

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě. Touto směrnicí se zjednodušují podmínky a pravidla pro vydávání jednotného povolení k pobytu a pracovního povolení.

V České republice došlo k implementaci směrnice prostřednictvím přijetí zákona č. 101/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, dále zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti a další související zákony. Právní úprava zavádí tzv. zaměstnanecké karty, což je nový druh povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem zaměstnání a nahrazuje tak vízum k pobytu nad 90 dní za stejným účelem, dále pak povolení k dlouhodobému pobytu za též účelem a zelenou kartu, která se již dále nebude vydávat. Platnost karty bude stanovena maximálně na dobu dvou let s možností opakovaného prodloužení.

8.7.1.7 *Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci.*

Směrnice upravuje pružný systém pro vstup založený na poptávce a objektivních kritériích, jako je platná pracovní smlouva nebo závazná pracovní nabídka uvádějící základní aspekty smlouvy nebo pracovněprávního vztahu.⁷⁹ Členské státy získají určitou flexibilitu týkající se vydávání povolení pro přijetí sezónních pracovníků.

8.7.1.8 *Směrnice o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti*

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě

⁷⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci, (22).

převedení v rámci společnosti. K implementaci došlo v České republice novelou č. 222/2017 Sb., která novelizuje zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, jako např. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*Zákon o pobytu cizinců*“).

8.8 Lisabonská smlouva

Dne 13. prosince 2007 završili nejvyšší představitelé Evropské unie proces vyjednávání o základních otázkách, z čehož vzešla smlouva novelizující stávající základní smlouvy, tj. Smlouvu o EU a Smlouvu o založení EU, nazvaná oficiálně Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále o ni budu hovořit pouze jako o „*Lisabonské smlouvě*“). Dle mého názoru přinesla Lisabonská smlouva do oblasti migračního práva poměrně malou změnu.

Jedním z hlavních přínosů Lisabonské smlouvy do oblasti migrace a azylu je nové ustanovení čl. 79 Smlouvy o fungování Evropské unie, které stanoví řádný legislativní proces také ve věci vstupu a pobytu na území členských států, a tak poskytuje Evropskému parlamentu větší zapojení do otázek legální migrace. Nově bude Rada o těchto otázkách hlasovat kvalifikovanou většinou místo dosavadního principu jednomyslnosti. Dle mého názoru je takové spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu zdlouhavé a zbytečně komplikované, na druhou stranu může Evropský parlament přinést do debaty nové myšlenky a pohledy na lidskoprávní a humanitární aspekty.

Článek 79 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy zavádí novou kompetenci Evropské unie v otázce podpory integrace legálních migrantů z třetích zemí, ovšem s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států. Dále pak odst. 5 stejného článku pak vysvětluje, že se pravomoci Evropské unie v oblasti legální a nelegální migrace nedotýkají práva členských států na stanovení konkrétních kvót pro migrující pracovníky z třetích zemí.

Lisabonská smlouva zcela zrušila tří pilířovou strukturu Evropské unie a ve svém závěrečném ustanovení v čl. 47 Smlouvy o Evropské unii přiznává Unii právní subjektivitu, i když ji de facto unie měla již předtím při zastupování Unie navenek, nebo při uzavírání mezinárodních smluv. Nově zakotvuje právo

členského státu vystoupit z Evropské unie, když zakotvuje postup pro dobrovolné vystoupení členského státu bez jakýchkoli podmínek. Zdůrazňuje tak dobrovolnosti evropského integračního systému.

Hlava IV o vízové, azylové a přistěhovalecké politice a jiných politikách týkajících se volného pohybu osob Smlouvy o Evropském společenství se nově začleňuje do Smlouvy o fungování Evropské unie jako Hlava V pod názvem „*Prostor svobody, bezpečnosti a práva*“.⁸⁰

Dále bych chtěla zmínit Kapitulu 2 Smlouvy o fungování Evropské unie pod názvem „*Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví*“. Cílem této migrační a přistěhovalecké politiky by mělo být zajištění účinného řízení migračních toků, předcházení a boj proti nedovolenému přistěhovalectví, spravedlivé zacházení s přistěhovanci ze třetích zemí, právo všech osob bez ohledu na jejich státní příslušnost pohybovat se uvnitř Evropské unie bez hraniční kontroly, a také zakotvuje povinnost kontroly na vnějších hranicích Unie. Evropský parlament a Rada tak bude přijímat opatření v této oblasti prostřednictvím kvalifikované většiny, tedy řádným legislativním postupem.

8.9 Stockholmský program

Výsledky programu z Tampere a Haagského programu dosáhly výrazného pokroku, když byly odstraněny kontroly na vnitřních hranicích v schengenském prostoru a správa vnějších hranic Evropské unie se snažila být soudržnější.

V důsledku rozvoje globálního přístupu k migraci je vnější rozměr migrační politiky zaměřen na dialog a partnerství se třetími zeměmi na základě společných zájmů. Cílem Evropské unie bylo ještě více posílit spolupráci s partnerskými zeměmi. Haagský program skončil v roce 2009, a proto bylo potřeba vypracovat další víceletý konkrétnější program, který by stanovil obecné priority a politické cíle, včetně určení politického přístupu k otázkám migrace a azylu na období 2010 až 2015. Proto byl přijat tzv. *Stockholmský program*.

Jeden z hlavních cílů nejen programu, ale celé Evropské unie, je vypracování komplexní evropské politiky v oblasti migrace založené na

⁸⁰ Lisabonská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii a smlouvu o založení Evropské unie. Lisabonská smlouva [online]. Brusel: zástupci vlád členských států, 2007 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: http://www.euroskop.cz/gallery/2/738-lisabonska_smlouva.pdf, s.76.

solidaritě a odpovědnosti.⁸¹ Dle programu je potřeba zpřístupnit azylové řízení pro osoby, které opravdu ochranu potřebují a také potlačit, předejít a bojovat proti nelegální migraci.

9 Dublinský systém

9.1 Dublin I

Dublinské dohody neboli Dublinský systém, je jedním z nejvýznamnějších iniciativ v oblasti azylové politiky. Jedná se o mechanismus, který stanovuje příslušnost jednoho státu k posouzení žádosti cizince o mezinárodní ochranu, kdy tento stát ve věci rozhodne, ať je žádost o mezinárodní ochranu podána kdekoli na území členských států EU, Norska, Islandu, Lichtenštejnska anebo Švýcarska.

Úplně poprvé se o otázce příslušnosti státu k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu věnovala Schengenská prováděcí úmluva, která byla přijata k provedení Schengenské dohody z roku 1985. Jedná se o realizační dokument platný od roku 1995. Stanovila detailní pravidla pro určení smluvního státu příslušného k projednání a posouzení žádosti o udělení azylu. Z důvodu skutečnosti, že smluvními stranami této úmluvy většina členských států Evropského společenství nebyla, bylo nezbytné přijmout jiný dokument. Tím byla Úmluva o určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropského společenství – tzv. *Dublinská úmluva* (dále v textu budu používat označení *Dublinská úmluva*, *Dublin I* či *Úmluva*), která vstoupila v platnost až 1. 9. 1997⁸². K tehdejším členským státům Evropského společenství se jejími smluvními stranami staly také Norsko a Island.

Hlavní záměr Dublinské úmluvy byla skutečnost, že jedinou zemí, která bude příslušná k projednání žádosti o azyl v Evropě, bude ta evropská země (včetně Norska a Islandu), do které žadatel vstoupí. Úmluva měla zajistit co nejrychlejší určení příslušnosti evropské země k posouzení žádosti o azyl a

⁸¹ Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je. Stockholmský program [online]. Brusel: Rada Evropské unie, 2009 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/agenda-eu-na-mv-vicelety-program-pro-oblast-spravedlnosti-a-vnitřních-veci.aspx>, čl. 1.1. – Evropa jako prostor odpovědnosti, solidarity a partnerství v záležitostech migrace a azylu

⁸² Dublinská úmluva byla podepsána dne 15. 6. 1990 a stala se závaznou pro smluvní strany dne 1. 9. 1997

vyloučit tak podání několika žádostí o azyl v různých státech (tzv. „*asylum shopping*“), nebo naopak vyloučit případy, kdy se zdálo, že není příslušná žádná země (tzv. „*refugee in orbit*“).⁸³

Dublinká úmluva (někdy také Dublinká konvence) ve svém čl. 1 vymezuje pojmy azylového práva. Cizince vymezuje jako každou jinou osobu než státního příslušníka členského státu. Žádost o azyl je žádost, kterou cizinec žádá od jednoho členského státu ochranu podle Ženevské konvence, dovolávaje se postavení uprchlíka ve smyslu článku 1 Ženevské konvence doplněné Newyorským protokolem. Žadatele o azyl vymezuje jako cizince, který podá žádost o azyl, o níž ještě nebylo definitivně rozhodnuto. Posouzením žádostí o azyl vymezuje souhrn opatření pro posouzení rozhodnutí nebo soudy vynesené kompetentními úřady ohledně žádosti o azyl, vyjma řízení o určení odpovědného za posouzení žádosti o azyl na základě ustanovení této konvence. Dále vymezuje povolení k pobytu, kterým je každé povolení vydané úřady jednoho členského státu povolující pobyt cizince na jeho území, vyjma víz a povolení k pobytu vydaných během projednávání žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl. Vstupní vízum je povolení nebo rozhodnutí jednoho členského státu za účelem povolení vstupu cizince na jeho území, s výhradou, že budou splněny ostatní podmínky vstupu. A v neposlední řadě vymezuje pojem transiitní vízum, kterým je povolení nebo rozhodnutí jednoho členského státu za účelem povolení tranzitu cizince na jeho území či do transiitní zóny přístavu nebo letiště, s výhradou, že budou splněny ostatní podmínky tranzitu.⁸⁴

Za účelem účinného uplatňování Dublinké úmluvy bylo přijato nařízení Rady č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému EURODAC pro porovnávání otisků prstů. Žadatelům o azyl jsou snímány otisky prstů, které jsou následně odeslány do této databáze.⁸⁵ EURODAC je systém pro srovnání otisků prstů žadatelů o azyl a některých kategorií ilegálních přistěhovalců, a to bez ohledu na to, kde se v EU nachází. Díky tomuto systému jsou členské státy

⁸³ BATTJES, Hemme, BROUWER, Evelien. The Dublin Regulation and Mutual Trust: Judicial Coherence in EU Asylum Law? Review of European Administrative Law. 2015, s.1

⁸⁴ Dublinká konvence; Dánsko, v Dublinu dne 16. 6. 1990, v Římě dne 7. 12. 1990 a v Lucemburku dne 13. 6, čl. 1 písm. a) až g)

⁸⁵ Nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 z 11. prosince 2000 o zřízení „EURODAC“ pro porovnání otisků prstů za účelem účinného použití Dublinké úmluvy (32000R2725). Nové nařízení přišlo v roce 2013, a to nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 603/2013 ze dne 26. 6. 2013 o zřízení systému EURODAC pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení EU č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

informování o osobách, které byly zadrženy v souvislosti s nezákonným překročením vnějších hranic Evropské unie. Napomáhá také při určování, který členský stát je odpovědný za projednání žádosti o azyl. Zajímavé je, že kromě otisků zahrnují údaje o osobě také jeho zemi původu, pohlaví, místo a datum podání žádosti o azyl nebo zadržení dané osoby, referenční číslo, datum sejmutí otisků prstů a datum předání údajů ústřední jednotce.

Nařízení z roku 2000 bylo novelizováno v roce 2013, kdy jedna z nejdůležitějších změn bylo umožnění vnitrostátní policii a Europolu porovnávat otisky prstů pořízených v souvislosti s vyšetřováním trestných činů s těmi otisky obsaženými v systému EURODAC, neboť do té doby bylo možné použít databázi pouze k azylovým účelům.

9.2 Dublin II

Amsterodamská smlouva zakotvila povinnost přijetí komunitárního práva v oblasti vízové, azylové, přistěhovalecké politiky včetně úpravy kritérií určujících odpovědnost členského státu za posouzení žádosti o azyl, a to konkrétně ve svém čl. K 1 (čl. 63 Smlouvy o založení Evropského společenství). Důsledkem takového požadavku přijala Rada Evropského společenství dne 18. 2. 2003 nařízení č. 323/2003, stanovující kritéria a mechanismy pro určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států Evropských společenství tzv. *Dublin II* (dále v textu budu používat označení *Dublin II*, nebo *Dublinské nařízení* či *Nařízení*).⁸⁶ Dublin II platí pro členské státy EU, včetně Velké Británie a Irska (na základě jejich výslovného souhlasu), ale s výjimkou Dánska. I nadále ale platí Dublinská úmluva. Celý tento komplex mechanismu (včetně nařízení Dublin III, o kterém se zmíním níže) se nazývá „*Dublinský systém*“.

Nařízení Dublin II navazuje na Dublinskou úmluvu, kdy jeho cílem je zajistit, aby azylová žádost podaná v EU byla posouzena jednou zemí. Nástrojem sloužícím k naplňování cílů nařízení je systém EURODAC, o kterém jsem se zmiňovala výše. Příslušný stát pro projednání žádosti je určen na základě kritérií objektivních a humanitárních (nebo hybridních⁸⁷). Hlavním kritériem je

⁸⁶ Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 z 18. února 2003, kterým se stanovují kritéria a mechanismy pro určení odpovědnosti členského státu za posouzení žádosti o poskytnutí azylu podané státním příslušníkem třetí země v jednom z členských států (320003R0343).

⁸⁷ Čl. 14 reguluje situaci, kdy členové jedné rodiny podají simultánně azylové žádosti v různých zemích EU. Za této situace je příslušný pro všechny žádosti členů jedné rodiny

úvaha, že za projednání žádosti je odpovědna ta země, která sehrála nejdůležitější roli při umožnění vstupu žadatele na území EU. Příkladem může být např. udělení víza žadateli, či tolerování nelegálního pobytu pozdějšího žadatele na svém území. Objektivní kritéria v Dublin II jsou doplněna humanitárními ohledy, především respektováním jednoty rodiny. To se projevuje v možnosti státu upustit od aplikace Dublin II a žádost projednat podle čl. 3 odst. 2 Dublin II.

Dalším příkladem humanitárnosti je uplatnění humanitární klauzule podle čl. 15 pro sjednocení příslušníků rodiny a dalších závislých příbuzných. Rozdílem mezi těmito dvěma případy (první - obecná derogace a druhý - humanitární klauzule) je v tom, že v prvním případě se jedná o rozhodnutí členské země, kdy v případě druhém se jedná o objektivní stanovení odpovědnosti. V případě objektivní odpovědnosti nemůže členská země projednání odmítnout.

Po srovnání Dublin I a Dublin II jsem zjistila, že humanitární kritéria byla posílena a rozšířena. Nově např. upravuje určení odpovědné země u nezletilého žadatele bez doprovodu a umožňuje, aby byly sjednocovány rodiny žadatelů o azyl.⁸⁸ V případě humanitárních kritérií bude transfer žadatele o azyl v souladu s jeho vůlí a zájmy, v opačném případě podle použití kritérií objektivních bude jeho transfer s jeho vůlí a zájmy v rozporu.

Při studii Dublinské úmluvy a Dublinského nařízení jsem si položila otázku, zda se v dublinských případech jedná o jedno evropské azylové řízení, anebo o dvě azylová řízení. Žadatel o azyl podá žádost v zemi A, která po aplikaci Dublinského systému rozhodne o příslušnosti jiné země, a následně další příslušná země B vydá meritorní rozhodnutí. Ovšem ani Dublin I ani Dublin II na tuto otázku nedává jednoznačnou odpověď. Při uplatnění teorie o dvou řízeních by docházelo ke snižování ochrany žadatele omezováním svobody pohybu a pobytu, neboť žadatel v době předávání z jedné země do druhé není považován za žadatele. Doba předávání může doposud trvat až šest měsíců.

Z výše uvedeného vyplývá, že pokud nebude jasně upravena povaha azylového řízení z hlediska Dublinského systému, bude dále docházet ke snižování ochrany žadatele ve smyslu omezování jeho svobody pohybu a

ten stát, který je odpovědný (1) za projednání žádostí většiny členů rodiny nebo (2) žádosti nejstaršího člena rodiny.

⁸⁸ Nařízení č. 323/2003, stanovující kritéria a mechanismy pro určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států Evropských společenství, čl. 6.

pobytu. Cílem dublinského systému a tedy společného azylového systému EU by rozhodně nemělo být to, že se žadatel dostane do horšího postavení než bez uplatnění takového nařízení.

Jak si můžeme všimnout, Dublin I je mezinárodní smlouvou a v případě Dublin II došlo ke změně právního charakteru pramene práva, a to tím, že Dublin II je nařízením Evropského parlamentu a Rady a je tak sekundárním pramenem evropského práva. Nařízení je pro členské státy EU přímo závazné a není třeba ho začleňovat do vnitrostátních právních předpisů. Přistoupením České republiky do EU bylo nutné přistoupit jak k Úmluvě, tak k nařízení, a přizpůsobit tak azylové řízení evropským standardům.

Ministerstvo vnitra tak znovelizovalo k datu 1. 2. 2005 zákon o azylu⁸⁹. Došlo k několika změnám, kdy tou hlavní změnou právě ve smyslu omezování svobody pobytu a pohybu je novelizace §46 týkající se povinnosti ubytování. Nově byl zakotven zákaz cizince, jemuž bylo řízení o udělení azylu zastaveno z důvodu nepřijatelnosti jeho žádosti o udělení azylu podle § 10a písm. b) (to je právě dublinský případ), opustit přijímací nebo ubytovací středisko až do doby, než bude dopraven do členského státu EU příslušného k posuzování žádosti o udělení azylu, s výjimkou opuštění za účelem vycestování z území.⁹⁰ Dále podle odst. 4 se za opuštění azylového zařízení nepovažují některá opuštění zařízení za účelem např. poskytnutí neodkladné zdravotní péče, provedení lékařského vyšetření, za účelem účasti žadatele o udělení azylu před orgánem veřejné moci.⁹¹ Dle mého názoru je omezení svobody přísné natolik, že by se mohlo jednat až o detenci, a není vyloučené, že v některých případech dojde k porušení čl. 5 Evropské úmluvy o lidských právech. Novelizace stanovila v §8 odst. 2 příslušnost Ministerstva k určení členského státu EU příslušného k posuzování žádosti udělení azylu v případech, kdy sama Česká republika nebude příslušná.

Dle Stanoviska SOZE (Sdružení občanů zabývajících se emigranty) k Dublinskému nařízení byla Dublinské úmluvě vytýkána zdlouhavost i neefektivnost azylového řízení, a dokonce nejasnost jednotlivých kritérií, což se vydáním Dublinu II nijak nezlepšilo. Provádění nařízení je velice nákladné a efektivnost poměrně nízká.⁹² Z mých závěrů vyplývá, že Dublin II nepřináší

⁸⁹ Zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu).

⁹⁰ Tamtéž, §46 odst.3 (účinnost od 1.2.2005).

⁹¹ Zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, §46 odst. 4.

⁹² Stanoviska SOZE (Sdružení občanů zabývajících se emigranty) k nařízení Rady EU č. 343/2003, přijaté dne 18. 2. 2003, stanovící kritéria a postupy pro určení členského státu

spravedlivý systém zabezpečení přerozdělování žádostí o azyl mezi jednotlivé členské státy, a spíše se zaměřuje na předání odpovědnosti členskými státy za žadatele o azyl. Dle mého názoru potvrzeného i Stanoviskem SOZE, celý Dublinský systém opomněl na princip solidarity.⁹³ Evropa se díky nařízení stává pevností, která posiluje střežení svých vnějších (ale i vnitřních) hranic. V důsledku toho se téměř jedinou možností, jak se dostat do Evropy, stává nelegální migrace, neboť žadatelé o azyl jsou čím dál víc omezováni na svých právech a dostat svému spravedlivému rozhodnutí o udělení azylu je čím dál tím zdoluhavější.

Tím, že nárazníkové státy Evropské unie dostatečně neochrání své hranice, dochází ke zvyšování podání žádostí o azylu. Při aplikaci dublinského systému tak státem, který bude odpovědný za posouzení žádosti o azylu, je ten stát, na jehož území se žadatel nachází. Dojde tak k jeho potrestání za to, že nedokázal dostatečně zabezpečit své hranice.

Dalším důsledkem dublinského systému je šíření informací mezi migranty, že nejúčinnější je zničit všechny dokumenty a doklady, které by sloužily jako důkaz pro určení odpovědného státu pro azylové řízení, nebo naopak si shánějí doklady falešné.

Pozitivním na Dublin II vnímám humanitární klauzule, zejména slučování rodinných příslušníků. Velkým nedostatkem, jak jsem již zmiňovala, je zdoluhavé azylové řízení a jeho neefektivnost, propojení odpovědnosti za žádost o azyl s odpovědností za hraniční kontroly a také neodkladnost účinku opravných prostředků proti rozhodnutí o přemístění.

9.3 Dublin III

Důležité je podotknout, že nařízení Dublin II bylo novelizováno a došlo tak ke zrušení nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, ke dni 18. 7. 2013.

odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom ze členských států příslušníkem třetího státu, ze dne 7.4.2004, s.3

⁹³ Stanoviska SOZE (Sdružení občanů zabývajících se emigranty) k nařízení Rady EU č. 343/2003, přijaté dne 18. 2. 2003, stanovící kritéria a postupy pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom ze členských států příslušníkem třetího státu, ze dne 7.4.2004, s.4.

Dalšího dne vstoupilo v platnost nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (tzv. *Dublin III*). S ohledem na zhodnocení účinků zrušeného nařízení dochází novelou k nezbytným změnám vedoucím ke zlepšení dublinského systému a to zejména poskytování ochrany žadatelům o mezinárodní ochranu.

Nově se ustanovuje možnost přezkoumání fungování dublinského systému na základě provedení zhodnocení jeho ekonomických, sociálních a právních dopadů. Postup určení příslušného členského státu podle Dublinu III by měla určovat směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statutu mezinárodní ochrany. Dublin III vyzdvihuje zásadu nejlepšího zájmu dítěte⁹⁴, respektování rodinného života, a to zejména zachování celistvosti rodiny, důkladného posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, osobního pohovoru a stěžejním prvkem společného evropského azylového systému je zásada solidarity a vzájemné důvěry⁹⁵. Institut zajištění by měl být využíván v souladu se zásadou proporcionality a nezbytností. Komise je zmocněna provedením tohoto novelizovaného nařízení a to v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecní zásady, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí.⁹⁶

Při porovnání české a anglické jazykové verze Dublinu III jsem došla k závěru, že český překlad nařízení je nepřesný. Příkladem je překlad samotné preambule, která ve své české jazykové verzi stanoví, že přezkum musí „zahrnovat jak přezkum toho, jak je uplatňováno toto nařízení, tak přezkum po

⁹⁴ A to hlavně v souladu s Úmluvou OSN o právech dítěte z roku 1989 a Listinou základních práv Evropské unie.

⁹⁵ Zejm. rozsudek ESD ve věci N. S. a další, ze dne 21. 12. 2011 C 411/10 a C 493/10, bod 78.

⁹⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

*právní i skutkové stránce v členském státě, do kterého je žadatel přemístován.*⁹⁷

Jak si můžeme všimnout, z věty není zřejmé, co je předmětem přezkumu. Odpověď ovšem nalezneme v anglické jazykové verzi, která stanoví: „*an effective remedy against such decisions should cover both the examination of the application of this Regulation and of the legal and factual situation in the Member State to which the applicant is transferred.*”⁹⁸ Předmětem vyplývajícím z anglické jazykové verze je tedy posouzení situace v členském státě, do kterého je žadatel přemístován a to jak po právní, tak i skutkové stránce.

Cílem celého dublinského systému je zejména stanovení jasných a proveditelných pravidel pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl (mezinárodní ochrana). Jedná se hlavně o zabránění zahlcování systému několikanásobnými žádostmi podanými jedním žadatelem ve více státech EU. Nutno dodat, že tato motivace by do určité míry měla být snížena již jen tím, že postupně dochází k harmonizaci podmínek azylového řízení, podmínek pro ubytování žadatelů a zacházení s nimi, jako i podmínek pro udělení statusu uprchlíka či osoby požívající doplňkovou ochranu.⁹⁹

9.3.1 Novelizace nařízení Dublin III?

Po zhodnocení nařízení Dublin III došla Evropská komise k závěru, že nařízení má opět řadu nedostatků, které by se měly odstranit. V první řadě je to nezohlednění kapacity členských států a nařízení neřeší situace, kdy je na státy vyvíjen neúměrný tlak. Dále bylo zjištěno, že mnoho členských států informuje žadatele pouze obecně nebo dokonce jsou informace zastaralé, čili v nesouladu s požadavky stanovenými v čl. 4 odst. 1.¹⁰⁰

Co se týče kritéria rodinných vazeb, bylo zjištěno, že různé členské státy používají pro tato kritéria podstatně odlišné důkazy. Hlavním důkazem je

⁹⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, (19).

⁹⁸ Regulation (EU) No 604/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2013, establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), (19).

⁹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 1. června 2015, č.j. 49 Az 56/2015-41, s.3.

¹⁰⁰ Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation. Final report [online]. Brussels: COM, 2016 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en.

obvykle písemný doklad o rodinné vazbě (např. oddací list nebo rodný list), který ovšem žadatel většinou u sebe nemá a je velice obtížné ho obstarat.

Z tabulek vypracovaných Evropskou komisí v hodnocení nařízení Dublin III vyplývá, že počet žádostí o „přijetí zpět“ byl významně vyšší než počet žádostí o „převzetí“. V období od roku 2008 do roku 2014 bylo z odchozích dublinských žádostí 72% žádostí o přijetí zpět a zbylých 28% žádostmi o převzetí. Příchozí dublinské žádosti se o mnoho nelišily, 74% žádostmi o přijetí zpět a 26% žádostmi o převzetí. Dále z tabulek vyplývá, že celkový počet žádostí o převzetí a přijetí zpět se od roku 2008 do roku 2014 téměř zpětinásobil.¹⁰¹

Odlišné postupy byly shledány i v případě praxe zajištění, což často vede k právní nejistotě. Některé státy totiž využívají institut zajištění od začátku dublinského řízení, některé až tehdy, pokud příslušný členský stát žádost o přemístění přijal.

Abych se nezajímala jen odlišnostmi, všechny členské státy společně zavedly soudní opravné prostředky a stanovily přiměřenou lhůtu k podání opravného prostředku. Ovšem přiměřená lhůta už je zase výrazně liší.

Cílem již Dublinské úmluvy předcházet podávání více žádostí jedním žadatelem zůstává k dnešnímu dni velkým problémem. Dle hodnocení nařízení Dublin III bylo zjištěno, že v roce 2014 téměř každý čtvrtý žadatel podal již dříve žádost v jiných členských státech, z čehož vyplývá, že ačkoli se tomu snaží dublinský systém zabránit, moc se mu to nedaří.

Z výše uvedených důvodů došlo ke zpracování návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států zpracované ke dni 4. 5. 2016 – tzv. *Dublin IV*.¹⁰² Jedná se první krok k rozsáhlé reformě společného evropského azylového systému v souvislosti s masivním nekontrolovatelným přílivem migrantů do členských států a následnému porušování pravidel. Příkladem masivních migračních vln

¹⁰¹ Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation. Final report [online]. Brussels: COM, 2016 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en.

¹⁰² Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřacované znění), COM/2016/0270 final – 2016/0133 (COD) ze dne 4. 5. 2016.

jsou zejména situace v přímořských státech jako je Itálie nebo Řecko, kdy v září 2015 musela Rada vydat dvě rozhodnutí o relokaci.¹⁰³ Cílem relokace bylo ulehčit daným státům od zátěže přibývajících migrantů, tím i žádostí o azyl, a přesun příslušnosti rozhodnout o žádosti na jiné členské státy.

Druhým krokem se stane reforma směrnice o azylovém řízení, kvalifikační směrnice i směrnice o podmínkách přijímání. Snaha reformem je především vyřešit stálý problém, který se se společným evropským azylovým řízením táhne již od Dublinské úmluvy a tím je rychlost azylového řízení a jeho efektivnost.

Cílem Dublinu IV je opět získat kontrolu nad azylovým řízením, posílit spolupráci mezi členskými státy i s třetími zeměmi, vytvořit spravedlivý a udržitelný systém pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl, sbližování azylových systémů, vylepšit systém EURODAC. V první fázi reformy je také připraven návrh přepracovaného znění nařízení o EURODACu a návrh na zřízení Agentury Evropské unie pro azyl. Dále vyplnit mezery ve stanovení povinností žadatelů a důsledky nedodržení těchto povinností, zrušit ustanovení o zániku příslušnosti, výrazné zkrácení lhůt pro odesílání žádostí, silnou odpovědnost mezi členskými státy a hlavní změnou je zavedení korekčního přidělovacího mechanismu solidarity a zakotvit tak nástroj umožňující dostatečnou reakci na enormní množení žádostí o azyl v členských státech EU.

Zda dojde ke zlepšení výše stanovených cílů pomocí reformy, se dozvíme za pár let. Nicméně celkové finanční zdroje určené k podpoře reformě dublinského systému na období 2017-2020 se odhadují na 1 828,6 milionu EUR. Částka by měla sloužit na náklady na přemístění po spuštění korekčního mechanismu, na zřízení a provoz informačních systémů, jako i na podporu rozvoje nezbytné přijímací kapacity, zejména ve státech s vysokým počtem žadatelů o azyl.¹⁰⁴

¹⁰³ Rozhodnutí Rady 2015/1523 ze dne 14. září 2015 a rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015.

¹⁰⁴ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění), COM/2016/0270 final – 2016/0133 (COD) ze dne 4. 5. 2016, bod 4 Rozpočtové důsledky.

10 Právní úprava azylu v České republice

Na ústavní úrovni je azyl upraven v čl. 43 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a bývá často označován jako azyl ústavní či politický. Stejný čl. zakotvuje možnost odepření azylu tomu, kdo jedná v rozporu se základními lidskými právy a svobodami. To ovšem nemění nic na situaci, že je Česká republika vázána mezinárodním právem a unijním právem poskytovat azyl v širší míře.

Na zákonné úrovni provádí ústavní úpravu azylu zákon o azylu¹⁰⁵, který zrušil zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících, a to konkrétně ve svém § 12 písm. a), dle kterého se udělí azyl cizinci, „*bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod*“¹⁰⁶. Dále nad rámec ústavní úpravy zákon o azylu rozšiřuje udělení azylu tomu, kdo má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě posledního trvalého bydliště (důvody udělení azylu).¹⁰⁷ Dle mého názoru se toto ustanovení §12 písm. b) vymyká ústavnímu vymezení azylu a směřuje spíše k uprchlictví. Ve svém § 14 zákon o azylu odráží unijní právní úpravu, když stanoví doplňkovou ochranu cizincům a to vymezením humanitárního azylu.

Je to stát, kdo rozhoduje o tom, komu umožní vstup na své území¹⁰⁸ a to především vymezením mantinelů, podmínek a kritérií v rámci objektivního práva. Jedním ze základních principů jednotného svrchovaného demokratického právního státu je rovnost každého před zákonem. Je nutné mít tento princip na paměti i v případech rozhodování státu o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky. Dle mého názoru v případě, že žadatel splní všechna kritéria a podmínky pro udělení azylu dle objektivního práva stanoveného členským státem a zároveň rozhodnutí nezávisí na správním uvážení, vzniká žadateli subjektivní právo na udělení azylu.

Ovšem otázka vzniku subjektivního práva na udělení azylu není jednotná a většina autorů odborné literatury se přiklání k názoru, že žadatel žádné

¹⁰⁵ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁶ Tamtéž, §12 písm. a)

¹⁰⁷ Tamtéž, §12 písm. b).

¹⁰⁸ PAVLÍČEK, V. Ústavní právník k migrační krizi: Stát rozhoduje, komu umožní vstup. Rozhovor z 11. 7. 2016. <https://www.novinky.cz/> [cit. 5. 9. 2016].

subjektivní právo na udělení azylu nemá.¹⁰⁹ Na druhou stranu je to právě §12 zákona o azylu, který stanoví, že *azyl se udělí*, budou-li splněny předpoklady stanovené právě v tomto paragrafu. Dalším argumentem posilující můj názor týkající se subjektivního práva na udělení azylu je čl. 18 Listiny EU¹¹⁰, podle kterého je právo na azyl zaručen v případě splnění podmínek vyplývajících z Úmluvy o uprchlících, jejího protokolu z roku 1967 a základních unijních smluv.

Zákon o azylu používá pojem mezinárodní ochrana pro společné označení azylu a doplňkové ochrany. Uděluje se cizincům, kteří se nacházejí na území České republiky a nemohou se vrátit zpět do své země. V případě udělení mezinárodní ochrany mohou žadatelé pobývat na území České republiky.

Pro zopakování doplním, že zákon o azylu rozlišuje tři druhy azylu a to azyl z důvodu pronásledování, za účelem sloučení rodiny a humanitární azyl. Doplňková ochrana se dle českého práva uděluje z důvodu špatného zacházení (důvody podobné jako u udělení azylu z důvodu pronásledování) anebo za účelem sloučení rodiny (důvody stejné jako důvody pro udělení azylu za účelem sloučení rodiny). Ministerstvo vnitra rozhoduje o všech třech formách azylu i doplňkové ochrany v jednom společném řízení, které se nazývá „*řízení o mezinárodní ochraně*“.

Nejzávažnější problém je dle mého názoru skutečnost, že zákon o azylu pracuje s pojmem uprchlík, avšak pojem nikterak nedefinuje. Nerozlišuje pojem „*uprchlík*“ ve smyslu Ženevské úmluvy a směrnice 2011/95/EU a pojmem „*azylant*“. Uprchlíkem se stane osoba v okamžiku, kdy naplní znaky definice uprchlíka, přičemž azylantem je osoba, které byl azyl již udělen.¹¹¹ Dle mého úsudku si zákonodárci často neuvědomují rozdíly mezi danými pojmy, což je problém.

10.1 Podmínky vzniku práva na udělení azylu

Z pohledu mezinárodního práva se spíše hovoří o pojmu uprchlík, kdežto pojem azyl je záležitostí vnitrostátního práva. Člověk se stává uprchlíkem automaticky, objektivně, kdežto status azylanta musí být státem uznán.

¹⁰⁹ Např. PAVLÍČEK, V. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody. Praha: Linde, 1999, s. 341. nebo HENDRYCH, D. a kol. Právníký slovník. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 26, heslo Azyl, komentoval P. Šturma.

¹¹⁰ Listina základních práv a svobod Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, čl. 18

¹¹¹ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, §2 odst. 2.

Jak jsem již výše naznačila, otázka subjektivního práva na udělení azylu není jednoznačná. Přikloním-li se k názoru menšiny, a to k argumentům ukazujícím na existenci veřejného subjektivního práva, je důležité stanovit podmínky a kritéria, které musí být splněny, aby mohlo být žádosti o azyl v České republice vyhověno. Chtěla bych samozřejmě upozornit na skutečnost, že pro udělení azylu je třeba vycházet z relevantní platné úpravy práva mezinárodního, unijního a vnitrostátního. Ve svém rozboru budu vycházet z platné právní úpravy vnitrostátního práva, a to zejména ze zákona o azylu.

10.1.1 Podmínky podle zákona o azylu

Zákon o azylu je důležitým právním předpisem na zákonné úrovni, který stanovuje podmínky pro udělení azylu na vnitrostátní úrovni. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) interpretuje tento zákon a ve své dosavadní judikatuře vymezil kritéria, která musí žadatel o azyl kumulativně splnit.¹¹²

Prvním kritériem je skutečnost, že se žadatel o azyl musí nacházet mimo zemi svého původu. Toto kritérium však není zakotvené v žádném zákoně, neboť to vyplývá z povahy věci. Další podmínka, která musí být splněna, je mít důvodný strach, který vyplývá z §12 písm. b) zákona o azylu. Žadateli také musí hrozit újma, která dosahuje takové intenzity, že by se dala zařadit pod pojem pronásledování.¹¹³ Jedná se o takovou újmu, která osobu ohrožuje na životě, svobodě nebo na jejich základních lidských právech. NSS judikoval, že skutečnost, že má žadatel o azyl obavu z pronásledování ze strany soukromých osob, nebo že v zemi původu má ekonomické problémy, není důvodem pro udělení azylu.¹¹⁴ V případě pronásledování ze strany soukromých osob by mohla být podmínka pro udělení azylu splněna tehdy, jednalo by se o útoky v souvislosti s uplatňováním politických práv a svobod nebo z jiných důvodů pro udělení azylu (viz výše). Důležité ale je, aby žadatel o azyl požádal svoji zemi o ochranu před těmito útoky a ta mu nebyla poskytnuta.

NSS se ve své judikatuře zabýval výkladem pojmu „určitá sociální skupina“, jakožto jeden z důvodů udělení azylu: „Sociální skupina ve smyslu zákona o azylu je společenský útvar, jenž je určitelný natolik přesně, aby byl vůbec způsobilý k pronásledování. Příslušnost k sociální skupině je totiž nutno

¹¹² Rozhodnutí NSS ze dne 28. 5. 2009, sp.zn. 5 Azs 36/2008.

¹¹³ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 12 písm. b) ve spojení s §2 odst. 8.

¹¹⁴ Rozhodnutí NSS ze dne 19. 6. 2006 sp. zn. 5 Azs 300/2005.

*vnímat jako možnost, na jejímž základě může ČR poskytnout ochranu i z jiných důvodů motivujících k pronásledování, než z důvodu rasy, náboženství, národnosti či politického přesvědčení. Takovými důvody jsou typicky příslušnost k sexuální menšinám, skupinám spojeným přesvědčením nenáboženské a nepolitické povahy a jiným skupinám, jevícím znak způsobilý k pronásledování, jenž nemusel být zákonodárci v době přijímání zákona o azylu vůbec znám“.*¹¹⁵

S pronásledováním je spojené kritérium selhání ochrany v zemi původu, a také pronásledování z azylově relevantních důvodů. V neposlední řadě je to skutečnost, že se na žadatele o azyl nesmí vztahovat vylučující klauzule.¹¹⁶

Zákon o azylu také vymezuje důvody, pro které nelze azyl udělit. Jsou jimi zejména spáchání trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti, dále spáchání vážného nepolitického zločinu nebo zvláště krutého činu nebo činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů.¹¹⁷ Zákon dále stanoví důvody, které vylučují udělení doplňkové ochrany.¹¹⁸ Nezapomnělo se ani na situace, při kterých bude azyl nebo doplňková ochrana odejmuta¹¹⁹, ani na situace, při kterých zanikne mezinárodní ochrana.¹²⁰

Předmět úpravy zákona o azylu je vymezen v §1, kdy upravuje podmínky vstupu a pobytu cizince, který požádat Českou republiku o mezinárodní ochranu na území České republiky a pobytu azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany na území České republiky¹²¹, řízení ve věcech mezinárodní ochrany¹²² a další řízení vedené podle tohoto zákona, práva a povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany, azylanta, osoby požívající doplňkové ochrany na území a cizince, o kterém to stanoví tento zákon, působnost Ministerstva vnitra České republiky (dále jen „ministerstvo“) a Policie České republiky (dále jen „policie“) v této oblasti státní správy, státní integrační program a v neposlední řadě

¹¹⁵ Rozhodnutí NSS ze dne 19. 2. 2004, sp.zn. 2 Azs 69/2003.

¹¹⁶ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.

¹¹⁷ Tamtéž, § 15.

¹¹⁸ Tamtéž, §15a.

¹¹⁹ Tamtéž, §17, 17a.

¹²⁰ Tamtéž, §18.

¹²¹ Implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

¹²² Implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění) a nařízení Dublin III.

samotné azylové řízení. Jedná se tedy o zákon, který se aplikuje v případech osob, které se rozhodly na území České republiky požádat o mezinárodní ochranu formou azylu nebo doplňkové ochrany. Převážná část ustanovení se tak nebude aplikovat na cizince, kteří pouze přejíždí přes Českou republiku (a ta je tak tranzitní zemí) a zároveň požádali o mezinárodní ochranu formou azylu nebo doplňkové ochrany v jiné členské zemi Evropské unie.

10.1.2 Řízení o udělení mezinárodní ochrany

Řízení o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky se zahajuje vždy na návrh cizince, který má za to, že existují důvody pro udělení ochrany. O azyl a doplňkovou ochranu se žádá ve společném řízení a není možné tedy požádat pouze o azyl nebo pouze o doplňkovou ochranu.

Prvním krokem je podání prohlášení žadatele, ze kterého vyplývá úmysl požádat o udělení mezinárodní ochrany. Prohlášení ovšem musí být podáno na území České republiky, což je dle mého úsudku největší přítěží pro takové osoby a vede to k nelegální migraci. Není možné prohlášení podat ani prostřednictvím ambasády v zemi původu žadatele.

Největší počet žadatelů o mezinárodní ochranu v roce 2014 reprezentovaly národnosti z Ukrajiny (56,22%), Sýrie (11,79%), Vietnamu (6,99%) a Ruska (4,69%).¹²³

Poté, co se žadatel o mezinárodní ochranu podaří překročit státní hranice a učinit prohlášení o úmyslu požádat o udělení mezinárodní ochrany, zahájí se dle zákona o azylu správní řízení. Správním orgánem odpovědným za řízení o mezinárodní ochraně je Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky. V případě, že žadatel není mladší 18 let, nemusí být zastoupen ani zákonným zástupcem, ustanoveným zástupcem ze země původu či opatrovníkem.

Žadatelé vzniká povinnost se do 24 hodin po podání prohlášení dostavit do přijímacího střediska.¹²⁴ Zde je podroben identifikaci totožnosti, zdravotní prohlídce, předání svého cestovního dokladu a také jsou mu sejmuty otisky prstů. Se žadatelem také proběhne rozhovor, většinou s pomocí tlumočnicka, ve kterém je vyzván k uvedení skutečností, které ho vedly k odchodu z jeho země původu a další doplňující otázky. Při poskytování údajů je žadatel vyzván ke

¹²³ Infografika: Uprchlíci a čísla. Blog HATE FREE [online]. [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <https://www.hatefree.cz/blo/analyzy/1129-infografika-uprchlici-a-cisla>.

¹²⁴ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 3c.

sdělení, v jakém jazyku bude se žadatelem komunikováno tak, aby tomu rozuměl. Za účelem řízení mu tak bude bezplatně poskytnut tlumočnick. Cílem velice podrobného rozhovoru je zajistit si podklady pro vydání rozhodnutí ve věci. Zjištěné informace jsou poté porovnávány se skutečností, např. se situací v dané zemi, jsou dále hodnoceny a posuzovány z hlediska návaznosti a důvěryhodnosti. Často se stává, že v průběhu řízení je rozhovor se žadatelem opakován, jsou mu kladeny stejné nebo obdobné otázky a pozoruje se a hodnotí odchylnosti ve výpovědi. Žadatel je umístěn v přijímacím středisku, které nesmí opustit až do provedení určitých úkonů. Poté je přemístěn do pobytového střediska.¹²⁵

Žadatel má v přijímacím a následně i v pobytovém středisku nárok na ubytování, stravu, balíček základních hygienických potřeb, jakož i na kapesné a finanční příspěvek. Výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém řízení je zakotveno ve vyhlášce Ministerstva vnitra č. 376/2005 Sb., dle které úhrada za stravu poskytnutou v azylovém řízení činí 112,- Kč na osobu za kalendářní den a úhrada za ubytování poskytnuté v azylovém řízení činí 130,- Kč na osobu za kalendářní den.¹²⁶ Výše kapesného je žadateli stanovena na 16,- Kč za kalendářní den, což se k 1. 9. 2006 novelou č. 174/2006 Sb. zvýšilo téměř dvojnásobně a to na 30,- Kč.¹²⁷

Žadatelé jsou povinni setrvat v pobytovém středisku do vydání rozhodnutí, avšak dle azylového zákona mají právo opustit středisko na 10 dní v měsíci pod podmínkou, že opuštění nesmí být delší jak 24 hodin. V případě delšího opuštění musí žadatel písemně vyrozumět ministerstvo a uvést, na jak dlouho a kde se bude pohybovat. Důležité je také upozornit, že žadatelům je zajištěna zdravotní péče a to registrací u Všeobecné zdravotní pojišťovny na dobu určitou. Uplynutí doby si však už sám žadatel musí ohlídat a podat žádost o prodloužení registrace doložením dokumentu prokazující, že řízení stále probíhá.

Co se týče pracovních možností žadatele, není možné ho zaměstnat do 6 měsíců ode dne podání žádosti.¹²⁸ Po uplynutí 6 měsíců může žadatel získat práci v případě, že je držitelem platného povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce České republiky.¹²⁹ Vydání povolení je ovšem

¹²⁵ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, §46.

¹²⁶ Vyhláška č. 376/2005 Sb., kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém zařízení, výše kapesného a termíny jeho výplaty, § 1.

¹²⁷ Tamtéž, § 2.

¹²⁸ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, §99 písm. a).

¹²⁹ Tamtéž, § 97 písm. e).

podmíněno určitým příslibem zaměstnavatele, že v případě získání povolení k zaměstnání bude u zaměstnavatele zaměstnán. Což je velký problém, který žadatele velmi limituje a přispívá tím k posílení tzv. „práce na černém trhu“ - bez jakékoli smlouvy či dohody mimo pracovní poměr. Zaměstnavatelé tak získají pod hrozbou pokuty levnou pracovní sílu a žadatelé si přivydělají na lepší živobytí. Zákonodárce tak velmi striktně omezuje možnost práce žadatelů o mezinárodní ochranu. Je tomu tak ale správně?

V případě udělení mezinárodní ochrany má žadatel také volný přístup na trh práce a nepotřebuje povolení k zaměstnání.¹³⁰

Z praxe často vidíme, že dodržování lhůt ze strany správních orgánů je velice problematické. Není tomu ani jinak v řízení o udělení mezinárodní ochrany. Ministerstvo je povinno rozhodnout ve věci mezinárodní ochrany bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 6 měsíců ode dne, kdy byly poskytnuty údaje k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany, nebo ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí soudu o zrušení rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany a vrácení k novému projednání.¹³¹ V případě, že to ministerstvo nestihne, je mu dána ještě úniková cesta, a to možnost prodloužení této lhůty až o 9 měsíců v případech složitosti případu, velkého počtu žádostí podaných v jednu chvíli anebo nesplnění povinnosti ze strany žadatele a nemožnost tak rozhodnout.¹³² Lhůtu 9 měsíců lze ještě mimořádně prodloužit až o 3 měsíce, pokud je to nezbytné pro zjištění stavu věci, o němž jsou důvodné pochybnosti.¹³³ Ovšem co se myslí tím podáním velkého množství žádostí v jednu chvíli již zákon nespecifikuje.

V případě vydání kladného rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany a následného nabytí právní moci získá žadatel status azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany, čili postavení obdobné povolení k trvalému pobytu. Osobě se přiřadí rodné číslo, vydá se jí průkaz k povolení k pobytu, a také má právo zařadit se do Státního integračního programu, který pomáhá s integrací do české společnosti (např. bezplatné jazykové kurzy či pomoc při zařizování ubytování). Držitel má 8 dní od udělení mezinárodní ochrany na vybrání zdravotní pojišťovny.

¹³⁰ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, §98 písm. c).

¹³¹ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, §27 odst. 1.

¹³² Tamtéž, § 27 odst. 2.

¹³³ Tamtéž, §27 odst. 3.

V případě vydání negativního rozhodnutí má žadatel možnost podat v zákonné lhůtě 15 dní žalobu ve správním soudnictví ke krajskému soudu a v případě, že žalobu nepodá, má povinnosti vycestovat z České republiky ve lhůtě stanovené ve výjezdním příkazu vydaným ministerstvem.

Pokud se žadatel rozhodne podat žalobu, podá ji k místně příslušnému krajskému soudu dle místa jeho hlášeného pobytu, kdy žaloba má většinou odkladný účinek, nebo je možné o něj požádat. Musí být však krajskému soudu podána v českém jazyce, což může být pro cizince velice obtížné. Po podání žaloby tak žadateli zůstává postavení žadatele o mezinárodní ochranu a má právo tak setrvat na území České republiky. Ovšem statistiky ukazují, že pouhých 8,17% žalob je úspěšných.¹³⁴

V případě, kdy krajský soud potvrdí negativní rozhodnutí, má žadatel ještě možnost podat proti tomuto rozsudku kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. I zde je podle statistik malá šance na změnu rozhodnutí, kdy pouze 13,76% kasačních stížností jsou úspěšné.¹³⁵

V průběhu řízení o mezinárodní ochranu má žadatel právo vzít kdykoli svou žádost, žalobu či kasační stížnost zpět a řízení tak zastavit. Dále má právo se kdykoli během řízení rozhodnout vrátit zpět do své země a může tak požádat o úhradu jízdného a asistenci při návratu do vlasti, tzv. *žádost o dobrovolnou repatriaci*.¹³⁶

V případě, že žadateli nebude vyhověno, má možnost podat opakovaně žádost o mezinárodní ochranu, a to v případě, že nastaly nové skutečnosti, které nebyly zkoumány v předchozím řízení a samozřejmě musí být dány důvody udělení mezinárodní ochrany. Ovšem v takovém případě se na žadatele nevztahují práva a povinnosti žadatelů o mezinárodní ochranu a nemají tak právo např. na poskytování bezplatného ubytování v azylových zařízeních či na kapesné, stravování ani na bezplatnou zdravotní péči.

Jak si můžeme všimnout, řízení o udělení mezinárodní ochrany může být i velmi, velmi zdoluhavé a komplikované.

¹³⁴ UNHCR. Statistiky [online]. [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/cz/2499-czzakladni-informacestatistiky-html.html>.

¹³⁵ Tamtéž.

¹³⁶ Ministerstvo vnitra. Poučení pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany [online]. [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/pouceni-pro-zadatele-o-udeleni-mezinarodni-ochrany.aspx.

10.2 Zákon o pobytu cizinců na území České republiky

Migrace každým dnem stoupá a do Evropy proudí velký počet cizinců, které je třeba někam ubytovat, a tak jsou státy nuceny přijímat nové úpravy pobytového režimu cizinců. Cílem států je samozřejmě předcházet nelegální imigraci cizinců do země. Česká republika přestává být pouze tranzitní zemí, a čím dál víc si ji cizinci vybírají jako zemi cílovou. Z mého pohledu je však společnost ochotna přijmout jen určité množství cizinců, neboť při překročení určité hranice se zvedá odpor společnosti. Můj závěr potvrzuje i vývoj ve Francii či Německu a Holandsku, kdy tyto země jsou nuceny přehodnotit svoji dosavadní právní úpravu právě z tohoto hlediska.

Zákon o pobytu cizinců¹³⁷ na území České republiky je odrazem a součástí systému, který se snaží migraci regulovat na mezinárodní úrovni. Regulují se právní úpravy podmínek zaměstnávání a podnikání cizinců, uzavírají se mezinárodní dohody o spolupráci na státních hranicích, společná vízová politika, dohody regulující příliv zahraničních pracovníků na trhy práce jednotlivých zemí.¹³⁸

Předmětem úpravy zákona je vymezení podmínek pro vstup cizinců na území České republiky, podmínky povolování pobytu a druhy pobytů, důvody skončení a zániku pobytu, důvody pro zákaz systémů, povinnosti cizinců a dalších osob, skutkové podstaty přestupků a sankce.¹³⁹ Nevztahuje se tak na osoby, které jsou žadateli o udělení mezinárodní ochrany formou azylu nebo doplňkové ochrany. Tento zákon je významný pro migranty tehdy, pokud vstoupili na území České republiky neoprávněně – kdy Česká republika není státem příslušným pro vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu, a dojde tak k zajištění těchto osob a jejich následnému přemístění do příslušného státu Evropské unie.

Důležité je také zmínit, že jak řízení dle zákona o azylu o udělení mezinárodní ochrany formou azylu nebo doplňkové ochrany, tak i řízení dle zákona o pobytu cizinců na území České republiky týkající se zajištění cizinců a jejich přemístování se bude podpůrně řídit dle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

¹³⁷ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

¹³⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, č. 326/1999 Dz.

¹³⁹ Tamtéž.

10.3 Zákon o dočasné ochraně cizinců

Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (dále jen „zákon o dočasné ochraně cizinců“) reaguje na velký příliv skupin uprchlíků do země. Osoba, která žádá o dočasnou ochranu, se dle tohoto zákona označuje za žadatele o dočasnou ochranu. Podle zákona o dočasné ochraně cizinců se postupuje v případě, kdy dočasnou ochranu vyhlásí Rada Evropské unie. Vyhlášena může být za situace, kdy do Evropy proudí hromadné nekontrolované migrační vlny.

Osoba, která získala dočasnou ochranu, se nazývá osoba požívající dočasnou ochranu. Jedná se o přechodné opatření nabízené každé osobě, která uprchla ze země původu z důvodu ozbrojeného konfliktu, před občanskou válkou nebo stálým násilím či živelnou pohromou, nebo z důvodu porušování lidských práv a svobod.

Již z definice „dočasné ochrany“ je zřejmé, že netrvá věčně. Podstatný rozdíl od žadatele o azyl je to, že žadatel o dočasnou ochranu nemusí prokazovat individuální pronásledování. V případě, že bude žadateli o dočasnou ochranu taková ochrana udělena, hledí se na něj jako na cizince s uděleným trvalým pobytem po celou dobu trvání dočasné ochrany. Je oprávněn v zemi pracovat, podnikat i studovat, jakož i být účastníkem zdravotního pojištění.

11 Migrační detence dětí

Jedním z mého pohledu nejzávažnějším problémem v souvislosti s uprchlickou krizí je migrační detence. Chtěla bych se zamyslet zejména nad detencí dětí, které jsou velice zranitelné a potřebují tak vyšší ochranu. Děti jsou totiž naší budoucností. Oddělením dítěte od rodiny z důvodu migrace či zavřením dítěte do ubytovacího zařízení se může na dítěti negativně projevit a vést ke strachu, k depresi, k obavám a vezmeme-li v potaz ten nejhorší scénář, může způsobit zastavení jak psychického, tak fyzického vývoje dítěte. Často dochází k porušení práva na rozvoj dítěte, podle čl. 6 Úmluvy o právech dítěte.¹⁴⁰ Jak tedy chceme mít lepší budoucnost, když právě tyto děti budou naší budoucností? Je zamčení dětí detencí?

¹⁴⁰ Sdělení č. 104/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte, čl. 6.

Článek 37 Úmluvy o právech dítěte hovoří, že žádné dítě nesmí být nezákonně nebo svévolně zbaveno svobody, kdy uvěznění dítěte se provádí v souladu se zákonem a používá se pouze jako krajní opatření a na nejkratší nutnou dobu.¹⁴¹ Je možné podle tohoto ustanovení zajistit dítě v migraci? Děti jsou zajišťovány z důvodu migrace jejich rodičů a dochází tak k porušování práv dítěte.

Na prvním místě by měl být nejlepší zájem dítěte; detence dětí rozhodně v jejich nejlepším zájmu není. Dokonce i některé soudy již vydaly řadu rozsudků pro porušení nejlepšího zájmu dítěte.¹⁴² Navrhují, aby existovaly jiné možnosti zajišťování dětí a vytvořit tak alternativy.

Východiskem by mohla být určitá alternativa detence, která by vedla k ukončení detence dětí. Ovšem aby mohlo dojít k zakotvení alternativ do legislativy, prvním krokem musí být jasné vymezení pojmu alternativa, a také pojmu migrační detence. Co vše zamezuje detenci? Detence je dle mého názoru jakékoli zbavení svobody, kdy osobě není dovoleno odejít dle jeho vlastní vůle.

V českém trestním právu známe jednu alternativu trestu odnětí svobody, když si vězeň odpykává trest odnětí svobody v teple domova s elektrickým náramkem, který monitoruje jeho polohu, místo toho, aby byl izolován od svých blízkých a zavřen do vězení s dalšími odsouzenými, kteří na něj mohou mít špatný vliv. Nebylo by východiskem zakotvit obdobnou alternativu i pro migranty, která by snížila počet lidí v detenci? Nebo dokonce alternativu alternativ?

Krokem vpřed by mohla být alternativa, která jde ruku v ruce se zákazem, neboť pokud neexistuje zákaz, tak nebude ani opatření, které detenci ukončí. Spatřuji nutnost zakotvit alternativní opatření do legislativy jak evropské, tak vnitrostátní. V každém případě by se muselo posuzovat, zda je alternativa dostačující, zda nedochází k porušování lidské důstojnosti a v neposlední řadě by neměla být alternativa uplatňována diskriminačně (zásada zákaz diskriminace).

Když se zamyslím nad detencí dětí, napadá mne otázka, co je skutečnou alternativou pro děti? Příkladem nám mohou být některé neevropské země. Například v Jemenu je praxí, že děti žádající o azyl jsou umístovány

¹⁴¹ Sdělení č. 104/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte, čl. 37.

¹⁴² Zejména rozsudek *Rahimi v. Greece* 5.7.2011, Application No. 8687/08, *Popov v. France* 19.1.2012, Application Nos. 39472/07 and 39474/07, *A.B. and others v. France*, Application No. 11593/12 (dostupné z: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en>).

s vrstevníky do skupinových zařízení, do domů umístěných blízko rodin, které se o ně starají. Děti tak mají volnost pohybu a je o ně i dobře postaráno dobře proškolenými rodinami.

Dalším příkladem může být Indonésie, kde mají několik domů, kam umísťují děti bez doprovodu a rozdělují je podle pohlaví. Indonésané tento systém zdokonalili tím, že žadatelé o azyl jsou zapojeni do provozu domovů a starají se o děti, hovoří jejich jazykem, dětem poskytují pocit bezpečí a podporují je v každodenních činnostech. Domovy v Indonésii provozují nevládní organizace a s provozem jim pomáhají také psychologové, sociální pracovníci i ostražáci.

Izrael je stát, který děti umísťuje do malých vesniček, ve kterých se o ně starají zaměstnanci společně s učiteli. Dětem je tak dán velký prostor volného pohybu.

Argentina má ve své legislativě zakotvenu povinnost, že dítěti bez doprovodu musí být jmenován opatrovník a to nejpozději ve lhůtě 48 hodin.

V Uruguayi je tato povinnost ještě zpřísněna o ustanovení, že jakákoli činnost s dítětem musí být prováděna v přítomnosti opatrovníka, jinak není považována za platnou. Dítě tak musí být neustále v doprovodu opatrovníka.

V Kanadě, přesněji v Quebecu, jsou dětem jmenováni dva sociální pracovníci, jeden má na starosti vše co se týče práva (právní pomoc, azylové řízení, důkazy a podpora) a ten druhý má na starosti psychologickou pomoc dítěti. Společně musí mezi sebou spolupracovat.

12 Dopady migrace

Politika Evropské unie je postavena na konceptu jednotnosti, kdy se přechází od společného trhu na trh „jednotný“ se stále přísnější regulací, od Evropského měnového systému k Evropské měnové unii, která zavedla společnou měnu a zafixovala tak kurzy, od fiskální suverenity členských zemí k „transferové unii“, což přineslo otevřené i zastřené transfery prováděné bez demokratické kontroly.¹⁴³

Migranti přichází do Evropy de facto na pozvání s příslibem snadného života, kdy jedna z nejmocnějších zemí v Evropské unii se rozhodla přijmout

¹⁴³ JANÁČKOVÁ, Stanislava, Jan SKOPEČEK, Martin SLANÝ, et al. Masová imigrace: záchrana, nebo zkáza Evropy?. Praha: Institut Václava Klause, 2016. Publikace (Institut Václava Klause). ISBN 978-80-7542-007-7, str.14.

milióny migrantů naprosto odlišné kulturní a civilizační oblasti. Je to masová migrace vyvolaná přitažlivostí evropského sociálního systému. V zásadě se jedná o nový jev, na který ovšem dle mého názoru není Evropská unie vůbec připravena a vše řeší tzv. „za pochodu“.

Lidé se mají začít dělit o svoji zemi s jinými, mají být solidární stejně tak, jako byla Evropa solidární na Československé uprchlíky v roce 1968. Je důležité si ale uvědomit, že masová migrace v dnešní podobě není migrací pracovních sil, jako tomu bylo dříve.

Rysem, který odlišuje současnou migraci od migrace pracovní, je ten, že současná migrace je nelegální. Dovolila bych si malé srovnání se zámořím, kdy do USA i přes přísně střežené hranice s Mexikem ročně přicházejí lidé ze střední a Jižní Ameriky, ale s jedním „nepodstatným“ rozdílem, že nelegální migranti poté v USA nemají nárok na žádnou sociální, ani jinou dávku na rozdíl od Evropy (viz. Příloha č. 1)¹⁴⁴ Jak vyplývá z tabulky č. 1¹⁴⁵, řada evropských států naproti tomu nabízí imigrantům relativně vysoké sociální dávky a jejich pobyt na svém území, i přes nelegální překročení hranice dále ex post legalizuje udělením azylu.¹⁴⁶

Ekonomické a sociální přínosy migrace mohou být ve skutečnosti velmi významné, a to například tím, že lidé ze zemí s nízkým indexem lidského rozvoje vydělávají patnáctkrát tolik po migraci, což způsobí, že jsou schopni se o své děti více postarat, zapsat do školy dvakrát více dětí. Ze zkušenosti je také velkým přínosem skutečnost, že je mnohem méně dětské úmrtnosti.

Dalším důvodem zvyšujících se migračních toků je rostoucí demografická nerovnováha (kupříkladu o 2025 nových pracovních sil v rozvíjejících se zemích překročí celkový počet pracovníků žijících v rozvinutých zemích), což může ovlivnit environmentální faktory, neboť změna klimatu zvyšuje environmentální stres v zemích, které jsou již marginální. Zároveň též tyto velké skupiny migrantů, kteří chtějí pracovat v nové zemi, ovlivní dostupný počet pracovních míst, kdy ovšem nová země musí mít dostatek pracovních příležitostí jak k podpoře migrace, tak i pro své vlastní obyvatele. Migrace by dle mého názoru neměla ovlivnit šanci na pracovní místa v zemi pro své vlastní občany.

¹⁴⁴ JANÁČKOVÁ, Stanislava, Jan SKOPEČEK, Martin SLANÝ, et al. Masová imigrace: záchrana, nebo zkáza Evropy?. Praha: Institut Václava Klause, 2016. Publikace (Institut Václava Klause). ISBN 978-80-7542-007-7, str. 70.

¹⁴⁵ Viz příloha č.1.

¹⁴⁶ JANÁČKOVÁ, Stanislava, Jan SKOPEČEK, Martin SLANÝ, et al. Masová imigrace: záchrana, nebo zkáza Evropy?. Praha: Institut Václava Klause, 2016. Publikace (Institut Václava Klause). ISBN 978-80-7542-007-7, str. 70.

Jeden z dopadů migrace lidí do nové země je takový, že migranti musí platit v nové zemi daň na základě příjmů a dalších faktorů. Platí také daň z prodeje nebo nákupu. Tito lidé mají nárok na sociální služby poskytované státem, jako je vzdělávání pro nezaopatřené děti, všeobecná zdravotní péče a další služby v závislosti na zemi. Každá země musí zajistit, aby nové daňové příjmy odpovídaly dodatečným nákladům na sociální služby poskytované migrantům a jejich rodinám.

Cestování je v dnešní době mnohem snadnější a to zejména ve srovnání s předchozí generací. Zlepšení dopravních sítí a výrazné snížení leteckých tarifů znamená, že více lidí může cestovat jak uvnitř státu, tak mezi jednotlivými zeměmi. Současně rychlé rozšíření používání mobilních telefonů a internetové komunikace znamená, že je jednoduché udržovat kontakt s rodinou či přáteli, kteří jsou vzdáleni i několik tisíc kilometrů daleko. Z těchto změn vyplývá, že stěhování do jiné země je méně náročné, než tomu bezpochyby bylo v minulosti. Krátkodobé a okružní migrace vzrostly současně s vyvíjející se technologií a možností snáze cestovat do zahraničí na několik měsíců či let, udržovat kontakt s lidmi či možností přestěhovat se do jiné země. Důsledkem takového pohybu obyvatelstva je to, že není neobvyklé, že migranti mají více než jednu státní příslušnost.

Specialisté na migraci rozdělovali migranty dle dobrovolné a nucené na základě „push“ a „pull“ faktorů.¹⁴⁷ Tak zvané „push“ faktory jsou nějaké negativní skutečnosti, které vyhánějí lidi ze země. Mohou to být ozbrojené konflikty, politická nestabilita, pronásledování, sociální nerovnosti apod. „Pull“ faktory jsou naopak pozitivní skutečnosti, které lákají lidi k migraci do jiné země. Jedná se například o práci, možnosti vzdělání, rodina atd.

Dnes již specialisté mají ovšem tendenci ustupovat od těchto rozdílů, neboť nikdy nic není úplně dobrovolné a úplně nucené. Člověk může být k migraci dotlačen konfliktem v zemi, nebo například tím že existuje jen málo příležitostí k důstojnému zaměstnání a zároveň ho může k migraci táhnout zvědavost nebo příběhy od rodiny či přátel, kteří migrovali. Stejně tak mohou být oficiální migrační kategorie v cílových zemích poněkud rozdílné: migrační

¹⁴⁷ PALÁT , PH.D., Ing. Milan. Příčiny vzniku migrace a reflexe souvisejících teorií. Sborník příspěvků: XVII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách [online]. 20. 6. 2014. Dostupné z: https://www.econ.muni.cz/do/econ/soubory/katedry/kres/4884317/48596005/091_2014.pdf

status se může změnit, například když vyprší vízum a turista se pak stane nelegálním migrantem, nebo když žadatel o azyl získá postavení uprchlíka.

Fakt, který může být v individualistických společnostech podceňován, je skutečnost, že migrace často není individuální záležitostí, ale rodinnou událostí. Rodiny mohou vybrat některého ze svých členů, aby odjel do zahraničí pracovat, v naději, že zlepší situaci celé rodině například tím, že jim zpátky pošle finanční prostředky na lepší živobytí nebo tím, že umožní další generaci navštěvovat lepší školy. V některých společnostech je navíc migrace normální a očekávanou součástí růstu nebo důležitou součástí dědictví rodin nebo celé komunity.

Demografie migrace se také posunula. Větší podíl mezinárodních migrantů jsou kvalifikovaní dělníci, jako jsou například specialisté na informační technologie nebo zdravotní pracovníci. Polovina světových pracovních migrantů jsou nyní ženy, které odchází do zahraničí samostatně, ne jako tomu bylo v minulosti, že by se připojily k rodinným příslušníkům.¹⁴⁸ Migrující ženy pracují ve všech odvětvích hospodářství a na všech úrovních, což vybočuje z jejich tradičních pohlavních úloh, jako je vzdělávání, sociální práce a zdravotní péče, především zdravotní sestry, výchova dětí apod.

Stručně řečeno, bývalý model migrace stále existuje – mladí muži se stále vydávají samostatně, aby si našli práci v zahraničí, poté tam také založí rodinu a usadí se tam trvale. Ovšem tento tradiční vzorec se stal spíše kruhem, a také složitějším s tím, že lidé odjíždějí, cestovali v širším okruhu zemí, a poté se vrátili zpět.

Dalším příkladem dopadu migrace je vytvoření tzv. no-go zón například v Paříži nebo Berlíně, kde se nežije podle evropských zákonů a kam se ani policie neodvažuje. V Paříži je typickým příkladem čtvrt' Saint Denis, kde se nachází slavná gotická katedrála s hroby francouzských králů a královen.¹⁴⁹

Chtěla bych se ještě zmínit o vlivu migrace na zdraví. Cestování mezi zeměmi nebo dokonce i mezi kontinenty může být nebezpečné také z hlediska zdraví nejenom samotných migrantů, ale také obyvatel cílových zemí. Zpravodajové téměř pravidelně oznamují o dramatických úmrtích tisíce nelegálních migrantů způsobených jejich nebezpečným způsobem cestování, kdy

¹⁴⁸ THOMAS, Felicity. a Jasmine. GIDEON. Migration, health and inequality. London: Zed Books, 2013. ISBN 1780321252, str. 12.

¹⁴⁹ JANÁČKOVÁ, Stanislava, Jan SKOPEČEK, Martin SLANÝ, et al. Masová imigrace: záchrana, nebo zkáza Evropy?. Praha: Institut Václava Klause, 2016. Publikace (Institut Václava Klause). ISBN 978-80-7542-007-7, str. 19

se schovávají na nebezpečných místech nebo plují po moři přetížení na malých člunech.

Cílem členských zemí by mělo být omezení či zamezení takové nebezpečné nelegální migrace. V roce 2016 vzniklo Evropské středisko pro pašování migrantů v Europolu, které pomáhá členským státům v boji proti pašování uprchlíků. Podporuje případy zadržování pašeráků, monitoruje a identifikuje potencionální dopravní prostředky, které mohou být zapojeny do pašování migrantů.¹⁵⁰ Došlo také k posílení koordinace a spolupráce mezi EU a členskými státy.

Dalším příkladem vlivu migrace na zdraví je nucený pohlavní styk nejenom v uprchlických táborech, a tím množení pohlavních chorob. Na cestě do cílové země je přístup ke každodenní hygieně téměř nulový, což se týká i povinného očkování. Ovšem nesmíme zapomenout, že i migranti mají právo na život a na zdraví.

Jak víme, existuje mnoho mezinárodních smluv, které se zabývají právem na zdraví, což vyvolává dojem, že by k němu měl mít přístup ten, kdo zdravotní péči potřebuje, ať je migrant či ne. Téměř všechny země na světě včetně České republiky podepsaly Ústavu Světové zdravotní organizace (WHO – World health organization), která stanoví, že *„vlády mají odpovědnost za zdraví svých národů, což lze dosáhnout pouze poskytováním odpovídajících zdravotních a sociálních opatření“*.¹⁵¹

¹⁵⁰ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO ... On the Delivery of the European Agenda on Migration [online]. Brussels: COM, 2017 [cit. 2018-03-02]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_communication_on_the_delivery_of_the_eam_en.pdf.

¹⁵¹ Preamble to the Constitution of the World Health Organization, 1948

13 Závěr

V posledních letech se dennodenně hovoří o migraci jako o světovém fenoménu. Každým dnem přicházejí do Evropy tisíce uprchlíků; někteří s cílem žít si svůj sen v lepší společnosti, někteří této krize pouze využívají v páchání zvláště závažných zločinů.

Když se zamyslím nad vznikem naší společnosti, dalo by se říci, že naše země vznikla právě díky migrantům a to dle pověsti o praotci Čechovi. Ten žil mezi kmeny, kdy poté, co mezi nimi nastaly nepokoje, se rozhodl spolu s jeho následovníky odejít a putoval, dokud ho nezastavila ona hora Říp, kde pronesl ta jeho nesmrtelná slova. Díky této pověsti můžeme spatřit, že migrace stála za zrodem naší země, tak proč je v dnešní době tak kritizována?

Ve své diplomové práci jsem na úvod vysvětlila základní pojmy pojící se s migrační a azylovou politikou, zejména definici pojmu migrace, rozdíly mezi pojmy emigrace a imigrace. Taky jsem osvětlila, že existuje více typů migrace, které se člení do mnoha skupin. Vybrala jsem z mého pohledu nejčastější typy migrace, které jsem definovala.

Nezapomněla jsem ani na pojem azyl a jeho počátky, které sahají až do starověkého Říma a Řecka. V Římě se uprchlík zvaný *confuga*, který byl pronásledován nepřítelem, věřitelem či úřady mohl uchýlit na posvátné místo umístěné mezi hradem a Capitoliem, kde našel azyl. V Řecku to bylo o něco snazší, neboť azyl byl poskytován v chrámech, oltářích, posvátných hájích či v blízkosti soch.

Další kapitoly se věnovaly zakotvení migrační a azylové politiky v evropském právu. Evropská unie se snaží vytvořit komplexní přistěhovaleckou politiku založenou na solidaritě. Vymezuje podmínky vstupu a pobytu cizincům ze třetích zemí, kteří chtějí překročit hranice na území členského státu EU a usadit se v něm. Jejím cílem je vyvážený přístup k otázkám nelegální i legální migrace, snaží se zajistit spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí, nicméně i přes všechnu snahu dochází k porušování základních lidských práv, zejména práva na spravedlivý proces.

Ačkoli jsou základní lidská práva na prvním místě a jsou zakotvena nejenom v primárním, ale i v sekundárním právu Evropské unie, stále dochází k jejich porušování. Právní úprava je jedna věc, ale realizace jednotlivých ustanovení v praxi je věc druhá. Jak vyplývá z hodnocení nařízení Dublin III, lidé jsou zavíráni do detenčních zařízení, aniž by byli řádně informováni o jejich

právech, možnostech, dalším postupu, ačkoli členské státy mají informační povinnost stanovenou evropskými nařízeními. Cílem států by mělo být zaktualizování informací podávaných uprchlíkům, vytvořit informační letáčky dle aktuální právní úpravy, zajistit také jinou potřebnou pomoc a součinnost, neboť ve většině členských států jsou podávány informace zastaralé.

Evropská unie se snaží řešit migraci „*za pochodu*“, což můžeme spatřit zejména v posledních dvou letech, kdy navrhla okamžitá opatření pro řešení krize v roce 2015. Tato opatření se týkala čtyř oblastí, jimiž jsou nelegální migrace, řízení hranic, azylová politika a legální migrace. Projevem řešení migrační krize byla např. peněžité pomoc členským státům při řešení krize, kdy bylo přiděleno téměř 23 milionů EUR.¹⁵² Jako reakce na situaci v Řecku bylo právě tomuto členskému státu poskytnuto více než 430 milionů EUR.¹⁵³

Reakce Unie na velký počet žadatelů o azyl v Itálii a Řecku vedla k myšlence přemístění těchto žadatelů do jiných členských států EU. Na státy - Českou republiku, Maďarsko i Polsko je kladen tlak, aby spolupracovaly s EU a stejně jako ostatní členské státy přijaly žadatele o azyl a ulehčily tak přímořským státům.

V Evropské unii platí tzv. „*Dublinský systém*“, který sjednocuje azylovou politiku v členských státech. Stanovuje příslušnost jednoho státu k posuzování žádosti cizince o mezinárodní ochranu. Dublinská úmluva byla později novelizována nařízením Dublin II, který je z mého pohledu více humanitárnější, neboť vedle objektivních kritérií stanovuje i kritéria humanitární, jako je respektování jednoty rodiny. Ani nařízením Dublin II ovšem nedošlo ke zlepšení zdlouhavosti a neefektivnosti azylového řízení. Nařízením Dublin III byla rozšířena humanitární kritéria na respektování rodinného života, zachování celistvosti rodiny, a také byla posílena práva a postavení žadatelů o azyl a to zakotvením povinnosti osobního pohovoru s žadatelem či důkladné posouzení žádosti.

Cílem dublinského systému je stanovení jasných pravidel pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl, ovšem je důležité, aby dublinský systém také jasně upravil povahu, maximální lhůtu a efektivnost

¹⁵² COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO ... On the Delivery of the European Agenda on Migration [online]. Brussels: COM, 2017 [cit. 2018-03-02]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_communication_on_the_delivery_of_the_eam_en.pdf.

¹⁵³ Tamtéž.

azylového řízení, aby nedocházelo ke snižování ochrany žadatele o azyl ve smyslu omezování jeho svobody pohybu a pobytu.

Členské státy ještě mohou k dnešnímu dni určovat počet cizinců ze třetích zemí, kterým povolí vstup za účelem hledání zaměstnání. Ovšem na jak dlouho, toť otázka. Chystá se novela nařízení Dublin III, která obsahuje korekční přidělovací mechanismus, neboť doposud dublinský systém nezohledňuje kapacity členských států.

Společný azylový systém je třeba novelizovat s cílem zajistit harmonizovanější a účinnější systém, sjednotit podmínky přijímání, postupů a stanovení stavu, společně bojovat pro spravedlivé sdílení odpovědnosti za žadatele o azyl v celé Unii.

Úpravu azylového řízení v České republice jsem pojala z pohledu průběhu azylového řízení, které je upraveno zejména v zákoně o azylu. V případě, že bude žadateli udělena mezinárodní ochrana, může pobývat na území České republiky. Mezinárodní ochrana je dle zákona o azylu společně označení pro azyl a doplňkovou ochranu, kdy azyl je rozdělen na tři druhy a to azyl z důvodu pronásledování, za účelem sloučení rodiny a humanitární azyl, a doplňková ochrana se uděluje z důvodu špatného zacházení nebo též za účelem sloučení rodiny.

Získání mezinárodní ochrany je velice náročné, neboť v první řadě musí cizinec překročit hranice České republiky, aby mohl vůbec o mezinárodní ochranu požádat. Poté se musí ve lhůtě 24 hodin dostavit do přijímacího střediska, kde je identifikován, podroben zdravotní prohlídce včetně sejmutí otisku prstů a osobního pohovoru. Žadatel nesmí opustit přijímací středisko do provedení určitých úkonů a následně je umístěn do pobytového střediska, kde má nárok na ubytování, stravu, balíček základních hygienických potřeb, jakož i na kapesné a finanční příspěvek. Je mu zajištěna zdravotní péče a to registrací u Všeobecné zdravotní pojišťovny. Žadatel má možnost pracovat na území České republiky až po uplynutí 6 měsíců od podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Ovšem ani po uplynutí této doby je možnost práce podmíněna ještě o udělení povolení k zaměstnání vydaného krajskou pobočkou Úřadu práce České republiky. Ta ho vydá v případě, že si žadatel již práci našel a zaměstnavatel se přislíbí, že mu práci poskytne. Jak jsem se již zmiňovala, toto ustanovení mi přijde nešťastné, neboť přispívá k posílení práce bez jakékoli smlouvy či dohody mimo pracovní poměr.

Azylové řízení může skončit dvěma způsoby. Buď vydá ministerstvo kladné rozhodnutí a žadatel tak získá status azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany, nebo vydá rozhodnutí negativní. V takovém případě se může žadatel bránit v zákonné lhůtě 15 dnů podáním žaloby ve správním soudnictví ke krajskému soudu, nebo bude povinen z České republiky vycestovat. V nejzazším případě se může žadatel ještě bránit proti negativnímu rozhodnutí krajského soudu ještě k Nejvyššímu správnímu soudu podáním kasační stížnosti.

Shrňme, že v České republice je právní úprava migrační a azylové politiky velmi restriktivní, což můžeme spatřit také ve statistikách udělených azylů, úspěšných žalob či kasačních stížností. Na jednu stranu je to pro společnost kladné, neboť víme, že Češi jsou xenofobním národem. Z mnoha dotazníků vyplývá, že společnost se obává, že příchod cizinců zvýší kriminalitu v zemi, budou nositeli zdravotních rizik, nikterak neobohatí naši kulturu ani nepřispějí k rozvoji hospodářství.¹⁵⁴ Díky přísné právní úpravě se tak do České republiky dostane v porovnání s ostatními členskými státy málo cizinců, kteří by získali mezinárodní ochranu a mohli tak na území legálně zůstat.

Na druhou stranu, zamysleme se nad tím, zda přísná právní úprava nezpůsobuje porušení práv a svobod cizinců. Zejména detence v průběhu azylového řízení, de facto nemožnost opustit azylové zařízení, může vyústit až v porušení čl. 5 Evropské úmluvy o lidských právech. Nehledě na detenci dětí, která může vést až k poruchám vývoje. Už kvůli dětem by mělo dojít k zakotvení možných alternativ k detenci na vnitrostátní, ne-li na evropské úrovni.

Kapitolu „Migrační detence dětí“ jsem do své diplomové práce zařadila nejenom z důvodu, že je to velice zajímavé a probírané téma mezi všemi státy světa, ale také proto, že jsem se zúčastnila konference pořádané Ministerstvem spravedlnosti ČR v rámci českého předsednictví Výboru ministrů Rady Evropy na téma „*Immigration Detention of Children: Coming To a Close?*“.

Na konferenci se objevili velmi významní hosté, kteří měli spoustu zajímavých výstupů, těmi byli např. Tomáš Boček (zvláštní zástupce generálního tajemníka Rady Evropy pro migraci a uprchlíky), Mária Barna

¹⁵⁴ Vztah Čechů k cizincům?: Ničím nás neobohacují a šíří nemoc, šokuje průzkum. EuroZpravy.cz [online]. 2015, 3. března 2015 [cit. 2018-03-04]. Dostupné z: <http://domaci.eurozpravy.cz/zivot/114540-vztah-cechu-k-cizincum-nicim-nas-neobohacuji-a-siri-nemoci-sokuje-pruzkum/>

(psycholožka a expertka v oblasti azylu), Maciej Fagasinki (zaměstnanec Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky), Christos Giakoumopoulos (generální ředitel pro lidská práva a právní stát Rady Evropy), Ann Power-Forde (bývalá soudkyně Evropského soudu pro lidská práva) a další. Z výše vyjmenovaných vystupujících a jejich výstupů jsem převážně čerpala ve své kapitole nazvané „*Migrační detence dětí*“.

Na závěr bych chtěla zmínit, že migrace je typickým příkladem prostorové a časové proměnlivosti, kdy z důvodu aktuálnosti informací je většina publikací v internetové podobě. Proto jsem ve své práci čerpala většinou z internetových serverů na úkor tištěných knih, ze kterých jsem čerpala informace obecné.

14 Cizojazyčné resumé:

My diploma thesis is focused on legal regulation of asylum and migration policy. It has become a global phenomenon and the number of migrants is growing every day. Migration covers several hundred thousand stories. Every migrant has fundamental human rights that no one can take. These rights are grounded not only in the primary and secondary legislation of the European Union, but also in national law. All these rights should be unified and should be the same for all. This is purpose of the European Union; to seek to create Common European Asylum System, because asylum is one of the fundamental rights of people.

Several legislative measures harmonising common minimum standards for asylum were adopted. One of the most important was the strengthening of financial solidarity, as much as the Temporary Protection Directive allowed for common EU response to a mass influx of displaced persons unable to return to their country of origin. Last but not least it is effective and well-supported practical cooperation. My thesis examines how European Union is able to fulfil its goals in the framework of asylum and migration policy.

To summarize the outcome of my analysis, the European Union is trying but still not very effective. The fundamental human rights are still violated and the migration crisis is still not resolved. The European Union still has a long way to make a Common European Asylum System. It must clearly adjust the rules, the maximum time limits and the effectiveness of the asylum procedure.

15 Přílohy

1) Příloha č.1:

Tabulka č. 1: Měsíční státní dávky vyplácené azylantům ve vybraných zemích (samostatná dospělá osoba v EURECH)

Země	Německo	Švédsko	Maďarsko	Británie	USA
Výše dávky	374	226	86	217	0

Pramen: The Economist, UNHCR

16 Seznam použité literatury

Knížní literatura

BADE, Klaus J. Evropa v pohybu: evropské migrace dvou staletí. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005. Utváření Evropy. ISBN 80-7106-559-5

BALGA, Jozef. Azylové právo. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2012. 188 s. ISBN: 978-80-7380-384-1

BARTOŠEK, Milan. Encyklopedie římského práva. 2. přeprac. vyd., (V nakl. Academia vyd. 1.). Praha: Academia, 1994. ISBN 80-200-0243-X

BARŠA, P., BARŠOVÁ, A. Přistěhovalectví a liberální stát, imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku. Brno: Masarykova univerzita v Brně; Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2005. ISBN 80-210-3875-6.

BATTJES, Hemme, BROUWER, Evelien. The Dublin Regulation and Mutual Trust: Judicial Coherence in EU Asylum Law? Review of European Administrative Law. 2015

BEDNAŘÍKOVÁ, Jarmila. Stěhování národů. Historica. Vyšehrad, 2003. ISBN 80-7021-506-2.

BOSWELL, Cristina. EU Immigration and Asylum Policy: From Tampere to Laeken and Beyond. The Royal Institute of International Affairs. Briefing Paper, 2002

CIHELKOVÁ, E. a kolektiv: Světová ekonomika – základní nárys a nový vývoj. FMV VŠE 1996

FAJMON, Hynek, Jan KOHOUT, Petr FIALA, Ivo ŠLOSARČÍK, Václav KLAUS, Mirek TOPOLÁNEK, Petr ROBEJŠEK a další. Maastrichtská smlouva: patnáct let poté. 2008, Institut Václava Klause. ISBN 9788087806708.

HENDRYCH, D. a kol. Právní slovník. Praha: C. H. Beck, 2003

JANÁČKOVÁ, Stanislava, Jan SKOPEČEK, Martin SLANÝ, et al. Masová imigrace: záchrana, nebo zkáza Evropy?. Praha: Institut Václava Klause, 2016. Publikace (Institut Václava Klause). ISBN 978-80-7542-007-7

KOLEKTIV AUTORŮ. Slovník antické kultury. Praha: Svoboda, 1974

THOMAS, Felicity. a Jasmine. GIDEON. Migration, health and inequality. London: Zed Books, 2013. ISBN 1780321252

KOLEKTIV AUTORŮ, Témata – všeobecný přehled. Fragment. 2011

PAVLÍČEK, V. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody. Praha: Linde, 1999

PETRÁŠ, René, Helena PETRŮV a Harald Christian SCHEU, ed. Menšiny a právo v České republice. Praha: Auditorium, 2009. ISBN 978-80-87284-00-1

PRAKASHSINHA S. Asylum and International Law. Martinus Nijhoff. The Hague. 1971 ISBN 90 247 5063 6

SMITH, William, William WAYTE a G. E. MARINDIN, ed. A dictionary of Greek and Roman antiquities. 3rd ed., rev. and enl. London: John Murray, 1914

SOREL, Alexander, Asylum, Migration and Border Controls in the Hague Programme, in: Jaap W. de Zwaan – Flora A.N.J. Goudappel (ed.), Freedom, Security and Justice in European Union Implementation of the Hague Programme, TMC Asser Press, The Hague, 2006

Právní normy

Amsterodamská smlouva ze dne 2. 10. 1997

Conclusions of the Tampere European Council, Tampere: Presidency Conclusions, 1999

Důvodová zpráva k návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, č. 326/1999

Judgement Rahimi v. Greece 5.7.2011, Application No. 8687/08.

Judgement Popov v. France 19.1.2012, Application Nos. 39472/07 and 39474/07.

Judgement A.B. and others v. France, Application No. 11593/12

Nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 z 11. prosince 2000 o zřízení „EURODAC“ pro porovnání otisků prstů za účelem účinného použití Dublinské úmluvy

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

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. 6. 2013 o zřízení systému EURODAC pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení EU č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecní zásady, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění), COM/2016/0270 final – 2016/0133 (COD) ze dne 4. 5. 2016

Preamble to the Constitution of the World Health Organization, 1948

Regulation (EU) No 604/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2013, establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 1. června 2015, č.j. 49 Az 56/2015-41

Rozsudek ESD ve věci N. S. a další ze dne 21. 12. 2011 C 411/1 a C 493/10

Rozhodnutí Rady 2015/1523 ze dne 14. září 2015

Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015

Rozhodnutí NSS ze dne 28. 5. 2009, sp.zn. 5 Azs 36/2008

Rozhodnutí NSS ze dne 19. 6. 2006 sp. zn. 5 Azs 300/2005

Rozhodnutí NSS ze dne 19. 2. 2004, sp.zn. 2 Azs 69/2003

Sdělení č. 208/1993 Sb., o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků

Sdělení č. 104/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011, o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany. Úř. věst. L 337, 20. prosince 2011

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statutu mezinárodní ochrany

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí

Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadující vysokou kvalifikaci

Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti

Smlouva o Evropské unii ze dne 7. 2. 1992, 92/C 191/01

Stanoviska SOZE (Sdružení občanů zabývajících se emigranty) k nařízení Rady EU č. 343/2003, přijaté dne 18. 2. 2003, stanovící kritéria a postupy pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom ze členských států příslušníkem třetího státu, ze dne 7. 4. 2004

Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

UNSPECIFIED (2005) Green paper on an EU approach to managing economic migration. COM (2004) 811 final, 11 January 2005. [EU Commission - COM Document].

UNSPECIFIED (2007) Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM (2007) 638 final. [EU Commission - COM Document]

Úmluva o určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropského společenství, 1995

Úřední věstník 1996 C 5/3

Úřední věstník 1997 C 382/1

Úřední věstník 1996 C 5/1

Úřední věstník L 304, 30.9.2004

Vyhláška č. 376/2005 Sb., kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém zařízení, výše kapesného a termíny jeho výplaty

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu

Zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky

Internetové zdroje:

Azyl. Dublinský systém [online]. Odbor azylové a migrační politiky: MVČR, 2017, 28. srpna 2017 [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>

Azyl. Obecný přehled předmětu úpravy zákona o azylu [online]. Odbor azylové a migrační politiky, 2015 [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obecny-prehled-predmetu-upravy-zakona-o-azylu.aspx>

Azyl. Asociace pro právní otázky imigrace [online]. ASIM o.s. [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: http://www.asimos.cz/Zivotni-situace/Azyl/#Jak_ziskat_azyl

BARŠOVÁ, Andrea. „Dublin II“ a omezení svobody žadatelů o azyl. Příspěvek přednesený na semináři Systémové problémy azylové a cizinecké legislativy v ČR a dopady vstupu České republiky do EU [online]. Brno, 23. srpna 2004 [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fcef50bfa263ef/ABarsova_DublinII.pdf

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO ... On the Delivery of the European Agenda on Migration [online]. Brussels: COM, 2017 [cit. 2018-03-02]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_communication_on_the_delivery_of_the_eam_en.pdf.

Conclusions of the Tampere European Council. Conclusions of the Tampere European Council [online]. Tampere: Presidency Conclusions, 1999 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: https://www.cvce.eu/obj/conclusions_of_the_tampere_european_council_15_and_16_october_1999-en-32135242-b375-47fe-adb4-e02ab2432945.html

Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation. Final report [online]. Brussels: COM, 2016 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en

Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu. Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu [online]. Brusel: Rada Evropské unie, 2008 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=CS&f=ST%2013440%202008%20INIT>

Fridtjof Nansen: A man of action and vision. Youtube.com [online]. UNHCR, 2011. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=XwqQm-MHkLs>

History of UNHCR, About us. UNHCR [online]. UNHCR. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/>

Hodnocení Haagského programu a akčního plánu. Hodnocení Haagského programu a akčního plánu [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2018 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/agenda-eu-na-mv-vicelety-program-pro-oblast-spravedlnosti-a-vnitrich-veci.aspx>

HORNUNG, Erik. Immigration and the Diffusion of Technology: The Huguenot Diaspora in Prussia [online]. 2010 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <http://eh.net/eha/wp-content/uploads/2013/11/Hornung.pdf>

Infografika: Uprchlíci a čísla. Blog HATE FREE [online]. [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <https://www.hatefree.cz/blo/analyzy/1129-inforgrafika-uprchlici-a-cisla>

Introduction to Migration. Introduction to Migration [online]. Thajsko: Radio 1812, 2008 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <http://radio1812.net/>

KOMÍNKOVÁ, Magda. EUROSKOP.CZ. Azylová politika [online]. Odbor azylové a migrační politiky: CDK, 2017, listopad 2017 [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9256/sekce/azylova-politika/>

KREJČÍ, Mgr. Pavla. Azylové právo a právo týkající se migrace. Bulletin advokacie [online]. 2015 [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/azylove-pravo-a-pravo-tykajici-se-migrace?browser=mobi>

Lisabonská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii a smlouvu o založení Evropské unie. Lisabonská smlouva [online]. Brusel: zástupci vlád členských států, 2007 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: http://www.euroskop.cz/gallery/2/738-lisabonska_smlouva.pdf

Migrace: Legální migrace v Evropské unii. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/legalni-migrace-v-evropske-unii.aspx>

Migrace obyvatelstva: historické mezníky a význam migrace pro současnost i budoucnost [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=71391

MIXED MIGRATION FLOWS IN THE MEDITERRANEAN. COMPILATION OF AVAILABLE DATA AND INFORMATION [online]. IOM, 2017 [cit. 2018-03-02]. Dostupné z:

http://migration.iom.int/docs/Flows_Compilation_Report_December_2017_%20.pdf

Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Praha: 51300, 2016 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/zahranicni-obchod/ekonomicka-migrace/ekonomicka-migrace--221756/>

Ministerstvo vnitra. Poučení pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany [online]. [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/pouceni-pro-zadatele-o-udeleni-mezinarodni-ochrany.aspx

Novela č. 222/2017 Sb. Zákona o pobytu cizinců: rytíř don Quijote de la Mancha bojující s větrnými mlýny aneb Hérakles čistící Augiášův chlév?. Epravo.cz [online]. 2017 [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/novela-c-2222017-sb-zakona-o-pobytu-cizincu-rytir-don-quijote-de-la-mancha-bojujici-s-vetrny-mlyny-aneb-herakles-cistici-augiasuv-chlev-106438.html?mail>

OŠŤÁDALOVÁ, Šárka. Na cestě za mezinárodní ochranou. Právní prostor [online]. 2015 [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/na-cestech-za-mezinarodni-ochranou-strucny-pruvodce-rizenim-o-udeleni-azyly-ci-doplnekove-ochrany-casti>

OVČAČÍK, Kamil, ed. Největší migrační pohyby v dějinách a současní migrační krize. *Slideplayer.cz*[online]. Dostupné z: <http://slideplayer.cz/slide/11238974/>

PALÁT , PH.D., Ing. Milan. Příčiny vzniku migrace a reflexe souvisejících teorií. Sborník příspěvků: XVII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách [online]. 20. 6. 2014. Dostupné z: https://www.econ.muni.cz/do/econ/soubory/katedry/kres/4884317/48596005/091_2014.pdf

PAVLÍČEK, V. Ústavní právník k migrační krizi: Stát rozhoduje, komu umožní vstup. Rozhovor z 11. 7. 2016. <https://www.novinky.cz/>

Plán politiky legální migrace. Plán politiky legální migrace [online]. Brusel: KOM, 2005 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0669:FIN:CS:HTML>

Reasons for Migration. 6th Grade World Studies [online]. Dostupné z: <http://mrscelis6.weebly.com/migration-and-silk-road.html>

Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je. Stockholmský program [online]. Brusel: Rada Evropské unie, 2009 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/agenda-eu-na-mv-vicelety-program-pro-oblast-spravedlnosti-a-vnitrnich-veci.aspx>

UNHCR. Statistiky [online]. [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/cz/2499-czzakladni-informacestatistiky-html.html>

VOJÁČEK, Lukáš. 7 největších migračních vln v historii: odvěká honba za lepší budoucností. EPOCHA [online]. 10.11.2015 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://epochaplus.cz/7-nejvetsich-migracnich-vln-v-historii-odveka-honba-za-lepsi-budoucnosti/>

Vztah Čechů k cizincům?: Ničím nás neobohacují a šíří nemoc, šokuje průzkum. EuroZprávy.cz [online]. 2015, 3. března 2015 [cit. 2018-03-04]. Dostupné z: <http://domaci.eurozpravy.cz/zivot/114540-vztah-cechu-k-cizincum-nicim-nas-neobohacuji-a-siri-nemoci-sokuje-pruzkum/>

WEBEROVÁ, Michaela. Evropská unie a problém mezinárodní migrace. Bakalářská práce [online]. Praha: Michaela Weberová, 2013 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: https://is.bivs.cz/th/17994/bivs_b/prvni_cast_bakalarky_oprava_1.pdf.

ZELENÁ KNIHA o budoucím společném evropském azylovém systému [online]. Brusel: KOM, 2007 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1519639464811&uri=CELEX:52007DC0301>.