



Šárka Honců, Pavlína Kohutičová, Miroslava Vystavělová

Azylová politika České republiky pohledem analýzy policy

Working Paper č. 23

Příspěvek byl vypracován v rámci předmětu *Analýza policy* katedry mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity, jarní semestr 2007.

Brno 2007

Abstract: This work is aimed at a policy analysis of the asylum policy in the Czech Republic. It is divided in three parts – the first part describes law frame of the asylum policy (polity dimension); the second part concerns identification of policy actors; and the last part includes applications of theoretical concepts of policy analysis: policy arena and policy cycle. For needs of this work we have divided the development of the asylum policy in the Czech Republic to three phases; in each of them both theoretical concepts are discussed.

Keywords: policy analysis - policy cycle - policy arena - asylum policy

1. Úvod

Termín „policy“ není snadno vysvětlitelným pojmem. Zahrnuje v sobě totiž řadu prvků a politických konceptů, které je třeba v jeho rámci zkoumat. Analýza policy se tak zaměřuje především na relevantní politické aktéry, jejich zájmy a strategie k dosažení jejich cílů. Zkoumá obsahovou stránku politiky, tedy způsob, jakým jsou v politickém systému řešeny problémy (policy) a čím je volba daného řešení ovlivněna (koncept politických arén). Studuje ale také procesuální sféru politiky - interakce mezi těmito aktéry a převládající vzorce těchto vztahů a modeluje jejich ideální průběh („politics“). Neopomíjí ani institucionální základ politiky, tzv. sféru „polity“. Všechny tyto prvky je navíc pro účely policy analysis třeba zkoumat ve vzájemné souvislosti a v kontextu socio-ekonomického prostředí daného politického systému.

Význam policy analysis spočívá v tom, že poskytuje dobrý základ pro pochopení fungování politického systému jako celku a také formuluje základní teorie produkce politiky. Cílem této práce je aplikovat teoretické koncepty policy analysis na sféru azylové politiky České republiky v období od roku 1989 do současnosti. První kapitola je věnována výzkumu základního institucionálního rámce azylové politiky ČR – koncentruje se především na právní úpravu azylové problematiky, jež významně ovlivňuje policy-making a chování aktérů v této oblasti. Druhá část práce analyzuje relevantní aktéry azylové politiky, jejich zájmy a strategie. Následující oddíl aplikuje na oblast azylové politiky koncept politických arén a politických cyklů. V závěru jsou shrnuty získané poznatky.

2. Právní úprava azylové politiky - polity

2.1. Právní institut azylu

Azyl je ochranný pobyt, který stát poskytuje příslušníku jiného státu nebo osobě bez státní příslušnosti v souvislosti s jejím pronásledováním zpravidla z důvodů politických (porušování

lidských práv). Obsah azylové ochrany je založen na mezinárodních úmluvách, proces udělování azylu a jeho realizace pak spadá do kompetence jednotlivých států, které mají povinnost tuto ochranu poskytovat.

2.2. Mezinárodní právo azylu

Základním zakotvením práva azylu je čl. 14 Všeobecné deklarace lidských práv, která byla vyhlášena Valným shromážděním OSN v prosinci 1948. Ve zmíněném článku se mluví o právu hledat útočiště a požívat azylu před pronásledováním, nespadá sem ale stíhání odůvodněného nepolitickými zločiny nebo činy v rozporu se zásadami OSN.

Univerzální mezinárodní úmluvou zabývající se institutem azylu je Úmluva o právním postavení uprchlíků, která byla přijata v Ženevě v červenci 1951. Tato tzv. Ženevská úmluva „reviduje a sjednocuje předchozí mezinárodní dohody o postavení uprchlíků a stanoví minimální standardy pro zacházení s uprchlíky“.¹ Zakotvuje obecnou definici uprchlíka, stanovuje vzájemné povinnosti uprchlíka a státu, dále také princip *non-refoulement*.² Jak již bylo naznačeno výše, Ženevská úmluva určuje minimální obsah azylového práva, nezakotvuje však procedurální stránku azylové politiky, ta je v kompetenci států.

Mezi další významné dokumenty pro tvorbu azylové politiky patří:

- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
- Evropská sociální charta
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech
- Úmluva o právech dítěte
- Evropská úmluva o státním občanství a další.

2.3. Společná azylová politika EU

Samostatnou kapitolou mezinárodní úpravy azylového práva je vytváření společné azylové politiky na nadnárodní rovině Evropských společenství/Evropské unie. Její počátky souvisí

¹ Jelínková, R. (2001): *Právní postavení uprchlíků v České republice s ohledem a nový zákon o azylu*. Správní právo, roč. 34, č. 2, str. 77.

² Smluvní státy se zavazují, že nevyhostí ani nevrátí uprchlíka na území, kde by mu hrozilo pronásledování.

s vytvářením jednotného trhu a nutnosti otevření vnitřních hranic Společenství, tedy s Jednotným evropským aktem a především Schengenským systémem.³

Právě v rámci *Schengenské dohody* (1985) byl poprvé zmíněn závazek signatářských států na harmonizaci vízové politiky a předpisů pro vstup osob ze třetích zemí. V pozdější *Schengenské prováděcí úmluvě* (1990) se otázkám harmonizace azylové politiky věnovaly čl. 30 – 38, jejichž ustanovení byla následně inkorporována do *Dublinké úmluvy* (1990, platnost 1997). Tato úmluva definuje základní pojmy (cizinec, žádost o azyl, žadatel o azyl, posouzení žádosti, povolení k pobytu, vstupní vízum a další) a zakotvuje pravidlo umožňující žadateli podat žádost jen v jednom státě Společenství a na základě předem daných kritérií je určen stát odpovědný za projednání žádosti.

Ve *Smlouvě o Evropské unii* (1993) byla azylová politika zakotvena do třetího pilíře maastrichtského chrámu, byla tedy stále předmětem mezivládní spolupráce. Změna přišla s *Amsterdamskou revizní smlouvou* (1998), ve které došlo k přesunutí části agendy třetího pilíře do pilíře prvního, tj. komunitarizaci vízové, azylové a přistěhovalecké politiky (čl. 61-69 SES). Konkrétně čl. 63 SES zmocňuje Radu k přijímání opatření pro harmonizaci azylové politiky. Právo na azyl je zakotveno také v *Chartě základních práv Evropské unie* (čl. 18).

V současné době k opatřením definující společný přístup členských států k azylové politice patří:

- nařízení Rady 343/2003/ES (Dublin II) – do tohoto nařízení je inkorporován obsah Dublinké úmluvy, novým prvkem je to, že sám jednotlivec se může dovolat posuzovaných kritérií před soudem (určení státu odpovědného za vyřízení žádosti o azyl už není jen v kompetencích zúčastněných států)
- tzv. procedurální směrnice 85/2005/ES – obsahuje principy sjednocení azylových procedur ve státech EU, zakotvuje mimo jiné instituty bezpečné země původu, bezpečné třetí země a superbezpečné země.⁴

³ Více o vývoji Společné azylové politiky EU např. Fiala, P., Pitrová, M. (2003): *Evropská unie*. Brno, CDK, str. 593-632.

⁴ Jedná se o země všeobecně považované za bezpečné, proto občané z těchto zemí nemohou žádat ve státech EU o azyl. V případě třetí bezpečné země dochází k navrácení žadatele o azyl do země (ne původu), z které přichází a která je zařazena na seznam bezpečných zemí. Jako superbezpečné země jsou pak označovány členské státy Rady Evropy.

- tzv. kvalifikační směrnice 83/2004/ES – definuje, kdo je uprchlík, a typy jeho ochrany, sjednocuje kritéria hodnocení postavení uprchlíka a důvodů žádosti o azyl, která jsou založena na Ženevské úmluvě, ale podstatně se stát od státu liší).

2.4. Právní úprava azylu v ČR

Azylová politika nemá v České republice dlouhou tradici, což je dáno tím, že před rokem 1989 patřila k zemím uprchlíky produkující, ne přijímající. Změna přišla s rokem 1990 a objevila se i nutnost právní regulace vstupu uprchlíků do země.

Právo na azyl je v ústavním pořádku zakotveno v čl. 43 *Listiny základních práv a svobod*, který zní: „Česká republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.“ Prvním speciálním zákonem byl zákon č. 489/1990 Sb. o uprchlících, který však trpěl mnoha nedostatky v procedurálním i obsahovém pojetí azylového práva. Tento zákon byl nahrazen zákonem č. 325/1999 Sb. o azylu, který reagoval na zvyšující se potřeby a nároky vyplývající nejen z blížícího se termínu vstupu do EU a nutnosti sblížení české azylové politiky s politikou ostatních evropských států. Zákon se pokusil odstranit přetrvávající nedostatky předchozí právní úpravy, zejména harmonizoval českou právní úpravu s ratifikovanými mezinárodními dokumenty, reagoval na zákonodárství evropských států v této oblasti a zohlednil tendence vytváření nadnárodních mechanismů v podobě jednotné vízové politiky a readmisních dohod.⁵ Na druhé straně je ale touto novelou azylová politika velmi omezena a ČR se zařadila k zemím s restriktivním přístupem.

Poslední novelou azylového zákona byl zákon č. 165/2006 Sb., která inkorporovala do českého azylového práva tzv. *kvalifikační směrnici* Rady EU. Tím byla v azylovém systému ČR zakotvena vedle azylové ochrany i tzv. doplňková ochrana, odlišnost obou institutů ukazuje následující tabulka:⁶

⁵ Hronková, M., Hradečná, P., Hejná, P. (2002): *Nové pořádky azylového zákona*, <<http://nno.ecn.cz/index.stm?x=94391&apc=nP2x1>>; ověřeno k 1.5.2007.

⁶ Čížinský, P. (2006): *Novela zákona o azylu č. 165/2006 Sb.* <http://migraceonline.cz/studie_f.shtml?x=1914233>; ověřeno k 1.5.2007.

<i>Druh ochrany</i>	AZYL	DOPLŇKOVÁ OCHRANA
<i>Důvody udělení</i>	1. pronásledování za uplatňování politických práv a svobod 2. odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě cizince 3. humanitární důvod (§14 nespecifikuje další podrobnosti)	důvodné obavy vedoucí k přesvědčení, že pokud by byl cizinec vrácen do své země, hrozilo by mu reálné nebezpečí vážné újmy + cizinec nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany svého státu Vážnou újmu je: a) trest smrti nebo poprava, b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání c) vážné a individuální ohrožení života z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, d) vycestování cizince by bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.
<i>Doba trvání</i>	Napořád, průkaz povolení k pobytu azylanta se vydává na 5 let	Na dobu potřebnou, nejméně na 1 rok

Tím se mimo jiné prohloubila nepřehlednost azylového práva, např. zná tyto druhy humanitárních pobytů:

- institut strpění (vízum nad 90 dnů a povolení k dlouhodobému pobytu, které na sebe navazují)
- povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany
- dočasná ochrana
- doplňková ochrana
- azyl včetně azylu z humanitárních důvodů
- trvalý pobyt z humanitárních důvodů nebo z důvodů hodných zvláštního zřetele
- humanitární důvody, které činí z cizince rodinného příslušníka občana EU nebo rodinného příslušníka cizince pobývajícího dlouhodobě v ČR.

K dalším právním předpisům týkajících se azylové politiky řadíme:

- zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území ČR
- zákon č. 221/2003 Sb. o dočasné ochraně cizinců
- zákon č. 40/1993 Sb. o nabytí a pozbytí státního občanství

K implementaci pak slouží programové dokumenty, nařízení vlády, vyhlášky ministerstev (především Ministerstva vnitra a Ministerstva práce a sociálních věcí), vyhlášky vyšších územních samosprávných celků (krajů) a obcí.

Jak je patrné z uvedeného přehledu, jsou právní nástroje azylové politiky v České republice poměrně nepřehledné, ovlivněné jsou mezinárodním právem a velkou měrou na evropském právu.

3. Aktéři azylové politiky

3.1. Kdo vytváří politiku?

Chceme-li hovořit o tvůrcích politiky, je potřeba rozlišovat dva rozměry: vertikální a horizontální. Ve vertikálním rozměru se politika pojímá jako pravidlo: zabývá se přenosem autoritativních rozhodnutí směrem dolů. Autorizovaní tvůrci rozhodnutí přenášejí svá rozhodnutí na podřízené úředníky, aby je implementovali. Tento rozměr zdůrazňuje instrumentalitu činností, racionální volbu a moc legitimní autority.

V horizontálním rozměru se politika pojímá vzhledem k strukturování jednání. Všímá si vztahů mezi účastníky politiky v různých organizacích. a zabývá se povahou těchto propojení napříč organizacemi, postupy, jimiž jsou tvořeny a udržovány, a také pracovními rámci, s jejichž pomocí účastníci chápou politické otázky, a institucionálními formacemi, v nichž byly tyto otázky mobilizovány.

Tyto dva rozměry jsou navzájem propojené a na sobě závislé. Implementace autoritativních rozhodnutí vyžaduje spolupráci ostatních, kteří se nacházejí mimo hierarchickou autoritu. A naopak sídlené porozumění, dosažené v horizontální rovině, musí nabýt účinnosti pomocí nástrojů vertikální dimenze (politickou směrnicí, předpisem).⁷

3.2. Tvorba azylové politiky

Hlavním aktérem při tvorbě azylové politiky je stát; konkrétně vláda a Ministerstvo vnitra. V případě poslední novely zákona o azylu byla předkladatelem vláda. Jednalo se o iniciativu Ministerstva vnitra ČR, tedy orgánu, před kterým je vedeno správní řízení o udělení azylu.

⁷ Colebatch, H.K. (2005): *Úvod do policy*. Brno. Barrister and Principal, str.29-31.

Dalšími aktéry jsou samozřejmě Parlament ČR, a to jak Poslanecká sněmovna, tak Senát, jejichž úkolem je o daném zákonu hlasovat, případně podávat pozměňující návrhy, a kancelář prezidenta republiky i sám prezident, který s konečnou platností rozhoduje o podobě novely.

Významnou stranou v procesu tvorby azylové politiky se snaží být i nevládní sektor, míru úspěšnosti těchto snah však můžeme označit za nepříliš velkou, což ovšem vynahrazují svou nezastupitelností v procesu implementace azylové politiky. Nevládní organizace, působící v této oblasti, jsou sdruženy v tzv. Konsorciu organizací pracujících s uprchlíky ČR. Konkrétně se jedná o Poradnu pro uprchlíky Českého helsinského výboru, Organizaci pro pomoc uprchlíkům, Sdružení občanů zabývajících se emigranty a Poradnu pro integraci.⁸

Nelze opominout ani roli médií, ať již v negativním či pozitivním slova smyslu.

Text zákona ovšem není vše a stejně významná nebo ještě významnější je aplikační praxe příslušných státních orgánů. Na jednání dotyčných státních úředníků bude skutečný význam novely záviset především. Vliv dalších aktérů, jako např. správních soudů a Evropské unie, bude pravděpodobně přinejmenším v krátkodobém horizontu malý. Na druhou stranu právě tato novela vnáší do českého azylového práva jasnou kompetenci Evropské unie a tím i Evropského soudního dvora v Lucemburku. České azylové právo tak může poprvé zažít přezkum a posouzení od nadnárodního soudu.

3.3. Ministerstvo vnitra

Ministerstvo vnitra je gestorem za problematiku mezinárodní migrace a azylu v České republice, a to jak na úrovni legislativně-koncepční, tak i realizační (vede správní řízení o udělení azylu). Úsekem ministerstva vnitra, který zodpovídá za výkon úkolů v oblasti azylu, uprchlictví, koncepce imigrační politiky, v otázkách vstupu a pobytu cizinců, integrace cizinců a schengenské spolupráce, je odbor azylové a migrační politiky.

Základním cílem odboru v oblasti azylové problematiky je poskytnout účinnou ochranu a pomoc cizincům v těžké životní situaci v souladu s podmínkami vymezenými v zákoně o azylu a zároveň

⁸ Hronková, M., Hradečná, P., Hejná, P. (2002): *Nové pořádky azylového zákona*, <<http://nno.ecn.cz/index.stm?x=94391&apc=nP2x1>>; ověřeno k 1.5.2007.

zabránit účelovému zneužívání institutu azylu. Prioritou v oblasti imigrace je formulovat účinná opatření, která budou podporovat řízenou legální migraci a zároveň minimalizovat nelegální migraci. S tímto cílem také souvisí snaha zajistit účinnou ochranu státních hranic a plné zapojení České republiky do schengenského prostoru.

Vzhledem k tomu, že azyl a migrace jsou fenoménem nadnárodního významu, odbor azylové a migrační politiky se také zapojuje do úzké mezinárodní spolupráce na bilaterální i multilaterální úrovni (zejména v rámci Rady Evropy) a do formulování azylové a migrační politiky v rámci Evropské unie.

Právě na základě iniciativy Výboru pro migraci Rady Evropy došlo v roce 1998 k vytvoření procedury tzv. kulatých stolů. Kulaté stoly slouží jako diskusní fórum v této oblasti. U společného diskusního stolu se scházejí představitelé státní správy a obecní samosprávy, vědeckých a výzkumných institucí, odborů, nevládních organizací a zástupci samotných imigrantů. Výměna názorů a zkušeností na diskutované problémy se následně stává základem pro budoucí systémové a sjednocené řešení v oblasti azylu. Obdobná diskusní fóra jsou organizována ve spolupráci s okresními úřady i na regionální úrovni a zaměřují se na problematiku cizinců, jejich integraci a vztahy mezi komunitami v daném regionu.

3.4. Aktéři neziskového sektoru působící v oblasti migrační a azylové politiky

Neziskové organizace (NO) představují významného a nezastupitelného partnera zejména ve fázi implementace azylové politiky⁹. NO svou činností doplňují standardní instituce a orgány státní správy, do jejichž kompetence uvedená problematika spadá (ministerstvo vnitra, ministerstvo spravedlnosti, cizinecká policie, krajské úřady atd.) a současně etablované mezinárodní instituce financované ze zdrojů OSN a EU jako například Mezinárodní organizace pro uprchlíky. Výhodou NO je jejich značná pružnost v reakci na vývoj vnějších potřeb, možnost práce v terénu a nesvázanost složitými byrokratickými procedurami¹⁰

⁹ Na tomto místě je potřeba zdůraznit, že jsou to právě nevládní organizace, jež žadatelům o azyl zajišťují právní a sociální servis. Tyto služby jsou poskytovány bezplatně.

¹⁰ Kocev, M., Slezáková, E. (2002): *Sociálně patologické jevy spojené s migrací cizinců do ČR se zaměřením na uprchlíky a žadatele o azyl*, <veda.fsv.cuni.cz/doc/kocev.doc>; ověřeno k 1.5.2007.

3.4.1. Konsorcium organizací pracujících s uprchlíky v České republice

Konsorcium zahájilo svou činnost v roce 2000 v rámci projektu určeného ke sladění snah organizací poskytujících pomoc žadatelům o azyl a uznaným uprchlíkům v ČR. Členskými organizacemi Konsorcia jsou:

- Český helsinský výbor – Poradna pro uprchlíky (PPU ČHV),
- Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU),
- Sdružení občanů zabývajících se migranty (SOZE),
- Poradna pro integraci (PPI),

Konsorcium dále spolupracuje s Českou katolickou charitou. Všechny členské organizace mají dlouhotrvající a úzké vztahy s regionální kanceláří Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) a s Evropskou radou pro uprchlíky a exulanty (ECRE).

Dlouhodobým cílem Konsorcia je vytvořit jednotný, pevný a účinný systém pro poskytování služeb uprchlíkům, zlepšení úrovně služeb, zvýšení schopnosti včas reagovat na krizové situace a změnit postoje a názory médií a široké veřejnosti.

3.4.2. Mezinárodní neziskové a mezivládní organizace

Mezi mezinárodní neziskové a mezivládní organizace podílející se na implementaci české azylové politiky patří: Mezinárodní organizace pro migraci, ADRA, Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), Člověk v tísni o.p.s. – Nadace při České televizi, Fórum Ukrajinců ČR atd.

3.5. Role soudů v azylové politice

Základ celé azylové politiky tvoří rozhodování před správním orgánem, avšak rozhodování soudů tuto politiku dotvářejí a stanovují její rámec. Ačkoliv je rozhodování soudů právně i fakticky pouze doplňkem celé správní činnosti, může mít buď podobu sebeomezujícího rozhodování nebo přesně opačnou aktivistickou pozici, přičemž tento rozměr rozhodovací činnosti lze aplikovat jak na rozsah pravomoci, tak na její obsah. V případě české azylové politiky lze mít za to, že justice nebyla a není radikálním určovatelem či snad reformátorem azylové politiky.¹¹

¹¹ Uhl, P. (2006): *Nešvary české azylové politiky*, <http://www.migraceonline.cz/clanky_f.shtml? x=1905108>; ověřeno k 1.5.2007.

Rozhodovací činnost je svěřena pouze Vrchnímu soudu v Praze, jakožto jedinému možnému místně příslušnému soudu. Právní rámec nastavený soudem zpětně ovlivňuje rozhodovací činnosti správního orgánu.

4. Aplikace teoretických konceptů policy analysis

Cílem policy analysis je pochopit politický proces a fungování politiky v rámci určitého sektoru – pro účely této práce – azylové politiky. K dosažení tohoto cíle si policy analysis vytváří určité teoretické koncepty, s jejichž pomocí se pokouší zodpovědět základní otázky analýzy policy. V první části tato práce již objasnila sféru „polity“ azylové politiky České republiky, která je tvořena především právní úpravou azylové problematiky. Druhá se věnovala analýze aktérů ovlivňujících azylový sektor. Cílem závěrečné části je přiblížit politický proces v dané oblasti a aplikovat na něj dva ze základních teoretických konceptů užívaných policy analysis – koncept politických cyklů a politických arén.

Koncepci politických arén představil T. Lowi.¹² Tvrdil, že typy politických problémů společně s typy řešení, která jsou pro ně používána určitým způsobem determinují politický proces. Politická aréna je určena právě dle převažujícího typu problému a jeho řešení a dále je ovlivňována i náklady a ziskem, které aktéři zúčastnění v dané aréně od politického procesu očekávají. Lowi rozlišoval šest základních druhů těchto arén, přičemž azylová politika téměř jednoznačně odpovídá aréně regulativního typu. Spočívá totiž na všeobecných pravidlech se specifickým účinkem - jde o obecná pravidla podávání žádosti o azyl, pravidla udělování statusu azylanta, apod. Specifickým účinkem těchto pravidel má potom většinou být snížení počtu žádostí o azyl. Výstupy azylové politiky také v souladu s konceptem regulativní politické arény pro příslušné adresáty představují nepřímé výhody či nevýhody. Pro azylovou politiku je také typické, že je poměrně konfliktní. V případech, kdy v rámci tohoto politického sektoru dochází k zakládání nových institucí či úřadů by bylo možno definovat tento sektor jako arénu konstitutivní, tedy arénu, v níž dochází k ideologizovaným sporům o nová politická témata a k reformám.

Druhým významným konceptem v rámci policy analysis je koncept politického cyklu, ideálně rozděleného do pěti fází – definice problému a jeho formulace, estimace možných řešení, selekce

¹² Fiala, P. Schubert, K. (2000): *Moderní analýza politiky*. Brno: Barrister and Principal, str. 67-75.

optimální alternativy, její implementace a evaluace výstupu dané policy.¹³ Všech těchto pět fází je přitom možné podřadit pod proces politické konverze – tedy proces, v jehož rámci dochází k přeměně politických vstupů na výstupy systému. Tento koncept bude postupně aplikován na tři základní vývojová stádia azylové politiky v ČR tak, jak je rozeznává Barša.¹⁴

4.1. Vývojové fáze azylové politiky ČR a koncept politického cyklu

Pavel Barša rozeznává tři základní vývojová stádia české azylové politiky. První z nich je tzv. liberální fáze od roku 1990 do roku 1995, jež je charakteristická vytvářením legálních a institucionálních základů azylové politiky. Druhé stádium trvalo do roku 2000 a jeho rysem byla snaha o restrikci počtu uprchlíků a snaha o harmonizaci azylových právních předpisů s právem Evropské unie. Od roku 2000 až do současnosti probíhá třetí fáze, pro níž je typický rozvoj komplexnější imigrační a azylové politiky.

4.1.1. První fáze azylové politiky (1989/1990-1995)

Po roce 1989 Československo vstoupilo do obtížné fáze transformace směrem k demokratickému politickému systému. Součástí tohoto procesu bezesporu byly i fundamentální reformy legislativy země. Jednou z oblastí, která do té doby nebyla nijak výrazně ošetřena, byla právě azylová politika. Do té doby totiž Československo, stejně jako ostatní země východního bloku, bylo zemí, jež uprchlíky spíše produkovala než přijímala a nevyvstala zde proto po dlouhou dobu potřeba tuto sféru právně regulovat.¹⁵

Tato situace se ale po roce 1989 zcela změnila. V této fázi azylové politiky byla tedy jejím hlavním problémem chybějící legislativa, což by se současně dalo chápat jako vstup této policy. Jako vstup je možné také označit žádosti migrantů o azyl. Pokud by totiž v Československu nikdo o azyl nežádal, nevznikla by vůbec potřeba tuto oblast legislativně upravovat. Dalším vstupem byla pravděpodobně také snaha Československa zařadit se co nejdříve po bok vyspělých demokratických zemí západní Evropy, což by bez právního ukotvení azylové politiky jistě nebylo možné. V této fázi nicméně není možné tvrdit, že by Evropská společenství vyvíjela k přijetí

¹³ Fiala, P. Schubert, K. (2000): *Moderní analýza politiky*. Brno: Barrister and Principal, str. 75-86.

¹⁴ Barša, P. (2003): *Managing Immigration and Integration in Europe and in the Czech Republic*, Final Research Paper, <http://www.policy.hu/barsa/Final_Research_Paper_html.html>; ověřeno k 1.5.2007.

¹⁵ Dolejšová, J. (2006): *Začleňování České republiky do Evropské unie-azylová politika*. Bakalářská práce, Masarykova univerzita, str.22.

zákona o uprchlících v Československu nějaký nátlak. Důvodem byl zejména stav evropské integrace, který se ještě rozhodně neblížil integraci v oblasti azylu a také nejistota ohledně vstupu postkomunistických zemí do Společenství. Veškeré vstupy tedy měly svůj původ ve vnitropolitické situaci.

Problém v oblasti azylové politiky byl tedy definován jako chybějící legislativa. Důležité je na tomto místě upozornit na skutečnost, že na rozdíl od všech následujících stádií azylové politiky ČR, v této fázi nebylo cílem této policy snížit počet uprchlíků přicházejících do země, a to ani cílem okrajovým. Jako optimální řešení formulovaného problému bylo zvoleno přijetí zákona o uprchlících, který by stanovil práva a povinnosti uprchlíků a pravidla postupu správních orgánů v řízení o udělení azylu. Tento zákon (zákon č.498/1990 Sb. o uprchlících) byl přijat Federálním shromážděním 16. listopadu 1990. Nicméně záhy se, při srovnání s Ženevskou úmluvou, kterou ČSFR ratifikovala o rok později, ukázalo, že zvolená alternativa nebyla dokonale propracována. Neshodovala se totiž se jmenovanou Úmluvou v několika podstatných bodech – definovala uprchlíka odlišným způsobem, nerozlišovala mezi důvody k zamítnutí žádosti o přiznání postavení uprchlíka a mezi důvody k odnětí tohoto statusu, apod.

Ratifikace Ženevské úmluvy v roce 1991 tak československý zákon o uprchlících podrobila jisté formě evaluace, která pro tento akt nepřinesla zcela pozitivní důsledky. Hlavním důsledkem totiž byla identifikace nutnosti tento zákon reformovat a doplnit. Ačkoliv ale evaluace azylové policy od roku 1989 do roku 1990 nedopadla zcela kladně, není možné tvrdit, že by tato policy nedosáhla svého cíle. Prvotního záměru – legislativně upravit základy azylové problematiky – bylo totiž dosaženo. Výstupem byl zákon o uprchlících, jehož nedostatky zpětně ovlivnily vstupy azylové policy v dalším období.

4.1.2. Fáze azylové politiky mezi lety 1995 a 2000

Další vývojové stádium azylové politiky ČR bylo výrazně ovlivněno přípravou země na vstup do Evropské unie. Ačkoliv azylová politika se na úrovni EU začala výrazněji rozvíjet až v souvislosti s Amsterodamskou smlouvou, již v období po roce 1995 musela ČR harmonizovat své právní předpisy s *acquis communautaire* i v oblasti azylové politiky.

Vstupy azylové policy po roce 1990 je tedy již možné rozčlenit na vnitřní a vnější. Jeden z vnitřních vstupů byl pozůstatkem z minulého období, a to nedostatky předchozí legislativní

úpravy, které bylo nutné odstranit. Novým vnitřním vstupem byl vzrůstající počet žádostí o azyl v ČR,¹⁶ z čehož plynula nutnost tento počet uprchlíků legálním způsobem omezit. S rostoucím počtem uprchlíků vzrostl i počet kladně vyřízených žádostí a počet azylantů, které bylo nutné integrovat do české společnosti. Vláda ČR si tedy jako jednu z priorit stanovila, aby nový zákon týkající se azylové politiky omezil počet žádostí o azyl a aby současně vytvořil základ pro realizaci integračního programu. Nově se objevil i vnější vstup, kterým byl požadavek EU harmonizovat českou azylovou právní úpravu s úpravami v jiných členských zemích. Jako vnější vstup je možné označit i tehdejší celoevropský trend směřující k přijímání restriktivních opatření v azylové politice.

Zmíněné vstupy se odvíjí od problémů, které bylo třeba řešit. Jako optimální řešení bylo zvoleno přijetí nového azylového zákona a realizace integračního programu, jenž by pomohl začlenit azylanty do společnosti. Zákon o azylu č. 325/1999 Sb. byl přijat 11. listopadu 1999. Co se týče cíle odstranění nedostatků dřívější legislativní úpravy, je možné konstatovat, že tento záměr byl veskrze naplněn. Nová právní úprava používala terminologie běžné ve všech evropských dokumentech týkajících se azylu, upřesnila právní postavení azylantů a výrazně zrychlila řízení o udělení azylu (zavedením institutu zjevně neoprávněné žádosti). Dalším cílem v tomto stádiu azylové politiky bylo zavedení restriktivních opatření, která by snížila počet žádostí o azyl. Těmito opatřeními byl například tzv. koncept bezpečné země původu, bezpečné třetí země či zavedení sankcionování uprchlíků. Samotné zavedení těchto institutů nicméně ke kýženému cíli nevedlo. Kromě lepší definice povinností uprchlíků byly totiž v novele také dokonaleji formulována jejich práva, včetně práva na zaměstnání. Současně s azylovým zákonem byla nadto schválena novela zákona o zaměstnanosti, která azylantům umožnila v ČR pracovat a v důsledku toho došlo ke zcela opačnému vývoji, tedy ke zvýšení počtu žádostí o azyl. Tato opatření bylo tedy nutné reformulovat a bylo také třeba redefinovat znovu problematiku oblastí, což byl úkol pro další období azylové politiky po roce 2000.

Evaluaci azylové politiky v souvislosti s cílem harmonizovat národní úpravu s evropskou provedla samotná Evropská Komise ve svých pravidelných posudcích z let 1999 a 2000. Komise azylový zákon z roku 1999 zhodnotila jako významný pokrok v plnění evropských standardů, nicméně konstatovala určité nedostatky. Mimo jiné neexistenci institutu politického azylu či neexistenci

¹⁶ V roce 1994 bylo v ČR evidováno 1187 žádostí o azyl, v roce 1998 již 4 085 a v roce 1999 již 7 220 žádostí. Viz. Dolejšová, J. (2006): *Začleňování České republiky do Evropské unie-azylová politika*. Bakalářská práce, Masarykova univerzita, str. 25.

nezávislého odvolacího orgánu pro případy, kdy správní orgány jinak rozhodly o neudělení azylu.¹⁷ Tyto výtky se potom transformovaly ve vstupy azylové policy další fáze.

4.1.3. Poslední fáze azylové politiky po roce 2000

Následující fáze azylové politiky probíhá od roku 2000 do současnosti a je pro ni typický komplexnější rozvoj azylového práva než tomu bylo v předchozích vývojových etapách.

Nejdůležitější vstup azylové policy tohoto období byl stanoven v hodnotících zprávách Evropské Komise z roku 1999 a 2000, šlo tedy o vnější vstup, a to konkrétně o tlak EU na harmonizaci národní a evropské legislativy a transponování příslušných evropských směrnic do české právní úpravy. Ze externí vstup můžeme také považovat pokračující celoevropský trend restrikce počtu žádostí o azyl. Tento trend byl navíc doplněn skutečností, že v důsledku novely z roku 1999 došlo oproti očekávání k navýšení počtu žádostí. Existovala zde tedy reálná potřeba zpřísnit podmínky pro ucházení se o statut azylanta a potřeba omezit azylantům přístup na národní trh práce. Jako optimální řešení se jevila další reforma azylového zákona a také reforma zákona o zaměstnanosti.

Prvního cíle – harmonizace národní legislativy bylo dosaženo, jak vyplývá z hodnotící zpráv Komise z let 2001 a 2002.¹⁸ Komise zejména ocenila ošetření zneužívání azylové procedury za účelem získání přístupu na trh práce a vznik nezávislé odvolací instance pro případ odmítnutí udělení azylu. Restriktivní účel této azylové politiky byl také naplněn – novelizovaný azylový zákon a novela zákona o zaměstnanosti omezily přístup azylantů na trh práce, znemožnily podávání opakovaných žádostí o azyl a zrychlily řízení o zamítnutí neodůvodněné žádosti. Dosažení tohoto cíle navíc nebylo pouze deklarováno (jako v roce 1999), ale došlo i k jeho realizaci, což dokládají údaje ministerstva vnitra, podle nichž došlo během jednoho roku od účinnosti novelizovaného zákona k padesátiprocentnímu snížení počtu žádostí azyl.¹⁹

¹⁷ *Pravidelná zpráva za rok 1999 Evropské komise o České republice, Pokrok v procesu přistoupení*, dostupné na Euroskop <<http://www.euroskop.cz>>; ověřeno k 1.5.2007 a *Pravidelná zpráva za rok 2000 Evropské komise o pokroku České republiky v procesu přistoupení*, dostupné na Euroskop <<http://www.euroskop.cz>>; ověřeno k 1.5.2007.

¹⁸ Dolejšová, J. (2006): *Začleňování České republiky do Evropské unie-azylová politika*. Bakalářská práce, Masarykova univerzita, str. 28.

¹⁹ Ministerstvo vnitra <<http://www.mvcr.cz>>.

Zvolené řešení v tomto období lze tedy vzhledem k definovaným cílům posuzovat jako nejeftivnější. Kombinace novelizace azylového zákona a zákona o zaměstnanosti totiž přispěla k dosažení hned dvou cílů najednou – k restrikci počtu žádostí, což si přála především ČR, a současně k zamezení zneužívání azylové procedury za účelem získání přístupu na národní trh práce, což bylo požadavkem EU.²⁰

5. Závěr

Azylová politika nemá v České republice příliš dlouhou tradici. Začala se rozvíjet až po roce 1989 v souvislosti s pádem komunistického režimu. Do tohoto období svým vznikem spadá i legislativní základ azylové politiky. Kromě toho, že je právo na azyl jako základní lidské právo zakotveno v ústavním pořádku země, je dále rozpracováváno specializovanými právními akty. Prvním z nich byl zákon č. 489/1990 Sb. o uprchlících, který však trpěl mnoha nedostatky v procedurálním i obsahovém pojetí azylového práva. Zmíněný zákon byl nahrazen zákonem č. 325/1999 Sb. o azylu, který byl později ještě několikrát novelizován, naposledy v roce 2006 zákonem č. 165/2006 Sb. Při analýze legislativního rámce azylové politiky není možné opomenout ani právní úpravu této problematiky v rámci Evropské unie. Záměrem ČR byl totiž od 90. let vstup do EU a v zájmu dosažení tohoto cíle musela svou národní úpravu harmonizovat s úpravou unijní. V současné době k opatřením definující společný přístup členských států k azylové politice patří nařízení Rady 343/2003/ES (Dublin II), dále tzv. procedurální směrnice 85/2005/ES obsahující principy sjednocení azylových procedur ve státech EU a tzv. kvalifikační směrnice 83/2004/ES definující status uprchlíka a typy jeho ochrany.

Relevantním aktérem azylové politiky je především stát; konkrétně vláda a ministerstvo vnitra. Dalšími aktéry jsou Parlament ČR, a to jak Poslanecká sněmovna, tak Senát, jejichž úkolem je o daném zákonu hlasovat, případně podávat pozměňující návrhy, a kancelář prezidenta republiky i sám prezident, který s konečnou platností rozhoduje o podobě novely. Do sféry produkce azylové politiky se pokouší zasahovat, ačkoliv nepříliš úspěšně, i nevládní sektor. Jeho role je nicméně nezastupitelná v procesu implementace azylové politiky. Tyto nevládní organizace jsou sdruženy v tzv. Konsorciu organizací pracujících s uprchlíky ČR. Konkrétně se jedná o Poradnu

²⁰ Po novele azylového zákona z roku 2002 následovalo několik dalších novel (zákon o dočasné ochraně, aplikace Dublinského nařízení, novela z roku 2005). Tyto se nicméně pro účely této práce autorům nejevily natolik důležité, aby byly podrobněji rozebírány. Jejich jediným cílem totiž byla další harmonizace národní legislativy s evropskou úpravou, přičemž tohoto základního cíle bylo vždy s větším či menším úspěchem dosaženo.

pro uprchlíky Českého helsinského výboru, Organizaci pro pomoc uprchlíkům, Sdružení občanů zabývajících se emigranty a Poradnu pro integraci.

Azylová politika v ČR se vyvíjela ve třech fázích vyznačujících se odlišnými vstupy, které působily na politický systém a také odlišnými výstupy azylové policy. První fázi od roku 1989 do roku 1995 lze označit za konstitutivní. Oblast azylové problematiky nebyla v ČR dosud právně upravena a bylo třeba tento stav změnit. Na rozdíl od ostatních stádií azylové politiky se v rámci první fáze neobjevily žádné externí vstupy a jejím cílem také nebylo snížit počet uprchlíků přicházejících do země. Jako optimální alternativa řešení problému (absence legislativy) bylo zvoleno přijetí zákona o uprchlících, který stanovil práva a povinnosti uprchlíků a pravidla postupu v řízení o udělení azylu. Tento zákon sice splnil prvotní cíle policy – tedy alespoň rámcově zakotvit institut azylu v právním systému ČR, ale současně trpěl mnoha nedostatky v procedurálním i obsahovém pojetí azylového práva. V druhé vývojové etapě, která je čistě regulativní se k interním vstupům přidávají i vstupy vnější, a to zvyšující se potřeby a nároky vyplývající z blížícího se termínu vstupu do EU a nutnosti sblížení české azylové politiky s politikou ostatních evropských států. Bylo také nutné odstranit nedostatky předchozí úpravy a omezit počet žádostí o azyl. Všechny stanovené cíle měl splnit novelizovaný zákon o azylu. Ten se dokázal dobře vyrovnat s externími požadavky systému, ale neodkázal snížit počet žádostí o azyl. Jeho nedokonalá konstrukce vedla dokonce k zcela opačnému trendu zvýšení počtu těchto žádostí. Azylová politika tak musela být v důsledku tohoto vývoje přeformulována a posunula se do třetí fáze. V této fázi byla nejdůležitějším vnějším vstupem potřeba dále harmonizovat národní legislativu s evropskou; a vnitřním – potřeba zavést v rámci azylové politiky určitá restriktivní opatření. Obou těchto cílů bylo postupně dosaženo pomocí několika novelizací zákona č.352/1999 Sb. o azylu, jež mají regulativní charakter.

6. Použitá literatura a zdroje

- Barša, P. (2003): *Managing Immigration and Integration in Europe and in the Czech Republic, Final Research Paper*, <http://www.policy.hu/barsa/Final_Research_Paper_html.html>; ověřeno k 1.5.2007.
- Colebatch, H.K. (2005): *Úvod do policy*. Brno. Barrister and Principal.
- Cunliffe, A., Wilton, J. (2006): *The Development of a European Asylum Policy in an Expanded European Union*. <http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/Cunliffe___Wilton_Final.pdf>; ověřeno k 1.5.2007.
- Čížinský, P. (2006): *Novela zákona o azylu č. 165/2006 Sb.* <http://www.migraceonline.cz/studie_f.shtml?x=1914233>; ověřeno k 1.5.2007.

- Dolejšová, J. (2006): *Začleňování České republiky do Evropské unie-azylová politika*. Bakalářská práce, Masarykova univerzita.
- Fiala, P., Pitrová, M. (2003): *Evropská unie*. Brno, CDK.
- Fiala, P. Schubert, K. (2000): *Moderní analýza politiky*. Brno: Barrister and Principal.
- Hronková, M., Hradečná, P., Hejná, B.: (2002): *Nové pořádky azylového zákona* <<http://nno.ecn.cz/index.stm?x=94391&apc=nP2x1>>; ověřeno k 1.5.2007.
- Janů, I., Rozumek, M. (2004): *Azylové právo ES. Pohled a role nevládních organizací* <http://www.migraceonline.cz/studie_f.shtml?x=217402>; ověřeno k 1.5.2007.
- Jelínková, R. (2001): *Právní postavení uprchlíků v České republice s ohledem a nový zákon o azylu*. Správní právo, roč. 34, č. 2, str. 76-123.
- Jurníková, J. (2001): *Změny v právní úpravě institutu azylu*. Správní právo, roč. 34, č. 3, str. 129- 144.
- Kocev, M., Slezáková, E. (2002): *Sociálně patologické jevy spojené s migrací cizinců do ČR se zaměřením na uprchlíky a žadatele o azyl* <veda.fsv.cuni.cz/doc/kocev.doc>; ověřeno k 1.5.2007.
- Pipková, H. (2003) : *Formování azylové politiky v Evropě - role soudce v azylovém řízení*, <<http://www.ipravnik.cz/ipravnik/ipravnik.nsf/0/9A09DACD3B13526DC1256F62004F5203>>; ověřeno k 1.5.2007.
- *Pravidelná zpráva za rok 1999 Evropské komise o České republice, Pokrok v procesu přistoupení*, dostupné na Euroskop <<http://www.euroskop.cz>>; ověřeno k 1.5.2007.
- *Pravidelná zpráva za rok 2000 Evropské komise o pokroku České republiky v procesu přistoupení*, dostupné na Euroskop <<http://www.euroskop.cz>>; ověřeno k 1.5.2007.
- Uhl, P. (2006): *Nešvary české azylové politiky* <http://www.migraceonline.cz/clanky_f.shtml? x=1905108>; ověřeno k 1.5.2007.
- Zenker, P. (2004): *Imigrační situace a trendy v ČR v období před vstupem do EU*. <<http://www.migrace.cz/moduly/clanky/clanek.php?kod=21>>; ověřeno k 1.5.2007.
- Český helsinský výbor <<http://www.helcom.cz>>.
- Člověk v tísni o.p.s. – nadace při České televizi <www.clovekvtisni.cz>.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR <www.mpsv.cz>.
- Ministerstvo vnitra ČR <www.mvcr.cz>.
- Mezinárodní organizace pro migraci <www.imo.cz>.
- Organizace pro pomoc uprchlíkům <www.opu.cz>.
- Poradna pro integraci <www.p-p-i.cz>.
- Portál Evropské unie <www.europa.eu.cz>.
- Úřad vysokého komisaře pro uprchlíky UNHCR <www.unhcr.cz>.