

ZÁVĚR

Migrační proudy měly zásadní vliv na vytváření států a kulturních celků. Migrace byla zdrojem vzájemného kulturního obohacování. Někdy však také vedla k jejich zničení a úpadku.

Jak vyplývá z dokumentu UN Population Division počet migrantů se za posledních 30 let více než zdvojnásobil. Bohaté země se jejich přílivu brání restriktivními pravidly pro vstup, pobyt a práci cizinců, zpřísněním hraničních kontrol a mnohdy restriktivní azylovou politikou. Na druhou stranu podle UNHCR Population Data Unit se téměř ve všech vyspělých zemích od roku 2001 počet žadatelů o azyl snížil. Sílí tedy počet lidí přecházejících hranice států, ale počet žadatelů o azyl ubývá. UNHCR s dalšími humanitárními organizacemi vyjadřují obavy z postupného zhoršování kvality poskytované ochrany a pomoci, kterou jsou země ochotny poskytnout lidem utíkajícím před pronásledováním a násilím.

Státní orgány, které rozhodují o žádostech o azyl, by se měly řídit zejména *principem individuálního přístupu k žadateli*. Přesto v praxi dochází k opomíjení individuálních rozdílů jednotlivých žádostí a tímto přístupem dochází ke snižování kvality v posuzování žádostí i celé azylové politiky České republiky.

Bohužel jsou některá ustanovení zákona o azylu státními orgány zneužívána, jako například v případě § 16 odst. 1 písm.g. Toto ustanovení upravuje podmínky, za kterých je možné žádost posoudit jako zjevně nedůvodnou. Státní orgány jej používají velmi často a můžeme říct, že se jedná až o jeho nadužívání a zneužívání tohoto ustanovení. Mnoho podaných žádostí je zamítáno automaticky právě z důvodů uvedených v § 16 odst. 1 písm.g. Zneužívání ustanovení činí rozhodnutí správních orgánů nezákonnými a soudy nepřezkoumatelnými. Což je v rozporu s naším právním řádem, včetně mezinárodních závazků, ke kterým Česká republika přistoupila. V roce 1992 byla přijata Rezoluce o zjevně neodůvodněných žádostech o azyl, nazývána též jako Londýnská rezoluce. Ta obsahuje definici zjevně neodůvodněné žádosti. Pokud státní orgán shledá, že se v konkrétním případě jedná o takovou to zjevně neodůvodněnou žádost, může rozhodnout ve zjednodušeném řízení kratším než jeden měsíc. Londýnská rezoluce III. pak stanovila závěry o zemích v nichž obecně neexistuje závažné riziko pronásledování a stanovila základní prvky, z nichž lze usuzovat na bezpečnost třetí země, což je velice určující pro případné odmítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné.

I když je Česká republika ve své azylové politice vázána komunitárním právem jak po stránce hmotněprávní, tak procesněprávní, přesto jí stále zůstává velký prostor pro svou vlastní právní úpravu a uvážení jejích správních orgánů nakolik budou benevolentní nebo naopak přísné při posuzování jednotlivých žádostí. Rozhodování o udělení statusu azylanta je ve všech členských státech ve velké míře ovlivněno jejich aktuálními ekonomickými možnostmi a stavem na jejich trhu práce, což platí i pro Českou republiku.

Česká republika by se mohla do budoucna ve své právní úpravě v oblasti azylu inspirovat úpravami v jednotlivých členských státech a zdokonalit tak svou úpravu, aby byla co nejúčinnější. Mnoho tzv. „starých členských států“ má mnohem větší zkušenosti s azylovou a uprchlickou problematikou a tak se má Česká republika stále ještě co učit. Při právní úpravě by měli zákonodárci čerpat také z evropského srovnávacího práva, které má řadu různých proudů. Cílem by mělo být nejen zdokonalení národní právní úpravy, ale také právní integrace. Díky těmto proudům, které se pokoušejí srovnávat různé právní instituty a jevy, mohou státy nalézt to, co se v izolovaných právních jevech dá najít jen velmi těžce.

Česká republika již od svého vstupu do Evropské unie roku 2004 přijala množství dílčích menších i rozsáhlých právních úprav včetně rozsáhlé novelizace azylového zákona reflektující na evropskou úpravu azylové problematiky. Česká republika sledovala i několik let před svým vstupem do EU snahu členských států o harmonizaci azylové a cizinecké politiky z pozice kandidátské země. Po svém vstupu se poté musela k této harmonizaci zavázat také. Základní pramen českého azylového práva, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, proto od roku 2000 obsahuje základní právní instituty používané běžně v azylových řízeních ve členských státech Evropské unie, jako je „*třetí bezpečná země*“, „*bezpečná země původu*“ i jiná ustanovení, která mají zaručit dodržování mezinárodních smluv o lidských právech v rámci řízení o udělení azylu.

Po přijetí Amsterodamské smlouvy se Česká republika, stejně jako ostatní členské státy, zavázala dodržovat přijatá nařízení nebo zajistit provedení směrnic ve formě práva (zpravidla změnou zákona o azylu nebo zákona o pobytu cizinců).

Mezi nejvýznamnější a nejrozsáhlejší počín patří zejména přijetí tzv. *Kvalifikační směrnice* z roku 2004, jejímž záměrem je, aby členské státy uplatňovaly společná kritéria pro určení osob, které potřebují mezinárodní ochranu a zároveň aby rozsah výhod a práv, která jsou těmto osobám přiznávána, byla poskytována ve všech členských státech obdobně. Dále

Směrnice 2005/85/ES o minimálních procesních standardech pro udělování a odnímání postavení uprchlíka.

Přestože se členské státy snaží transponovat jednotlivé právní předpisy azylové politiky do svého národního právního řádu v souladu s cílem Evropského společenství o harmonizaci, standardizaci a unifikaci azylové úpravy, nemají jednotlivé členské státy tuto úpravu zcela identickou a není tak tedy v současné době dosaženo její uniformity. Je to také dáno i důvodem snahy některých států zachovat si určité zvláštnosti a tradicionalistu úpravy své azylové politiky. V případě České republiky se o „ztradicionalizování“ udělování azylu nedá přímo hovořit a to již z důvodů historickopolitických.

Některé státy jsou při udělování statutu azylanta velkorysejší, například se to týká Německa, Rakouska, jiné státy naopak vykládají azylové právo restriktivně, sem se řadí i naše republika nebo Francie.

Je nutno říci, že Česká republika při úpravě své azylové a cizinecké politiky musí sledovat vývoj azylové a cizinecké politiky Evropské unie. Úprava práv a povinností uprchlíků musí být promítnuta do českého azylového práva. Přiznejme si však, že azylová a migrační politika Evropské unie trpí mnoha nedostatky. Především Evropská unie přistupuje k otázce azylu a migrace jako k negativnímu jevu, kterému se musí bránit. V posledních 10 letech tak dochází k výraznému zpříšňování azylové úpravy v Evropě. Azylová politika evropských států se tak může jevit jako velmi přísná, uzavřená až nepřátelská vůči uprchlíkům a v rozporu se závazky plynoucími z mezinárodního práva. Evropská unie tak bývá často kritizována nejen nevládními organizacemi, jako je například Amnesty International, ale i samotným Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

Snad můžeme v budoucnu očekávat v této oblasti světlejší budoucnost, pokud následná judikatura Evropského soudního dvora ve věcech azylové a cizinecké politiky pozitivně ovlivní proces pro další harmonizaci příslušných právních předpisů členských států. Podle článku 234 odstavec 1 SES má ESD pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu SES, platnosti a výkladu aktů orgánů Společenství a výkladu statutů orgánů zřízených aktem Rady, pokud tak statuty stanoví. Podle článku 243 odstavec 2 SES bude moci každý stát předložit předběžnou otázku v těchto záležitostech. Každý stát si bude moci rozhodnout sám, který soud bude poslední instancí rozhodující azylové věci a tedy podle SES povinen dotazovat se na výklad práva ES u ESD. ESD bude také příslušný rozhodovat o porušení azylových směrnic a nařízení. Otázkou stále zůstává, zda neúspěšný žadatel o azyl bude mít možnost přístupu přímo k ESD stejně, jako je to u ESLP, pokud bude chtít

rozhodnutí státu o zamítnutí udělení azylu u ESD napadnout. Lze však očekávat, vzhledem k tomu, že mezi ESLP a ESD není žádná vazba, že ESD bude interpretovat ustanovení Evropské úmluvy nezávisle na ESLP. ESD bude rozhodovat podle SES a nikoli podle Evropské úmluvy ani úmluvy Ženevské.

Státy i veřejnost poukazuje na zneužívání azylového systému a argumentují statistikami, které ukazují jak malému počtu žadatelů je azyl skutečně přiznán. Nelze však tvrdit, že všichni odmítnutí žadatelé jednájí s úmyslem systém zneužívat. Podmínky za kterých je osoba považována za uprchlíka jsou otázkami právními a přestože jsou definovány v článku 1 Ženevské úmluvy, tato definice připouští výklady restriktivní. Záleží tedy zejména na postupu státu a na tom, jaké důkazy stát požaduje pro prokázání situace žadatele. Navíc jsem se během mé praxe v detenčním zařízení Bálková setkala s tím, že mezi cizinci je mnoho takových, kteří ač kritéria pro přiznání azylu nesplňují, se cítí být uprchlíky, protože nemají a často ani nemůžou mít potřebné znalosti a informace, aby mohli tuto otázku posoudit a nerozumí tomu, proč jejich problémy nelze řešit prostřednictvím institutu azylu.

V Evropské unii byla od počátku pocíťována potřeba společné, harmonizované azylové politiky. Amsterodamská smlouva položila její základy. Členské státy postupně přijaly soubor právních předpisů upravující společný evropský azylový systém, který má být založen na principech humanity a solidarity. Zároveň má omezit přílivu osob, kteří nehledají ochranu před pronásledováním, ale „pouze“ před bídou ve svých zemích původu. Cílem je vytvoření systému, který by byl efektivní, schopný zabránit zneužívání institutu azylu a zároveň ohleduplný k právům osob.

Azylové právo, tak jak je v mé práci naznačeno, je oborem, který do budoucna čeká ještě mnoho změn, a to nejen na poli evropském, ale i v rámci českého právního řádu a mezinárodního práva, zejména jako výraz nutnosti reagovat na vývoj výše uvedených právních systémů.

Bude zejména zajímavé sledovat, v jaké formě bude právo azylu zakotveno, tj. zejména zda i nadále půjde o zaručení práva žádat o azyl a azyl užívat tak, jak je zakotveno v Deklaraci lidských práv a svobod z roku 1948 a jak definičně bude tento institut kopírovat definici uprchlíka z Úmluvy o právním postavení uprchlíků, popř. jak mezinárodní společenství přijme a jakou formou se bude snažit vyrovnat s novodobou migrační realitou.