

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**Právnická fakulta**

Katedra mezinárodního práva

**Mezinárodněprávní aspekty vstupu cizinců  
na území**

Diplomová práce

**Mgr. Vendula Bártková**

Vedoucí diplomové práce:

Mgr. Věra Honusková

Praha, srpen 2010

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyznačila všechny prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 20. 8. 2010

.....  
Vendula Bártková

## **Poděkování**

Děkuji paní Mgr. Věře Honuskové za cenné rady, připomínky a konzultace, které mi při zpracování diplomové práce velmi pomáhaly.

V Praze dne 20. 8. 2010

.....  
Vendula Bártková

## Obsah:

Obsah: .....	1
1. Úvod.....	2
2. Migrace .....	5
2.1 Definice migrace a její druhy.....	5
2.2 Teorie migrace .....	6
2.3 Vysvětlení základních pojmů.....	9
3. Slučování rodin .....	13
3.1 Hlavní mezinárodněprávní prameny.....	13
3.1.1 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.....	14
3.1.2 Všeobecná deklarace lidských práv .....	15
3.1.3 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.....	15
3.1.4 Úmluva o právech dítěte .....	16
3.1.5 Mezinárodní úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin .....	17
3.1.6 Evropská sociální charta .....	17
3.1.7 Listina základních práv Evropské unie .....	18
3.2 Slučování rodin uprchlíků.....	18
3.3 Hlavní prameny komunitárního práva .....	19
3.4 Dopady na vnitrostátní právo v České republice .....	20
4. Žadatelé o mezinárodní ochranu .....	23
4.1.1 Všeobecná deklarace lidských práv .....	27
4.1.2 Úmluva o právním postavení uprchlíků.....	28
4.1.3 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.....	29
4.2 Hlavní prameny komunitárního práva .....	30
4.2.1 Dublinský systém.....	34
4.2.2 Schengen .....	36
4.3 Dopady na vnitrostátní právo v České republice .....	36
5. Pracovní migranti.....	38
5.1 Hlavní mezinárodně právní prameny práva .....	40
5.1.1 Všeobecná deklarace lidských práv .....	40
5.1.2 Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech.....	41
5.1.3 Úmluvy mezinárodní organizace práce .....	41
5.1.4 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.....	42
5.1.5 Evropská sociální charta .....	42
5.2 Hlavní prameny komunitárního práva .....	42
5.2.1 Sekundární prameny práva .....	42
5.3 Dopady na vnitrostátní právo v České republice .....	46
6. Shrnutí.....	49
7. Závěr .....	53
Seznam použité literatury .....	55

# 1. Úvod

Na vývoj a podobu současného světa působí celá řada procesů - jedním z nich je i migrace. Jde o proces, kdy lidé z nejrůznějších důvodů opouštějí své domovy a vydávají se do jiných částí světa. Podle údajů OSN žije v dnešní době více jak 190 milionů osob mimo zemi, kde se narodily. Problémem je nejen množství těchto migrantů, ale i nerovnoměrnost rozložení jejich pohybu. Většina z nich totiž migruje ze zemí chudých do zemí západních, především pak do bohatých států, které jsou tak vystaveny enormnímu tlaku, s nímž se jen těžko vyrovnávají.

Právě proto, že většina migrujících cizinců míří do vyspělých zemí, bude se tato práce věnovat prostoru Evropy. Evropské státy, vystavené velkým náporům cizinců, kteří se z různých důvodů dožadují vstupu a možnosti pobytu, se snaží tyto proudy regulovat. Nástrojem je pak jejich migrační politika, tvořená konkrétními právními předpisy, které si státy, jakožto suveréni, pro regulaci tohoto procesu vytváří. Situace však není z pohledu států až tak jednoduchá. Doby, kdy se stát mohl zcela nezávisle rozhodovat o tom, kdo na jeho území může vstoupit a pobývat zde, a komu to umožněno nebude, jsou zřejmě nenávratně pryč. V dnešní době jsou možnosti států zcela svobodně o uvedených věcech rozhodovat omezeny mezinárodním právem. Státy (především ty evropské, na něž se budeme v práci zaměřovat) se totiž často stávají signatáři mezinárodních smluv, které uvedenou problematiku upravují a přikazují státům, jak se musí v určitých situacích chovat (příkladem může být povinnost za určitých okolností přijmout na své území cizince usilujícího o sloučení se svou rodinou). Dalším aspektem, jenž musí státy při nakládání s cizinci respektovat, je koncept lidských práv. V Evropě se pak přidává ještě jeden specifický prvek – a sice evropské právo, tedy právo Evropské unie, jejímiž členy je již většina evropských zemí.

V předložené práci si nejprve vysvětlíme pojem migrace, jaké jsou její typy, kdo se vlastně stává migrantem apod., a poté, co definujeme základní termíny, s nimiž budeme pracovat, zaměříme se na tři různé skupiny migrantů, kteří se uchází o vstup na území (nejčastěji vyspělých) států. Dané skupiny byly vybrány jednak proto, že se jedná o nejčastější důvody vstupu,<sup>1</sup> a dále pak proto, že na nich můžeme pozorovat rozdílnost reálných možností státu o regulaci imigračního pohybu. Jde jednak o tzv.

---

<sup>1</sup> Štěpánková, L. (2005): Charakter migračních politik zemí EU v širších socioekonomických souvislostech, Diplomová práce, PŘF UK v Praze, 2005

slučování rodin, které je dnes řazeno k základním lidským právům, vychází z mezinárodněprávních dokumentů a státy umenšené možnosti, jak tento pohyb omezit. Druhou skupinu představují žadatelé o mezinárodní ochranu. Možnost udělit někomu azyl byla odjakživa výsostným právem států, ovšem s postupem času dochází v této oblasti ke stále větším zásahům, v důsledku mezinárodních úmluv či harmonizace s evropským právem. Konečně třetí skupinu pak představují pracovní migranti, kde státy z hlediska možnosti regulace práce na svém území, mají dosud relativně největší rozhodovací pravomoci. Tyto tři typy migrace se tedy jednak pokusíme popsat, následně bude provedena jejich komparace. Poskytne nám to pak podklad pro úvahy nad tím, jaké jsou dnes reálné možnosti států ovlivňovat tok migrantů na své území.

K uvedenému tématu přistupujeme s několika idejemi, či hypotézami, které má předložená práce potvrdit, nebo vyvrátit. Za prvé předpokládáme, že v jednotlivých oblastech migrace je různá míra vázanosti států mezinárodním, či evropským právem, resp. že existuje různá míra omezení suverenity států v daných oblastech. To je ostatně jeden z důvodů, proč byly právě tyto konkrétní typy migrace vybrány. Dalším naším předpokladem je, že ve všech řešených oblastech existuje něco jako „společný trend“, který může být definován tak, že vnitrostátní právní řády budou v blízké budoucnosti čím dál více harmonizovány s právem nadstátním. Tuto skutečnost však nepřepokládáme v oblasti mezinárodního práva, ale především v oblasti práva evropského, a bude podle nás souviset s obecně rozšiřujícím se zákonodárstvím Evropské unie. Tato skutečnost bude ještě o to víc zvýrazněna tím, že otázky migrace v současné době spadají do prvního pilíře evropské soustavy, tedy, že již nejde o oblast „pouhé“ mezinárodní spolupráce, užívající spíše techniky mezinárodního práva.<sup>2</sup> Uvedené hypotézy a také skutečnost, že vnitrostátní právo je skutečně těmito prameny (mezinárodními i evropskými) ovlivňováno, si pak ukážeme na příkladu legislativy České republiky.

Cílem předkládané práce je tedy nejen pouhý popis stávajících dokumentů a pramenů, i když je nepochybně důležitý pro možné zachycení stavu a trendů v této oblasti. Snahou bude také zjistit, jak ony popsané dokumenty ovlivňují právo v zemích evropského prostoru, jak se do něj promítají a jaké možnosti právní úpravy vlastně ponechávají na vnitrostátních právních řádech. S cílem, jehož chceme dosáhnout,

---

<sup>2</sup> Svoboda, P. (2004): Úvod do evropského práva, Praha: C. H. Beck, 2004

se pochopitelně pojí i zvolená metodologie. V našem případě půjde o analýzy textu, metody deskriptivní a komparativní<sup>3</sup>.

Text diplomové práce je zpracován podle právního stavu platnému ke dni 15. srpna 2010.

---

<sup>3</sup> Disman, M. (2007): Jak se vyrábí sociologická znalost, Praha: Nakladatelství Karolinum, 2007

## 2. Migrace

V této práci se bude podrobně věnovat třem důvodům vstupu cizinců na území – tedy třem typům migrace. Než se však k tomu dostaneme, měli bychom si nejdříve v krátkosti definovat, co to je migrace, jaké teorie ji popisují, jaké druhy známe a jaká je její historie v oblasti evropských států.

### 2.1 Definice migrace a její druhy

Definic toho, čím je vlastně migrace, existuje řada. Migrace neboli stěhování, demografy též nazývaná mechanický pohyb obyvatelstva, je forma prostorové mobility mezi dvěma územními jednotkami znamenající obvykle trvalou změnu pobytu.<sup>4</sup> Drbohlav (1999)<sup>5</sup> tvrdí o migraci, že: „Migrace je pouze jednou z forem prostorové mobility obyvatelstva. Tou rozumíme pohyb obyvatelstva v geografickém prostoru z důvodů uspokojování potřeb v nejširším významu tohoto pojmu. Prostorová mobilita není pouhým geografickým přemístěním, ale je to též proces výběru místa, spojený s emocionální vazbou k objektům či prostorovým celkům.“ Kritériem ohledně začlenění do migračních pohybů je většinou doba pobytu nebo právní status. OSN doporučuje jako limitní pro zařazení do kategorie migrace hranici jednoho roku pobytu vně daný stát, ale západní a většina rozvojových zemí jsou při vymezení této hranice mnohem liberálnější.<sup>6</sup> Ministerstvo vnitra ČR, jakožto jedna z nejdůležitějších státních institucí v dané oblasti, definuje migraci jako přesun jednotlivců i skupin v prostoru, který je spolu s porodností a úmrtností klíčovým prvkem v procesu populačního vývoje a výrazně ovlivňuje společenské a kulturní změny obyvatel na všech úrovních. S ekonomickým rozvojem se intenzita migrace neustále zvyšuje. Důležité je, že migrace vlastně znamená, že do „národních“ států, které mají velmi často etnicky téměř homogenní strukturu, začínají přicházet jedinci, kteří jsou zásadně odlišní. Bud'

---

<sup>4</sup> Pavlík, Z., Kučera, M. (2002): Populační vývoj České republiky 1990 – 2002, Praha, Katedra demografie, PřF UK v Praze, 2002

<sup>5</sup> Drbohlav, D.(1999): Geografické aspekty v rámci v rámci interdisciplinárního výzkumu migrace obyvatelstva. In: Geografie- sborník české geografické společnosti, rok 1999, číslo 2, ročník 104, str. 73 - 88

<sup>6</sup> Drbohlav, D. (1995): Hlavní trendy mezinárodní migrace, In: Demografie, rok 1995, číslo 4, ročník 37, str. 280-284



se přizpůsobí a splynou s domácí populací, nebo se nezačlení, čímž se ovšem zvyšuje možnost posílení napětí ve společnosti.<sup>7</sup>

Proces migrace je multifaktorově podmíněný a členit jej můžeme podle celé řady hledisek. Na základě směru pohybu rozlišujeme emigraci a imigraci. Pokud sledujeme, zda při pohybu došlo k překročení státní hranice, hovoříme o migraci vnitřní či vnější. Hledisko času nám migraci dělí na krátkodobou a dlouhodobou. S ohledem na právní předpisy hovoříme o migraci legální a nelegální. Rozlišujícím faktorem může být také organizace pohybu – migrace individuální a kolektivní. Pro zajímavost dodejme dělení migrace podle Andrease Dumutha<sup>8</sup>, který kategorizuje současný migrační tok, když vychází z dichotomie mezi dobrovolnou a nucenou migrací. Dobrovolnou dělí na pracovní, řetězovou (za účelem slučování rodin), neimigrační (dočasná migrace za účelem studia, výzkumu apod.), inovační (jde o migraci za účelem zlepšení podmínek, sociálního zabezpečení apod.). Migraci násilnou potom Demuth (v překladu Uherek 2004) dělí na tu zapříčiněnou mezilidskými vztahy (migrace způsobená masovým porušováním lidských práv a migrace jako důsledek občanské války) a na migraci zapříčiněnou živelnými katastrofami, jako jsou například sucha, povodně, sopečná činnost, zemětřesení apod.

## ***2.2 Teorie migrace***

Jak jsme již uvedli, migrace je složitý proces a odborníci se již dlouho snaží vytvořit teorii, která by jej vysvětlovala. Ovšem žádná teorie, která by byla schopna obsáhnout příčiny migrace v jednom celku, zatím neexistuje a podle mnohých odborníků snad ani nikdy existovat nebude.<sup>9</sup> Proto, abychom si demonstrovali, o jak složitý proces skutečně jde, uveďme si v krátkosti několik základních migračních teorií, které tím, jak na migraci nahlízejí z různých úhlů, dobře dokumentují její multifaktorovou podmíněnost. Obecně bychom tyto teorie mohli rozdělit na ty, které

---

<sup>7</sup> Drbohlav, D. (1995): Hlavní trendy mezinárodní migrace, In: Demografie, rok 1995, číslo 4, ročník 37, str. 280-284

<sup>8</sup> Uherek, Z. (2004): Současné poznatky a metodologické postupy, In: Migrace do České republiky, sociální integrace a lokální společnost v zemích původu (prostor bývalého SSSR a Slovenští Romové). Výzkumná zpráva Etnologického ústavu AK ČR, Praha 2004

<sup>9</sup> Drbohlav, D.(1999): Geografické aspekty v rámci v rámci interdisciplinárního výzkumu migrace obyvatelstva. In: Geografie- sborník české geografické společnosti, rok 1999, číslo 2, ročník 104, str. 73 - 88

se při hledání vysvětlení zaměřují na mikroúroveň, kdy považují migraci na individuální jev, kladou důraz na rozhodování jedinců a celkovou migraci pak pojmají jako agregát individuálních migračních pohybů. Druhou skupinu by potom tvořily tzv. makroteorie, podle nichž je migrace podmíněna vnějšími podmínkami souvisejícími s vývojem světa.

První z významných teorií je neoklasická teorie, která říká, že motiv migrace je spatřován v rozdílných mzdách a pracovních příležitostech mezi dvěma zeměmi.<sup>10</sup> Je založena na tzv. push a pull faktorech (faktorech odpuzení a přitažení). Teorie předpokládá, že z dlouhodobého hlediska dochází mezi dvěma danými státy k vyrovnání hladiny mezd a tím i k poklesu migrace. Podle neoklasické teorie migrují občané chudých států do bohatých zemí – to ovšem neplatí v rámci Evropské unie, kde je vnitřní migrace velmi malá, a to i navzdory výrazným rozdílům ve mzdách a téměř nulovým překážkám pohybu.

Nová ekonomická teorie vznikla studiem migrace z venkova do měst ve třetím světě. Hlavní jednotkou rozhodování není jedinec, ale rodina a hlavním důvodem migrace je nejistota a chudoba v zemi původu.<sup>11</sup> Díky migraci dochází k jakémusi rozložení rizika pro danou rodinu, kdy tím, že určitý člen rodiny je vyslán za prací do jiné země, získává rodina jistotu, že v případě problémů „doma“ bude z jeho strany podporována. Bude-li pak mít daný migrant v nové zemi problémy, bude naopak podporován ze strany rodiny. Teorie však vůbec neuvažuje případ, kdy ze svých zemí odcházejí celé rodiny.

Podle teorie světového systému je migrace jednou z forem procesů kapitalistické akumulace a vykořisťování periferie jádrem.<sup>12</sup> Vyspělé země neustále expandují do periférií, kde hledají novou půdu, zdroje, spotřebitelské trhy a zdejší obyvatele pak využívají jako námezdní sílu. Dochází tak k rozpadu sociálních i ekonomických vazeb v periférii a tamní obyvatelé jsou nuceni k emigraci.

Teorie sítí popisuje způsoby, jimiž se migrace udržuje a reprodukuje, nehovoří naopak o tom, proč k ní – jako takové – vůbec dochází. Vyzdvihuje význam mezilidských vazeb při migraci a přichází s konceptem tzv. sítí. Sítě jsou vlastně vazby

---

<sup>10</sup> Massey, D.S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., Taylor, J.E. (1993): Theories Of International Migration, In: A Review and Appraisal. Population and Development Review, rok 1993, číslo 3, ročník 19, str. 431-465

<sup>11</sup> Panreiter, Ch. (2000): Theorien und Forschungsansätze zur Migration, In: Internationale Migration. Die Globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts, Brandes und Apel, Frankfurt nad Mohanem, 2000

<sup>12</sup> Baršová, A., Barša, P. (2005): Přistěhovalectví a liberální stát, Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2005

mezi migranty – původními a novými, které existují na základě příbuzenství, přátelství nebo společného původu. Jde vlastně o sociální kapitál, který ulehčuje migraci.<sup>13</sup>

Poslední významnou teorií, která by neměla zůstat opomenuta, je institucionální teorie. Ta se zajímá o roli institucí, které jsou svým způsobem s migrací spjaty - ať už se jedná o státní orgány, organizace, které se pohybují v nelegální sféře a těží z nelegální migrace, nebo neziskové humanitární organizace, které se snaží přistěhovalcům pomáhat a zlepšovat jejich životní podmínky. Tím, jak roste počet migrantů v dané zemi, roste i počet institucí, které v této oblasti působí, a tím dochází k tomu, že mezinárodní migrační tok se stává institucionalizovanější a méně závislý na původních migračních faktorech, které migraci inicializovaly.

Pokud v zásadě všechny uvedené teorie můžeme chápat jako teorie ekonomické (či spíše jako teorie mající svůj základ v ekonomických pohledech na svět), měli bychom také uvést, jak se na pojem migrace dívá právo. Musíme ale přiznat, že právo či jednotlivé významné subjekty v oblasti migrace se definicemi tohoto procesu příliš nezatežují a pokud přece jen chtějí s teoretickým ukotvením migrace pracovat, využívají teorií, jež poskytují jiné vědní obory. Jedna z nejvýznamnějších institucí v České republice, pod níž problematika migrace spadá – Ministerstvo vnitra – chápe například migraci jako „přesun jednotlivců i skupin v prostoru, který je spolu s porodností a úmrtností klíčovým prvkem v procesu populačního vývoje a výrazně ovlivňuje společenské a kulturní změny obyvatel na všech úrovních.“<sup>14</sup> Mezinárodní migraci pak označuje jako „pohyb jednotlivců i skupin osob mezi územími jednotlivých zemí světa.“ Je tedy evidentní, že jde pouze o obecné definice, které ani nemají snahu o hlubší vysvětlení zkoumané problematiky.

---

<sup>13</sup> Rabušic, L., Burjanek, A. (2003): Imigrace a imigrační politika jako prvek řešení české demografické situace? Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha, 2003

<sup>14</sup> <http://www.mvcr.cz/clanek/terminologicky-slovník.aspx>

### 2.3 Vysvětlení základních pojmů

V práci budeme běžně užívat několika základních pojmů. Aby nám bylo jasné, co pod těmito pojmy míníme, bez toho, že bychom je vždy, když na ně v textu narazíme, museli vysvětlovat, definujeme si tyto nejvíce užívané termíny v následující podkapitole.

Pojem *uprchlík* budeme chápat tak, jak ho definuje čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.<sup>15</sup> Tato definice je pojata individuálně s použitím subjektivních a abstraktních znaků. Podle inkluzivní klauzule této definice se pojem uprchlík vztahuje na kteroukoliv osobu, která byla považována za uprchlíka podle dřívějších mezinárodněprávních dokumentů a na osobu, která se v důsledku událostí, které nastaly před 1. lednem 1951 (toto omezení zrušil Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1967), nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních, nebo z důvodů své příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých názorů není schopna přijmout ochranu své vlasti, popřípadě že vzhledem ke shora uvedeným obavám ochranu své vlasti odmítá. Pojem odůvodněný strach zahrnuje jednak hledisko subjektivní – pocit hrůzy či obavy a hledisko objektivní – odůvodněnost tohoto pocitu, tj. existence skutečného a podstatného rizika pronásledování, jímž by byla způsobena závažná újma a které je možno reálně očekávat. Pronásledování samotné se pak musí dít či hrozit ze strany státu či nestátních subjektů a může spočívat v konání či opomenutí, pokud stát v perzekuci pronásledované osoby nebrání, a to buď úmyslně, nebo z nedbalosti.

Následuje tzv. suspenzivní klauzule, která říká, že tato Úmluva pozbývá platnosti pro jakoukoliv osobu, která se dobrovolně postavila pod ochranu země své vlastní příslušnosti, nebo po tom, co ztratila státní příslušnost, ji dobrovolně nabyla, nebo nabyla novou státní příslušnost a nachází se pod ochranou země své nové státní příslušnosti, nebo jestliže se osoba dobrovolně znovu usadila v zemi, kterou opustila

---

<sup>15</sup> Sdělení č. 208/1993 Sb, o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků

před pronásledováním, nebo pokud přestaly existovat okolnosti, pro které byla uznána uprchlíkem.

Poslední je tzv. exkluzivní klauzule, podle níž se Úmluva nevztahuje na osobu, která v současné době požívá ochrany některé odborné organizace OSN, jiné než Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, dále na osobu, které příslušné úřady země, ve které se usadila, udělily práva a povinnosti spojené s udělením státní příslušnosti této země, a konečně na osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, nebo se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík. Tato Úmluva se nevztahuje ani na osobu, která je vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN.<sup>16</sup>

Osoby, které splňují pozitivní podmínky definice a současně nenaplnují podmínky negativní, požívají statusu uprchlíka.

Z pohledu evropského práva v souvislosti s Protokolem o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie<sup>17</sup> je definice uprchlíka nastavena tak, že se jedná o občana nečlenského státu Evropské unie či apatrida. Je tím stanoveno, že uprchlíkem v zásadě nemůže být občan Evropské unie, což je mimochodem podle Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky v rozporu se Ženevskou úmluvou. Podle Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. 4. 2004 o minimálních normách,<sup>18</sup> které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka, je uprchlíkem státní příslušník třetí země, který se v důsledku oprávněných obav před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů své příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i pro zastávání určitých politických názorů nachází mimo zemi své státní příslušnosti a je neschopen přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu dotyčné země, nebo osoba bez státní příslušnosti, která se ze stejných shora uvedených důvodů nachází mimo zemi svého dosavadního pobytu, která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit.

---

<sup>16</sup> Šturma, P., Honusková, V. a kol.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví, Praha: PrF UK v Praze, 2006

<sup>17</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0362:0363:CS:PDF>

<sup>18</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:CS:HTML>

Na závěr k tématu uprchlíků dodejme, že obecně existují dva druhy uprchlíků - vnější a vnitřní. Rozdíl mezi nimi je ten, že i když obojí byli v důsledku nepříznivé události nuceni opustit svůj domov, pouze ti vnější při svém útěku překročili hranice států. Rozdělení je podstatné, neboť na vnitřní uprchlíky (jinak též nazývané jako vnitřně přesídlené osoby) se nevztahuje Úmluva o právním postavení uprchlíků, ani většina mezinárodních smluv či definic v této souvislosti užívaných.

V oblasti azylu a uprchlictví se můžeme setkat s pojmem *azylant*, který český právní řád definuje v ustanovení § 2 odst. 5 zákona o azylu<sup>19</sup> jako cizince, kterému byl podle tohoto zákona udělen azyl, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu.

To, kdo je v dané zemi *cizinec*, si každý národní právní řád v zásadě definuje sám.<sup>20</sup> Pokud tedy budeme mluvit o cizincích (nejčastěji v souvislosti s pracovními migranty), využijeme definice, které nám poskytuje český právní řád. Takových definic můžeme pak rozeznávat hned několik.

Podle ustanovení § 1 odst. 2 zákona o pobytu cizinců<sup>21</sup> je cizincem každá osoba, která není státním občanem České republiky.

Podle ustanovení § 85 zákona o zaměstnanosti<sup>22</sup> nejsou cizinci občané Evropské unie a jejich rodinný příslušník a rodinný příslušník občana České republiky (uvedený v §3 odst. 3).

V rámci evropského práva se ve směrnících a v nařízeních často setkáváme s pojmem *rodinný příslušník* občana Evropské unie. Rodinným příslušníkem občana EU/EHP se rozumí manžel nebo manželka a jeho potomci, pokud jsou mladší 21 let nebo jsou-li na něm závislí, dále pak vyživovaní příbuzní tohoto občana (a jeho manželky/manželky) ve vzestupné řadě.

Dublinská úmluva<sup>23</sup> vidí člena rodiny jako manžela/manželku, nesezdané dítě do 18 let a v případě, že o mezinárodní ochranu žádá dítě, jsou za členy jeho rodiny považováni též jeho rodiče.

---

<sup>19</sup> zákon č. 325/1999 Sb., o azylu

<sup>20</sup> V mezinárodním právu se pak s definicí pojmu cizinec setkáme především v cizineckém právu in Čepelka, Č., Šturma, P.: Mezinárodní právo veřejné, Praha: C.H. Beck 2008

<sup>21</sup> zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

<sup>22</sup> zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

Vzhledem k tomu, že jedna z kapitol předložené práce se přímo jmenuje *Žadatelé o mezinárodní ochranu*, měli bychom si uvést, co vše lze pod označení *mezinárodní ochrana* subsumovat. Jako ukázkový příklad můžeme použít český zákon o azylu, který nám v této souvislosti udává pojem (i) azyl podle ustanovení § 12, (ii) azyl za účelem sloučení rodiny podle ustanovení § 13, (iii) humanitární azyl podle ustanovení § 14, (iv) doplňkovou ochranu podle ustanovení §14a a (v) doplňkovou ochranu za účelem sloučení rodiny podle ustanovení §14b zákona o azylu. S institutem doplňkové ochrany se setkáváme teprve od 1. 9. 2006, kdy jím byl v českém právním řádu nahrazen do té doby užívaný institut strpění (jde o harmonizaci s evropskou směrnicí). Nejde přitom jen o specifické české rozdělení, ale s podobnými druhy azylu se můžeme setkat ve většině evropských zemí, například ve slovenském azylovém zákoně.<sup>24</sup>

Přestože se naše práce primárně věnuje mezinárodněprávním aspektům vstupu cizinců, nemůže zůstat pominuta ani evropská úprava dané problematiky, už jen z toho důvodu, že se výrazně podílí na právní praxi České republiky. Přestože následující zkratky jsou běžně užívány, abychom předešli možnému nedorozumění, uvádíme jejich přesné vysvětlení. EU-15 označuje členské státy Evropské unie, které byly její součástí již před 1. květnem 2004. Také se o nich hovoří jako o „evropské patnáctce“ či jako o „starých členských zemích“. V protikladu k nim pak stojí nové členské země, které bývají označovány jako EU-10, resp. EU-12 (to v případě, že k deseti státům, které se součástí Evropské unie staly 1. května 2004, přidáme i Bulharsko a Rumunsko). Zvláštností je pak označení EU-8. Jde vlastně o státy EU-10, ovšem bez Malty a Kypru, a myslíme tím nové členské státy, na které se vztahuje přechodné období v rámci problematiky otevření pracovních trhů starých členských států pro unijní nováčky.

Výraz „třetí země“ je pak obvyklé označení používané v evropském právu pro státy, které nejsou členy Evropské unie.

---

<sup>23</sup> Úmluva o určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství z 15. června 1990 (97/C 254/01)

<sup>24</sup> zákon č. 480/2002 Zb., o azyle

### 3. Slučování rodin

Mluvíme-li o cizineckém právu, hovoříme o právní oblasti upravené vnitrostátním právem. Z postavení státu jako suveréna vždy vyplývalo právo svobodně se rozhodovat o tom, koho na své území vpustí, komu zde umožní pobývat a koho naopak ze svého území vyhostí. Vždy však existovaly výjimky – vyslanci, církevní hodnostáři, později žadatelé o azyl a uprchlíci. Ve dvacátém století se setkáváme s konceptem přirozených lidských práv a základních svobod pro každého – i pro cizince. Za jedno z nich se považuje právo soukromého a rodinného života. V souvislosti s tím přichází mezinárodní právo s výraznými omezeními možnosti států libovolně nakládat s cizinci.<sup>25</sup>

#### 3.1 Hlavní mezinárodněprávní prameny

Hlavním mezinárodněprávním pramenem v dané oblasti jsou v tomto případě mezinárodní smlouvy. Agenda slučování rodin, resp. právo na rodinný život, je součástí celé řady mezinárodních smluv. Toto právo je v zásadě pojímáno jako právo podmíněné – tím máme na mysli, že toto právo nemá absolutní charakter a státy ho mohou upravit, omezit, konkretizovat nebo derogovat. Toto omezení vyplývá z nezbytnosti států chránit svůj veřejný pořádek. Právo na rodinný život však může podléhat jen takovým omezením, která jsou stanovena zákonem a v demokratické společnosti jsou nezbytná v zájmu ochrany veřejné bezpečnosti, pořádku, zdraví nebo veřejné morálky či v zájmu ochrany práv a svobod druhých.<sup>26</sup> Evropský soud pro lidská práva ve svých rozhodnutích jasně deklaruje zásadu restriktivního výkladu možných omezení a to tak, aby jimi nebyla dotčena samotná podstata uvedeného práva. Hlavními prameny zde jsou:

---

<sup>25</sup> Rozumek, M.: Právo cizinců na rodinný život, Praha: OPU – Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2003

<sup>26</sup> Sudre, F.: Mezinárodní a evropské právo lidských práv, Brno: Masarykova Univerzita, 1997



### 3.1.1 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>27</sup>

Z hlediska slučování rodiny nás zajímá především článek 8 – Právo na respektování soukromého a rodinného života: 1) každý má právo na respektování soukromého a rodinného života, 2) státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kde je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

Úmluva tedy garantuje práva na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence, i když ani jeden z uvedených pojmů blíže nedefinuje. Jejich vymezení nám v rámci své judikatury poskytuje Evropský soud pro lidská práva. Pojem rodinného života je Soudem vykládán extenzivně, důraz je kladen na fungující rodinné vztahy, ne na vztahy formální. Pojem rodina není Úmluvou definován a podstatná není ani definice rodiny ve vnitrostátním právu smluvních států. Rodinný život (tak jak je v souvislosti s článkem 8 chápán) je založen v první řadě mezi manželi, a to v zákonném a skutečném manželském svazku. Obdobně přitom platí i pro snoubence. Jistá nekonzistentnost názorů panuje v pohledu na vztahy osob stejného pohlaví. Rodinný život mezi dítětem a rodičem je vždy založen okamžikem narození popřípadě adopce. Roli zde nehraje to, zda spolu rodiče dítěte žijí, či zda se jedná o svazek monogamní či polygamní. Právo na rodinný život není upřeno ani pro vzdálenější příbuzenské vztahy, to však pouze za předpokladu, že jsou tyto skutečné a dostatečně silné.

Úmluva přichází s účinným kontrolním mechanismem – jde o rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku. Významný je především fakt, že jednotlivci mají právo předkládat stížnosti proti státu, který podle nich porušil některé z práv garantovaných uvedenou Úmluvou. Pro úplnost je třeba uvést, že v minulosti měla svůj význam také Komise pro lidská práva.

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva ve věci vstupu cizinců na území států za účelem naplnění práva na rodinný život prošla zajímavým vývojem. Zpočátku byla ve vztahu k cizincům velmi restriktivní. Judikatura rozlišuje, zda se cizinec domáhá vstupu na území za účelem založit zde rodinný život (k tomu se staví spíše

---

<sup>27</sup> Čapek, J.: Evropská úmluva o ochraně lidských práv, I. část, Praha: Linde, 2010

odmítavě) či v rodinném životě pokračovat (spíše pozitivní přístup). Jako podskupinu pak hodnotí případy, kdy hrozí vyhoštění cizince, který na daném území rodinný život vede. Judikátů v této oblasti existuje celá řada – např. Berrehab v. Nizozemí (1988),<sup>28</sup> Moustaquin v. Belgie (1991),<sup>29</sup> Nasri v. Francie (1995),<sup>30</sup> Mehemi v. Francie (1997)<sup>31</sup> a jiné. Obecně můžeme říct, že Soud se vždy rodinnou situací zabývá detailně, podrobně zkoumá existenci rodinného života a v případě, že existenci rodinného života přijme jako fakt, pozorně zkoumá možnost života rodiny v zemi, kam má být cizinec vyhoštěn. Přijaté rozhodnutí je tedy zásadně závislé na konkrétní situaci v dané rodině.

### 3.1.2 Všeobecná deklarace lidských práv<sup>32</sup>

I když víme, že Všeobecná deklarace lidských práv je právně nezávazným dokumentem, jde o jeden ze základních dokumentů mezinárodního práva v oblasti ochrany lidských práv. Mimo jiné se stala i inspirací pro Listinu základních práv a svobod, jež je součástí českého ústavního pořádku. Článek 12 zakazuje svévolné zásahy do soukromého života, rodiny a domova. Právo na rodinný život je konkrétněji upraveno v článku 16. Podle prvního odstavce muži a ženy způsobilí uzavřít sňatek mají právo, bez jakéhokoli omezení "...vstoupit v manželství a založit rodinu. Při uzavření manželství, za jeho trvání a při jeho zrušení mají stejná práva."

Zdůraznit pak musíme ještě odstavec třetí (článku 16), který doslova stanoví: „Rodina je přirozenou a základní jednotkou společnosti a má právo na ochranu ze strany společnosti a státu.“

### 3.1.3 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech<sup>33</sup>

Další významný dokument, který tématu rodiny a rodinného života věnuje dva své články. V článku 17 doslova říká, že: „Nikdo nesmí být vystaven svévolnému zasahování do soukromého života, do rodiny, domova, korespondence ani útokům

<sup>28</sup> Rozsudek na

[http://www.radaeuropy.sk/swift\\_data/source/dokumenty/rada\\_europy/institucie/rozsudky/berrehab.pdf](http://www.radaeuropy.sk/swift_data/source/dokumenty/rada_europy/institucie/rozsudky/berrehab.pdf)

<sup>29</sup> Rozsudek na [http://www.pili.org/dadel/Moustaquin\\_v\\_Belgium](http://www.pili.org/dadel/Moustaquin_v_Belgium)

<sup>30</sup> Rozsudek na [http://www.unhcr.org/refworld/publisher\\_ECHR\\_DZA\\_3ae6b6ffc\\_0.html](http://www.unhcr.org/refworld/publisher_ECHR_DZA_3ae6b6ffc_0.html)

<sup>31</sup> Rozsudek na [http://www.hrer.org/safrica/childrens\\_rights/mehemi\\_france.html](http://www.hrer.org/safrica/childrens_rights/mehemi_france.html)

<sup>32</sup> Pollachová, T.: Všeobecná deklarace lidských práv a související dokumenty, Ostrava: Aries, 1993

<sup>33</sup> <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/mezinar.pakt-obc.a.polit.prava.pdf>

na svou svobodu a čest. Každý má právo na ochranu proti takovým zásahům nebo útokům.“ Článek 23 pak výslovně uvádí, že „rodina je přirozenou a základní jednotkou státu a má právo na ochranu společnosti a státu.“

V rámci Paktu se setkáváme s Výborem pro lidská práva. Jde o kontrolní mechanismus, který je ne nepodobný Evropské komisi pro lidská práva či Evropskému soudu pro lidská práva. Opční protokolem, platným od roku 1976, je jednotlivcům přiznáno právo, předložit Výboru stížnost na chování států. Nejprve je posouzena přijatelnost stížnosti. Podmínky, které zde musí být splněny, jsou obdobné jako u stížnosti podle Evropské úmluvy pro lidská práva. Výhodou pro stěžovatele je však absence časového lhůty pro podání stížnosti po využití posledního vnitrostátního opravného prostředku. V případě, že hrozí bezprostřední porušení práva chráněného Paktem, může Výbor přijmout předběžné opatření. Poté, co je věc uznána za přijatelnou a projednána, Výbor vydá své stanovisko k věci. Navzdory tomu, že jde vlastně o oznámení o porušení určitého práva, nemá pro stát žádný zavazující účinek. Obsahuje však doporučení, jak vzniklé porušení práva napravit. Musíme však přiznat, že praxe států v respektování stanovisek Výboru je minimálně problematická.<sup>34</sup>

Věcná příslušnost Výboru pro lidská práva je rozšířena i pro stížnosti pro porušení práv zakotvených v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Ten například stanovuje, že státy mají poskytovat nejširší možnou ochranu rodině, která je přirozenou a základní jednotkou společnosti, a to zvláště k jejímu založení a po dobu, kdy odpovídá za péči a výchovu nezaopatřených dětí.

### **3.1.4 Úmluva o právech dítěte<sup>35</sup>**

Už v Preambuli tohoto dokumentu státy deklarovaly, že dětství má nárok na zvláštní péči a pomoc a že rodina je základní jednotka společnosti a přirozené prostředí pro růst a blaho všech svých členů a zejména dětí, a jako taková musí mít nárok na potřebnou ochranu a takovou pomoc, aby mohla beze zbytku plnit svou úlohu ve společnosti. Přímou problematiku slučování rodin se týká článek 10 odstavec 1 stanovující, že: „Za účelem spojení rodiny a v souladu se závazkem podle

---

<sup>34</sup> Rozumek, M.: Právo cizinců na rodinný život, Praha: OPU – Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2003

<sup>35</sup> <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/umluva-o-pravech-ditete.pdf>

článku 9 odstavec 1 (zásada neoddělení dítěte od svých rodičů) státy, které jsou smluvní stranou Úmluvy, posuzují žádost dítěte nebo jeho rodičů o vstup na území státu, který je mluvní stranou Úmluvy, nebo o jeho opuštění pozitivním, humánním a urychleným způsobem.“ Odstavec 2 dodává, že dítě, jehož rodiče pobývají v různých státech, má až na výjimečné okolnosti právo udržovat pravidelně osobní kontakty a přímé styky s oběma rodiči.

Problematické jsou ovšem kontrolní mechanismy Úmluvy, neboť spočívají toliko v tom, že státy předkládají Výboru pro práva dítěte zprávy, které jsou následně Výborem posuzovány. Dané posudky nicméně nejsou právně závazné.

### **3.1.5 Mezinárodní úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin<sup>36</sup>**

Z hlediska našeho tématu nás v uvedené Úmluvě zajímá článek 14, v němž se uvádí, že žádný migrující pracovník nebo člen jeho rodiny se nesmí stát obětí svévolného nebo nezákonného zásahu do svého soukromí, rodiny, domova, korespondence či jiné komunikace, nebo nezákonného útoku do své cti nebo pověsti. Každý migrující pracovník a člen jeho rodiny má pak právo na ochranu proti takovému zásahu nebo útoku.

### **3.1.6 Evropská sociální charta<sup>37</sup>**

Obecné právo rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu uvádí článek 16, když podrobněji se tématu slučování věnuje dále článek 19. Týká se sice pouze migrujících pracovníků a jejich rodin, ale přímo uvádí, že smluvní státy se zavazují usnadnit v co nejvyšší možné míře sloučení rodiny zahraničního pracovníka, kterému byl povolen pobyt na daném území. Jednotlivci zde však nemají právo předkládat stížnosti či žaloby při porušení tohoto práva.

---

<sup>36</sup> <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957455>

<sup>37</sup> <http://www.mpsv.cz/files/clanky/1218/esch.pdf>

### 3.1.7 Listina základních práv Evropské unie<sup>38</sup>

Ochrana rodiny je podřazena do kapitoly II, článku 7 – Ochrana soukromého a rodinného života. Podle tohoto ustanovení má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Opět však nejde o právně závazný dokument, a není proto možné dovolávat se práv v Listině uvedených před Evropským soudním dvorem.

### 3.2 Slučování rodin uprchlíků

Zvláštní skupinou, která má specifické požadavky v oblasti respektování práva na rodinný život, jsou uprchlíci. Hlavním pramenem práva, který upravuje postavení uprchlíků je Úmluva o právním postavení uprchlíků.<sup>39</sup> Ta se však o slučování rodin výslovně nezmiňuje. Rodinný život má však své zastání v článku 12, který smluvním státům přikazuje dodržovat dříve nabytá práva uprchlíků spojená s osobním statutem, zvláště pak práva spojená s manželstvím.

Významným orgánem, který se ke slučování rodin uprchlíků několikrát vyjádřil, je Výkonný výbor Programu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Jedná se však toliko o nezávazné závěry. Podle UNHCR existuje v ochraně rodiny uprchlíka pět základních zásad, a sice:<sup>40</sup>

- rodina je přirozenou a základní jednotkou společnosti a je proto pod ochranou státu;
- rodina uprchlíka je základem pro zajištění ochrany a zdraví jejich členů a její ochrana spadá do mandátu UNHCR;
- zásada závislosti umožňuje přijmout pro slučování rodin uprchlíků flexibilní a široká kritéria;
- humanitární hledisko by mělo podporovat úsilí o slučování rodin. Tzn., že rozdělená rodina uprchlíka by měla být sloučena v zemi, kde je možno žít společně normálním životem; uprchlíci a jiné osoby potřebující mezinárodní ochranu, kteří nemají možnost normálního života v jiné zemi než v zemi

<sup>38</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:CS:PDF>

<sup>39</sup> <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/uprchlici.pdf>

<sup>40</sup> Rozumek, M.: Právo cizinců na rodinný život, Praha: OPU – Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2003

- azylové, by měli být oprávněni ke sloučení rodiny v zemi útěku; sloučení rodiny by mělo být realizováno s nejmenší možnou prodlevou;
- rodina uprchlíka je základem pro jeho úspěšnou integraci.

Vnitrostátní předpisy cizineckého práva týkající se slučování rodin často kladou podmínky, které musí být ze strany cizinců usilujících o sloučení rodiny splněny. Jde například o pokrevní příbuzenství, právní povahu vztahu dotčených osob a velmi často i ekonomické podmínky, které musí splnit cizinec pro to, aby bylo vydáno povolení pro příchod jeho rodinných příslušníků. Postavení uprchlíků i okolnosti, které je donutily opustit zemi jejich původu, jsou však natolik specifické, že by specifická měla být i pravidla umožňující sloučení rodin v jednotlivých – do značné míry vždy individuálních – případech. UNHCR proto tvrdí, že pokud byl hlavě rodiny přiznán status uprchlíka, závislým členům rodiny by měl být status přiznán také a mělo by jim být povoleno přijetí na území hostitelského státu.<sup>41</sup>

### ***3.3 Hlavní prameny komunitárního práva***

V oblasti komunitárního práva je nejvýznamnějším předpisem Směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny<sup>42</sup> (příslušníků třetích zemí), která byla přijata dne 22. září 2003. „Sloučením rodiny“ je myšlen vstup rodinných příslušníků státního příslušníka třetí země oprávněně pobývajícího v členském státě na území tohoto státu a jejich pobyt v tomto členském státě za účelem zachování celistvosti rodin nezávisle na tom, zda rodinné vztahy existovaly před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny, nebo po jejím vstupu. Při tvorbě směrnice měli tvůrci především na paměti respekt k závazkům ochrany rodiny a významu rodinného života, tak jak to vyplývá ze závazných pramenů mezinárodního práva. Zvláštní pozornost je zde věnována slučování rodin uprchlíků, jež určité závažné důvody donutily opustit zemi původu a tím jim také zabránily vést normální rodinný život. S ohledem na jejich problematickou situaci je pak třeba stanovit příznivější podmínky pro to, aby měli

---

<sup>41</sup> Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany, Praha: UNHCR, 2006

<sup>42</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:CS:HTML>

možnost uplatnit právo na rodinný život. Směrnice je pochopitelně v souladu s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a v obecné rovině se vztahuje na slučování občanů ze třetích zemí, kteří legálně pobývají na území členského státu. Povoluje slučování rodin ve dvou případech. Jednak v případech, kdy byl alespoň jednomu členovi rodiny udělen statut uprchlíka, a za druhé může dojít ke sloučení rodiny v případě, kdy alespoň jeden člen rodiny pobývá legálně v jednom z členských států EU nejméně pod dobu dvou let a má velkou šanci získat povolení k trvalému pobytu. Podle této směrnice mohou z důvodu sloučení rodiny imigrovat manžel/manželka a svobodné a nezletilé děti. Na základě vnitrostátního práva členských států lze toto právo rozšířit také na nesezdaná, jakož i registrovaná partnerství. Výrazně omezena je však možnost sloučení v případě předků a plnoletých dětí. Jednotlivé státy si také mohou uložit podmínku, aby žádosti na sloučení rodin s nezletilými dětmi byly podávány do 15 let věku dítěte.

Přestože nás uvedená směrnice o právu na sloučení rodiny příslušníků třetích zemí zajímá s ohledem na naše téma nejvíce, alespoň ve stručnosti zmiňme i další významné komunitární prameny práva vztahující se k dané oblasti:

- směrnice 2004/38/ES<sup>43</sup> zabývající se sjednocením rodiny občana Evropské unie. Tato směrnice rozšiřuje oprávnění rodinných příslušníků evropských občanů, a to bez ohledu na jejich státní příslušnost;
- směrnice 2003/109/ES<sup>44</sup> upravující slučování rodin příslušníků třetích států dlouhodobě pobývajících na území členského státu Evropské unie.

### ***3.4 Dopady na vnitrostátní právo v České republice***

V případě České republiky se díky procesu harmonizace českého práva s evropským obsahem uvedené směrnice promítl jak do azylového, tak i cizineckého zákona. V rámci problematiky azylantů se tématem slučování rodin zabývá §13 azylového zákona, který nabízí možnost udělení tzv. „azyly za účelem sloučení rodiny“. *„Rodinnému příslušníkovi azylanta, jemuž byl udělen azyl podle § 12 nebo*

<sup>43</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:CS:HTML>

<sup>44</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109:CS:HTML>

*§ 14, se v případě hodném zvláštního zřetele udělí azyl za účelem sloučení rodiny, i když v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude v jeho případě zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12.*“ Důležitou podmínkou ovšem je, aby se uvedenému rodinnému příslušníkovi podařilo vstoupit na území České republiky. Rodinným příslušníkem v tomto případě myslíme manžela/manželku, svobodné dítě azylanta mladší 18 let, rodiče azylanta mladšího 18 let a zletilou osobu odpovídající za nezletilou osobu bez doprovodu. Aby mohl být udělen azyl manželovi azylanta, je potřeba, aby jejich manželství trvalo již před udělení azylu tomuto azylantovi. České právo, v němž je uplatňován princip monogamního manželství, odmítá v této oblasti brát ohled na polygamní svazky.

Také znění cizineckého zákona bylo evropskou směrnicí o slučování rodin ovlivněno. Jedná se o úpravu zařazenou pod ustanovení §42a a §42b. Úprava se týká získání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky. Uvedené ustanovení přesně definuje, jací cizinci o tento typ povolení k pobytu mohou žádat, kde tuto žádost mohou podávat a podmínky, které musí splnit, aby jejich žádosti bylo vyhověno. Veškeré náležitosti této žádosti uvádí citované zákonné ustanovení.

Opomenout nesmíme ani zákon o dočasné ochraně cizinců.<sup>45</sup> (Institut dočasné ochrany mohou jednotlivé státy nabídnout příchozím v případě, kdy jsou vystaveny náhlému přívalu žadatelů o mezinárodní ochranu. Jde o urychlené přijímání žadatelů do bezpečné země, nedostává se jim ovšem záruky možnosti trvalého pobytu.) V ustanovení §51 a násl. je upravena situace rodinného příslušníka cizince, který dostal v České republice dočasnou ochranu. Na základě žádosti tohoto rodinného příslušníka mu je možno udělit povolení k pobytu za účelem dočasné ochrany. Vymezení rodinného příslušníka je zde jiné, než v případě azylového zákona. Jde zde o manžela/manželku (pokud manželství trvalo v době, která je rozhodná pro udělení dočasné ochrany), svobodné dítě mladší 18 let, rodiče cizince mladšího 18 let a tentokrát také druhá/družku v případě, že s cizincem, jenž dočasnou ochranu získal, žil/a v době rozhodné pro udělení dočasné ochrany, a současně pokud by újmu, kterou by jeden z nich utrpěl/a, druhý pocíťoval/a jako újmu vlastní. České právo v této souvislosti respektuje také partnerství osob stejného pohlaví. Ustanovení §53 tohoto zákona řeší

---

<sup>45</sup> zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců



situaci, kdy jednotliví rodinní příslušníci požívají dočasné ochrany v různých státech Evropské unie. Potřebné kroky ke sloučení takovéto rodiny pak provede ministerstvo, přičemž jeho povinnosti v této oblasti zákon dále přesně specifikuje.

## 4. Žadatelé o mezinárodní ochranu

Pojem uprchlictví je velmi starý. Odedávna byli lidé nuceni opouštět své domovy v důsledku válečných konfliktů, přírodních katastrof, perzekucí obyvatelstva či „jen“ špatné ekonomické situaci. Samotné právo si však tohoto jevu začíná blíže všímat až na počátku 20. století, kdy počty uprchlíků významně rostou. V této době se také začínají objevovat první mezinárodní smlouvy, a to na úrovni regionální i na úrovni univerzální. Úprava uprchlického práva se zaměřuje především na tři hlavní oblasti. Stanovuje podmínky pro přiznání statusu uprchlíka, reguluje práva uprchlíka z tohoto statusu vyplývající a dále i povinnosti států, které se této oblasti týkají.<sup>46</sup>

V krátkosti se zmiňme o problematice vztahu práva uprchlického a azylového. Celá řada autorů tyto dva termíny nerozlišuje. Proč ale nejde zaměňovat právní status uprchlíka a azylanta? Právní status uprchlíka je smluvně-právním institutem, který byl zakotven v mezinárodních smlouvách (např. Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků<sup>47</sup>), územní azyl je na druhé straně obyčejovým institutem obecného mezinárodního práva, jehož podstatou je právní status azylové osoby a ochrana proti jejímu vydání. Azyl tedy představuje silnější právní titul nežli pouhý status uprchlíka.

K zakotvení práva na žádost o azyl dochází v rámci Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948,<sup>48</sup> kdy v jejím článku 14 nalezneme zakotveno právo každého jednotlivce vyhledávat a požívat v jiných zemích azyl před pronásledováním. Připomeňme jen, že Všeobecná deklarace lidských práv je tzv. soft-law dokumentem, tedy dokumentem právně nezávazným. Jako příklady současných mezinárodních úmluv (regionálních), které se týkají problematiky azylu, jmenujme Havanskou úmluvu (1928), Montevidejskou úmluvu (1933), Úmluvu caracaskou (1954) či americkou (1969).<sup>49</sup>

Jen formou několika krátkých poznámek si připomeňme vývoj uprchlictví ve 20. století, a to jak po stránce faktické, tak i právní. Po Velké říjnové socialistické revoluci v Rusku v roce 1917 dochází k první velké vlně uprchlíků. Před tureckým

---

<sup>46</sup> Šturma, P.: Mezinárodněprávní úprava postavení uprchlíků, Právník 1991, č. 4

<sup>47</sup> <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/uprchlici.pdf>

<sup>48</sup> Pollachová, T.: Všeobecná deklarace lidských práv a související dokumenty, Ostrava: Aries, 1993

<sup>49</sup> Šturma, P., Honusková, V. a kol.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví, Praha: PrF UK v Praze, 2006

vyvražďováním v roce 1921 hromadně prchají Arméni do Řecka, Bulharska, Sýrie a Sovětského svazu. Tehdejší humanitární organizace nejsou schopné takový nápor běženců zvládat, Rada společenství národů schválí první rezoluci o uprchlících, koná se mezinárodní konference o ruských běžencích a je ustanoven Vysoký komisař pro ruské uprchlíky – Fridtjof Nansen. Nansen je známý díky vydávání tzv. Nansenových pasů, které ruským uprchlíkům umožňovaly vycestovat ze země prvního přijetí. Následovaly mezinárodněprávní dokumenty, které například definovaly ruského a arménského uprchlíka na základě objektivních hledisek. Významným počínem bylo přijetí Úmluvy o mezinárodním postavení uprchlíků v roce 1933. Tato úmluva zajišťuje uprchlíkům občanská práva, zakotvuje zásadu non-refoulement, článek 3 odst. 1 obsahuje zákaz vypovězení a vyhoštění uprchlíků, kteří měli povolen trvalý pobyt, článek 3 odst. 2 pak zákaz vyhoštění na hranici země původu. Uprchlíkům jsou zde zabezpečena mnohá sociální práva, je upraven jejich osobní status apod. V souvislosti s nástupem národního socialismu v Německu a následným politickým vývojem v této geografické oblasti vydalo mezinárodní společenství celou řadu dokumentů, které upravovaly určité aspekty postavení uprchlíků z tohoto geografického prostoru. Po válce byla v roce 1946 založena Mezinárodní organizace pro uprchlíky, jejíž činnost trvala do roku 1951. Po Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948 a Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951, byla v roce 1967 přijata Deklarace o územním azylu.<sup>50</sup>

Od 1. ledna 1951 zahájil činnost Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Jeho úkolem je opatrovat běžencům v utečeneckých táborech přístřeší, vodu, jídlo a nezbytné léky a pomoci jim v návratu domů nebo při usazení v nové zemi.

Další vlny uprchlíků byly v roce 1956 z Maďarska, v 60. letech z afrických zemí, po roce 1975 z Kambodži, Laosu a Vietnamu, v 80. letech z Etiopie, Ugandy, Čadu a Filipín a také ze zemí střední Ameriky, jako je Nikaragua, Salvador či Guatemala. Do skupiny uprchlíků se zařadili i občané ze zemí střední a východní Evropy, kteří prchali před komunistickým režimem – v případě Československa se jednalo o dvě výrazné vlny v roce 1948 a 1968. Uprchlíků však nebylo ani po pádu komunistických režimů na počátku 90. let. Zdrojovými zeměmi pro potenciální uprchlíky se staly především státy bývalé Jugoslávie, Timor, Palestina, Srí Lanka,

---

<sup>50</sup> Šturma, P., Honusková, V. a kol.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví, Praha: PrF UK v Praze, 2006

severní Kavkaz, Čečensko, Afghánistán, Rwanda, Pobřeží Slonoviny, Kongo, Angola a další.

Na azylové právo, na něž se budeme nyní soustředit, může být pohlíženo ze tří různých perspektiv, a sice z pohledu: (i) mezinárodního azylového práva (jak universálního tak regionálního), (ii) azylového práva komunitárního (které výrazně ovlivňuje azylovou praxi v členských zemích) a (iii) azylového práva vnitrostátního. Pochopitelně nejde o izolované systémy, míra propojení a vzájemného ovlivnění je značná. Vnitrostátní azylové právo je mezioborovým odvětvím práva – na příkladu České republiky vidíme, že zasahuje především do práva správního a ústavního, v menší míře i do práva sociálního zabezpečení a práva pracovního. Vnitřně jej můžeme členit na azylové právo hmotné (definice základních pojmů, práva a povinnosti subjektů) a procesní (řízení o udělení a odejmutí mezinárodní ochrany).

#### ***4.1 Hlavní mezinárodně právní prameny práva***

Vzhledem k tomu, že předkládaná práce sleduje vstup cizinců na území především z mezinárodněprávního aspektu, zaměříme nyní hlavní pozornost na mezinárodní prameny práva, které tuto oblast upravují. Existuje totiž celá řada dokumentů – mezinárodních smluv, které se relativně dopodrobna zabývají tématem cizinců, kteří na území vstupují jako žadatelé o mezinárodní ochranu. V těchto smlouvách, které se příslušné státy (mezi něž patří i Česká republika) zavázaly dodržovat, se setkáváme například s definicemi toho, kdo má být za uprchlíka považován a kdo nikoliv, jaká práva musí být těmito lidem garantována a naopak jaké povinnosti jim příslušné státy ukládají. Významným principem, který se v těchto dokumentech objevuje a který musí být ze strany států respektován, je princip non-refoulement. Jde o významný obecný princip, který si pro svoji důležitost zaslouží, aby byl rozebrán poněkud detailněji.

Princip non-refoulement je svým způsobem zásah do státní suverenity, neboť kvůli němu nemohou státy zcela svobodně rozhodovat o tom, koho na svém území chtějí a koho ne. Poprvé byl tento princip vyjádřen v roce 1933 v Úmluvě týkající

se mezinárodního postavení uprchlíků. Po druhé světové válce začaly státy pozvolna uznávat svou morální povinnost přijímat uprchlíky a nevracet je zpět, přičemž k tomuto do značné míry novému přístupu docházelo především na základě *ad hoc* rozhodnutí.

Princip non-refoulement je nejvýznamněji vyjádřen v Úmluvě OSN o právním postavení uprchlíků (Ženevská konvence).<sup>51</sup> V článku 33 jasně stanoví, že žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoliv způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve které by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politickému přesvědčení. Státy si však v obavě z tohoto absolutního práva, jež podle nich mohlo mít negativní dopady na jejich suverenitu, vymohly výjimku: Výhody tohoto ustanovení nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl odsouzen konečným rozsudkem ze zvlášť závažného trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost dané země.

Princip non-refoulement je obsažen i v dalších dokumentech – např. ve Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948 (kde je výchozí předpoklad pro tento princip zakotven v článku 14), nástin je také v článku 13 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a v článku 3 Úmluvy proti mučení, a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu<sup>52</sup> z roku 1984. Princip nalezneme zakotven i v článku 3 Evropské úmluvy o lidských právech<sup>53</sup> z roku 1950 – dále je rozpracován judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, a v Rezoluci Rady ze dne 20. 6. 1995 o minimálních zárukách pro azylová řízení.<sup>54</sup>

Jedním z faktorů, které princip non-refoulement ohrožují, je pravidlo třetí bezpečné země. Jde se o pravidlo, kdy státy jednostranně či na základě dvoustranných dohod rozeznávají bezpečné země, odkud uprchlíci přicházejí. Pokud uprchlík přichází ze země, která je označena za bezpečnou, nemá v zásadě nárok na udělení azylu. Problém je však právě v tom, jaká kritéria použít pro určení, zda je možné tu kterou

---

<sup>51</sup> Sdělení č. 208/1993 Sb, o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků

<sup>52</sup> <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rlp/dokumenty/umluva-proti-muceni-a-jinemu-krutemu--nelidskemu-ci-ponizujicimu-zachazeni-20135/>

<sup>53</sup> [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/82E3CE7F-5D3D-46EB-8C13-4F3262F9E20B/0/CZE\\_CONV.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/82E3CE7F-5D3D-46EB-8C13-4F3262F9E20B/0/CZE_CONV.pdf)

<sup>54</sup> Hrabínová, M.: Rozsah a postavení principu non-refoulement v kontextu uprchlického práva, Praha: PrF UK, 2005

zemi označit za bezpečnou. Pro označení zkoumané země za bezpečnou tak pro většinu států postačí, je-li tato smluvní stranou Evropské úmluvy o lidských právech a Ženevské konvence.<sup>55</sup>

Nyní se již ale věnujme hlavním pramenům této oblasti práva na poli mezinárodním a kvůli významnému dopadu na právní řád České republiky též pramenům na poli komunitárním.

#### **4.1.1 Všeobecná deklarace lidských práv<sup>56</sup>**

*Všeobecná deklarace lidských práv* – schválena Valných shromážděním OSN v roce 1948. Jde o konkretizaci závazků států při ochraně lidských práv uvedených v Chartě OSN. Hovoříme o uceleném katalogu práv přiznaných každému jedinci. Všeobecná deklarace lidských práv je právně nezávazným dokumentem. Některé články, které obsahuje, jsou však považovány za *ius cogens*, v konkrétní rovině se pak jedná především o tzv. jádro základních lidských práv (zejména právo na život, právo na lidskou důstojnost, právo na svobodný přístup k soudům). Mnohé z článků, které jsou součástí Všeobecné deklarace, pak byly přejety dalšími mezinárodněprávními dokumenty, tentokrát již závaznými, jako jsou Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Jílek (1999)<sup>57</sup> upozorňuje, článek 14 si ponechal svůj obyčejový charakter a nestal se součástí smluvního instrumentu. Zakotvuje právo každého vyhledat si v jiných zemích útočiště před pronásledováním a požívat tam azyl. Právo žádat o azyl je tedy v tomto pojetí chápáno jako právo přirozené.

V roce 1949 byly přijaty čtyři Ženevské úmluvy v oblasti humanitárního práva. Jedna z nich – Úmluva o ochraně civilních osob za války, obsahuje i úpravu týkající se uprchlíků.

---

<sup>55</sup> Kabeleová, H.: Století migrace, uprchlíci v Evropě, *Integrace* 2001, č. 1

<sup>56</sup> Pollachová, T.: Všeobecná deklarace lidských práv a související dokumenty, Ostrava: Aries, 1993

<sup>57</sup> Jílek, D.: Uprchlíctví v České republice v legislativních a migračních souvislostech, *Časopis pro právní vědu a praxi* 1999, č. 4

#### 4.1.2 Úmluva o právním postavení uprchlíků<sup>58</sup>

Úmluva o právním postavení uprchlíků byla přijata v roce 1951 v Ženevě. Lze konstatovat, že představuje stěžejní dokument v této právní oblasti. Nesmíme však zapomenout na skutečnost, že předmětem této Úmluvy zůstávají toliko uprchlíci a uprchlictví jako takové, nikoliv však již azyl či vnitřně přesídlené osoby. Důvodem jejího přijetí byla především snaha sjednotit dosavadní právní úpravu a také nahradit dosavadní úmluvy, pro něž je charakteristické, že byly přijímány ad hoc. Přináší nám také definici uprchlíka, která byla uvedena v kapitole 2. Ženevská úmluva dělí práva uprchlíků do několika skupin. Práva osobní, majetková a další spojená s právním postavením uprchlíka v kapitole II., právo na zaměstnání a na podnikání v kapitole III., sociální práva v kapitole IV. a konečně práva spjata s administrativními opatřeními v kapitole V.<sup>59</sup>

Šturma (1991) dělí práva uprchlíka dle režimu zacházení, tedy na práva, u nichž se aplikuje národní režim, práva s režimem doložky nejvyšších výhod a práva, u nichž má být zajištěno co možná nejpříznivější zacházení, každopádně ne horší, než u ostatních cizinců na území státu. Za práva s národním režimem jsou pak považována: svoboda náboženského vyznání, ochrana práva z literární, umělecké a vědecké činnosti i průmyslových práv, právo na školní vzdělání, veřejná podpora, výhody z pracovního zákonodárství a sociálního zabezpečení a stejné fiskální zatížení jako u občanů. Doložka nejvyšších výhod je spjata s právem shromažďovacím a s právem na zaměstnání. Do poslední skupiny řadíme právo nabývat movitý a nemovitý majetek, právo na samostatné podnikání, výkon svobodného povolání, právo na bydlení, vyšší vzdělání a svobodu pohybu.

Jediná povinnost uprchlíka, která je v Ženevské úmluvě zakotvena, je povinnost podrobit se zákonům, nařízením a pořádkovým předpisům země, v níž se uprchlík nachází.

Další články Úmluvy se týkají povinností států, které směřují k zabezpečení práv touto Úmluvou garantovaných. Práva jsou přitom obsažena nekomplexně na různých místech Úmluvy. Jde například o zákaz diskriminačního zacházení s uprchlíky (tedy

---

<sup>58</sup> Sdělení č. 208/1993 Sb, o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků

<sup>59</sup> Flegr, V.: Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv, Praha: C. H. Beck, 1998

zákaz jejich rozlišování na základě rasy, náboženství nebo země původu), povinnost jednat s uprchlíky jako s ostatními cizinci, pokud Úmluva nepřikazuje příznivější zacházení, povinnost státu poskytovat uprchlíkům právní pomoc, vystavovat jim osobní a cestovní doklady. Další ustanovení zakazuje stíhat uprchlíky za ilegální vstup na území, přicházejí-li tito ze země, kde byl ohrožen jejich život či svoboda. Článek 33 Úmluvy zakotvuje princip non-refoulement, následují pravidla pro výjimky z tohoto institutu.

Protokol týkající se právního postavení uprchlíků byl přijat v roce 1967 v New Yorku. Jeho přínosem je rozšíření definice uprchlíka, resp. odstranění jeho prostorového a časového omezení. Dále je zde řešena spolupráce státních orgánů s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

Od roku 1979 je pro vhodnou interpretaci pojmů Úmluvy a Protokolu vydávána Příručka UNHCR k postupům při určování právního postavení uprchlíků.<sup>60</sup> Obsahuje komentář k uvedeným mezinárodněprávním dokumentům a interpretuje jednotlivé články. Hlavní zásada zní tak, že celá Úmluva by měla být vykládána v liberálním a humanitárním duchu v souladu s jejími cíli.

#### **4.1.3 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>61</sup>**

Úmluva o ochraně lidských práv a základní svobod (Evropská úmluva) byla přijata v rámci Rady Evropy v roce 1950. I když sama se uprchlickým právem a právem azylu přímo nezabývá, podle výkladu se dospívá k závěru, že její článek 3, který zakazuje podrobovat jedince mučení, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu, se vztahuje i na uprchlíky, kteří by mohli být vystaveni skutečnému riziku mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu jejich vyhoštěním nebo navrácením do země původu<sup>62</sup> (Jílek 1996). Toto ustanovení je bezpodmínečné a bezvýjimečné. Další článek, který se dotýká řešené problematiky, je článek 8, který hovoří o právu

---

<sup>60</sup> Příručka UNHCR k postupům při určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR v oblasti mezinárodní ochrany, Praha: UNHCR 2006

<sup>61</sup> Čapek, J.: Evropská úmluva o ochraně lidských práv, I. část, Praha: Linde, 2010

<sup>62</sup> Jílek, D.: Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví, Brno: Masarykova univerzita Brno, 1996



na respektování soukromého a rodinného života. Z dodatkových protokolů k této Úmluvě zmiňme pro úplnost Protokol č. 4, který stanoví, že kolektivní vystěhování cizinců je zakázáno a Protokol č. 7, který stanovuje procedurální záruky týkající se vyhoštění cizince. K projednávání porušení jednotlivých článků Úmluvy byl zřízen Evropský soud pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku.

Procesní úprava uprchlictví, řízení o přiznání statusu uprchlíka či azylanta výše zmínění dokumenty neřeší. Postup státních orgánů bývá upraven normami práva vnitrostátního. Mezi právně závazné dokumenty, které se na mezinárodní úrovni touto problematikou zabývají, patří Schengenská dohoda a Dublinská úmluva, jež byly přijaty v rámci Evropské unie. Dokumentem politické povahy je v této právní oblasti Status Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

#### ***4.2 Hlavní prameny komunitárního práva***

Hlavním tématem práce je vstup cizinců na území, a to z pohledu mezinárodního práva. Tím, že popisujeme významné mezinárodněprávní prameny, ukazujeme, jak zásadní jsou pro následnou právní praxi ve státech, které jsou těmito úmluvami vázány. Vnitrostátní právo však není ovlivněno jen právem mezinárodním, ale i právem komunitárním. Při popisu jeho charakteru bývá právní teorií často zmiňováno, že se nachází „kdesi na pomezí mezi právem mezinárodním a vnitrostátním.“ To je jedním z důvodů, proč se v této práci taky komunitárním právem zabýváme. Druhý důvod spočívá v tom, že toto právo má zásadní vliv na právní předpisy v České republice, resp. ve většině evropských zemí.

Problematika azylu a uprchlictví dlouhou dobu patřila výhradně do pravomocí členských států. Jednak to bylo způsobeno tím, že tato oblast přímo nesouvisela s původními cíly Společenství, druhým důvodem byl pozitivní pohled na imigranty, kteří po druhé světové válce do Evropy přicházeli a aktivně se zapojovali do její obnovy. O tématu azylu a uprchlictví se začalo více mluvit v 80. letech, kdy začal výrazně narůstat proud příchozích do Evropy, kdy se společnost v souvislosti s ekonomickou (a ropnou) krizí začala na příchozí cizince dívat méně pozitivně a také

v souvislosti s přijetím Schengenských smluv – mezinárodních dohod, které mezi sebou uzavřely některé členské země Evropské unie. Od roku 1997 jsou v platnosti Dublinské úmluvy.

Na základě Maastrichtské smlouvy, která zavedla pojem Evropská unie, byla vytvořena struktura tří pilířů, která měla názorně popsat tři oblasti hlavních zájmů Evropské unie. Třetí pilíř, který je tvořen spoluprací v oblasti justice a vnitra, si klade za cíl zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve které se zaručuje volný pohyb osob ve spojitosti s vhodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, přistěhovalectví, práva azylu a předcházení a potírání zločinnosti. Tento pilíř zůstal pilířem mezivládním a byl ovládán nástroji práva mezinárodního (unijního jakožto protikladu k právu komunitárnímu). Tak tomu bylo až do přijetí Amsterdamské smlouvy (1997), kdy byla oblast azylu a uprchlictví z třetího pilíře vyňata a přeřazena do pilíře prvního – komunitárního. Kompetence se tak v této oblasti přesunuly na unijní instituce, především na Komisy a Radu.<sup>63</sup> V současnosti je tedy vízová, azylová a přistěhovačská politika upravena v hlavě IV. Smlouvy o ES. V článku 63 jsou pak stanoveny povinnosti Rady přijmout do pěti let určitá opatření v oblasti azylu a uprchlictví. V konkrétní rovině jde o tato opatření:

- zavedení kritérií a postupů pro určení členského státu, který bude příslušný pro posuzování žádosti o azyl, kterou podal státní příslušník třetího státu v jednom z členských států;
- minimální standardy pro přijímání uchazečů o azyl;
- minimální standardy pro uznání příslušníků třetích států za uprchlíky;
- minimální standardy pro postup členských států při udělování či odnímání statusu uprchlíka;
- minimální standardy pro přechodnou ochranu vyhnaných osob z třetích států, které se nemohou vrátit do státu svého původu a osob, které jinak potřebují mezinárodní ochranu;
- podpora vyváženého rozdělení zátěže, která je spojena s přijímáním uprchlíků a vyhnaných osob a s jeho důsledky pro členské země.

---

<sup>63</sup> Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2004

V prosinci 1998 pak Rada EU pro justici a vnitřní věci přijala tzv. Akční plán Rady a Komise o nejlepších způsobech provádění ustanovení Amsterodamské smlouvy o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Tento „Vídeňský akční plán“ definuje relevantní pojmy, stanovuje konkrétní priority a kroky, které je třeba učinit, aby bylo vytýčených cílů dosaženo.<sup>64</sup>

Současný azylový systém Evropské unie se snaží odpovídat na čtyři základní otázky: (i) komu má být ochrana ve formě přiznání statusu azylanta přiznána, (ii) co má zahrnovat, (iii) jak má být realizována a (iv) kde má být prováděna.

Na summitu v Tampere bylo stanoveno, že vytvoření společné azylové a imigrační politiky je obecně považováno za důležité. Byly vytvořeny čtyři základní pilíře této společné politiky: partnerství se zeměmi původu, společný evropský azylový systém, spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí a řízení imigračních proudů.

Minimální standardy v oblasti možností státních příslušníků třetích zemí získat postavení uprchlíka jsou řešeny Směrnicí Rady 2004/83/EC o minimálních standardech pro posouzení a získání statusu uprchlíka státními příslušníky třetích zemí a osobami bez státního občanství, nebo pro získání jiné mezinárodní ochrany a o jejím obsahu.<sup>65</sup> V této oblasti jde přitom o jednu z nejvýznamnějších směrnic – známá je i pod názvem „kvalifikační směrnice“. Citovaná směrnice stanovuje minimální standardy pro získání statusu uprchlíka nebo další z forem mezinárodní ochrany v rámci EU. „Tato směrnice je zamýšlena jako základní kámen vznikajícího společného evropského azylového systému. Jejím cílem je vytvoření jednotného náhledu na to, kdo má na ochranu nárok. Toho je skutečně velmi zapotřebí, neboť i když každá žádost o azyl musí být věcně přezkoumána, šance na získání ochrany v rámci EU se pro příslušníky některých národností pohybuje od 0 až po 80 % - v závislosti na tom, kde žádost podávají.“ (podle zkušeností P. Kourula, ředitelky Evropské kanceláře UNHCR).<sup>66</sup> Směrnice stanovuje, že uprchlíkem je osoba, která splňuje podmínky Ženevské úmluvy. Význam směrnice

---

<sup>64</sup> Fiala, P., Pitrová, M.: Evropská Unie, Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003

<sup>65</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:EN:HTML>

<sup>66</sup> Kourula, P.: Směrnice EU o azylové politice vstupuje v platnost, UNHCR vyzývá k dodržování co nejvyšších standardů, <http://www.unhcr.cz/news/?cid=275>

je spatřován především v tom, že ve svém článku 15 zavádí podpůrnou ochranu. Ta je udělena v případech, kdy sice neexistuje odůvodněná obava z pronásledování, ale hrozí vážná újma, již se rozumí uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu nebo vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu. Český azylový zákon navíc přidává i další důvod, když podle něj nastane vážná újma i tehdy, bylo-li by vycestování cizince v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

Minimální standardy pro přijímání běženců pak řeší Směrnice Rady 2003/9/ES stanovující minimální standardy pro přijímání žadatelů o azyl<sup>67</sup> a Směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny.<sup>68</sup>

Další významnou směrnicí je Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka tzv. „procedurální směrnice“.<sup>69</sup> Na rozdíl od kvalifikační směrnice stanovuje minimum procesních požadavků pro řízení o mezinárodní ochraně. Na tuto směrnici se snesla mohutná kritika ze strany nevládních organizací, podle nichž povede k „ještě většímu zpřísnění podmínek pro získání ochrany a kvůli zakotvení řady možných výjimek a významných odchylek od zaváděných minimálních standardů, které ve svém důsledku mohou vést ke zvýšení rizika tzv. refoulement.“ (Burdová 2008)<sup>70</sup>

A konečně poskytování dočasné ochrany přesídleným osobám ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do své země původu a osobám, které potřebují jiný typ mezinárodní ochrany, řeší Směrnice Rady 2001/55/ES o minimálních standardech pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a následky z toho plynoucími.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0009:SK:PDF>

<sup>68</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:CS:HTML>

<sup>69</sup> [http://www.unhcr.cz/dokumenty/proceduralni\\_smernice.pdf](http://www.unhcr.cz/dokumenty/proceduralni_smernice.pdf)

<sup>70</sup> Burdová Hradečná, P., Brož, V. Vyhodíme je z kola ven - stanovisko PPU k chystané novele zákona o azylu, [www.uprchlici.cz](http://www.uprchlici.cz)

<sup>71</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:CS:HTML>

K naplnění cíle – tj. k vyváženému rozdělení zátěže, která je spojena s přijímáním uprchlíků a vyhnaných osob, byl vytvořen Evropský fond pro uprchlíky. Formou tohoto fondu dochází k zajištění potřebných podmínek pro přijetí žadatelů o azyl ve členských státech, hradí se z něj část nákladů na ubytování, lékařskou péči, vzdělávání, sociální a právní pomoc žadatelů. Rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady 573/2007/ES je přítom činnost tohoto fondu stanovena do roku 2013.

Pakliže summit v Tampere znamenal první fázi vytváření společné azylové politiky v rámci Evropské unie, Haagský program představuje fázi druhou. Nejedná se však o právně závazný dokument, ale o politický program – komplexní a dlouhodobý plán. Představuje plán budování společného azylového systému, klade důraz na partnerství mezi zeměmi přijímajícími a zeměmi původu a v neposlední řadě se zaměřuje též na neadmisní politiku.

#### **4.2.1 Dublinský systém**

„Dublin“ je označení systému, který je tvořen Dublinskou úmluvou (tzv. Dublin I.) a Dublinským nařízením (tzv. Dublin II.). Dublinská úmluva<sup>72</sup> byla podepsána v roce 1990. Dnes jsou jí vázány všechny členské země Evropské unie a dále Norsko a Island. Hlavní náplní Úmluvy je mechanismu pro určení země, která je odpovědná pro přezkoumání žádosti o status azylanta. Konkrétní dopady pro žadatele o mezinárodní ochranu spočívají v omezení, kdy každá osoba ze třetích států může na celém území Evropské unie podat žádost pouze v jednom státě, a to jen v tom, kde do Evropské unie vstoupila poprvé. Dané omezení má jednak šetřit finanční prostředky související s vyřizováním žádostí a pobytem žadatelů na území, dále též zabraňuje tzv. asylum shopping (tj. situace, kdy žadatelé postupně zkoušeli své štěstí v několika státech), ale také brání výskytu tzv. refugee in orbit (tj. situaci, kdy není přesně definován institut bezpečné země a žadatelé tak musí mezi jednotlivými státy hledat ten, který připustí, že je o jejich žádosti oprávněn meritorně rozhodnout).<sup>73</sup> Dublinské nařízení je Nařízením Rady ES 343/2003<sup>74</sup>, kterým se stanoví kritéria a postupy

---

<sup>72</sup> Úmluva o určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství z 15. června 1990 (97/C 254/01)

<sup>73</sup> [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)

<sup>74</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:01:CS:HTML>

pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

První kritérium pro určení státu pověřeného přezkumem je určeno článkem 4. Jde o stát, kterým byl členovi rodiny žadatele přiznán status uprchlíka a kde tento člen rodiny pobývá. Podle druhého hlediska je za provedení přezkumu odpovědný ten stát, kde bylo žadateli uděleno platné povolení k pobytu. Podle třetího kritéria je pak odpovědný stát, jenž vydal žadateli vízum. V případě, že žadatel o diplomatickou ochranu vstoupil na území členských států nelegálně, nese za řízení odpovědnost stát, do něhož žadatel vstoupil jako první. Pokud nelze uplatnit žádné z předešlých kritérií, žádostí se bude zabývat stát, který žádost obdržel jako první.

Otázka, který členský stát je zodpovědný za posuzování azylové žádosti, je tedy řešena Dublinskou úmluvou a Nařízením Rady ES 343/2003, které stanovuje způsob určení členského státu odpovědného za přezkoumání azylové žádosti podané v jednom z členských států příslušníkem třetího státu (tj. systém Dublin II). Jsou zde stanovena kritéria pro určení tohoto státu a následně jeho povinnosti. Pro účinnou aplikaci Dublinské úmluvy bylo vytvořeno Nařízení Rady ES 2725/2000<sup>75</sup> týkající se založení systému „Eurodac“ pro srovnávání otisků prstů. Otisky prstů se snímají všem žadatelům o azyl starším 14 let. Odpůrci tohoto systému často namítají, že jím dochází k porušení práva na soukromý život, uvedeného v článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. To bývá odmítáno s ohledem na druhý odstavec zmíněného článku, neboť ten připouští takovéto jednání v případě, že je v souladu s právem a je v demokratické společnosti nezbytným v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti či ochrany práv a svobod druhých.

Přínos Dublinského systému harmonizaci azylové politiky v rámci Evropských Společenství je významný, i když je uvedená dohoda častým předmětem kritiky, a to hlavně ze strany neziskových organizací. Kritika se týká především skutečnosti, že Dublinský systém nebere ohled na legitimní právo uprchlíků zažádat o azyl v zemi dle svého výběru a dále je zdůrazňováno též nespravedlivé zatížení zemí při vnější hranici Evropské unie.

---

<sup>75</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:CS:HTML>

## 4.2.2 Schengen

Schengenské dohody<sup>76</sup> podepsané v roce 1985, usilovaly o postupné odstraňování kontrol na společných hranicích, dále o sjednocení podmínek vstupu na území členských států a také o společnou vízovou politiku. Signatáři těchto dohod je většina členských států Evropské unie (výjimku tvoří jednak Velká Británie, Irsko a Kypr, u nichž jde o užší spolupráci, a dále Rumunsko a Bulharsko, u nichž k plnému začlenění dojde až v březnu 2011) a dále Island, Norsko a Švýcarsko. V jedné ze svých kapitol se Schengenské dohody věnují také tématu příslušnosti při projednávání žádosti o azyl. Úprava je velmi podobná s Dublinskou úmluvou. Státy si zde ovšem pro sebe vyhradily právo rozhodnout o žádosti samostatně, i když je podle Úmluvy určen stát jiný. Schengenský systém se začal vyvíjet mimo strukturu Společenství, neboť státy se zpočátku v této oblasti nebyly schopné domluvit. Součástí unie se pak stal Schengenský prostor až Amsterdamskou smlouvou.

## 4.3 Dopady na vnitrostátní právo v České republice

Oblast udělování azylu a jiných typů ochrany byla vždy (v porovnání s oblastí slučování rodin) výrazem zcela nezávislého rozhodování států – suverénů. Již jsme uvedli, že v souvislosti s Amsterdamskou smlouvou byla oblast azylu a uprchlictví přeřazena do prvního unijního pilíře – od té chvíle tak již nemůžeme členské země považovat v této oblasti za zcela suverénní, neboť část jejich pravomocí přešla na Komisi a Radu. Jednotlivé vnitrostátní předpisy tedy musí být ve vymezených oblastech v souladu s *acquis communautaire*. Český azylový zákon tuto podmínku více méně splňuje. Příkladem může být významná novela azylového zákona z roku

---

<sup>76</sup> Dohoda podepsaná 14. června 1985 v Schengenu mezi vládami států Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francie o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (První Schengenská dohoda). • Úmluva podepsaná 19. června 1990 v Schengenu mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení Dohody podepsané 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Schengenská prováděcí úmluva). • Rozhodnutí Rady č. 2000/365/ES, o žádosti Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku, aby se na něj vztahovala některá ustanovení *acquis* Schengenu. • Rozhodnutí Rady č. 1999/437/ES, o některých opatřeních pro uplatňování dohody uzavřené mezi Radou EU a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států při provádění, uplatňování a rozvoji *acquis* Schengenu. • Rozhodnutí Rady č. 1999/436/ES, které určuje právní základ všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří *acquis* Schengenu, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy ES a Smlouvy EU.

2002, která mimo jiné zavedla soudní přezkum rozhodnutí o neudělení azylu, zrychlení azylového řízení, zavedení lhůty v případě zjevně nedůvodných žádostí a zpřesnění katalogu práv a povinností azylantů. Ukázkou toho, jak významný dopad na situaci v členských státech má harmonizace práva s právem Evropské unie, je právě novela z roku 2002. Důsledkem této změny ve vnitrostátním právu byl významný pokles žadatelů o mezinárodní ochranu, a to z 18 088 (v roce 2001) na 8 842 žádostí v roce 2002. Že se jednalo o výkyv skutečně způsobený novelou zákona, dokládá i skutečnost, že k poklesu došlo v měsíci únoru, kdy novela nabyla účinnosti.<sup>77</sup> (I když v následujícím roce došlo opět k nárůstu počtu žádostí, trend poklesu žadatelů trvá do dneška.)

Podobně novelizace z roku 2005 měla významné dopady na české právo, neboť bylo zapotřebí, aby došlo k harmonizaci se směrnicemi o minimálních standardech přijetí, o sloučení rodiny apod. Lze tedy konstatovat, že každá nově přijatá směrnice či nařízení má výrazný vliv na podobu české azylové a cizinecké politiky.

Dokladem vlivu evropského práva na českou právní úpravu je také zákon o dočasné ochraně cizinců, tj. zákon č. 221/2003 Sb. Před jeho přijetím byl tento institut součástí zákona o pobytu cizinců. Důvodem přijetí tohoto nového zákona byla Směrnice 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.<sup>78</sup> Vstupem do Evropské unie se tato směrnice stala pro Českou republiku závaznou, proto bylo nutné změnit dosavadní úpravu v dané oblasti. Výsledkem bylo již zmíněné přijetí nového zákona.

Stejně tak vstup do evropských struktur znamenal pro Českou republiku vstup do Dublinského systému, resp. závaznost Nařízení Rady (ES) 343/2003, neboli Nařízení Dublin II. O tom, co Dublinský systém znamená, jsme již výše hovořili.

---

<sup>77</sup> [www.czso.cz](http://www.czso.cz)

<sup>78</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:CS:HTML>



## 5. Pracovní migranti

Třetím nejčastějším důvodem migrace je ekonomická situace v zemi původu migrantů. V porovnání s dvěma předchozími druhy migrace – slučování rodin a žadatelé o mezinárodní ochranu, je tento druh migrace mnohem více dobrovolný a méně vynucen aktuální krizovou situací. Lidé nemusí opouštět svou zemi proto, aby si zachránili svůj holý život, či aby mohli žít se svou rodinou. Tato skutečnost vede k tomu, že se často setkáváme s tím, že zatímco cizinci, kteří přicházejí žádat o azyl či život s rodinou mohou být většinou společností přijímáni spíše pozitivně. Naproti tomu pracovní migranti bývají mnohem více vystaveni negativním pocitům ve společnosti, bývají obviňováni z toho, že domácím „kradou“ práci a podobně. Přitom život v zemi, která je v ekonomickém rozkladu, v zemi, kde se kvůli zkorumpovanému systému není možné bez známostí prosadit, může být pro člověka stejně stresující a nesnesitelný jako život v systémech, kde jsou lidé pronásledováni a diskriminováni kvůli svému náboženství.

Migrační pohyb pracovních migrantů je velmi složitý. V případech slučování rodin migranti jednoduše míří tam, kde je jejich rodina, v případě žadatelů o mezinárodní ochranu pak míří do zemí, které jsou považovány za bezpečné. Teorie pracovní migrace, založené na nerealistických ekonomických modelech, kdy lidé mají dokonalé informace, nulové dopravní náklady a jejich rozhodnutí migrovat je čistě ekonomické, předpokládají, že lidé jednoduše migrují tam, kde za svoji práci dostanou nejvyšší mzdu. Praxe je ovšem odlišná. Ekonomický zisk je vždy pouze jedním z faktorů, které mají na rozhodnutí migrovat vliv. Díky tomu, že tato forma migrace, na rozdíl od předešlých, probíhá v zásadě dobrovolně a potenciální migrant má více času o ní přemýšlet, do hry vstupuje více proměnných.

Běžnou ekonomickou migraci můžeme pojímat jako dobrovolnou tržní výměnu mezi nakupujícím (zaměstnavatel, hledající pracovní sílu) a prodávajícím (migrant nabízející pracovní sílu). Tato výměna je ve svém výsledku výhodná pro obě strany.<sup>79</sup> Pracovní migrace má významné dopady pro ekonomiky obou zemí – zdrojové i hostitelské. Tyto dopady mají pozitivní i negativní charakter. Především je třeba

---

<sup>79</sup> Franc, A.: Hlavní tendence ve vývoji pracovní migrace v Česku, Brno: Masarykova univerzita v Brně, Centrum výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky, 2006

upozornit na různé typy nákladů, které jsou nerovnoměrně rozloženy mezi jednotlivé sociální skupiny. Pro pracovní migranty je také významná socio-kulturní schopnost hostitelské společnosti přijmout nově příchozí ve své zemi a naopak schopnost země původu začlenit zpět ty, kteří za výdělkem odešli na dlouhou dobu do zahraničí. Má-li pracovní migrace pro ekonomiku hostitelské země pozitivní či negativní dopady, můžeme poznat například z toho, zda noví pracovníci pouze zaplňují místa na pracovním trhu, o něž domácí pracovníci nemají zájem, či zda si na pracovním trhu nové země přímo konkurují.

Jako prvek negativní pro zdrojovou zemi pak ještě musí být zmíněn tzv. brain drain, což je odliv kvalifikovaných pracovníků ze země. Z rozvojových zemí odcházejí kvůli větší šanci na uplatnění často ti nejkvalifikovanější pracovníci, čímž vlastně dochází k oslabování domácí ekonomiky a poklesu konkurenceschopnosti země původu na mezinárodních trzích. Obecně ale platí, že pracovní migrace má přínos jak pro zdrojovou, tak pro hostitelskou zemi. Intenzita těchto migračních pohybů přitom neustále roste. V dnešní době je podporována například klesající cenou dopravy, zvyšováním dopravní propojenosti a pochopitelně také jakousi „informační revolucí“, která především díky rozšíření internetu umožnila přístup k informacím obrovské skupině lidí, která by ještě před pár lety neměla šanci se k těmto informacím dostat.

Demonstrovat růst proudu pracovních migrantů v posledních letech nám pomůže příklad České republiky, i když nesmíme zapomínat na specifickou situaci způsobenou 40 lety komunistického režimu, během níž byly migrační pohyby na našem území značně deformované. Před rokem 1989 byla pracovní migrace umožňována mezinárodními smlouvami mezi zeměmi RVHP, které se týkaly dočasné pracovní migrace. To se týkalo především pracovníků z Polska, Vietnamu, Maďarska, Kuby, Mongolska a Angoly. Platnost těchto smluv skončila po roce 1989. Současně došlo k otevření hranic a s postupným ekonomickým růstem se Česká republika začala stávat relativně významnou cílovou destinací zahraničních pracovníků. Data o zaměstnanosti cizinců na našem území zpracovává Ministerstvo práce a sociálních věcí, data o občanech Evropské unie a Švýcarska úřady práce. Druhá skupina přitom od 1. 5. 2004 není z hlediska zákona o zaměstnanosti považována za cizince, přičemž uvedená klasifikace se vztahuje i na jejich rodinné příslušníky. Zvýšení atraktivity pro zahraniční

pracovníky znamenal také integrační proces České republiky – vstup do Evropské unie i zapojení do Schengenských dohod.

Musíme také vyzdvihnout význam vnitrostátních právních předpisů v této oblasti. Protože v porovnání s předešlými typy migrace je tato oblast na mezinárodním poli upravena výrazně méně, je to právě vnitrostátní právo, které má významné dopady na proudy pracovních migrantů v jednotlivých zemích. I na případu České republiky je jednoznačně vidět, jaké výkyvy v počtech příchozích pracovníků či živnostníků způsobují novelizace ať už živnostenského či cizineckého zákona. Se zpřísněním domácí legislativy můžeme v datech okamžitě vidět propady počtu příchozích, které se vždy jen pozvolna vyrovnávají. V roce 2007 tvořil podíl zahraničních pracovníků na českém pracovním trhu zhruba 6 %.<sup>80</sup>

## ***5.1 Hlavní mezinárodně právní prameny práva***

Po druhé světové válce - v souvislosti se zvyšujícím se zájmem o lidská práva - začíná narůstat též množství právních pramenů na mezinárodní scéně. Rostoucí množství těchto pravidel souvisí také se zvyšujícím se hospodářským propojením mezi státy a s rostoucí migrací pracovníků.

### **5.1.1 Všeobecná deklarace lidských práv<sup>81</sup>**

Deklarace byla schválena Valným shromážděním OSN v roce 1948. Kromě základních lidských práv (jako je právo na život, svobodu, rovnost před zákonem apod.) obsahuje i základní sociální práva, jako je právo na práci, právo na svobodnou volbu povolání, právo na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky, právo na ochranu proti nezaměstnanosti a právo na spravedlivou placenou dovolenou.<sup>82</sup> Výkon těchto práv může být omezen jen takovými zákazy, jež mají zajistit uznání a zachování práv a svobod ostatních a vyhovět spravedlivým požadavkům morálky, veřejného pořádku

---

<sup>80</sup> [www.czso.cz](http://www.czso.cz)

<sup>81</sup> Pollachová, T.: Všeobecná deklarace lidských práv a související dokumenty, Ostrava: Aries, 1993

<sup>82</sup> Bělina, M.: Pracovní právo, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010

a obecného blaha v demokratické společnosti.<sup>83</sup> Znovu však připomeňme, že Všeobecná deklarace lidských práv není právně závazný dokument.

### **5.1.2 Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech<sup>84</sup>**

Další z mezinárodních dokumentů přijatých Valným shromážděním OSN, tentokrát v roce 1966. Z hlediska pracovního práva nás zajímá především právo každého na přiměřenou životní úroveň pro sebe i pro rodinu a právo na zlepšování životních podmínek. Opět se zde setkáme s právem na práci, dále je zde zakotveno právo na spravedlivou mzdu. To vše má být zaručeno jednotlivcům bez jakékoliv diskriminace.

### **5.1.3 Úmluvy mezinárodní organizace práce<sup>85</sup>**

Jednou z nejvýznamnějších organizací přidružených k OSN je Mezinárodní organizace práce, která byla založena již v roce 1919. Cílem organizace při jejím založení bylo zlepšit pracovní podmínky a sociální zabezpečení ve světě. Veškeré orgány této organizace pracují na principu tripartity – tzn., že se skládají ze zástupců vlád jednotlivých zemí, představitelů zaměstnanců a představitelů zaměstnavatelů. Mezi nejvýznamnější úmluvy, které byly Mezinárodní organizací práce vytvořeny, patří: Úmluva č. 100/1951 o rovnosti odměňování, Úmluva č. 105/1975 o odstranění nucené práce, Úmluva č. 111/1958 o diskriminaci v zaměstnání a povolání, Úmluva č. 181/1997 o soukromých agenturách práce a mnohé další. V roce 1939 byl také vypracován Mezinárodní zákoník práce, který sice není právně závazný, ale bývá používán jako pomocný dokument při legislativních pracích v oblasti pracovního práva, případně jako návod při interpretaci jednotlivých právních norem.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Potočný, M.: Mezinárodní právo veřejné, zvláštní část, 5. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006

<sup>84</sup> <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/mezinarodni-pakt-o-hospodarskych-socialnich-a-kulturnich-pravech.pdf>

<sup>85</sup> <http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>

<sup>86</sup> Bělina, M.: Pracovní právo, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010

#### **5.1.4 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>87</sup>**

Významný dokument vytvořený na půdě Rady Evropy – regionální organizaci evropských států, založené v roce 1949. Tato úmluva je zaměřena především na práva občanská a politická. Právům sociálním se věnují pouze článek 4 zakazující nucené práce a článek 11 deklarující svobodu odborového sdružování.

#### **5.1.5 Evropská sociální charta**

Na přípravě tohoto dokumentu se podílela kromě Rady Evropy i Mezinárodní organizace práce. Charta obsahuje 19 sociálních práv – například právo na práci, právo na spravedlivé pracovní podmínky, právo na bezpečné a zdravé pracovní podmínky, právo na spravedlivou odměnu za práci apod. Charta nicméně nestanoví povinnost, aby byla ratifikována jako celek. Je zde vybráno sedm nejdůležitějších článků, z nichž musí být daným státem ratifikováno pět, a kromě nich pak musí být přijaty další články nebo jejich číslované odstavce, a to tak, aby ratifikace obsahovala aspoň 10 celých článků nebo 45 číslovaných odstavců.<sup>88</sup>

### ***5.2 Hlavní prameny komunitárního práva***

Primární prameny komunitárního práva v oblasti práva pracovního se nedotýkají problematiky pracovních migrantů ze třetích zemí. Z hlediska pracovního práva hovoří pouze o svobodě pohybu pracovních sil, toto právo se nicméně týká pouze občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků. Jde o článek 39 a násl. smlouvy o založení ES.

#### **5.2.1 Sekundární prameny práva**

Pravidla vstupu občanů třetích států na území Evropské unie jsou řešena celou řadou sekundárních právních předpisů – nařízení a směrnic. Krok za krokem se tak zvětšuje seznam prvků, které jsou určeny komunitárním právem a o kterých si tedy

---

<sup>87</sup> Čapek, J.: Evropská úmluva o ochraně lidských práv, I. část, Praha: Linde, 2010

<sup>88</sup> Bělina, M.: Pracovní právo, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010

nemohou členské státy rozhodovat nezávisle. Jde mimo jiné o Nařízení Rady 1683/1995, které stanovuje jednotný model víz<sup>89</sup> a Nařízení Rady 2317/1995, které určuje ty třetí země, jejichž státní příslušníci musejí mít vízum při přechodu vnějších hranic členských států. Následně je jednotná vízová politika tvořena Nařízením Rady 539/2001<sup>90</sup> tvořící seznam zemí, jejichž státní příslušníci musejí mít vízum při překročení vnějších hranic (tzv. záporný seznam) a zemí, jejichž příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (tzv. kladný seznam). V rámci Evropské unie dochází tedy k harmonizaci vízové politiky, a to jak z pohledu krátkodobých, tak i dlouhodobých víz.

Hlavními předpisy pro oblast vstupu a pobytu účastníků třetích zemí jsou:

- nařízení (ES) 539/2001, stanovující seznam třetích zemí, jejichž občané musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (změněna nařízením 2414/2001 a 453/2003);
- nařízení (ES) 1091/2001<sup>91</sup>, o volném pohybu osob s dlouhodobým vízem;
- směrnice 2003/86/ES<sup>92</sup>, o právu na sloučení rodiny;
- směrnice 2003/109/ES<sup>93</sup>, o statusu příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty;
- směrnice 2004/81/ES<sup>94</sup>, o vydávání povolení k pobytu příslušníkům třetích zemí, kteří se stali obětmi obchodování s lidmi nebo činů usnadňující nelegální migraci, a kteří spolupracují s příslušnými orgány;
- směrnice 2001/40/ES<sup>95</sup>, o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění;
- směrnice 2003/110/ES<sup>96</sup>, o spolupráci v případě průvozu za účelem navrácení leteckou cestou.

---

<sup>89</sup> <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=cs&ihmlang=cs&lng1=cs,mt&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv.&val=274401:cs&page=>

<sup>90</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0539:20050624:CS:PDF>

<sup>91</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32001R1091:CS:PDF>

<sup>92</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:CS:HTML>

<sup>93</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109:CS:HTML>

<sup>94</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:CS:HTML>

<sup>95</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0040:CS:HTML>

<sup>96</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0110:CS:HTML>

Všechny shora uvedené předpisy se ovšem týkají pouze obecných pravidel vstupu cizinců na území Evropské unie a netýkají se přímo ekonomických imigrantů. Téma ekonomické imigrace bylo přitom pro Evropskou unii tématem již v době, kdy ještě byla jakožto součást migrace zařazena pod třetí pilíř v rámci systému Společenství. V této době (1994) byly přijaty dvě právně nezávazné rezoluce, které se snažily řešit problematiku nezaměstnanosti v jednotlivých členských státech, a to snahou o prosazení myšlenky většího omezení přílivu imigrantů do členských zemí. Ve vztahu k imigrantům byl tedy prosazován restriktivní přístup. V roce 2000 se Komise pokusila obnovit debatu v této oblasti a vydala právně nezávazné sdělení o imigrační politice Společenství. Pro předpokládané rozdíly v názorech jednotlivých členských států však cílem tohoto nezávazného sdělení mělo být pouze podnětění diskuze. Další pokus na tomto poli následoval hned v roce 2001. Opět šlo sice o pouhé nezávazné sdělení, ovšem cílem již nebylo podpořit debatu, ale pokus o vymezení role Komise při koordinaci imigrační politiky v rámci Evropské unie. Komise zde vytváří tzv. ukazatele pro jednotlivé oblasti migrační politiky. Tyto ukazatele se následně uplatňují v akčních plánech jednotlivých zemí i ve zprávách, které o stavu imigrace v členských státech Komise dostává. To podle Geddes (2001)<sup>97</sup> vede k tomu, že Komise je schopná shromažďovat velké množství dat a tím získávat informační převahu nad jednotlivými státy, což pochopitelně zvyšuje její převahu a důležitost v dané oblasti. To vedlo Komisi k tomu, že připravila návrh směrnice upravující podmínky vstupu a pobytu občanů třetích zemí za účelem zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti. Tento návrh však byl zamítnut. V roce 2005 zveřejnila Komise „zelenou knihu o přístupu Evropské unie k řízení ekonomické migrace“ a také akční plán pro oblast legální migrace. Ten již obsahuje konkrétní zamýšlené legislativní iniciativy – mělo by jít o přijetí několika směrnic, které by stanovovaly podmínky pro vstup jednotlivých skupin migrantů – pracovníků. V posledních letech tedy můžeme sledovat zvýšenou aktivitu Komise v oblasti sjednocování pravidel pro přijímání zahraničních pracovníků, i když své návrhy ještě nebyla schopna dovést do zdárného konce. Výjimkou v této oblasti jsou tzv. modré karty, jejichž úkolem bude přilákat do Evropské unie vysoce kvalifikované pracovníky. Jde o Směrnici Rady 2009/50/ES.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Geddes, A.: Integrational Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe, *Integrational Migration* 2001, ročník 39, č. 6

<sup>98</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:CS:PDF>

Karty by měly vstoupit v platnost v roce 2011. Členské státy pak mají povinnost implementovat tuto směrnici do svých právních řádů, a to do června 2011.

I přes četné pokusy a informační převahu zůstává zatím Komise v oblasti pracovních migrantů v pozadí za jednotlivými členskými státy. Zaměřuje se proto spíše na iniciaci širší diskuze a na získávání dat a podnětů od členských států. I proto v každém svém legislativním návrhu zdůrazňuje konečné slovo každého členského státu – o tom, kolik zahraničních pracovníků přijme i tom, jaká omezení v souvislosti s jejich přílivem zavede.

V případě žadatelů o mezinárodní ochranu platí, že občan členského státu Evropské unie nemůže žádat o ochranu v jiném členském státě. To se týká všech členských zemí. Také v případě slučování rodin je situace občanů starých a nově přistoupivších zemí stejná. Díky svobodě pohybu, která platí pro všechny občany Evropské unie, mohou svobodně cestovat a usazovat se u své rodiny, ať už se nachází kdekoliv na území unie. Ovšem v oblasti pracovní migrace musíme zmínit specifikum, které se týká občanů nových členských států Evropské unie. 1. května 2004 se Evropská unie rozšířila o deset nových států, ale státy EU-15 projevíly o obavy z toho, že jejich pracovní trhy by mohly být ohroženy nápoem pracovníků z nových zemí. Proto bylo přistoupeno k opatření, které se nazývá tzv. přechodné období. Tím je míněno dvouleté období, po které měli pracovníci z nových zemí omezený přístup na pracovní trhy původních členských států. Pokud by i po této době existovaly důvodné pochyby o potenciálním negativním dopadu absolutního otevření těchto trhů, bylo možné ochranné opatření prodloužit o další tři roky a následně ještě o další dva. Hovoříme tedy o přechodné lhůtě 2 + 3 + 2. Toto opatření se ovšem netýkalo Malty a Kypru. Bylo stanoveno, že pro osm zbývajících zemí zůstává v platnosti stávající systém pracovních povolení.<sup>99</sup> Ustanovení o přechodných opatřeních nalezneme v Příloze Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena EU.<sup>100</sup> Nově přistoupivší země pak naopak získaly právo, aby v případě

---

<sup>99</sup> Vavrečková, J: Migrace odborníků do zahraničí a potřeba kvalifikovaných pracovních sil, Praha: VÚPSV, 2006

<sup>100</sup> <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/12003T/pdf/12003T.html>



uložených omezení postupovaly proti daným zemím recipročně – tzn., aby přístup na své pracovní trhy omezily pro pracovníky z těch zemí, které uvedená omezení uplatňovaly vůči nim. Této možnosti využilo Maďarsko, Polsko a Slovinsko – to však jen na první přechodné období.<sup>101</sup>

První dvouleté období probíhalo od 1. května 2004 do 30. dubna 2006. Platilo zde, že občané států EU-8 ještě nemohou využívat výhod volného pohybu pracovních sil a že za prací do starých unijních zemí mohou vyrazit pouze na základě pracovního povolení. Současně ovšem měli zaručeno, že ke zpřísnění jednotlivých národních systémů zemí EU-15 nedojde, a tedy že právní režim povolení vstupu na pracovní trhy pro ně nebude přísnější než v den podpisu smlouvy o přistoupení. Nadto zůstal v platnosti i tzv. princip preference, který znamenal, že občané EU mají při uplatnění na trhu práce přednost před občany ze třetích zemí. Na konci tohoto období zpracovala Evropské komise zprávu, kdy vyhodnotila dopady dvouleté přechodné lhůty.

Následující tříleté období trvalo od 1. května 2006 do 30. dubna 2009. Pokud některé staré členské státy stále chtěly uplatňovat předchozí omezení, musely tuto skutečnost oznámit Komisi. V jiném případě začal automaticky platit systém svobody volného pohybu pracovníků z nových členských zemí.

Pokud by skutečně hrozilo vážné ohrožení domácího pracovního trhu, mají země EU-15 právo uplatňovat přechodná ustanovení až do 30. dubna 2011.

Již v první fázi upustily od uvedených omezení Velká Británie, Irsko a Švédsko, které své pracovní trhy pro nové pracovníky zcela otevřely. Na druhém konci spektra starých evropských zemí pak stojí Německo a Rakousko, země, které s novými členskými zeměmi přímo sousedí, a které se zároveň nejvíc obávaly přílivu zahraničních pracovníků na své trhy. Již od počátku dávaly jasně najevo, že hodlají využít možnost omezujících opatření po dobu celých sedmi let.

### ***5.3 Dopady na vnitrostátní právo v České republice***

Stejně jako v předchozích kapitolách se i nyní můžeme podívat na to, jaké dopady mají výše uvedené právní dokumenty na právní situaci ve vnitrostátním právním řádu, konkrétně v případě České republiky. Co se týká mezinárodních smluv, jimiž

---

<sup>101</sup> Zukal, J.: Volný pohyb pracovníků: přechodná ustanovení jsou zbytečná, Veřejná správa 2006, č. 15

je Česká republika vázána, jejich jednotlivá ustanovení se samozřejmě promítají do české právní úpravy – setkáme se s nimi proto mimo jiné v Listině základních práv a svobod (zákaz nucených prací, právo na svobodnou volbu povolání, právo na spravedlivou odměnu apod.) i v zákoníku práce<sup>102</sup> (zákaz diskriminace).

Jak jsme již uvedli, Evropská unie v oblasti pracovních migrantů zatím nepřijala příliš závazných předpisů. Jedním ze základních principů, který se mezi členskými státy uplatňuje a který vyplývá přímo ze Smluv o založení ES, je svoboda pohybu osob. Občané jiných členských zemí a jejich rodinní příslušníci mohou bez omezení přicházet na český pracovní trh a nejsou zde bráni jako cizinci.<sup>103</sup> Nabízí se však otázka, zda tento princip, který musela Česká republika do svého prvního řádu přijmout v souvislosti s jejím vstupem do evropských struktur, není v rozporu se zákazem diskriminace na základě státního občanství, jenž je uveden v ustanovení § 4 zákona o zaměstnanosti. Podle všeho se ovšem o diskriminaci nejedná, neboť uvedené ustanovení říká, že za nerovné zacházení se nepovažuje rozlišování, které stanoví tento zákon nebo zvláštní právní předpis. Citované ustanovení je tak v souladu s evropskou směrnicí 2000/143/ES<sup>104</sup> (o zásadě rovného zacházení mezi osobami bez ohledu rasový či etnický původ), jež stanoví, že zásada rovného zacházení se netýká těch rozdílů v zacházení, které jsou založené na národnosti a nejsou jí dotčena ustanovení a podmínky vztahující se ke vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti na území členských států a vůbec jakémukoliv zacházení, které vychází z právního statusu dotyčných státních příslušníků třetích zemí.

Česká právní úprava je tedy v této oblasti v souladu s právem evropským. V této souvislosti ovšem Koldínská<sup>105</sup> zdůrazňuje nutnost zamyslet se nad dalším vývojem této úpravy v České republice, potažmo celé Unii. Upozorňuje na skutečnost, že v celém evropském prostoru dochází postupně ke zpříšňování legislativy pro cizince ze třetích zemí, kteří by se v evropských státech chtěli na čas usadit a pracovat zde. Především pak zdůrazňuje fakt, že ke zpříšňování legislativy nedochází jen v jednom nebo několika státech, ale je možno konstatovat, že v Evropské Unii jako v celku. To má za následek podstatné snížení možností cizinců při žádostech o pracovní

---

<sup>102</sup> Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

<sup>103</sup> §85 zákona o zaměstnanosti.

<sup>104</sup> <http://www.sagit.cz/pages/prehlrub.asp?cd=211&typ=c>

<sup>105</sup> Koldínská, K.: Zaměstnávání cizinců podle nového zákona o zaměstnanosti, Zdravotnictví a právo 2005, č.1

povolení. Podle Koldínské pak můžeme v návaznosti na právě uvedené očekávat růst organizovaného zločinu, zneužívání osob a nárůst nelegální migrace. To vše pak ve svém konečném důsledku může vést k porušování základních lidských práv těchto cizinců.

Omezení pro pracovníky ze třetích zemí, která si klade český právní řád (resp. která vyplývají z evropských předpisů) se však týkají jen zaměstnanců. Jiná situace je u podnikatelů, kteří mají pro svou činnost stejné podmínky jako čeští podnikatelé. Pokud pocházejí z některého z členských států Evropské unie, odvozují své právo zde podnikat od svobody usazování – což je jedna ze základních svobod Evropských společenství. Pokud pocházejí ze třetích zemí, musí mít povolení k pobytu na našem území. Oproti českým podnikatelům se ti zahraniční také musí povinně nechat zapsat do obchodního rejstříku. Počet cizozemských podnikatelů není státem nijak omezován.

## 6. Shrnutí

V předložené práci se zabýváme třemi typy migrace – třemi odlišnými důvody proč lidé opouštějí svou zemi původu. Jde o důvody, které jsou v dnešní době těmi nejčastějšími – a to především při pohledu na imigraci do evropských zemí.

Prvním důvodem, proč se migranti pokoušejí o vstup do těchto států, je slučování rodin. Mluvíme o případech, kdy jejich rodinní příslušníci (či rodinný příslušník) v nové zemi již legálně pobývají a migranti se pak snaží dostat za nimi, aby došlo k opětovnému spojení jejich rodiny. V evropských zemích je tato situace navíc umocněná kvůli tzv. gastarbeitřům – pracovníkům, kteří do západoevropských zemí přicházeli po druhé světové válce. V době poválečné obnovy totiž západní Evropa trpěla nedostatkem pracovních sil, a tak jednotlivé země umožňovaly vstup na své území velkému množství pracovníků. Proud těchto migrantů trval několik desetiletí. Po celou dobu evropské země a jejich migrační politiky počítaly s tím, že pracovníci přicházejí pouze dočasně, a že po určité době se jich většina vrátí do své země původu. Reálná situace byla nicméně naprosto odlišná. Většina těchto pracovníků se v nových zemích usadila a naopak to byly jejich rodiny, které se za nimi začaly přesouvat. Proto se v dnešní době můžeme v západoevropských zemích setkat s velkými komunitami těchto bývalých pracovních migrantů a jejich rodinami. Proč ale jednotlivé země povolovaly příchod těchto rodinných příslušníků? Jak jsme již naznačili, souvisí to především s konceptem lidských práv, s tím, že lidská práva dnes již nejsou pojímána jako výsada občanů daného státu, ale jako přirozené právo všech lidí, v daném státě pobývajících – tedy i cizinců. Dalším důvodem pak byla skutečnost, že právo na rodinný život se postupně stávalo součástí celé řady mezinárodních smluv. A i když nemá absolutní charakter a může být omezeno, důvody pro toto omezení jsou restriktivně stanoveny. Můžeme předpokládat, že tam, kde cizinec žádá o právo pobytu na území cizího státu a v případě, že se skutečně prokáže existující rodinný život, bude moci být jen menšina případů zamítnuta s ohledem na nezbytný zájem ochrany veřejné bezpečnosti. K tomu svými rozhodnutími přispívá i Evropský soud pro lidská práva, který judikuje, že možná omezení musí být vždy vykládána restriktivně.

Pokud by státy odmítaly závazky z mezinárodních pramenů pro jejich nezávaznost, příliš obecnou dikci nebo neurčitost, musí přijmout omezení, které jim

v této oblasti přináší evropské právo, neboť od roku 2003 jsou státy Evropské unie vázány směrnicí o právu na sloučení rodiny příslušníků třetích zemí.<sup>106</sup> Pro všechny členské země totiž platí povinnost transformovat uvedenou směrnici do svého právního řádu. Ponechává sice na samostatném rozhodnutí jednotlivých zemí, jakou definici pro vymezení členů rodiny stanoví, dále však určuje, koho se tato směrnice minimálně týká a kdo naopak do definice zařazen být nemůže.

Dalším typem migrantů jsou žadatelé o azyl. Jde o cizince, kteří často opouštějí svou zemi z důvodu strachu před pronásledováním, strachu o život. Je však třeba připustit, že spolu s tím, jak se zpřísňují podmínky vstupu do vyspělých zemí, a tím klesají možnosti, jak se cizinci do těchto států mohou dostat, žadatelství o azyl se stává cestou, jíž cizinci často užívají, i když opravdové důvody ve skutečnosti nemají (resp. i když mohou mít vážné důvody, proč chtějí svou zemi opustit, nejde přímo o důvody popsané v příslušných právních předpisech o mezinárodní ochraně). I přesto můžeme konstatovat, že v posledních letech dochází v evropských zemích ke snižování počtu cizinců, kteří zde ochranu před pronásledováním hledají.

Také na tuto oblast mělo vliv mezinárodní právo. Významné z tohoto pohledu je například zakotvení principu non-refoulement, který se poprvé objevuje v Úmluvě týkající se mezinárodního postavení uprchlíka. Znamenal významný průlom do tehdejšího názoru, že je to stát - suverén, kdo jediný může rozhodovat o tom, komu na svém území azyl udělí a komu nikoliv. Pochopitelně stále platí, že nikdo státu nemůže nařídít, aby určité osobě ochranu udělil. Každý stát si konkrétní případy posuzuje sám. Nicméně obecným přijetím principu non-refoulement se pro státy přinejmenším o něco zúžil prostor, v němž mohou rozhodovat. Pokud příslušná země žadateli o mezinárodní ochranu nevyhoví, musí se s principem non-refoulement argumentačně vypořádat. Princip je zakotven ve většině mezinárodních dokumentů a smluv, které se této oblasti týkají.

Vliv evropského práva na azylové právo jednotlivých členských zemí v posledních letech významně roste. Až do poloviny 90. let přitom platilo, že tato oblast je zcela v pravomoci jednotlivých států, dnes však již hovoříme o společné vízové, azylové a přistěhovalecké politice. V současné době již existují směrnice o minimálních

---

<sup>106</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:CS:HTML>

standardech pro přiznání statusu uprchlíka i pro přijímání žadatelů o azyl. Tyto směrnice musely být pochopitelně inkorporovány do vnitrostátních předpisů jednotlivých zemí. Není to však jen hmotné právo, které se musí měnit a přizpůsobovat. Od roku 2005 existuje již tzv. "procedurální směrnice", která sjednocuje i samotné azylové řízení, pro něž stanovuje minimální procesní požadavky. Kritiku této směrnice jsme již uváděli.

Kromě uvedených směrnic postoupila Evropa ještě o kus dál, když byl zaveden Dublinský systém. Systém, v rámci něhož jednotlivé země (nejenom země Evropské unie) spolupracují v oblasti udělování mezinárodní ochrany. V rámci tohoto systému dochází k rozdělení proudu žadatelů mezi jednotlivé členy podle předem připraveného klíče. Nejde zde však jen o určení příslušnosti oprávněného státu, ale i o výčet jeho práv a povinností při azylovém řízení.

Nakonec se dostáváme k poslední skupině - k migrantům pracovním. K lidem, kteří opouští svou zemi z ekonomických důvodů. Mezinárodní dokumenty, které v této oblasti existují, sice pochopitelně mají vliv na vnitrostátní úpravy, ale zcela určitě zde nejde o určování, koho můžou jednotlivé země jako pracovníka přijmout, či za jakých podmínek tak mohou učinit. V mezinárodních dokumentech se spíše jedná o obecná práva pracovníků, která jsou pak přiznávána nejen občanům dané země, ale vůbec všem pracujícím. Jde tedy o základní teze a principy, na nichž pak bývají vystavěny vnitrostátní právní předpisy v oblasti pracovního práva.

Již dříve bylo pojednáno o pracovnících, kteří do evropských zemí přicházeli po válce a kteří zde byli vítáni. Dnešní situace je ale podstatně jiná. Evropa již nemá velký zájem na tom, aby do ní přicházela pracovní síla ze zahraničí. V posledních letech se evropské státy staví k pracovním migrantům čím dál restriktivněji. Situace se přitom v poslední době ještě zvýraznila, a sice s nástupem ekonomické krize. Tím, jak se jednotlivé evropské ekonomiky dostávají do problémů spolu se souvisejícím nárůstem nezaměstnanosti, dochází ke zpřísnění pohledu na pracovníky z jiných zemí. Existuje názor, že do Evropské unie jako celku by se ekonomičtí migranti vůbec nemuseli dostávat. Pokud by v západní části unie byla poptávka po méně kvalifikovaných pracovnících, uspokojit by ji měli občané nových členských zemí. Teprve tehdy, pokud by to nestačilo, měly by se evropské země po pracovnících poohlédnout za hranicemi unie. Pokud se stávající ekonomická situace nezačne

výrazněji lepší, pozitivnější přístup k zahraničním pracovníkům nelze očekávat.

Přesto, že v rámci Evropské unie panuje v zásadě shodný názor na to, jak by se měla do budoucna pracovní migrace vyvíjet, jde spíše o rovinu teoretickou, resp. diskusní. V rovině konkrétních přijatých opatření a předpisů zde platí to samé, co v dokumentech mezinárodního práva. Evropská unie zatím nepřichází s předpisy, které by se snažily sjednocovat proces přijímání pracovní pomoci ze třetích zemí či dokonce stanovovaly podmínky, při jejichž naplnění mohou členské státy pracovníky na své území přijímat. Jedinou výjimkou v této oblasti je směrnice o tzv. Modrých kartách - tedy směrnice, která se zaměřuje na vysoce kvalifikované pracovníky ze třetích zemí. Pokud jsme hovořili o nechuti jednotlivých států přijímat větší množství zahraničních pracovníků, tím spíš v období hospodářské krize, vysoce kvalifikovaní pracovníci jsou skutečně výjimeční i v tomto ohledu. Většina evropských států si uvědomuje nutnost přilákat na své území nadnárodní elity, které budou schopny rozvíjet jejich ekonomiky. Proto má také většina evropských zemí (včetně České republiky) programy, jimiž se tyto vysoce kvalifikované cizince snaží přilákat. Není proto divu, že na ně zaměřila svoji pozornost i Evropská unie jako celek. Právě v oblasti vysoce kvalifikovaných pracovníků se dá předpokládat, že společný postup evropských států bude pokračovat a dále se bude prohlubovat.

## 7. Závěr

Migrace je jeden z nejvýznamnějších procesů dnešního světa. Velké masy lidí se přesouvají mezi jednotlivými zeměmi. Někteří cestují za svou rodinou, jiní hledají obživu či utíkají před pronásledováním. Mnohdy je pro ně těžké opustit svou zemi, mnohdy je ale pro ně těžší legálně vstoupit a pobývat v zemi jiné. Vyspělé země v současné době nejsou příliš otevřené a vstřícné pro nově příchozí. Ovšem skutečně neumožnit pobyt na svém území nemusí být pro tyto země vždy snadné. Je tu totiž mezinárodní právo a pro evropské země také právo Evropské unie, které si mnohdy dělají nárok na zásahy do rozhodnutí suverénních států, jež byly v těchto oblastech vydány. V průběhu práce jsme skutečně zjistili, že tyto zásahy existují a jsou velmi citelné.

V oblasti slučování rodin narážejí národní právní systémy na právo na rodinný život, jež je zakotveno v celé řadě mezinárodněprávních dokumentů. Musejí se vypořádat s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, který nařizuje, aby omezení tohoto práva byla vykládána restriktivně. Z pohledu evropského práva je zásah do možnosti států volně rozhodovat o povolení sloučení rodiny ještě markantnější. Směrnice o sloučení rodin potom stanovuje meze, v nichž mohou státy svobodně rozhodovat.

Žadatelé o mezinárodní ochranu jsou na úrovni mezinárodního práva chráněni principem non-refoulement, na základě něhož musí státy, pokud odmítnou ochranu udělit, vždy podrobně zkoumat, zda mohou dotyčného cizince vrátit do země jeho původu. Evropská unie prosazuje v současné době společnou azylovou politiku, v rámci níž jsou přijímány směrnice, které čím dál podrobněji upravují proces azylového řízení, a to i po obsahové stránce.

Snad pouze v otázce pracovních migrantů jsou zásahy do vnitrostátního práva spíše minimální (pokud ovšem nesledujeme pracovní migraci uvnitř Evropské unie – tedy pracovní migraci občanů unie a jejich rodinných příslušníků. V této oblasti muselo dojít k větším zásahům do vnitrostátní úpravy v souvislosti se svobodou pohybu osob uvnitř Společenství.). Jedinou výjimku na úrovni evropského práva představuje skupina vysoce kvalifikovaných pracujících, což je jedna z prvních oblastí, kde se Evropská unie rozhodla postupovat společně.



Jak zodpovědět otázku, zda vliv mezinárodních a evropských právních dokumentů na vnitrostátní úpravu roste? Z pohledu práva evropského tomu tak jistě je. Typickým příkladem je azylové právo, které se v průběhu jen několika málo let překotně vyvíjí. Před 15-ti lety jsme hovořili o "pouhé" mezinárodní spolupráci, dnes existuje celá řada směrnic, které státům v této oblasti kladou jasné požadavky a povinnosti. Naproti tomu v případě pracovní migrace jsme spíše teprve na počátku tohoto procesu. Zda se však uskuteční, je zatím pouhou otázkou. Odpověď zřejmě záleží na ekonomickém vývoji evropských států.

Pokud však hovoříme o rostoucím vlivu evropského práva, u práva mezinárodního tento zřetelný trend nevidíme. V posledních letech se nesetkáváme s nárůstem počtu mezinárodních smluv ve zkoumaných oblastech, stávající mezinárodní dokumenty většinou poskytují pouze obecný návod s možností států tyto pravidla částečně měnit. Naše druhá hypotéza se tak potvrdila jenom z části.

## Seznam použité literatury

### Knižní publikace:

- Baršová, A., Barša, P. (2005): Přistěhovalectví a liberální stát, Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005
- Bělina, M.: Pracovní právo, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010
- Čapek, J.: Evropská úmluva o ochraně lidských práv, I. část, Praha: Linde, 2010
- Čepelka, Č., Šturma, P.: Mezinárodní právo veřejné, Praha: C.H. Beck 2008
- Disman, M. (2007): Jak se vyrábí sociologická znalost, Praha: Nakladatelství Karolinum, 2007
- Fiala, P., Pitrová, M.: Evropská Unie, Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003
- Flegr, V.: Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv, Praha: C. H. Beck, 1998
- Franc, A.: Hlavní tendence ve vývoji pracovní migrace v Česku, Brno: Masarykova univerzita v Brně, Centrum výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky, 2006
- Jílek, D.: Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví, Brno: Masarykova univerzita Brno, 1996
- Panreiter, Ch. (2000): Theorien und Forschungsansätze zur Migration, In: Internationale Migration. Die Globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts, Brandes und Apel, Frankfurt nad Mohanem, 2000
- Pavlík, Z., Kučera, M. (2002): Populační vývoj České republiky 1990 – 2002, Praha: Katedra demografie, PřF UK v Praze, 2002
- Pollachová, T.: Všeobecná deklarace lidských práv a související dokumenty, Ostrava: Aries, 1993
- Potočný, M.: Mezinárodní právo veřejné, zvláštní část, 5. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006
- Rabušic, L., Burjanek, A. (2003): Imigrace a imigrační politika jako prvek řešení české demografické situace? Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2003
- Rozumek, M.: Právo cizinců na rodinný život, Praha: OPU – Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2003

Sudre, F.: Mezinárodní a evropské právo lidských práv, Brno: Masarykova Univerzita, 1997

Svoboda, P. (2004): Úvod do evropského práva, Praha: C. H. Beck, 2004

Šturma, P., Honusková, V. a kol.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví, Praha: PrF UK v Praze, 2006

Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2004

### **Články a studie:**

Burdová Hradečná, P., Brož, V. Vyhodíme je z kola ven - stanovisko PPU k chystané novele zákona o azylu, [www.uprchlici.cz](http://www.uprchlici.cz)

Drbohlav, D. (1995): Hlavní trendy mezinárodní migrace, Demografie, rok 1995, číslo 4,

Drbohlav, D.(1999): Geografické aspekty v rámci v rámci interdisciplinárního výzkumu migrace obyvatelstva. Geografie- sborník české geografické společnosti, rok 1999, číslo 2,

Geddes, A.: Integrational Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe, Integrational Migration 2001, č. 6

Hrabínová, M.: Rozsah a postavení principu non-refoulement v kontextu uprchlického práva, Praha: PrF UK, 2005

Jílek, D.: Uprchlíctví v České republice v legislativních a migračních souvislostech, Časopis pro právní vědu a praxi 1999, č. 4

Kabeleová, H.: Století migrace, uprchlíci v Evropě, Integrace 2001, č. 1

Koldínská, K.: Zaměstnávání cizinců podle nového zákona o zaměstnanosti, Zdravotnictví a právo 2005, č.1

Massey, D.S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., Taylor, J.E. (1993): Theories Of International Migration, A Review and Appraisal. Population and Development Review, rok 1993, číslo 3,

Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany, Praha: UNHCR, 2006

Štěpánková, L. (2005): Charakter migračních politik zemí EU v širších socioekonomických souvislostech, Praha: Diplomová práce, PŘF UK v Praze, 2005

Šturma, P.: Mezinárodněprávní úprava postavení uprchlíků, Právník 1991, č. 4

Uherek, Z. (2004): Současné poznatky a metodologické postupy, Migrace do České republiky, sociální integrace a lokální společnost v zemích původu (prostor bývalého SSSR a Slovenští Romové). Praha: Výzkumná zpráva Etnologického ústavu AK ČR, 2004

Vavrečková, J: Migrace odborníků do zahraničí a potřeba kvalifikovaných pracovních sil, Praha: VÚPSV, 2006

Zukal, J.: Volný pohyb pracovníků: přechodná ustanovení jsou zbytečná, Veřejná správa 2006, č. 15

### **Judikatura:**

Rozsudky Evropského soudu pro lidská práva dostupné na:

[http://www.radaeuropy.sk/swift\\_data/source/dokumenty/rada\\_europy/institucie/rozsudky/berrehab.pdf](http://www.radaeuropy.sk/swift_data/source/dokumenty/rada_europy/institucie/rozsudky/berrehab.pdf)

[http://www.pili.org/dadel/Moustaquim\\_v.\\_Belgium](http://www.pili.org/dadel/Moustaquim_v._Belgium)

<http://www.unhcr.org/refworld/publisher,ECHR,,DZA,3ae6b6ffc,0.html>

[http://www.hrcr.org/safrica/childrens\\_rights/mehemi\\_france.html](http://www.hrcr.org/safrica/childrens_rights/mehemi_france.html)

### **Internetové zdroje:**

Internetové zdroje ve stavu platném v srpnu 2010:

[www.czso.cz](http://www.czso.cz)

[www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)

<http://www.mvcr.cz/clanek/terminologicky-slovník.aspx>

<http://www.mpsv.cz/files/clanky/1218/esch.pdf>

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0362:0363:CS:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0362:0363:CS:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0362:0363:CS:PDF)

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:CS:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:CS:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:CS:HTML)

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:CS:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:CS:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:CS:PDF)

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:CS:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:CS:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:CS:HTML)

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:CS:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:CS:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:CS:HTML)

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109:CS:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109:CS:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109:CS:HTML)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:EN:HTML>  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:CS:HTML>  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:01:CS:HTML>  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:CS:HTML>  
<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=cs&ihmlang=cs&lng1=cs,mt&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=274401:cs&page=>  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0539:20050624:CS:PDF>  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32001R1091:CS:PDF>  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109:CS:HTML>  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:CS:HTML>  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0040:CS:HTML>  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0110:CS:HTML>  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:CS:PDF>  
<http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/12003T/pdf/12003T.html>

<http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/mezinar.pakt-obc.a.polit.prava.pdf>  
<http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/mezinarodni-pakt-o-hospodarskych-socialnich-a-kulturnich-pravech.pdf>  
<http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/umluva-o-pravech-ditete.pdf>  
<http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/uprchlici.pdf>

<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957455>

<http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>

<http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rlp/dokumenty/umluva-proti-muceni-a-jinemu-krutemu--nelidskemu-ci-ponizujicimu-zachazeni-20135/>

[http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/82E3CE7F-5D3D-46EB-8C13-4F3262F9E20B/0/CZE\\_CONV.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/82E3CE7F-5D3D-46EB-8C13-4F3262F9E20B/0/CZE_CONV.pdf)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0009:SK:PDF>

[http://www.unhcr.cz/dokumenty/proceduralni\\_smernice.pdf](http://www.unhcr.cz/dokumenty/proceduralni_smernice.pdf)

<http://www.sagit.cz/pages/prehltub.asp?cd=211&typ=c>

### **Právní prameny:**

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

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

Zákon č. 480/2002 Zb., o azyle a o zmene a doplneni niektorých zakonov

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

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

## **Summary: International aspects of the entry of foreigners in the state-territories**

The main purpose of my thesis is to analyze various aspects of the entry of foreigners in the territories of the (mostly) European countries. In recent decades there is a substantial growth in the number of migrants in these countries. States try to regulate the flow of migrants through their own legislation. In this effort, however, they are not completely independent. The rules governing the admission of aliens can be found even in international law. And these rules are binding for states. In recent years, the (European) states must also face the European legislation in this area. In the presented thesis we deal with three types of migration – family reunion, asylum seeking and labour migration. Currently these are indeed the most common reasons for immigration into developed countries. Furthermore we explain how national legislation is influenced by supranational legislation; whether these interventions increase and what type of migration is most concerned.

The thesis is composed of seven chapters. After a brief introduction in chapter One, description of the migration process, its definition and theory follow in chapter Two. In this chapter we also explain the basic concepts that we use in this paper.

The following three chapters are crucial for our objectives – each describes one of the investigated types of migration. Chapter Three focuses on family reunion. List of international treaties relevant for this type of migration is given in addition. There is also a subhead, which deals with the influence of Community law in this area. On the example of Czech law we explain the effect, which international and Community law have on national legal systems.

The following chapters are designed on the same concept, when Chapter Four covers asylum seeker and chapter Five labour migrants.

The Sixth chapter contains a summary. We compare to what extent the individual states can independently affect different types of migrants arriving on their territory. We explore, that influence of international law is significant especially in the area of family reunification and asylum seekers. The influence of European (Community) law is gradually increasing in all areas. However in the area

of labour migration, states still possess their independence and freedom in decision-making, whereas the intervention of European law is still in a minimal level.

The last chapter – chapter Seven – presents brief conclusions.

Key words: family reunion – asylum seekers – labour migration

Klíčová slova: slučování rodin – žadatelé o azyl – pracovní migrace