

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií

**Diplomová práce**

**2017**

**Anna Marie Vinařická**

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Anna Marie Vinařická**

**Vývoj azylové politiky ČR perspektivou  
veřejněpolitických teorií**

*Diplomová práce*

Praha 2017

Autor práce: Anna Marie Vinařická

Vedoucí práce: Mgr. Karolína Dobiášová, Ph.D.

Rok obhajoby: 2017

## **Bibliografický záznam**

VINAŘICKÁ, Anna Marie. *Vývoj azylové politiky ČR optikou veřejněpolitických teorií*. Praha, 2017. 75 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Mgr. Karolína Dobiášová Ph.D.

## **Abstrakt**

Tato práce se zabývá vývojem azylové politiky v České republice od roku 2000 do roku 2016. Azylová politika je oblastí, která se po většinu času odehrává mimo větší zájem veřejnosti a do níž vstupuje malé množství stále stejných aktérů. V současnosti jde však o téma, které je vzhledem k celosvětovým událostem okolo tzv. uprchlické krize velice aktuální, a které se hojně objevuje ve veřejném diskurzu. Z tohoto a dalších důvodů se v této práci zaměřuji na zkoumání vývoje azylové politiky, vysvětlení a popis změn, ke kterým došlo. Vývoj azylové politiky v daném období je zkoumán jak z hlediska věcného, což spočívá v identifikaci jednotlivých období a jejich charakteristických rysů, tak z hlediska teoretického, a to za pomoci teorie přerušované rovnováhy a rámování. Teorie přerušované rovnováhy je vhodná pro vysvětlení změny v politice, k nimž dojde po dlouhých obdobích stability. Rámování je důležitým prvkem pro teorii přerušované rovnováhy. Pro účely této práce je použito též jako metoda analýzy těch vyjednávání v Poslanecké sněmovně, která se týkají legislativy ošetřující azylovou politiku. Používané rámce reprezentují to, jak je azylová politika zobrazována, což v kombinaci s analýzou dokumentů za celý časový úsek poskytne důkladný vhled do jejího vývoje.

## **Abstract**

This thesis aims at the development of the Czech asylum policy from the year 2000 to the year 2016. Asylum policy is an area that isn't in the center of the public concern for most of the time and only few actors take part in this policy. However, we can say that currently, because of the events such as the refugee crisis, the asylum policy is becoming a very ongoing topic and plays a crucial role in the public discourse. For this and other reason, in this thesis I am researching the development of asylum policy, explanation and description of changes that have happened. The development of asylum policy in the period is analyzed first the terms of practical changes, that are caused by the legislative or important events. This consists of the identification of particular

periods, as well as their characteristic features. The analysis is also made in the theoretical perspective: Punctuated Equilibrium Theory (PET) and frame theory are used. The PET is suitable for explaining changes in the policy process, that can possibly occur after long periods of stability. Framing is an important feature of the PET. For the purpose of this thesis, framing is also used as a method of analysis of the negotiations in the parliamentary debates that concern the legislative of the asylum policy. The frames that are used represent how asylum policy is portrayed. That, in combination with analysis of documents from the whole analyzed area, gives a proper insight into the development of asylum policy.

### **Klíčová slova**

**Azylová politika, Česká republika, mezinárodní ochrana, teorie přerušované rovnováhy, analýza rámců, azylové právo**

### **Keywords**

**Asylum policy, Czech Republic, international protection, Punctuated Equilibrium Theory, frame analysis, asylum law**

**Rozsah práce: 124 355 znaků (69 NS)**

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 5. 1. 2017

Anna Marie Vinařická

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda velice poděkovala především vedoucí této práce, Mgr. Karolíně Dobiášové, Ph.D., za cenné rady, ochotu a vstřícnost, se kterou se mi vždy věnovala a obrovskou trpělivost, kterou se mnou po celou dobu měla. Dík patří též mému okolí za velkou podporu.

# Institut Sociologických studií

## Teze diplomové práce

**Bc. Anna Marie Vinařická**

Název práce: Azylová politika České republiky

Název práce v anglickém jazyce: Asylum Policy of the Czech Republic

Klíčová slova: azylová politika, teorie přerušované rovnováhy, uprchlictví, azylové právo

Klíčová slova v anglickém jazyce: asylum policy, punctuated equilibrium theory, asylum seeking, asylum law

Typ práce: Diplomová práce

Ústav: Katedra veřejné a sociální politiky

Vedoucí práce/školitel: Mgr. Karolína Dobiášová Ph. D.

Obor práce: Veřejná a sociální politika

### **Vymezení výzkumného problému**

Záměrem mé diplomové práce je výzkum azylové politiky České republiky optikou teorie přerušované rovnováhy.

Azylová politika je oblastí, která je v České republice v podstatě poměrně nová, neboť do roku 1990 víceméně neexistovala, respektive Česká republika byla státem produkujícím uprchlíky spíše než přijímajícím. Historie azylové politiky v ČR je experty (Barša, Baršová 2005: 221-224) rozdělována na tři období: od revoluce do roku 1995, kdy docházelo k jejímu ustavování, vznikala první legislativa a existovala snaha rychle se přiblížit západním státům. Další fáze trvala do roku 2000 a byla charakteristická zejména přípravami na členství v Evropské unii a úpravou práva tak, aby odpovídalo evropským standardům, zároveň byly trendem restrikce v přijímání uprchlíků. Třetí fáze trvá do současnosti a je pro ni typický rozvoj komplexnější politiky. (např. Honců, Kohutičová, Vystavělová 2007: 12-15) Azylová politika je tématem, které je zkoumáno ve velké většině z pohledu práva, popisován je často též její vývoj a vliv například procesu europeizace, snahy harmonizace s evropským právem atd. Předmětem politických či veřejně politických analýz se příliš často nestává, případně se výzkum orientuje na oblast možností integrace a integračních politik.

V kontextu současných událostí je azylová politika velice aktuálním tématem. Do Evropy proudí tisíce uprchlíků a žadatelů o azyl. Česká republika zaujímá v rámci Evropské unie poměrně kontroverzní stanovisko a je zřejmé, že v tuzemské i



celoevropské azylové politice dochází a dojde k zásadním změnám. Výzkum vývoje české azylové politiky však v podstatě končí třetím popisovaným obdobím, respektive již dále nerozlišuje.

Ve své práci bych se tedy ráda zaměřila především na vývoj azylové politiky od vstupu České republiky do EU (2004) do současnosti. Předěšlé období je popsáno v literatuře velice důkladně, ve své práci ho tedy samozřejmě shrnu a budu ho reflektovat, nicméně samotný výzkum budu směřovat na zmíněné období.

Výzkum budu opírat o Punctuated Equilibrium Theory – Teorie přerušované rovnováhy. Tato teorie zkoumá stabilitu a zlomy v politikách, je tedy velice vhodná pro můj záměr, kterým je popsat vývoj a změny v oblasti azylové politiky.

## **Cíle práce a výzkumné otázky**

- Popsat azylovou politiku České republiky prostřednictvím teorie přerušované rovnováhy.
  - Jak se vyvíjela česká azylová politika od roku 2004?
- Identifikovat a vysvětlit změny v politice.
  - Jak se azylová politika měnila?
  - Co za těmito změnami stálo?
- Na základě poznatků charakterizovat další (2004 až současnost) období v české azylové politice.

## **Teoretická východiska**

Klíčovým teoretickým východiskem je pro mou práci teorie přerušované rovnováhy (Punctuated Equilibrium Theory) jejíž hlavní autoři jsou Frank R. Baumgartner a Bryan D. Jones. Tato teorie pochází z amerického politického prostředí, na jehož systém také byla původně aplikována, nicméně jak sami autoři uvádějí, lze ho použít i pro evropský kontext, jen je třeba mít na paměti jeho fundamentální odlišnosti. (True, Jones, Baumgartner in Sabatier, 2007: 172-174)

Základní premisou této teorie je, že politický cyklus má dvě fáze: fázi rovnováhy, dlouhodobé stability, během níž se nic nemění, a fázi změny – krátké, leč intenzivní období, během něhož se změní principy, na kterých stála dosavadní politika v dané záležitosti. Záměrem teorie je vysvětlit tato dlouhá, stabilní období, stejně tak jako rychlé fáze změny. (Cairney 2011: 175) Díky svým specifikům teorie umožňuje

důkladné sledování a zkoumání změn v politice, která byla dlouhodobě stabilní a víceméně neměnná, což se o české azylové politice říci dá.

Teorie dále pracuje s pojmy jako monopol, subsystém či zájmová skupina, rámování tématu a vytváření image. Ve fázi stability se politické téma (issue) řeší v jednom subsystému, ve kterém se pohybují stále titíž lidé, kteří v ideálním případě mají politický monopol na vykreslení svého politického tématu a úspěšně odolávají externím vlivům, které by se snažily změnit jejich způsob rámování. V určité situaci (autoři se odvolávají na klasické Kingdonovo okno příležitosti)

ale může dojít k tomu, že do subsystému vstoupí aktéři zvenčí a začnou pracovat na změně rámování dané issue. V případě, že původní skupina ztratí monopol a přestane panovat shoda na zarámování tématu, přesune se téma ze subsystému do makropolitické sféry. Téma tak nabývá na větší důležitosti – ze subsystému, kde se týkalo jen okruhu insiderů, se dostalo do všeobecného povědomí, na agendu důležitějších institucí atd. Dostane-li se issue do této fáze, do makropolitické sféry, je možné že dojde ke skončené stabilního období a nastane rychlá změna. (True in Sabatier 2007: 159-161)

Azylová politika se do této situace bezpochyby dostala. Na základě současných událostí války v Sýrii a velké uprchlické vlny se stává palčivým tématem, které rezonuje jak tuzemskou, tak evropskou politikou. V České republice přitom byla azylová politika (či téma žádostí o azyl, uprchlictví jako takového) opravdu tématem spíše okrajovým, figurujícím ve svém „subsystému“.

### **Výzkumný plán**

V práci budu používat kvalitativní metody. Sběr dat bude probíhat prostřednictvím rozhovorů s relevantními respondenty (pracovníci příslušných odborů státní správy, právníci, pracovníci z nestátních organizací zabývajících se tématem azylu, dobrovolníci či přímo sami azylanti). Může jít o polostrukturované rozhovory či expertní rozhovory. Analýza bude pravděpodobně provedena tématickou analýzou rozhovorů. Data budu zároveň získávat analýzou příslušných dokumentů (legislativní dokumenty, přepisy politických jednání, nejrůznější koncepce a v neposlední řadě média).

## Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

BARŠA, Pavel a Andrea BARŠOVÁ. Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku. 1. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. ISBN 80-210-\*\*\*\*-.\*.

BAUMGARTNER, Frank R., JONES, Bryan D. From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. Policy Studies Journal, 2012. Vol. 40, No. 1, pp. 1-19.

CAIRNEY, P. (2011) Punctuated Equilibrium. In: Understanding Public Policy: Theories and Issues, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 175-199

BRETTELL, Caroline a James HOLLIFIELD. 2000. Migration Theory: Talking across disciplines. New York: Routledge. ISBN 0415926106.

ČANĚK, M. 2004: Vývoj azylové politiky ČR po roce 1989. Praha: Uprchlíkem v Česku

GIBNEY ,M. J., 2004: The Ethics and Politics of Asylum., Cambridge: Cambridge University Press

Baršová, A., Barša, P. 2005: Přistěhovalectví a liberální stát, Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a v Česku. Brno: Mezinárodní politologický ústav.

HONCŮ, Š., Kohutičová, P., Vystavělová, M. Azylová politika České republiky pohledem analýzy policy. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity. Brno 2007.

TRUE, J., Jones, B., Baumgartner, F. Punctuated-Equilibrium Theory n in Sabatier, P. Theories of the Policy Process. Westview Press, 2007. ISBN 13; 978 - 0 - 8133 - 4359 - 4. s. 155 - 181, 345 s.

SARTORI, Giovanni. Pluralismus, multikulturalismus a přistěhovalci : Esej o multietnické společnosti. Praha : Dokořán, 2005. 134 s. ISBN 80-7363-022-2.

ŠTURMA, Pavel et al. Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2006, 239 s. ISBN 80-858889-79-X.

Webové stránky:

UNHCR Central Europe <http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/index.html>

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

Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR  
<http://www.konsorcium-nno.cz>

# Obsah

ÚVOD.....	1
<b>1. VYMEZENÍ VÝZKUMNÉHO PROBLÉMU A VÝZKUMNÉ CÍLE PRÁCE .....</b>	<b>2</b>
<b>2. METODY SBĚRU A ANALÝZY DAT .....</b>	<b>2</b>
2.1 ANALÝZA DOKUMENTŮ.....	3
2.2 ANALÝZA RÁMCŮ .....	4
<b>3. TEORETICKÁ VÝCHODISKA .....</b>	<b>7</b>
3.1 TEORIE PŘERUŠOVANÉ ROVNOVÁHY .....	7
3.1.1 <i>Subsystém, monopol a jejich obsah</i> .....	8
3.1.2 <i>Policy image, definice problému a rámování</i> .....	9
3.1.3 <i>Snaha o udržení monopolu a negativní feedback</i> .....	10
3.1.4 <i>Začátek změny v monopolu</i> .....	10
3.1.5 <i>Omezená racionalita - sériové a paralelní rozhodování</i> .....	11
3.2 TEORIE NASTOLOVÁNÍ AGENDY A KONCEPT RÁMOVÁNÍ .....	12
<b>4. VYMEZENÍ POJMŮ .....</b>	<b>13</b>
4.1 ŽENEVSKÁ DOHODA .....	13
4.2 PRINCIP NON – REFOULMENT.....	13
4.3 MEZINÁRODNÍ OCHRANA, AZYL A DOPLŇKOVÁ OCHRANA.....	14
4.4 FUNGOVÁNÍ EVROPSKÉHO PRÁVNÍHO SYSTÉMU .....	15
4.4.1 <i>Amsterodamská smlouva</i> .....	16
4.4.2 <i>Společný evropský azylový systém (SEAS)</i> .....	17
4.4.3 <i>Evropský pakt o imigraci a azylu</i> .....	19
4.4.4 <i>Lisabonská smlouva</i> .....	20
<b>5. AZYLOVÁ POLITIKA ČR V ČÍSLECH .....</b>	<b>20</b>
5.1 RYCHLÁ ANALÝZA AKTÉRŮ .....	27
<b>6. TŘI OBDOBÍ ČESKÉ MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY .....</b>	<b>28</b>
6.1 ROKY 1990 AŽ 1995.....	29
6.1.1 <i>Zákon o uprchlících</i> .....	30
6.1.2 ROKY 1996 AŽ 1999.....	30
<b>7. ANALÝZA PARLAMENTNÍCH DEBAT PROSTŘEDNICTVÍM ANALÝZY RÁMCŮ.....</b>	<b>32</b>
7.1 RÁMEC 1: RESTRIKTIVNÍ AZYLOVÁ POLITIKA .....	32
7.2 RÁMEC 2: LIDSKOPRÁVNÍ AZYLOVÁ POLITIKA.....	35
7.3 RÁMEC 3: PRAKTICKÁ A NEUTRÁLNÍ AZYLOVÁ POLITIKA .....	38
<b>8. VÝVOJ ČESKÉ AZYLOVÉ POLITIKY V LETECH 2000 AŽ 2016 OPTIKOU TEORIE PŘERUŠOVANÉ ROVNOVÁHY.....</b>	<b>41</b>
8.1 ROKY 2000 AŽ 2007.....	42
8.1.1 <i>První novela zákona a vstoupení do restriktivního rámce</i> .....	43
8.1.2 <i>Inkorporace evropského práva do českého</i> .....	44
8.1.3 <i>Snaha o přerámování a venue shopping</i> .....	46
8.2 ROKY 2008 AŽ 2013.....	49
8.3 ROK 2014 AŽ SOUČASNOST .....	51
<b>9. ZODPOVĚZENÍ VÝZKUMNÝCH OTÁZEK A ZÁVĚR .....</b>	<b>54</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>59</b>
<b>POUŽITÁ LITERATURA.....</b>	<b>60</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK .....</b>	<b>72</b>

<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>73</b>
<b>PŘÍLOHY.....</b>	<b>73</b>

## Úvod

Azylová politika je oblastí, která je v České republice poměrně nová, neboť do roku 1990 víceméně neexistovala, respektive Česká republika byla státem produkujícím uprchlíky spíše než přijímajícím. Historie azylové politiky v ČR je experty (Barša, Baršová 2005: 221-224) rozdělována do tří období: od revoluce v roce 1989 do roku 1995, kdy docházelo k jejímu ustavování, vznikala první legislativa a existovala snaha rychle se přiblížit západním státům. Další fáze trvala do roku 2000 a byla charakteristická zejména přípravami na členství v Evropské unii a úpravou práva tak, aby odpovídalo evropským standardům, zároveň byly trendem restrikce v přijímání uprchlíků. Třetí fáze trvá do současnosti a je pro ni typický rozvoj komplexnější politiky. (např. Honců, Kohutičová, Vystavělová 2007: 12-15) Azylová politika je tématem, které je zkoumáno nejčastěji z právního úhlu pohledu, popisován je často též její vývoj a vliv například procesu europeizace, snahy harmonizace s evropským právem a další. Předmětem politických či veřejně politických analýz je méně často, případně se výzkum orientuje na oblast možností integrace a integračních politik.

V kontextu současných globálních událostí je azylová politika velice aktuálním tématem. Do Evropy přichází mnoho uprchlíků a žadatelů o azyl. Česká republika zaujímá v rámci Evropské unie poměrně kontroverzní stanovisko a je zřejmé, že v tuzemské i celoevropské azylové politice dochází a dojde k zásadním změnám. Současný výzkum vývoje české azylové politiky však v podstatě končí třetím popisovaným obdobím (okolo vstupu České republiky do EU). Ve své práci se proto zaměřím především na vývoj azylové politiky od roku 2000 do současnosti. Předěšlé období je popsáno v literatuře velice důkladně, a tyto poznatky budou v práci shrnuty a reflektovány, nicméně samotný výzkum bude více směřován na zmíněné navazující období, které bude diferenciováno podle charakteristických událostí a změn, ke kterým došlo. K odlišení, analýze a popisu pak bude využito veřejněpolitických teorií.

Vedle porozumění vývoji a změnám azylové politiky mne bude zajímat ještě rámování tématu azylové politiky, které je se změnami do jisté míry spojeno. Zajímá mne, jakým způsobem politici na fóru Poslanecké sněmovny referují o azylové politice zejména v kontextu problematické situace, v jaké se v současnosti nachází. Pro tyto účely použiji analýzu rámců. Zajímá mne zejména to, jak se tyto rámce (tedy způsoby, kterými se o tématu hovoří) proměnily v čase a pod vlivem současných událostí.

# **1. Vymezení výzkumného problému a výzkumné cíle práce**

Je nezbytné vymežit, jak v kontextu potřeby této práce vnímám azylovou politiku. Zkoumám zde proces formování nastavení azylové politiky, jeho legislativní a procesní stránku. Zajímají mne postoje jednotlivých aktérů k azylové politice a změnám, které se v jejím rámci během let odehrály. Azylová politika je pro účely této práce úzce spjata s vývojem zákona o azylu, tedy 325/1999 Sb. Další aspekty, které samozřejmě velice úzce souvisí s problematikou mezinárodní ochrany, jako je například integrace, oblasti jako zdravotní pojištění či zaměstnávání azylantů a vedlejší jevy, jako například nelegální migrace, považuji za důležitou část celé problematiky, nicméně tato práce se věnuje procesní stránce azylové politiky, jejímu vývoji a do značné míry změnám v legislativě.

Cíl č. 1: Porozumět vývoji azylové politiky České republiky prostřednictvím veřejněpolitických teorií (teorie přerušované rovnováhy a teorií rámců)

- Výzkumná otázka: Jak se vyvíjela a měnila česká azylová politika od roku 2000

Cíl č. 2: Na základě poznatků charakterizovat další (2000 až současnost) období v české azylové politice.

Cíl č. 3: Identifikovat a vysvětlit změny v azylové politice prostřednictvím analýzy rámců.

- Výzkumná otázka: Jak se změnila rámce, v nichž je azylová politika zobrazována během zkoumaných období?

## **2. Metody sběru a analýzy dat**

V této kapitole popíši metodologii práce a konkrétní metody, které používám. V práci využívám kvalitativních metod, z velké části budu vycházet ze studia dokumentů, zejména pro zjištění vývoje azylové politiky, právního uspořádání a seznamování se s celkovou situací.



Co se týče metodologie, inspirovala jsem se u studie *Framing Immigration and Integration*<sup>1</sup> od dvojice nizozemských autorů Conny Roggeband a Rense Vliegentharta. Autoři se zabývají tím, jak se vzájemně ovlivňuje významnost a rámování politických témat v médiích a při projevech politiků v parlamentu a jak se tato významnost a rámování ovlivňuje vzájemně s klíčovými událostmi, které se v rámci daného tématu udály (Vliegenthart, Roggeband 2007: 2). Jejich metodologie má dvě základní fáze: v první fázi autoři pomocí kvalitativních metod (tedy studium dokumentů) analyzovali nejdůležitější politické dokumenty v oblasti tématu imigrace a integrace. Na základě této prvotní analýzy potom vytyčili pět rámců, ve kterých se pohybuje vládní diskurz ohledně imigrace a integrace. Ve druhé fázi plní tyto rámce funkci analytického nástroje pro výzkum všech politických dokumentů a novinových článků v daném období, tedy 1995 – 2004. (Vliegenthart, Roggeband 2007: 12-15)

## **2.1 Analýza dokumentů**

Velká část výzkumu je založena na analýze dokumentů. Dokumenty ve výzkumu obvykle doplňují data získaná rozhovory či pozorováním, též však mohou být jediným datovým zdrojem pro analýzu. Jsou za ně považovány materiály, jež vytvořil někdo jiný a za jiným účelem, než za jakým probíhá stávající výzkum. (Hendl 2005: 204) Hendl kategorizuje typy dokumentů následujícím způsobem: osobní dokumenty, úřední data, archivní dokumenty, virtuální dokumenty, výstupy masových médií a předmětná data. Já ve své práci vycházím z úředních dokumentů (např. výroční zprávy, záznamy ze schůzí, vyhlášky) a archivních dat (např. statistické údaje, data z jiných výzkumů).<sup>2</sup> (Hendl 2005: 204-205)

Materiály týkající se azylové politiky v České republice se dají rozdělit na následující kategorie:

- Studie a texty spíše právního charakteru, právní analýzy vlivu harmonizace s evropským právním rámcem a statě popisující faktickou historii vývoje českého azylového práva a azylové politiky – „tvrdá“ data.
- Statě často spíše kritického charakteru pocházející ve značné míře od nestátního sektoru, akademiků a jiných odborníků. Kritika se týká často rozporů mezi teorií a praxí průběhu azylového procesu či problémů s integračními opatřeními, jejich

---

<sup>1</sup> Dostupné z: [http://www.uni-kiel.de/psychologie/ispp/doc\\_upload/Vliegenthart\\_&\\_Roggeband.pdf](http://www.uni-kiel.de/psychologie/ispp/doc_upload/Vliegenthart_&_Roggeband.pdf)

<sup>2</sup> Autor uvádí jako samostatnou kategorii „virtuální data“, tedy data dohledatelná na internetu. Většina mnou použitých archivních i úředních dat spadá zároveň do této kategorie.

nedostatečností. V posledním období se největší míra kritiky týká postupů Správy uprchlických zařízení.

- Materiály od nadnárodních organizací, hlavním aktérem je zde UNHCR. Je hlavním zdrojem aktuálních statistik, zároveň vydává zprávy o jednotlivých zemích.
- Koncepce zabývající se integrací azylantů, evaluační výroční zprávy (např. Český Helsinský Výbor, Ministerstvo vnitra).

Autoři nizozemské studie o imigraci a integraci používají pro vytyčení rámců, celkem 11 důležitých politických dokumentů. Česká republika nemá velké množství stěžejních dokumentů, strategií či koncepcí týkajících se azylové politiky. Tento stav může mít několik důvodů: obecně jde o téma, jemuž není (po většinu zkoumaných období nebyla) věnována velká pozornost; převažuje názor (po většinu zkoumaných období převažoval) že není potřeba, vzhledem k množství žádostí o azyl, vytvářet takové dokumenty; a v neposlední řadě též to, že celá problematika je do značné míry určována společným evropským azylovým rámcem. Státy nicméně mají prostor pro vlastní politiky, pokud splňují hrubé podmínky společného rámce. Nedostatek koncepčnosti, roztržitost a dlouhodobá neexistence jednotné strategie je mimo jiné problém, na nějž upozorňují mnozí experti, respektive upozorňovali po celou dobu procesu utváření české azylové politiky. (např. Asociace pro mezinárodní otázky 2011: 78)

Kombinací zdrojů a typů dokumentů je možné vytvořit komplexnější obraz problematiky, jelikož je viděna z různých perspektiv. Pro analýzu rámců jsou užity přepisy jednání o azylovém zákoně a jeho novelách, které jsou při analýze pomocí teorie přerušované rovnováhy doplněny o z různých typů dokumentů uvedených výše.

## **2.2 Analýza rámců**

Analýza rámců, původně pocházející od Ervina Goffmana, se může používat jak v kvalitativním, tak kvantitativním výzkumu a sama o sobě může mít mnoho různých podob a pojetí.

Rámování tématu, tedy vytváření image daného politického tématu, hraje důležitou roli v teorii přerušované rovnováhy. Pro každou skupinu aktérů je policy image ideou, která je snadno a přímo komunikovatelná publiku skrze rétoriku či zobrazení a je propojena s hlavními politickými hodnotami (core values) a tvůrci politik se jejím prostřednictvím snaží přesvědčit okolí o správnosti svého pojetí politiky. (Baumgartner, Jones 2009: 33-34) Analýza rámců mi pomůže identifikovat různé

obrazy či pojetí azylové politiky, které se vyskytují při vyjednávání o relevantní legislativě. Tyto rámce budu následně využívat při analýze vývoje azylové politiky optikou teorie přerušované rovnováhy a zároveň mi pomohou identifikovat stanoviska různých aktérů.

De Vreese rozlišuje mezi tzv. *issue specific frames* a *generic frames*. První zmiňovaný typ rámců lze použít pouze na jeden konkrétní případ a kontext, generické rámce jsou naopak obecnější povahy a lze je použít v nejrůznějších kontextech a při analyzování různých problémů. (Vliegthart, Roggeband 2007: 11, dle De Vreese, 2005) V této práci používám rámce specifického charakteru, které vytvořím na základě studia zápisů z jednání Poslanecké sněmovny.

Při výběru kritérií pro kategorizaci rámců jsem se inspirovala modelem z disertační práce Evy M. Hejzlarové<sup>3</sup>, který kombinuje přístup Morávka<sup>4</sup>, Bacchiho, Reina a Schöna a teorie sociální konstrukce Schneider a Ingram. Některé otázky a kategorie jsem upravila, vybrala jsem prvky struktury Evy M. Hejzlarové (Hejzlarová 2012: 31-49) a doplnila je o některé prvky Jana Morávka (Morávek 2011: 116-119), které pro mne byly důležité, a naopak některé odebrala.

Zaprvé, Eva M. Hejzlarová pracuje s teorií Sociální konstrukce cílových skupin, na které v identifikaci rámců cílí. To není předmětem mé práce a v popisu problému se cílovým skupinám nebudu tolik věnovat, ačkoliv aplikace této teorie na problematiku azylové politiky by byla jistě zajímavá.

Jak jsem již zmínila, některé kategorie naopak rozšiřuji o otázky, které používá a rozepisuje Jan Morávek – například v kategorii Hodnoty a morální soudy přidávám otázku narušení zájmů (či zájem je narušen). (Morávek 2011: 117) Právě tyto hodnoty hrají důležitou roli v teorii přerušované rovnováhy, neboť jsou klíčovým nástrojem pro prosazování či udržování monopolu na své vnímání problematiky v politickém subsystému. Zároveň vynechávám kategorizace tematických oblastí, neboť práce se týká pouze jedné tematické oblasti, šlo by tedy o nadbytečný krok.

Dále jsem kategorie a otázky přeskupila – začínám obecným vymezením rámce a jeho vztahem ke zkoumané oblasti, dále mne zajímají hodnoty a morální soudy (sem přidávám Morávkovo narušení zájmu) a sponzoři (spolu s časovým údajem). Následuje

---

<sup>3</sup> HEJZLAROVÁ, Eva. Samoživitelství jako veřejněpolitický problém: vymezení problému různými aktéry a návrh politiky. Disertační práce. Praha : Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, 2012, 158 s. Vedoucí disertační práce doc. PhDr. Arnošt Veselý, Ph.D.

<sup>4</sup> MORÁVEK, Jan. Analýza rámců. In: NEKOLA, Martin, Hana GEISLER a Magdalena MOURALOVÁ. Současné metodologické otázky veřejné politiky. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2011

popis problémů, jejich příčin a též viníků a obětí. (Morávek 2011: 117) Návrhy řešení se myslí ty návrhy, které prosazují aktéři používající rámec, nehledě na to, zda jsou skutečně realizovány. Veřejněpolitické důsledky jsou poté konkrétní, reálné dopady vymezení problému. Ačkoli Eva M. Hejzlarová tyto dvě kategorie popisuje zvlášť, pro potřeby této diplomové práce jsem je seskupila v kategorii jednu.

Budu tedy postupovat podle tohoto modelu kategorií a otázek:

<b>Rámec</b>	
<b>Název rámce</b>	
Hodnoty a morální soudy	Z jakých hodnot vychází aktéři a jaké morální soudy vynášejí? Jaký/čí zájem je narušen? (Morávek 2011, Hejzlarová 2012)
Sponzoři	Kteří aktéři reprezentují a používají daný rámec? (Hejzlarová 2012)
Problémy a prvky (popis, příčiny, viníci, oběti)	Jaké jednotlivé problémy jsou v rámci zmiňovány? (Hejzlarová 2012, Morávek 2011)
Návrh řešení a důsledky	Co je řešením problému/ů a kdo nese odpovědnost za řešení? (Hejzlarová 2012)

Při analýze dokumentů jsem stejně jako Jan Morávek a Eva M. Hejzlarová, kteří se ve svých pracích zabývali analýzou rámců, vycházela z principů zakotvené teorie Anselma Strausse a Juliet Corbinové (Základy kvalitativního výzkumu - postupy a techniky metody zakotvené teorie, 1999). Důležité je v zakotvené teorii postupovat induktivně, tedy pokud možno zpracovávat data bez předvzdění. Zápisy z hlasování o zákonech v poslanecké sněmovně jsem podrobila nejprve tzv. otevřenému kódování, které má dvě fáze – označování jevů/pojmů, a určování kategorií. Jde o to, že musíme seskupit podobné výroky (jevy) do kategorií, které pojmenujeme tak, aby reprezentativně vyjadřovaly charakter těchto výroků. (Strauss, Corbin 1999: 43-48) Tyto kategorie jsou shodné s jednotlivými rámci, a budu je tedy následně rozpracovávat podle schématu pro analýzu rámců, které uvádím níže. V duchu zakotvené teorie provádím víceúrovňové kódování, ačkoliv v pozměněné podobě. Druhá fáze analýzy spočívá v procesu podobném axiálnímu kódování, kdy pro jednotlivé kategorie (rámce) definuji určité přesné jevy, vlastnosti a kontext. Axiální kódování je v této práci provedeno samotnou analýzou rámců, kterou popisují detailně níže; místo paradigmatu užívaného zakotvenou teorií používám model inspirovaný pracemi Evy M. Hejzlarové a Jana Morávka. (Strauss, Corbin 1999:70-73, Morávek 2011:17) Poslední fáze zakotvené teorie,

selektivní kódování, je provedeno propojením získaných a popsanych kategorií (rámců) s teorií přerušované rovnováhy.

Je třeba zdůraznit, že zakotvená teorie je pro mne v této práci prostředkem pro zacházení s daty, vycházím zde z jejich základních principů kategorizace jevů. Není mým cílem naplnit přesné postupy všech úrovní kódování, pouze se inspiroji některými postupy.

### **3. Teoretická východiska**

V diplomové práci používám několik veřejněpolitických teorií. Jde v první řadě o teorii přerušované rovnováhy, (Punctuated Equilibrium Theory, dále PET). Dále pracuji s teorií nastolování agendy (agenda setting) a zejména konceptem rámování, který využívám částečně i jako metodu. Tyto teorie mi pomohou určitým způsobem interpretovat události v azylové politice, jejich vývoj a změny. Pomohou mi porozumět tomu, *jakým způsobem* došlo ke změnám. (Baumgartner, Jones 2009: 29) Z PET pro mne budou důležité zejména ty rysy, které souvisí s rámováním, vytvářením image (konstrukce). Pro PET je koncept rámování velice důležitý v rámci vytváření image a získávání monopolu v rámci subsystému.

#### **3.1 Teorie přerušované rovnováhy**

Klíčovým teoretickým východiskem je pro mou práci teorie přerušované rovnováhy (Punctuated Equilibrium Theory) jejíž hlavní autoři jsou Frank R. Baumgartner a Bryan D. Jones. Tato teorie pochází z amerického politického prostředí, na jehož systém také byla původně aplikována, nicméně jak sami autoři uvádějí, lze ho použít i pro evropský kontext, jen je třeba mít na paměti jeho fundamentální odlišnosti, mezi něž patří například způsob pojetí zájmových skupin a politických sítí. (True, Jones, Baumgartner in Sabatier, 2007: 172-174)

Základní premisou této teorie je, že politický cyklus má dvě fáze: fázi rovnováhy, dlouhodobé stability, během níž se nic moc nemění, a fázi změny – krátké, leč intenzivní období, během něhož se změni principy, na kterých stála dosavadní politika v dané záležitosti. Záměrem teorie je vysvětlit tato dlouhá, stabilní období, stejně tak jako rychlé fáze změny. (Cairney 2011: 175) Díky svým specifickým teorie umožňuje důkladné sledování a zkoumání zásadních změn v takové politice, která byla

dlouhodobě stabilní a víceméně neměnná, a v níž docházelo jen k inkrementálním změnám.

Teorie dále pracuje s pojmy jako *monopol*, *subsystém* či *zájmová skupina*, *rámování tématu* a *vytváření image*. Ve fázi stability se politické téma (issue) řeší v jednom subsystému, ve kterém se pohybují stále titíž lidé, kteří v ideálním případě mají politický monopol na vykreslení svého politického tématu a úspěšně odolávají externím vlivům, které by se snažily změnit jejich způsob rámování. V určité situaci (autoři se odvolávají na klasické Kingdonovo *okno příležitosti*) ale může dojít k tomu, že do subsystému vstoupí aktéři zvenčí a začnou pracovat na změně rámování dané issue. V případě, že původní skupina ztratí monopol a přestane panovat shoda na zarámování tématu, přesune se téma ze subsystému do *makropolitické sféry*. Téma tak nabývá na větší důležitosti – ze subsystému, kde se týkalo jen okruhu *insiderů*, se dostalo do všeobecného povědomí, na agendu důležitějších institucí. Dostane-li se issue do této fáze, do makropolitické sféry, je možné že dojde ke skončení stabilního období a nastane rychlá změna. (True, Jones, Baumgartner in Sabatier 2007: 159-161)

Azylová politika se do této situace dostala. Na základě současných událostí války v Sýrii a ríchodu vysokých počtů uprchlíků do Evropy se stává palčivým tématem, které rezonuje jak tuzemskou, tak evropskou politikou. V České republice přitom byla azylová politika (či téma žádostí o azyl, uprchlictví jako takového) opravdu tématem spíše okrajovým, figurujícím ve svém vlastním subsystému, kterému se dostávalo zájmu víceméně výhradně ze strany odborníků a zájmových skupin. Nicméně od roku 2015 je téma azylové politiky skloňováno stále častěji ať už v médiích, na půdě relevantních institucí i v běžné celospolečenské debatě. Azylová politika vystupuje ze svého subsystému a míří do sféry makropolitiky.

Podle PET má politický cyklus dvě fáze: fázi rovnováhy, dlouhodobé stability, během níž se nic nemění, a fázi změny – krátké, leč intenzivní období, během něhož se změní principy, na kterých stála dosavadní politika v dané záležitosti. Záměrem teorie je vysvětlit tato dlouhá, stabilní období, stejně tak jako rychlé fáze změny a zjistit, jak k nim dochází. (Cairney 2011: 1)

### **3.1.1 Subsystém, monopol a jejich obsah**

Ústředním předmětem teorie je *policy issue* či *policy problem*, tedy určité téma, politická záležitost, která potřebuje být diskutována a řešena – například azylová politika. Dá se říci, že PET rozeznává dvě hlavní stadia, ve kterých se určitá politická

záležitost, téma (issue) může vyskytovat. První z nich je *policy subsystem* – oblast, kde je *issue* rozebírána několika málo stále stejnými aktéry, a to jak politickými představiteli, tak právě zájmovými skupinami či dalšími vlivnými aktéry. Subsystem může mít různé formy (například politické komunity, sítě či železného trojúhelníku) důležité je, že jeho obsahem je skupina expertů zabývajících se kontinuálně daným tématem. V rámci subsystému pak může existovat jediný shodný zájem nebo naopak v něm může probíhat souboj rozdílných perspektiv. (True, Jones, Baumgartner in Sabatier 2007: 158) Hlavním cílem politického subsystému je vytvoření politického monopolu na „svou“ *issue*. Zájmem každé skupiny či promotéra politiky je vytvořit monopol na způsob chápání svého politického tématu a na institucionální nastavení, která tento způsob chápání posilují. (Baumgartner, Jones 2009:33)

### **3.1.2 Policy image, definice problému a rámování**

Subsystem obsahující monopol má dva základní rysy: má jasně definovanou institucionální strukturu odpovědnou za politické rozhodování této záležitosti a legitimita této odpovědné struktury je podpořena silnou ideou či obrazem ve smyslu určité konstrukce. (True, Jones, Baumgartner in Sabatier 2007: 159) Druhá ze zmíněných charakteristik je tedy *policy image*; idea, která je snadno a přímo komunikovatelná publiku skrze rétoriku či zobrazení a je propojena s hlavními politickými hodnotami (core values). Autoři jako příklad hodnot uvádějí rozvoj, vlastenectví, nezávislost, spravedlnost či ekonomický růst – tedy jakési univerzální hodnoty, které je problematické v politickém procesu zpochybňovat za předpokladu snahy uspět. Cílem tvůrců politik je potom přesvědčit publikum, že právě jejich politika je to pravé řešení dlouhodobě trvajících problémů. (Baumgartner, Jones 2009: 33-34) Je-li tato image či zarámování politického tématu provedeno skutečně dobře a není zde žádný aktér zvenčí, který by ho mohl ohrozit, hovoříme o *politickém monopolu*.

Prvek vytváření *policy image* a potažmo rámování tématu je tedy pro PET zcela zásadní – pro to, aby byl subsystém ve svém monopolu skutečně stabilní, musí mít vytvořenou široce akceptovanou image pro své politické téma. *Policy image* je tvořen empirickými informacemi a zároveň apeluje na emoční vjemy. (True, Jones, Baumgartner in Sabatier 2007: 162) Má-li subsystém politický monopol, znamená to, že má monopol na chápání politických záležitostí určitým způsobem či na udržení dominantního obrazu o určitém politickém problému. (Cairney 2011: 4)

### 3.1.3 Snaha o udržení monopolu a negativní feedback

Snahou politického monopolu je systematicky likvidovat potenciální oponenty a jiné aktéry, kteří by chtěli vstoupit do subsystému zvenčí. (True, Jones, Baumgartner in Sabatier 2007: 159) Experti nechtějí vpustit do subsystému outsidersy, okolí proto přesvědčují o tom, že otázky, které řeší, jsou složitějšího technického rázu (a tedy jen oni jim správně rozumí), že rozhodnutí nebude mít závažné společenské dopady, nebo že tyto dopady budou neutrální či beztak nevyhnutelné. (Baumgartner, Jones 2009: 32)

Mezi skupinami probíhá o monopol v subsystému boj a to, že doposud upozaděná politická komunita přijde s momentálně vhodnou interpretací určitých událostí či problémů a získá spojence ještě neznámá, že převezme vládu nad subsystémem. Skupina ovládající monopol se bude snažit využít všechny své prostředky, kontakty a možnosti zákulisního vyjednávání, aby svou moc udržela. Mechanismus boje původní skupiny o setrvání v čele monopolu veřejné politiky nazýváme *negativní zpětná vazba* (negative feedback). Jedná se o snahu potlačit případné směřování ke změně v politickém subsystému, a tak zachovat jeho stabilitu. (True, Jones, Baumgartner in Sabatier 2007: 160-161) Stadium, kdy dochází k politice vykonávané stále stejnými zainteresovanými aktéry je pak nazýváno stadium rovnováhy. Situace je zde stabilní a dochází k malým změnám, jelikož v popředí je všeobecně přijímaná konstrukce podoby řešeného politického tématu, díky níž zájmová skupina udržuje svůj monopol. V takovém případě je rezistencí právě ona negativní zpětná vazba, kterou se odolává tlakům zvenčí subsystému (True, Jones, Baumgartner in Sabatier 2007: 162)

### 3.1.4 Začátek změny v monopolu

Může se ovšem stát, že monopol podlehne tlaku zvenčí, externistům, kteří se do něj chtějí dostat; díky silnému tlaku mohou do subsystému proniknout „cizí“ politici či instituce. K tomu, aby se toto povedlo, je potřeba nějaká zásadní změna v tom, jak je zarámováno politické téma monopolu, jaká je jeho podpůrná image. (True, Jones, Baumgartner in Sabatier 2007: 159) Zničení politického monopolu bývá většinou spojené se změnou v zájmech skupin o politická témata. Aktéři, kteří se dlouhou dobu o téma vůbec nezajímali, začnou být najednou interesováni. Důvodem bývá typicky nový způsob chápání charakteru politik (Baumgartner, Jones 2009: 35-36) Obsah politického programu může mít mnoho různých aspektů, které ovlivní různé skupiny různým způsobem, takže jedna politická skupina při popisování politiky může zdůrazňovat naprosto jiné rysy než její oponenti. Autoři uvádějí jako příklad využívání jaderné



energie – byla spojována s ekonomickým růstem a technickou vyspělostí, záhy byl ale tento monopol zpochybněn oponenty, kteří vyzdvihovali image založenou na nebezpečí a ekologických škodách a dosavadní monopol pozitivně vykreslené jaderné energie začal upadat. (True, Jones, Baumgartner in Sabatier 2007: 162) V případě azylové politiky jako subsystému se nabízí rysy jako svoboda pohybu, humanistické hodnoty a multikulturní obohacení na jedné straně, na straně druhé strach z odlišných kultur či zneužívání sociálního systému.

### **3.1.5 Omezená racionalita - sériové a paralelní rozhodování**

Autoři teorie PET se odvolávají na Herberta Simona a jeho koncept omezené racionality, kterým vysvětloval způsoby rozhodování v organizacích. Simon rozlišuje mezi *paralelním* a *sériovým zpracováním*, kterým probíhá rozhodování v organizacích anebo u individuů (serial and parallel processing in decisionmaking). Zatímco jedinci jsou schopni zabývat se vždy jedním problémem, organizace jsou v tomto ohledu flexibilnější a mohou řešit více věcí najednou, *paralelně*. „*Politické systémy, stejně jako lidé, nemohou simultánně brát v potaz všechny problémy, které před nimi stojí, politické subsystémy tak mohou být mechanismy, které umožňují politickému systému paralelní rozhodování.*“ (Jones 1994, cit dle True, Jones, Baumgartner in Sabatier 2007: 158) Většina politického rozhodování probíhá právě tímto způsobem, a právě na této úrovni, tedy v subsystémech, aniž by o ně veřejnost jevila větší zájem. Paralelní rozhodování je tedy typické pro politiku rovnováhy, velké změny se zde neodehrávají právě z toho důvodu, že zde řešené politické problémy nejsou mezi důležitou politickou agendou.

*Sériové rozhodování* se potom odehrává na makropolitické úrovni, tedy druhá fáze, kam se dle PET může dostat politické téma. Zde již téma vyšlo ze svého subsystému a získává na významu u politicky důležitých institucí, které již rozhodují vždy jen o jednom či několika málo problémech najednou. To, že se politické téma posune takto výše v politické agendě, je většinou způsobeno nově příchozími účastníky (viz kapitoly o policy image a změnách v monopolu) Dochází ke změnám v definici problému a ve změně percepce jeho důležitosti, stane se zajímavějších pro média a veřejnost. (True, Jones, Baumgartner in Sabatier 2007: 159)

### 3.2 Teorie nastolování agendy a koncept rámování

V rámci obou teorií zmíněných výše hraje nastolování veřejné agendy určitou roli, stejně tak jako rámování daného tématu.

Teorie nastolování agendy sleduje významnost objektů v mediální a veřejné agendě. Každý objekt má určité atributy, které jsou nositeli významnosti. Rozlišujeme mezi *agendou objektů* (například osobnosti, události) a *agendou atributů* (vlastnosti těchto objektů). V rámci procesu nastolování agendy jsou vybírány a přenášeny jak objekty, tak jejich atributy. (Tabery 2008: 28-29) Teorie nastolování agendy rozlišuje první a druhý stupeň. První stupeň nastolování agendy je v souladu s tradiční teorií a zkoumá se v něm proces *přenosu významnosti objektů*, tedy jaká témata jsou významná. Druhý stupeň se zabývá *přenosem významnosti atributů* do veřejné sféry. V prvním stupni tedy zkoumáme pozornost věnovanou objektu (o čem se mluví), ve stupni druhém způsob porozumění (jak se o tom mluví). Druhý stupeň nastolování agendy je spojován s uplatňováním moci, neboť medializované atributy jsou kontrolovány, ovlivňují pohled na skutečnost a tím pádem potažmo i veřejné mínění. Atributy lze rozlišit na *substantivní* (popisují faktickou stránku objektu, tedy například u člověka půjde o vzdělání či ideologii) a *afektivní*, které popisují způsob, jakým je o objektu referováno. Tabery (2008: 29-30) dále na příkladu studie o lokálních volbách ve Španělsku (McCombs, Llamas, Lopez-Escobar, Rey 1997) ukazuje, že pojem druhý stupeň nastolování agendy může být používán s pojmem rámování ve velice podobné rovině a v návaznosti.

Koncept rámování<sup>5</sup> (framing) se zabývá otázkou, zda je způsobem, kterým se informuje v médiích o tématech ovlivněna veřejnost a jak tento proces probíhá. (Tabery 2009) V konceptu jde o existenci určitého rámce, který napomáhá interpretaci světa – událost či téma je zasazeno do specifického kontextu, který ho definuje a určuje jeho význam. Entman, 1993 definuje rámování jako proces, během něhož jsou vybrány určité aspekty, kterým je dána větší důležitost, tak, že je tím podpořena určitá definice problému, určitý způsob jeho interpretace, morálního hodnocení či řešení. Něco je zdůrazněno a něco naopak vynecháno, rámce jsou potom definovány oběma těmito póly – tím, čím problém „je“, i tím čím „není“. (Tabery 2008: 30)

Nastolování agendy a rámování nelze zaměňovat, na druhou stranu spolu tyto dva procesy úzce souvisí a přesahují jeden do druhého. Lze říci, že proces rámování vytváří

---

<sup>5</sup> V češtině se lze setkat jak s pojmem rámování, tak rámcování.

podmínky pro nastolování agendy, oba tyto procesy spolu interagují. Pokud je některý rámec již součástí veřejného diskurzu, bude snadnější prosadit daný veřejný problém v rámci agendy. (Kalvas a kol. 2012: 7-8) Existuje jistý konflikt mezi přístupy: dle jednoho je rámování součástí druhého stupně nastolování agendy – McCombs (dle Tabery 2008: 34-35) říká, že rámec je atribut objektu, ne všechny atributy jsou však zároveň rámci, což z rámce činí speciální druh atributu, který je komplexnější a vyjadřuje dominantní perspektivu objektu (*makroatributy*). Existují ale kritici, kteří tento pohled považují za přílišné zjednodušení – dle Mahera není rámec omezený jen na objekt a jeho rozvíjení, ale určuje objekt a vytváří pro něj struktury. (Tabery 2008: 34-35)

## **4. Vymezení pojmů**

V této kapitole vysvětlím důležité pojmy, s nimiž se operuje v oblasti azylové politiky a představím legislativní rámec, který azylovou politiku ošetřuje. Charakterizovat zde budu jak jednotlivé pojmy a koncepty, tak důležité dokumenty, právní pakty a další.

### **4.1 Ženevská dohoda**

Úmluva o právním postavení uprchlíků neboli Ženevská dohoda byla přijata Valným shromážděním OSN 28. července 1951. Jde o zcela zásadní dokument v oblasti mezinárodní ochrany, neboť definuje, kdo je to uprchlík, jaká má práva a povinnosti a jaký druh pomoci a ochrany mu má být poskytnut ze strany hostitelské země. K Úmluvě se váže též Newyorský protokol z roku 1967, který rozšířil její působnost i mimo Evropu, neboť původní Úmluva se víceméně vztahovala k situaci uprchlíků po 2. světové válce. (UNHCR 2016: online)

### **4.2 Princip non – refoulement**

Jedná se o klíčový pojem na poli azylové problematiky, který je zakotven v Ženevské úmluvě. Podle tohoto principu se smluvní státy zavazují, že z jejich území nebude uprchlík vyhoštěn ani vrácen na území, kde by mu hrozilo pronásledování z některého z důvodů, které jsou obsaženy v definici uprchlíka. Kromě Ženevské úmluvy je princip non-refoulement zaveden i v Úmluvě proti mučení a jinému krutému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu (čl. 3), Mezinárodním paktu o občanských a politických právech (čl. 7), Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 3) a též v Úmluvě o právech dítěte.

### **4.3 Mezinárodní ochrana, azyl a doplňková ochrana**

Pojem mezinárodní ochrana je v českém azylovém systému používán od roku 2006, do té doby znal systém pouze pojem azylu. Tuto změnu přinesla novela zákona č. 165/2006 Sb., kterou je do českého právního řádu implementována tzv. kvalifikační směrnice. Rozlišujeme dvě formy mezinárodní ochrany – azyl a doplňkovou ochranu. Je důležité zmínit, že žádosti jsou podávány coby žádosti o mezinárodní ochranu, nelze žádat jen o azyl či jen o doplňkovou ochranu. O tom, jaká forma mezinárodní ochrany (a zda vůbec nějaká) bude žadateli udělena, je rozhodováno během soudního řízení vedeného ministerstvem vnitra. To zkoumá, došlo-li v zemi původu žadatele k jeho pronásledování z důvodu: *„uplatňování politických práv a svobod, rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině, pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě, že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště uplatňování politických práv a svobod“*. (Sdružení pro integraci a migraci 2016: online)

Co se týče azylu, české azylové právo rozlišuje tři druhy: azyl z důvodu pronásledování (nejdůležitější forma, k jeho posuzování jsou využívány výše uvedené důvody), azyl z důvodu sloučení rodiny (někdo z blízkých rodinných příslušníků žadatele získal v ČR azyl z důvodu pronásledování či humanitární azyl) a humanitární azyl (v tomto případě je pouze na ministerstvu vnitra, komu bude udělen – vztahuje se na osoby, které nespádají do žádné z předešlých kategorií, přesto však existují závažné důvody pro jejich ochranu). (Asociace pro právní otázky migrace 2016: online)

Nižší forma mezinárodní ochrany je doplňková ochrana (subsidiární či podpůrná ochrana, dle směrnice Rady č. 2004/83/ES o minimálních normách). Je udělována na dobu určitou, po jejímž uplynutí je zkoumáno, zda stále trvají důvody, pro něž byla udělena. Důvod pro udělení doplňkové ochrany je, dokáže-li žadatel, že by mu v případě návratu vlasti hrozilo: *„nebezpečí uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, dále, kdyby se návratem do vlasti ocitl ve vážném ohrožení života nebo lidské důstojnosti v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.“* (Sdružení pro integraci a migraci 2016: online) Též lze udělit doplňkovou ochranu z důvodu sloučení rodiny (stejný princip jako u azylu z důvodu sloučení rodiny). *„Doplňková ochrana má tedy lepším způsobem pokryt situaci těch cizinců, kterým v jejich zemi hrozí újma, ovšem ne na diskriminačním základě, tedy nikoli pro jejich příslušnost k jedné z pěti azylově relevantních skupin.*

*Půjde zejména o ohrožení života kvůli ozbrojenému konfliktu. V České republice byla dosud tato situace ošetřena jen tak, že tyto důvody byly tzv. překážkou vycestování, tedy cizinec nemohl být deportován, popř. vůbec vyhoštěn, a naopak měl nárok, aby mu policie udělila vízum za účelem strpění (§ 32 cizineckého zákona).“ (Čížinský 2006: online) Zásadním rozdílem mezi azylem a doplňkovou ochranou je ten, že zatímco azyl je udělován napořád, doplňková ochrana pouze na dobu potřebnou, což je nejméně jeden rok.*

#### **4.4 Fungování evropského právního systému**

Na tomto místě je nutné popsat dva druhy práva fungujícího v Evropské unii (v této podobě před přijetím Lisabonské smlouvy). Prvním druhem je komunitární právo (*acquis communautaire*), které je svým charakterem nadstátní a nadřazeno právu národních států. Přijetím příslušných smluv členské státy souhlasily s delegováním některých svých pravomocí na nadnárodní orgány, které mají mandát k tomu, aby jednaly v nejlepším zájmu všech členských států. Zjednodušeně řečeno v oblastech, které spadají pod toto právo, mají hlavní rozhodovací slovo instituce Evropské unie. (Janů 2004: 5-7) Komunitární právo bývá též nazýváno ústavním právem Evropských společenství a je (respektive bylo) charakterizováno prvním pilířem Evropské unie. Dělíme ho na primární a sekundární, přičemž do primárního komunitárního práva řadíme smlouvy, které stály u založení Evropských společenství<sup>6</sup> a další doplňující smlouvy, jako například Slučovací smlouva, Jednotný evropský akt, Maastrichtská smlouva o Evropské unii, Amsterdamská smlouva o revizi zřizovacích smluv či Smlouva z Nice. Sekundární právo je odvozeno z primárního komunitárního práva a musí s ním být v souladu. Nástroji sekundárního práva jsou nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.<sup>7</sup> (Janů 2004: 5-7; Sum 2005: online)

Druhým typem je právo unijní, které má klasickou mezivládní povahu a hlavní slovo při rozhodování mají členské státy. Jde zde zejména o právní akty týkající se společných oblastí, tedy společné zahraniční a bezpečnostní politiky a právní spolupráce v trestních záležitostech.<sup>8</sup> (Janů 2004: 5-7; Sum 2005: online)

Od vzniku Maastrichtské smlouvy bývá právní systém Evropské unie znázorňován jako tři pilíře. Tato smlouva mimo jiné pojem Evropské unie zavádí,

---

<sup>6</sup> Smlouva o Evropském společenství uhlí a oceli (1951) Smlouva o Evropském hospodářském společenství 1957, Smlouva o Evropském společenství pro atomovou energii – Euratom (1957), Smlouva o Evropské unii (1992)

<sup>7</sup> Detailní popis viz Janů 2004 str.6

doposud bychom správně měli hovořit jen o Evropských společenstvích. Ta jsou znázorněna pilířem prvním, který je po právní stránce komunitární. Maastrichtská smlouva vytvořila dvě nové právní struktury, v nichž figuruje právo unijní – druhý a třetí pilíř. Druhý pilíř představuje společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a třetí pilíř spolupráci členských států na poli justice a vnitřních věcí<sup>9</sup>.

Azylová politika spadala na základě Maastrichtské smlouvy (od roku 1993) pod třetí pilíř, a tedy byla předmětem unijního práva – mezivládní spolupráce. Nevztahovalo se na ni celoevropské nadvládní právo. Zlomový okamžik přináší Amsterodamská smlouva (1997, v platnost přichází 1999) která některé oblasti justice (a mezi nimi i azylovou politiku) přesouvá do pilíře prvního<sup>10</sup>. Azylová politika se tímto stává předmětem komunitárního práva<sup>11</sup> a orgány EU mají možnost působit na tuto oblast nástroji sekundárního komunitárního práva – ty jsou pro členské stát závazné a mohou tak přímo ovlivnit právní řády národních států. (Janů 2004: 5-7; Euractiv.cz 2005: online)

#### 4.4.1 Amsterodamská smlouva

Přijetí Amsterodamské smlouvy bylo vysoce žádoucí z hlediska harmonizace společného azylového práva. „*Tento žádoucí průlom nastal s přijetím Amsterdamské smlouvy, která přesunula problematiku azylu a migrace do prvního pilíře, policejní spolupráci ponechala v třetím pilíři a v prvním pilíři založila „Společný prostor svobody, bezpečnosti a práva“, do něhož má spadat i společná evropská azylová politika.*“ (Janů 2004: 10) Začalo vytváření jednotného azylového systému, což logicky vyžadovalo od členských států, aby přehodnocovaly své azylové politiky a přizpůsobily je sdíleným principům. Do Hlavy IV. Smlouvy o založení evropského společenství (SES) jsou tedy podle stanovení Amsterodamské smlouvy nově vložena opatření ustanovující problematiku azylové a migrační politiky, překračování vnějších hranic Unie občany třetích zemí a jejich možnosti pro vstup a pobyt v Unii. Na základě článku 63 odst. 1 SES měla tedy Rada EU přijmout do roku 2004 (pět let od jeho vzniku) tato opatření:

Odstavec 1

- Mechanismy určení státu odpovědného za posouzení podané žádosti o azyl

---

<sup>8</sup> Detailní popis viz Janů 2004 str. 6

<sup>9</sup> Čl. K3 Smlouvy o EU

<sup>10</sup> Upravován podle čl. 249 SES nařízením, směrnicemi a dalšími právními předpisy vydávanými Evropským parlamentem, Radou a Komisí

- Minimální standardy pro přijímání žadatelů o azyl
- Minimální standardy, které musí žadatelé o azyl splnit, aby mohli být považováni za uprchlíka
- Minimální pravidla pro postup členských zemí během azylového řízení, při přisuzování či odmítání statusu uprchlíka

#### Odstavec 2

- Minimální pravidla pro dočasnou ochranu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země svého původu, a osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu
- Podpora vyváženého rozdělení úsilí, které je spojeno s přijímáním uprchlíků a vysídlených osob a s jeho důsledky, mezi členské státy;

### 4.4.2 Společný evropský azylový systém (SEAS)

Nově stanovený společný rámec pro azylové právo je uplatňován v podobě směrnic – udává tedy členským zemím určité minimální standardy, které musí plnit, nicméně stále mají široké možnosti vlastního řešení azylového systému. Funguje zde tedy princip subsidiarity, směrnice státům udává onen minimální standard, určitou povinnost, kterou je třeba splnit do určité doby, nicméně jakým způsobem toho bude dosaženo, je na státu samotném. V následující kapitole popíšu dvě fáze vývoje a způsob fungování SEAS.

V této první fázi harmonizace, v letech 1999 až 2004, která byla spuštěna Amsterodamskou smlouvou, vzniká celá řada důležitých nařízení a směrnic, které až dodnes ovlivňují společný evropský azylový rámec. Jsou jimi zejména:

**Dublin II.**<sup>12</sup> – do tohoto nařízení z roku 2003 je inkorporována původní Dublinská úmluva z roku 1990, avšak došlo zde k některým změnám. Nařízení obsahuje charakteristiky, podle nichž bude určen pouze jeden stát zodpovědný za vyřizování žádosti o azyl osoby ze třetí země. Je zde tedy snaha rozložit zodpovědnost za tuto problematiku, pokud možno rovnoměrně na všechny členské státy. Lze říci, že státem zodpovědným za vyřízení žádosti o azyl se stává první členský stát Evropské unie, na jehož území žadatel vstoupí. Případně jde o stát, který žadateli vydal povolení k pobytu či vízum nebo stát, v němž legálně pobývá člen jeho nukleární rodiny. (Rozumek 2009: 2)

---

<sup>11</sup> Čl. 61-69 SES

<sup>12</sup> Nařízení Rady 343/2003/ES

**Procedurální směrnice**<sup>13</sup> udává kritéria pro minimální normy, které musí členské státy splňovat při řízení o upření či potvrzení postavení uprchlíka. Kromě charakterizace práv žadatele, jako je například právo na informace, na přístup k právní pomoci apod., uvozuje i pojmy jako bezpečná země původu, třetí bezpečná země či superbezpečná země. Tyto pojmy jsou podle expertů po právní stránce poněkud sporné, a jejich vágnost se negativně projevuje v praxi. (Janů 2004: 12)

**Kvalifikační směrnice**<sup>14</sup> udává minimální normy, které musí žadatel splňovat, aby mu bylo přičteno postavení uprchlíka či osoby, která potřebuje jiný typ mezinárodní ochrany, například dočasné.

**Směrnice o minimálních standardech přijetí**<sup>15</sup> stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů, tedy co všechno musí členský stát EU žadateli zajistit, a to zejména v oblasti svobody pohybu, vzdělávání, ubytování a stravy, přístupu na trh práce či sociální pomoci. (Janů 2004: 13)

**Směrnice o dočasné ochraně**<sup>16</sup> ošetřuje situaci, v níž by došlo k přílivu velkého množství vysídlených osob ze třetích zemí. Udává minimální normy pro poskytování tohoto typu ochrany a obsahuje opatření, která mají přijmout členské státy pro zajištění spravedlivé rovnováhy při řešení této situace. K udělování dočasné ochrany dochází například v případě uprchlických vln ze zemí, kde se rozzařila občanská válka. Smyslem je poskytnutí dočasného útočiště, tento typ ochrany se uděluje na pouhý jeden rok a nepočítá se s tím, že by se osoby, které získají tento typ ochrany, plánovali hlouběji integrovat do hostitelské země – tomu odpovídá i fakt, že jejich práva v zemi, kde mají dočasné útočiště, jsou poněkud omezenější než práva azylantů. (Janů 2004: 13)

**Směrnice o sloučení rodiny**<sup>17</sup> se sice týká zejména záležitostí migrační politiky (nikoliv azylové), nicméně hraje důležitou roli i v situaci uprchlíků. Obsahuje kritéria, podle kterých může dojít ke sloučení žadatele o azyl s příslušníky jeho nukleární rodiny legálně žijícími na území některého z členských států EU.

**Evropský uprchlický fond:** v rámci posledního bodu Amsterodamské smlouvy byl založen Evropský uprchlický fond na základě rozhodnutí Rady 2000/596/ES. (Fáberová 2006: 60) V roce 2000 byla Radou EU též schválena Charta základních práv Evropské

---

<sup>13</sup> 2005/85/ES

<sup>14</sup> 2004/83/ES

<sup>15</sup> 2003/9/ES

<sup>16</sup> 2001/55/ES

<sup>17</sup> 2003/86/ES



unie, která ve svém článku 18 zakotvuje právo na azyl. Tento dokument je však pro členské státy právně nezávazný.

Amsterodamská smlouva tedy započala první fázi budování společného evropského azylového systému, jehož cílem bylo harmonizovat právní rámce členských států na základě společných minimálních standardů, které jsou udávány výše zmíněnými směnicemi a Dublinskou úmluvou. Základem pro tento azylový systém je článek 63 Smlouvy o zaležení evropských společenství a legislativa se musí řídit Ženevskou úmluvou.

Začátek druhé fáze harmonizace se datuje do roku 2004, kdy proběhlo zasedání Rady EU v Haagu. Zde vznikl Haagský program plánů pro harmonizaci společného azylového práva, tzv. Tampere II. Šlo o pětiletý plán, který měl v EU vytvořit prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. V tomtéž roce byl také přijat program AENEAS-Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 491/2004 ze dne 10. března 2004 o zavedení programu finanční a technické pomoci třetím zemím v oblasti migrace a azylu. Program skončil v roce 2008 a identifikoval tyto hlavní oblasti, v nichž působil: *„Rozvoj imigrační politiky ve třetích zemích, podpora legálních migračních kanálů, mezinárodní ochrana, boj proti ilegální imigraci včetně pašování osob, readmise a trvale udržitelná reintegrace těch, kdo se navrátí do země původu.“* (Migraceonline.cz 2004: online)

#### **4.4.3 Evropský pakt o imigraci a azylu**

Další snahy o sjednocení evropského azylového systému přináší v roce 2008 Evropský pakt o migraci a azylu. Jeho hlavním smyslem bylo sjednocení pravidel a přístupů členských zemí k azylové a migrační politice. Důležitý je bod číslo pět, který se věnuje samotné azylové politice: *„Pakt navrhuje vytvoření úřadu (s názvem European Support Office), který by sdílel informace a zajišťoval spolupráci v otázce azylové politiky. Cílem je také zavést jednotnou azylovou politiku do roku 2012 se společnými standardy pro přijímání uprchlíků.“* (Kavanová 2008: 2) V oblasti migrace potom podle expertů dokument nic moc nového nepřináší, snaží se zpřísnit a zefektivnit migrační politiku. Je inspirován francouzským přístupem k této oblasti – vznikl v době předsednictví Francie. Po tomto vzoru se tedy inspiruje v oblasti slučován rodin, pracovní migrace a integrace. (Kavanová 2008: 3-4) Zároveň směřuje k přísnějšímu pojetí imigrační a azylové politiky.

#### 4.4.4 Lisabonská smlouva

V roce 2009 vešla v platnost Lisabonská smlouva<sup>18</sup>, která je velice důležitým dokumentem pro další směr fungování Evropské unie. Přináší zásadní změny v legislativním uspořádání Unie – ruší dosavadní pilířovou organizaci (viz výše) zrušeno je i Evropské společenství a je nahrazeno Evropskou unií (respektive dojde k jejich sloučení), která získává právní subjektivitu.<sup>19</sup> Témata tzv. vnitřních věcí byla původně obsažena v prvním (vízová, azylová, přistěhovalecká a další politiky týkající se volného pohybu osob) a třetím (policejní a justiční spolupráce v trestních věcech) pilíři. S Lisabonskou smlouvou je celé toto penzum oblastí přesunuto do oblasti komunitárního práva, tedy společné legislativy unie. (Ministerstvo vnitra ČR 2011: online)

Hlava IV. Lisabonské smlouvy, která se týká azylové, vízové a přistěhovalecké politiky, je nazvána „*Prostor svobody, bezpečnosti a práva*.“ Kapitola 2 potom specifikuje politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví. Článek 63 se týká konkrétně oblasti azylu, doplňkové a dočasné ochrany, která má být pro všechny členské státy společná a v souladu s Ženevskou úmluvou a Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků. Toho má být dosaženo prostřednictvím těchto opatření:

- a) jednotný azylový status pro státní příslušníky třetích zemí platný v celé Unii;
- b) jednotný status doplňkové ochrany pro státní příslušníky třetích zemí, kteří, aniž by získali evropský azyl, potřebují mezinárodní ochranu;
- c) společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu;
- d) společný postup pro udělování a odnímání jednotného azylového statusu nebo statusu doplňkové ochrany;
- e) kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu;
- f) normy týkající se podmínek pro přijímání žadatelů o azyl nebo doplňkovou ochranu;
- g) partnerství a spolupráci se třetími zeměmi pro zvládání přílivů osob žádajících o azyl nebo doplňkovou či dočasnou ochranu.

## 5. Azylová politika ČR v číslech

V této kapitole uvádím základní informace o počtech žádostí o mezinárodní ochranu, množství udělených azylů a doplňkových ochran a další věcné charakteristiky české

<sup>18</sup> Lisabonská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii a smlouvu o založení Evropské unie

<sup>19</sup> Eur-lex 2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=URISERV:ai0020>

azylové praxe. Statistické údaje zde uvádím dle jednotlivých mnou vytyčených období, a to zejména z důvodu větší přehlednosti. Shrnutí všech let uvádím v tabulce v příloze číslo 1: *Mezinárodní ochrana – shrnutí 1999-2015*. Vycházím z údajů výročních zpráv Ministerstva vnitra ČR.

Tabulka 1 zobrazuje vývoj množství žádostí o azyl, respektive mezinárodní ochranu mezi lety 1999 až 2007 a též nejčastější země původu žadatelů a úspěšných žadatelů. Nejvíce žádostí o azyl v České republice podávali státní příslušníci Ukrajiny, Slovenska, Vietnamu, Ruska či Moldávie. Nejčastěji azyl získávali státní příslušníci Běloruska, Afghánistánu, Ruska či Arménie. Vzhledem k tomu, že se v těchto letech poměrně divoce měnila legislativní úprava azylové politiky, docházelo k celkem značným výkyvům v počtech žádostí za rok.

Zajímavé je v tomto období zejména rapidní navýšení žádostí o azyl v roce 2001, které je dle expertů způsobeno zásadními restriktivními změnami v cizineckém zákoně, jehož požadavky bylo velice obtížné naplnit. Mnozí cizinci tak žádají o azyl z toho důvodu, aby jim byl nějakým způsobem legalizován pobyt v ČR, ačkoliv podmínky pro jeho udělení nesplňují. Podmínky pro udělení azylu se od roku 2002 v podstatě stále zpřísnují, počty žádostí klesají, nicméně množství udělených azylů stoupá. V roce 2003 dochází k mírnému nárůstu žádostí, a to zejména z důvodu druhého Rusko – čečenského konfliktu. Právě v roce 2003 se Česká republika setkává s první velkou vlnou uprchlíků čečenského původu, právě ti tvoří naprostou většinu ruských žádostí o azyl. Čečenští uprchlíci však většinou pokračují dále do západních zemí a po zjištění, že jejich šance na získání azylu je mizivá. (Buchlovská 2008: 38-40) Od roku 2004 můžeme pozorovat trend snižování žádostí o mezinárodní ochranu, který souvisí s účastí České republiky na dublinském nařízení, které určuje, který stát je zodpovědný za posouzení žádosti.

**Tabulka 1: Mezinárodní ochrana v letech 1999-2007**

	Počet žádostí o azyl/mezinárodní ochranu* <sup>20</sup>	Meziroční změna v %	Z toho udělen azyl	Z toho udělena doplňková ochrana	Žádosti o azyl podle státní příslušnosti	Udělený azyl dle státní příslušnosti	Udělená doplňková ochrana dle státní příslušnosti
<b>1999</b>	7 200	77 %	80	x	Afghánistán (2312) Srí Lanka (900) Indie (887)	Afghánistán (20) Bělorusko (11) Jugoslávie (9)	x
<b>2000</b>	8 788	22 %	133	x	Ukrajina (1145) Moldávie (784) Slovensko (723)	Bělorusko (24) Afghánistán (22) Arménie (16)	x
<b>2001</b>	18 088	106 %	83	x	Ukrajina (4420) Moldávie (2 459) Rumunsko (1848)	Bělorusko (25) Írán (10) Jugoslávie (9) Afghánistán (9)	x
<b>2002</b>	8 481	-53 %	103	x	Ukrajina (1 674) Vietnam (891) Slovensko (894)	Rusko (28) Bělorusko (23) Afghánistán (17)	x
<b>2003</b>	11 396	34,3 %	208	x	Rusko (4851) Ukrajina (2044) Slovensko (1055)	Rusko (62) Afghánistán (30) Arménie (26)	x
<b>2004</b>	5 459	-52,1 %	142	x	Ukrajina (1 600) Rusko (1 498) Vietnam (385)	Rusko (45) Bělorusko (29) Kazachstán (9)	x
<b>2005</b>	4 021	-26,3 %	251	x	Ukrajina (987) Slovensko (711) Indie (342)	Rusko (69) Bělorusko (47) Arménie (19)	x
<b>2006</b>	3 016	-25 %	268	37	Ukrajina (571) Egypt (422) Kazachstán (236)	Bělorusko (66) Rusko (51) Ukrajina (31)	Bělorusko (22) Írán (5) Uzbekistán (3)
<b>2007</b>	1 878	-37,7 %	191	191	Ukrajina (293) Turecko (213) Mongolsko (160)	Bělorusko (32) Rusko (31) Ukrajina (19)	Bělorusko (52) Írán (33) Rusko (31)

*(Zdroj: Autorka, dle Zpráv v oblasti migraci a integraci Ministerstva vnitra z let 1999 až 2015)*

<sup>20</sup> Od roku 2006 je zaveden institut Mezinárodní ochrany. Vedle azylu je zavedena i doplňková ochrana (viz kapitola 4.3). Podávají se žádosti o mezinárodní ochranu a udělen je buď azyl, nebo doplňková ochrana

Od roku 2008 se situace značně stabilizuje. Nedochází k žádným velkým změnám v legislativě, počty žádostí o mezinárodní ochranu stále mírně klesají, s čímž koreluje počty kladně vyřízených žádostí. V žádostech o mezinárodní ochranu dominuje Ukrajina, Bělorusko a Mongolsko, azyl je pak nejčastěji udělen občanům Myanmaru (v rámci národního přesídlovacího programu), Ruska a Ukrajiny, doplňkovou ochranu nejčastěji získali státní příslušníci Kuby, Iráku, Běloruska a též Ruska. Od roku 2011 je patrné, že udělování doplňkové ochrany začíná převyšovat množství udělených azylů.

**Tabulka 2: Mezinárodní ochrana v letech 2008-2013**

	Počet žádostí o azyl/mezinárodní ochranu* <sup>21</sup>	Meziroční změna v %	Z toho udělen azyl	Z toho udělena doplňková ochrana	Žádosti o azyl podle státní příslušnosti	Udělené azily dle státní příslušnosti	Udělená doplňková ochrana dle státní příslušnosti
<b>2008</b>	1 656	-11,8 %	157	132	Ukrajina (321) Turecko (251) Mongolsko (193)	Myanmar (26) Bělorusko (19) Rusko (18)	Kuba (60) Irák (19) bez státní příslušnosti (17)
<b>2009</b>	1 258	-24 %	75	28	Ukrajina (203) Kazachstán (186) Mongolsko (159)	Myanmar (21) Ukrajina (9) Vietnam (8)	Irák (7) Rusko (7) Kuba (5)
<b>2010</b>	833	-33,8 %	125	104	Ukrajina (115) Mongolsko (96) Bělorusko (56)	Myanmar (43) Rusko (18) Ukrajina (11)	Uzbekistán (18) Rusko (17) Irák (11)
<b>2011</b>	756	-9,20 %	113	270	Ukrajina (152) Bělorusko (71) Rusko (47)	Myanmar (23) Rusko (18) Uzbekistán (15)	Kazachstán (110) bez státní příslušnosti (53) Bělorusko (30)
<b>2012</b>	753	-0,40 %	49	149	Ukrajina (174) Sýrie (68) Bělorusko (54)	Bělorusko (10) Uzbekistán (8) Ukrajina (7)	Bělorusko (25) Sýrie (22) bez státní příslušnosti (17)
<b>2013</b>	707	-6,10 %	95	256	Ukrajina (146) Sýrie (69) Rusko (54)	Myanmar (29) Rusko (12) Ukrajina (9)	Sýrie (98) Bělorusko (68) Kuba (30)

*(Zdroj: Autorka, dle Zpráv v oblasti migraci a integraci Ministerstva vnitra z let 1999 až 2015)*

K větším změnám dochází až s rokem 2013, kdy se zvyšuje počet žádostí o mezinárodní ochranu. Stále jsou však počty žádostí výrazně nižší, než byly ve většině let v prvním období. Již od roku 2012 se v žádostech o mezinárodní ochranu začíná promítat válka v Sýrii, která do roku 2016 eskaluje v konflikt neobvyklého rozsahu. I přesto je

<sup>21</sup> Od roku 2006 je zaveden institut Mezinárodní ochrany. Vedle azylu je zavedena i doplňková ochrana (viz kapitola 4.3). Podávají se žádosti o mezinárodní ochranu a udělen je buď azyl, nebo doplňková ochrana

množství podaných žádostí Syřanů v ČR poměrně nízký (max. 134 v roce 2015). V sousedním Rakousku těchto žádostí bylo 24 547

**Tabulka 3: Mezinárodní ochrana v letech 2013-2015**

	Počet žádostí o azyl/mezinárodní ochranu* <sup>22</sup>	Meziroční změna v %	Z toho udělen azyl	Z toho udělena doplňková ochrana	Žádosti o azyl podle státní příslušnosti	Udělený azyly dle státní příslušnosti	Udělená doplňková ochrana dle státní příslušnosti
<b>2014</b>	1 156	63,5 %	82	294	Ukrajina (515) Sýrie (108) Vietnam (64)	Ukrajina (25) Rusko (7) Myanmar (6)	Ukrajina (119) Sýrie (71) Kuba (28)
<b>2015</b>	1 525	31,9 %	71	399	Ukrajina (694) Sýrie (134) Kuba (198)	Sýrie (29) Ukrajina (7) Moldavsko (6)	Ukrajina (174) Sýrie (101) Kuba (53)

(Zdroj: Autorka, dle Zpráv v oblasti migraci a integraci Ministerstva vnitra z let 1999 až 2015)

V následující tabulce shrnuji procentuálně<sup>23</sup> vývoj úspěšností žadatelů o azyl, tedy s rovnávám v letech poměr podaných žádostí a udělených azylů, resp. doplňkových ochran. V tomto přehledu lze vidět, že až do roku 2004 se úspěšnost žadatelů pohybovala okolo 1 až 2 %. Situace se lehce mění s rokem 2005, kdy úspěšnost stoupá na více než 6 %. V tomto roce byl přitom počet žádostí nejnižší od roku 1997 (MVČR 2003:39) V roce 2006 je potom zaveden systém, kdy cizinci podávají žádost o mezinárodní ochranu a je jim udělen buď azyl, nebo nižší forma – doplňková ochrana. Od této chvíle procentuální úspěšnost stoupá, v letech 2007 a 2008 se téměř zdvojnásobí. V roce 2009 naopak skokově klesne na polovinu. Hodnoty v letech 2010 až 2013 jsou velice nestabilní, každoročně klesají či rostou v podstatě o polovinu své hodnoty. Od roku 2014 je úspěšnost stabilně okolo 30 %.

Nejúspěšnější jsou roky 2011 a 2013, kdy nějakou formu mezinárodní ochrany získalo okolo až 50 % žadatelů. Je ovšem nutno poznamenat, že od roku 2011 je udělována podstatně častěji doplňková ochrana oproti azylu. Hlavní rozdíl mezi azylem a doplňkovou ochranou je její časová omezenost, což detailněji popisují v kapitole 4.3.

<sup>22</sup> Od roku 2006 je zaveden institut Mezinárodní ochrany. Vedle azylu je zavedena i doplňková ochrana (viz kapitola 4.3). Podávají se žádosti o mezinárodní ochranu a udělen je buď azyl, nebo doplňková ochrana

<sup>23</sup>Množství kladně vyřízených žádostí v daném roce / množství žádostí v daném roce

**Tabulka 4: Procentuální úspěšnost žadatelů o azyl**

Rok	Celková procentuální úspěšnost žadatelů		*DO = doplňková ochrana udělovaná od r. 2006
1999	1,11 %		
2000	1,51 %		
2001	0,46 %		
2002	1,21 %		
2003	1,83 %		
2004	2,60 %		
2005	6,24 %	Z toho azyl	Z toho DO*
2006	10,11 %	8,89 %	1,23 %
2007	20,34 %	10,17 %	10,17 %
2008	17,45 %	9,48 %	7,97 %
2009	8,19 %	5,96 %	2,23 %
2010	27,49 %	15,01 %	12,48 %
2011	50,66 %	14,95 %	35,71 %
2012	26,29 %	6,51 %	19,79 %
2013	49,65 %	13,44 %	36,21 %
2014	32,53 %	7,09 %	25,43 %
2015	30,82 %	4,66 %	26,16 %

(Zdroj: Autorka)

Pro srovnání uvádím statistiku žádostí o azyl, udělených azylů společně se subsidiární ochranou a procentuální úspěšnosti žadatelů v sousedním Slovensku a Rakousku. Pro roky, kdy země poskytují vedle azylu i doplňkovou ochranu, tyto počty sčítám.

**Tabulka 5: Azylové žádosti v Rakousku a na Slovensku**

Rok	Slovensko			Rakousko		
	Počet žádostí o azyl	Počet kladně vyřízených žádostí	Procentuální úspěšnost žadatelů	Počet žádostí o azyl	Počet kladně vyřízených žádostí	Procentuální úspěšnost žadatelů
<b>1999</b>	1320	26	1,97 %	x	x	x
<b>2000</b>	1556	11	0,71 %	18284	1002	5,48 %
<b>2001</b>	8151	18	0,22 %	30127	1152	3,82 %
<b>2002</b>	9743	20	0,21 %	39354	1073	2,73 %
<b>2003</b>	10358	11	0,11 %	32359	2084	6,44 %
<b>2004</b>	11395	15	0,13 %	24634	5136	20,85 %
<b>2005</b>	3549	25	0,70 %	22461	4528	20,16 %
<b>2006</b>	2849	8	0,28 %	13394	4063	30,33 %
<b>2007</b>	2642	96	3,63 %	11921	5197	43,60 %
<b>2008</b>	909	88	9,68 %	12841	3753	29,23 %
<b>2009</b>	822	112	13,63 %	15821	3247	20,52 %
<b>2010</b>	541	72	13,31 %	11012	2977	27,03 %
<b>2011</b>	491	103	20,98 %	14416	3572	24,78 %
<b>2012</b>	732	136	18,58 %	17413	3680	21,13 %
<b>2013</b>	441	49	11,11 %	17503	4133	23,61 %
<b>2014</b>	331	113	34,14 %	28064	11535	41,10 %
<b>2015</b>	330	49	14,85 %	88340	19003	21,51 %

(Zdroj: Autorka, dle Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, 2016 a Statistics Austria, 2016 a Bundesministerium für Inneres)



**Tabulka 6: Porovnání procentuální úspěšnosti žadatelů Česká republika, Slovensko a Rakousko**

Rok	Procentuální úspěšnost žadatelů Česko	Procentuální úspěšnost žadatelů Slovensko	Procentuální úspěšnost žadatelů Rakousko
1999	1,11 %	1,97 %	x
2000	1,51 %	0,71 %	5,48 %
2001	0,46 %	0,22 %	3,82 %
2002	1,21 %	0,21 %	2,73 %
2003	1,83 %	0,11 %	6,44 %
2004	2,60 %	0,13 %	20,85 %
2005	6,24 %	0,70 %	20,16 %
2006	10,11 %	0,28 %	30,33 %
2007	20,34 %	3,63 %	43,60 %
2008	17,45 %	9,68 %	29,23 %
2009	8,19 %	13,63 %	20,52 %
2010	27,49 %	13,31 %	27,03 %
2011	50,66 %	20,98 %	24,78 %
2012	26,29 %	18,58 %	21,13 %
2013	49,65 %	11,11 %	23,61 %
2014	32,53 %	34,14 %	31,12 %
2015	30,82 %	14,85 %	16,32 %

(Zdroj: Autorka)

### **5.1 Rychlá analýza aktérů**

Tuto rychlou, nikoli výzkumnou analýzu aktérů, jsem zařadila do práce proto, abych identifikovala důležité aktéry, kteří se politikou zabývají, hrají roli při její tvorbě, ovlivňují ji či se jich jinak týká. Tito aktéři se na poli azylové politiky pohybují ve všech zkoumaných obdobích.

**Ministerstvo vnitra:** Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra je hlavním aktérem při tvorbě a implementaci azylové politiky. Ministerstvo vnitra je předkladatelem všech stěžejních posledních novel azylového zákona. Pod ministerstvo dále spadá Cizinecká policie a Správa uprchlických zařízení, kteří jsou hlavními realizátory konkrétních politik. Jejich zájmy i výchozí pozice jsou shodné s MV.

**Parlament ČR:** Poslanecká sněmovna i Senát hraje zásadní roli při přijímání legislativy ošetřující azylovou politiku, a to jak tuzemskou, tak schvalování inkorporace

evropských směrnicí, kterými je ze značné části azylová politika tvořena. Na půdě Parlamentu se též odehrávají diskuze a konkrétní poslanci či senátoři přicházejí se svými postoji.

**Nevládní sektor:** Organizace zabývající se tímto tématem se sdružují pod Konsorciem nevládních organizací pracujících s migranty v ČR. V těchto organizacích se sdružují odborníci na téma a akademici, jejich posláním je „(...) *prosazovat migrační, azylovou a integrační politiku, která klade důraz na dodržování lidských práv a sociálně spravedlivou společnost.*“ (Konsorciium 2016: online) Nevládní sektor se snaží zasahovat do tvorby politik spojených s migrací, včetně azylové politiky, míra úspěšnosti je sporná, to však není předmětem této práce. Organizace hrají velice důležitou roli v procesu implementace těchto politik, zejména v oblasti integrace. (Honců, Kohutičová, Vystavělová 2007: 8) Zjednodušeně lze říci, že vytváří jakousi názorovou opozici státnímu sektoru. Dalšími relevantními aktéry z tohoto sektoru, kteří nejsou členy Konsorcia, jsou například Člověk v tísni, Amnesty International či Český Helsinský výbor. Činnost spočívá zejména v monitoringu, osvětě, lobbingu. Důležité je též podotknout, že zástupci některých z těchto organizací jsou zároveň členy Výboru pro práva cizinců Vlády ČR

**Evropská Unie:** Vzhledem k tomu, že azylová politika je součástí Společného evropského azylového rámce, je Evropská unie důležitým aktérem. ČR musí dodržovat určité společné standardy a přijímat společné směrnice a legislativu. Evropská Unie určuje rámec, v němž se vlastní česká azylová politika musí pohybovat.

## **6. Tři období české migrační a azylové politiky**

Vývoj a historii české migrační a azylové politiky od 90. let do roku 2000 popisuje Pavel Barša. Toto rozdělení postkomunistické historie na tři období je dále používáno mnoha dalšími autory, kteří popisují historii i současnost této problematiky na území České republiky. Pro další výzkum je velice důležité sledovat, jakým způsobem a pod jakými vlivy se formovaly vznikající azylové a migrační politiky. Azylovou politiku sice nelze v žádném případě zaměňovat či klást na stejnou úroveň s politikami migračními, nicméně je podstatné poznat genezi České republiky v této oblasti jako

celku, zejména ve vztahu k nadnárodním a mezinárodním organizacím, neboť těmi je azylová politika zásadně ovlivňována. Zároveň jsou politiky migrační a azylové logicky propojeny z toho důvodu, že se státy snaží zamezit zneužívání azylových systémů takzvanými ekonomickými imigranty, a případné restrikce či naopak uvolnění obou politik bude vždy provázané.

V této části práce vycházím z rozdělení období podle Pavla Barši, zároveň budu jeho typologii doplňovat o poznatky z oblasti práva. Mít přehled ve vývoji legislativy je pro mou práci klíčové a zároveň v nadcházející deskripci narazím na moment, kdy se Česká republika začala řídit i podle společného evropského práva, což je pro oblast azylové politiky stěžejní.

S ohledem na to, že Baršova práce končí kolem roku 2000, hlavním smyslem mé práce je popsat detailně navazující období a vysvětlit pomocí veřejně politických teorií změny, které v něm nastaly.

## **6.1 Roky 1990 až 1995**

Toto těsně porevoluční období je autory charakterizováno termínem *laissez faire*, a který kopíruje celospolečenský příklon k libertariánským tendencím po pádu komunistického režimu. V roce 1992 vznikl nový zákon o pobytu cizinců (zákon č. 123/1992 SB., o pobytu cizinců na území ČSFR). Jeho smyslem nebyla snaha o omezení přílivu cizinců, ale spíše jejich evidence a možnost zásahu proti nelegálním migrantům či těm, kteří nerespektovali požadavky pro vstup do země.

V této době začala existovat možnost podání žádosti k trvalému či přechodnému pobytu, což se stalo klíčovým prvkem systému. V praxi se změna projevovala tak, že cizinec mohl vstoupit na území České republiky jako turista, a teprve časem si najít práci a tímto způsobem se stát legálním obyvatelem. Opět vidíme výrazně liberální prvky. (Barša 2005: 221-222)

Pro účely této práce je z tohoto období nejdůležitější fakt, že byl institucionalizován první právní rámec pro nakládání se zvláštními skupinami cizinců, kteří nesplňovali definici migranta. Mezi nimi jsou žadatelé o azyl, uprchlíci a osoby utíkající před válečnými konflikty. V roce 1991 také přijala ČSFR Úmluvu o právním postavení uprchlíka (ve znění Protokolu z roku 1967) která je jakožto velice důležitá součást problematiky detailněji rozebraná v jiné části práce. (Honusková in Šturma 2006: 77)

Výrazným jevem pro toto období bezprostředně po revoluci jakožto i v pozdějších letech, byla tzv. návratová emigrace. Vraceli se lidé, kteří v období komunismu zejména z politických důvodů odešli do západní Evropy, stejně tak jako lidé, kteří patřili ke starším emigračním vlnám do míst, jako jsou východní Evropa, Balkán či Asie, kde byly vytvořeny české komunity. Charakteristické byly snahy přijmout taková opatření, která by tyto návraty zbytečně nekomplikovala ani jedné ze dvou skupin. Barša hovoří o určitých dilematech, která se objevila v souvislosti s tlakem na neomezené přijímání krajanů ze starších migračních vln. ČSFR tehdy odmítla přijmout podmínku určité etnicity jako rozhodujícího prvku pro přijetí do země a místo toho ho podmínila článkem 1 paragrafu 17 zákona č. 498/1990 Sb., který hovoří ohrožení v zemi původu: *Žadatel nebo uprchlík nemůže být vydán nebo vrácen do státu, kde by byl ohrožen jeho život nebo svoboda z důvodu jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení.* (Barša 2005: 221-222)

### **6.1.1 Zákon o uprchlících**

Tento právní rámec byl tvořen zejména zákonem č. 498/1990 Sb., o uprchlících, jež několikrát novelizován a s příchodem roku 2000 nahrazen zákonem zcela novým (viz dále). Dle expertů se jedná o nepřiliš propracovanou a strohou úpravu, která byla rychlou reakcí na dosud neznámý jev – náhlý příliv uprchlíků z různých zemí. O přiřčení či odmítnutí statutu uprchlíka bylo rozhodováno v dvojinstančním správním řízení. Po dobu tohoto řízení museli všichni žadatelé pobývat v uprchlických táborech. Problém byl i v tom, že zákon neupravoval způsob pobytu těch cizinců, kteří se odvolali proti negativnímu výsledku správního řízení. Na tyto případy se nevztahovala žádná právní úprava. Kritizována je i omezená doba udělení ochrany – pět let. (Hronková a kol. 2002, online) V roce 1993 byl tento zákon novelizován<sup>24</sup> a došlo ke zpřísnění. Poprvé se objevuje termín „zřejmě neodůvodněná žádost“ a to s tím účelem, aby správní orgány měly možnost tento typ žádostí projednat ve zrychleném řízení. Zásadní restriktivní změna bylo též vymazání možnosti získání statut uprchlíka z humanitárních důvodů. (Hronková a kol. 2002, online)

### **6.1.2 Roky 1996 až 1999**

Toto období se vyznačuje růstem restriktivnějšího přístupu k přijímání imigrantů a zpřísněním příslušných zákonů. Opadá tedy prvotní dosti volné období a společnost si

---

<sup>24</sup> Zákon č. 317/1993 Sb.

uvědomuje možné negativní dopady jevů, jako je nelegální migrace, zároveň se mění domácí podmínky například ve věci růstu nezaměstnanosti. Velkou roli hraje též snaha České republiky připojit se k Evropské unii, a tedy nutnost začít plnit podmínky pro přijetí. „ČR si uvědomuje, že jednotný evropský vnitřní trh může fungovat jen tehdy, bude-li chráněn proti vnějším destabilizujícím vlivům, proti organizovanému zločinu a ostatním negativním jevům. Postupně proto harmonizuje svou migrační a vízovou politiku s politikou Evropské unie a připravuje se na přijetí zásad, které pro tuto oblast vyplývají ze Schengenských dohod a z Amsterodamské smlouvy. ČR bude s Evropskou unií koordinovat též svou azylovou politiku.“ Dle Barši byl této proces pro stát natolik vyčerpávající co do využití personálních zdrojů a jejich pozornosti, že se zcela upozadil vývoj konzistentní národní migrační strategie. (Barša 2005: 223-224)

Zde je potřeba zmínit fakt, že nově vzniklá Česká republika neměla v tento moment doposud valné zkušenosti s přijímáním mezinárodního práva. Experti poukazují na to, že ani československá Ústava z roku 1920 neupravovala poměr vnitrostátního a mezinárodního práva. „Bez výslovného aktu zákonodárce nebyly mezinárodní smlouvy součástí vnitrostátního práva.“ (Šturma 2006: 102) K určité změně došlo až v roce 1991, kdy byla ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., **přijata Listina základních práv a svobod**, která přivedla tyto pojmy do českého práva. Ta zakotvuje právo na azyl v článku 43: „Česká republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.“

V roce 1993 se potom Ústava České republiky v článku 10 zavazuje k tomu, že ratifikované mezinárodní předpisy týkající se lidských práv jsou bezpodmínečně platné a nadřazené českému vnitrostátnímu právnímu řádu. (Šturma 2006: 102) Tato pasáž však byla postupem času shledána problematickou z důvodu nejasné definice a různých možností výkladu a k 1. červnu 2002 vchází v platnost zatím poslední významná ústavní novela, tzv. euronovela. Ta zásadním způsobem pozměňuje vztah vnitrostátního a mezinárodního práva, a tedy i postavení mezinárodních smluv v rámci českého právního systému. Podstatné je, že tímto způsobem bylo umožněno inkorporovat právo Evropské unie do práva českého, a to nejen smlouvy týkající se lidských práv a základních svobod, ale i všechny další mezinárodní smlouvy, viz článek 10 Ústavy. Klíčový je zejména článek 10, který do českého práva (Šturma 2006: 103-

104) V roce 1996 došlo k další novele<sup>25</sup> již probíraného zákona o uprchlících. Tato novelizace odstraňuje tolik kritizované časové omezení poskytování ochrany na pouhých pět let, neboť toto opatření bylo v rozporu s mezinárodními dokumenty, k jejichž dodržování se Česká republika již dříve zavázala. (Hronková a kol. 2002: online)

## 7. Analýza parlamentních debat prostřednictvím analýzy rámců

V této kapitole rozepisují rámce nalezené v prepisech parlamentních debat. Zkoumáno bylo celkem 10 jednání od roku 1999 do roku 2015.

### 7.1 Rámec 1: Restriktivní azylová politika

Ústřední hodnotou je zde ochrana zájmů českých občanů, přičemž tento zájem může nabývat vícero podob. Může jít o zájem ekonomický, kulturně-národní a bezpečnostní. Druh zájmu v podstatě kopíruje rozdílné prvky, které tento rámec zdůrazňuje.

**Aspekt zneužívání AP**, respektive využívání azylové procedury pro zneužívání sociálního systému, hájí ekonomický zájem. „(...) že na jedné straně by bylo příjemné, kdyby pohled, který mnozí z nás sdílejí, a to že ti, kteří k nám přijíždějí ze třetích zemí, jsou skutečně osoby perzekvované, a byla to pravda. Praxe je bohužel velmi odlišná a v drtivé většině případů se jedná o osoby, které přijíždějí s těmi nekalými úmysly, tedy zneužívat jak sociální systém, tak ekonomiku České republiky.“ (Langer, ST 191a,c; Julínek, ST 191c, Černochová, ST 463a) Tímto aspektem rámec rozděluje na občany České republiky, kteří mají nárok na veškeré benefity a privilegia, která vyvstávají z české státní příslušnosti, a na druhé straně jsou ti, kteří chtějí českým občanům tyto výhody sebrat – žadatelé o mezinárodní ochranu, u nichž jen minimum žádá o pomoc oprávněně. Tento aspekt je v celém rámci nejčastější. Důležitým a často se opakujícím rysem je zde rozdělování na tzv. ekonomické migranty a ty, kteří skutečně zasluhují pomoc. Dle tohoto rámce je naprostá většina migrace tzv. ekonomická a nežádoucí. Oběťmi jsou v první řadě čeští občané, kteří se musí podílet na pomoci cizincům na úkor svých vlastních benefitů.

Častý argument, že státní rozpočet nemá dostatek peněz na financování základních veřejných institucí (typicky zdravotnictví, školství, důchody) a nelze tedy

---

<sup>25</sup> Zákon č. 150/1996 Sb.

investovat do migračních, azylových či integračních politik. (Okamura, ST 30b; Plzák ST 463a)

Dalším prvkem je zájem kulturně-národní, tedy **Aspekt varování před neslučitelností s cizinci v zájmu uchování kulturní či národní celistvosti**. Jde o ochranu české, někdy též evropské kultury před multikulturalismem a cizinci, jejichž hlavní charakteristikou je jejich jinakost podmíněná často náboženstvím (typicky islám), které jim znemožňuje integraci do většinové společnosti. (Plzák, ST 30b; Okamura, ST 30b) Tento motiv kulturní „neslučitelnosti“ a neintegrovatelnosti se však objevuje až ve třetím období. *„(...) já jsem rozhodně pro to, aby Česká republika a Evropa si zachovaly ten evropský historický charakter, aby se zachovaly naše kulturní hodnoty, a jakékoli otvírání cizincům třetích zemí - vidíme to v západní Evropě - musíme dělat velice obezřetně.“* (Okamura, ST 30b)

Třetí zájem, bezpečnost českých občanů, je obhajován **Aspektem cizinců – uprchlíků jako nositelů nebezpečí**. Ačkoliv se všechny aspekty logicky prolínají, dva poslední k sobě mají patrně blíže. Uprchlíci, žadatelé o mezinárodní ochranu, jsou zde popisováni jako potenciální bezpečnostní riziko, jehož důvodem jsou například terorismus, šíření závažných nemocí či příslušnost k islámu, který je vykreslen jako nebezpečný. (Plzák, ST30b; Ondruš, ST 190b; Černochová, ST 463a; Lank, ST 463b,c)

Sponzory rámce uvádím v následující tabulce. Kromě konkrétních osob můžeme vidět i používání rámce napříč poslaneckými kluby. Největší obliba rámce je mezi poslanci ODS, ti byli jeho hlavními sponzory během prvního období. V období třetím tento rámec používá nejčastěji strana Úsvit přímé demokracie, která během prvního a druhého období ještě neexistovala.

**Tabulka 7: Sponzoři rámce "Restriktivní AP"**

Sněmovní tisk	Poslanecké kluby a množství výroků podporujících rámec Restriktivní AP				
	ODS	ČSSD	ANO	Úsvit	US-DEU
ST 190 (325/1999)					1 Ondruš
ST 921 (2/2002)					
ST 214 (222/2003)	3 Langer 1 Kladívko				
ST 821 (57/2005)					
ST 882 (350/2005)		1 Koudelka			
ST 191 (379/2007)	4 Langer 1 Julínek				
ST 70 (427/2010)					
ST 843 (103/2013)					
ST 30 (101/2014)			4 Plzák	3 Okamura 2 Černochoch	
ST 463 (314/2015)	2 Černochochová		1 Plzák	3 Lank 2 Okamura	

Zdroj: Autorka

Jako viníci jsou vnímáni buď samotní žadatelé o azyl, respektive ti, co o azyl žádají neprávoplatně. Dále mohou být viníky například nevládní organizace (Langer, ST214c) či Evropská unie, jejíž azylová politika je příliš benevolentní a směrnice špatné. (Okamura, ST 463b, ST 30b)

Řešení problémů je velice striktní oddělení opravdových uprchlíků, kteří si zaslouží pomoc, a tzv. ekonomických migrantů. Těch je však podle sponzorů většina, a je tedy lepší azylovou politikou zpřísnit, nehledě na to, že se tím ztíží přístup k pomoci i těm, kteří ji opravdu potřebují. Zodpovědnými za řešení jsou politici, zákonodárci. Zde je též často akcentována jejich odpovědnost vůči voličům, které reprezentují – tedy ochrana zájmu českých občanů. Sponzoři tohoto rámce se přiklánějí k restriktivnějšímu pojetí azylové politiky. Stanoviska sponzorů spočívají v omezení pomoci žadatelům o azyl, snížení množství benefitů, důkladných kontrolách nároku na udělení mezinárodní ochrany či jakékoliv jiné formy pomoci, a to vše v zájmu českých občanů. „(...) navrhujeme zrušit nárok na dávky státní sociální podpory pro cizince, kteří ztratili práci a jsou v evidenci uchazečů o zaměstnání, a pro rodinné příslušníky těchto cizinců, kteří v České republice pracují, nebo dokonce ani pracovat nemusejí. Myslíme si prostě, že toto je správné řešení. (...)“ (Okamura ST30b)



**Tabulka 8: Shrnutí rámce "Restriktivní AP"**

<b>Rámec „Restriktivní azylová politika“</b>	
Hodnoty a morální soudy	Primárně je třeba bránit zájem českého národa (ekonomický, kulturní, bezpečnostní)
Sponzoři	Ministerstvo vnitra, OAMP
Problémy (popis, příčiny, viníci, oběti)	Ekonomičtí migranti vs. právoplatní uprchlíci Nedostatek prostředků pro vlastní občany
Návrh řešení a veřejněpolitické důsledky	Přísná azylová politika,

*Zdroj: Autorka*

## **7.2 Rámec 2: Lidskoprávní azylová politika**

Stěžejní hodnotou tohoto rámce jsou lidská práva a dodržování mezinárodních smluv, které je definují a ke kterým se Česká republika zavázala. Jako hlavní zájem je prezentován zájem žadatelů o mezinárodní ochranu – těch, kteří žádají oprávněně – na uplatňování jejich práv daných mezinárodními úmluvami. Za hlavní tezi rámce lze považovat zásadní nesouhlas s tím, aby kvůli žadatelům, kteří zneužívají azylový proces, byla legislativa přetvořena natolik restriktivně, že bude velice zkomplikován či téměř znemožněn přístup k mezinárodní ochraně i oněm oprávněným žadatelům.

I toto pojetí AP má několik aspektů, které se v diskurzu prolínají, nicméně je lze rozlišit:

**Aspekt humanismu** je rys, který se do značné míry prolíná celým tímto rámcem, nezřídka je však zmiňován též sám o sobě. Zdůrazňována je morální povinnost vůči lidem, kteří potřebují pomoc, humanistické hodnoty Evropy, přičemž je nezřídka poukazováno na uprchlickou historii České republiky před rokem 1989. (Fischerová, ST 821b, 882a; Schwarzenberg ST 30b; Laudát, ST 30b, Podivínský, ST 30b; Bebarová-Rujbrová ST 882b) Roli hraje jistá emocionalita, soucit, který může být reprezentován i konkrétními příběhy, více či méně relevantními. (Herman, ST 30b; Podivínský, ST 30b)

Dále se objevuje **aspekt migrace jako společensky potřebného jevu**, kdy jsou zdůrazňovány demografické prognózy, dle kterých bude v Evropě v blízké budoucnosti chybět pracovní síla, klesat porodnost a je tudíž potřeba natalita, již přinášejí cizinci. Migrace je rámována jako potřebná z hlediska ekonomiky a udržení důchodového systému, jako ekonomicky výhodný a nezbytný jev. (Bublan, ST 191a; Bebarová-Rujbrová ST 30b; Gabal ST 30b; Zlatuška, ST 30b; Bělobrádek, ST 30b; Kalábková, ST 191b; Fischerová, ST 882b)

S tímto aspektem víceméně souvisí i aspekt, který bych nazvala **migrace jako globální jev** a v němž jde o to, že cizinci-uprchlíci (i migranti) tu zkrátka jsou a budou, a je potřeba se s touto situací vyrovnat co nejlepším způsobem. I zde hraje roli kritika nastavení azylové politiky a zdůrazňován je i fakt a praktické ukázky toho, že příliš přísná nastavení jsou ve svém důsledku škodlivá pro celou společnost, či že příliš restriktivní migrační politiky přispívají k nárůstu nelegální migrace. *„To by přineslo faktickou likvidaci možnosti pracovního zařazení žadatelů. Pokud by se žadatel, který získal práci mimo obec pobytového střediska, musel každý desátý den vracet do střediska, je zřejmé, že o práci zase rychle přijde. Tím se z žadatelů vyrábějí pouze nesvéprávní příjemci pomoci, a pokud o ni přijdou, například podle dříve jmenovaných ustanovení § 78b, je to opět směrovka k hranicím naší republiky. Nucení uprchlíků k životu v táborech jim brání, aby se postavili na vlastní nohy, a mimoto takový postup stojí stát mnohem více peněz - pobyt jednoho uprchlíka v táboře stojí 10,5 tisíce korun.“* (Fischerová, ST 882b) (Orgoníková, ST 191b) V tomto kontextu pak může být upozorňováno i na poměrně nízký počet populace cizinců žijících v ČR v porovnání s jinými evropskými státy. (např. Zlatuška, ST 30b)

Celkově jsou hlavním sponzorem tohoto rámce neziskové organizace, které ačkoliv hrají roli spíše v implementaci azylové politiky (integrace azylantů) tak se snaží ovlivňovat i proces tvorby politik vstupováním do něho mimo jiné skrze rozesílání připomínek k chystaným novelám. K těmto připomínkám pak někteří poslanci přihlížejí a v PS má nevládní sektor některé své „ambasatory“. Poslanci, kteří využívají tohoto rámce pro vysvětlení azylové politiky, se velice často odvolávají na stanoviska a studie pocházející z organizací nevládního sektoru. Do tohoto rámce tedy zařazují též projevy poslanců kritizující restriktivní politiky, a které jsou případně založené na stanoviscích či doporučeních nevládních organizací. (Bebarová-Rujbrová, ST 191b; Bublan ST 70a,b) Tento rámeček využívají i různí externí aktéři, kteří občas do subsystému české azylové politiky vstoupí, jako například z podstaty své funkce Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR) či Veřejný ochránce práv (Motejl, ST 214b).

**Tabulka 9: Sponzoři rámce "Lidskoprávní AP"**

Sněmovní tisk	Poslanecké kluby a množství výroků podporujících rámec Lidskoprávní AP							
	ODS	ČSSD	ANO	US-DEU	SZ	TOP09	KSČM	KDU-ČSL
ST 190 (325/1999)								
ST 921 (2/2002)								
ST 214 (222/2003)								
ST 821 (57/2005)				2 Fischerová				
ST 882 (350/2005)				3 Fischerová			1 Bebarová- Rujbrová	
ST 191 (379/2007)	1 Dundáčková	1 Bublán 2 Kalábková 1 Orgoníková			2 Jacques 2 Liška		2 Bebarová- Rujbrová	
ST 70 (427/2010)								
ST 843 (103/2013)								
ST 30 (101/2014)			2 Zlatuška			1 Schwarzenberg 1 Laudát	1 Bebarová- Rujbrová	1 Gabal 1 Herman 1 Podivínský 1 Bělobrádek
ST 463 (314/2015)								

*Zdroj: Autorka*

Jako problém je často označován současný status quo, který je popisován jako zbytečně restriktivní a nepřátelský či přímo porušující mezinárodní závazky a práva žadatelů o MO. Politici jsou označováni jako viníci, kteří takovátto opatření prosazují a zejména pak ti, kteří dělají politická rozhodnutí za odpovědný orgán – Ministerstvo vnitra, případně přímo OAMP.

Navrhovaná řešení pak spočívají především v uvolnění striktních politik, zavedení větší benevolence, či je apelováno opět na dodržování základních práv.

**Tabulka 10: Shrnutí rámce "Lidskoprávní AP"**

<b>Rámec „Lidskoprávní azylová politika“</b>	
Hodnoty a morální soudy	Lidská práva, morální povinnost pomáhat potřebným
Sponzoři	Nevládní organizace a jejich ambasadoři na půdě parlamentu, Veřejný ochránce práv, mezinárodní instituce (např. UNHCR)
Problémy a prvky (popis, příčiny, viníci, oběti)	restriktivní až protiprávní status quo tvůrci restriktivních politik žadatelé o mezinárodní ochranu
Návrh řešení a důsledky	uvolnění striktních politik a dodržování lidských práv a mezinárodních závazků

Zdroj: Autorka

### **7.3 Rámec 3: Praktická a neutrální azylová politika**

Na rozdíl od dvou předchozích rámců se tento zaměřuje na věci praktického, technického rázu. Azylovou politiku příliš hodnotově nezatěžuje, a pokud bychom tu museli vytyčit jednu hodnotu, bude to neutralita, považujeme-li ji za hodnotu. Svým způsobem rámec kombinuje praktické prvky z obou rámců předešlých, jejich funkčnost ale zdůrazňuje a vynechává emocionální aspekty a silně hodnotově zakotvené aspekty, které jsou pro ony dva rámce zcela charakteristické. Komunikující se snaží téma konstruovat do rovnováhy a svůj názor prezentují jako neutrální, hodnotově nezatížený.

V tomto vykreslení AP je sice požadováno důsledné oddělování tzv. ekonomických migrantů od právoplatných uprchlíků, aby nebyl zneužíván systém, ale stejně tak je vedle zájmu českých občanů požadováno i systémové dodržování lidských práv a mezinárodních dohod. Jde ve velké míře o **hledání rovnováhy**, což je často opakovaný aspekt rámce. *„Proto nezbyvá než zhodnotit, že novela představuje další nepovedený pokus, jak najít požadovaný kompromis mezi ochranou práv cizinců a hostitelské společnosti, mezi efektivním nastavením spravedlivých pravidel ve vztahu k uprchlíkům schopným odlišit, které osoby naši ochranu skutečně potřebují a které nikoliv. Vyznačuje se absencí rovnováhy mezi snahou přiznat migrantům určitá oprávnění a jistoty ponechání si zásadního práva rozhodovat o svém pobytu v souladu se svými zájmy. Nikdo nepochybuje, že vyvážit tyto principy je obtížné. To je zřejmé, avšak jejich střet jde až příliš často k tíži cizinců.“* (Orgoníková, ST 191b)

Je zde též potřeba oddělit ty, kteří pomoc opravdu potřebují od těch, kteří na mezinárodní ochranu nárok nemají, nicméně potenciální žadatelé o azyl nejsou apriorně

vnímání jako ti, kteří chtějí systém, ať už azylový či sociální, zneužít. Nejsou vnímáni jako skupina, jejíž charakteristikou je touha zneužívat benevolence českých občanů, ačkoliv je rozpoznáváno, že značná část žadatelů s touto představou přichází a podle toho je třeba nastavit politiku. (Langer, ST 214c) V tomto rámci hrají též důležitou roli zájmy českých občanů, nicméně ty musí být vyvažovány dodržováním lidských práv a mezinárodních závazků. (Stropnický ST 30b, Chovanec 463a) I zde je snaha zamezit zneužívání systému, ale již se do role obětí nestaví čeští občané, diskuze se odehrává spíše v systémové rovině, kde se hledá nejvhodnější rovnováha. (Payne, ST 190a) Výroky jsou zejména věcného rázu a důležité je, že není spekulováno o ničích záměrech, ale využívána jsou fakta.

Tento rámec lze nejlépe konkrétně ilustrovat a vysvětlit na debatě při hlasování o zákonu 350/2005 Sb, ST 882, kdy je řešen problém přetěžování Nejvyššího správního soudu kasačními stížnostmi ve věcech udělení MO, které tvoří nadpoloviční podíl jeho agendy a nezbývá tak kapacita na zabývání se agendou ostatní. *„Já vnímám ten problém spočívající v tom, že Nejvyšší správní soud ze tří čtvrtin případů řeší opravdu azylové žádosti, ten problém zde existuje a je to vážný důvod pro to, aby se jím zabývala Poslanecká sněmovna. Zároveň také ale vnímám to, že se ocitáme v konfliktu dvou zájmů, a to na jedné straně fungování Nejvyššího správního soudu, na němž máme jistě všichni zájem, na druhé straně ochrana lidských práv v případě žádostí o azyl.“* (Dundáčková, ST 882a)

Tento rámec už z podstaty svého charakteru není tolik rétoricky výrazný jako dva rámce předchozí. Nehovoří se o obětech a vinících, příčinou problémů jsou špatně zorganizovaná a nastavená opatření a legislativa.

**Tabulka 11: Charakteristika rámce "Neutrální a praktická AP"**

<b>Rámec „Praktická a neutrální azylová politika“</b>	
Hodnoty a morální soudy	Systémová rovnováha, systémová funkčnost
Sponzoři	ČSSD, ODS
Problémy a prvky (popis, příčiny, viníci, oběti)	Neexistují oběti či viníci, problémy jsou systémového rázu
Návrh řešení a důsledky	Nalezení rovnováhy, názor je prezentován neutrálně

*Zdroj: Autorka*

**Tabulka 12: Sponzoři rámce "Neutrální a praktická AP"**

Sněmovní tisk	Poslanecké kluby a množství výroků podporujících rámec Neutrální a praktická AP		
	ODS	ČSSD	ANO
ST 190 (325/1999)	1 Payne		
ST 921 (2/2002)		1 Gross	
ST 214 (222/2003)			
ST 821 (57/2005)			
ST 882 (350/2005)	1 Pospíšil 2 Dundáčková	1 Bublan	
ST 191 (379/2007)		1 Bublan 1 Orgoníková 1 Zaorálek	
ST 70 (427/2010)			
ST 843 (103/2013)			
ST 30 (101/2014)			1 Stropnický
ST 463 (314/2015)		1 Chovanec	

*Zdroj: Autorka*

Lze konstatovat, že pro parlamentní debatu o azylové politice je typická určitá vyhraněnost. Rámec „Restriktivní AP“ a „Lidskoprávní AP“ mají téměř vyrovnané množství výroků – 28 a 26. Poslední, neutrální rámec, má pouze 8 výroků. Jeho identifikace je však problematická.

## **8. Vývoj české azylové politiky v letech 2000 až 2016 optikou teorie přerušované rovnováhy**

V této kapitole začínám hlavní analýzu období, které je pro mne podstatné, tedy let 2000 až 2016. Události budu vysvětlovat prostřednictvím teorie přerušované rovnováhy (PET). PET umisťuje politické dění do politického subsystému. Takovým subsystémem je v tomto případě celá azylová politika. Je to oblast, kde se setkávají experti, politici a další zájmové skupiny, a společně tuto sféru utvářejí. Zcela jistě zde vidíme souboj různých perspektiv (True, Jones, Baumgartner in Sabatier 2007: 158) různých aktérů. Prvním z nich je Ministerstvo vnitra (respektive OAMP) které je hlavním tvůrcem politik a navrhovatelem většiny zákonných novel, řešitel většiny agendy azylové politiky. Dále je zde nevládní sektor (Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty, Český helsinský výbor) o němž lze říci, že stojí v opozici, využívá však své možnosti působit na politické představitele a tvůrce politik. Do subsystému občas vstupují aktéři zvenčí, například veřejný ochránce práv či mezinárodní instituce jako například UNHCR, případně soudy.

PET je vhodná pro popis a vysvětlení dlouhých časových úseků, během nichž je politika stabilní, dějí se v ní jen menší změny a odehrává se ve svém subsystému. Tato období však střídají krátká a intenzivní období změny. Díky analýze rámců jsem zjistila, jakými způsoby je AP zobrazována v politických debatách. Tyto způsoby zobrazení, policy image, jsou důležitým prvkem pro PET, neboť jde o zjednodušenou konstrukci reality, s jejíž pomocí aktéři vyjadřují své pojetí problematiky a které též hraje důležitou roli při tvorbě monopolu v subsystému. V momentě kdy do subsystému azylové politiky vstupujeme, tedy v roce 2000, lze hovořit o monopolu Ministerstva vnitra. To má na své straně jak jasně definovanou institucionální strukturu zodpovědnou za politická rozhodování, tak určitou obecnou ideu, kterou rámuje své postoje. Co se týče policy image, azylová politika je, coby víceméně nová „disciplína“, řešena zejména v neutrální, praktické rovině,<sup>26</sup> kdy je nejprve přijat zcela nový azylový zákon, jako příprava na přijetí SEAS, a v následujících letech jsou postupně přijímány potřebné směrnice.

---

<sup>26</sup> Ačkoliv výroky nejdou přímo identifikovat jako zřetelně podporující tento rámec, neboť jde z naprosté většiny o konstatování legislativy, nikoli vyjadřování stanovisek.

## **8.1 Roky 2000 až 2007**

Na konci roku 1999 byl přijat a v lednu 2000 vstoupil v platnost jak nový cizinecký (č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) tak nový azylový zákon (č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky) který ruší zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících.

Nový cizinecký zákon vznikl pod vlivem snahy přizpůsobit legislativu evropským parametrům, jak zmiňuji výše. Nicméně dle kritiků znění zákona se jeho předkladatelé inspirovali pouze restriktivními prvky evropského práva a zcela přehlížejí jeho celkově humanistický základ, stejně tak jako opatření vynahrazující některé z oněch restriktivních prvků. Helsinský výbor zároveň dodává, že nový zákon je v některých částech v rozporu s Konceptí integrace cizinců na území ČR, která byla přijata v roce 2000 a od té doby několikrát aktualizována. Problematická je například legalizace pobytu dětí narozených na území České republiky, což často ústí v rozdílné pobytové statusy u různých členů jedné rodiny, přehnané nároky na proces slučování rodiny, dále zaměstnávání cizinců či jejich přístup ke zdravotnímu pojištění (což ostatně trvá dodnes) (Grušová 2001: 33)

Současně přijatý zákon o azylu je naopak ve vztahu k evropskému právu vůči žadatelům vstřícnější, zejména v tom ohledu, že se nemusí po dobu vyřizování žádosti zdržovat výhradně v uprchlických táborech, ale mohou si sehnat vlastní ubytování, zároveň mají nárok na sociální dávky, na což je ovšem vázáno mnoho administrativních překážek, takže v praxi se žadatelé často musí vrátit přebývat do zařízení. (Grušová 2001: 34) Zároveň mohli žadatelé díky novele zákona o zaměstnanosti pracovat na území České republiky po dobu azylového řízení, a to bez pracovního povolení. Mezi problémy již spíše praktického rázu potom patří délka azylového řízení, které trvá i mnoho měsíců, stejně tak jako nedostatky v procesu vyhodnocování důkazů ohledně nároku na mezinárodní ochranu, který se ve svém důsledku často stal důvodem pro neudělení azylu. (Hradečná 2002: 85) Řízení je dvojinstanční, přičemž v první instanci rozhoduje Odbor azylové a migrační politiky ministerstva vnitra, v instanci druhé pak ministr vnitra ČR. Dochází též k legalizaci pobytu osobám, které včas podaly odvolání k Vrchnímu soudu proti negativnímu vyřízení žádosti, a to formou zakotvením tzv. institutu strpení. Do doby dalšího rozhodnutí soudu mohou legálně setrvat v zemi na základě obdrženého víza. Tento zákon reaguje na nároky, které na Českou republiku klade blížící se přijetí do Evropské unie, a tedy potřeba připodobnit legislativu a azylovou politiku stávajícím členským státům například ve věcech jednotné vízové



politiky a readmisních dohod. Měl zásadní význam pro další vývoj české azylové politiky. (Hronková a kol. 2002: online) Nový cizinecký zákon rovněž poměrně zásadním způsobem změnil dosavadní systém a ovlivnil ho negativně zejména z lidskoprávního hlediska, neboť nastavil značné množství restrikcí.

Zejména kvůli rigiditě cizineckého zákona dochází též k tomu, že mnozí z příchozích cizinců, kteří nemohou vyhovět jeho velmi přísným podmínkám, se uchylují k podání žádosti o azyl. Vzrůstající počet žádostí a pochyby o jejich odůvodněnosti potom poměrně logicky vedou k napětí mezi příslušnými státními orgány a žadateli. (Grušová 2001: 34) Počet žadatelů o azyl vzrostl meziročně opravdu značně – z 8 788 žádostí v roce 2000 na 18 094 žádostí v roce 2001<sup>27</sup> přičemž v roce následujícím opět klesl na 8 484. (MVČR 2003:87) Je zřejmé, že mnozí z cizinců vstoupili do procesu žádosti o azyl proto, aby jim byl legalizován pobyt na území České republiky, a lze se domnívat, že částečným důvodem je právě přísnost cizineckého zákona, jehož požadavky nejsou schopni naplnit. „Cizinecký zákon byl oprávněně kritizován pro svoji přílišnou tvrdost a diskontinuitu a řada cizinců se rozhodla vstoupit do azylové procedury, ač dříve tuto možnost nechtěla využít a nevyužila.“ (Hronková a kol. 2002: online) „Přestože není pochyb o tom, že v loňském roce mnozí cizinci vstoupili do azylové procedury pouze za účelem legalizace pobytu na území, aniž kdy byli pronásledováni ve smyslu zákona o azylu, nelze souhlasit s tak nízkým počtem osob, jimž byl azyl udělen.“ (Hradečná 2002: 85) Roli zde sehrála i zmíněná novela zákona o zaměstnanosti, která dovoluje žadatelům o azyl v průběhu řízení pracovat bez zvláštního povolení. (Hronková a kol. 2002: online)

### **8.1.1 První novela zákona a vstoupení do restriktivního rámce**

V roce 2002 jsou oba zákony, jak azylový, tak cizinecký, novelizovány. Dle Českého Helsinského výboru jsou z cizineckého zákona vyjmuty ty nejproblematictější pasáže, které byly restriktivního a často až diskriminačního charakteru. Novela azylového zákona<sup>28</sup> je potom ovlivněna především snahou zamezit výše zmiňovanému zneužívání azylové procedury a zároveň opět nutností harmonizace českého práva s evropským v rámci přípravy ČR na vstup do EU. (Hradečná 2002: 88) Je zde stále více patrný vliv tzv. euronovely Ústavy ČR z roku 2002<sup>29</sup>, kterou zmiňuji v jiné části této práce. Hronková shledává jako problematické to, že přísná novela byla přijata jako řešení

---

<sup>27</sup> Z toho kladně vyřízených 133 v roce 2000 a 83 v roce 2001

<sup>28</sup> Zákon č. 2/2002 Sb.

případů zneužívání doposud liberální azylové procedury, aniž by byl brán ohled na všechny ostatní žadatele, kteří nemají v úmyslu zneužívat institut mezinárodní ochrany, a kteří budou touto novelou poškozeni. Dle autorek přijalo Ministerstvo vnitra tuto přísnou novelu s úmyslem snížit počet žadatelů o azyl. Co se týče snah o harmonizaci s evropskou azylovou politikou, staly se pro tu českou vzorem zejména německá a rakouská úprava, toho času jedny z nejpřísnějších v Evropské unii. (Hronková a kol. 2002: online) Změny plynoucí z restriktivní novely azylového zákona jsou následující: omezení možnosti podání žádosti o azyl, zpřísnění institutu třetí bezpečné země, rozšíření důvodů, z nichž lze žádost o azyl zamítnout či z nichž lze zastavit řízení, ztížení podmínek pro sloučení rodiny, zavedení soudního přezkumu správních rozhodnutí či omezení možnosti žadatele získat finance a odejít ze státního pobytového zařízení spolu s naprostým zákazem pracovní aktivity po dobu jednoho roku. (Burdová-Hradečná 2003: 19-20)

### **8.1.2 Inkorporace evropského práva do českého**

Tato práce si neklade v žádném případě ambice zabírat se právními analýzami, nicméně pro pochopení souvislostí je nutné znát základní legislativní mechanismy jak České republiky, tak i ty plynoucí z členství v Evropské unii. Jak jsem již několikrát uvedla, na přelomu tisíciletí, a tedy v období příprav vstupu (i po něm) ČR do EU dochází v legislativě k zásadním změnám, pole azylové politiky nevyjímaje, spíše naopak. V následující kapitole se tedy pokusím shrnout princip, na němž funguje prostoupení českého práva evropským.

Článek 10a, vložen do české Ústavy zákonem 395/2001 Sb. (euronovela), zavádí možnost mezinárodních smluv, které přenesou některé pravomoci českých orgánů na mezinárodní instituci. Takovou mezinárodní smlouvou byla například Smlouva o přistoupení ČR k Evropské unii. Na základě této smlouvy platí v oblasti azylové politiky v ČR pravidla evropského práva primárního i sekundárního. (Šturma 2006: 108) Od roku 2004, kdy se Česká republika stala součástí Evropské unie, tedy můžeme mluvit o tom, že i pro nás platí společný evropský právní rámec. Nicméně, jak popisují výše, mezinárodně platné dokumenty, stejně tak jako určité trendy ovlivňovaly tuzemskou legislativu i politiku v oblasti azylu již dříve.

---

<sup>29</sup> Zákon č. 395/2001 Sb.

V roce 2004 byl azylový zákon několikrát novelizován,<sup>30</sup> přičemž jedna z novelizací vstupuje v platnost až v roce 2006.

První novela, provedená zákonem č. 222/2003 Sb. nebyla co do svého obsahu v důsledku nijak zvlášť významná kromě toho, že rozšířila možnosti poskytované péče a služeb azylantům a omezila možnost účastníků azylového řízení nahlédnout do svého spisu.

Druhá novela reaguje na evropskou úpravu předávání osob mezi ČR a členskými státy EU na základě evropského zatýkacího rozkazu. Poslední přijatá novela z roku 2004 mění k 1. lednu 2006 zákon o azylu v souvislosti s přijetím nového správního řádu. V tomto roce se začínají projednávat důležité novely, které budou přijaty v dalších letech. (Rada vlády pro lidská práva 2006: 61-62)

V roce 2005 podle údajů Ministerstva vnitra počet žadatelů o azyl u nás klesl v porovnání s lety předešlými – 4 021 žádostí o azyl, z toho 251 kladně vyřízených a 79 osob dostalo určitou vedlejší formu ochrany. V tomto roce též došlo ke dvěma novelizacím azylového zákona, obě jsou poměrně restriktivní a spojené s implementací evropské legislativy:

Novela zákona č. 57/2005 Sb., tzv. euronovela, souvisí s aplikací Dublinského nařízení II. Jde o Nařízení Rady č. 343/2003, „(...) *kterým se stanovují kritéria a mechanismy pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v jednom z členských států.*“ (Český helsinský výbor 2006: 23) Hlavní podstatou Dublinského nařízení II. je princip, dle kterého má být každá žádost o azyl projednávána na území pouze jednoho státu. Má tak být vedeno jen jedno azylové řízení a zamezeno tzv. asylum shopping, kdy je řízení vedeno ve více zemích, do nichž se žadatel záměrně přemísťuje. Zároveň má však nařízení předejít v podstatě opačnému jevu, tzv. refugees in orbit, kdy naopak žádný stát sám sebe nepokládá za příslušného k řešení žádosti, žadatele odkazují na okolní státy s odvoláním na princip třetí bezpečné země. (MVČR 2016: online) Novela transponuje do českého práva dvě směrnice ES. Jedná se o Směrnici 2003/9/ES stanovující minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl a Směrnici 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. Co se týče směrnice o minimálních normách, Česká republika zavedla do svého práva nejrestriktivnější verzi tohoto nařízení. Využívá možnosti zákonně omezit volný pohyb žadatelů o azyl po

---

<sup>30</sup> Zákon č. 222/2003 Sb., Zákon č. 539/2004 Sb., Zákon č. 501/2004 Sb. (s platností od roku 2006)

hostitelském státě. Z evropských států využilo této možnosti pouze Německo. (Český helsinský výbor 2006: 23, Burdová Hradečná 2006: online)

### 8.1.3 Snaha o přerámování a venue shopping

Druhá uskutečněná novela, provedena zákonem č. 350/2005 Sb., přinesla zásadní změny v oblasti soudního přezkumu žádostí o azyl. Změny byly hojně debatovány a došlo k silné polarizaci názorů mezi aktéry. Stát požadoval rychlou reformu z toho důvodu, že Nejvyšší správní soud byl zahlcen azylovou agendou, která musí být ze zákona vyřizována přednostně. V návrhu novely Ministerstva vnitra měl být zaveden institut nepřipustnosti kasační stížnosti, tedy její zrušení. Toto řešení mělo odlehčit Nejvyššímu správnímu soudu, který stejně vyhodnotil drtivou většinu žádostí negativně. Nicméně by tak byli samozřejmě vyloučeni z možnosti kasační stížnosti i oprávnění žadatelé. (Český helsinský výbor 2006: 24) Při vyjednávání o novele se v subsystému střetávají všechny zjištěné rámce. Nevládní sektor, sponzor rámce „Lidskoprávní AP“ upozorňuje na problematické aspekty novely, zároveň se řešená „issue“ dostane až k Veřejnému ochránci práv a UNHCR, kteří ji taktéž kritizují. (Kučera 2005: online) Ani zde nelze hovořit o tom, že by téma subsystém opustilo, neboť AP je součástí agendy obou zmíněných aktérů. Situaci však lze patrně označit za *venue shopping* – aktéři subsystému, kteří nejsou reprezentanti dominantního rámce (nevládní sektor a někteří poslanci) se snaží přitáhnout pozornost ke svému vidění problémů u aktérů z jiných fór, aktérů z jiných úrovní. UNHCR i Veřejný ochránce práv jsou aktéři vyšší úrovně a je zde tedy šance, že *venue shopping* bude úspěšný. Díky těmto zásahům tedy nakonec není kasační stížnost zcela zrušena, je zavedena její modifikace, tzv. nepřijatelnost kasační stížnosti, což lze považovat za kompromis, ačkoliv měřítko přijatelnosti jsou nastavena velice přísně.<sup>31</sup> Nevládní sektor (dlouhodobě) v tomto kontextu poukazyval na to, že praktické by bylo zřízení nezávislého a úplného soudního přezkumu správních rozhodnutí, myšlenka však byla odmítnuta. (Hradečná 2005: online) Tato novela tedy zpřísňuje a ztěžuje možnost žadatelů o azyl uplatnit mimořádný opravný prostředek, ačkoliv nebyla přijata její původní, přísnější verze. Změnou prochází též Správa uprchlických zařízení. Mění se způsob financování pobytu v zařízení, na němž se cizinci doposud pouze spolupodíleli v případě, že disponovali

---

<sup>31</sup> Detailně ke kasačním stížnostem v azylovém právu např. Kučera, V. *K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti*. Kancelář Veřejného ochránce práv, Brno. 2005. Dostupné z [www: http://www.unhcr-centraleurope.org/\\_assets/files/content/resources/pdf\\_cz/evaluation\\_and\\_research/publ\\_kucera\(1\).pdf](http://www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/resources/pdf_cz/evaluation_and_research/publ_kucera(1).pdf)

určitými zdroji. Nyní pobyt částečně hradit musí, přičemž novela dokonce umožňuje osobní prohlídku, existuje-li podezření, že cizinec vlastnictví finančního obnosu nepřiznal. Novela je obecně restriktivní a přináší víceméně výhradně zhoršení podmínek pro žadatele o azyl, a to nejen výše zmíněné, ale i v oblasti přístupu na trh práce, přístupu ke zdravotní péči, svobodě pohybu. Pozitivní změny jsou spatřovány v oblasti péče o nezletilé bez doprovodu. (Český helsinský výbor 2006: 25-31)

I v roce 2006 došlo k poklesu žádostí o azyl, což je již několik let celoevropským trendem. Žadostí bylo 3 016, z čehož 268 osob získalo azyl a 96 nějakou ze subsidiárních forem ochrany (doplňková ochrana či překážky k vycestování). Dlouhodobě se v ČR snižuje počet evidovaných žádostí o azyl, avšak mírně stoupá počet kladně vyřízených žádostí (v poměru k počtu žádostí). Trend snižování počtu žádostí je důsledkem Dublinského nařízení II.

Zákon o azylu byl opět několikrát novelizován,<sup>32</sup> přičemž některé z těchto novel byly zásadního významu a dělo se tak zejména z důvodu nutnosti implementovat Společný evropský azylový systém. Zákon č. 165/2006 Sb. do českého azylového práva zavádí tzv. kvalifikační směrnici 2004/83/ES, o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany. Směrnice se mimo jiné zabývá opatřeními o subsidiárních formách ochrany. Tato směrnice zavádí institut mezinárodní ochrany, který nabývá formy buď azylu, nebo doplňkové ochrany – zcela nová je pro českou legislativu tedy doplňková ochrana, která tímto nahrazuje stávající opatření, tzv. překážky vycestování. (Rada vlády pro lidská práva 2007: 90-100) Žadatel podává jen jednu žádost – o mezinárodní ochranu, a buď mu je, nebo není, udělen azyl či doplňková ochrana. V případě ztráty azylu je zkoumáno, není-li možné udělení doplňkové ochrany, což je vnímáno jako určitá vstřícnost v přístupu. Celkově úprava doplňkové ochrany je vstřícnější, než dosavadní udělování překážek k vycestování – dochází ke zrovnoprávnění při provozování živnosti a zvýhodnění při přiznávání sociální podpory. Toto nastavení však naráží na byrokratické překážky v praxi (Český helsinský výbor 2007: 28)

---

<sup>32</sup> Zákon č. 112/2006, Zákon č. 136/2006, Zákon č. 165/2006 Sb. a Zákon č. 473/2006 Sb.

V tomto roce též došlo k zajímavé významné události. Přes klesající počty žádostí o azyl zaznamenala Česká republika neobvykle vysokou migrační vlnu státních příslušníků z Egypta. Celá situace vyústila v poměrně zajímavou kauzu – několik desítek Egyptanů při mezipřistání v Praze požádalo v tranzitním prostoru letiště o mezinárodní ochranu. Prostor letiště určený pro tyto situace však začali samovolně opouštět, k dalším incidentům dále došlo v přijímacím středisku ve Velkých Přílepech, které čekatelé na rozsudek násilně opustili. Dle Ministerstva vnitra byli Egyptané, kteří o azyl požádali, tzv. ekonomičtí migranti a nebyl žádný důvod k udělení mezinárodní ochrany. (Ministerstvo vnitra ČR 2007: 94) Nevládní organizace tento krok kritizují a v souvislosti s kauzou poukazují na problém s žádostmi o azyl podanými v prostoru letiště. Právní postavení takových žadatelů je oslabeno bez zjevného důvodu; při kritice se například Český helsinský výbor odvolává na přijímací směrnici a na rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva. (Český helsinský výbor 2007: 32-33)

S největší pravděpodobností mají tyto události určitý vliv na podobu další novely (projednávané během roku 2006 v období, kdy došlo k incidentům) která přináší další restrikce v azylovém zákoně. V důsledku výše popsaných událostí je uzákoněna nová úprava řízení o mezinárodní ochraně na letišti, kdy žadatel musí vyčkat v prostoru mezinárodního letiště, dokud není jeho žádost posouzena, což může být až 120 dní. Český helsinský výbor doslova uvádí: *„Krom toho, znění chystané novely se připravovalo v průběhu roku 2006 a bohužel pro všechny bylo poznamenáno mimořádnými událostmi ze srpna a září, kdy došlo k organizovanému hromadnému útěku žadatelů o udělení azylu, resp. mezinárodní ochrany zejména egyptské státní příslušnosti z přijímacích středisek, o čemž se zmiňujeme výše. Některé podstatné změny jsou tudíž jen příliš restriktivní reakcí na výše popsané události.“* (Burdová – Hradečná 2007: 34) Mimo jiné je touto novelou 379/2007 Sb. implementována procedurální směrnice č.2005/85/ES, *o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka*. Mezi nejzásadnější změny přinesené touto směrnicí patří: *„(...) vypuštění stávajícího omezení (tj. dvouleté lhůty) pro podávání opakovaných žádostí o mezinárodní ochranu, možnost stanovit žadateli o azyl povinnost setrvat v přijímacím středisku až do vycestování, novou úpravu řízení o mezinárodní ochraně na letišti, zpřísnění podmínek pobytu cizinců, kteří porušili povinnost ve stanovené lhůtě vycestovat z území České republiky či možnost k určování věku nezletilých žadatelů o mezinárodní ochranu bez doprovodu zákonného zástupce použít*

*lékařské vyšetření, pokud panují pochybnosti o jím udávaném věku.*“ (Rada vlády pro lidská práva 2008: 91) Jde o poslední z potřebných směrnic.

I v roce 2007 nadále pokračuje celoevropský trend snižujících se počtů žádostí o azyl. V České republice to bylo 1 878 žádostí, z nichž azyl získalo 191 a stejný počet i doplňkovou ochranu.

## **8.2 Roky 2008 až 2013**

V roce 2008 se začaly projevovat dopady uzákoněné procedurální směrnice. Jak je zmíněno výše, směrnice umožňuje podat opakovanou žádost o azyl bezprostředně po rozsudku o neudělení mezinárodní ochrany, přičemž dříve zde byla dvouletá lhůta. Žadatelé o azyl této možnosti hojně využívali a opakované žádosti tak v tomto roce tvořily více než třetinu všech podaných žádostí. V tomto roce došlo pouze k drobným úpravám legislativy,<sup>33</sup> týkaly se zvýšení kapesného čekatelům na vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu a uzákonění detenčních zařízení jako jednoho z míst, z nichž je možné požádat o mezinárodní ochranu. (Rada vlády pro lidská práva 2009: 106) I roky 2009 a 2010 byly z legislativního hlediska poměrně klidnými lety, azylový zákon prodělal jen málo změn, které jsou spojeny s úpravami jiných zákonů. (MVČR 2010: 29, MVČR 2011: 115-117) Nadále se snižuje množství žádostí o mezinárodní ochranu, viz tabulka se souhrnnými údaji. I v těchto letech bylo patrné velké množství opakovaných žádostí podávaných na základě procedurální směrnice. (Rada vlády pro lidská práva 2010: 105, MVČR 2011: 115-117) Vzhledem k nízkému počtu žádostí dokonce došlo v roce 2010 k uzavření přijímacího střediska Vyšší Lhoty a jeho funkci nahradilo doposud ubytovací středisko Zastávka u Brna. Zároveň přetrvává problém s nezletilými cizinci bez doprovodu a rodinami s nezletilými dětmi, kteří jsou umístováni do zařízení pro zajištění cizinců. Nevládní organizace (například OPU, Český helsinský výbor) upozorňují na to, že tato praxe je v rozporu s Úmluvou o právech dítěte. (Rada vlády pro lidská práva 2010: 105, MVČR 2011: 115-117)

Stále stejný trend, opět nižší počet žádostí o mezinárodní ochranu a velké množství z nich podáváno opakovaně, přetrvává i v roce 2011. Nově přibyly žádosti o prodloužení dříve udělené doplňkové ochrany, přičemž téměř všechny byly vyřízeny kladně. V tomto roce dochází k několika důležitým rozsudkům Nejvyššího správního soudu, týkají se možných změn spojených s tzv. arabským jarem, které v tomto roce propuklo.

---

<sup>33</sup> Zákon č. 129/2008 Sb., Vyhláška č. 198/2008 Sb.

Během jara tohoto roku došlo k pádu autoritářských režimů v některých státech severní Afriky, zejména v Tunisku a Egyptě. (Rada vlády pro lidská práva 2013: 73-75) Zákon o azylu nebyl v tomto roce přímo novelizován, změnu však přinesl zákon č. 303/2011 Sb., který mění soudní správní řád. Dochází ke sjednocení lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany na 15 dní. (MVČR 2012: 24) Rok 2012 se trochu liší z toho důvodu, že došlo k novele zákona o azylu<sup>34</sup> v důsledku transpozice dvou směrnic, v platnost nicméně vešla až v roce 2013. Jednalo se o tyto dvě směrnice - 2011/51/EU která určuje, že osoba požívající mezinárodní ochrany může získat status dlouhodobě pobývajících rezidenta, což má zásadní vliv na možnosti jejich mobility po Evropské unii, a transponovaná kvalifikační směrnice 2011/95/EU, která podává jednotnou definici těch, kterým má být v některém z evropských států udělena mezinárodní ochrana. Konkrétní změny v české azylové politice jsou například ty, že směrnice prodlužuje doplňkovou ochranu o nejméně dva roky a dává osobám, které ji získaly, možnost přístupu ke státnímu integračnímu fondu. (Rada vlády pro lidská práva 2013:76) Dle expertů se nejedná o výrazně zásadní změnu v azylové legislativě, nicméně tato novelizace je diskutabilní z toho důvodu, že ačkoliv je odůvodňována zejména nutností přijetí evropských směrnic, přináší též množství změn nijak nevyházejících ze závazků vůči EU. Z nich je nejzásadnější nejspíš možnost umístění žadatelů o mezinárodní ochranu do zařízení pro zajištění cizinců (ZZC) namísto přijímacího střediska. Dle expertů z nevládních organizací se jedná o zbavování svobody žadatelů, a ačkoliv návrh nakonec stanovuje povinnost podat rozsudek o povinnosti setrvání v ZZC během pěti dnů, nejedná se o pozitivní vývoj azylové legislativy. (Holá 2012: online) V roce 2012 došlo též k rozsudku, který měl později, v roce 2014, za důsledek změnu této legislativy. Šlo o rozsudek Evropského soudu pro lidská práva v kauze *Buishvili vs. Česká republika* (MVČR 2015: 18)

V roce 2013 se projevují efekty poslední novely azylového zákona popsané výše. Jeví se v určitých aspektech v praxi jako problematická a v rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Český právní řád neobsahuje definici, která by zcela jasně určovala konkrétní podmínky přechodu mezi jednotlivými druhy zajištění (dle zákona o pobytu cizinců, dle zákona o azylu) a došlo k situaci, kdy cizinec pobýval v ZZC a jen se měnily režimy zajištění. Je opakovaně prodlužována doba rozhodování o udělení mezinárodní ochrany. Problémem se zabýval Veřejný ochránce práv i Nejvyšší

---

<sup>34</sup> Zákon č. 103/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991



správní soud, který vydal rozsudek o nepřiměřenosti těchto postupů. Ministerstvo vnitra na základě těchto událostí změnilo svůj postup. (Rada vlády pro lidská práva 2014: 79-81)

### **8.3 Rok 2014 až současnost**

V tomto období (s rokem 2014) se začíná v důsledku stále trvajících válečného konfliktu v Sýrii vyhrocovat debata o přijímání uprchlíků z této a dalších mimoevropských zemí, množství uprchlíků míří například z Afghánistánu, Iráku či Eritrey. Tato diskuze se dostává na celospolečenskou úroveň jak v celé Evropské unii, tak i v České republice. Státy jižní Evropy přestávají zvládat příchod značného množství uprchlíků a EU se snaží ustanovit krizovou agendu pro řešení situace. Jen za rok 2015 přišlo ve Středozemním moři o život více než 1500 lidí při pokusu dostat se ke břehům Itálie. Z těchto důvodů se začíná hovořit o uprchlické krizi, které musí Evropa čelit a evropské instituce se snaží přijít s řešením, jak pomoci těmto nárazníkovým státům a spravedlivě rozdělit řešení této výzvy mezi všechny evropské státy. Jako řešení situace Evropská Komise představuje kvóty pro přijímání uprchlíků podle tzv. distribučního klíče, které jsou závazné pro všechny země EU. Jde o projev solidarity států, které mají velmi nízké počty žádostí o azyl (jako například ČR) se státy, které jich naopak zaznamenávají velké množství (v roce 2014: Německo 203 tisíc, Švédsko 81 tisíc, Itálie 65 tisíc, Maďarsko 43 tisíc), přičemž ČR má dle distribučního klíče přijmout celkem 525 uprchlíků natrvalo (přesídlení), a zhruba 3000 lidí ročně do azylového řízení (relokace).<sup>35</sup> (Rozumek 2015: online) Postoj České republiky k této potenciální kooperaci je od samého počátku negativní. Vláda například na konci roku 2014 odmítla kvóty, které by členským státům určovaly, kolik uprchlíků musí přijmout. Proti kvótám se vyjádřil jak předseda vlády Bohuslav Sobotka, tak ministr vnitra Milan Chovanec, podle jehož názoru nemá Česká republika na přijetí tisíců uprchlíků kapacitu. Česká republika se chce prioritně starat o uprchlíky, kteří vstoupí na její území (což též vyplývá z mezinárodních závazků), nicméně takových osob je minimum, vzhledem k vnitroeuropejské poloze země. Osoby, které by chtěly překročit pozemní hranici ČR, by musely předtím vstoupit do jiného státu EU, který podle Dublinského nařízení musí zahájit řízení o udělení mezinárodní ochrany. (Rada vlády pro lidská práva 2015: 86)

---

Sb., o Policii České republiky

<sup>35</sup> Kvóty jsou pro dva typy situací: přesídlení (resettlement) ze třetí země do země EU, což se týká pouze již uznaných azylantů a relokaci, která se týká přemístění žadatelů o azyl ze země, která je zatížená velkým množstvím žádostí, do jiné členské země. (Rozumek 2015: online)

Toto stanovisko přetrvává až do současnosti, zakotveno je též v Strategii migrační politiky České republiky (MV 2015: 12-13)

V roce 2015 je azylová politika nejbližší opuštění svého subsystému a možnosti dostat se do makropolitické sféry. Jako tzv. *triggering event*, tedy spouštěcí událost, zafungovaly důsledky zejména války v Sýrii – příchod množství uprchlíků do Evropy. Dle PET mohou právě nejrůznější krize zafungovat jako spouštěcí události, které přilákají pozornost veřejnosti, politiků a médií k oblasti, která byla doposud mimo hlavní agendu. (Cairney 2011:10) Dle mediálních analýz se tématu uprchlictví, tzv. uprchlické krize a potažmo azylové politiky dostává zásadně zvětšeného zájmu od jara do podzimu roku 2015, kdy se množství zmínek o tématu v mediálním prostoru zvýšilo cca desetkrát. V lednu se v médiích vyostřovala debata ohledně přijetí 14 syrských rodin s nemocnými dětmi, což obzvláště rezonovalo kvůli pařížským teroristickým útokům. Hlavní zájem se ale tématu dostal v dubnu a květnu, kdy se uskutečnil summit EU, kde byli uprchlíci hlavním tématem, a dále se rozhodlo o konkrétní podobě výše popisovaných kvót. Kvóty byly druhé nejčastější téma zmiňované v kontextu tzv. uprchlické krize.<sup>36</sup> (Newton media 2015: online) Tedy díky krizi (*triggering event*) se tématu dostalo výsadní pozornosti na Summitu EU (agenda významnější instituce) a též zvýšené pozornosti v médiích.

Lze říci, že též v rámci původního subsystému se objevují noví aktéři. Do Poslanecké sněmovny byl zvolen nový poslanecký klub, jehož existence je z velké části založená na vymezování se vůči imigraci – Úsvit přímé demokracie (v současnosti Úsvit – národní koalice). Ačkoliv se nejedná o zásadně mocnou politickou sílu,<sup>37</sup> co se týče politické agendy, migrace a potažmo tedy i nastavení azylové politiky, zastává u tohoto hnutí velice podstatnou pozici. V Poslanecké sněmovně po celé předchozí zkoumané období takový subjekt neexistoval.

Co se týče rámování, výrazně převládá restriktivní postoj vůči azylové politice a z podrobnějších aspektů získávají více na oblibě ty, které zobrazují žadatelé o azyl jako bezpečnostní riziko. Téma AP začíná být výrazně propojeno s EU (což je technicky po celou dobu, ale například v médiích je tzv. uprchlická krize velice často zobrazována v kontextu s přijetím kvót, viz Newton 2015) a aktéři se skrze něho vůči EU vymezují. Prvkem, který se sice v prepisech jednání PS neobjevuje, ale jinak rezonuje celým

---

<sup>36</sup> Na prvním místě jsou „Uprchlíci a islám“, na druhém „Uprchlíci a kvóty“, dále „Uprchlíci a bezpečnost“ a nakonec „Uprchlíci a sociální otázky“. (Newton media 2015: online)

<sup>37</sup> Ve volbách v roce 2013 získal Úsvit 14 mandátů, v současnosti má však pouze 7 členů.

diskurzem, jsou již zmiňované kvóty. Objevuje se nový jev, kdy azylová politika je často ztotožňována s Evropskou unií a s jejími nástroji.

V roce 2015 je též představena rozsáhlá novela azylového zákona, zákon č. 314/2015 Sb., která dokončuje proces transpozice procedurální a přijímací směrnice na národní úrovni (Směrnice 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a směrnice 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu). Procedurální směrnice má za cíl ještě více sjednotit standardy azylových řízení, přijímací směrnice má potom zajistit stejné materiální podmínky žadatelům a vyjasnit pravidla ohledně zajišťování žadatelů o mezinárodní ochranu. (Tatcheva, Holá 2016: online) Dle expertů patří mezi pozitivní změny například to, že je rozšířena definice pronásledování i o tzv. pronásledování na kumulativním základě<sup>38</sup> a též je zavedena obecná definice zranitelné osoby – rodiny s dětmi či traumatizovaní lidé, kterým musí být poskytnuta speciální podpora. Takováto definice doposud v zákoně chyběla. (Rada vlády pro lidská práva 2016: 76)

Novela dále představuje „nové pojetí institutu opakovaných a zjevně nedůvodných žádostí o udělení mezinárodní ochrany,“ (MVČR 2016: 21) Dle změněné procedurální směrnice je zaveden termín „evropská bezpečná třetí země“, což je takový stát, který ratifikoval Ženevskou úmluvu a Evropskou dohodu o lidských právech, má zavedenou legislativní úpravu azylových řízení a cizinec vstoupit přes tento stát na území České republiky. Tyto státy určuje vyhláška č. 328/2015 Sb., a v současnosti jde o Moldavsko a Černou Horu. Žádosti od žadatelů přicházejících z těchto zemí jsou charakterizovány jako tzv. nepřipustné, stejně tak jako opakované žádosti, které tvořily až 50 % podávaných žádostí. Nyní je povoleno podat jednu opakovanou žádost, přičemž všechny ostatní podléhají mnohem přísnějšímu procesu. (Tatcheva, Holá 2016: online) Za negativní změnu lze považovat prodloužení lhůty na vydání rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany z 90 dní na 6 měsíců. Tuto lhůtu lze ve zvlášť komplikovaných případech ještě prodloužit, a to až na 18 měsíců. Je zde využita maximální lhůta, kterou směrnice umožňuje. Vzhledem k nízkému počtu žádostí o mezinárodní ochranu v porovnání s jinými evropskými zeměmi je toto rozhodnutí jen těžko zdůvodnitelné (Rada vlády pro lidská práva 2016: 77)

## 9. Zodpovězení výzkumných otázek a závěr

Jak vysvětluji dříve v práci, samotný vstup do EU v roce 2004, od něhož jsem původně vývoj chtěla charakterizovat, nepřinesl pro azylovou politiku žádné výrazné změny, neboť legislativa se na vstup do EU a na inkorporaci SEAS připravovala již od vzniku Amsterodamské smlouvy, a první zákon uzpůsobující českou legislativu pro tuto událost byl přijat již v roce 2000. Chceme-li identifikovat v azylové politice období na základě reálného vývoje legislativy a politického dění, půjde o období, která jsem pro přehlednost vytyčila již na začátku a se kterými pracuji v rámci analýzy: 2000 až 2007, 2008 až 2013 a 2014 až současnost. První období je fáze velkých legislativních změn a utváření základní podoby azylové politiky, která víceméně přetrvává dodnes. Hlavním rysem je implementace evropské legislativy a časté změny, novelizace azylového zákona. Druhé období je klidná fáze, která nepřináší příliš změn ani významných momentů. Poslední období je výrazné, neboť se téma azylové politiky dostává do veřejné diskuze a mediálního diskurzu. Na základě teorie přerušované rovnováhy je však zkoumaných šestnáct let azylové politiky možno rozdělit na období inkrementálních změn odehrávajících se v subsystému, a období rychlé změny, kdy se politika dostane do makropolitické sféry. K této změně došlo v letech 2014/2015. Nelze patrně určit jednu konkrétní událost, která by tento posun způsobila, dle Cairneyho však může tzv. triggering event, která spouští posun politiky výš v agendě, mít například i podobu určité krize. V tomto případě tedy můžeme hovořit o tzv. uprchlické krizi jako o soustavě událostí, které dostaly azylovou politiku ze subsystému do makropolitické sféry. Za konkrétní politickou změnu pak lze považovat poslední novelu zákona, která zpřísňuje pravidla udělení azylu. Zde je ještě nutno podotknout, že ačkoliv i v předchozích obdobích se odehrály některé mimořádné události, žádná z nich neposunula azylovou politiku mimo subsystém.

V následující tabulce uvádím podrobné shrnutí těch nejdůležitějších událostí a politických změn ve zkoumaném období:

---

<sup>38</sup> „Za pronásledování je tak považováno také „vícestupňové jednání, která ve svém souběhu dosahují intenzity pronásledování““ (Rada vlády pro lidská práva 2016: 77)

**Tabulka 13: Shrnutí důležitých událostí v azylové politice od roku 2000 do roku 2016**

Rok	Zákon/novela	Charakteristika změn v zákoně	Mimořádné události
2000	Nový AZ 325/1999 Sb.	Vstřícnější k žadatelům než původní zákon	
2001		Rapidní zvýšení počtu žádostí o azyl kvůli rigidnímu cizineckému a benevolentnímu azylovému zákonu	
2002	Novela AZ 2/2002 Sb.	Snaha zamezit zneužívání – restrikce v zákoně	
2003			Čečenská válka <sup>39</sup>
2004	Novela AZ 222/2003 Sb., Novela AZ 529/2004 Sb.		Čečenská válka
2005	Novela AZ 57/2005 Sb.	2003/9/ES, minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl 2003/86/ES, právo na sloučení rodiny Nařízení Rady ES č. 343/2003 (Dublin II.)	
	Novela AZ 350/2005 Sb.	Nepřijatelnost kasační stížnosti	
2006	Novela AZ 201/2004 Sb. (platí až 2006)		
	Novela AZ 165/2006 Sb.	2004/83/ES, o min. normách, které musí splňovat žadatelé o azyl Zavádí institut mezinárodní ochrany a zavedení doplňkové ochrany	Hromadné útoky z detencí <sup>40</sup>
2007	Novela AZ 379/2007 Sb.	2005/85/ES, procedurální směrnice o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka Novela je restriktivní	
2010			Arabské jaro <sup>41</sup>
2014	Novela AZ 101/2014 Sb.		
2015	Novela AZ 314/2015 Sb.	2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu	Uprchlická krize ČR odmítá kvóty
2016			ČR odmítá kvóty

Zdroj: Autorka

Výzkumem rámců v politických debatách spojených se změnami v azylové legislativě jsem zjistila, že se v české azylové politice se od roku 2000, resp. 1999, objevují tři hlavní rámce, kterými relevantní aktéři operují – restriktivní azylová politika, azylová

<sup>39</sup> V letech 1999 až 2009 probíhala tzv. druhá rusko - čečenská válka. Ruská federace zahájila válku proti separatistickému Čečensku. Válečný konflikt způsobil silnou uprchlickou vlnu, která směřovala i do Evropy. Roky 2003 a 2004 jsou v tomto ohledu nejkritičtější, což platí i pro ČR. (Buchlovská, 2008)

<sup>40</sup> V tomto roce zaznamenala ČR neobvyklé množství žádostí o mezinárodní ochranu od státních příslušníků Egypta. Několik desítek osob podalo žádost o MO v tranzitním prostoru letiště, který však během vyřizování žádosti začali opouštět. Podobné incidenty, které se neobešly bez násilí, se odehrály v přijímacím středisku Velké přilepy. Viz kapitola 8.1.3; (Ministerstvo vnitra ČR 2007: 94, Český helsinský výbor 2007: 32-33)

<sup>41</sup> Tímto termínem se označují revoluce proti autoritářským režimům, které započaly v roce 2011 v Tunisku, dále se rozšířily do Egypta, Jemenu, Bahrainu, Libye a Sýrie, kde šlo o počátek doposud trvající války. (Amnesty International 2016: online)

politika s důrazem na lidská práva, a nakonec neutrální zobrazení, které řeší věci praktického rázu a zdůrazňuje rovnováhu. Každý z těchto rámců má několik různých konkrétnějších aspektů, které jsou střídavě využívány. Zejména v posledním období je dobře identifikovatelný v rámci restriktivního rámce aspekt „uprchlíci jako nebezpečí“. Pokud posuzuji, který z uvedených rámců je převládající, je možno konstatovat, že se v Poslanecké sněmovně za celé zkoumané období vystřídaly v dominantní pozici rámce dva – lidskoprávní a restriktivní azylová politika. Třetí identifikovaný rámec, tedy neutrální azylová politika, je těžko nalézt jako dominantní, neboť aktéři, kteří ho prosazují, většinou neužívají silné deklaráce, jako sponzoři předešlých rámců.

**Tabulka 14: Shrnutí důležitých událostí v azylové politice od roku 2000 do roku 2016 spolu s dominantními rámci**

Rok	Zákon/novela	Charakteristika změn v zákoně	Dominantní rámce z diskuze v PS
2000	Nový AZ 325/1999 Sb.	Vstřícnější k žadatelům než původní zákon	Lidskoprávní AP, hlavní aspekty jsou humanismus a migrace jako užitečný/globální jev
2001		Rapidní zvýšení počtu žádostí o azyl kvůli rigidnímu cizineckému a benevolentnímu azylovému zákonu	
2002	Novela AZ 2/2002 Sb.	Snaha zamezit zneužívání – restrikce v zákoně	
2003			
2004	Novela AZ 222/2003 Sb., Novela AZ 529/2004 Sb.		
2005	Novela AZ 57/2005 Sb.	2003/9/ES, minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl 2003/86/ES, právo na sloučení rodiny Nařízení Rady ES č. 343/2003 (Dublin II.)	
	Novela AZ 350/2005 Sb.	Nepřijatelnost kasační stížnosti	
2006	Novela AZ 201/2004 Sb. (platí až 2006)		
	Novela AZ 165/2006 Sb.	2004/83/ES, o min. normách, které musí splňovat žadatelé o azyl Zavádí institut mezinárodní ochrany a zavedení doplňkové ochrany	
2007	Novela AZ 379/2007 Sb.	2005/85/ES, procedurální směrnice o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka Novela je restriktivní	
2010			
2014	Novela AZ 101/2014 Sb.		Restriktivní AP, hlavními aspekty jsou varování před neslučitelností kultur + cizinci jako bezpečnostní hrozba
2015	Novela AZ 314/2015 Sb.	2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu	
2016			

*Zdroj: Autorka*

Výsledky podrobné analýzy faktického vývoje událostí azylové politiky a výzkum rámování azylové politiky v parlamentních debatách ukazují, že to, jakým způsobem se hovoří o tématu v Poslanecké sněmovně, nemusí kopírovat to, jaká politika ve skutečnosti je. V tomto fóru probíhá souboj mezi perspektivami, aktéři na sebe reagují a snaží se upevnit svou pozici, nebo naopak rozmělnit stávající monopolní pozice. Ač tedy v prvním období sledované politiky (2000 – 2006) převládal rámec lidskoprávní, řada přijatých změn měla v konečném důsledku restriktivní charakter. Nicméně byla

přijata i opatření, která činila azylovou politiku „měkčí“. Naopak poslední období od vypuknutí uprchlické krize s sebou přináší shodu v rámování dané politiky a nastavení dané politiky. Doposud však v posledním období byla přijata pouze jedna legislativní změna, proto teprve čas ukáže další vývoj. Je možno však předpokládat, s ohledem na současný převládající restriktivní rámec, že budou častěji přijímána opatření restriktivního charakteru. Otázkou zůstává, nakolik jsou tato zpřísnění důsledkem vystoupení azylové politiky z uzavřeného okruhu aktérů v důsledku významné vnější události (uprchlická krize), neboť lze konstatovat, že i většina předchozích novel azylového zákona byla spíše restriktivního charakteru. V následující tabulce je znázorněno rozdělení časového vývoje politiky dle PET.

**Tabulka 15: Azylová politika dle PET a teorie rámců**

<b>AP dle PET</b>	<b>Dílčí definovaná období</b>	<b>Převládající rámce</b>	<b>Aspekty (jsou-li výrazné)</b>
<b>Fáze stability</b>	2000-2007	Lidskoprávní	humanismus
			migrace jako užitečný jev
	2008-2013	-	-
<b>Fáze změny</b>	2015 - současnost	Restriktivní	aspekt varování před neslučitelností kultur + cizinci jako bezpečnostní hrozba

*Zdroj: Autorka*



## Summary

This thesis is about the development of asylum policy in Czech Republic through the years 2000 to 2016. Asylum policy is relatively a new thing in the Czech Republic, since until the year 1989 it was more a country that produced refugees than accepted. Therefore, in the 90's, a whole new policy area must have been established and international documents ratified, since asylum is an area that lays very much on the grounds of international accordance. Around the year 2000, the country started to adapt the policy for admission in the EU – since the asylum policy is a part of the EU communitarian law, there had to be many changes done as to the acceptance of the directives needed.

The development of asylum policy is analyzed in two levels – first, the development is categorized as to factual, legislative and practical changes. In this part, three main stages were identified – the first one, from the year 2000 to the year 2007, is the period of main changes, where the policy is basically being established and the legislative changes very often. The second phase 2008 to 2013, can be defined as very placid, with no important changes in the field of asylum policy. The last period starts in the year 2014 and it is different because the asylum policy, because of the refugee crisis, gets to the top of agendas of important actors and overall becomes an important public topic.

The second part of the analysis is held through a public policy theory – Punctuated Equilibrium Theory. According to the PET, only two periods may be identified. The PET theory recognizes two main types of phases – long periods of stability and periods of quick changes. The stable period in this case is from the year 2000 to the year 2014, when the triggering event (refugee crisis) emerges and causes a change in the policy. Also, frame analysis is used for the better understanding of positions of the actors. Frame analysis is applied on the Parliamentary debate throughout the whole period and three main frames are identified – the “restrictive asylum policy frame”, the “human rights asylum policy frame” and the “neutral – practical frame”. Each of the frames has got various aspects, whose frequency changes over time. In the current period, the “restrictive asylum policy frame” is dominant in the area.

## Použitá literatura

BAUMGARTNER, Frank R. a Bryan D. JONES. *Agendas and Instability in American Politics*. 2. vydání. Chicago: University of Chicago, 2009. ISBN 978-0-226-03953.

BAUMGARTNER, Frank R., Bryan D. JONES a James L. TRUE. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, Paul A., ed. *Theories of the Policy Process*. 2. USA: Westview Press, 2007, s. 155-187. ISBN 0813343593.

BUCHLOVSKÁ, Michaela. *Integrace čečenských azylantů do české společnosti*. Praha, 2008. Magisterská diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Filozofická fakulta, Katedra sociologie. Vedoucí práce PhDr. Oleg Suša, CSc.

BARŠA, Pavel a Andrea BARŠOVÁ. *Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. 1. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. ISBN 80-210-\*\*\*\*-\*

BURDOVÁ-HRADEČNÁ, Pavla. Problematika azylu a postavení cizinců. In: ČESKÝ HELSINSKÝ VÝBOR. *Zpráva Českého helsinského výboru O STAVU LIDSKÝCH PRÁV v České republice v roce 2002*. Praha: Český helsinský výbor, 2003, s. 19-21. Dostupné z www: <http://www.helcom.cz/cs/co-delame/monitorovaci-a-analyticka-cinnost/zpravy-slp/>

ČESKÝ HELSINSKÝ VÝBOR. *Zpráva Českého helsinského výboru o stavu lidských práv v České republice v roce 2000*. 1. Praha: Český helsinský výbor, 2001. ISBN 80-86436-03-9. Dostupné z www: <http://www.helcom.cz/cs/co-delame/monitorovaci-a-analyticka-cinnost/zpravy-slp/>

ČESKÝ HELSINSKÝ VÝBOR. *Zpráva Českého helsinského výboru o stavu lidských práv v České republice v roce 2001*. 1. Praha: Český helsinský výbor, 2001. ISBN 80-86436-03-9. Dostupné z www: <http://www.helcom.cz/cs/co-delame/monitorovaci-a-analyticka-cinnost/zpravy-slp/>

ČESKÝ HELSINSKÝ VÝBOR. Zpráva Českého helsinského výboru o stavu lidských práv v České republice v roce 2005. 1. Praha: Český helsinský výbor, 2006. Dostupné z www: <http://www.helcom.cz/cs/co-delame/monitorovaci-a-analyticka-cinnost/zpravy-slp/>

ČESKÝ HELSINSKÝ VÝBOR. Zpráva Českého helsinského výboru o stavu lidských práv v České republice v roce 2006. 1. Praha: Český helsinský výbor, 2007. Dostupné z www: <http://www.helcom.cz/cs/co-delame/monitorovaci-a-analyticka-cinnost/zpravy-slp/>

ČESKÝ HELSINSKÝ VÝBOR. Zpráva Českého helsinského výboru o stavu lidských práv v České republice v roce 2007. 1. Praha: Český helsinský výbor, 2008. Dostupné z www: <http://www.helcom.cz/cs/co-delame/monitorovaci-a-analyticka-cinnost/zpravy-slp/>

ČESKÝ HELSINSKÝ VÝBOR. Zpráva Českého helsinského výboru o stavu lidských práv v České republice v roce 2008. 1. Praha: Český helsinský výbor, 2009. Dostupné z www: <http://www.helcom.cz/cs/co-delame/monitorovaci-a-analyticka-cinnost/zpravy-slp/>

ČESKÝ HELSINSKÝ VÝBOR. Zpráva Českého helsinského výboru o stavu lidských práv v České republice v roce 2010. 1. Praha: Český helsinský výbor, 2011. Dostupné z www: <http://www.helcom.cz/cs/co-delame/monitorovaci-a-analyticka-cinnost/zpravy-slp/>

ČESKÝ HELSINSKÝ VÝBOR. Zpráva Českého helsinského výboru o stavu lidských práv v České republice v roce 2011. 1. Praha: Český helsinský výbor, 2013. Dostupné z www: <http://www.helcom.cz/cs/co-delame/monitorovaci-a-analyticka-cinnost/zpravy-slp/>

ČESKÝ HELSINSKÝ VÝBOR. Zpráva Českého helsinského výboru o stavu lidských práv v České republice v roce 2012. 1. Praha: Český helsinský výbor, 2013. Dostupné z www: <http://www.helcom.cz/cs/co-delame/monitorovaci-a-analyticka-cinnost/zpravy-slp/>

ČESKÝ HELSINSKÝ VÝBOR. Zpráva Českého helsinského výboru o stavu lidských práv v České republice v roce 2014 a 2015. 1. Praha: Český helsinský výbor, 2016. Dostupné z www: <http://www.helcom.cz/cs/co-delame/monitorovaci-a-analyticka-cinnost/zpravy-slp/>

ČSFR. Zákon ze dne 16. listopadu 1990: o uprchlících. In: *Sbírka zákonů České a Slovenské federativní republiky*. Praha: Federální ministerstvo vnitra, 1990, částka 82, číslo 498

DOSTÁL, Vít, Tomáš KARÁSEK a Michal THIM, ed. *Agenda pro českou zahraniční politiku*. Praha: Asociace pro mezinárodní otázky, 2011. ISBN 978-80-87092-14-9.

FÁBEROVÁ, Andrea. Právo azylu a Evropská unie. Str. 52-76 in ŠTURMA, Pavel et al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2006. 239 s. ISBN 80-858889-79-X.

FLICK, Uwe. *An introduction to qualitative research*. Edition 5. Los Angeles: Sage, 2014. xxvii, 587 stran. ISBN 978-1-4462-6778-3.

GRUŠOVÁ, Anna a Dana NĚMCOVÁ. Lidská práva cizinců. In: ČESKÝ HELSINSKÝ VÝBOR. *Zpráva Českého helsinského výboru o stavu lidských práv v České republice v roce 2000*. 1. Praha: Český helsinský výbor, 2001, s. 33-35. ISBN 80-86436-03-9.

HEJZLAROVÁ, Eva. Samoživitelství jako veřejněpolitický problém: vymezení problému různými aktéry a návrh politiky. Disertační práce. Praha : Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, 2012, 158 s. Vedoucí disertační práce doc. PhDr. Arnošt Veselý, Ph.D.

HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. 3. vyd. Praha: Portál, 2012. 407 s. ISBN 978-80-262-0219-6

HONCŮ, Šárka, Pavlína KOHUTIČOVÁ a Miroslava VYSTAVĚLOVÁ. Azylová politika České republiky pohledem analýzy policy [online]. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity. 2007, s. 18 s. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.iips.cz/cz/publikace/working-papers/azylova-politika-ceske-republiky-pohledem-analyzy-policy/>

HONUSKOVÁ, Věra. Azyl a uprchlictví v České republice. Str. 77-99 in ŠTURMA, Pavel et al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2006. 239 s. ISBN 80-858889-79-X.

HRADEČNÁ, Pavla. Problematika azylu a postavení cizinců. In: ČESKÝ HELSINSKÝ VÝBOR. *Zpráva Českého helsinského výboru o stavu lidských práv v České republice v roce 2001*. Praha: Český helsinský výbor, 2002, s. 84-89. ISBN 80-86436-08-X.

JANŮ, Ivana. Úvod do práva evropských společenství. In: ORGANIZACE PRO POMOC UPRCHLÍKŮM. *Azylové právo ES: Pohled a role nevládních organizací*. Praha, 2004, s. 5-7.

KALVAS, František, Jan VÁNĚ, Martina ŠTÍPKOVÁ a Martin KREIDL. Rámcování a nastolování agendy: Dva paralelní procesy v interakci. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* [online]. 2012, **48**(1), 3-37 [cit. 2016-02-08]. Dostupné z: <http://sreview.soc.cas.cz/cs/issue/122-sociologicky-casopis-czech-sociological-review-1-2012/2196>

KAVANOVÁ, Klára. Evropský pakt o migraci a azylu – společná imigrační pravidla pro členské země EU. *MigraceOnline* [online]. Praha: Multikulturní centrum Praha, 2008, 4 s. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/evropsky-pakt-o-migraci-a-azylu-spolecna-imigracni-pravidla-pro-clenske-zeme-eu>

MIKŠOVÁ, Magdalena. *Azylová politika české republiky v kontextu mezinárodní migrace a azylové politiky evropské unie*. Brno, 2003. Diplomová práce. Masarykova univerzita v Brně. Vedoucí práce PhDr. Csaba Szaló PhD.

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Strategie migrační politiky České republiky. In: *Mvcr.cz* [online]. Praha: MVCR 2015 Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/strategie-migracni-politiky-cr.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Azyl. *Mvcr.cz* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, 2016 [cit. 2016-12-06]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců v České republice za rok 2001. In: *Mvcr.cz* [online]. Praha: MVCR 2002 [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2013.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců v České republice za rok 2002. In: *Mvcr.cz* [online]. Praha: MVCR 2003 [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2013.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců v České republice za rok 2003. In: *Mvcr.cz* [online]. Praha: MVCR 2004 [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2013.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců v České republice za rok 2004. In: *Mvcr.cz* [online]. Praha: MVCR 2005 [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2013.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců v České republice za rok 2005. In: *Mvcr.cz* [online]. Praha: MVCR 2006 [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2013.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců v České republice za rok 2006. In: *Mvcr.cz* [online]. Praha: MVCR 2007 [cit. 2016-12-

23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2013.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců v České republice za rok 2007. In: *Mvcr.cz* [online]. Praha: MVCR 2008 [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2013.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců v České republice za rok 2008. In: *Mvcr.cz* [online]. Praha: MVCR 2009 [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2013.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců v České republice za rok 2009. In: *Mvcr.cz* [online]. Praha: MVCR 2010 [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2013.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců v České republice za rok 2010. In: *Mvcr.cz* [online]. Praha: MVCR 2011 [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2013.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců v České republice za rok 2011. In: *Mvcr.cz* [online]. Praha: MVCR 2012 [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2013.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců v České republice za rok 2012. In: *Mvcr.cz* [online]. Praha: MVCR 2013 [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2013.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců v České republice za rok 2013. In: *Mvcr.cz* [online]. Praha: MVCR 2014 [cit. 2016-12-

23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2013.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců v České republice za rok 2014. In: *Mvcr.cz* [online]. Praha: MVCR 2015 [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2013.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců v České republice za rok 2015. In: *Mvcr.cz* [online]. Praha: MVCR 2016 [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2013.aspx>

MORÁVEK, Jan. Analýza rámců. In: NEKOLA, Martin, Hana GEISLER a Magdalena MOURALOVÁ. *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2011, s. 105-135. ISBN 978-80-246-1865-4.

PIPKOVÁ, Hana. Společná evropská azylová politika: K záměrům a trendům jednotky EURASIL. In: JÍLEK, Dalibor a Renata KLEČKOVÁ. *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 35-44. ISBN 80-210-4058-0.

RADA VLÁDY PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2003* [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2004, Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=302>

RADA VLÁDY PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2004* [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2005, Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=302>

RADA VLÁDY PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2005* [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2005, Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=302>



RADA VLÁDY PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2006* [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2007, Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=302>

RADA VLÁDY PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2007* [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2008, Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=302>

RADA VLÁDY PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2008* [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2009, Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=302>

RADA VLÁDY PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2009* [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2010, Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=302>

RADA VLÁDY PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2010* [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2011, Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=302>

RADA VLÁDY PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2011* [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2012, Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=302>

RADA VLÁDY PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2012* [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2013, Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=302>

RADA VLÁDY PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2013* [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2014, Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=302>

RADA VLÁDY PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2014* [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2015, Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=302>

ROZUMEK, Martin. Společný evropský azylový systém: idea versus realita. *MigraceOnline.cz* [online]. Praha: Multikulturní centrum Praha 2009, 8 s., [cit. 2015-12-05]. Dostupné z: <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/spolecny-evropsky-azylovy-system-idea-versus-realita>

SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. USA: Westview Press, 2007, s. 155-187. ISBN 0813343593.

SCHERER, Helmut. Úvod do metody obsahové analýzy. In: SCHULZ, Winfried a Helmut SCHERER. *Analýza obsahu mediálních sdělení*. 2. Univerzita Karlova v Praze: Karolinum, 2004, s. 29-50. ISBN 80-246-0827-8.

Sdružení pro integraci a migraci. *Žadatelé o mezinárodní ochranu*. [online]. Praha, 2016 [cit. 2016-12-19]. Dostupné z: <http://www.migrace.com/cs/poradna/informace-pro-cizince/zadatele-o-mezinarodni-ochranu>

ŠTURMA, Pavel. *Vztah mezinárodního práva, práva ES/EU a vnitrostátního práva*. Str. 100-110 in ŠTURMA, Pavel et al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2006. 239 s. ISBN 80-858889-79-X.

TABERY, Paulína. První a druhý stupeň nastolování agendy (agenda setting), rámcování (framing) a vypíchnutí (priming). Str. 28-39 In ŠKODOVÁ, Markéta, ed. a ČERVENKA, Jan. *Agenda-setting: teoretické přístupy*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2008. 87 s. ISBN 978-80-7330-151-4.

TKACZYK, Michal, Pavel POSPĚCH a Jakub MACEK. *Analýza mediálního pokrytí uprchlické krize (výzkumná zpráva)*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.

TRAMPOTA, Tomáš. Mediální agenda. Str. 40-47. In ŠKODOVÁ, Markéta, ed. a ČERVENKA, Jan. *Agenda- setting: teoretické přístupy*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2008. 87 s. ISBN 978-80-7330-151-4.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospect. In: SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. USA: Westview Press, 2007, s. 65-92. ISBN 0813343593.

### **Internetové zdroje**

Amnesty International. *The „arab spring“: five years on*. In: Amnesty.org. [online] 2016 [cit. 2016-12-31]. Dostupné z www: <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2016/01/arab-spring-five-years-on/>

Asociace pro právní otázky migrace. *Azyl*. *Asimos.cz* [online], 2016. 2006 [cit. 2016-12-11]. Dostupné z: <http://www.asimos.cz/Zivotni-situace/Azyl/>

Asylum applications. *Statistik Austria: Bundesanstalt Statistik* [online]. Wien: Bundesanstalt Statistik, 2016 [cit. 2016-12-31]. Dostupné z: [http://www.statistik.at/web\\_en/statistics/PeopleSociety/population/migration/asylum/index.html](http://www.statistik.at/web_en/statistics/PeopleSociety/population/migration/asylum/index.html)

Asylwesen: Statistiken. *Bundesministerium für Inneres: Republik Österreich* [online]. Wien: BMI, 2016 [cit. 2016-12-31]. Dostupné z: [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Asylwesen/statistik/start.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/start.aspx)

Azyl a migrácia: Štatistiky. *Ministerstvo vnútra Slovenskej Republiky* [online]. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR, 2016 [cit. 2016-12-31]. Dostupné z: <http://www.minv.sk/?statistiky-20>

BURDOVÁ HRADEČNÁ, Pavla. K novele azylového zákona. In: *MigraceOnline.cz* [online]. Praha: Multikulturní centrum Praha, 2006 [cit. 2016-12-11]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/k-novele-azyloveho-zakona>

ČIŽINSKÝ, Pavel. Novela zákona o azylu č. 165/2006 Sb. *MigraceOnline.cz [online]*. Praha: Multikulturní centrum Praha 2006, 8 s., [cit. 2016-12-18]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/novela-zakona-o-azylu-c-165-2006-sb>

HOLÁ, Eva. Promarněná příležitost? K několika bodům novely zákona o azylu. In: *MigraceOnline.cz [online]*. Praha: Multikulturní centrum Praha, 2012 [cit. 2016-12-22]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/promarnena-prilezitost-k-nekolika-bodum-novely-zakona-o-azylu>

HRADEČNÁ, Pavla. V České republice o azyl raději nežádat. Další novela zákona o azylu hodlá omezit soudní přezkum rozhodnutí ve věcech azylu. In: *MigraceOnline.cz [online]*. Praha: Multikulturní centrum Praha, 16.2.05n. 1. [cit. 2016-12-21]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/v-ceske-republice-o-azyl-radeji-nezadat-dalsi-novela-zakona-o-azylu-hodla-omezit-soudni-prezkum-rozhodnuti-ve-vecech-azylu>

HRONKOVÁ, Markéta, Pavla HRADEČNÁ a Běla HEJNÁ. Nové pořádky azylového zákona. *Econnect: Informační servis pro NNO [online]*. Praha: Econnect/Poradna pro uprchlíky, 2002, 26.6.2002 [cit. 2015-12-07]. Dostupné z: [http://nno.ecn.cz/index.stm?apc=nP2x194391&sh\\_itm=555ee6a3a1c7ea35afe151797cff30f8&sel\\_ids=1&ids%5Bx5a89f0fa1f4be58ead8cb7801dc10b09%5D=1#01](http://nno.ecn.cz/index.stm?apc=nP2x194391&sh_itm=555ee6a3a1c7ea35afe151797cff30f8&sel_ids=1&ids%5Bx5a89f0fa1f4be58ead8cb7801dc10b09%5D=1#01)

Konsorciium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR. Naše poslání. In: *Konsorciium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR [online]*. Praha, 2016 [cit. 2017-01-04]. Dostupné z: <http://www.konsorciium-nno.cz/cz/naseposlani.html>

Kučera, V. *K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti*. Kancelář Veřejného ochránce práv, Brno, 2005. Dostupné z www: [http://www.unhcr-centraleurope.org/\\_assets/files/content/resources/pdf\\_cz/evaluation\\_and\\_research/publ\\_kucera\(1\).pdf](http://www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/resources/pdf_cz/evaluation_and_research/publ_kucera(1).pdf)

ODBOR EU A MEZINÁRODNÍHO PRÁVA MV. Lisabonská smlouva: Informace o Lisabonské smlouvě a změny, které přináší pro oblast vnitřních věcí. *Mvcr.cz [online]*. Ministerstvo vnitra ČR, 2011, 2015 [cit. 2015-12-06]. Dostupné z:

<http://www.mvcr.cz/clanek/agenda-eu-na-mv-lisabonska-smlouva.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>

Naše poslání. *Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR* [online]. 2016 [cit. 2017-01-05]. Dostupné z: <http://www.konsorcium-nno.cz/cz/naseposlani.html>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 491/2004 ze dne 10. března 2004 o zavedení programu finanční a technické pomoci třetím zemím v oblasti migrace a azylu. *Migraceonline.cz* [online]. Praha: Multikulturní centrum Praha, 2004, 14.4.2004 [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/narizeni-evropskeho-parlamentu-a-rady-es-c-491-2004-ze-dne-10-brezna-2004-o-zavedeni-programu-financni-a-technicke-pomoci>

NEWTON MEDIA. Uprchlíci v českých médiích v roce 2015. In: *Newton Media: Mediainfo* [online]. Praha: Magazín NEWTON Media, 2015 [cit. 2017-01-03]. Dostupné z: <http://www.newtonmedia.cz/cs/mediainfo-cz/analyzy/uprchlici-v-ceskych-mediich-v-roce-2015-1/detail>

SUM, Tomáš. Výklad pojmu právo Evropské unie. *www.epravo.cz* [online]. Praha: Epravo, 2005, 2015 [cit. 2015-12-02]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/vyklad-pojmu-pravo-evropske-unie-33552.html>

Reforma evropských institucí. *Euractiv.cz* [online]. EU-Media, s.r.o., ISSN 1803-2486, 2007, neaktualizováno [cit. 2015-12-02]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/print-version/link-dossier/reforma-evropskych-instituci>

Rozdělení pravomocí v Evropské unii. *Eur-lex: Přístup k právu Evropské unie* [online]. 2010, 23.03.2010 [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=URISERV:ai0020>

ROZUMEK, Martin. Uprchlické kvóty. A proč ne? In: *MigraceOnline.cz* [online]. Praha: Migraceonline.cz, 2015 [cit. 2017-01-02]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/uprchlicke-kvoty-a-proc-ne>

TATCHEVA, Jana a Eva HOLÁ. Azylový zákon po velké novele. In: *MigraceOnline.cz* [online]. Praha: Multikulturní centrum Praha, 2016 [cit. 2017-01-04]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/novy-azylovy-zakon>

TABERY, Paulína. Nastolování agendy a proces rámování. *Socioweb-sociologický webzin.* [online]. 03/2009. [cit. 2016-02-10]. Dostupné z: <http://www.socioweb.cz/index.php?disp=teorie&shw=385&lst=105>

UNHCR. Úmluva o uprchlících: Zásadní dokument pro činnost UNHCR. In: *UNHCR The UN Refugee Agency* [online]. 2016 [cit. 2016-12-19]. Dostupné z: <http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/zakladni-informace/umluvy/umluva-o-uprchlicich.html>

### **Stenografické záznamy**

Sněmovní tisk 190 - Vládní návrh zákona o azylu a novela zákona o Policii ČR, všechna čtení

Sněmovní tisk 921 - Vládní návrh zákona o azylu – EU, všechna čtení

Sněmovní tisk 214 - Vládní návrh zákona o pobytu cizinců, všechna čtení

Sněmovní tisk 821 - Novela zákona o azylu, všechna čtení

Sněmovní tisk 882 - Novela zákona o azylu a Policii ČR, všechna čtení

Sněmovní tisk 191 - Novela zákona o pobytu cizinců na území České republiky, všechna čtení

Sněmovní tisk 70 - Novela zákona o pobytu cizinců na území ČR, všechna čtení

Sněmovní tisk 843 - Novela zákona o azylu a Policii ČR, všechna čtení

Sněmovní tisk 30 - Novela zákona o pobytu cizinců na území ČR, všechna čtení

Sněmovní tisk 463 - Novela z. o azylu a o pobytu cizinců na území ČR, všechna čtení

### **Seznam použitých zkratk**

ANO – ANO 2011

AP – azylová politika

AZ – azylový zákon

ČSSD – Česká strana sociálně demokratická

DO – doplňková ochrana

KDU-ČSL – Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová  
KSČM – Komunistická strana Čech a Moravy  
MO – mezinárodní ochrana  
MV – Ministerstvo vnitra  
ODS – Občanská demokratická strana  
OAMP – Odbor azylové a migrační politiky  
PET – Teorie přerušované rovnováhy (Punctuated Equilibrium Theory)  
PS – Poslanecká sněmovna  
SEAS – Společný evropský azylový rámec  
SPD – Strana přímé demokracie  
ST – sněmovní tisk  
SZ – Strana zelených  
UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (Vysoký komisař OSN pro uprchlíky)  
US-DEU – Unie svobody-demokratická unie  
ZZC – zařízení pro zajištění cizinců

## **Seznam příloh**

**Příloha č. 1: Mezinárodní ochrana – shrnutí 1999 – 2015 (obrázek)**

## **Přílohy**

**Příloha č. 1: Mezinárodní ochrana – shrnutí 1999 - 2015**

	Počet žádostí o azyl/mezinárodní ochranu*	Meziroční změna v %	Z toho udělen azyl	Z toho udělena doplňková ochrana	Žádosti o azyl podle státní příslušnosti	Udělený azyl dle státní příslušnosti	Udělená doplňková ochrana dle státní příslušnosti
1999	7 200	77%	80	x	Afghánistán (2312) Srí Lanka (900) Indie (887)	Afghánistán (20) Bělorusko (11) Jugoslávie (9)	x
2000	8 788	22%	133	x	Ukrajina (1145) Moldávie (784) Slovensko (723)	Bělorusko (24) Afghánistán (22) Arménie (16)	x
2001	18 088	106%	83	x	Ukrajina (4420) Moldávie (2 459) Rumunsko (1848)	Bělorusko (25) Írán(10) Jugoslávie (9) Afghánistán (9)	x
2002	8 481	-53%	103	x	Ukrajina (1 674) Vietnam (891) Slovensko (894)	Rusko (28) Bělorusko (23) Afghánistán (17)	x
2003	11 396	34,30%	208	x	Rusko (4851) Ukrajina (2044) Slovensko (1055)	Rusko (62) Afghánistán (30) Arménie (26)	x
2004	5 459	-52,10%	142	x	Ukrajina (1 600) Rusko (1 498) Vietnam (385)	Rusko (45) Bělorusko (29) Kazachstán (9)	x
2005	4 021	-26,30%	251	x	Ukrajina (987) Slovensko (711) Indie (342)	Rusko (69) Bělorusko (47) Arménie (19)	x
2006	3 016	-25%	268	37	Ukrajina (571) Egypt (422) Kazachstán (236)	Bělorusko (66) Rusko (51) Ukrajina (31)	Bělorusko (22) Irák (5) Uzbekistán (3)
2007	1 878	-37,70%	191	191	Ukrajina (293) Turecko (213) Mongolsko (160)	Bělorusko (32) Rusko (31) Ukrajina (19)	Bělorusko (52) Irák (33) Rusko (31)
2008	1 656	-11,80%	157	132	Ukrajina (321) Turecko (251) Mongolsko (193)	Myanmar (26) Bělorusko (19) Rusko (18)	Kuba (60) Irák (19) bez státní příslušnosti (17)
2009	1 258	-24%	75	28	Ukrajina (203) Kazachstán (186) Mongolsko (159)	Myanmar (21) Ukrajina (9) Vietnam (8)	Irák (7) Rusko (7) Kuba (5)
2010	833	-33,80%	125	104	Ukrajina (115) Mongolsko (96) Bělorusko (56)	Myanmar (43) Rusko (18) Ukrajina (11)	Uzbekistán (18) Rusko (17) Irák (11)
2011	756	-9,20%	113	270	Ukrajina (152) Bělorusko (71) Rusko (47)	Myanmar (23) Rusko (18) Uzbekistán (15)	Kazachstán (110) bez státní příslušnosti (53) Bělorusko (30)
2012	753	-0,40%	49	149	Ukrajina (174) Sýrie (68) Bělorusko (54)	Bělorusko (10) Uzbekistán (8) Ukrajina (7)	Bělorusko (25) Sýrie (22) bez státní příslušnosti (17)
2013	707	-6,10%	95	256	Ukrajina (146) Sýrie (69) Rusko (54)	Myanmar (29) Rusko (12) Ukrajina (9)	Sýrie (98) Bělorusko (68) Kuba (30)
2014	1 156	63,5	82	294	Ukrajina (515) Sýrie (108) Vietnam (64)	Ukrajina (25) Rusko (7) Myanmar (6)	Ukrajina (119) Sýrie (71) Kuba (28)
2015	1 525	31,90%	71	399	Ukrajina (694) Sýrie (134) Kuba (198)	Sýrie (29) Ukrajina (7) Moldavsko (6)	Ukrajina (174) Sýrie (101) Kuba (53)



