

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

PŘÍRODOVĚDECKÁ FAKULTA

Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje

Zbyněk Musil

TYPOLOGIE AZYLOVÉ POLITIKY EU VE VZTAHU
K ŽADATELŮM O AZYL

Typology of EU Asylum Policy Towards Asylum Seekers

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Praha 2010

Vedoucí diplomové práce: RNDr. Eva Janská, Ph.D.

Prohlašuji, že jsem předloženou diplomovou práci vypracoval samostatně s využitím literatury a pramenů uvedených v seznamu.

V Praze dne

.....

Využiji příležitosti, abych na tomto místě poděkoval vedoucí své práce RNDr. Evě Janské, Ph.D. za cenné připomínky a podněty v průběhu jejího vzniku. Rád bych zde rovněž poděkoval svým nejbližším za jejich lásku, pochopení a podporu, bez nichž by tato práce nemohla vzniknout.

ABSTRACT

The aim of the thesis is an outline of the evolution of European asylum policy of asylum policies towards asylum seekers within seven EU member countries since 1990. The brief description of common trends in asylum policy in European Union and EFTA (European Free Trade Zone) member countries and outline of current policy towards asylum seekers, where current living conditions are part of it. Also the position of asylum seekers in specific spheres such as education, right to work, financial and social security, health service and accommodation is discussed. Another goal is to compare the practices in the asylum policy in the Czech Republic with the policies towards the asylum seekers of other six EU member countries – Denmark, France, Germany, Republic of Ireland, the Netherlands and the United Kingdom. There is also an introduction of governmental steps which deal with the immigration law or asylum law and therefore regulate the living conditions of asylum seekers in their country.

ABSTRAKT

Cílem této práce je nástin vývoje evropské azylové politiky vůči žadatelům o azyl v rámci sedmi zemí EU po roce 1990. Stručný popis společných trendů v azylové politice v rámci zemí EU a členských zemí EFTA (Evropské zóny volného obchodu) a nástin azylové politiky vůči žadatelům o azyl, kdy životní podmínky jsou jeho součástí. Rovněž je analyzováno postavení žadatelů o azyl ve specifických oblastech jako je vzdělání, právo na práci, finanční a sociální jistoty, zdravotní služby a ubytování. Dalším cílem je srovnání přístupu v azylové politice v České republice s praxí vůči žadatelům o azyl v jiných šesti členských zemích EU – Dánsku, Francii, Německu, Irské republice, Nizozemí a Spojeném království. Také je prezentován úvod k vládním krokům, které se zabývají imigračním zákonem nebo azylovým zákonem a tudíž regulují životní podmínky žadatelů o azyl ve své zemi.

OBSAH

Abstract.....	4
Abstrakt.....	4
OBSAH.....	5
Seznam grafů	7
Seznam tabulek	8
Seznam map	9
Seznam obrázků	9
Seznam Zkratk	10
Základní terminologie	11
1 ÚVOD.....	16
1.1 Současný stav problematiky	16
1.2 Struktura práce	18
Teoretická část.....	20
2 Dostupná Literatura, Data.....	20
2.1 Dostupná literatura.....	20
2.2 Data.....	21
3 Metodika, Objekt studia.....	23
3.1 Ukazatele charakterizující socioekonomickou situaci země.....	23
3.2 Použitý komplexní ukazatel a jeho diskuse	24
3.3 Objekt studia	28
4 Teoretická východiska	30
4.1 Povědomí o cílové zemi.....	32
4.2 Azylová politika státu	33
5 Historie azylu	35
5.1 Vývoj práva azylu do 20. století	35
5.2 Počátky mezinárodní spolupráce, Nansenovy pasy	35
5.3 Vývoj spolupráce po druhé světové válce	36
5.4 Úmluva o právním postavení uprchlíků.....	36
5.5 Uprchlické vlny v moderních dějinách Evropy	39
5.6 Kvantitativní analýza situace v zemích EU/EFTA po roce 1990	40
5.6.1 Vývoj počtu žádostí o udělení azylu po roce 1990 v zemích EU/EFTA	42
5.6.2 Vývoj míry přiznání uprchlického statusu.....	45
6 Vývoj společné EVropské azylové politiky.....	49
7 Klíčové azylové směrnice a nařízení EU	53
7.1 Směrnice Rady 2001/55/ES	53
7.2 Nařízení č. 343/2003, resp. Dublin II	53
7.3 Směrnice Rady 2003/9/ES	54
7.4 Směrnice Rady 2003/86/ES	56
7.5 Směrnice Rady 2004/83/ES	56
7.6 Směrnice Rady 2005/85/ES	56
Empirická část.....	59
8 Azylové politiky vybraných zemí	59

8.1	Dánsko	59
8.2	Francie.....	63
8.3	Irsko	68
8.4	Německo	72
8.5	Nizozemsko.....	77
8.6	Velká Británie	82
9	Problematika uprchlictví v Česku.....	87
9.1	Historie uprchlictví v Českých zemích	87
9.2	Vývoj uprchlické legislativy po roce 1989	88
9.2.1	1990-1992 – Tvorba nového legislativního rámce	89
9.2.2	1993-1998 – Období „Laissez faire“	90
9.2.3	1999-2002 - Další omezení	91
9.2.4	Od roku 2003 do současnosti.....	93
9.3	Řízení o udělení azylu.....	97
9.4	Aspekty ovlivňující kvalitu života žadatelů o azyl v ČR.....	98
9.4.1	Bydlení	98
9.4.2	Pobyt v azylovém středisku	99
9.4.3	Pobyt v soukromí	99
9.4.4	Sociální služby	100
9.4.5	Vzdělání	100
9.4.6	Zaměstnání	101
9.4.7	Zdravotní péče	101
10	Shrnutí výstupů empirické části.....	104
10.1	Kvalita života žadatelů o azyl	104
11	ZÁVĚR	109
12	Seznam použitých pramenů a literatury.....	111
12.1	Literatura.....	111
12.1.1	Knihy.....	111
12.1.2	Články	113
12.1.3	Diplomové a seminární práce	117
12.1.4	Jiné	118
12.2	Prameny	120
12.2.1	Statistické.....	120
12.2.2	Internet	121
13	Tabulkové přílohy.....	125

SEZNAM GRAFŮ

1. Vývoj počtu nových žádostí o azyl v územích EU v letech 1989- 2008 str. 44
2. Vývoj počtu podaných žádostí o azyl v Dánsku v letech 1989 - 2008 str. 61
3. Vývoj míry přiznání mezinárodní ochrany v Dánsku v letech 1995 - 2008 str. 61
4. Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl ve Francii v letech 1992 - 2006 str. 66
5. Vývoj počtu podaných žádostí o azyl ve Francii v letech 1989 - 2008 str. 66
6. Vývoj míry přiznání mezinárodní ochrany ve Francii v letech 1995 - 2008 str. 67
7. Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Irsku v letech 1992 - 2006 str. 69
8. Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Irsku v roce 2008 str. 70
9. Vývoj počtu podaných žádostí o azyl v Irsku v letech 1991 - 2008 str. 70
10. Vývoj míry přiznání mezinárodní ochrany v Irsku v letech 1995 - 2008 str. 71
11. Vývoj počtu podaných žádostí o azyl v Německu a v zemích EU/EFTA celkem v letech 1989 -2008 str. 74
12. Vývoj míry přiznání mezinárodní ochrany v Německu v letech 1995 - 2008 str. 74
13. Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Německu v letech 1992 - 2006 str. 74
14. Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Německu v roce 1995 str. 75
15. Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Německu v roce 2007 str. 75
16. Vývoj počtu podaných žádostí o azyl v Nizozemsku v letech 1989 - 2008 str. 80
17. Vývoj míry přiznání míry mezinárodní ochrany v Nizozemsku v letech 1995 - 2008 str. 80
18. Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Nizozemsku v letech 1992 - 2006 str. 81
19. Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Nizozemsku v roce 2008 str. 81
20. Vývoj počtu podaných žádostí o azyl ve Velké Británii v letech 1989 - 2008 str. 85
21. Vývoj míry přiznání míry mezinárodní ochrany ve Velké Británii v letech 1995 - 2008 str. 85
22. Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl ve Velké Británii v letech 1992 - 2006 str. 86
23. Vývoj počtu podaných žádostí o azyl v Česku v letech 1993 -2009 str. 91
24. Vývoj míry přiznání mezinárodní ochrany v zemích Visegradské čtyřky v letech 1995 - 2008 str. 97
25. Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Česku v letech 1993 -2009 str. 98
26. Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Česku v roce 2009 str. 98
27. Pořadí sledovaných států dle tří ukazatelů charakterizujících jejich vztah jejich vlády k migrantům str. 108
28. Vstřícnost vlády vůči migrantům str. 108

29. Vstřícnost vlády vůči migrantům v oblasti integrace str. 108

SEZNAM TABULEK

1. Terminologická mapa str. 34
2. Vývoj počtu uprchlíků, kteří požádali o azyl v zemích EU/EFTA v letech 1992 - 2006 podle zemí původu str. 44
3. Socioekonomická situace Dánska str. 63
4. Životní podmínky žadatelů o azyl v Dánsku str. 64
5. Socioekonomická situace Francie str. 68
6. Životní podmínky žadatelů o azyl ve Francii str. 68
7. Socioekonomická situace v Irsku str. 72
8. Životní podmínky žadatelů o azyl v Irsku str. 72
9. Socioekonomická situace Německa str. 77
10. Životní podmínky žadatelů o azyl v Německu str. 77
11. Socioekonomická situace Nizozemska str. 83
12. Životní podmínky žadatelů o azyl v Nizozemsku str. 83
13. Socioekonomická situace ve Velké Británii str. 87
14. Životní podmínky žadatelů o azyl ve Velké Británii str. 88
15. Srovnání počtu žadatelů o azyl v Česku pocházejících z Ruské federace v jednotlivých měsících let 2003 -2004 str. 95
16. Socioekonomická situace České republiky str. 104
17. Kvalita života žadatelů o azyl v České republice str. 104
18. Pořadí sledovaných zemí dle vstřícnosti vlády vůči žadatelům, o azyl str. 105
19. Životní podmínky žadatelů o azyl ve vybraných zemích - skóre str. 107
20. Vstřícnost vlády vůči migrantům str. 108
21. Vstřícnost vlády vůči migrantům v oblasti integrace str. 108

SEZNAM MAP

1. Počet podaných žádostí o azyl na 1000 obyvatel v zemích EU/EFTA v roce 1995 str. 45
2. Počet podaných žádostí o azyl na 1000 obyvatel v zemích EU/EFTA v roce 2001 str. 46
3. Počet podaných žádostí o azyl na 1000 obyvatel v zemích EU/EFTA v roce 2008 str. 46
4. Počet podaných žádostí o azyl na 1000 obyvatel v zemích EU/EFTA v roce 1995 str. 47
5. Podíl uznaných žádostí o azyl v zemích EU/EFTA v roce 2001 str. 47
6. Podíl uznaných žádostí o azyl v zemích EU/EFTA v roce 2008 str. 48
7. Schengenský prostor v současnosti str. 51

SEZNAM OBRÁZKŮ

1. Objekt studia str. 30
2. Dendrogram typologie azylových politik ve vztahu vůči žadatelům o azyl vybraných zemí str. 108

SEZNAM ZKRATEK

BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – Úřad Ministerstva vnitra SRN pro uprchlíky.
CEAS	Common European Asylum System – Společný evropský azylový systém.
ECRE	European Council on Refugees and Exiles – Evropská rada pro uprchlíky a exulanty.
ES	Evropské společenství.
EU/EFTA	European Union/European Free Trade Zone – EU/Evropská zóna volného obchodu.
EUMC	European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia – Evropské středisko pro sledování rasismu a xenofobie.
MIPEX	Migrant Integration Policy Index – Index politiky integrace imigrantů.
ODA	Official Development Assistance – Oficiální rozvojová pomoc.
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides – Francouzský úřad na ochranu uprchlíků a osob bez státní příslušnosti.
SOPEMI	Système d'Observation Permanente des Migrations – Systém pravidelného pozorování migrace.
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – Úřad vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky.
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East - Úřad OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě.

ZÁKLADNÍ TERMINOLOGIE

Na úvod je vhodné definovat pojmy, které se budou v následujícím textu vyskytovat.

Azyl - mezinárodní ochrana dotyčné osoby přiznávaná obecně bez časového omezení, poskytovaná jiným státem na svém území. Je založena na principu non-refoulement a charakterizována přístupem k mezinárodně uznávaným uprchlickým právům. Azyl může být udělen i na základě humanitárních důvodů, přičemž posouzení bývá ponecháno v moci úředníků. Důvodem pro získání azylu může být mimo jiné věk žadatele, zdravotní stav, doba trvání azylového řízení, stupeň integrace do společnosti či ochota svědčit proti zločincům.

Azylant - cizinec, kterému stát dle příslušného zákona udělil azyl.

Azylové řízení - výkon správních činností směřující k posouzení skutečností uvedených v žádosti o udělení azylu v souladu s příslušnými právními normami. Je zahájeno podáním žádosti o udělení azylu.

Bezpečná třetí země - země, ve které byl uprchlík fyzicky přítomen před příchodem do země, kde požádal o azyl a kde mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany. Uznávání principu bezpečné třetí země v Evropské unii umožňuje jejímu členskému státu poslat žadatele o azyl zpět do této země poté, co je provedeno urychlené prošetření jeho žádosti (Zákon č. 325/1999 Sb., ve znění zákona č. 2/2002 Sb., o azylu).

Bezpečná země původu - jedná se o zemi, u níž lze na základě tamější právní situace a obecné politické situace prokázat, že v ní nedochází k pronásledování podle článku 9 směrnice 2004/83/ES, k mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu (Směrnice Rady 2005/85/ES). Každý členský stát Evropské unie určuje země, které považuje za bezpečné a informuje o tom ostatní členské státy. Pochází-li žadatel o azyl v zemích Evropské unie z tzv. „bezpečné země“, je jeho žádost vyřízena urychleně a v zásadě je mu azyl odepřen (Zákon č. 325/1999 Sb., ve znění zákona č. 2/2002 Sb., o azylu).

Dobrovolná repatriace - návrat do země původu na základě svobodně projevené vůle k návratu. Stát může, je-li to ve veřejném zájmu, nést náklady spojené s návratem žadatele o azyl nebo cizince, s kterým je vedeno řízení o kasační stížnosti.

Dočasný azyl - uprchlíkům státem poskytovaná dočasná ochrana, většinou v případech většího přílivu uprchlíků. Zahrnuje princip non-refoulement a přiznání základních uprchlických práv, po dobu hledání trvalého řešení situace uprchlíků. Představuje doplňující a časově omezenější formu k institutu azylu, jejíž režim je koordinován směrnicí 2001/55/ES.

Doplňková ochrana - druh oprávnění k pobytu na území státu, které je možné udělit osobám, jež sice nesplňují kritéria pro udělení azylu, nicméně v zemi původu by v případě návratu byly mučeny nebo podrobovány nelidskému či ponižujícímu zacházení. Proto jistou (slabší) ochranu potřebují. Pronásledovatelem ve všech těchto případech musí být stát, jeho instituce, jeho politika, a nikoliv zločinecké organizace apod. V českém právním řádu se jedná o institut dočasné ochrany, institut strpění pobytu a udělení pobytu či azylu z humanitárních důvodů.

Integrační azylová střediska - jsou určena pro úspěšné žadatele o azyl, tzv. azylanty. V těchto střediscích jim pracovníci pomáhají s integrací do společnosti a v orientaci v sociálním a právním prostředí.

Mezinárodní ochrana - spočívá v prosazování a hájení práv osob, které byly nuceny opustit svou zemi původu. Jedná se o různé formy azylu či povolení pobytu v hostitelské zemi.

Nezletilé osoby bez doprovodu - na základě nařízení ES se jedná o svobodné osoby mladší 18 let, jež vstupují na území členských států EU bez doprovodu dospělé osoby, která za ně podle práva nebo podle zvyklostí odpovídá, a to po dobu, po kterou se skutečně nenacházejí v péči takové osoby; tato definice zahrnuje i nezletilé osoby, jež jsou ponechány bez doprovodu po vstupu na území členských států.

Pobyťová střediska - jsou určena žadatelům o azyl, kteří již prošli vstupní procedurou. Žadatelům je zpravidla poskytováno ubytování, strava, základní hygienické potřeby, bezplatná zdravotní péče a kapesné.

Princip non-refoulement - princip podle kterého nesmí být žádný uprchlík vrácen do země, kde by jeho život či svoboda mohly být ohroženy. Tento princip platí, ať se uprchlík nachází na území dotyčného státu či teprve na jeho hranicích.

Přijímací střediska - slouží pro cizince, kteří projevíli úmysl požádat o azyl. V těchto střediscích jsou žadatelé povinni podrobit se zdravotním prohlídkám. Je s nimi proveden vstupní pohovor.

Readmisní dohody - mechanismus vhodný pro realizaci návratů osob, které odmítají využít možnosti dobrovolného návratu. Jejich účelem je usnadnit a urychlit proces readmise (zjištění totožnosti dané osoby, vystavení dokladu a její předání jiné zemi). Dohody stanovují podmínky, po jejichž splnění jsou smluvní strany povinny dotčené osoby přijmout. Na úrovni společenství je schvaluje Evropská Komise, na bilaterální úrovni vlády zúčastněných států.

Státní příslušník třetí země - osoba, která není občanem Evropské unie.

Strpění pobytu - forma subsidiární ochrany dávající cizinci právo zůstat na území státu kvůli nemožnosti vycestovat (technické či zdravotní) a principu non-refoulement (tzv. tolerovaný pobyt).

Strpítel - osoba, která ve věci azylu podala kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu a má status cizince se strpěním pobytu.

Trvalé řešení - uspokojivá situace umožňující integraci uprchlíka do společnosti. Tradičně jsou podporována následující tři vhodná řešení: dobrovolná repatriace, místní integrace a přesídlení.

Uprchlík - osoba, která opustila svůj stát kvůli místní situaci. Uprchlíci se dělí na ekonomické uprchlíky (utekli kvůli špatné hospodářské situaci své země), politické uprchlíky (utekli kvůli oprávněným obavám před pronásledováním z důvodu rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodu příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů), válečné uprchlíky (utekli kvůli válečné situaci ve svojí zemi) a environmentální uprchlíky (utekli kvůli zhoršujícím se klimatickým podmínkám).

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) - mezinárodní instituce v rámci OSN, zaměřená na poskytování pomoci uprchlíkům, se sídlem v Ženevě, založená 14.12.1950.

Vnější hranice - na základě Schengenských dohod se vnější hranicí rozumí hranice smluvních stran na zemi a na moři, jakož i letiště a námořní přístavy, pokud nejsou vnitřními hranicemi.

Vnitřní hranice - na základě Schengenských dohod se vnitřní hranicí rozumí společné pozemní hranice smluvních stran, jakož i jejich letiště pro vnitřní lety a jejich námořní přístavy pro pravidelná trajektová spojení výlučně z přístavů a do přístavů na území smluvních stran, bez přerušení plavby v přístavech mimo toto území.

Zařízení pro zajištění cizinců (detenční zařízení) - zařízení zpravidla provozované policejními složkami dané země, do kterého je umístěn cizinec na základě rozhodnutí o zajištění. Policie je oprávněna zajistit cizince z důvodů neoprávněného vstupu na území, za účelem předání cizince podle mezinárodní smlouvy a v určitých případech také na základě zahájení řízení o správním vyhoštění.

Země původu - země, jejímž je žadatel o azyl státním příslušníkem. V případě, že jde o osobu bez státní příslušnosti, je to stát jejího posledního trvalého bydliště.

Zjevně nedůvodná žádost o udělení azylu - žádost, která je zamítnuta ve zkráceném řízení. Žadatel v těchto případech obvykle uvádí pouze ekonomické důvody, nesprávné údaje o své totožnosti, přichází z bezpečné země původu nebo ze třetí bezpečné země.

Žadatel o azyl - osoba, která žádá o vstup na území dotyčného státu za účelem získání ochrany tohoto státu před výkonem jurisdikce jiného státu (Zákon č. 325/1999 Sb., ve znění zákona č. 2/2002 Sb., o azylu).

Žádost o udělení azylu - formální akt žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany před pronásledováním, podaný na tiskopise upraveném zákonem. Okamžik zahájení azylového řízení. Od října 2006 rozšířeno na pojem Žádost o udělení mezinárodní ochrany.

Ženevská úmluva - úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967.

Jednotlivé kategorie uprchlíků

Environmentální uprchlík - uprchlík, který byl donucen dočasně, dlouhodobě nebo trvale opustit své původní bydliště v důsledku významného zhoršení stavu životního prostředí, které mu už nadále neumožňuje zajistit bezpečné živobytí nebo v důsledku environmentálních procesů, které ohrožuje jeho existenci anebo vážně ovlivňují kvalitu jeho života (např. náhlé přírodní katastrofy typu zemětřesení, povodně či hurikány). Tato kategorie uprchlíků stále čeká na svoje uznání, a proto se používá spíše pojem environmentální migrant (Kavanová 2007).

Mandátní uprchlíci - uprchlíci, kteří spadají do kompetence UNHCR podle mezinárodního uprchlického práva, Statutu UNHCR a rezolucí Valného shromáždění OSN.

Statutární uprchlík - uprchlík, který splňuje kritéria stanovená Ženevskou úmluvou z roku 1951 a Newyorským protokolem z roku 1967.

Uprchlík de facto – uprchlík, jenž nemůže nebo nechce získat postavení statutárního uprchlíka.

Uprchlík „sur place“ (na místě) - osoba, která v okamžiku odchodu ze své vlasti nebyla uprchlíkem, ale stala se jím později v důsledku okolností nastalých v době její nepřítomnosti.

Uprchlíci „in orbit“ - uprchlíci kterým, přestože nebyli přímo navraceni do země, kde jim hrozí pronásledování, je odmítán azyl nebo kteří nemohou nalézt zemi ochotnou posoudit jejich žádost; jsou posíláni z jedné země do druhé a stále se snaží nalézt azyl.

Uprchlíci „prima facie“ - osoby, o jejichž uprchlickém bylo rozhodnuto v rámci větší skupiny v situaci rozsáhlého přílivu uprchlíků, bez individuálního posuzování.

1 ÚVOD

Migrace obyvatelstva neboli přesun lidí mezi jednotlivými územími vymezenými státními hranicemi je stará jako lidstvo samo. Je potřeba odlišovat migraci dobrovolnou, kdy osoba opouští svou vlast za účelem studia, zaměstnání či z jiných důvodů osobního charakteru, od migrace vynucené. Tato již není vyvolána osobními důvody, nýbrž reakcí na aktuální dění ve zdrojové zemi. Migrace častokrát bývá jedinou možností záchrany života či lidské důstojnosti. Účelem migrace je vyhnout se represi, pronásledování (z politických, rasových či náboženských důvodů), ozbrojeným konfliktům, přírodním katastrofám či jiným situacím, jež závažným způsobem ohrožují život, svobodu a obživu jednotlivce. Tato migrace je spojena se ztrátou jistot, domova, vlasti a často i rodiny.

1.1 Současný stav problematiky

Současný proces mezinárodní migrace je těsně spjatý s prohlubující se globalizací a transnacionalizací dnešního světa, jejichž důsledkem je nárůst objemu mezinárodní migrace. V návaznosti na zásadní socioekonomické procesy současnosti tak zároveň dochází i ke zvyšování významu migračních politik. Státy prostřednictvím migračních politik usilují o regulaci procesu mezinárodní migrace, který má pro ně významné ekonomické, sociální a politické důsledky.

Otázka azylu se v Evropě dostala do popředí v 90. letech 20. století, a to nejen v jednotlivých zemích, ale i na úrovni Evropské unie. Mezníkem byl přelom 80. a 90. let 20. století, kdy došlo k uvolnění do té doby nepropustných hranic na východě a Evropa čelila proudům jednak uprchlíků z národnostních konfliktů na Kavkaze a Balkáně a jednak osob, které prostřednictvím institutu azylu hodlaly začít žít nový život na západě. V 90. letech začali uprchlíci vyhledávat země, které doposud byly emigrační, což se týkalo i bývalých socialistických zemí ve střední Evropě – jako příklad může posloužit i naše země. Nárůst žadatelů o azyl byl také výrazně zapříčiněn tím, že pro četné migranty zůstala azylová cesta jediným možným způsobem legálního vstupu. Není divu, že veřejnost v hostitelských zemích začala stále více podezírat žadatele, že jsou ve skutečnosti ekonomickými migranty. V tomto desetiletí se ukázalo, že evropské státy nemohou čelit těmto problémům každý sám za sebe. V posledních letech tak jsme v Evropské unii svědky výrazného posunu směrem k sjednocování azylové politiky, jejímž vyústěním je projekt Společné migrační a azylové politiky Evropské unie, která významně determinuje kvalitu života žadatelů o azyl.

Podle nejnovější výroční zprávy UNHCR (za rok 2008) nedobrovolně opustilo svůj domov 34,5 milionu uprchlíků, přičemž 10,5 milionu² z nich byl udělen azyl či jiný stupeň mezinárodní ochrany (z uprchlíka „de facto“ se tak stali uprchlíkem „de iure“). Samotný počet žadatelů o azyl dosahoval ke konci roku 2008 na celém světě 827 000. V zemích EU/EFTA, které předložená práce podrobněji sleduje, bylo v roce 2008 podáno takřka 270 000 nových žádostí o udělení azylu. Na rozhodnutí o své žádosti (mnohdy déle než jeden rok) zde čeká 155 000 žadatelů (UNHCR Annual Report 2008).

Po dobu správního řízení ve věci žádosti se žadatelé o azyl (dále jen „žadatelé“) ocitají ve zvláštním postavení, které jim zaručuje určitá práva a rovněž ukládá určité povinnosti. Žadatel musí řídit ustanoveními příslušných vlád v rámci azylové politiky a rovněž jsou mu obvykle poskytovány rozličné služby v souvislosti s jeho pobytem na území a s podmínkami zaručujícími důstojné zacházení. Přístup vlády státu k žadatelům o azyl pak ukazuje na otevřenost či uzavřenost její politiky, na její přístup k menšinám a rovněž její směřování v sociální politice. Reakce Evropské unie, vlád příslušných států a analýza jejich dopadů na statistiky týkající se počtu žadatelů o azyl a kvalitu jejich života jsou předmětem této práce.

Hlavním úkolem předkládané práce je kromě deskripce azylové problematiky v Evropě a shromáždění poznatků o vývoji azylové politiky Evropské unie zejména vlastní zhodnocení životních podmínek žadatelů v sedmi vybraných zemích na základě dostupných dat a na ni navazující komparace. Použitím vybraných ukazatelů usilují o vytvoření určité typologie azylových politik států podle vztahu k žadatelům o azyl. Práci bude možno v budoucnu rozvíjet jak po kvantitativní bázi (větší počet sledovaných zemí, zkoumání životních podmínek dětí žadatelů o azyl, žen či žadatelů, jejichž žádost byla zmínuta), tak i po kvalitativní (využití detailnějších dotazníkových šetření).

Vzhledem k tomu, že vybrané země mnohdy mají rozdílnou tradici vlastního azylového řízení, ale zároveň jsou členskými státy EU i schengenského prostoru, bude zajímavým zjištěním, nakolik se země shodují či liší v úrovni životních podmínkách, které pro žadatele vytvářejí. Kritéria srovnání budou vycházet ze Směrnice Rady 2003/9/ES, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl.³

Cíle a hypotézy

Hlavními otázkami, jejichž zodpovězení představuje hlavní cíl práce, jsou:

² Ve statistikách UNHCR není započteno 4,7 milionu Palestinců, kteří spadají pod mandát UNRWA pro palestinské uprchlíky.

³ V době přijetí této Směrnice nebyl ještě zaveden termín žadatelé o udělení mezinárodní ochrany, pracovalo se s termínem žadatelé o azyl.

1. Je (a jak) azylová politika ve vztahu k žadatelům o azyl svázána se socioekonomickými charakteristikami země? (výše nezaměstnanosti, HDP na obyvatele, podíl osob se základním vzděláním)
2. Jaké faktory mají vliv na utváření postoje evropské veřejnosti vůči žadatelům o azyl?
3. Do jaké míry se azylová politika státu ve vztahu k žadatelům o azyl shoduje s postojem jeho občanů?
4. Které z vybraných zemí vytvářejí pro co nejkvalitnější život žadatelů o azyl nejvhodnější podmínky?
5. Existuje podobnost v pořadí jednotlivých evropských států ve vytváření životních podmínek pro žadatele o azyl, ostatní migranty a pro integraci?

V souladu s cíli práce a na základě získaných informací o azylové politice a vztahu k žadatelům o azyl, formuluji následující předpoklady, jejichž platnost budu ověřovat na základě vlastní statistické analýzy dat.

1. Čím negativnější bude postoj veřejnosti vůči migrantům, tím restriktivnější bude stát v přístupu k žadatelům o azyl a naopak, tolerantnější postoje obyvatelstva vůči žadatelům o azyl budou v souladu s méně restriktivní politikou státu.
2. Kvalita života žadatelů o azyl dosahuje dosahuje nejvyšších hodnot u ekonomicky vyspělejších států.
3. Státy, které razí vlastní azylovou politiku a nepodléhají evropským směrnici upravujícím otázku azylu, jsou vůči žadatelům o azyl restriktivnější.
4. Žebříček zemí dle kvality vztahu k žadatelům o azyl koresponduje s žebříčkem zemí dle integračních možností a vstřícnosti migrační politiky.

1.2 Struktura práce

Práce je členěna celkem do 13 kapitol. Po úvodní kapitole, která vymezuje zaměření a cíle práce. Kapitola druhá zahajuje teoretickou část a obsahuje několik poznámek k literatuře a datům vybraným pro účely výzkumu. Na ní navazuje kapitola týkající se metodického uchopení práce. Zde vysvětlují podstatu statistických metod, které byly využity pro zpracování statistických dat. Důležitou součástí kapitoly je popis výběru složek potřebných pro vytvoření komplexního ukazatele (kvalita života žadatelů o azyl), který je zcela zásadní pro analytickou část práce. Teoretická východiska pro tuto práci jsou obsažena v kapitole čtvrté. Seznámení se s historickým vývojem azylu v Evropě a poté s mezinárodními právními dokumenty, které jsou k danému tématu relevantní,

je předmětem následujících tří kapitol. Osmá kapitola, která zahajuje empirickou část, nám blíže představí 6 evropských zemí, u nichž jsem sledoval jednotlivé vládní regulace ovlivňující kvalitu života žadatelů o azyl a situaci v oblasti uprchlictví od 90. let 20. století. Vývojem azylové politiky v Československu a později v Česku a životními podmínkami žadatelů se zabývá kapitola devátá. Poslední část práce (kapitoly 10 a 11) věnuje hodnocení výsledků vlastní statistické analýzy dat a ověřování formulovaných hypotéz. Následuje seznam použitých pramenů a literatury a přílohy.

2 DOSTUPNÁ LITERATURA, DATA

2.1 Dostupná literatura

V literatuře zabývající se migrací a azylem bývají uprchlíci poměrně často citováni, nicméně žadatelé o azyl se ocitají v ústraní zájmů a většina současných autorů publikuje v oblasti ilegální migrace či integrace. Většina literatury zabývající se uprchlickou problematikou se věnuje spíše uznaným azylantům než žadatelům. O kvalitě života žadatelů v evropských zemích, respektive vztahu evropských vlád k nim, píše obvykle jen nevládní organizace a příslušná ministerstva. Výjimku představovala Bužgová (2008), která komparovala český systém poskytovaných služeb žadatelům o azyl s nizozemským.

Na tvorbě hypotéz měla významný podíl práce Štěpánkové a ročenka MIPEX (Migrant Integration Policy Index), které určují pořadí evropských zemí dle ukazatelů charakterizujících vstřícnost jejich migrační či integrační politiky. Nabízí se tedy srovnání těchto dvou žebříčků s pořadím sedmi sledovaných zemí v mojí práci.

Pro účely tvorby terminologického slovníku jsem využil publikaci od Člověka v tísni (2004), dále internetové stránky výše uvedených evropských institucí a Ministerstva vnitra ČR.

Historie a současný stav problematiky azylu je podchycen širokým spektrem literatury. Přehledný náhled do historie evropské azylové a migrační politiky poskytuje Barša a Baršová (2005), Pipková (2003) a internetové stránky evropských institucí (Evropská komise, Evropský parlament) a UNHCR. Pohled do budoucna nabízí Rozumek (2010). Vývoj české azylové a migrační politiky mi kromě zmiňovaných Barši, Baršové přiblížil Drbohlav et al. (2010) a pochopitelně i stránky Ministerstva vnitra ČR.

Vzhledem k charakteru předložené práce bylo nutné zjistit obsah legislativních předpisů regulujících život žadatelů o azyl ať již na úrovni celoevropské nebo na úrovni jednotlivých států. Veškeré právní normy jsou k dispozici na stránkách příslušných ministerstev nebo úřadů vlád jednotlivých zemí (evropské normy a směrnice jsou k dispozici i na stránkách evropských institucí).

V použitých zdrojích panovala shoda, že vlády zemí, které nepodléhají evropským směrnici upravujícími azyl (Dánsko a Irsko) zavedly jedny z nejstriktnějších azylových politik. FLAC (2009) uvádí, že právě nepřijetí směrnic umožnilo Irsku nastolit jednu z nejtvrdějších azylových politik. Podobně Bendixen (2008) kritizuje diskriminační zákony a nařízení namířené především proti žadatelům o azyl.

Spíše než konkrétní případové studie hodnotící kvalitu života žadatelů o azyl se však vyskytují zprávy hodnotící obecné dopady přijímaných právních norem na životy žadatelů. Na tomto místě je třeba jmenovat rozsáhlou ECRE Country Report za rok 2005, která se podrobně věnuje oblastem života žadatelů o azyl takřka ve všech státech EU/EFTA. Nejčastěji sledovanou oblastí života žadatelů o azyl byl jejich přístup na pracovní trh - viz Hofírek a Klvaňová (2009), Burdová Hradečná (2006) a Horáková (2007) eventuálně omezení svobody jejich pohybu - Burdová Hradečná (2005), Větrovský (2007), kteří shodně kritizují podobu českého azylového zákona.

Prací, které se věnovaly životním podmínkám žadatelů o azyl v Česku je více – např. Člověk v tísni (2004), Günterová (2004), Bužgová (2008).

2.2 Data

Vzhledem k tomu, že cílem práce je zhodnocení vztahů vybraných evropských zemí k žadatelům o azyl a nalezení souvislostí mezi uplatňovaným přístupem k nim a socioekonomickou situací daných zemí, bylo k jeho dosažení nutné získat co nejvíce relevantních statistických dat a vyhodnotit je pomocí sofistikovanějších statistických metod.

Všechna data použitá v analytické a empirické části byla získána z veřejně přístupných statistických zdrojů. Nejčastěji jsem používal databázi UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). Z této databáze lze získat takřka kompletní informace o uprchlické situaci na celém světě, nicméně starší data pocházející z 90. let zde nejsou úplná⁴. Základem pro získaná statistická data byly pravidelně vydávané ročenky UNHCR Statistical Yearbook, na něž se odvolávaly ostatní citované publikace. Dodavatelem dat bývají většinou vlády jednotlivých zemí, které mnohdy údaje o počtech uprchlých osob snižují, aby nevznikl dojem jejího selhání, a naopak počty příchodů přehánějí, aby získaly mimořádnou mezinárodní pomoc (Boyle, Halfacree, Robinson, 1998, s. 183). Práce pokrývá období od roku 1990 do roku 2008 (dosud poslední publikovaná ročenka UNHCR), přičemž u

⁴ Data o počtu žadatelů o azyl nejsou přesná a jednotlivé zdroje se liší, přestože vycházejí ze stejného pramene (UNHCR a národní vlády). Podle OECD požádalo o azyl v rozšířené EU v roce 2005 celkem 243 000 osob, podle statistické ročenky UNHCR 219 000 (Horáková 2007).

některých zemí je časový záběr ovlivněn dostupností dat⁵. Vzhledem k tomu, že v některých státech má azylová procedura více stádií a mohlo by dojít k započtení téže osoby vícekrát, rozhodl jsem se uvádět pouze nově podané žádosti do prvního stupně procedury (nikoli opakovaně podané žádosti). Podobně míra přiznání uprchlického statusu nezahrnovala opakované žádosti. Počet uznaných žadatelů představuje kladně vyřízené žádosti buď na základě principů Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951 a jejího protokolu z roku 1967, nebo přidělení doplňkové formy ochrany z humanitárních důvodů, a to v prvním stupni azylové procedury.

Jako další zdroje informací (pro doplnění a ověření dat od UNHCR) jsem použil data poskytovaná OECD, Eurostatem (především ročenka Eurostat Yearbook 2009) a organizacemi zabývajícími se uprchlickou problematikou, které působí v jednotlivých členských zemích. Data o uprchlické situaci v Česku jsou přijata z internetových stránek Českého statistického úřadu (www.czso.cz) a ze stránek Ministerstva vnitra (www.mvcr.cz), které v roce 2009 vydávalo Výroční zprávu o situaci v oblasti mezinárodní ochrany na území ČR a předtím každoroční statistické souhrny dané problematiky. Informace a data hodnotící kvalitu života žadatelů o azyl v ostatních zemích byla získána buď ze stránek příslušných ministerstev daných zemí nebo organizací, které zaštiťují či jinak participují na průběhu azylového řízení nebo žadatelům o azyl poskytují jakýkoli druh pomoci.

Statistická data se v kvantitativní části váží k roku 2008, není-li uvedeno jinak. U každé tabulky a všech statistických dat jsou uvedené zdroje a časové vymezení.⁶

Data použitá k ověřování hypotéz týkajících se charakteru azylových politik ve vztahu k žadatelům o azyl lze rozdělit do dvou základních skupin: Data o životních podmínkách žadatelů a data o socioekonomické situaci jednotlivých států.

⁵ U Česka data zahrnují rok 2009, kdy Ministerstvo vnitra vydalo poslední Výroční zprávu o situaci v oblasti mezinárodní ochrany na území ČR.

⁶ V tabulkách vztahujících se k dřívějšímu období se uvádí jako jeden státní útvar Srbsko a Černá Hora (existoval mezi roky 2003-2006). Jedná se o území státního útvaru Bývalá republika Jugoslávie, který existoval mezi roky 1992-2003 či vazových republik bývalé Jugoslávie (existovala do roku 1992).

3 METODIKA, OBJEKT STUDIA

Práce používá metody kompilace a komparace dostupné literatury v anglickém, německém a českém jazyce a vlastní kvantitativní a kvalitativní výzkum dostupných dat. Kapitola věnující sedostupné literatuře a popisující historický vývoj má převážně charakter rešerše. Práce se nejprve věnuje kvantitativní analýze trendů celoevropské azylové politiky a jejich dopadů na celkové počty žadatelů o azyl a na podíl žadatelů, jimž byl udělen uprchlický status dle Ženevské konvence nebo subsidiární forma ochrany. Pro kvantitativní analýzu azylové politiky jsem si vybral státy Evropské unie v současném územním rozsahu, to znamená dvacet sedm členských zemí. Kromě těchto zemí byly dále do analýzy přibrány členské země EFTA (Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko). Důvodem pro výběr těchto států je dostupnost relativně velkého množství poměrně srovnatelných a aktuálních statistických dat. Výzkum států Evropské unie také nabízí vhodný kontext pro srovnání s azylovou politikou Česka.

V kvalitativní části se zjišťovaly hodnoty níže uvedených ukazatelů charakterizujících jednak socioekonomickou situaci země, jednak životní podmínky žadatelů, které determinují míru kvality jejich života. Z 31 států EU/EFTA, které vstoupily do kvantitativní analýzy bylo vybráno následujících 7 (Česko, Dánsko, Francie, Irsko, Německo, Nizozemsko a Velká Británie). Zatímco Francie, Německo, Velká Británie a Nizozemsko představují tradiční cíle žadatelů, Dánsko a Irsko byly vybrány proto, že nepodléhají směrnicím Evropského společenství a razí svoji vlastní azylovou politiku. Pomocí tabulek a grafů (u nichž nechybí časové vymezení a zdroje) jsou důsledky přijímaných legislativních změn a opatření náležitě dokumentovány. Zjištěné výsledky je možné srovnat jak s výsledky studie MIPEX, která se zabývá integrací migrantů, tak s výstupy diplomové práce Štěpánkové, která se věnuje postoji státu k imigrantům obecně a sledovat, na jakých místech v žebříčcích těchto „disciplín“ se tyto blíže zkoumané země umístily a zda je možno nalézt v jejich umístění nějakou pravidelnost.

Pro celkové vyhodnocení získaných statistických dat byl použit statistický program SPSS. Obecné informace o statistických metodách, které jsou popsány v následujícím textu, byly čerpány zejména z těchto publikací: Heřmanová (1991), Zvára (1998). Pro zpracování statistických dat byly použity korelační a shluková analýza.

3.1 Ukazatele charakterizující socioekonomickou situaci země

Odpor majoritní populace vůči žadatelům o azyl - názory populace v zemích EU jsou pravidelně dvakrát za rok zjišťovány průzkumem veřejného mínění nazývaným

„Eurobarometr“. Ten ale sleduje buď imigraci jako celek, anebo postoj majority k etnickým menšinám či k cizincům obecně. Pro vybrané problémy jsou v rámci Eurobarometru prováděny speciální výzkumy a v roce 2003 byl proveden obsáhlý výzkum s názvem „Postoje k minoritním skupinám v Evropské unii“, jehož výsledky jsem našel v přehledu Evropského centra pro sledování rasismu a xenofobie (European Monitoring Centre on Migration and Xenophobia - EUMC), z níž jsem využil proměnnou „Resistance towards Asylum Seekers“.

HDP na obyvatele – hrubý domácí produkt vyjádřený v PPS (Purchasing Power Standard), který eliminuje rozdíl mezi kupní silou jednotek národních měn členských zemí EU a umožňuje srovnání ekonomik, které jsou v absolutních hodnotách velmi rozdílné (udává se v USD na obyvatele, pro účely práce vztažen k průměru EU = 100 %).

Míra nezaměstnanosti – míra nezaměstnanosti představuje podíl nezaměstnaných osob na celkovém počtu ekonomicky aktivních obyvatel (EAO). Počet EAO je celkový počet lidí zaměstnaných i nezaměstnaných.

Podíl obyvatel se základním vzděláním – procentuálně vyjádřený podíl této skupiny obyvatel na populaci daného státu.

Podíl cizinců ze zemí mimo EU – procentuálně vyjádřený podíl obyvatel daného státu, kteří se narodili mimo Evropskou unii.

Objem oficiální rozvojové pomoci – finanční částka, představující úhrn grantů a půjček, poskytnutých oficiálními agenturami, včetně státu a místních vlád nebo jejich výkonnými agenturami za účelem ekonomického a sociálního přijímající země (udává se v USD na obyvatele).

Popularita antiimigračních stran - procentuální podíl voličů, kteří odevzdali svůj hlas v posledních celostátních volbách stranám, které zastávají antiimigrační postoje, jsou pro repatriaci žadatelů, proti jejich dalšímu přijímání, atp. ⁷

3.2 Použitý komplexní ukazatel a jeho diskuse

Pro účely vlastní statistické analýzy byl z dostupných dat vytvořen **komplexní** ukazatel, který představuje součet bodového ohodnocení vybraných ukazatelů. Na jejich základě usiluje o popis kvality života žadatelů o azyl (a tím i vztah vlád příslušných států k nim) ve zkoumaných zemích, čímž je umožněno objektivní srovnání jednotlivých států. Výběr ukazatelů byl zvolen na základě oblastí působnosti Směrnice 2003/9/ES, která stanovuje minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (více o směrnici 2003/9/ES

⁷ U Česka jsou brány v potaz výsledky z parlamentních voleb z roku 2010, u Dánska z roku 2007, u Francie z roku 2007, u Irsku z roku 2007, u Německa z roku 2009, u Nizozemska z roku 2010 a u Velké Británie z roku 2010.

na str. 54-56). Při svobodě výběru cílového státu a větší informovanosti žadatelů o azyl se může jednat i o vodítko k tomu, jaký stát zvolit jako svůj cíl. Počet vhodných a použitelných dat je ale limitován nedostupností nebo dokonce neexistencí dalších statistických údajů.

Při konstrukci tohoto ukazatele se kladl důraz na přítomnost či bližší vymezení následujících ukazatelů, které jsou obvyklými a mnohdy nepostradatelnými atributy kvalitního života.

Výše měsíčních příspěvků na dospělého umístěného ve středisku v €.

Základní doba trvání řízení o udělení azylu (bez odvolání).

Možnost společného ubytování rodiny v pobytovém středisku.

Omezení pohybu během pobytu v pobytovém středisku.

Možnost bydlet mimo azylové středisko (na soukromé adrese).

Zákaz výkonu práce mimo azylové středisko (jak dlouho po podání žádosti).

Dostupné terciární vzdělání zdarma.

Odborný výcvik.

Poskytování právních a poradenských služeb.

Integrační a jazykové kurzy.

Přístup k zdravotní péči.

Následuje rozlišení oblastí, které ovlivňují kvalitu života žadatelů o azyl, a tak definují oblasti získávání dat pro možnost následné komparace kvality života žadatelů o azyl. Rovněž je přiložen klíč k bodování jednotlivých ukazatelů.

Ubytování

Ubytování je jednou ze základních potřeb pro žadatele. Zajištění ubytování slouží nejen k naplnění základních životních potřeb, ale rovněž by mělo splňovat podmínku zajištění bezpečí a důstojného života těchto osob během jejich nestandardní životní situace. V některých zemích existuje rozdělení ubytování žadatelů dle fáze jejich pobytu (uzavřená střediska, otevřená střediska, soukromí, integrační byty po získání uprchlického statusu). Při zajištění ubytování je také důležitým standardem materiální vybavení těchto ubytovacích zařízení, poskytnutí stravy, zajištění sloučení rodiny nebo rodinných příslušníků a určitého soukromí žadatelů.

Uděloval se 1 bod za to, že stát umožňoval po dobu azylové procedury společné ubytování rodiny ve středisku (všechny případy). Dále se uděloval 1 bod za to, že stát umožnil bydlet mimo azylové středisko, 0 bodů bylo uděleno, pokud žadatel musel po celou proceduru bydlet v azylovém středisku.

Svoboda pohybu

Její míra je ovlivněna časovým nebo prostorovým omezením (na jak dlouho může žadatel opustit středisko či na jak rozsáhlém území se smí beztretně pohybovat).

Zde se při bodování jednalo o složení dvou aspektů – prostorového a časového omezení pohybu. Za každý bylo možno získat maximálně 0,5 bodu. Maximum, tedy 1 bod byl udělen, pokud stát umožňoval pohyb žadateli v rámci celého státu a bez časového omezení, tedy bez povinnosti strávit určitý počet dní ve středisku. Naopak, pokud žadatel nemohl azylové středisko opustit po celou dobu trvání procedury, bylo uděleno 0 bodů. Další zásahy do svobody pohybu znamenaly bodové srážky. V případě Německa, které umožňuje pohyb pouze v rámci zemského okresu a k tomu nepovolí žadateli opustit středisko na víc než 14 dní v řadě bylo tedy uděleno $0,1 + 0,3 = 0,4$ bodu.

Finanční zaopatření

K zajištění důstojného života je zapotřebí finanční příspěvek od státu, který se zpravidla odvíjí od výše sociálních dávek země. Pro účely práce se pracovalo s kapesným poskytovaným žadatelům bydlícím v pobytových centrech. Za účelem zajištění vyšší objektivit promluvila do výše výsledné částky výše cenové hladiny v jednotlivých zemích. Vzhledem k tomu, že některé země poskytují kapesné, ve kterém je zahrnut příspěvek na stravu a jiné státy poskytují ve svých zařízeních stravu zdarma, byl tato diference eliminována odpočtem těchto položek na základě jejich podílu na celkovém objemu spotřebního koše dané země. Ve výsledných tabulkách tak příspěvky na stravu započteny nebyly, podobně eventuální bonifikace za úklid či sankce za porušování ubytovacího řádu. Konečná částka je uváděna v eurech a převod z národních měn se uskutečnil dle devizového kurzu ČNB ze dne 20.4.2010.

Maximum, tedy 1 bod představovala nejvyšší hodnota příspěvků, od které se pak odvíjela celá bodová škála podle toho, jaký podíl na této nejvyšší hodnotě představuje výše příspěvku v jiné zemi (zaokrouhleno na desetiny).

Zdravotní péče

Při poskytování zdravotní péče je nejprve nutno rozlišit, zda poskytnutí této služby souvisí s podmínkami řízení (vstupní lékařské prohlídky), z důvodů ochrany veřejného zdraví nebo se jedná o zdravotní péči, kterou vyžaduje žadatelovo zdraví přímo. Dále je třeba rozlišit, zda je poskytována bezplatně nebo se žadatel podílí na úhradě nákladů a zda je poskytována v rozsahu stejném jako občanům hostitelské země.

Byla-li zdravotní péče pro žadatele o azyl přístupná za stejných podmínek jako pro občany hostitelského státu, byl udělen 1 bod. V případě, že byla možná návštěva pouze v akutních případech, udělil jsem 0,8 bodu.

Omezení přístupu na trh práce

Otázka, za jak dlouho od podání žádosti a zda vůbec je možné během azylové procedury možnost vykonávat práci mimo azylové středisko, je zásadní zejména v oblasti finanční nezávislosti a budoucí integrace do majoritní společnosti. Do značné míry ovlivňuje jaké břemeno představuje žadatel pro hostitelský stát a jeho sociální systém, neboť, čím dříve je mu umožněno pracovat, tím dříve může odvádět daně do státního rozpočtu a eventuálně nemusí přijímat státní příspěvky.

Bodové ohodnocení bylo nulové, pokud byl po dobu trvání celé azylové procedury úplný zákaz výkonu práce mimo azylové středisko. Pokud zákaz trval 1 rok, byl udělen 0,1 bodu a pokud zákaz trval pouze 6 měsíců, udělil jsem 0,5 bodu.

Integrační a jazykové kurzy

Pro přípravu na případnou integraci do majoritní společnosti, která by následovala po udělení uprchlického statusu, je klíčové zapojení žadatelů do integračních či orientačních programů a co nejrychlejší se naučení jazyka majoritní společnosti. Prostřednictvím jazyka se může žadatel zorientovat v novém světě a pochopit smysl a významy jednotlivých situací okolo sebe. Zvládnutí jazyka je předpokladem k úspěšnému zapojení na pracovní trh, bezproblémové komunikace při nezbytných jednáních s institucemi veřejné správy i v běžném životě v soužití s druhými lidmi (Krchová a Víznerová 2008, s. 51).

Opět se jednalo o složený ukazatel, přičemž za přítomnost každého z nich se udělovalo půl bodu čili možné maximum bylo 1 bod, v případě nepřítomnosti jednoho z kurzů se udělilo půl bodu.

Vzdělání

Vzdělávání dospělých i nezletilých žadatelů patří k důležitým službám, neboť může sloužit jako důležitá okolnost prevence sociálně patologických jevů a rovněž jako podpora adaptace jedince v novém prostředí. Přístup dětí k vzdělání by neměl být omezen, protože představuje důležitou součást rozvoje jedince. Přístup dospělých k terciárnímu vzdělání a soustavné přípravě na budoucí povolání pro změnu zvyšuje pro změnu šance žadatelů uspět na trhu práce.

Dostupné bezplatné terciární vzdělání se ohodnotilo 1 bodem, placené dostalo 0,5 bodu a pokud nebylo žadatelům o azyl umožněno studovat na univerzitách, udělila

se nula. Podobně tomu bylo i v případě odborných učilišť – tedy soustavné přípravy na budoucí povolání.

Sociální služby

Žadatel bývá při příchodu častokrát dezorientován, nevyzná se v zákonech dané země, v jejich kulturních specifikách, způsobech jednání, tradicích. Rovněž může prožívat vnitřní traumata v souvislosti s důvody jeho migrace. Navíc tato skupina osob se nachází ve velice nejisté životní situaci, nevědí, zda jim uprchlický status bude udělen (ve většině případů není), nevědí, jak dlouho bude trvat jejich řízení, nemají představu o tom, jak se bude jejich život odvíjet po negativním rozhodnutí.

Poskytnutí alespoň základní sociální péče v nezvyklé životní situaci klienta je důležitým artiklem pomoci v této situaci. K dispozici žadatelům bývají zpravidla kvalifikovaní sociální pracovníci. Ti mohou poskytovat informační služby, poradenství, krizovou intervenci, sociální asistenci, mohou vystupovat v roli zprostředkovatele dalších služeb či kontaktů, to vše v závislosti na uzpůsobení systému jednotlivých zemí.

Právní a poradenský servis byl bonifikován jedním bodem, pokud byl bezplatný, byl-li poskytován za poplatek, udělil jsem 0,5 bodu.

Doba trvání azylové procedury

Vymezuje dobu od podání žádosti na hranicích, mezinárodním letišti nebo přístavu, policii či na jiném státním orgánu do rozhodnutí v této věci, a to bez odvolacích procedur, neboť poté je délka řízení individuální a není nikterak regulována vlastním nařízením a tudíž nesouměřitelná. V tabulkách je uváděna maximální lhůta definovaná příslušným zákonem či vládním nařízením, v případě Dánska, Irska a Německa jsou uvedeny hodnoty průměrné, protože v těchto zemích není maximální doba trvání azylového řízení zákonem stanovena.

Byla-li průměrná doba trvání azylové procedury (nebo byla-li její délka stanovena zákonem) kratší než 3 měsíce, udělil jsem maximum, tedy 1 bod. Za každé další 3 měsíce trvání navíc se srážely 0,2 bodu. Pokud tedy doba trvání azylové procedury spadala do intervalu 4-6 měsíců, udělil jsem 0,8 bodu, pokud trvala 7-9 měsíců, udělil jsem 0,6 bodu, atd. Byla-li procedura v průměru (nebo byla-li její délka stanovena zákonem) delší než 16 měsíců, udělil jsem 0 bodů.

3.3 Objekt studia

Objektem studia jsou žadatelé o azyl, jejichž žádost je stále v první instanci a tudíž nebyl v této záležitosti dosud vyřčen ortel. Nedošlo tak ještě k odvolacímu řízení, byla-li by jeho žádost zamítnuta jako zjevně neodůvodněná. Pro lepší představu je přiložen obrázek 1,

kde tučná čára definuje dobu, po kterou jsou sledovány životní podmínky žadatelů. Vzhledem k dostupnosti dat byl za „vzor“ žadatele považován dospělý, bezdětný žadatel bez zdravotních handicapů.

Obrázek 1: Objekt studia



Zdroj: Vlastní práce

4 TEORETICKÁ VÝCHODISKA

Tradiční teorie mezinárodní migrace se nezabývají migrací, coby důsledkem pronásledování nebo ohrožení válečným či etnickým konfliktem, lze je aplikovat pouze na segment žadatelů o azyl, kteří opustí svou vlast z ekonomických důvodů (Drbohlav, 2000).

Pouze zlomek disponibilní literatury se věnuje teoretickým otázkám. Autoři hledají především příčiny, které vedou osoby k rozhodnutí opustit svou vlast a dále sledují preference uprchlíků při výběru cílových zemí.

Pro vymezení problémů spojených s problematikou azylu můžeme využít následující teoretické koncepty, které hledají hybné síly napomáhající realizaci migrace a ovlivňující rozhodnutí kam se bude migrovat.

Neoklasická teorie

Neoklasická teorie zkoumá migraci na makro i mikroúrovni. Na makroúrovni jsou rozhodující hybnou silou rozdíly ve finančních možnostech jednotlivých zemí. Na mikroúrovni se teorie soustředí na jedince a jeho racionální kalkulaci očekávaných zisků a ztrát z migrace („cost-benefit calculation“). Jedinec po zhodnocení nákladů a možných zisků migruje tam, kde očekává maximální zisk. Volbu ovlivňují situace na pracovním trhu cílové země, ale například i riziko možné deportace. Vlády mohou ovlivňovat migraci politikami zaměřenými na snížení očekávaných zisků imigrantů, například znesnadněním přístupu migrantů k pracovním příležitostem či sankcemi zaměstnavatelů, v zemích původu pak například dlouhodobými rozvojovými programy.

Uprchlíci, mají-li možnost volby, obvykle požádají o azyl jen v zemích, kde budou rizika jejich negativních zkušeností minimalizována a kde najdou dostatečnou jistotu, že všichni občané si budou před zákonem rovni (Cuny, Stein 1991, cit. v Healey 2006, s. 259). Obzvláště ti, kteří na vlastní kůži zažili pronásledování, zdůrazňují význam dodržování lidských práv a svobod a předpokládanou nezávislost soudní moci. Vnímání západních demokratických zemí jako vstřícných vůči potřebám žadatelů bývá často posilováno zprostředkovateli (Crawley 2010).

Teorie sítí

Teorie sítí („network theory“) zdůrazňuje v migračním procesu význam mezilidských vazeb, které spojují migranty v cílové zemi se svými krajany v zemi původu (jde o vazby příbuzenské, přátelské nebo v rámci komunity). O těchto vazbách se někdy hovoří jako o tzv. společenském kapitálu, neboť poskytují jedincům i skupinám důležité zdroje informací, sociální či finanční pomoci, často i podporu v případě osobních problémů. Tyto sítě zvyšují

pravděpodobnost migrace, neboť snižují náklady a riziko z pohybu a naopak zvyšují očekávaný zisk. V okamžiku, kdy počet migrantů překročí určitou kritickou mez, jsou náklady na každou další migraci, i rizika, která migrant podstupuje, nižší, což podněcuje další migraci, což opět dále rozšiřuje síť, snižuje i rizika atd. Migrace pokračuje prakticky až do doby, kdy jsou síť již tak rozšířeny, že umožňují migrovat bez problémů téměř všem.

Sociální síť jen částečně vysvětluje, proč uprchlíci žádají o azyl v té které zemi. Pouze zlomek z nich má kontakty s krajany žijícími v cílové zemi předtím než opustí svoji zemi a ještě méně z nich má informace, které by zásadním způsobem ovlivnily proces rozhodování (Crawley 2010). Naproti tomu podle Brokera (2003 cit. v Healey 2006, s. 259) je přítomnost příbuzných či přátel v cílové zemi faktorem, který v první řadě ovlivňuje rozhodování o tom zda a kam migrovat.

Kde uprchlíci skončí, velice významně ovlivňují zprostředkovatelé, kteří za ně zpravidla rozhodují a zároveň hrají velmi významnou roli při zajišťování přístupu k cestovním dokladům a během přepravy uprchlíků. Řada uprchlíků se tak svůj cíl dozví během cesty, jiní až po příjezdu. Vzhledem k tomu, že sociální síť a vazby jsou stále více narušovány restriktivními imigračními režimy, plní zprostředkovatelé funkce, které původně tyto sociální síť vykonávaly (Crawley 2010, s. 7).

Institucionální teorie

Institucionální teorie („institutional theory“) zdůrazňuje roli institucionálních subjektů, které vznikly proto, aby posilovaly migrační toky a zároveň z nich finančně těžily. Tyto instituce mohou poskytovat širokou nabídku služeb, od ilegální migrace za účelem zisku (přeshraniční pašování migrantů, padělání dokladů, ilegální zaměstnávání, fingované svatby, atd.) po humanitární ochranu osob (instituce poskytující migrantům právní poradenství, sociální služby, atd.). Všechny tyto instituce a organizace podporují a pomáhají udržovat mezinárodní migraci, neboť bez nich by migranti často měli jen málo informací a kontaktů potřebných k úspěšné migraci (Štěpánková 2005).

Instituce posilují intenzitu migračních toků navzdory restriktivním politikám cílových zemí a vlády mají nad migračními proudy pouze malou kontrolu. Politika omezení migrace navíc nahrává institucím, které vydělávají na ilegální migraci a setkává se s odporem u humanitárních organizací (Crawley 2010). Také Koser (2000, cit. v Healey 2006, s. 259) spatřuje rozhodovací pravomoci spíše na straně převozníků než na straně uprchlíků samotných. Tvrdší postup evropských zemí vůči migrantům znamená, že mnoho těch, kteří hodlají zažádat o mezinárodní ochranu tak nemá jinou možnost než přicestovat ilegálně. V důsledku toho se vytvořil „migrační průmysl“

se zprostředkovateli (převaděči či pašeráky), na které se musí žadatel spoléhat, aby mu byl zajištěn přístup k mezinárodní ochraně. Za tyto služby se samozřejmě platí.

Zprostředkovatelé, kteří převzali roli sociálních sítí v cílové zemi, často jednají oportunisticky a o podobě trasy či konečné destinaci se rozhodují podle toho, jak se cesta vyvíjí. I kdyby uprchlík disponoval dostatečnými prostředky k tomu, aby si mohl požádat o konkrétní destinaci, nemusí mu být vyhověno, bude-li zprostředkovatel považovat cestu za příliš riskantní.

Existují značné rozdíly jak ve škále služeb, poskytovaných zprostředkovateli tak i v jejich vzájemném vztahu. Zprostředkovatelé jsou hrdinové i zločinci v jednom - nebýt jich, mnoho z uprchlíků by jednoduše nebylo schopno utéci před pronásledováním, potlačováním svých práv nebo zuřícím ozbrojeným konfliktem. Na druhou stranu, většina zprostředkovatelů je v těchto záležitostech zainteresována kvůli finančnímu zisku a nikoli kvůli obavám o osudy uprchlíků.

4.1 Povědomí o cílové zemi

O kvalitě a množství informací o cílové zemi, jimiž uprchlíci (pozdější žadatelé o azyl) disponují z dřívější doby, se vede velká debata. Primárním cílem každého uprchlíka je dosažení bezpečné země, kde je možné požádat o udělení mezinárodní ochrany. Na to, o jakou zemi se bude jednat, je brán zřetel až ve druhé řadě. Většina uprchlíků má v době ohrožení vlastní bezpečnosti velmi málo času naplánovat si vlastní cestu, neboť na rozhodování mají několik dní maximálně týdnů (Crawley 2010, s. 5), proto jen velmi málo uprchlíků má před svým přicestováním podrobné informace o azylovém řízení v dané. Poněti o sociálních příspěvcích je také minimální, protože zpravidla uprchlíci zpravidla pocházejí z méně rozvinutých zemí, které postrádají fungující soustavu sociálního zaopatření. Řada z nich předpokládá, že po sdělení svých útrap úřadům jim bude povoleno v cílové zemi setrvat a že jim bude umožněn přístup na pracovní trh. Pouze pro malou část uprchlíků, kteří byli schopni určit si svoji cílovou zemi, hrají historické a koloniální vazby významnější roli (zejména kvůli jazykovým vazbám a obdobnému vzdělávacímu systému). Nebylo zjištěno, že by jazyková příbuznost představovala zásadnější faktor (Crawley 2010, s. 10).

4.2 Azylová politika států

Azylové politiky spadají do migračních politik, které podle definice Horákové (2000) vytváří soubor právních norem, politických rozhodnutí a dalších nástrojů určených k usměrňování přílivu cizinců na území národních států a určujících podmínky pobytu cizinců v zemi. Podle Horákové se migrační politika dělí na tři oblasti:

- Politiky a nástroje přijímané národními státy k posílení kontroly migračních toků (včetně osob hledajících azyl) a hledání efektivních opatření v boji s ilegální migrací.
- Politiky a nástroje jejichž cílem je zlepšení integrace imigrantů do hostitelských zemí.
- Mezinárodní spolupráce při tvorbě nástrojů přijímaných s cílem zlepšit řízení migračních toků.

Barša a Baršová (2005) člení migrační politiky na čtyři základní části: imigrační a integrační politiky, kontrola hranic a potírání ilegální migrace či turismus a řízení uprchlíků a žadatelů o azyl. Dále poukazují prostřednictvím následujícího schématu na skutečnost, že azyl a uprchlictví představují svébytný celek migračních politik, i když tyto formy nuceného pobytu často vedou k trvalému usídlení v cílové zemi.

Tabulka 1: Terminologická mapa

MIGRAČNÍ POLITIKY			
PŘÍSTĚHOVALECKÉ POLITIKY		AZYL ↔	Kontrola hranic, potírání ilegální migrace, víza, turismus, sezónní práce, studium, stáže, apod.
IMIGRAČNÍ POLITIKY	INTEGRAČNÍ POLITIKY		
Regulace vstupu přistěhovalců na území	Regulace začleňování přistěhovalců do společnosti		

Zdroj: Barša a Baršová (2005)

Dle Bužgové (2008) patří azylová a migrační politika států obvykle mezi oblasti vnitřní či bezpečnostní politiky státu, častokrát také zasahuje do oblasti spravedlnosti a sociální politiky. Z těchto důvodů jsou v jednotlivých zemích uplatňována vnitřní specifická pravidla vycházející sice z pravidel a podmínek Ženevské úmluvy a dalších dokumentů, která jsou zároveň přizpůsobena vnitřní bezpečnostní a sociální politice.

Vzhledem k tomu, že azylová legislativa posuzovala žádosti z mužského hlediska a na základě mužských zkušeností a nebrala v potaz specifickou situaci a životní potřeby žen, vznikají v některých státech genderové směrnice pro azylovou proceduru. „Cílem

je pomoci úředníkům/icím, kteří rozhodují o udělení či neudělení azylu, posoudit žádosti ze všech aspektů a zajistit, aby nebyli žadatelé/ky znevýhodňováni na základě příslušnosti k jednomu nebo druhému pohlaví“ (Krchová a Víznerová 2008, s. 32).

Jednotlivé hostitelské státy si tvoří vlastní azylovou politiku a legislativu (ať již spíše liberální či restriktivní), jež zásadním způsobem ovlivňují kvalitu života žadatelů o azyl, neboť se promítají do situace na domácím trhu práce a ve svých důsledcích ovlivňují politický, ekonomický, sociální i kulturní život země. Týká se to přístupu k vzdělání, zdravotní péči, pracovnímu trhu, ale i možností na sloučení rodiny. To se podílí na atraktivitě jednotlivých zemí, což se následně projevuje v počtu podaných žádostí.

5 HISTORIE AZYLU

V této kapitole se blíže seznámíme s historickým vývojem institutu azylu a jeho podobami, neboť doprovází lidskou civilizaci již od vzniku prvních společenských útvarů.

5.1 Vývoj práva azylu do 20. století

První náznaky poskytování tohoto druhu ochrany jednotlivci můžeme spatřit již v prvobytně pospolné společnosti (Petřeková 2008). Původně se jednalo o náboženský institut, kde azyl poskytovali kněží „z vůle boží“. Světská moc zajišťovala výkon azylu poprvé ve starověku, ale po rozpadu římského impéria opět došlo k pozvolnému ožívání institutu náboženského, tentokrát křesťanského. Ochrana bývala často omezena na případy obecné kriminality, kdy jednáním provinilce nebyl dotčen sám vladař a jeho zájmy.

Politický azyl se vyvinul v 16. století, kdy v Evropě probíhaly náboženské války. Právě tento institut přispěl k tomu, že mnozí věřící obou stran byli uchráněni před hromadným masakrem. Teprve další vývoj mezinárodněpolitické situace vedl k stabilizaci azylu, coby ochrany politických delikventů. Zatímco politické delikty mají protispolečenskou povahu pouze v určitém státě, běžná kriminalita začala být chápána jako jev absolutně protispolečenský.

5.2 Počátky mezinárodní spolupráce, Nansenovy pasy

Azylová politika tradičně náležela do výlučné pravomoci jednotlivých států. Teprve na počátku 20. století se snaha pomoci uprchlíkům přenesla také na globální úroveň, což vedlo k omezení volnosti států v oblasti azylové problematiky, a to především důvodů povinnosti plnit a dodržovat mezinárodní závazky.

Problematika uprchlíků se poprvé řešila na mezinárodní úrovni v roce 1921, kdy za účelem řešení svízelné situace Arménů z osmanské říše a uprchlíků z bolševického Ruska, ustanovila Liga národů funkci Vysokého komisaře pro uprchlíky (High Commissioner for Refugees, HCR), který disponoval časově omezeným mandátem. Přístup k uprchlíkům, reprezentovaný HCR, byl kategorizující, tj. status uprchlíka byl přiznáván podle příslušnosti k určité skupině stejného původu.

Prvním z dlouhé řady mezinárodních právních opatření, která měla za cíl ochránit uprchlíky, byl Nansenův pas, který reagoval na poválečné vlny. Nese název podle příjmení vysokého komisaře Společnosti národů pro uprchlíky Nora Fridtjofa Nansena, který roku 1922 prosadil jeho právní zakotvení. Nansenův pas či průkaz byl doklad totožnosti používaný i jako cestovní dokument, vydávaný uprchlíkům na základě ustanovení meziválečných smluv, zejména ženevské Úmluvy o mezinárodním postavení uprchlíků ze

dne 28. října 1933. Je předchůdcem současného uprchlického pasu a jeho platnost byla nejméně jeden rok. Do roku 1942 jej přijalo 52 zemí včetně Československa a celkem bylo dle odhadů vydáno na 450 000 Nansenových pasů (www.en.wikipedia.org, 23.3.2010). Jejich majitelé měli právo na ochranu proti vydání do země původu a mohli volně opustit stát, který jim vydal průkaz, a tam se i vrátit, aniž by byli nuceni opatřit si povolení k odjezdu nebo vízum od konzulátů tohoto státu pro návrat. Princip Nansenových pasů byl převzat ženevskou Úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951. Po jejím vstupu v platnost se přestalo označení „Nansenův“ používat.

Po skončení druhé světové války se na území Evropy nacházelo přibližně 25 milionů uprchlíků a vyhnanců (Boyle, Halfacree, Robinson, 1998, s. 182). Pro řešení problému těchto osob byla v roce 1944 ustanovena Humanitární a rozvojová agentura OSN (United Nations Relief and Reconstruction Agency, UNRRA), později nahrazená Mezinárodní organizací pro uprchlíky (International Refugee Organization, IRO). IRO definovala uprchlíky jako osoby, které se staly obětmi autoritářských režimů, perzekuce z důvodu rasy, náboženství, národnosti nebo politického názoru (zahrnovalo jak politické disidenty z východní Evropy, tak i Židy, kteří zůstali v Německu a Rakousku). Byla to první definice založená na individuálním přístupu k uprchlíkům. UNRRA i IRO byly vytvořeny jako mezinárodní organizace, ale například Sovětský svaz tyto agentury nikdy neuznal, a proto nemohly operovat na území východního bloku. Působení těchto dvou organizací mělo být opět časově omezené.

5.3 Vývoj spolupráce po druhé světové válce

Všeobecná deklarace lidských práv a svobod

Základní právní normou pro práva uprchlíků se stala Všeobecná deklarace lidských práv a svobod schválená 10. prosince 1948 Valným shromážděním OSN jako reakce na krutosti prováděné v průběhu druhé světové války a po jejím skončení. Šlo o dokument univerzální s obecnou působností, neboť se obracel na všechny státy a týkal se člověka jako takového. Deklarace stanovila zásadu, že všichni lidé mají právo užívat základní práva a svobody bez diskriminace. Její článek 14 ustanovuje, že každý má právo vyhledat si v jiné zemi útočiště před pronásledováním a požívat tam azylu.

5.4 Úmluva o právním postavení uprchlíků

Krátce po II. světové válce, kdy problém uprchlíků nebyl dosud vyřešen, byla pocítována potřeba nového mezinárodního nástroje, jenž by definoval právní postavení

uprchlíků. Za přelomový rok v přístupu k řešení uprchlické otázky je považován rok 1951, kdy s ohledem na vývoj migrace a uprchlictví v poválečné Evropě vznikl Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), který měl zajišťovat dlouhodobou asistenci uprchlíkům. Standardy ochrany uprchlíků byly zakotveny v mezinárodním právním systému - v Úmluvě OSN o právním postavení uprchlíků. Úmluva, nazývaná též jako Ženevská úmluva, byla přijata na konferenci zmocněnců OSN v Ženevě 28. července 1951. Vychází ze Všeobecné deklarace lidských práv a vstoupila v platnost teprve o tři roky později, 22. dubna 1954. Představuje stěžejní instrument na mezinárodním poli a určuje minimální standardy mezinárodní ochrany uprchlíků v zemích, které k této smlouvě přistoupily. Klíčový je zejména článek 1 této Úmluvy, kde je mimo jiné stanoveno, která osoba je (respektive bude) považována za uprchlíka, tedy osoba, která má oprávněné obavy z pronásledování z důvodů rasových, náboženských či národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám, jakož i zastávající určité politické názory, je neschopna požívat ochrany své vlasti, či ji vzhledem k svrchu zmíněným obavám odmítá. Definice tedy jasně říká, že nárok na udělení statusu uprchlíka má, při splnění ostatních podmínek, nejen ten, komu se již něco stalo, ale i ten, kdo se opodstatněně obává, že by v nejbližší budoucnosti mohl utrpět nějakou újmu, a to z taxativně vymezených příčin (rasa, náboženství atd.). Úmluva kromě jiného jasně stanovuje princip tzv. non-refoulement. Podle tohoto principu nesmí být žádná osoba proti své vůli navrácena na území, kde by mohla být vystavena pronásledování⁸. Ženevská konvence předepisuje také normy pro jednání s uprchlíky, včetně jejich právního postavení v zaměstnání, v oblasti bydlení a podobně. Procesní stránku azylové ochrany (tj. např. který státní orgán a jakým způsobem o této ochraně rozhodne) ale ponechává na smluvních státech. K dnešnímu dni (červen 2010) podepsalo Úmluvu, Protokol⁹ nebo obojí celkem 147 zemí. Mezi signatáři chybí například země Arabského poloostrova (kromě Jemenu), většina zemí jižní a jihovýchodní Asie, Uzbekistán, Mongolsko, Kuba, KLDLR, Eritrea.

Cílem takové ochrany není jen samotné přijetí a uznání uprchlíka, ale především vytvoření podmínek pro následnou integraci v novém velmi odlišném kulturně společenském

⁸ Toto pravidlo obsažené v článku 33 (celkem jich je 46) Úmluvy však není absolutní, jelikož výhody poskytované tímto ustanovením nemohou být požadovány uprchlíkem, který může být v zemi, v níž se nachází, považován za nebezpečného, či poté, co byl usvědčen rozsudkem ze zvláště závažného trestného činu, představuje pro společnost této země nebezpečí.

⁹ Newyorský protokol týkající se právního postavení uprchlíků, který vstoupil v platnost 4.10.1967. Protokol upustil od časového a geografického omezení definice uprchlíka.

prostředí hostitelské země. Uprchlíci proto mají základní občanská práva, včetně práva na svobodu myšlení, svobodu pohybu či práva na ochranu před mučením nebo ponižujícím zacházením. Stejně tak uprchlíkům přináležejí práva hospodářská a sociální. Každému uprchlíku by měl být zaručen přístup k lékařské péči a každý dospělý uprchlík má mít právo na práci. Dětem uprchlíků nemá být upřeno právo na vzdělání, které je podstatným faktorem pro integraci uprchlíka v cílových zemích.

Nedostatky Úmluvy spočívaly především v časovém omezení obsaženém v definici uprchlíka. Úmluva se vztahovala pouze na uprchlíky, kteří byli nuceni k odchodu ze své vlasti na základě událostí nastalých před 1. lednem 1951. Tato datová mez měla svůj původ v přání vlád omezit své závazky pouze na uprchlíky, o nichž se v té době vědělo, či na ty osoby, jež se mohly dostat do postavení uprchlíka na základě událostí, které již nastaly. Definice také zdůrazňovala jen politické formy útlaku (D'Souza a Crisp 1985, cit. v Boyle, Halfacree, Robinson, 1998 s. 182). Dokument v dané době navíc „nereflektoval skutečnost, že existují genderově specifická ohrožení, nebezpečí a násilí, kvůli kterým jsou ženy stejně jako muži nuceni utíkat a hledat bezpečí v jiné zemi (například problém domácího násilí v zemích, kde není legislativně upraveno, sexuální násilí atd.). Situace se však v posledních letech v řadě přijímacích zemích změnila: například Kanada, Austrálie, USA či Velká Británie přijaly doporučení k „genderově uvědomělému“ vedení azylové procedury a posuzování žádostí o azyl“ (Szczepaniková 2005, cit. v Krchová a Víznerová 2008, s. 27).

Na základě nových uprchlických vln doplnil Úmluvu v roce 1967 tzv. Newyorský protokol, který odstranil časové a geografické omezení definice uprchlíka, což umožnilo obecnější aplikaci Úmluvy.

V roce 1969 vytvořila Organizace africké jednoty (Organization of African Unity, OAU) Úmluvu OAU o právním postavení uprchlíků, která zahrnuje další objektivnější úvahy: uprchlíkem je každá osoba, která je donucena opustit svou zemi kvůli „vnější agresi, zahraniční nadvládě nebo událostem vážně narušujícím veřejný pořádek buď v části nebo v celé zemi její státní příslušnosti“ (www.unhcr.cz, 11.8.2010).

Podle ní vznikla v roce 1984 Cartagenská deklarace práv uprchlíků - obě dvě explicitně definují uprchlíka způsobem, který zahrnuje i oběti válečných konfliktů (www.unhcr.cz, 11.8.2010).

Za určitých okolností, jakými může být náhlý či početný příliv uprchlíků napomáhá státům mezinárodní společenství. Jedná se především o tyto organizace:

- Vysoký úřad komisaře OSN pro uprchlíky, UNHCR;

- Evropská rada pro uprchlíky a exulanty, ECRE;
- U.S. Committee for Refugees;
- Refugees International.

5.5 Uprchlíkové vlny v moderních dějinách Evropy

Novodobé, masové uprchlictví je spjato především s vytvářením národních států a rozdělováním obyvatelstva na národní většinu a národnostní menšiny. Jeho předobrazem byli Židé vystěhovávající se od 80. let 19. století z Ruska, jímž proběhla vlna protižidovských pogromů. K násilným vyháněním či velkým přesunům obyvatelstva začalo docházet až v rámci válečných konfliktů, v nichž se zhroutila osmanská říše. Jejich obětí byly ty skupiny, které etnicky či nábožensky neodpovídaly profilu státu, jenž chtěla vítězná skupina vybudovat na území, které si vykrojila z říše. Právě za účelem řešení vzniklé situace byla ustanovena funkce Vysokého komisaře pro uprchlíky. Odhaduje se, že po první světové válce bylo po různých zemích Evropy rozeseto téměř 1,5 milionů uprchlíků (www.unhcr.cz, 17.3.2010).

S nástupem fašismu v Německu a stupňujícím se útlakem neárijského obyvatelstva došlo k přesídlování a exodu obyvatel židovského původu. Druhá světová válka a její důsledky donutily opustit své domovy 25 milionů osob (Robinson 1996, cit. v Boyle, Halfacree, Robinson, 1998, s. 182) z toho 12,5 milionů Němců.

Po roce 1945 došlo k postupnému rozdělení Evropy na dva tábory, na kapitalistické a socialistické státy, které se v důsledku rozdílné politicko-ekonomické situace vyvíjely zcela odlišně i z hlediska migrace, kdy migranti takřka nepřetržitě proudili z východu na západ. V průběhu 50. let byla mezinárodní ochrana poskytována téměř výlučně uprchlíkům na území Evropy. Lidem přicházejícím z východního bloku do západních států byl status uprchlíka udělován téměř automaticky. Například Rakousko přijalo počátkem padesátých let 300 tisíc uprchlíků, Francie 400 tisíc, Německo 265 tisíc a Velká Británie 260 tisíc uprchlíků ze zemí střední a východní Evropy. Většina těchto osob byla klasifikována jako političtí uprchlíci. Po uzavření hranic socialistických států počet těchto uprchlíků poklesl a pokračoval jako setrvalý, ale nepočetný proud. K prudkému nárůstu došlo jen v letech 1956 po sovětském potlačení maďarského povstání a 1968 po invazi sovětské armády do Československa.

Rok 1960¹⁰ znamenal pro Evropu první vlnu uprchlíků, kterou představoval návrat koloniálních úředníků a jejich rodin, zpět do bývalých koloniálních mocností (především z Alžírsko do Francie). V průběhu 60. let výrazně stoupl příliv také domorodých žadatelů o azyl. Uprchlíci z Afriky neutíkali většinou ze strachu před perzekucí, ale následkem násilí a válek, kdy byli sužováni bídou a hladem. Navíc většina z nich se narozdíl od uprchlíků evropských chtěla po uklidnění situace v jejich zemi vrátit zpět.

Počátkem 70. let se oblast zájmu mezinárodního společenství rozšířila i na státy jižní a jihovýchodní Asie. Exodus lidí z Laosu, Kambodži a Vietnamu byl především důsledkem politických převratů a válek. Z počátku byli tito uprchlíci, podobně jako lidé ze socialistického bloku v Evropě, přijímáni kladně a počet uprchlíků z této oblasti stále narůstal.

V polovině 70. let pak poklesl světový ekonomický růst a vzrostla nezaměstnanost. Hostitelské státy odmítaly přijímat tyto uprchlíky v takovém množství jako dříve a ekonomicky vyspělé státy začaly zavádět restriktivní imigrační opatření. Restriktivní politiky zavedené v Evropě v sedmdesátých a osmdesátých letech s cílem snížit objem ekonomické migrace vedly k přelivu masy potenciálních pracovních migrantů do kategorie žadatelů o azyl. Žádost o azyl se stala v mnoha zemích vstupní bránou na trh práce a ztratila svůj primární cíl, kterým je ochrana před pronásledováním (Horáková 2007).

5.6 Kvantitativní analýza situace v zemích EU/EFTA po roce 1990

S rozpadem bipolárního rozdělení světa v roce 1990 nastaly značné změny v mezinárodním uprchlickém systému a v přístupu k uprchlíkům. V důsledku pádu komunistického bloku se navíc v Evropě otevřela dříve víceméně pevně uzavřená východní hranice, a tím vzrostl i počet lidí, kteří se přes ni snažili a stále snaží dostat do zemí západní Evropy. Končící studená válka vyvolala v některých částech světa politické a etnické konflikty, které měly za následek prudký nárůst ilegální migrace a výrazné zvýšení počtu žádostí. „V důsledku toho došlo k mobilizaci extrémních pravicových stran a zvýšení počtu rasově motivovaných násilných činů proti příslušníkům minoritních skupin“ (Štěpánková 2005, s. 14). Rostoucí vliv antiimigračních hnutí způsobil politizaci migrační problematiky předznamenal řadu právních změn, které regulovaly imigraci do vyspělých západních zemí (Castels 1998). Jedním z důsledků politizace mezinárodní migrace je rostoucí snaha o mezinárodní spolupráci jak na poli redukce imigrace, tak i na poli unifikace azylové procedury či kvality života žadatelů. Státy bývalého

¹⁰ Označuje se jako Rok Afriky. 14 států (Mauretánie, Mali, Senegal, Gabon, Kongo, Středoafriická republika, Čad, Pobřeží slonoviny, Burkina Faso, Niger, Benin, Madagaskar, Togo a Kamerun) získalo nezávislost na Francii.

západního bloku přestaly automaticky udělovat azyl lidem z bývalého socialistického bloku. Dotčené země přijaly politiky¹¹, které vedly k postupnému snižování neoprávněných žádostí a tím i k celkovému snížení počtu žadatelů. Silně restriktivní imigrační opatření a další legislativní změny vážně narušily přístup žadatelů k azylové proceduře a tím také ohrozily jejich bezpečnost (v reakci na tyto změny se zvýšil podíl uprchlíků a žadatelů o azyl v rámci ilegální mezistátní migrace). Cílem je bránění ve vstupu, zabydlení se, navázání sociálních kontaktů umožňujících následné prodlužování ilegálního pobytu v hostitelské zemi těm osobám, jejichž žádost je zjevně nepodložená. Celkový trend směřoval již od roku 1992 k redukci počtu žadatelů o azyl v zemích EU/EFTA. Po 11. září 2001 navíc dochází v členských státech Evropské unie k postupnému zpřísnění posuzování žádostí právě s ohledem na žadatelovu možnou účast na terorismu. Evropské země se tak stávají pro uprchlíky hůře přístupné a Evropská unie se tak stává terčem kritiky organizací zaměřených na ochranu lidských práv, ale i Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

S rozšiřováním schengenského prostoru došlo k zrušení vnitřních hraničních kontrol a pozornost se přesunula na posílení hranic vnějších. Na zajištění jejich neprodyšnosti směřují nemalé finanční prostředky. Jedná se jak o pozemní hranice (zejména s Ruskem, Běloruskem, Ukrajinou) tak námořní (ve Středozemním moři). V polovině roku 2005 zahájila svoji činnost agentura EU Frontex, která odpovídá za operativní spolupráci při ochraně na vnějších evropských hranicích a koordinuje společné úsilí evropských zemí střežit svoje vnější hranice. Nejviditelnější operace zúčastněných zemí se odehrávají v Atlantiku nebo Středozemním moři, kde působí námořní „eurohlídky“ vybavené čluny a helikoptéry, které pomáhají zachytávat a vracet plavidla s africkými běženci (Hruška, 2007). Evropská unie také zvažuje zesílení preventivních opatření, mezi něž by měly patřit například záchytné tábory v severní Africe, které by předem rozřazovaly žadatele o azyl (tzv. externalizace azylové politiky EU), uvažuje se i o zřízení podobných středisek na Ukrajině (ECRE Country Report 2005).

Dalším opatřením EU v boji s ilegální imigrací a přílivem neopodstatněných žádostí je uzavření readmisních dohod¹² se zeměmi ležícími podél jižních a východních evropských

¹¹ Například rychlé posouzení oprávněnosti žádosti o azyl a rychlé vyloučení neoprávněných žádostí, uzavření readmisních dohod, přijetí institutu první bezpečné země, kde musí žadatel o azyl žádat o mezinárodní ochranu, daktyloskopická vyšetření apod.

¹² Komunitárních readmisních smluv je k roku 2010 podepsáno 11 (Albánie, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Hongkong, Macao, Makedonie, Moldavsko, Rusko, Srbsko, Srí Lanka, Ukrajina) a další tři jsou před podepsáním (Gruzie, Pákostán, Turecko) (www.europarl.europa.eu, 11.8.2010). Česká Republika podepsala dosud smlouvy s Bulharskem, Francií, Chorvatskem, Kanadou, Maďarskem, Moldavskem, Polskem, Rakouskem, Rumunskem, Slovenskem, Slovinskem, SRN a Vietnamem (www.mvcr.cz, 11.8.2010).

hranic. Ačkoli dohody obsahují všeobecné opatření zmiňující závazky zemí dané Úmluvou z roku 1951, signatáři readmisních dohod dosud opomíjejí zahrnutí podrobnějších záruk ochrany, a tak obavy ohledně kompatibility readmisní politiky s mezinárodními standardy ochrany uprchlíků přetrvávají. Existuje totiž nebezpečí, že žadatelé, jejichž žádosti nebyly řádně prověřeny, jsou za podmínek pramenících z těchto dohod deportováni do zemí, kde bývají uvězněni a podrobováni ponižujícímu zacházení¹³ (ECRE Country Report 2005). Na konci května 2010 se konal summit zemí tzv. Skupiny šesti¹⁴, na němž ministři vnitra těchto zemí přijali rozhodnutí, že by Evropa jako celek měla příměji přistoupit ke dvěma klíčovými aspektům: 1) stanovení bilaterálních dohod s africkými zeměmi, aby se tak potlačil další příliv afrických uprchlíků a 2) centralizovanému operativnímu přístupu v procedurách přidělování azylů, střežení hranic a vracení neregulérních imigrantů. Itálie a další středomořské státy nemohou dále trpět břímě řešení problému příchodu „lidí z lodí“, kteří přijíždějí z afrických břehů (Rozumek 2010).

Značné úsilí se vynakládá na dobrovolnou či nucenou repatriaci žadatelů o azyl, jejichž žádost byla zamítnuta. Jedním z užívaných opatření jsou deportace cizinců charterovými lety z Evropské unie, což jsou lety s odmítnutými žadateli na palubě. Od roku 2005 byly takto poslány zpět desetitisíce osob, nejvíce z Německa, Francie, Španělska, Portugalska, Itálie či Lucemburska (ECRE Country Report 2005).

5.6.1 Vývoj počtu žádostí o udělení azylu po roce 1990 v zemích EU/EFTA

Výše uvedené skutečnosti se promítly do grafu 1, který ukazuje strmý nárůst žádostí především díky uprchlíkům z bývalé Jugoslávie v první polovině 90. let 20. století. Jakmile začal tento proud ztrácet na intenzitě, dostavil se i pokles počtu podaných žádostí. Příliv uprchlíků z Kosova, Afghánistánu a blízkého východu na přelomu tisíciletí posunul tento počet až na hranici 500 000 podaných žádostí za rok. Zpřísnění azylové politiky EU se projevilo současnou stagnací a ustálením hladiny na úrovni kolem 250 000 nových žádostí ročně.¹⁵ Rozumek (2010) se obává, že „současný stav v oblasti regulérní a neregulérní migrace je paradoxně velmi klidným obdobím. Zejména globální výzvy typu klimatických změn, dramatického nárůstu vnitřně přesídlených osob při současné neexistenci perspektivy jejich návratu, protahující se konflikty, u kterých není zcela zřejmé, kdo je

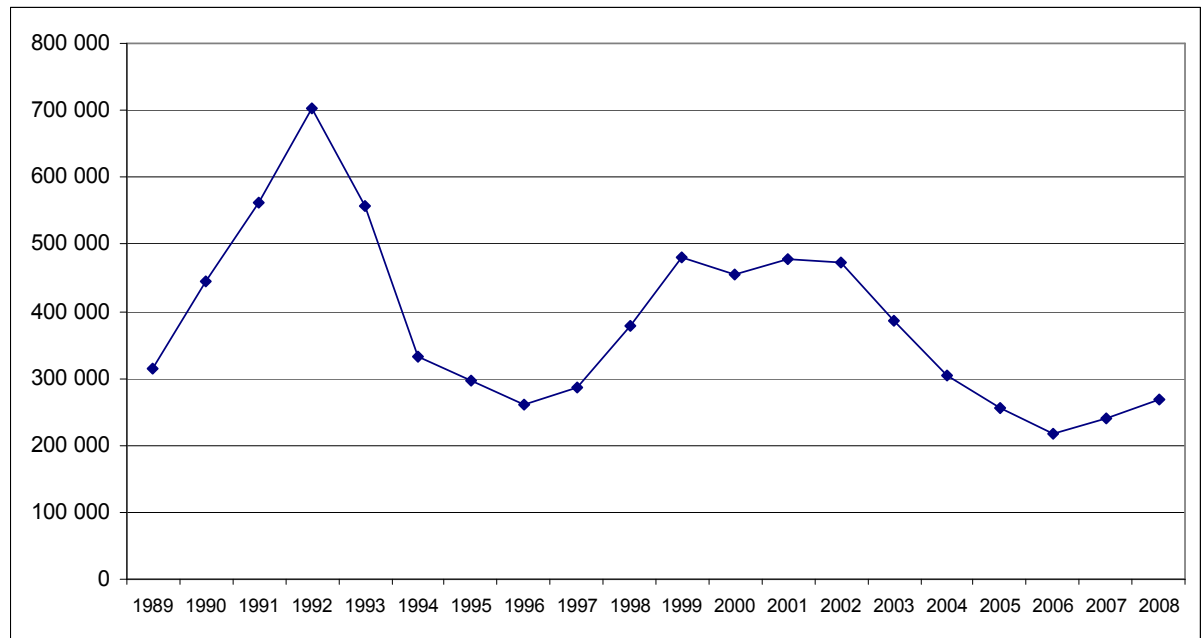
¹³ Itálie bez jakéhokoli zkoumání azylových důvodů vrací všechny imigranty ze svých středomořských ostrovů do Libye, která je přitom diktaturou, v níž běžně dochází k nelidskému a nedůstojnému zacházení se zadržovanými osobami (Rozumek 2010).

¹⁴ Itálie, Německo, Francie, Velké Británie, Španělsko a Polsko čili nejmocnější státy EU.

¹⁵ Itálie zaznamenala v tomto roce mnohem menší příliv uprchlíků na ostrovy sousedící s Afrikou a totéž lze říci o Španělsku. Tato skutečnost je však důsledek právě externalizace azylové politiky, která probíhá za podpory členských států EU. Uprchlíkům se v tomto roce (2009) v menší míře daří používat mořskou cestu ke vstupu do EU (to se týká zejména Itálie a Španělska, méně již Řecka) (Rozumek 2009b).

zapřičiňuje, např. v Súdánu, Kongu nebo Afghánistánu, obecné přehlížení porušování lidských práv v zemích, jako je Rusko nebo Čína – to vše jsou okolnosti, které mne vedou k přesvědčení, že bude mnohem hůře“.

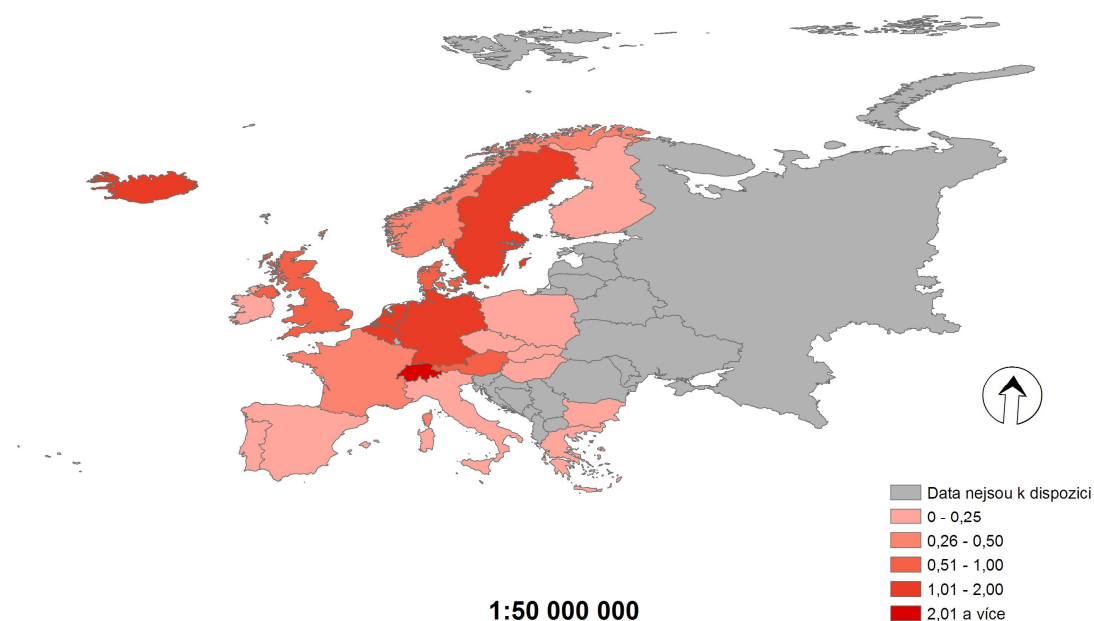
Graf 1: Vývoj počtu nových žádostí o azyl v zemích EU/EFTA v letech 1989-2008



Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

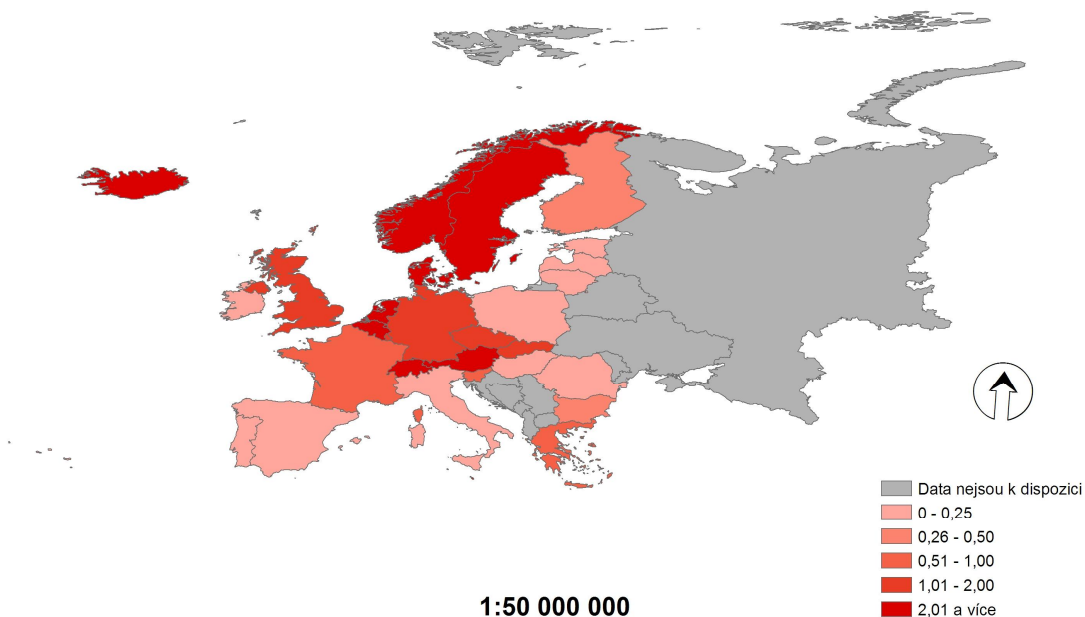
Mapy 1, 2, 3 ukazují, které země EU/EFTA čelily v letech 1995, 2001 a 2008 největšímu náporu žádostí o azyl v přepočtu na domácí populaci. Z map je patrné, které země byly a jsou pro žadatele nejatraktivnější. Mapy navíc vykazují významnou pravidelnost, kterou je nárůst počtu nových žádostí směrem k přelomu tisíciletí vystřídaný jejich poklesem, a to takřka na celém území bez výjimky. Detailněji přibližuje počet nově podaných žádostí příloha 1.

Mapa 1: Počet podaných žádostí o azyl na 1000 obyvatel v zemích EU/EFTA v roce 1995



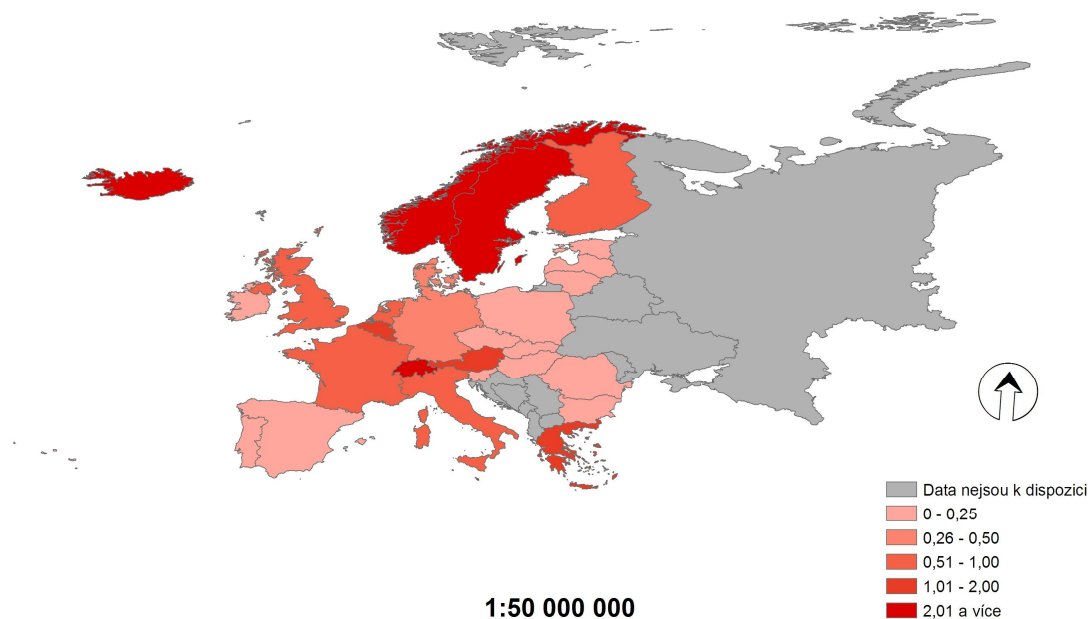
Zdroj: UNHCR Statistical Yearbook 1995

Mapa 2: Počet podaných žádostí o azyl na 1000 obyvatel v zemích EU/EFTA v roce 2001



Zdroj: UNHCR Statistical Yearbook 2001

Mapa 3: Počet podaných žádostí o azyl na 1000 obyvatel v zemích EU/EFTA v roce 2008

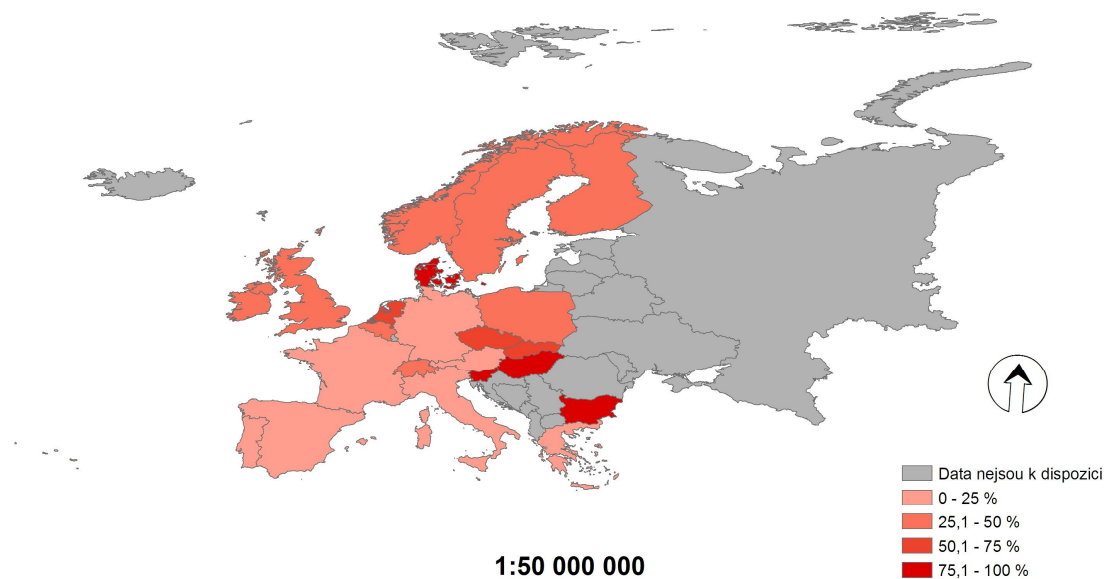


Zdroj: UNHCR Statistical Yearbook 2008

5.6.2 Vývoj míry přiznání uprchlického statusu

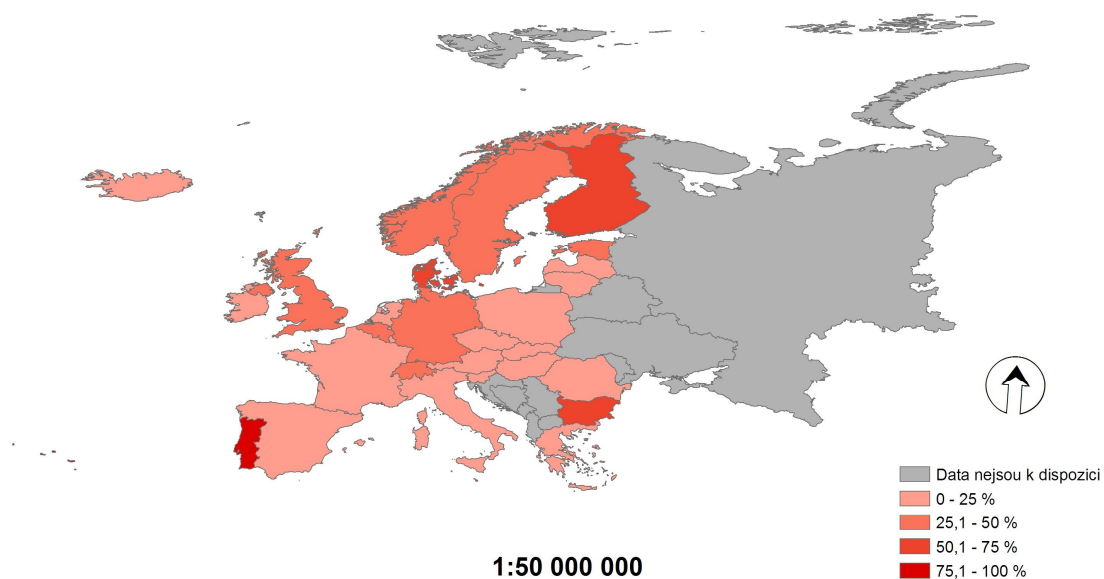
Co se týká podílu uznaných žádostí o azyl, který opět ve třech sledovaných letech (1995, 2001 a 2008) znázorňují mapky 4, 5, 6, existují mezi státy značné rozdíly - finální rozhodnutí ve věci udělení azylu je navzdory existenci Společné evropské azylové politiky nadále na jednotlivých zemích. Společný trend – pokles míry přiznání uprchlického statusu na přelomu tisíciletí (kdy se podávalo nejvíce žádostí) a její následný nárůst spojený s poklesem počtu žádostí v státech EU/EFTA - je ale evidentní.

Mapa 4: Podíl uznaných žádostí o azyl v zemích EU/EFTA v roce 1995



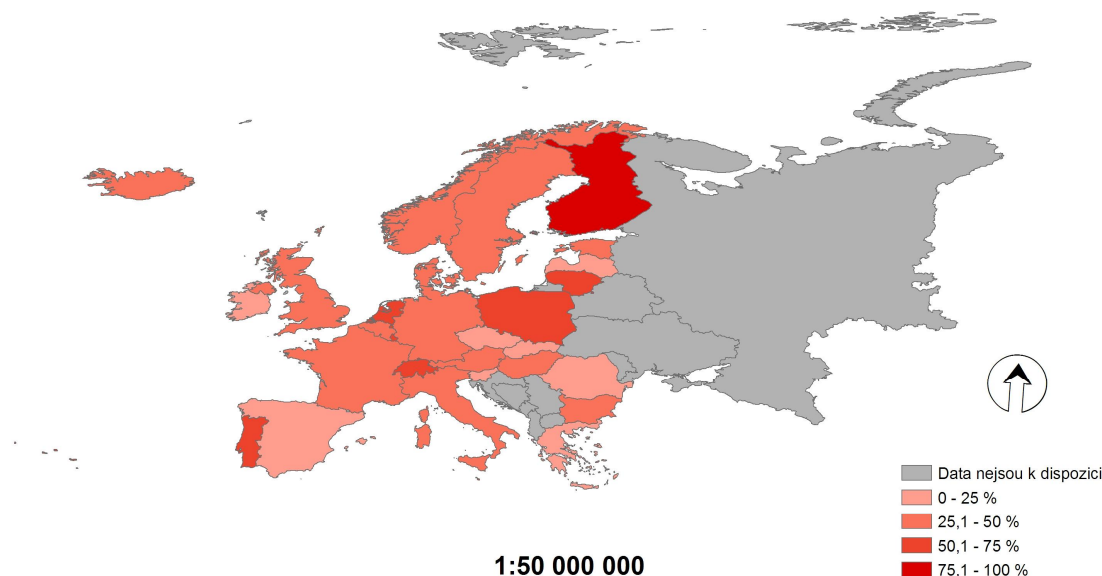
Zdroj: UNHCR Statistical Yearbook 1995

Mapa 5: Podíl uznaných žádostí o azyl v zemích EU/EFTA v roce 2001



Zdroj: UNHCR Statistical Yearbook 2001

Mapa 6: Podíl uznaných žádostí o azyl v zemích EU/EFTA v roce 2008



Zdroj: UNHCR Statistical Yearbook 2008

Kvantitativní analýza sledovala uprchlické proudy i dle země původu. Tabulka 2 představuje hlavní zdrojové země žadatelů směřující do vybraných zemí po pětiletých intervalech. Ta je detailněji přiblížena prostřednictvím příloh 4,5,6 v přílohové části.

Tabulka 2: Vývoj počtu uprchlíků, kteří požádali o azyl v zemích EU/EFTA v letech 1992-2006 podle zemí původu

Země původu	1992-1996	1997-2001	2002-2006
Afghánistán	49 411	130 076	92 959
Albánie	8 410	29 344	13 955
Alžírsko	44 230	40 650	40 003
Arménie	25 825	32 550	25 959
Bangladéš	14 730	20 364	-
Bosna a Hercegovina	137 499	46 416	32 861
Bulharsko	73 426	13 076	-
Čína	25 618	45 351	50 873
DR Kongo	53 687	39 597	48 200
Gruzie	-	-	31 699
Indie	41 333	34 944	39 018
Irák	66 080	179 315	126 159
Írán	46 382	62 438	48 675
Nigérie	38 458	31 791	53 120
Pákistán	39 627	37 298	33 038
Rumunsko	247 274	44 366	23 360
Rusko	31 058	48 859	112 211
Srbsko a Černá Hora	458 226	331 946	130 756
Sierra Leone	-	-	18 915
Somálsko	61 114	57 349	53 541

Srí Lanka	68 018	63 081	30 143
Turecko	166 679	128 630	106 637
Ukrajina	-	-	27 690
Vietnam	36 824	19 501	-

Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Poznámka: [-] – Data nejsou k dispozici

Počátkem 90. let prchali lidé do evropských zemí hlavně před válkou v bývalé Jugoslávii a také dnes již členských států EU – Bulharska a Rumunska. Zde se jednalo ve velké míře o tzv. ekonomické migranty, kteří mnohdy předkládali „zjevně nepodložené žádosti“. Tabulka ukazuje na země, odkud během sledované doby (1989-2008) prchali uprchlíci neustále bez dramatičtějších číselných změn. Jednalo se vesměs o chudé země, ve kterých s různou intenzitou zuřily či zuří ozbrojené konflikty, nebo se k moci dostala autoritářská vláda – Somálsko, Demokratická republika Kongo, Srí Lanka, Pákistán, Alžírsko, Írán, Arménie, Nigérie. Zatímco ustal proud uprchlíků ze zemí bývalé Jugoslávie a osoby se začaly po zklidnění situace v polovině 90. let navracet domů, začaly se do Evropy valit tisíce osob utíkajících před konflikty v Iráku a Afghánistánu a Čečensku. Také zde svoji roli sehrála přítomnost vojenského konfliktu a pronásledování či obava před ním. Jak je patrné, počet uprchlíků z jiných kontinentů, kteří ve sledovaných evropských zemích požádají o azyl, stagnuje a extrémní posuny jsou posunuty dramatickými válečnými událostmi, které se s různou intenzitou projevují. Za silným poklesem počtu žádostí z Bulharska a Rumunska stojí především zpřísněné kontroly na vnějších hranicích EU a boj proti zneužívání azylové procedury předkládáním „zjevně neodůvodněných žádostí“. Této skutečnosti přispělo i prohlášení obou zemí za bezpečné země původu v důsledku jejich vůle vstoupit do Evropské unie.

Kromě obvyklých azylových destinací (Německo, Francie, Velká Británie) volí běženci země, které jsou s jejich domovinou jazykově příbuzné (někde kvůli koloniálním svazkům – např. Francie a Haiti, Velká Británie a Pákistán či Belgie a DR Kongo). Uprchlíci také vyhledávají cílové země dle působnosti vlastních etnických skupin v cílových zemích, což přispívá k pokračující preferenci výše zmiňovaných obvyklých destinací.

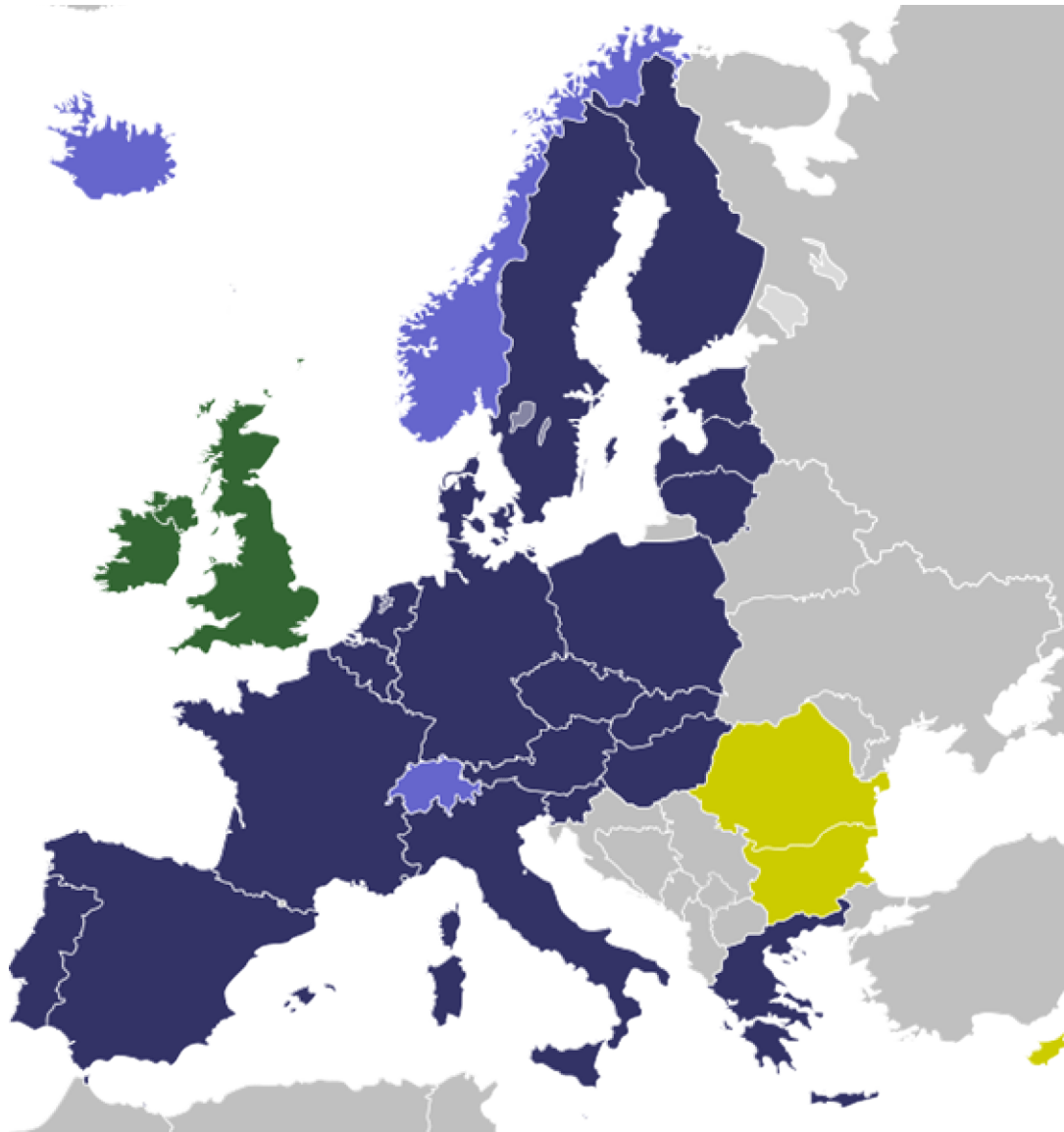
6 VÝVOJ SPOLEČNÉ EVROPSKÉ AZYLOVÉ POLITIKY

Během svého vývoje prošla společná migrační a azylová politika EU různými fázemi. „Nejprve byla dominantním tématem svoboda volného pohybu občanů, později se začala rozvíjet spolupráce pro řešení migrace a udělování azylu občanům třetích zemí“ (Štěpánková 2005, s. 45). Spolu se vzrůstajícím počtem žadatelů o azyl a s postupující integrací členských zemí Evropských společenství se objevila potřeba sjednocení přístupu v uprchlických otázkách. Procesní systémy jednotlivých členských států byly totiž odlišné a nebylo možno v této oblasti dosáhnout shody. Mezníky vývoje azylové a migrační politiky představují reformy základních smluv.¹⁶ V současnosti existuje multilaterální mezinárodní spolupráce v oblasti mezinárodní migrace a azylu pouze na úrovni EU.

V roce 1990 došlo k podepsání úmluvy v Schengenu mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení dohody podepsané dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích. Následně došlo k ustanovení tzv. schengenského prostoru v rámci EU (do roku 1995 ES). Schengenská zóna byla rozšířena z původní pěti na dvacet pět zemí (viz mapa 7). Vytvoření schengenského prostoru v rámci EU znamená určitý tlak v oblasti azylové politiky na tzv. hraniční země tohoto prostoru. Dokladem toho je enormní nárůst počtu uprchlíků v zemích jako je Itálie, Španělsko, Malta. Tyto země jsou tak určitým způsobem znevýhodněné vůči ostatním zemím schengenského prostoru, protože musí vyřizovat daleko více žádostí o udělení azylu a pojmout do svého sociálního systému tuto větší skupinu osob, ve srovnání s ostatními zeměmi EU. Zrušení vnitřních hranic vedlo k potřebě lepší koordinace azylové a migrační politiky v rámci těchto zemí.

¹⁶ „Důležitým rysem společné migrační politiky EU je různé tempo a intenzita, s níž jsou stanovovány priority a přijímána opatření v jednotlivých sférách. Sjednocování politik je intenzivnější ve sférách s výrazným bezpečnostním aspektem (víza, kontrola hranic, azyl, situace hromadného přílivu vysídlených osob) než v oblastech, kde převažují sociální a kulturní aspekty (např. přijímání ekonomických migrantů a integrace)“ (Barša, Baršová 2005, s. 135).

Mapa 7: Schengenský prostor v současnosti¹⁷



Zd

roj: <http://www.en.wikipedia.org/>

Roku 1990 byla podepsána Dublinská úmluva o určení státu odpovědného za řízení ve věci žádosti podané v některém ze států ES. Dublinská úmluva neboli Dublin I měla řešit především „azylové nakupování“ (nerovnoměrné zatížení zemí ES v důsledku toho, že uprchlíci hledali útočiště v zemi, kde mohli počítat s nejpříznivějším přijetím) a také zastavit nárůst tzv. uprchlíků v oběhu.¹⁸ Tato smlouva vstoupila v platnost až v roce 1997.

¹⁷ Členskými státy jsou kromě členů EU (tmavě modrá) také Island, Norsko a Švýcarsko (světle modrá). Naopak Velká Británie a Irsko (zelená) Schengenskou dohodu nepodepsaly, ale účastní se jen na bázi policejní a justiční spolupráce. V budoucnu se očekává rozšíření o Bulharsko, Kypr, Lichtenštejnsko a Rumunsko (žlutá). ČR se stala zemí schengenského prostoru podobně jako Slovensko v roce 2007.

¹⁸ Jinými slovy také uprchlíci in orbit, kteří bývají posíláni z jedné země do druhé, neboť ani jedna země neprojevuje zájem jeho žádost projednat.

Balkánský konflikt a s ním spjatý rapidní nárůst počtu žádostí o azyl a uprchlíků přiměl na počátku 90. let ES k dalším úvahám o spolupráci na poli migrace. Řešení přinesla Smlouva o Evropské unii (Maastrichtská smlouva) podepsaná 7. února 1992 a platná od 1. listopadu 1993, v níž se azylové politice dostalo institucionálního zakotvení.

Smlouva zavedla nové metody spolupráce - novým nástrojem se měly stát jednomyslně přijímané postoje a akce, nicméně výsledkem byl „rozsáhlý a vnitřně nesourodý soubor dokumentů, který začal být souhrnně nazýván jako *acquis*¹⁹ pro oblast migrace a azylu“ (Barša a Baršová 2005, s. 137).

V letech 1993 až 1996 byla schválena série opatření „sdílení břemene“ principy solidarity v situacích rozsáhlého přílivu uprchlíků. V roce 1995 schválila Rada ministrů rezoluci o minimálních zárukách azylového řízení, která stanovovala procedurální práva a závazky. V roce 1996 bylo schváleno Společné stanovisko o harmonizované aplikaci definice uprchlíka.

Konference členských států v Amsterdamu v říjnu roku 1997 znamenala významný krok směrem k společnému evropskému azylovému systému (Common European Asylum System, CEAS). Došlo ke komunitarizaci azylové a migrační politiky, čímž se právně nezávazné politické dokumenty proměnily v závazné předpisy. Aby se zamezilo dalšímu přešlapování na místě, rezignovala Unie na účast „odpadlických“ členských zemí v procesu a vznikl tak asymetrický model s tím, že Velká Británie, Irsko a Dánsko si natrvalo uchovávají kontrolu na svých hranicích a společné azylové a migrační politiky se budou účastnit jen ad hoc – tedy na základě souhlasu s jednotlivými opatřeními²⁰. Amsterdamská smlouva včlenila novou hlavu IV s názvem „Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob“ do Smlouvy o založení ES. Pro následující pětileté období stanovuje plán přesunu azylových záležitostí z oblasti spadající pod pravomoc mezivládních dohod členských států do oblasti kompetence institucí Evropské unie.

Vstup Amsterdamské smlouvy v platnost (květen 1999) a zvláštní summit ve finském Tampere (říjen 1999) se staly klíčovými mezníky ve vývoji evropské azylové a migrační politiky, neboť závěry z Tampere určovaly, jak má být použit mandát v oblastech, kde ho Evropské unii přidělila Amsterdamská smlouva. Byly tak položeny základy společné

¹⁹ Pojem *acquis* označuje vše, čeho bylo v rámci Evropského společenství a později Evropské unie dosaženo.

²⁰ Situaci Velké Británie a Irska upravují Protokol o použití některých hledisek článku 14 Smlouvy o založení ES na Spojené království a Irsko a Protokol o postavení Spojeného království a Irska. Dánsko sice přistoupilo k Schengenským dohodám, ale nevztahují se na něj ustanovení hlavy IV Smlouvy o založení ES. Dánskou situaci upravuje Protokol o postavení Dánska, který je (podobně jako v případě Spojeného království a Irska) přílohou Smlouvy o EU a Smlouvy o založení ES (Barša, Baršová 2005).

azylové politiky, byť bylo naplnění všech cílů brzděno institucionálními omezeními, které umožňovaly jednotlivým členským zemím upřednostnit národní zájmy před evropskými prioritami. Společný evropský azylový systém má zahrnovat jasné určení odpovědnosti státu za posouzení žádosti o azyl, společné standardy spravedlivé azylové procedury, společné minimální podmínky pro přijímání žadatelů a sblížení pravidel o přiznání a obsahu postavení uprchlíka.

Na Tamperský program (1999-2004) navazovala druhá střednědobá strategie pro oblast vnitřních záležitostí a spravedlnosti (tzv. Haagský program platný pro období 2005-2009) byla přijata Evropskou radou v listopadu 2004 a lze ji hodnotit jako dosahování tamperských cílů v nových podmínkách po 11. září (Barša a Baršová 2005). Cílem tohoto dokumentu, který nahrazuje dosavadní dokumenty, které vzešly ze summitu v Tampere je „zvýšení dosažených standardů a dosažení společného azylového řízení a jednotného právního postavení pro osoby, kterým byl udělen azyl nebo doplňková ochrana“ (Rozumek 2009a). Haagský program je následován tzv. Stockholmským programem, který stanovuje obecné priority a politické cíle na období let 2010-2014. Program zdůrazňuje rovněž význam evropské spolupráce v boji proti organizovanému zločinu a potvrzuje cíl dobudovat společný evropský azylový systém do roku 2012 (www.mvcr.cz). Dle Rozumka (2009b) se napjatě očekává prohlášení k tzv. externalizaci azylové politiky EU, tedy zadržování uprchlíků hluboko v zemích původu. Na jedné straně je počet azylových žádostí v zemích EU velmi nízký, na druhé straně jsou zprávy o katastrofálních životních podmínkách uprchlíků v Libyi, Mauretánii nebo Maroku alarmující a ztráty na lidských životech neobhajitelné. Komise EU rovněž navrhuje přístup žadatelů o azyl k trhu práce již po šesti měsících azylového řízení místo jednoho roku. „Podle neověřené informace se připravuje zrovnoprávnění postavení azylantů a osob s udělenou doplňkovou ochranou“ (Rozumek 2009b).

Rozumek (2009a) se na závěr domnívá, že „harmonizace azylového práva EU směřuje spíše ke sladění postupů co nejsnazšího zamítnutí azylové žádosti a následné deportaci do země původu, čehož smutným dokladem mohou být např. „úspěšná“ společná vyhoštění zamítnutých žadatelů o azyl z několika zemí v jednom letadle“.

7 KLÍČOVÉ AZYLOVÉ SMĚRNICE A NAŘÍZENÍ EU

Současná azylová politika v Evropě je do značné míry modelována několika směrnicemi tvořícími balík právních aktů, jejichž prostřednictvím se postupně buduje společný evropský azylový systém. Směrnice, které evropské státy implementovaly do svého právního řádu a jsou k dané problematice relevantní, si nyní více přiblížíme, protože do značné míry ovlivňují kvalitu života žadatelů o azyl a určují za jakých podmínek bude žádost uznána či naopak zamítnuta.

Je třeba ale podotknout, že každý stát je tedy při stanovování specifických pravidel správního řízení žádostí o udělení azylu a služeb poskytovaných žadatelům naprosto suverénní. Obecné podmínky pobytu osob žádajících o azyl definované směrnicemi jsou dle potřeb a způsobu pravidel jednotlivých států transformovány do právních předpisů, které regulují pobyt žadatelů na svém území. Základ (např. dodržování lidských práv, zabezpečení základních životních a lidských potřeb jedince) je tedy ve všech státech stejný, pojetí rozsahu a cílenosti služeb se však liší a dle tradice a potřeb jednotlivých zemí.

7.1 Směrnice Rady 2001/55/ES

Tato směrnice byla přijata především proto, aby vytvořila minimální normy potřebné pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu. Současně zakotvila princip vyváženého sdílení břemene jednotlivými členskými státy při přijetí těchto osob a důsledcích, které z něho vyplývají. Jsou též určeny povinnosti členských států, pokud jde o podmínky přijímání a pobytu osob požívajících dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob. Zda se jedná o případ hromadného přílivu vysídlených osob či nikoliv, rozhoduje Evropská rada, a to na základě návrhu předloženého Evropskou komisí.

Poskytovaná dočasná ochrana nepředpokládá přiznání právního postavení uprchlíka, jak jej definuje Ženevská úmluva. Doba jejího trvání je jeden rok a pokud není ukončena, může být její trvání automaticky prodlouženo o šest období v délce jednoho měsíce na maximálně jeden rok. Dočasná ochrana je ukončena po uplynutí maximální možné doby trvání ochrany, popřípadě kdykoli, jestliže tak Evropská rada kvalifikovanou většinou rozhodne.

7.2 Nařízení č. 343/2003, resp. Dublin II

Toto nařízení až na jednu výjimku (Dánsko) nahrazuje Dublinskou úmluvu (Dublin I). Vzniklo za účelem určování členského státu, který je příslušný pro posuzování žádosti podané v členském státě. Mezi jeho hlavní cíle patří spravedlivě rozložit finanční břemeno

spojené s řízením o udělení azylu a péči o žadatele mezi členské státy EU, dále pak zabránit nekontrolovatelnému sekundárnímu pohybu cizinců po území členských států, předcházet problému tzv. azylového nakupování a v neposlední řadě také zaručit právo žadatele, aby jeho žádost byla řádně přezkoumána jedním z členských států, čili řešit problém uprchlíků v oběhu. Nařízení by mělo zaručit, že každá žádost, kterou podá cizinec z třetí země v některém z členských států, bude zásadně přezkoumána pouze jedním státem, který učiní konečné rozhodnutí ve věci žádosti. Při určování odpovědného členského státu velmi napomáhá společná celoevropská elektronická databáze EURODAC, jejíž provoz byl zahájen 15. ledna 2003.

7.3 Směrnice Rady 2003/9/ES

Smyslem této směrnice je stanovení minimálních norem pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech. Harmonizace podmínek pro přijímání žadatelů má napomoci omezení jejich druhotného pohybu způsobeného rozdílností v podmínkách přijímání. Vztahuje se na všechny státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, které na hranici nebo na území členského státu požádají o azyl, a to po dobu, po kterou jsou oprávněni zůstat na území členského státu jako žadatelé, jakož i na jejich rodinné příslušníky, na něž se taková žádost vztahuje podle vnitrostátních předpisů. Pro případ zamítavého rozhodnutí stanovuje přijetí právních předpisů členským státem přípouštějících opravný prostředek k soudu nebo jinému nezávislému orgánu příslušnému k přezkoumání. Minimálně v poslední instanci by měla být poskytnuta možnost odvolání nebo dovolání k soudu.

Důležité oblasti aplikace

- **Pobyt a svoboda pohybu**
 - Žadatelé se mohou volně pohybovat na území hostitelského členského státu nebo na území, které jim tento stát vymezí.
 - Členské státy mohou, je-li to nutné pro účely rychlého vyřízení a účinného prověření žádosti, stanovit místo pobytu žadatele.
 - Je-li to nezbytné, například z právních důvodů nebo z důvodu veřejného pořádku, mohou členské státy v souladu s vnitrostátními předpisy nařídit žadateli, aby se zdržoval na určeném místě.
 - Členské státy přijmou vhodná opatření, aby v případě, že žadatelům poskytují ubytování, byla v co největší míře zachována celistvost jejich rodin zdržujících se na území těchto členských států. Tato opatření mohou být prováděna pouze se souhlasem dotyčných žadatelů.

- Materiální podmínky ubytování mají zajišťovat odpovídající životní úroveň a mají být žadatelům k dispozici ihned po podání žádosti.
- Formami ubytování mohou být ubytovací střediska zaručující adekvátní životní úroveň, soukromé domy, byty, hotely nebo jiné vhodné prostory.
- Může být požadována částečná nebo úplná náhrada nákladu na materiální podmínky, pokud má žadatel dostatečné prostředky.
- Mohou být uvaleny sankce za závažné porušení ubytovacího řádu středisek.
- **Školní docházka a vzdělávání nezletilých osob**
 - Členské státy zaručí nezletilým dětem žadatelů a nezletilým žadatelům přístup ke vzdělávacímu systému za podobných podmínek jako státním příslušníkům hostitelského členského státu až do okamžiku výkonu rozhodnutí o jejich vyhoštění nebo vyhoštění jejich rodičů.
 - Toto vzdělání může být poskytováno i v ubytovacích střediscích.
 - Přístup k vzdělávacímu systému musí být umožněn nejpozději do tří měsíců od dne podání žádosti nezletilou osobou nebo jejími rodiči.
- **Vzdělávání dospělých**
 - Členské státy mohou žadatelům umožnit přístup k odbornému vzdělávání bez ohledu na to, zda mají přístup na trh práce, a to za obdobných podmínek jako domácím občanům.
- **Zaměstnání**
 - Členské státy stanoví dobu počínající dnem podání žádosti, po kterou žadatel nebude mít přístup na trh práce.
 - Není-li do jednoho roku od podání žádosti přijato rozhodnutí v prvním stupni a není-li toto zpoždění zaviněno žadatelem, stanoví členský stát podmínky, za kterých je žadateli umožněn přístup na trh práce.
 - V rámci priorit své politiky trhu práce mohou členské státy upřednostňovat občany EU a státní příslušníky států, které jsou smluvními stranami Dohody o Evropském hospodářském prostoru, jakož i státní příslušníky třetích států s oprávněným pobytem.
- **Zdravotní péče**
 - Členské státy mají možnost požadovat po žadatelích vstupní lékařskou prohlídku.

- Žadatelům musí být zajištěno poskytnutí minimálně v rozsahu nutné a neodkladné zdravotní péče.
- Žadatelé, kteří mají dostatečné prostředky, se mohou podílet na úhradě nákladů za zdravotní péči.

7.4 Směrnice Rady 2003/86/ES

Směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny byla přijata dne 22. září 2003. Směrnice povoluje slučování rodin ve dvou případech. Jednak povoluje slučování rodin v případech, kdy byl alespoň jednomu členovi rodiny udělen status uprchlíka, jednak může dojít ke sloučení rodiny v případě, kdy alespoň jeden člen rodiny pobývá legálně v jednom z členských států EU nejméně jeden rok a má velkou šanci dostat povolení k trvalému pobytu.

7.5 Směrnice Rady 2004/83/ES

Směrnice pevně stanovuje minimální společné normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka. Měla by tedy pomoci zabránit zneužívání přijímacích systémů. V této směrnici jsou uvedena kritéria, na základě kterých se posuzuje, zda příslušník třetí země, který hledá na území EU ochranu, má nárok na udělení azylu, či potřebuje jinou, subsidiární ochranu (například dočasnou). Posouzení žádosti o azyl se provádí jednotlivě a jsou při něm mimo jiné zohledněny všechny významné skutečnosti týkající se země původu, významná prohlášení a dokumenty předložené žadatelem, konkrétní postavení a osobní situace žadatele.

Směrnice také blíže specifikuje nejen podmínky pro získání statusu uprchlíka, přičemž detailně popisuje akty a důvody pronásledování, ale též činy vedoucí k odebrání uprchlického statusu. Podobně jsou specifikovány i podmínky pro získání, odejmutí či ukončení nároku na zisk podpůrné ochrany.

7.6 Směrnice Rady 2005/85/ES

Schválením této směrnice ukončila EU první fázi budování Společného azylového systému. Směrnice stanovuje minimální normy pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Členské státy zajistí, aby žádosti byly posuzovány jednotlivě, objektivně a nestranně a aby byly získávány přesné a aktuální informace z různých zdrojů, např. z Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). Členské státy rovněž zajistí, aby v případě zamítnutí žádosti bylo rozhodnutí věcně a právně odůvodněno a písemně byla poskytnuta informace o opravných prostředcích proti zamítavému rozhodnutí. V případě zamítavého rozhodnutí rozhodujícího orgánu

členské státy zajistí, aby byla na žádost poskytnuta bezplatná právní pomoc nebo zastoupení. Směrnice určuje podmínky, kdy je právní pomoc zajištěna a jaký je její rozsah.

Směrnice umožňuje členským státům stanovit, že se posuzovací řízení upřednostní nebo urychlí, mimo jiné pokud je žádost považována za nedůvodnou, žadatel předložil nepravdivé údaje nebo doklady či představuje hrozbu pro bezpečnost nebo veřejný pořádek členského státu.

Směrnice stanovuje společná kritéria pro označování třetích zemí za bezpečné země původu. Země se považuje za bezpečnou zemi původu, pokud lze na základě tamější právní situace, uplatňování práva v rámci demokratického systému a obecné politické situace prokázat, že v ní obecně a soustavně nedochází k pronásledování podle článku 9 směrnice 2004/83/EC, k mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu.

Rada může kvalifikovanou většinou na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem přijmout společný minimální seznam třetích zemí, které členské státy považují za bezpečné země původu.

Členské státy mohou určit za bezpečné země původu i jiné třetí země než ty, které jsou uvedeny na „Společném minimálním seznamu“ třetích zemí považovaných za bezpečné. Existuje navíc i možnost deklarace pouze určité části země za bezpečnou.

Závěr:

Evropské směrnice týkající se azylové politiky se dříve zaměřovaly na uprchlické proudy jako celek, zatímco později vydané směrnice (po roce 2003) představují individuálnější přístup, přičemž regulují oblasti života jednotlivých žadatelů o azyl či průběh azylového řízení konkrétní žádosti. Na konci roku se začaly diskutovat možné změny znění směrnic 2004/83/ES a 2005/85/ES. Cílem je pomocí návrhů dovést dosažení podmínek umožňujících rovnocenné zacházení (odstranit rozdíly v úrovni práv poskytovaných uprchlíkům a osobám, kterým byl přiznán nárok na podpůrnou ochranu - změny se týkají délky trvání povolení k pobytu, přístupu k sociálnímu zabezpečení, k zdravotní péči a na pracovní trh), pokud jde o podmínky přijetí, a stejného zacházení, pokud jde o postup a určení statusu, nezávisle na tom ve kterém členském státě osoby EU požádají o azyl (www.ec.europa.eu, 15.8.2010). U směrnice 2005/85/ES má změna především zvýšit účinnost postupu posuzování žádostí, usnadnit přístup k posuzovacím řízením a zajistit přístup žadatelů o azyl k účinnému opravnému prostředku.

8 AZYLOVÉ POLITIKY VYBRANÝCH ZEMÍ

V této kapitole se blíže seznámíme s azylovými politikami zahraničních zemí, které byly vybrány do srovnávací analýzy kvality života žadatelů o azyl, které pro ně vytvářejí příslušné národní vlády. Seznámíme se s trendy uprchlické problematiky dané země od 90. let 20. století, které jsou po větší názornost doprovázeny grafy a tabulkami s daty UNHCR. Na základě dat organizací a legislativních opatření vlád daných zemí si přiblížíme vztah vlády k žadatelům o azyl z hlediska finanční výpomoci, svobody pohybu, možností vzdělání, ubytování, poskytovaných služeb a jejich dostupnosti. Zjištěné informace jsou shrnuty v příložených tabulkách. Česko a jeho azylová politika budou detailněji popsány až v kapitole 10.

Detailnější popis azylových politik je veden za účelem popisu dílčích ukazatelů, které se podílejí na tvorbě komplexního ukazatele, který sumarizuje životní podmínky žadatelů o azyl v konkrétním státu. Tím se umožní srovnání mezi jednotlivými státy a je možno posléze přistoupit k statistické analýze. Dílčí ukazatele byly vybrány na základě Směrnice 2003/9/ES, která stanovuje minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Samotný důvod výběru právě těchto států přibližuje strana 19.

Závěrečné srovnání politik jednotlivých zemí a shrnutí bude provedeno na konci následující kapitoly, která se věnuje Česku.

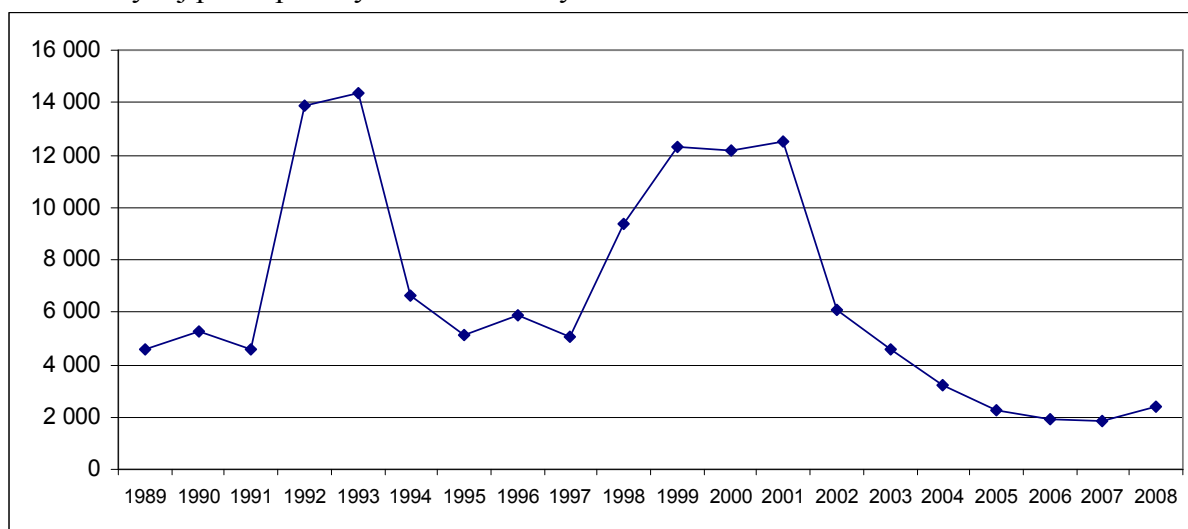
8.1 Dánsko

Dánsko je sice dlouhodobým členem evropských společenství, ale zároveň zemí, razící vlastní azylovou politiku. Již v roce 1994 zavedlo proceduru umožňující odmítnutí žadatele o azyl na základě nepodložených či nedostatečných informací. Dánsko se nepodílelo na přijetí klíčových evropských směrnic regulujících problematiku azylu (2001/55 ES, 2003/9 ES, 2004/83 ES, 2005/85 ES), a proto nepodléhá jejich používání. Od roku 2001 vládne v zemi menšinová koalice Liberální strany a Konzervativní lidové strany s podporou nacionalisticky laděné Dánské lidové strany. Ta podle Bendixen (2008) zavedla v rámci Evropy nejstriktnější politiku vůči uprchlíkům a imigrantům, což se projevuje na počtech podaných žádostí, které jsou řádově nižší než u okolních podobně lidnatých zemí. Především díky diskriminačním zákonům a postupům vůči uprchlíkům, imigrantům a etnickým menšinám si Dánsko vysloužilo kritiku četných mezinárodních organizací jako například UNHCR, ECRE či Amnesty International.

Grafy 2 a 3 zřetelně ukazují dopady legislativních opatření vlády, redukci počtu

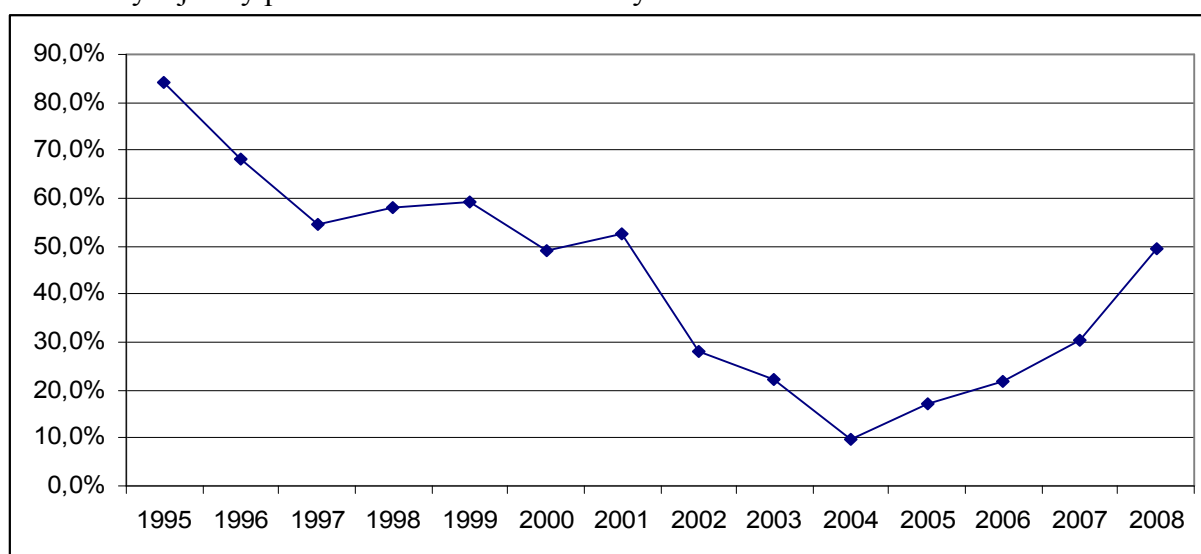
žadatelů po roce 2001 a postupné snižování míry přiznání uprchlického statusu od poloviny 90. let 20. století

Graf 2: Vývoj počtu podaných žádostí o azyl v Dánsku letech 1989-2008



Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Graf 3: Vývoj míry přiznání mezinárodní ochrany v Dánsku v letech 1995-2008



Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Životní podmínky žadatelů o azyl

Žadatelům je nabídnuto ubytování v některém z pobytových středisek, kde se musí zpravidla nechat ubytovat po celou dobu azylového řízení (www.enaro.eu, 10.7.2010). Za určitých podmínek je ale ubytování mimo středisko možné, což má význam především pro ty žadatele, kteří zde mají příbuzné či přátele, u nichž mohou přebývat. Pobyt mimo středisko je nedotován, nicméně ze závažných zdravotních a sociálních důvodů má žadatel nárok na finanční příspěvek. Žadatelé mají právo pohybovat se bez omezení po celé zemi, pouze jednou v měsíci v době výdeje příspěvků musejí být v azylovém středisku.

Všichni žadatelé musejí podepsat dohodu s azylovým střediskem, jemuž jsou přiřazeni. Smlouva uvádí, jaké kurzy má žadatel za povinnost navštěvovat a za jaké práce ve středisku zodpovídá. Žadatelé mají nárok na příspěvky na pokrytí vlastních nákladů. Imigrační služba poskytuje celkem tři typy příspěvků – základní příspěvek, který pokrývá výdaje na jídlo, hygienu, atd., vedlejší příspěvek jako bonus za dodržování smlouvy s centrem a příspěvek na dítě. Denní kapesné dospělého bezdětného žadatele tak může dosáhnout 75,29 DKK, což činí v přepočtu cca 255 Kč.

Nově přichozí dospělí žadatelé musejí ve středisku navštěvovat úvodní orientační kurz, ale dánské lekce jim jsou poskytnuty až ve chvíli, kdy jim je jakožto azylantům uděleno povolení k pobytu. Děti mezi 6 a 17 lety se učí dánštinu, angličtinu a další předměty, které se v dánských základních školách vyučují. Žadatelé starší 18 let musejí navštěvovat kurzy určené k udržování a rozšiřování jak svých manuálních dovedností, tak i odborných a obchodních kvalifikací. Vzhledem k tomu, že je většina žádostí odmítnuta, musejí žadatelé navštěvovat kurzy, které je připraví na život v rodné zemi. Jsou jim nabízeny kurzy v angličtině i v jejich mateřském jazyce a odborný výcvik, který by jim měl po svém návratu zpět pomoci získat zaměstnání (www.nyidanmark.dk, 15.5.2010).

Žadatelům není umožněno pracovat v Dánsku do té doby, dokud nezískají povolení pobytu a pracovní povolení. Výjimku představují vysoce kvalifikovaní žadatelé, kteří, pokud je o ně na trhu práce zájem, mohou o potřebná povolení požádat. Žadatelé jsou nicméně povinni ve středisku vykonávat každodenní práce (úklid vlastních pokojů, společných kuchyní, umýváren) a také pomáhat personálu s nutnými opravami a údržbou společných prostranství. Žadatelé se navíc mohou účastnit neplacené odborné praxe ve společnostech mimo středisko či působit jako dobrovolníci na různých projektech.

Imigrační služba pokrývá veškeré výdaje za lékařskou péči o žadatele. Děti do 18 let mají nárok na stejnou péči jako dánské děti, u dospělých jsou hrazeny výdaje pouze za akutní zdravotní péči. K dispozici jim je rovněž odborný personál ve střediskách - psychologové, psychiatři, specialisti a porodní asistentky.

Životní podmínky žadatelů o azyl v Dánsku jsou častým terčem kritiky nejrůznějších nevládních či humanitárních organizací. Bendixen (2008) upozorňuje na zprávy UNHCR, Amnesty International či Human Rights Watch, které Dánsku vytýkají, že žadatelé nemají nárok na práci a pouze část dětí navštěvuje veřejné školy (zbytek navštěvuje školy nižší úrovně), nemohou pobývat mimo azylová zařízení a zdravotní péče je jim poskytována pouze v akutních případech.

Tabulka 3: Socioekonomická situace Dánska

Odpor majoritní populace vůči žadatelům o azyl ¹ (v %, 2003)	19,02
Výše HDP v PPS ² , Ø EU27 = 100,0 (2007)	123
Míra nezaměstnanosti ² (v %, 2007)	3,8
Podíl populace se základním vzděláním ² (v %, 2007)	36,4
Podíl cizinců z nečlenských zemí na populaci ² (2007)	3,7
Objem oficiální rozvojové pomoci na 1 obyvatele v € (2008) ³	377,3
Popularita protiimigračních stran v % ⁴	13,8 v roce 2007 (13,2 v roce 2005)

Zdroje: 1 – EUMC, Majorities' Attitudes Towards Minorities

2 – Eurostat Yearbook 2009

3 – OECD, Country Statistical profiles 2010

4 – <http://en.wikipedia.org/>

Tabulka 4: Životní podmínky žadatelů o azyl v Dánsku

Disciplína	Hodnota	Body
Výše měsíčních příspěvků na dospělého umístěného ve středisku v €	174,23 €	1
Základní doba trvání řízení o udělení azylu (bez odvolání)	9 měsíců ¹	0,6
Možnost společného ubytování rodiny ve středisku	Ano	1
Omezení pohybu během pobytu v ubytovacím středisku	Pohyb v rámci státu, max. 14 dní v řadě mimo středisko	0,8
Možnost bydlet v soukromí mimo azylové středisko?	Ne ²	0
Zákaz výkonu práce mimo azylové středisko (jak dlouho po podání žádosti ?)	Úplný zákaz	0
Dostupné terciární vzdělání	Ne	0
Soustavná příprava na budoucí povolání	Ano	1
Poskytování právních a poradenských služeb	Ano - zdarma	1
Integrační a jazykové kurzy	Jen orientační	0,5
Přístup k zdravotní péči	Zdarma, ale pouze naléhavé případy	0,8
Kvalita života žadatelů o azyl		6,7

Zdroje: Vlastní výpočty

<http://www.nyiadanmark.dk/>

European Parliament Draft Report 2009

<http://www.enaro.eu/>

Poznámky: 1 - Uvedena průměrná doba trvání azylové procedury.

2 - Mimo azylové středisko lze bydlet pouze ze závažných zdravotních, sociálních a psychologických důvodů.

Shrnutí: Dánsko se v mém výzkumu hodnotícím kvalitu života žadatelů o azyl umístilo mezi 7 vybranými státy na 4. místě, tedy ve středu tabulky. Celkový počet získaných bodů (6,7) však napovídá, že odstup od třetí Velké Británie byl podstatně větší a Dánsko se zařadilo po bok Francie, Irska a Německa – tedy zemí, kde se dala očekávat více restriktivní politika vůči žadatelům o azyl. Dánsku pomohla v tabulce štedrost vlády při stanovení výše vyplácených finančních příspěvků a možnost navštěvovat odborné kurzy na zvýšení vlastní kvalifikace. Jako jediný ze sedmi sledovaných států současně neumožňuje život mimo azylové středisko (kromě výjimečných případů), přístup na pracovní trh po dobu trvání azylové procedury a neposkytuje ani terciární vzdělání. Na základě těchto výsledků se nepotvrdila myšlenka Bendixen (2008), která tvrdila, že Dánsko zavedlo vůči uprchlíkům a imigrantům (čili i žadatelům o azyl) nejstriktnější politiku v Evropě.

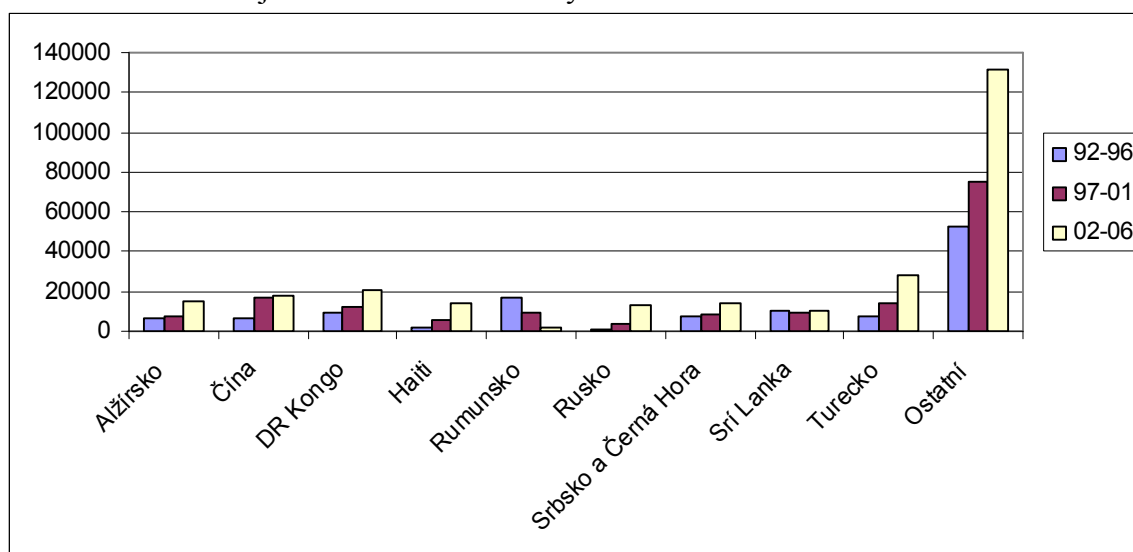
8.2 Francie

Téma azylu a imigrace hýbe politickým a společenským životem země již od 70. let 20. století. Podle toho, zda byla u moci levice či pravice, vychylovalo se kyvadlo přistěhovaleckých politik liberálním nebo restriktivním směrem. Roku 1993 byl vyhlášen plán „nulové migrace“, který byl realizován pomocí zákonů, které mimo jiné posílily moc policie při vyhošťování a deportaci cizinců a snížily možnosti odvolání zamítnutých žadatelů o azyl. Restriktivní přístup k přistěhovalcům, trval do roku 1997, kdy pravice prohrála volby a vlády se ujala levice vedená Lionelem Jospinem. O rok později byl přijat Cizinecký zákon, který například usnadnil sloučení rodin. Zatím poslední obrat ve francouzské migrační a azylové politice nastal během působení pravicových vlád Jean Pierre Raffarina a Dominique de Villepina. Současný francouzský prezident a dřívější ministr vnitra Nicolas Sarkozy předložil v dubnu 2003 návrh nového zákona o imigraci, který byl s určitými úpravami schválen v listopadu téhož roku francouzskými zákonodárci. Jedná se o Zákon číslo 2003 – 1119 z 26. listopadu 2003 o kontrole imigrace, pobytu cizinců ve Francii a o národnosti. V důsledku jeho přijetí se výrazným způsobem zpřísnila francouzská migrační politika a omezila se práva přistěhovalců. Kromě změn v dosavadní migrační politice zavádí tento zákon do francouzské legislativy také některé směrnice EU a některé mezinárodní dohody týkající se přistěhovalectví. Jedná se například o vzájemné uznávání odsunu imigrantů, o trestání pomoci ilegálním imigrantům, o vytvoření databáze otisků prstů žadatelů o vízum ze zemí, jež nejsou členy EU apod. Zákon posílil kompetence pohraniční policie při zadržování imigrantů v tzv. „čekacích“ zónách v případě, že jim nebyl povolen vstup do země. Peněžní pomoc již není poskytována žadatelům žijícím mimo uprchlická

ubytovací střediska a žadatelům účastnícím se zrychleného řízení není uděleno povolení pobytu a nemohou tak čerpat výhody ze systému sociální péče, které přísluší ostatním uprchlíkům. Francouzská vláda v posledních letech zavádí na hranicích přísnější bezpečnostní opatření (přísnější podmínky pro vydávání víz, sankce pro převaděče), tak aby se zmenšil objem migračních proudů. Hraniční policie stále častěji vykonává kontroly migrantů okamžitě po vylodění, aby identifikovala všechny osoby bez řádných dokladů a případně je okamžitě poslala zpět bez možnosti požádat o udělení mezinárodní ochrany (France's asylum system 2009). Pro běžence je tak podstatně složitější dosáhnout francouzských hranic. Za Sarkozyho působení na pozici ministra vnitra došlo mezi roky 2002 a 2005 k zdvojnásobení počtu vydaných příkazů k deportaci cizinců a odmítnutých žadatelů z 10 000 v roce 2002 na 20 000 (ECRE Country Report 2005). Později tento počet stoupl na 26 000 v roce 2008 (France's Asylum System 2009).

Kromě pro Evropu obvyklých zdrojových států (Rumunsko Turecko, státy na Balkánu) žádají o azyl ve Francii lidé pocházející ze států, jež kdysi patřily do francouzské koloniální říše (Alžírsko, Haiti) – viz graf 4.

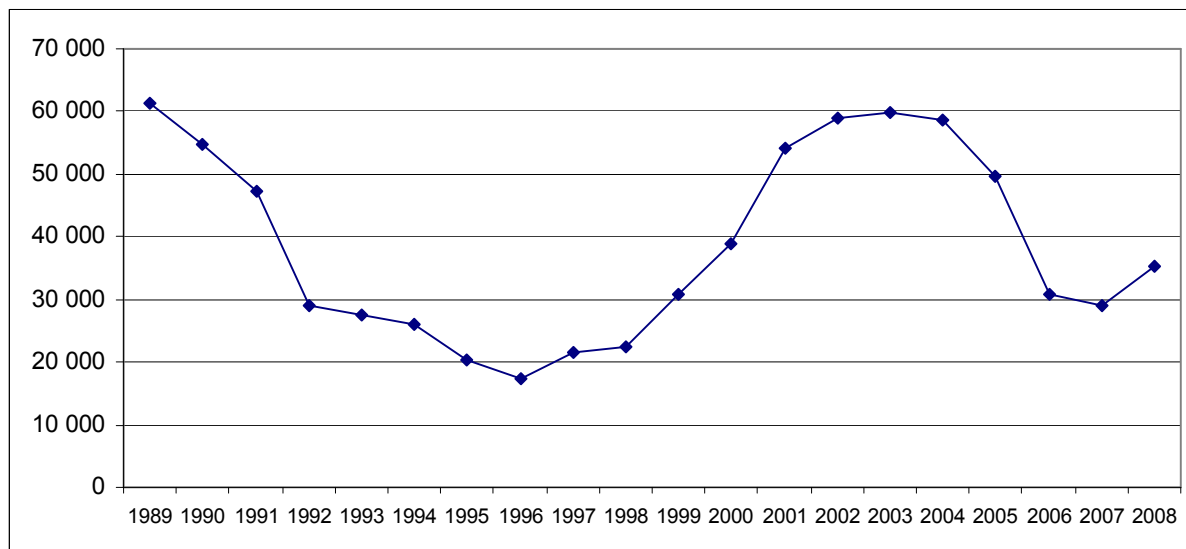
Graf 4: Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl ve Francii v letech 1992-2006



Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Graf 5 dokumentuje dopady přijímané legislativy na počet žádostí o azyl – patrný je pokles v první polovině 90. let 20. století, nárůst během socialistické vlády Lionela Jospina (1997-2002) a opětovný pokles spjatý s působením Nicolase Sarkozyho na postu ministra vnitra v pravicových vládách.

Graf 5: Vývoj počtu podaných žádostí o azyl ve Francii letech 1989-2008



Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Životní podmínky žadatelů o azyl

Jakmile žadatel obdrží od OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) potvrzení o registraci jeho žádosti či od prefektury povolení dočasného pobytu, může být spolu se svými nejbližšími příbuznými ubytován v přijímacím středisku, kde má také přístup k administrativní, sociální a finanční pomoci.

Pro osoby žijící ve středisku se výše měsíčních příspěvků pohybuje okolo 100 EUR (Anglais - Guide d'asile 2008, s. 9). Příspěvky pobírají po celou dobu trvání azylové procedury. Odmítne-li žadatel nabízené ubytování ve středisku, ztratí na příspěvek nárok. Naopak, když zájem o místo ve středisku projeví, ale není mu ubytování zajištěno, obdrží jednorázovou dotaci ve výši 340 € a je na určitou dobu ubytován ve středisku pro bezdomovce či jiné ubytovně podobného charakteru, kde si musí vařit sám.

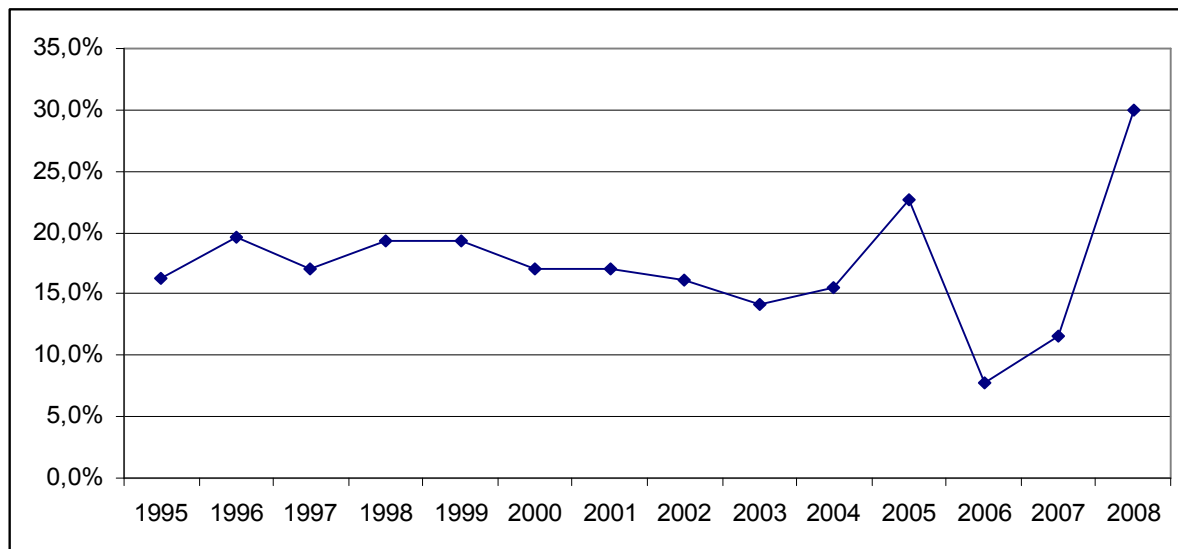
Žadatelům je povoleno pracovat pouze v případě, rozhoduje se ve věci žádosti déle než jeden rok.

Děti do 16 let musejí povinně dodržovat školní docházku, zatímco dospělým není povoleno účastnit se odborných kurzů.

Po dobu řízení o udělení azylu mají žadatelé přístup k bezplatné zdravotní péči v rozsahu stejném jako mají domácí občané. Podobně je v případě nutné hospitalizace poskytována péče i podávané léky zdarma. Žadatelé jsou prostřednictvím Všeobecného krytí onemocnění (Couverture Malárie Universelle) hrazeny veškeré léčebné a nemocniční výdaje, které se vztahují i na jejich nejbližší příbuzné.

Všeobecná právní pomoc byla zavedena v lednu 2009 a bezplatné právní služby poskytují nevládní organizace jako Amnesty International, ANAFE, COMEDE a další.

Graf 6: Vývoj míry přiznání mezinárodní ochrany ve Francii v letech 1995-2008



Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Tabulka 5: Socioekonomická situace Francie

Odpor majoritní populace vůči žadatelům o azyl ¹ (v %, 2003)	46,00
Výše HDP v PPS ² , Ø EU27 = 100,0 (2007)	111
Míra nezaměstnanosti ² (v %, 2007)	8,3
Podíl populace se základním vzděláním ² (v %, 2007)	32,9
Podíl cizinců z nečlenských zemí na populaci ² (2007)	3,8
Objem oficiální rozvojové pomoci na 1 obyvatele v € (2008) ³	126,1
Popularita protiimigračních stran v % ⁴	5,9 v roce 2007 (13,5 v roce 2002)

Zdroje: 1 – <http://www.essaysonline.com/>

2 – Eurostat Yearbook 2009

3 – OECD, Country Statistical profiles 2010

4 – <http://en.wikipedia.org/>

Tabulka 6: Životní podmínky žadatelů o azyl ve Francii

Disciplína	Hodnota	Body
Výše měsíčních příspěvků na dospělého umístěného ve středisku v €	90,91 €	0,5
Základní doba trvání řízení o udělení azylu (bez odvolání)	2 měsíce	1
Možnost společného ubytování rodiny ve středisku	Ano	1
Omezení pohybu během pobytu v ubytovacím středisku	Pohyb v rámci státu, bez časového omezení	1
Možnost bydlet v soukromí mimo azylové středisko?	Ne	0
Zákaz výkonu práce mimo azylové středisko (jak dlouho po podání žádosti ?)	1 rok	0,1
Dostupné terciární vzdělání	Ne	0
Soustavná příprava na budoucí povolání	Ne	0
Poskytování právních a poradenských služeb	Ano - zdarma	1
Integrační a jazykové kurzy	Ano	1
Přístup k zdravotní péči	Zdarma	1
Kvalita života žadatelů o azyl		6,6

Zdroje: Vlastní výpočty

Guide for asylum seekers 2005

Claiming Asylum in France

France's Asylum System

Shrnutí: Francie se umístila na 5. místě, v těsném závěsu za Dánskem. Azylová procedura zde sice trvá nejkratší dobu (2 měsíce) a pohyb žadatelů o azyl není nikterak omezen, ale

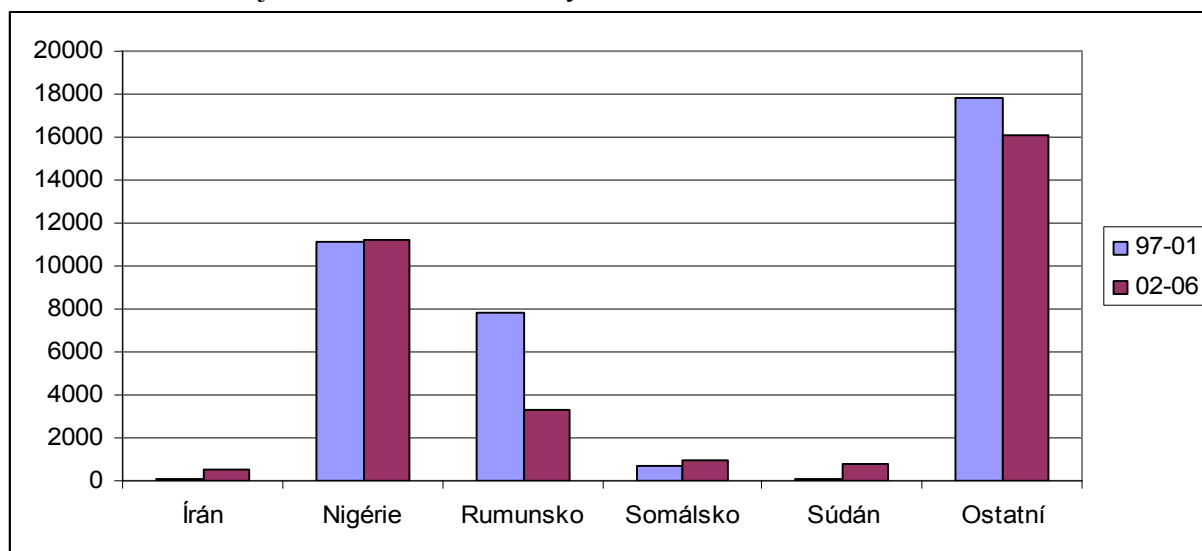
země ztratila body tím, že neumožňuje bydlet mimo azylové středisko a neposkytuje terciární vzdělávání.

8.3 Irsko

Irsko prodělalo během posledních dvaceti let zajímavý vývoj. Země, která dlouho byla na okraji zájmu uprchlíků, se díky ekonomickému boomu stala destinací velmi žádanou, a to především pro běžence z Nigérie a Rumunska. Vlivem nestability a pronásledování v zemích původu a zpřísnění podmínek potřebných pro získání azylu se obraz hlavních zdrojových zemí proměnil (ústup Rumunska ze svých pozic, nástup Gruzie, Somálska a Súdánu (viz grafy 7 a 8).

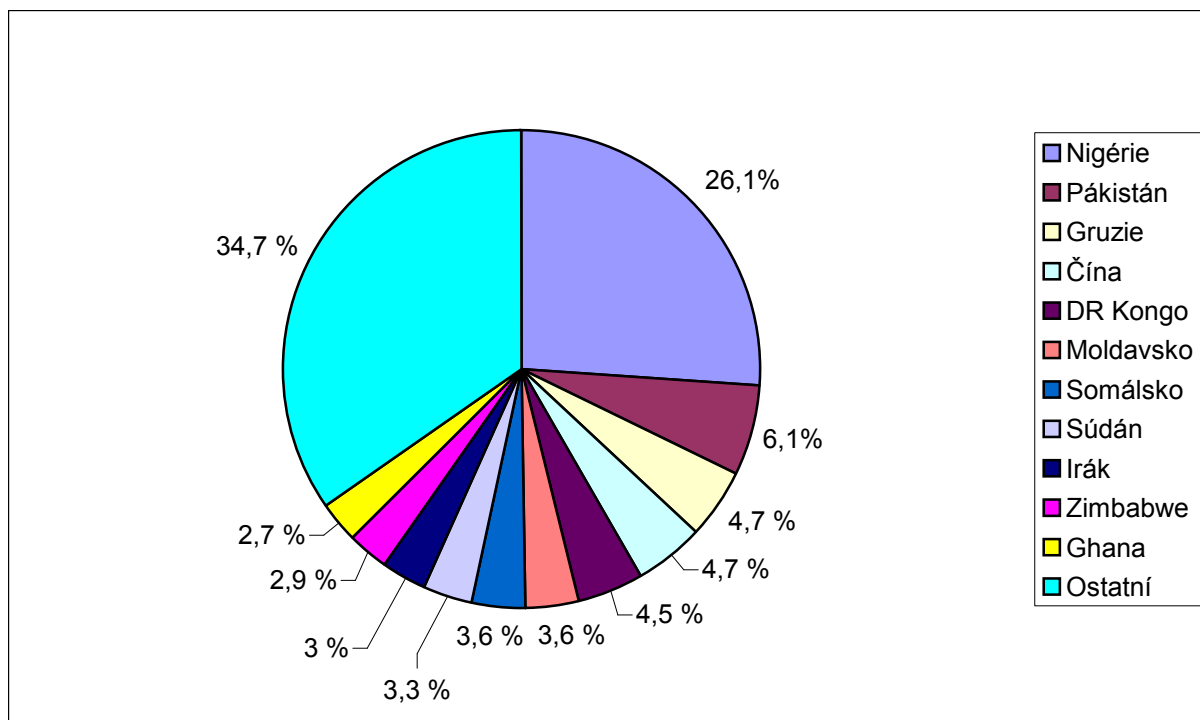
I zde na stoupající počet žadatelů zareagovala domácí legislativa, která značně snížila šance uprchlíků na získání azylu. Dlužno podotknout, že Irsko podobně jako Dánsko neschválilo některé směrnice ES (2001/55, 2003/9) a jeho azylovou politiku ve vztahu k EU upravuje Protokol o postavení Spojeného království a Irska. Zemi od roku 1997 vládne konzervativní populisticky laděná Fianna Fáil – Republican Party (v koalici buď s Green Party nebo s Progressive Democrats). Její politika se striktně vymezuje vůči imigrantům obecně a její vládnutí je lemováno silným poklesem míry přiznání uprchlického statusu (graf 9).

Graf 7: Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Irsku v letech 1992-2006



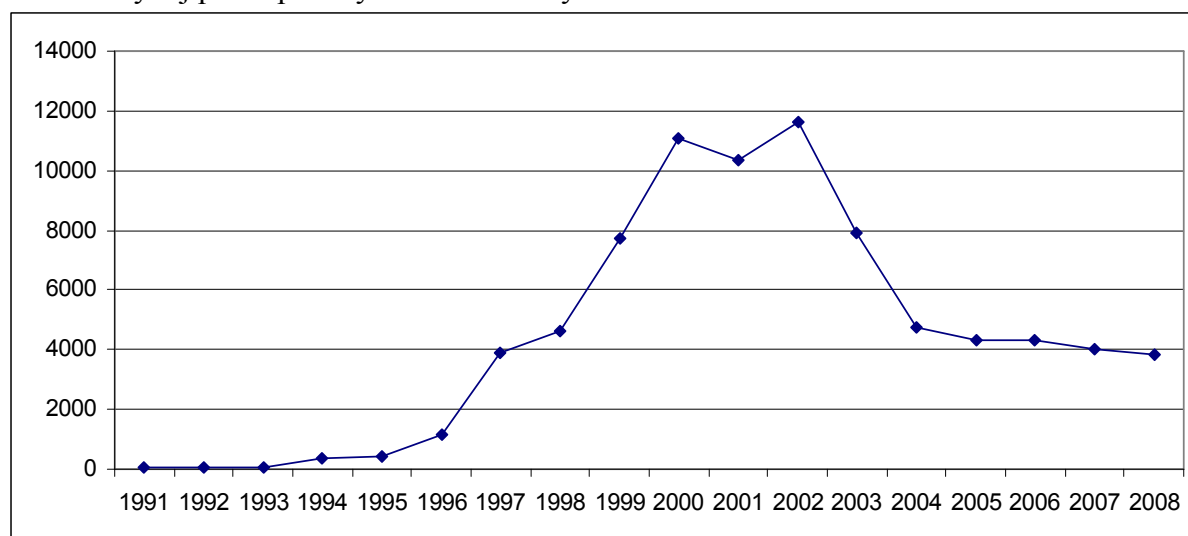
Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Graf 8: Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Irsku v roce 2008



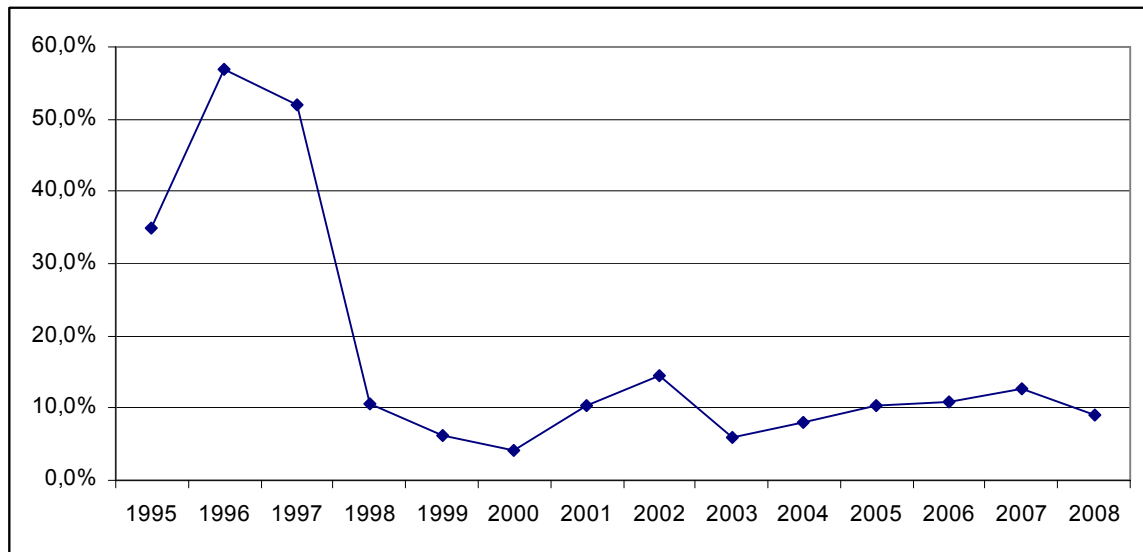
Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Graf 9: Vývoj počtu podaných žádostí o azyl v Irsku v letech 1991-2008



Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Graf 10: Vývoj míry přiznání mezinárodní ochrany v Irsku v letech 1995-2008



Zd

roj: Výroční zprávy UNHCR

Životní podmínky žadatelů o azyl

V ubytovacím středisku je žadatelům poskytována plná penze a každý dospělý dostává týdně 19,10 EUR, což odpovídá 485 Kč, na dítě připadá poloviční částka. Ubytování je bezplatné a ošacení je také zajištěno. Po dobu azylového řízení musí žadatel setrvat v azylovém středisku a není mu povoleno hledat si jakýkoli jiný způsob ubytování. Opustí-li žadatel středisko na více než tři po sobě jdoucí noci, předpokládá se, že nejeví o kapesné zájem a jeho místo je považováno za neobsazené.

Žadatelům, kteří podali žádost po 26. červenci 1999 není po dobu azylové procedury umožněno nastoupit do zaměstnání, provozovat vlastní živnost ani absolvovat přípravu na budoucí povolání na učilištích. Všechny děti mají nárok na bezplatné primární a sekundární vzdělání a do 16 let mají povinnou školní docházku. Dospělí sice mohou navštěvovat jazykové kurzy, ale je jim odepřen přístup k bezplatnému terciárnímu vzdělání. To je pro ně vzhledem k výši kapesného prakticky nedosažitelné.

Žadatelé mají k dispozici zdravotní kartu, díky níž mají přístup k bezplatné zdravotní péči. Prostřednictvím zdravotní karty jsou také hrazeny návštěvy u praktického lékaře, pobyt a léčba v nemocničních zařízeních, psychologické a gynekologické služby, zubní vyšetření, atd. Zdarma je i snímkování, pediatrická péče, lékařské předpisy a léky.

Po celou dobu azylového řízení je k dispozici právní pomoc, kterou si žadatel hradí, a to 10 EUR za právní radu a 50 EUR za zastupování před Odvolacím tribunálem pro uprchlíky nebo před Nejvyšším soudem (<http://www.citizensinformation.ie/>, 12.3.2010)

Tabulka 7: Socioekonomická situace v Irsku

Odpor majoritní populace vůči žadatelům o azyl ¹ (v %, 2003)	28,44
Výše HDP v PPS ² , Ø EU27 = 100,0 (2007)	146
Míra nezaměstnanosti ² (v %, 2007)	4,6
Podíl populace se základním vzděláním ² (v %, 2007)	44,6
Podíl cizinců z nečlenských zemí na populaci ² (2007)	3,7
Objem oficiální rozvojové pomoci na 1 obyvatele v € (2008) ³	233,9
Popularita protiimigračních stran v % ⁴	41,7 v roce 2007 (41,5 v roce 2002)

Zdroje: 1 – EUMC, Majorities' Attitudes Towards Minorities

2 – Eurostat Yearbook 2009

3 – OECD, Country Statistical profiles 2010

4 – <http://en.wikipedia.org/>

Poznámka: Uvedena průměrná doba trvání azylové procedury.

Tabulka 8: Životní podmínky žadatelů o azyl v Irsku

Disciplína	Hodnota	Body
Výše měsíčních příspěvků na dospělého umístěného ve středisku v €	65,35 €	0,4
Základní doba trvání řízení o udělení azylu (bez odvolání)	2 měsíce ¹	1
Možnost společného ubytování rodiny ve středisku	Ano	1
Omezení pohybu během pobytu v ubytovacím středisku	Pohyb v rámci státu, bez časového omezení	1
Možnost bydlet v soukromí mimo azylové středisko?	Ne	0
Zákaz výkonu práce mimo azylové středisko (jak dlouho po podání žádosti ?)	Úplný zákaz	0
Dostupné terciární vzdělání	Ano - placené	0,5
Soustavná příprava na budoucí povolání	Ne	0
Poskytování právních a poradenských služeb	Ano - placené	0,5
Integrační a jazykové kurzy	Ano	1
Přístup k zdravotní péči	Zdarma	1
Kvalita života žadatelů o azyl		6,4

Zdroje: Vlastní výpočty

<http://www.citizensinformation.ie/>

<http://www.orac.ie/>

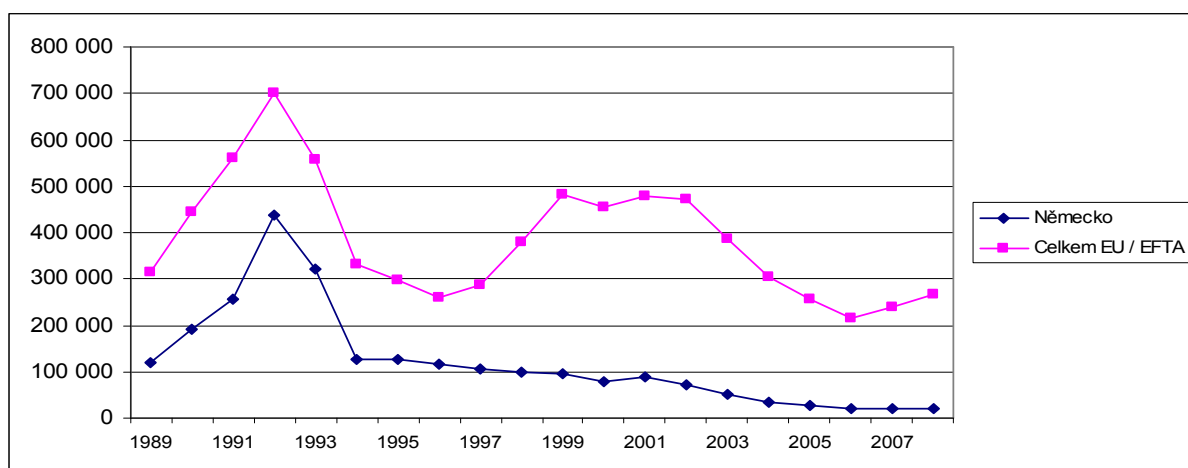
Poznámka: 1 – Uvedena průměrná doba trvání azylové procedury

Shrnutí: Skutečnost, že se Irsko neumístilo na posledním 7. místě je pro mě do jisté míry překvapením, i když je nutné podotknout, že od posledního Německa jej dělila pouhá jedna desetina bodu. Irsko sice poskytuje žadatelům o azyl ze všech zemí nejhorší podmínky k životu (především výše finančních příspěvků, která je ze západních zemí suverénně nejnižší), ale skutečnost, že v Irsku trvá azylová procedura v průměru 2 měsíce, jej posunula o příčku výše.

8.4 Německo

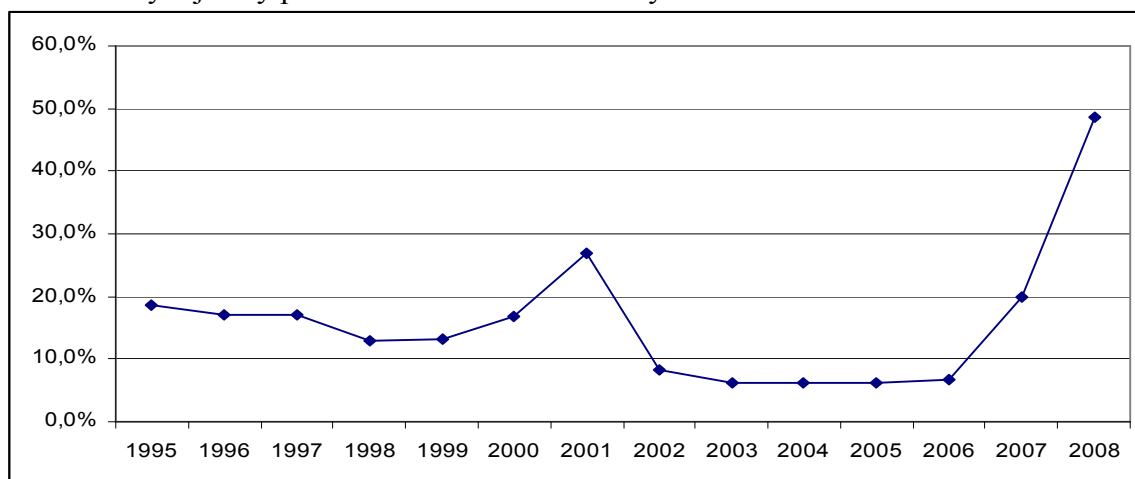
Německo donedávna nemělo v Evropě, co se počtu udělených azylů a podaných žádostí týče, konkurenci. Svoje výsadní postavení však pozvolna ztrácí. Následující graf 11 dokazuje, jak je vývoj statistických ukazatelů azylové problematiky v Evropě do značné míry ovlivněn situací v Německu. Po roce 1989 bylo Německo zaplaveno žadateli z bývalého socialistického bloku (v roce 1992 požádalo o azyl více než 438 tisíc žadatelů). Ti se domáhali práva vstupu na území SRN na základě znění článku 16 německé ústavy, který říkal, že „politicky pronásledovaní požívají práva azylu“. Počátkem 90. let proběhla tedy diskuse mezi levicí a pravicí, kde levice hájila dosavadní znění ústavy, pravice požadovala její změnu. Debata vyústila v roce 1993 do azylového kompromisu. Článek se doplnil tak, že práva na azyl se již nemohli dovolávat ti, kteří pocházeli z bezpečných zemí nebo přes tyto bezpečné země přicházeli, tj. de facto všechny sousední země. Během 90. let se tak počet podaných žádostí výrazně snížil a naopak vzrostl podíl uznaných žádostí. Pokles počtu žádostí pokračuje i v 21. století v souvislosti s přijímáním legislativy založené na směrnici ES. Počet podaných žádostí je v Evropě nicméně nadále nejvyšší, a tak aby Německo nepřidělilo příliš mnoho uprchlíkům mezinárodní ochranu, dosahují míry přiznání uprchlického statusu hodnot, které jsou v rámci kontinentu jedny z nejnižších (viz graf 12). V první polovině 90. let, kdy byla německá azylová politika liberálnější, bylo Německo atraktivní zejména pro žadatele z Balkánu (Rumuni, obyvatelé bývalé Jugoslávie) a Turky (viz grafy 13 a 14). Poslední trendy ukazují, že výsadní postavení balkánských států převzal Irák. Pozice tradičně silného Turecka se kvůli zdejší silné komunitě krajanů nemění (viz graf 15).

Graf 11: Vývoj počtu podaných žádostí o azyl v Německu a v zemích EU/EFTA celkem v letech 1989-2008



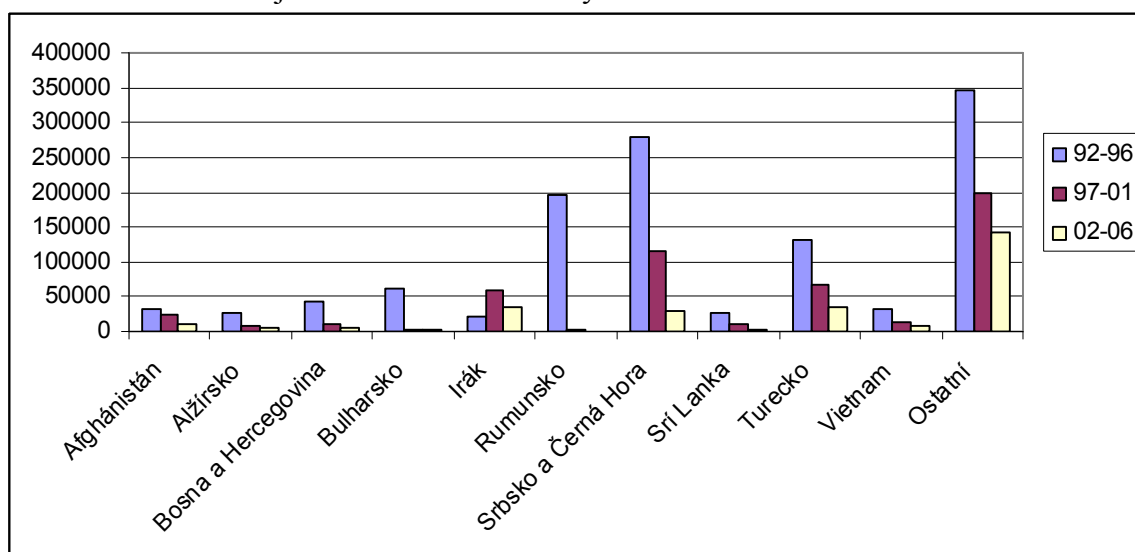
Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Graf 12: Vývoj míry přiznání mezinárodní ochrany v Německu v letech 1995-2008



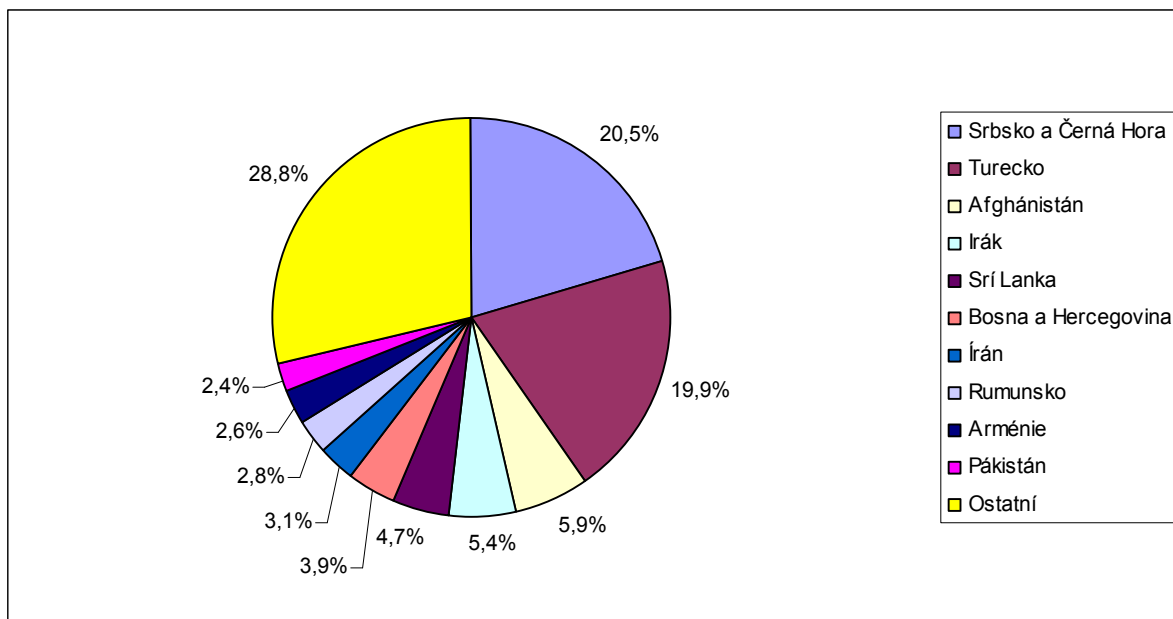
Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Graf 13: Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Německu v letech 1992-2006



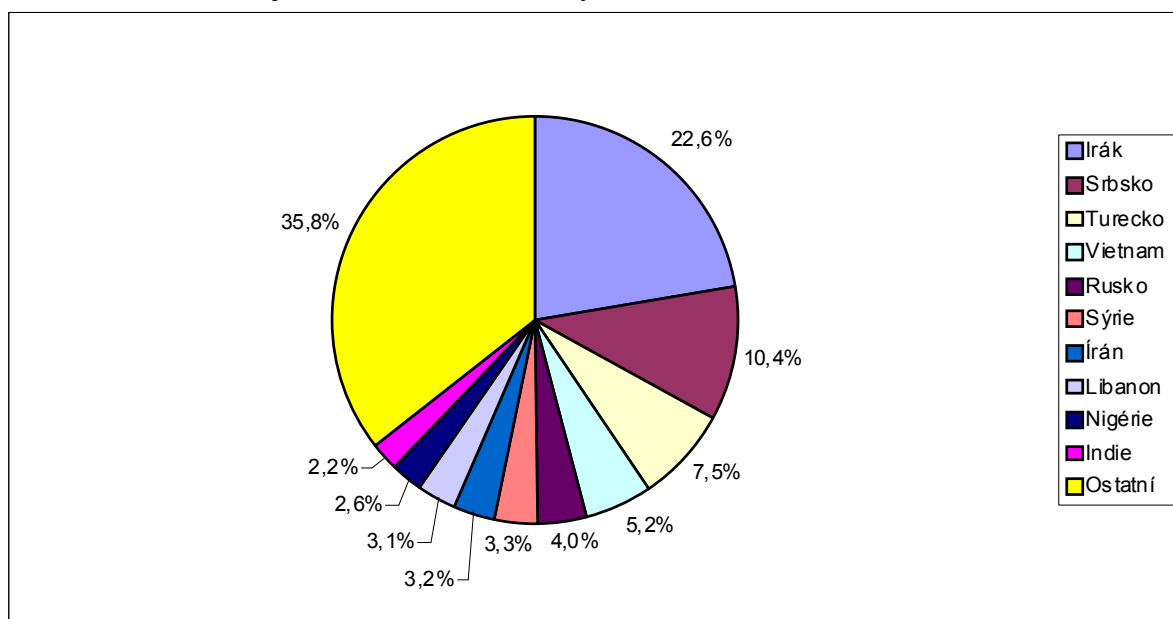
Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Graf 14: Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Německu v roce 1995



Zdroj: Asyl in Zahlen 2007

Graf 15: Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Německu v roce 2007



Zdroj: Asyl in Zahlen 2007

Životní podmínky žadatelů o azyl

Žadatel je nejprve ubytován v přijímacím středisku, kde vyplní a podá svoji žádost. Jeho pobyt zde by podle Zákona o azylové proceduře neměl trvat déle než tři měsíce. Pokud není ve věci žádosti rozhodnuto do tří měsíců od jejího podání, je žadatel přemístěn do skupinového střediska pro žadatele o azyl v konkrétním zemském okrese, jehož hranice nesmí překročit. Navíc, opustí-li toto středisko na více než 14 dní, je odepsán z ubytování a po dobu absence přichází o veškeré finanční příspěvky. Žadatel zpravidla nemá možnost výběru místa pobytu, nicméně pokud má v Německu blízké

příbuzné, kteří také žádají o azyl, může požádat o umístění do společného zařízení. Bydlení v soukromí není povoleno, ale pokud procedura trvá déle než rok, může být žadateli povoleno přemístit se do apartmánů, kde má více soukromí.

Měsíční státní příspěvky na hlavu domácnosti jsou stanoveny na 184,07 EUR (téměř 4 700 Kč), za něž si pořizuje potraviny, ošacení, hygienické potřeby, apod. Ostatní náklady spojené s ubytováním (jídlo, energie, domácí spotřebiče jsou hrazeny státem). Dospělý má navíc nárok na 40,90 EUR kapesného a v případě mimořádných potřeb dítěte mohou tyto prostředky navýšeny. Není-li ve věci udělení azylu rozhodnuto do tří let, má žadatel nárok na vyšší částky, vypočtené ze sociálních dávek pro německé občany. Vykazuje-li žadatel nějaký pravidelný příjem, nedostává žádné nebo pouze doplňkové příspěvky dle jeho příjmu. Podobně jako v jiných zemích i zde mohou odpovědné orgány sáhnout ke zkrácení příspěvků.

Zdravotní péče se poskytuje pouze v akutních případech. Pokud tomu tak není, je nutné před návštěvou lékaře obdržet od Úřadu sociálních služeb povolení, bez něhož může být zdravotní péče odložena na pozdější datum. Za návštěvu lékaře platit žadatelé nemusí, nicméně dopravní náklady si hradí sami.

Každý žadatel musí čekat jeden rok, než si může vystavit žádost o povolení výkonu práce, ale pouze na uvedené pozici v dané společnosti. Úřad práce navíc musí nejprve zvážit situaci na německém pracovním trhu, zda-li nemá o žádanou pozici zájem občan Německa či jiného členského státu EU. Teprve poté může být žadatel zaměstnán.

V předškolním věku mohou děti žadatelů navštěvovat mateřskou školku, poté pro ně platí povinná školní docházka (od okamžiku, kdy opustí počáteční přijímací středisko). Děti se učí stejnou látku jako jejich němečtí spolužáci, navíc navštěvují přídatné kurzy německého jazyka. Dospělí se mohou také vzdělávat, ale kurzy ve vzdělávacích centrech jsou placené.

Služby poskytované poradenskými centry jsou bezplatné, ale právní pomoc a zastupování si musí každý hradit sám (<http://www.thuringen.de/>, 2.3.2010).

Tabulka 9: Socioekonomická situace Německa

Odpor majoritní populace vůči žadatelům o azyl¹ (v %, 2003)	30,44
Výše HDP v PPS², Ø EU27 = 100,0 (2007)	113
Míra nezaměstnanosti² (v %, 2007)	8,4
Podíl populace se základním vzděláním² (v %, 2007)	23,1
Podíl cizinců z nečlenských zemí na populaci² (2007)	5,8
Objem oficiální rozvojové pomoci na 1 obyvatele v € (2008)³	125,7
Popularita protiimigračních stran v %⁴	1,9 v roce 2009 (1,8 v roce 2005)

Zdroje: 1 – EUMC, Majorities' Attitudes Towards Minorities

2 – Eurostat Yearbook 2009

3 – OECD, Country Statistical profiles 2010

4 – <http://en.wikipedia.org/>

Tabulka 10: Životní podmínky žadatelů o azyl v Německu

Disciplína	Hodnota	Body
Výše měsíčních příspěvků na dospělého umístěného ve středisku v €	183,11 €	1
Základní doba trvání řízení o udělení azylu (bez odvolání)	18 měsíců ¹	0
Možnost společného ubytování rodiny ve středisku	Ano	1
Omezení pohybu během pobytu v ubytovacím středisku	Pohyb v rámci příslušného zemského okresu, max. 14 dní v řadě mimo středisko	0,4
Možnost bydlet v soukromí mimo azylové středisko?	Ne	0
Zákaz výkonu práce mimo azylové středisko (jak dlouho po podání žádosti ?)	1 rok	0,1
Dostupné terciární vzdělání	Ano ²	1
Soustavná příprava na budoucí povolání	Ano, není zdarma	0,5
Poskytování právních a poradenských služeb	Ano - placené	0,5
Integrační a jazykové kurzy	Ano	1
Přístup k zdravotní péči	Zdarma, ale pouze naléhavé případy	0,8
Kvalita života žadatelů o azyl		6,3

Zdroje: Asyl in Zahlen 2007

<http://www.thuringen.de/>

Poznámky: 1 - Uvedena průměrná doba trvání azylové procedury.

2 - 11 spolkových zemí poskytuje terciární vzdělání zdarma, zbylých 5 placeně.

Shrnutí: Ze sedmi sledovaných států získalo nejnižší počet bodů Německo. Jeho umístění ve spodních patrech tabulky pořadí zemí dle azylové politiky ve vztahu k žadatelům o azyl se dalo očekávat, neboť země je známá svojí přísnou politikou uplatňovanou vůči všem druhům imigrantů. Německo vynikalo jak v pozitivním světle (maximální výše finančních příspěvků), tak i v tom negativním (jako jediné zavedlo prostorové omezení pohybu žadatelů o azyl, a to v rámci příslušného zemského okresu). V Německu není možno bydlet po dobu trvání azylové procedury (ta činí v Německu v průměru 18 měsíců – nejvíce ze všech) na soukromé adrese a Zpoplatnění poradenských služeb a možnost návštěv u lékaře pouze v akutních případech se rovněž podílely na konečném umístění.

8.5 Nizozemsko

Nizozemsko, jež mělo tradičně pověst bezpečného přístavu, přitahovalo politické a jiné exulanty již od 16. století. Migrační a azylová politika zde patří mezi velká témata a je jednou ze stěžejních oblastí politiky vlády a vyhraněnosti politických stran. Veřejnost se vzhledem k podstatně větší multikulturalitě a většímu spektru národnostního složení o toto téma velice zajímá. Nizozemský systém azylového řízení prošel v posledních letech velkými změnami, protože vzhledem k obrovskému nárůstu žádostí o azyl v 90. letech a přílišné liberálnosti a sociálnosti systému azylového řízení musel přijmout restriktivní opatření. V roce 2000 se pak spustila celorepubliková debata o multikulturalismu a národní identitě, která podle Barši a Baršové (2005) vydláždila cestu k úspěchu Pimu Fortuynovi a jeho straně Listina Pima Fortuna (List Pim Fortuyn, LPF), která získala ve volbách z roku 2002 post druhé nejsilnější straně v zemi. Před rokem 1998 se počet podaných žádostí pohyboval okolo 30 000 ročně, v roce 1998 tento počet prudce vzrostl na 45 000, kde se držel až do roku 2000. Po přijetí nového Cizineckého zákona v roce 2001²¹ tento počet ročně klesal nejprve k metě 30 000 nových žádostí v roce 2001 a v roce 2007 bylo podáno nepatrně více než 7 000 nových žádostí, jak dokládá graf 16. Nový systém tím, že omezil možnost podání následné žádosti a zavedl institut tzv. zrychleného řízení v případě neodůvodněných žádostí, přispěl k významnému snížení míry přiznání uprchlického statusu, což potvrzuje graf 17.

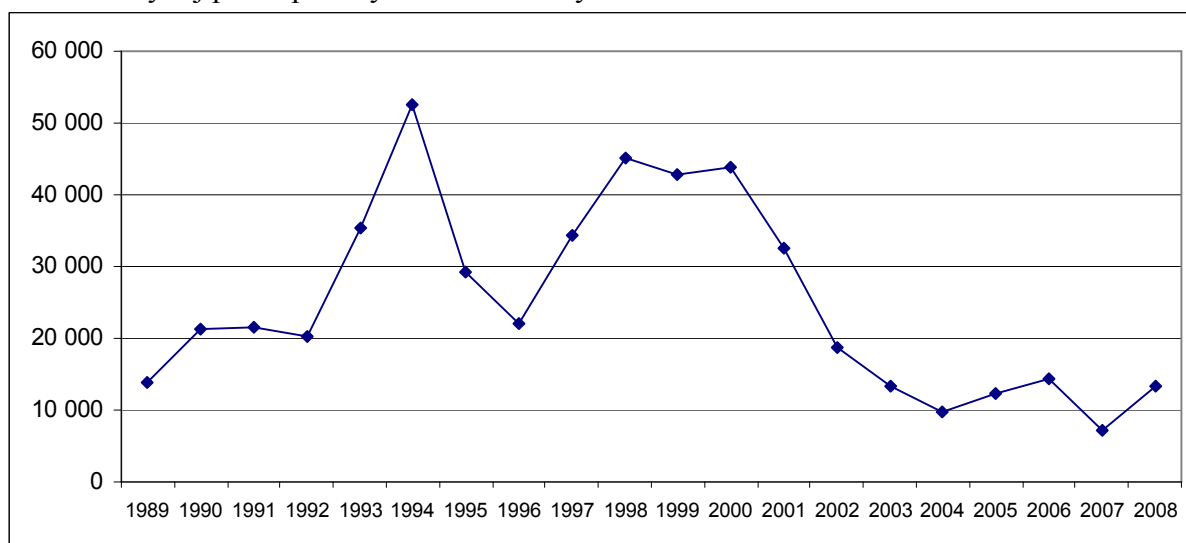
Politický program vlády na vládní období 2007-2011, obsahuje i záměry v uprchlické problematice – zrychlení a zkvalitnění azylové procedury, snížení počtu následně podaných

²¹ Běžným jevem před účinností Cizineckého zákona byla skutečnost, že mnoho žadatelů po zamítnutí jejich žaloby proti rozhodnutí o žádosti o azyl okamžitě podávalo další žádost, kterou musely orgány celou zkoumat zase znovu. Tyto osoby takto zůstávaly v Nizozemsku po velice dlouhou dobu, podstatně se integrovaly do společnosti a vychovávaly děti, které se narodily na území Nizozemska. Z tohoto důvodu přijalo Holandsko v roce 2000 tzv. nový Cizinecký zákon s účinností od 1. dubna 2001, který značně snížil možnost podání další žádosti o azyl po zamítnutí první (Bužgová, 2008).

žádostí a udržení dosavadní kvóty přesídlených uprchlíků, která na období 2008-2011 představuje 2000 osob (Annual Policy Report 2008).

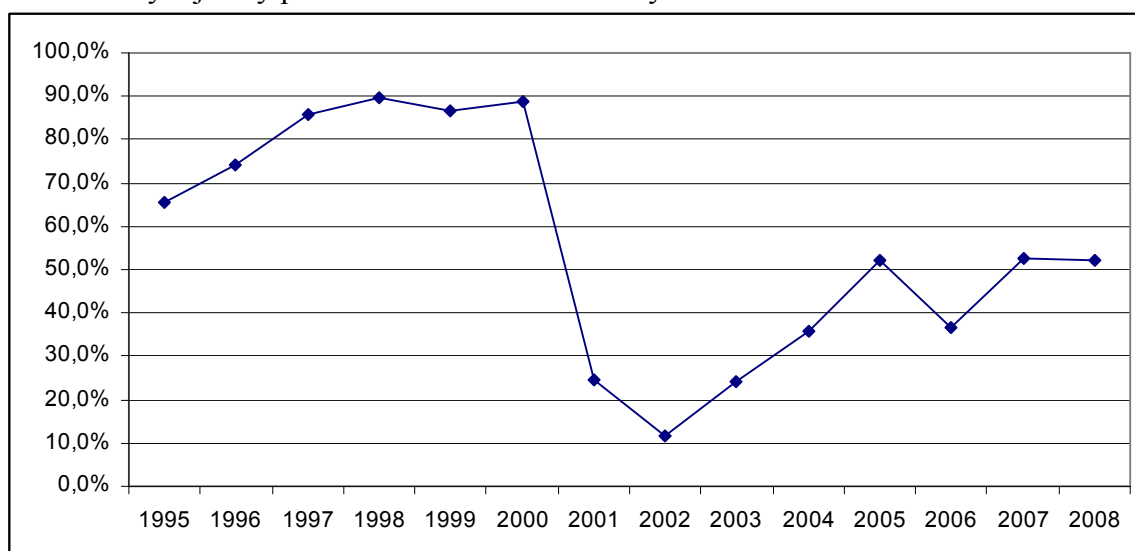
Etnické složení žadatelů o azyl v Nizozemsku, které nám přibližují grafy 18 a 19, se nijak výrazně neliší od většiny sledovaných zemí – nejvýznamnějšími zdrojovými zeměmi jsou opět balkánské země, Irák, Írán, Turecko a také Somálsko. V roce 2008 byla ukončena kategorická ochranná politika vůči žadatelům z Iráku, který je nejvýznamnější zdrojovou zemí v současnosti.

Graf 16: Vývoj počtu podaných žádostí o azyl v Nizozemsku v letech 1989-2008



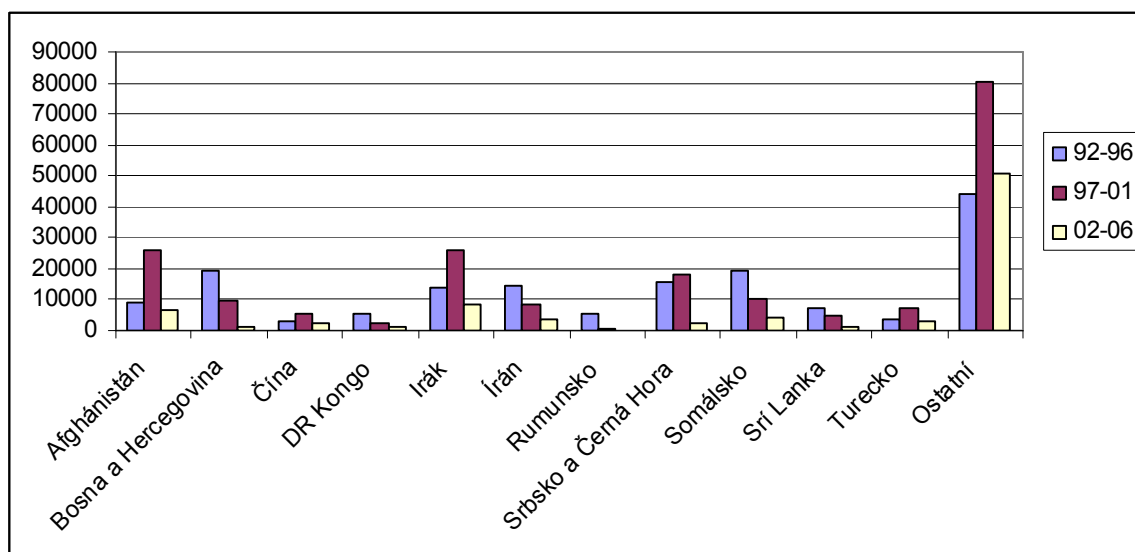
Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Graf 17: Vývoj míry přiznání mezinárodní ochrany v Nizozemsku v letech 1995-2008



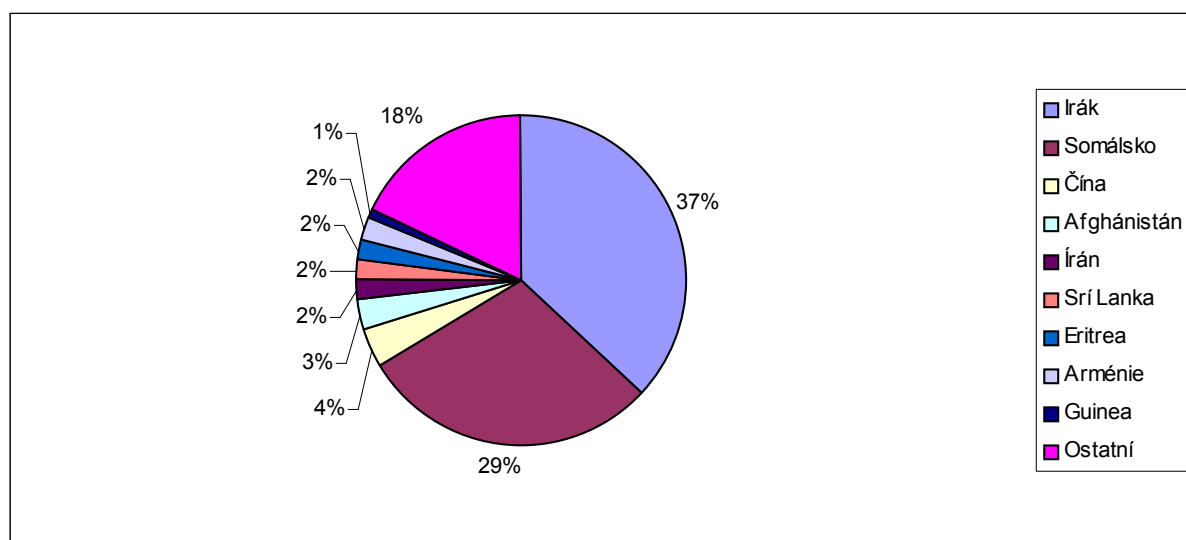
Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Graf 18: Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Nizozemsku v letech 1992-2006



Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Graf 19: Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Nizozemsku v roce 2008



Zdroj: Annual Policy Report 2008

Životní podmínky žadatelů o azyl

Po podání žádosti jsou žadatelé přemístěni do otevřených Integračních a orientačních středisek. Doba pobytu žadatelů v těchto centrech je omezena vydáním rozhodnutí ve věci žádosti správním orgánem. Tato fáze trvá dle zákona maximálně šest měsíců, kdy má správní orgán povinnost přijmout ve věci rozhodnutí. Obvyklá doba pro vydání rozhodnutí a tedy i pobytu klientů v tomto zařízení je půl roku (Annual Policy Report 2008). Klienti však mohou žít v soukromí, pokud správnímu orgánu uvedou adresu pobytu, na které se budou zdržovat. Ve všech střediscích v zemi je respektováno právo na společné ubytování rodiny nebo části rodiny, případně druha a družky.

Dospělí žadatelé se ve všech střediscích s výjimkou přijímacích stravují formou samostatného vaření a pobírají týdenní příspěvek ve výši 43 EUR. Klienti jsou povinni udržovat pořádek na svých pokojích i ve společných prostorech. Z hlediska zajištění dodržování povinností žadatelů během řízení a po dobu jejich pobytu ve střediscích je kompletně zpracován systém sankcí. Při opakovaném porušení pravidel se nejprve přistupuje k odebrání finanční pomoci na určité období, posléze k vykázání ze střediska na dobu určitou, pak k přemístění do jiného střediska a nakonec až k příkazu opustit středisko a zajistit si vlastní ubytování (Bužgová 2008).

Žadatelé jsou povinni podílet se na úhradě nákladů za ubytování ve střediscích, disponují-li příjmem (nebo přiznali finanční částku) převyšující kvocient odvíjející se od výše životního minima v zemi.

Zdravotní prohlídky jsou prováděny v přijímacím středisku. Pro potřeby další lékařské péče se klienti stávají pojištěnci veřejného zdravotního pojištění a mají stejná práva a povinnosti v oblasti poskytování zdravotní péče jako občané Nizozemska.

V zemi platí pro děti žadatelů povinná školní docházka. Děti obvykle nejprve navštěvují tzv. vyrovnávací třídu, zaměřenou především na výuku jazyka, případně na doplnění znalostí odpovídajících danému věku. V obou zemích mohou žadatelé, kteří mají ukončené základní vzdělání, rozvíjet své znalosti studiem na středních školách nebo případně na školách vysokých. Děti i všichni žadatelé mají stejný přístup ke vzdělání jako nizozemští občané.

Od února 2008 se více zpřístupnil trh práce pro žadatele tím, že jim bylo namísto dosavadních 12 týdnů ročně umožněno pracovat 14 respektive 24 týdnů ročně.²² Pracovní trh je jim nadále zpřístupněn až po půl roce trvání azylové procedury.

V otevřených integračních, kde stráví maximálně půl roku, procházejí klienti intenzivními jazykovými a informačními kurzy a jsou připravováni na orientaci a integraci v nizozemském prostředí. K dispozici jim jsou kvalifikovaní sociální pracovníci, jejichž pracovní náplní je co nejširší informační služba, poradenství a především intenzivní integrační kurzy. Tyto služby jsou poskytovány bezplatně na dobrovolnické bázi.

²² Umělci, herci, hudebníci a technický personál v uměleckém průmyslu mohli pracovat ročně 14 týdnů. Všechna ostatní povolání 24 týdnů .

Tabulka 11: Socioekonomická situace Nizozemska

Odpor majoritní populace vůči žadatelům o azyl ¹ (v %, 2003)	36,47
Výše HDP v PPS ² , Ø EU27 = 100,0 (2007)	133
Míra nezaměstnanosti ² (v %, 2007)	3,2
Podíl populace se základním vzděláním ² (v %, 2007)	38,5
Podíl cizinců z nečlenských zemí na populaci ² (2007)	2,6
Objem oficiální rozvojové pomoci na 1 obyvatele v € (2008) ³	309,7
Popularita protiimigračních stran v % ⁴	16,1 v roce 2010 (5,9 v roce 2006)

Zdroje: 1 – EUMC, Majorities' Attitudes Towards Minorities

2 – Eurostat Yearbook 2009

3 – OECD, Country Statistical profiles 2010

4 – <http://en.wikipedia.org/>

Tabulka 12: Životní podmínky žadatelů o azyl v Nizozemsku

Disciplína	Hodnota	Body
Výše měsíčních příspěvků na dospělého umístěného ve středisku v €	181,41 €	1
Základní doba trvání řízení o udělení azylu (bez odvolání)	6 měsíců	0,8
Možnost společného ubytování rodiny ve středisku	Ano	1
Omezení pohybu během pobytu v ubytovacím středisku	Pohyb v rámci státu, bez časového omezení	1
Možnost bydlet v soukromí mimo azylové středisko?	Ano	1
Zákaz výkonu práce mimo azylové středisko (jak dlouho po podání žádosti ?)	6 měsíců ¹	0,5
Dostupné terciární vzdělání	Ano - placené	0,5
Soustavná příprava na budoucí povolání	Ano	1
Poskytování právních a poradenských služeb	Ano - zdarma	1
Integrační a jazykové kurzy	Ano	1
Přístup k zdravotní péči	Zdarma	1
Kvalita života žadatelů o azyl		9,8

Zdroje: Vlastní výpočty

Bužgová 2008

Annual Policy Report 2008

Poznámka: 1 - Žadatelé pracující v uměleckém průmyslu mohou pracovat 14 týdnů za rok, ostatní 24 týdnů.

Shrnutí: S velkým nárůstem na druhé místo se na 1. místě umístilo Nizozemsko. Země tak potvrdila svá prvenství z výzkumu MIPEX (2008) a diplomové práce Štěpánkové (2005). Téměř v každém z 11 ukazatelů získalo nejvyšší bodové ohodnocení, což znamená, že v dané oblasti života jsou pro žadatele o azyl připraveny nejpříznivější podmínky. Nizozemsko nezískalo více bodů například kvůli tomu, že neposkytuje bezplatné terciární vzdělání. 0,5 bodu byl zisk za půlroční odepření přístupu žadatelů o azyl na pracovní trh, což ale stále představuje nejvyšší bodové ohodnocení. Vzhledem k narůstajícím preferencím protiimigračních stran (zejména PVV²³ Geerta Wilderse - viz tabulka 11) je otázkou, jestli takový stav setrvá delší dobu nebo zda (a za jak dlouho) dojde k přehodnocení vztahu vlády k žadatelům o azyl.

8.6 Velká Británie

Také britský kabinet vedený Tony Blairem z Labour Party reagoval na narůstající počet žadatelů o azyl zavedením striktnějších legislativních opatření, dotýkajících se této skupiny. Restriktivní opatření byla zahrnuta do zákona o občanství, imigraci a azylu z prosince 2002, který podstatně omezil přístup k sociální podpoře osobám podezřelým ze zneužívání institutu azylu. Zákon o azylu a národnosti z roku 2006 v rámci protiteroristických opatření rozšířil důvody, pro něž může být osoba vyloučena z azylu a zpřísnil ještě více hraniční kontroly. Rovněž byl zveřejněn cíl zbavit se každý měsíc více odmítnutých žadatelů než je počet podaných žádostí. Země se takto v roce 2005 zbavila celkem 15 850 žadatelů o azyl (ECRE Country Report 2005). Tento krok se po stabilizaci poměrů v jejich zemi týká i Iráčanů, Afghánců, Gruzínců, Libyjců a žadatelů o azyl z dalších zemí, s nimiž britská vláda podepsala readmisní dohody.

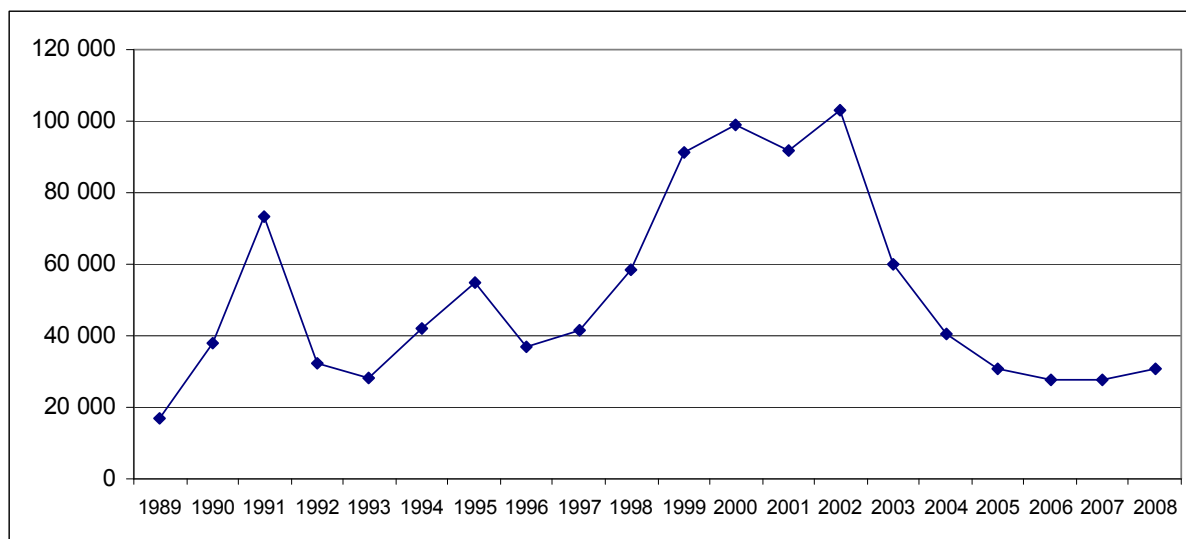
Média a veřejnost se spolu s rostoucím počtem žadatelů stále více věnují této problematice. Počet žádostí zde podaných vzrostl z 28 000 v roce 1993 na 103 080 v roce 2002 (Srov. Healey 2006). Od té doby sice začal pozvolna klesat, ale podle většiny britské veřejnosti a tedy i vlády stále se jedná o vysoká čísla. Tyto statistiky neopomínají zdůrazňovat bulvární média, která se snaží vytvořit dojem, že stále více žadatelů vstupuje do Spojeného království z důvodů ekonomických než kvůli perzekuci (Healey 2006). Také proto po roce 2003 přešla britská vláda k vydávání poklesu počtu žadatelů za důkaz toho, že Spojené Království již není pro žadatele tolik atraktivní destinací (Healey 2006).

Graf číslo 20 ukazuje pokles žádostí o azyl, který nastal po roce 2002 v důsledku přijatých zákonů. Také ve Velké Británii k poklesu a opětovnému nárůstu míry přiznání uprchlického statusu, jak dokládá graf 21. Etnická skladba žadatelů je pestrá. V poslední

²³ PVV-Partij voor de Vrijheid – Strana pro svobodu

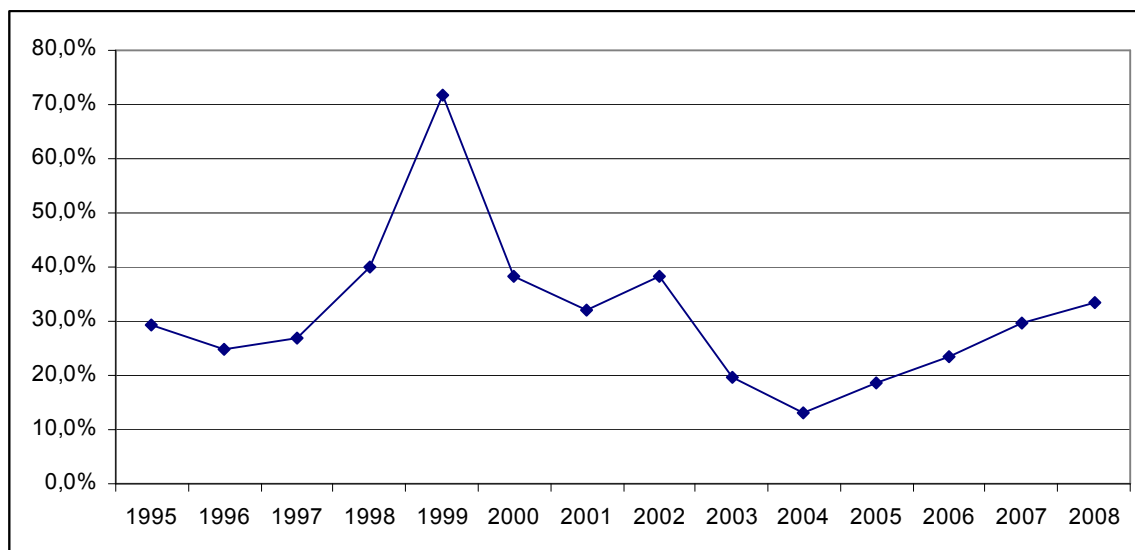
době dominují běženci z Iráku, Somálska a Afghánistánu, tedy ze zemí, které díky své neklidné vnitropolitické situaci jsou hlavními zdrojovými státy i u jiných zemí (viz graf 22).

Graf 20: Vývoj počtu podaných žádostí o azyl ve Velké Británii v letech 1989-2008



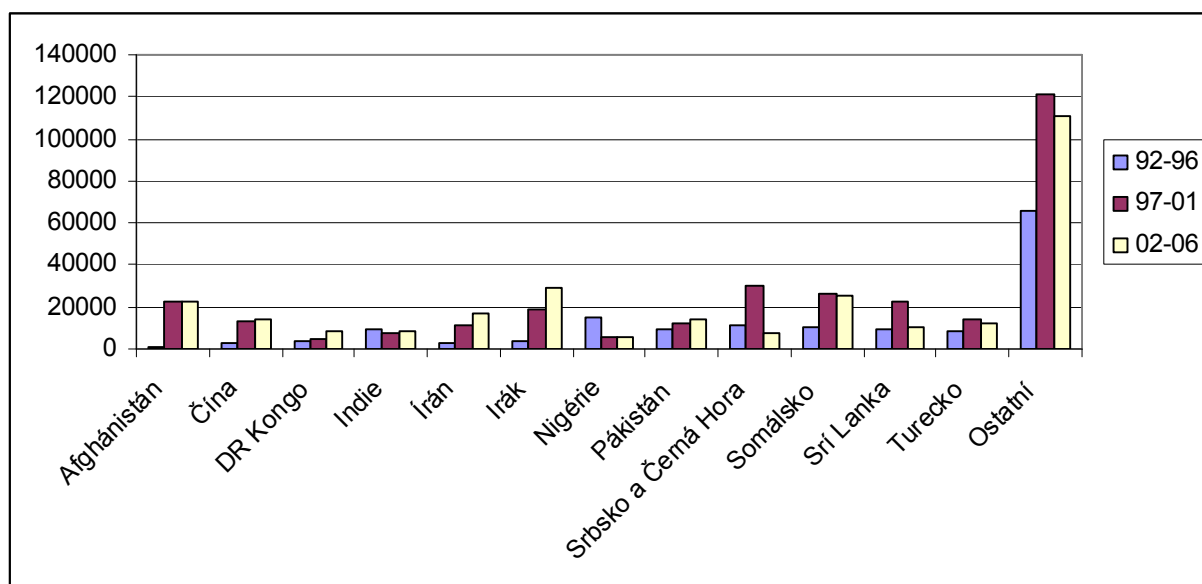
Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Graf 21: Vývoj míry přiznání mezinárodní ochrany ve Velké Británii v letech 1995-2008



Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Graf 22: Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl ve Velké Británii v letech 1992-2006



Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Životní podmínky žadatelů o azyl

Žadatel si druh ubytovacího zařízení a jeho polohu nemá možnost zvolit, ubytování mu je přiděleno. Po dobu pobytu v přiděleném ubytovacím zařízení má navíc povinnost jej neopouštět, a to až do okamžiku, kdy mu výše zmíněný úřad vydá za tímto účelem povolení.

Nově příchozí žadatelé, kteří během vstupního pohovoru prohlásí, že nemají finanční prostředky, jsou nejdříve umístěni do uváděcího střediska, kde mají nárok na dočasný pobyt s plnou penzí. Zde setrvávají do té doby, než jsou dále rozmístěni po celé zemi, s výjimkou okolí Londýna a jihovýchodu země. Pokud si žadatel přeje žít na konkrétním místě, BIA jeho žádost zváží, nicméně ale platí, že žadatelům je nabídnuta jen jedna možnost místa pobytu po zbytek azylového řízení. Žadatelé nesmí ubytování svévolně bez povolení BIA opustit, jinak by čelili hrozbě ukončení poskytování finančních příspěvků.

Žadatelé a osoby na nich závislé mohou prostřednictvím BIA²⁴ (Border and Immigration Agency) požádat o ubytování, o podporu nebo o obojí. Žadatelé bez finančních prostředků, kteří mají ve Velké Británii známého či příbuzného a tudíž nepotřebují ubytování, mají nárok jen na finanční příspěvek. Uvede-li žadatel, že vlastní nějaké finanční rezervy, BIA rozhodne zda a do jaké míry mu bude finanční pomoc poskytnuta.

Dospělý od 25 let má nárok na 35,15 GBP týdně, což odpovídá 4410 Kč měsíčně. Aby měl žadatel nárok na pomoc státu, musí být starší 18ti let, bez finančních prostředků a jeho

²⁴ Border Immigration Agency – vládní orgán odpovědný za řešení otázek uprchlictví

požadavek musí být zaznamenán ministrem zahraničí a o jeho požadavku nesmí být rozhodnuto.

Čeká-li žadatel na prvotní rozhodnutí ve věci jeho žádosti alespoň jeden rok, má právo zažádat o pracovní povolení. Vzhledem k tomu, že většina žádostí je řešena okamžitě a odvolání bývá vyřešeno do 12 měsíců, se daná záležitost týká jen nepatrného procenta žadatelů (House of Lords, House of Commons, Joint Committee on Human Rights 2007). Osoba, která zažádala o azyl, má po dobu azylového řízení nárok na bezplatné zdravotní péči, kterou zajišťuje Národní zdravotnická služba - National Health Service (NHS). Žadatelé se mohou taktéž přihlásit u svého lékaře.

Tabulka 13: Socioekonomická situace Velké Británie

Odpor majoritní populace vůči žadatelům o azyl¹ (v %, 2003)	47,88
Výše HDP v PPS², Ø EU27 = 100,0 (2007)	116
Míra nezaměstnanosti² (v %, 2007)	5,3
Podíl populace se základním vzděláním² (v %, 2007)	35,5
Podíl cizinců z nečlenských zemí na populaci² (2007)	3,9
Objem oficiální rozvojové pomoci na 1 obyvatele v € (2008)³	139,3
Popularita protiimigračních stran v %⁴	5,1 v roce 2010 (0,9 v roce 2005)

Zdroje: 1 – EUMC, Majorities' Attitudes Towards Minorities

2 – Eurostat Yearbook 2009

3 – OECD, Country Statistical profiles 2010

4 – <http://en.wikipedia.org/>

Tabulka 14: Životní podmínky žadatelů o azyl ve Velké Británii

Disciplína	Hodnota	Body
Výše měsíčních příspěvků na dospělého umístěného ve středisku v €	173,35 €	0,9
Základní doba trvání řízení o udělení azylu (bez odvolání)	35 dní	1
Možnost společného ubytování rodiny ve středisku	Ano	1
Omezení pohybu během pobytu v ubytovacím středisku	Trvalá přítomnost v azylovém zařízení	0
Možnost bydlet v soukromí mimo azylové středisko?	Ano	1
Zákaz výkonu práce mimo azylové středisko (jak dlouho po podání žádosti ?)	Úplný zákaz	0
Dostupné terciární vzdělání	Ano – placené ¹	0,5
Soustavná příprava na budoucí povolání	Ano, není zdarma	0,5
Poskytování právních a poradenských služeb	Ano - zdarma	1
Integrační a jazykové kurzy	Ano	1
Přístup k zdravotní péči	Zdarma	1
Kvalita života žadatelů o azyl		7,9

Zdroje: Vlastní výpočty

Refugee Council Information 2007

House of Lords, House of Commons, Joint Committee on Human Rights 2007

<http://www.careers-scotland.org.uk/>

<http://www.enaro.eu/>

Poznámka: 1 - Ve Skotsku je terciární vzdělání poskytnuto pro žadatele o azyl dotováno.

Shrnutí: Třetím místem ve vztahu vůči žadatelům o azyl potvrdila Velká Británie roli jedné z nejvstřícnějších zemí z předešlých průzkumů (MIPEX 2008 a Štěpánková 2005). Navzdory více než pětinasobnému nárůstu volebních preferencí antiimigračních stran (hlavně BNP a UKIP)²⁵ za poslední volební období si uchovává široký rozsah poskytovaných služeb. Vyššímu umístění zabránil úplný zákaz výkonu povolání po dobu trvání azylové procedury a také povinnost být trvale přítomen v azylovém středisku. Velká Británie také doplatila na skutečnost, že poskytuje pouze placené terciární vzdělání a žadatelé o azyl (s výjimkou Skotska) nemají po dobu studia nárok na dotaci.

²⁵ BNP – British National Party, UKIP – United Kingdom Independence Party.

9 PROBLEMATIKA UPRCHLICTVÍ V ČESKU

Tato kapitola je detailněji věnována azylové problematice v České republice. Seznámíme se s historií azylových proudů na našem území, trendy v současnosti a také legislativními kroky našich vlád, které regulovaly život žadatelů o azyl a ovlivňovaly tak kvalitu jejich života na našem území. Číselné tabulky a grafy opět doplňují informace zmíněné v textu. V závěru kapitoly je zhodnocena pozice Česka mezi výše uvedenými šesti zeměmi.

9.1 Historie uprchlictví v Českých zemích

České země se již od počátku utváření své státnosti díky své poloze ve středu Evropy staly územím, na němž vznikala multietnická společnost. Vedle Čechů zde žili také Němci i Židé, kteří se stali dlouhodobě pronásledovanou skupinou. Vzhledem k událostem nastalým v průběhu dějin byly Čechy a Morava střídavě zeměmi emigračními i imigračními. Zvýšená emigrace nastala v obdobích krizových situací, jako byly například husitské bouře či období pobělohorské (viz také Drbohlav et al. 2010). V roce 1627 po vydání Obnoveného zřízení zemského museli České země opustit všichni nekatolíci, pokud odmítli konvertovat na katolickou víru.

Po revolučním roce 1848 nastala zejména ekonomicky motivovaná emigrace a druhá polovina devatenáctého století probíhala ve znamení rozsáhlého vystěhovalectví do USA a Kanady, což dalo vzniknout mnoha českým komunitám. Specifickým druhem emigrace využívaným zejména méně majetnými bylo usazení v zemědělských oblastech u jižních a východních hranic rakousko-uherské monarchie (Banát, Vojvodina a Volyň). Ve Volyňi se v důsledku zrušení nevolnictví v Rusku v roce 1861 nabízela k velmi levnému prodeji zemědělská půda. Masový rozsah vystěhovalectví z českých zemí je doložen čísly. Barša a Baršová (2005) uvádějí, že do roku 1914 došlo v důsledku emigrace k ztrátě 1,2 milionu obyvatel, přičemž největší část (400 000 osob) emigrovala do Dolních Rakous - především do Vídně, podobný počet emigroval do USA a 200 000 osob do Německa (Srov. s Čermák et al., s. 8). Po první světové válce emigrace postupně ustávala - Drbohlav et al., 2010, s. 13 uvádí, že „v letech 1920-1924 se do zahraničí (převážně USA, Francie a Německa) vystěhovalo 110 000 osob, v období 1925-1929 jen 45 000“.

Ve 20. století měly české země možnost setkat se s větším množstvím cizích uprchlíků na svém území. Po první světové válce se naše území stalo útočištěm pro velké množství ruských běženců, kteří by v bolševickém Rusku zaplatili za ruskou revoluci z roku 1917 životem. Ve třicátých letech potom přišel další proud uprchlíků, tentokrát z fašistického Německa. Tehdejší Československo se k uprchlíkům stavělo poměrně vstřícně. Uprchlíci

dostávali prozatímní československé pasy, později tzv. Nansenovy pasy (viz str. 33). První větší vlnu politické emigrace zapříčinila Mnichovská dohoda z roku 1938 a následná nacistická okupace v březnu 1939.

Po válce byli Němci z českých zemí vyhnáni jako akt pomsty za fašistickou okupaci, čímž se česká společnost stala prakticky etnicky homogenní. Tento vývoj přispěl ke snižování dřívější české tolerance a vstřícnosti vůči osobám, kterým doma hrozí pronásledování (Petřeková 2008). Po roce 1948 a nástupu komunistické diktatury zaznamenaly české země největší novodobou emigraci Čechů a Slováků. Emigrační vlny nastaly jak po puči v roce 1948 tak po násilném potlačení Pražského jara 1968 vojsky spřátelených zemí Varšavské smlouvy. Emigrace, byť v mnohem menší míře, probíhala až do roku 1989, kdy se totalitní režim zhroutil. Odhaduje se, že mezi roky 1948-1953 odešlo ze země 44 000 osob a po srpnu 1968 (do roku 1972) 127 000 převážně mladých a vzdělaných lidí (Vaculík 2002, s. 30, 33).²⁶ Specifickou skupinu politicky motivované imigrace tvořili uprchlíci z Řecka, kteří odešli ze své země v důsledku trvající občanské války v letech 1946 a 1949, kterým Československo poskytlo azyl.

Rok 1989 přinesl zemi další změnu v na poli mezinárodní migrace. Československo již přestalo uprchlíky produkovat, ale naopak se stalo nejprve tranzitní a posléze i cílovou zemí pro tisíce uprchlíků ze zemí bývalého SSSR, Balkánu a také mimoevropských zemí. V devadesátých letech se stala výrazným fenoménem romská emigrace (zejména do Velké Británie a Kanady) z důvodů společenské diskriminace a také z důvodů ekonomických.²⁷

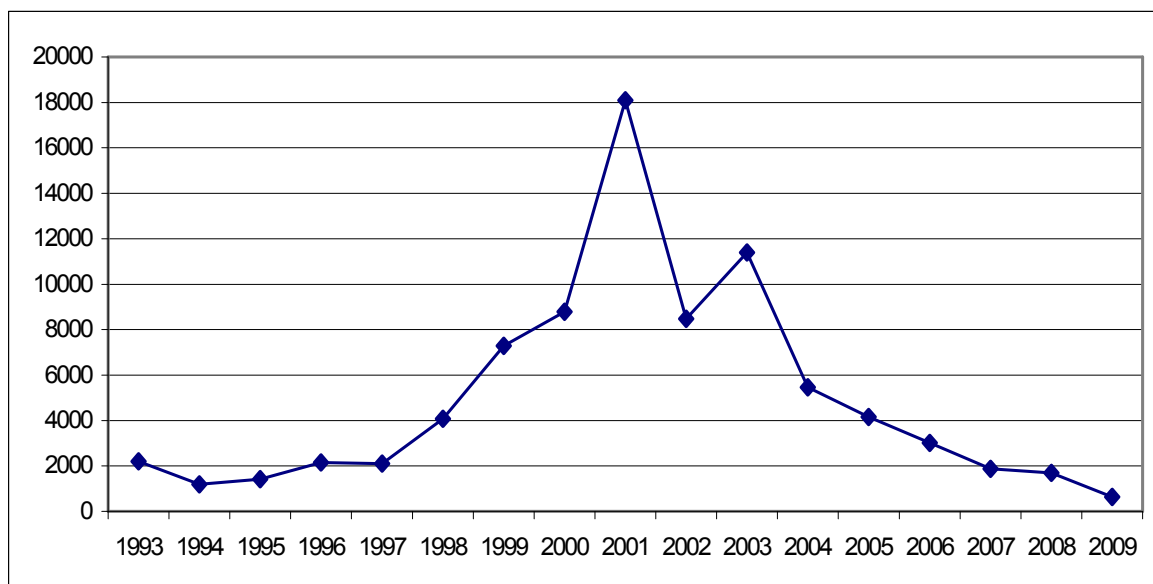
²⁶ Srov. s Čermák et al., s. 12.

²⁷ Je známou skutečností, že impulsem pro masový exodus (několik set osob ročně) byla reportáž odvysílaná v roce 1997 na TV Nova v rámci pořadu Na vlastní oči. Ta tehdy inspirovala k odchodu tisíce Romů tím, že „vykreslila život českých Romů v Kanadě jako sociálně a existenčně ideální. Romští předáci i státní úředníci odhadují, že tehdy odešla do zahraničí až čtvrtina českých Romů“. (Janeba 2007).

9.2 Vývoj uprchlické legislativy po roce 1989

V důsledku polistopadových změn se od roku 1989 Československo, resp. Česká republika (ČR) musela začít zabývat tématem migrace a uprchlictví. Musel vzniknout zcela nový systém jak správního řízení, tak systém poskytování služeb žadatelům o azyl v průběhu jejich správního řízení. Do roku 1989 v podstatě neexistoval vnitrostátní právní rámec upravující uprchlickou problematiku, neboť se ani nepřipouštěla možnost podání žádosti o azyl. Dopady přijatých právních norem jsou znázorněny v grafu 23, na který se následující text často odkazuje. Periodizace migrační politiky byla převzata ze zprávy IDEA pro Českou republiku.

Graf 23: Vývoj počtu podaných žádostí o azyl v Česku v letech 1993-2009



Zdroj: <http://www.czso.cz/>

Výroční zpráva o situaci v oblasti mezinárodní ochrany na území ČR v roce 2009

9.2.1 1990-1992 –Tvorba nového legislativního rámce

První větší příliv uprchlíků zaznamenala tehdejší ČSFR na svém území v roce 1990. Na tuto situaci zareagovalo Federální shromáždění ČSFR přijetím zákona č. 498/1990 Sb. o uprchlících, který vstoupil v účinnost k 1. 1. 1991. Bylo zavedeno dvojinstanční správní řízení, ve kterém se rozhodovalo, zda status uprchlíka bude, či nebude přiznán. Ze sociálního hlediska pak byla velmi podstatná okolnost, že všichni žadatelé museli po celou dobu správního řízení pobývat v uprchlických táborech. Proti negativnímu rozhodnutí v odvolací instanci bylo dále možno podat mimořádný opravný prostředek, tj. žalobu k soudu. Základní nedostatek tkvěl v tom, že zákon již neupravoval následný pobyt těch cizinců, kteří této možnosti využili a podali žalobu k soudu. „Docházelo k jeho zneužívání ze strany žadatelů (jež byli uprchlickým zákonem nazýváni *žadatelé*

o přiznání postavení uprchlíka), kteří svými žádostmi sledovali pouze jediný cíl, a to zlegalizovat svůj pobyt na českém území“ (Petřeková 2008, s. 18). Velice kritizovaným nedostatkem této úpravy bylo i to, že zákon omezoval dobu, na kterou bylo stanoveno postavení uprchlíka, tj. poskytována ochrana, na pět let (<http://www.nno.ecn.cz/>, 27. 12. 2007).

V listopadu 1991 přistoupila ČSFR k Úmluvě o právním postavení uprchlíků a k Newyorskému protokolu, a to bez zeměpisného omezení. Po rozpadu ČSFR nově vzniklá Česká republika deklarovala, že je vázána mezinárodními závazky vyplývajícími z této Úmluvy.

9.2.2 1993-1998 – Období „Laissez faire“

V průběhu 90. let se Česká republika změnila ze zdrojové země na zemi cílovou, za čímž stojí i skutečnost, že v dalších evropských zemích, které byly dříve cílem uprchlíků, bylo stále složitější se o azyl ucházet a následně ho získat. Dále je třeba vzít v úvahu, že se Česká republika zařadila mezi politicky a ekonomicky stabilizované státy a od roku 1995 je navíc považována za bezpečnou zemi. O azyl se tehdy ucházeli především obyvatelé postsovětských zemí, Balkánu, Afghánistánu a Vietnamu (viz graf 25).

Na tuto přeměnu zareagovala i uprchlická legislativa. Novelizací z roku 1993 (zákonem č. 317/1993 Sb.) došlo k výraznému zpřísnění zákona o uprchlících. Mimo jiné bylo zrušeno ustanovení týkající se možnosti udělení statusu uprchlíka, které bylo založené na humanitárních důvodech. Dále byl touto novelou poprvé vtělen do našeho uprchlického práva termín „zřejmě neodůvodněná žádost“. Podstatou bylo umožnit správnímu orgánu, aby projednal tento typ žádosti v tzv. zrychleném řízení.

Do roku 1994 bylo jak správní řízení, tak provoz azylových zařízení plně v kompetenci Odboru azylové a migrační politiky (dále OAMP). V roce 1994 došlo k rozdělení tohoto odboru na dvě části. OAMP dále projednává vlastní správní řízení, Správa uprchlických zařízení (dále SUZ) pak provozuje azylová zařízení a poskytuje žadatelům další služby. K tomuto rozdělení došlo především z důvodu potřeby oddělení správního orgánu, který rozhoduje ve věci žádosti, od organizace, která poskytuje služby, jež přímo nesouvisí s vlastním správním řízením, za účelem zajištění větší nezávislosti při projednávání vlastního správního řízení. Obě organizace však zůstaly v gesci Ministerstva vnitra ČR.

Za zmínku dále stojí novelizace z roku 1996, která (zákonem č. 150/1996 Sb.) odstranila tolik kritizované časové omezení poskytované ochrany. Toto omezení bylo totiž v rozporu s mezinárodními dokumenty, jimiž byla a je Česká republika vázána.

9.2.3 1999-2002 Další omezení

Po přijetí prvního uprchlického zákona se mezinárodněpolitická situace změnila natolik, že vyvstala potřeba nové legislativní úpravy této problematiky. Výsledkem této potřeby byl zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, který byl účinný od 1. 1. 2000. Zákon reagoval na zákonodárství evropských států v této oblasti a harmonizoval českou právní úpravu s ratifikovanými mezinárodními dokumenty. Byly tedy zavedeny právní instituty běžně používané v azylových řízeních vedených členskými státy EU jako jsou minimální standardy pro azylové řízení, koncept bezpečné země původu či bezpečné třetí země. Nový azylový zákon představoval také změnu terminologie – z žadatele o právní postavení uprchlíka a z uznaného uprchlíka na žadatele o azyl a azylanta.

„Nový azylový zákon totiž s sebou nepřinesl pouze zpřísnění některých opatření, ale rovněž zkvalitnění úpravy povinností a, co je z hlediska žadatelů o azyl důležité, také jejich práv“ (Dolejšová 2006, s. 26). Zákon otevíral nové možnosti pro lidi, kteří by za stávajících okolností neměli nárok na azyl. Byl znovu zaveden azyl z humanitárních důvodů a vytvořil se institut strpění pobytu. Ten vedl k tomu, že osoby, které podaly včas žalobu k Vrchnímu soudu, získaly posléze vízum za účelem strpění, tj. byl jim legalizován pobyt na našem území až do konečného rozhodnutí soudu. Účastníci azylového řízení měli možnost pobývat mimo pobytová střediska ministerstva vnitra (dříve uprchlické tábory). Pokud této možnosti využili, mohli dokonce při splnění určitých podmínek (majetkové poměry), pobírat finanční příspěvek až do výše životního minima, a to po celou dobu správního řízení.

Zákon můžeme považovat za velice liberální, neboť v kombinaci s novelou zákona o zaměstnanosti, umožnil účastníkům azylového řízení mohou na našem území pracovat bez pracovního povolení. To se sice neodrazilo na počtu udělených azylů, ale zásadním způsobem to ovlivnilo množství podaných žádostí (viz graf 23). „Posléze se však ukázalo, že do azylové procedury vstoupila celá řada lidí pouze s úmyslem pracovat, nikoliv hledat ochranu před pronásledováním v zemi původu z některého z důvodů, uvedených v Ženevské konvenci“ (Burdová Hradečná a Dlabáčková 2006).

V roce 2001, kdy byl zaznamenán rekordní počet žadatelů (18 094²⁸), se Česká republika nacházela na devátém místě v Evropě v absolutním počtu žadatelů o azyl. Ministerstvo vnitra se proto rozhodlo zpřísnit azylovou politiku České republiky a za účelem snížení počtu žadatelů přijmout novelu zákona o azylu. Velkou roli zde samozřejmě sehrály i snahy o harmonizaci azylového práva v souvislosti s naším předpokládaným vstupem do EU, kdy se vzorem pro českou právní úpravu staly především německá a rakouská úprava, přičemž právě tyto dvě můžeme označit za jedny z nejpřísnějších úprav v rámci EU (Bittner 2002).

Zákon č. 2/2002 Sb., kterým se změnil zákon č. 325/1999 Sb., o azylu platil od února roku 2002, je určujícím pro českou azylovou politiku. Kromě toho, že novela rozšířila důvody, pro které bylo možno posuzovat žádost jako zjevně nedůvodnou, upravila také průběh azylové procedury, pobyt žadatelů v azylových střediscích a jejich práva a povinnosti během pobytu na území ČR. Bylo znemožněno legálně pracovat do jednoho roku od podání žádosti a také byla omezena finanční podpora lidem, kteří se rozhodli žít samostatně mimo uprchlické zařízení. Novela tak kromě dokončení harmonizace s evropským právem splnila i účel zabránit zneužívání azylové procedury (Dolejšová 2006). Již v roce 2002 se projevíly restriktivní změny, kdy došlo ke zdatelnému snížení počtu žadatelů²⁹, jak dokládá graf 23. Na druhé straně je třeba zmínit, že v této době také přestali hromadně přicházet lidé z Afghánistánu a Kosova.. Významnou změnou bylo také stanovení dobrovolnosti pobytu v uprchlických táborech a právo toto zařízení také kdykoliv opustit. Žadatel měl tak tedy právo, nikoliv povinnost, být ubytován v těchto zařízeních. Tímto mu byla dána možnost být ubytován v soukromí. Tato novela rovněž umožnila, aby žadatelé mohli proti rozhodnutí ministerstva podat opravný prostředek k Vrchnímu soudu v Praze.

V roce 2003 došlo, jak avizuje graf 23, k opětovnému navýšení počtu žadatelů o azyl. Největší podíl na počtu žádostí o azyl měli jednoznačně uprchlíci z Ruska, přičemž Ministerstvo vnitra České republiky uvádí, že přibližně 80 % z nich pochází z Čečenska nebo jsou čečenské národnosti (www.mvcr.cz, 10.8.2010). Z celkového počtu 11 396 žadatelů tvořili ruští uprchlíci 4 852, tedy asi 43 %. Pokud bychom tedy od počtu žádostí z let 2002 a 2003 odečetli žadatele o azyl pocházející z Ruské federace, potvrdil

²⁸ V roce 2001 byli nejvýznamnější skupinou žadatelů občané Ukrajiny. O azyl požádalo 4 416 Ukrajinců, kteří tvořili 24% všech žadatelů. 14% žadatelů tvořili žadatelé z Moldavska (2 459 osob), 10% pak občané Rumunska (1 848 osob). 8% žadatelů přišlo z Vietnamu (1 525 osob), 7% z Indie a Gruzie (1 304, resp. 1 290 osob), 6 % z Arménie (1 021 osoba) (www.mvcr.cz)

²⁹ Počet Ukrajinců, kteří v Česku požádali o azyl v roce 2002, klesl oproti předešlému roku z 4 419 na 1676 (www.mvcr.cz).

by se trend snižování počtu žádostí o azyl, započatý po vstupu novely zákona o azylu v platnost v únoru 2002.

9.2.4 Od roku 2003 do současnosti

Dne 1.5.2004 se Česká republika stala členem Evropské unie, z čehož vyplynula povinnost sledovat vývoj azylové politiky EU. Vstupem do EU začíná v České republice platit Dublinská úmluva, která upravuje odpovědnost jednotlivých členských států za vyřízení žádostí o azyl (více viz str. 50).

Po vstupu Česka do Evropské unie počet podaných žádostí o azyl poklesl (v roce 2004 se počet podaných žádostí oproti předešlému roku výrazně snížil, a to na 5 459, tedy o 52 %). Pokles pokračuje i v následujících letech (viz graf 23). Největší roli ve snížení počtu žádostí o azyl po vstupu do EU sehrála jednak aplikace Dublinského nařízení, jednak změna migračního toku uprchlíků pocházejících z Ruské federace, především pak Čečenců.³⁰ Fakt, že se na poklesu počtu žádostí o azyl po vstupu České republiky do Evropské unie nejvíce odrazilo právě Dublinské nařízení v kombinaci se změnou migračního toku ruských uprchlíků lze doložit rovněž srovnáním počtů žadatelů o azyl pocházejících z Ruské federace v jednotlivých měsících let 2003 a 2004 (viz tabulka 15).

Tabulka 15: Srovnání počtu žadatelů o azyl v Česku pocházejících z Ruské federace v jednotlivých měsících let 2003 a 2004

Měsíc	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2003	61	102	62	731	465	295	293	575	478	104	506	243
2004	153	213	516	287	115	18	22	27	40	50	41	17

Zdroj: www.czso.cz

Směrnice o minimálních normách pro přijímání žadatelů o azyl (2003/9/ES, více viz str. 54-56) byla implementována do našeho zákoníku novelou zákona o azylu z roku 2005 (zákon č. 57/2005 Sb.). Nově byla zakotvena povinnost ministerstva a policie informovat cizince o tom, jaká jsou jeho práva a povinnosti, v jeho mateřském jazyce či v jazyce, ve kterém je cizinec schopen se dorozumět. Tato směrnice dále stanovuje, že žadatelé o azyl se mohou volně pohybovat po celém území hostitelského členského státu,

³⁰ V roce 2003 ještě jakožto nečlenský stát EU nemohla tato nařízení Česká republika aplikovat, pro uprchlíky tak zatím zůstala otevřená možnost podávat vícečetné žádosti o azyl například v kandidátských státech. Toho využívali zejména právě uprchlíci z Ruské federace, jejichž migrační trasa vedla přes Bělorusko do Polska, kde zažádali o azyl a následně pokračovali do České republiky, kde podali žádost o azyl a řada z nich vstoupila na území Rakouska. Cílové země pro tyto osoby však představovaly ve většině případů Belgie, Francie či Velká Británie, odkud však byly dle Dublinského nařízení navraceny zpět do Rakouska jakožto do země, jejíž hranice při vstupu na území Evropské unie překročily. Po vstupu do Evropské unie začala Česká republika i Polsko aplikovat Dublinské nařízení, proto by při zachování stávající migrační trasy bylo ve většině případů za posouzení žádosti o azyl uprchlíků z Ruska zodpovědné Polsko. Došlo tak ke změně migračních toků ruských uprchlíků, kteří začali preferovat cestu přes země, jež v současné době nejsou členy Evropské unie, nevztahuje se na ně tudíž Dublinské nařízení a tito uprchlíci tak mají větší šanci získat azyl v některém ze západních států EU (Dolejšová 2006).

nicméně za určitých podmínek dává státům možnost, aby jejich pohyb omezily. Možnosti nařít žadateli, aby se zdržoval na určeném místě, například z právních důvodů či z důvodu veřejného pořádku, dané členským státům směrnicí 2003/9/ES, Česká republika využila a zakotvila územní omezení do azylového zákona.

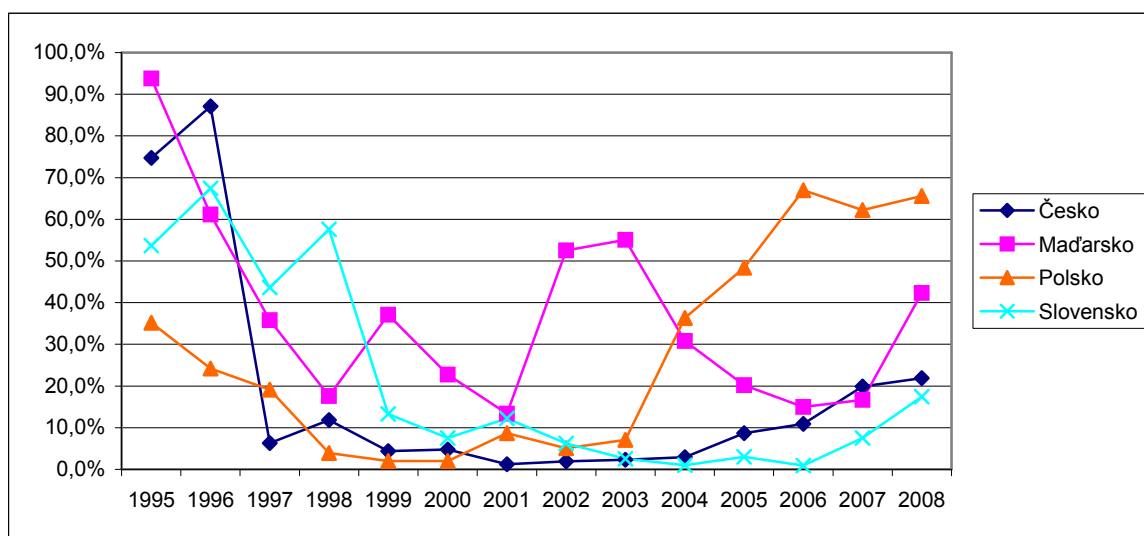
Mezi další rozsáhlé novely zákona o azylu lze zařít zákon č. 350/2005 Sb. Tato novela například stanovuje, že žadatel o azyl se stává pojištěncem zdravotní pojišťovny a úhrada nákladů zdravotní péče, která mu byla poskytnuta, je tak hrazena z prostředků veřejného zdravotního pojištění.

Další novelou azylového zákona, je zákon 165/2006 Sb., který nabyt účinnosti 1. 9. 2006. Jeho prostřednictvím došlo k včlenění tzv. kvalifikační směrnice Rady EU (2004/83/ES, více viz str. 56), kdy vedle azylové ochrany byla zakotvena tzv. doplňková ochrana (více viz str. 12). Změna postihla také příslušnou terminologii – zavedly se dosud nepoužívané pojmy doplňková ochrana a mezinárodní ochrana. Samotný pojem „mezinárodní ochrana“ tak v sobě zahrnuje azyl i subsidiární formy ochrany, tedy doplňkovou ochranu. Azyl je institutem silnější ochrany a má přednost před doplňkovou ochranou (Petřeková 2008). Žadatelem se stane každý cizinec, který projeví úmysl požádat Českou republiku o ochranu, stejně jako ten, který o mezinárodní ochranu požádal jiný členský stát EU, ale Česká republika bude v souladu s Dublinskou úmluvou za vyřízení žádosti odpovědná.

Novela zákona o azylu provedená zákonem 343/2007 Sb. stanovila, že žadatelé o udělení mezinárodní ochrany mají stejný přístup ke vzdělání jako občané Evropské unie a jejich rodinní příslušníci. Další novela zákona o azylu - zákon 379/2007 Sb., vešla v platnost 1. 1. 2008. Jejím původním záměrem bylo transponovat do českého právního řádu Směrnicí Rady 2005/85/ES (více viz str. 56-57). Mezi nejvýznamnější změny patří ustanovení týkající se výrazného omezení svobody pohybu a pobytu žadatelů, a to jak v rámci tzv. letištního řízení, tak i v případě pobytu v přijímacích střediscích. Dle této novely by měl každý žadatel o mezinárodní ochranu setrvat v přijímacích střediscích až do vycestování, pokud mimo jiné vstoupil na území neoprávněně, nebyla spolehlivě zjištěna jeho totožnost či se prokazuje padělanými dokumenty. Jak ale Větrovský (2007, s. 3) uvádí, „ilegální charakter migrace je pojmovým znakem uprchlictví. Osoba pronásledovaná v zemi původu má obvykle pouze velmi málo času i prostředků obstarat si cestovní doklad či dokonce vízum do některé bezpečné země. Zemi tak opouští buď zcela bez dokladu nebo za pomoci cestovního dokladu falešného. Naopak jediným, koho se dané ustanovení zákona o azylu týkat nebude a kdo tedy i nadále bude bez obav využívat možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu, budou

ekonomičtí migranti přicházející do ČR za prací. Rekrutující se většinou z řad občanů „spolehlivých“ států, není proto tyto osoby problém získat jak cestovní doklad své země, tak také krátkodobé vízum k pobytu v ČR. „Jako hlavní problém nově navrhovaného § 46a se jeví úprava doby, po kterou může být žadatel v přijímacím středisku zadržován. Její délka není v zákoně přesně stanovena, je totiž ohraničena pouze vycestováním žadatele z ČR. To tedy znamená, že se předpokládá, že žadatel bude ve středisku zadržován po celý průběh azylového řízení. To však může trvat, a většinou i trvá, 2 a více let“ (Větrovský 2007). Dále se za rodinného příslušníka se rovněž považuje i partner, což je osoba, která prokáže, že vstoupila do úředně potvrzeného trvalého společenství dvou osob stejného pohlaví. Takové osobě je možné udělit azyl za účelem sloučení rodiny v případě, že partnerství trvalo již v době, kdy byl partnerovi azyl udělen. Mezi další změny můžeme zařadit ustanovení, která umožnila zcela vyloučit přezkoumávání opakovaných žádostí a v krajních případech dokonce i nezabývat se žádostí vůbec, tedy ani žádostí podanou cizincem poprvé.

Graf 24: Vývoj míry přiznání mezinárodní ochrany ve státech Visegrádské čtyřky v letech 1995-2008

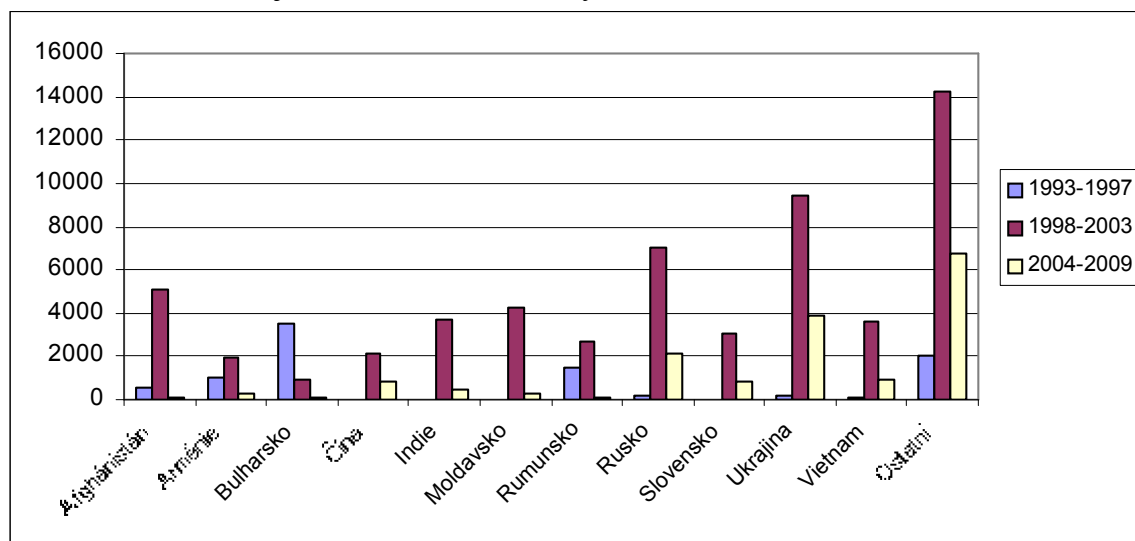


Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Graf 24 ukazuje pozici České republiky jako země, kde získat azyl či doplňkovou formu ochrany je v porovnání se státy Visegrádské čtyřky podstatně méně pravděpodobné. Nízký podíl žádostí, jimž bylo vyhověno, odráží skutečnost, že se jedná o účelově podané žádosti, jejichž cílem je zajištění legálnosti pobytu na území. O tom svědčí i skutečnost, že legalizace pobytu patří mezi jedny z nejčastěji uváděných důvodů podání žádosti o mezinárodní ochranu (Výroční zpráva o situaci v oblasti mezinárodní ochrany na území ČR v roce 2009). Kvůli zneužívání institutu azylu ekonomickými migranty je procento uznaných

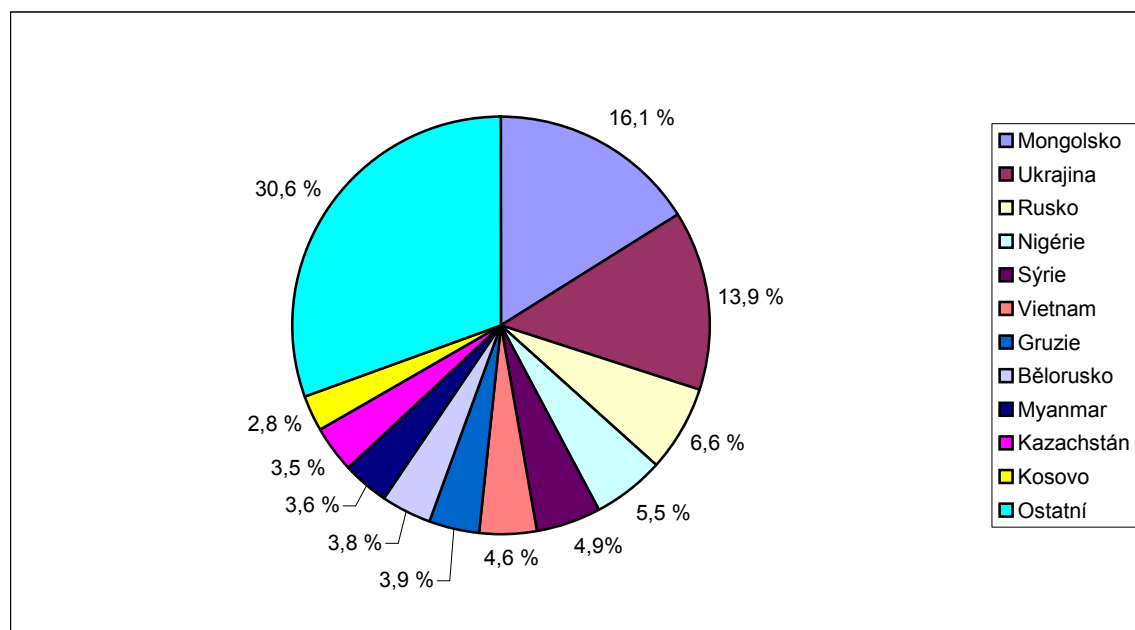
uprchlíků posledních deset let nízké, nicméně díky poklesu počtu žádostí se jeho hodnota postupně zvyšuje.

Graf 25: Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Česku v letech 1993-2009



Zdroj: www.czso.cz

Graf 26: Hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v Česku v roce 2009



Zdroj: Výroční zpráva o situaci v oblasti mezinárodní ochrany na území ČR v roce 2009

O azyl v České republice žádají především uprchlíci ze zemí bývalého Sovětského Svazu (Ukrajinci žádají o azyl především kvůli ekonomické situaci, občané Ruské federace čečenského původu představovali po přelomu tisíciletí jednu z největších skupin žadatelů o azyl v ČR. Ačkoliv v Čečensku v tu dobu již nebyla válka, docházelo k systematickému a plošnému porušování lidských práv čečenských občanů jak v Čečensku samotném, tak v Ingušsku a na území celé Ruské federace, ať již ze strany

prezidenta Kadyrova či ze strany islamistických skupin. Političtí nebo ekonomičtí běženci přicházeli i z Balkánu, popřípadě z Asie – válečným konfliktem zasažených Afghánistánu, Iráku či Srí Lanky (viz grafy 25, 26).

9.3 Řízení o udělení azylu

Problematika azylu spadá do kompetence Ministerstva vnitra ČR, které za tímto účelem zřídilo Odbor azylové a migrační politiky (dále OAMP) a Správu uprchlických zařízení (dále SUZ). OAMP je orgánem rozhodujícím ve správním řízení o žádosti, SUZ zřizuje a spravuje většinu uprchlických středisek a poskytuje základní sociální služby. Další významnou organizací je Cizinecká policie, která má za úkol provádění identifikačních úkonů a v případě nutnosti provádí na žádost ministerstva rovněž osobní a pobytové kontroly žadatelů.

Žadatelem se člověk stává podáním žádosti o udělení azylu na hraničním přechodu nebo přímo v tzv. přijímacím středisku MV ČR, ve výjimečných případech u ministra vnitra. Prohlášení o úmyslu požádat o azyl nemusí již být nutně v písemné podobě, je možné jej učinit i ústně. V přijímacím středisku je každý povinen strávit cca 3 týdny, během nichž je žadatel podroben zdravotním vyšetřením a absolvuje také první pohovor o důvodech své žádosti (Günterová 2004). Poté může žadatel buď využít ubytování v pobytovém středisku MV ČR (lidově nazývaném uprchlický tábor) anebo, má-li možnost, může žít na soukromé adrese.

OAMP by mělo rozhodnout o žádosti do 90 dnů od jejího podání, přičemž lhůtu je možné prodloužit. Tzv. zjevně nedůvodné žádosti, u kterých je např. zjištěno, že slouží čistě k legalizaci pobytu na území ČR (jediné důvody, které žadatel uvádí, jsou ekonomické), uvádí-li žadatel úmyslně nepravdivé údaje nebo přichází z bezpečné země, jsou rozhodovány ve zrychleném řízení (rozhodnutí by mělo být vydáno do 30 dnů). Mnoho žadatelů však čeká na vydání rozhodnutí až několik let. V zásadě je azyl udělen tehdy, je-li během řízení zjištěno pronásledování žadatele z důvodů uvedených v Úmluvě. Azyl mohou následně získat také někteří rodinní příslušníci azylanta, ve výjimečných případech (zdravotní stav, věk) může OAMP udělit azyl z humanitárních důvodů. Pokud je celá azylová procedura završena negativně, má cizinec možnost požádat o azyl znovu po dvou letech.

Proti rozhodnutí OAMP ve věci žádosti má žadatel možnost podat žalobu k místně příslušnému krajskému soudu. Proti rozsudku soudu je možné ještě podat kasační stížnost

k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně. Na základě této kasační stížnosti může být pobyt na území ještě prodloužen tzv. vízem za účelem strpění pobytu.³¹

9.4 Aspekty ovlivňující kvalitu života žadatelů o azyl v ČR

Organizací odpovědnou za poskytování řady služeb žadatelům je Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra (dále SUZ)³². Kromě poskytnutí ubytování, stravy a hygienických prostředků se jedná o zajištění zdravotní péče, předškolní výchovy, poskytnutí sociálního, popř. psychologického poradenství a nabídku volnočasových aktivit. Úkolem SUZ je tedy zajistit základní potřeby a možnost důstojné existence osobám žádajícím v ČR o udělení mezinárodní ochrany po dobu vyřizování jejich žádosti. Podobně jako v předcházející kapitole i zde jsou dílčí ukazatele vybrány na základě Směrnice 2003/9/ES.

9.4.1 Bydlení

Zákonem je stanovena možnost bydlet jak v azylovém středisku tak v soukromí. Odbor azylové a migrační politiky (dále OAMP) vydává s odchodem do soukromí souhlas nebo nesouhlas. V České republice bydlí většina žadatelů v azylových střediscích, která jsou bývalými kasárnami (Bužgová 2008). Jsou zřizovány tři typy azylových středisek:

- **Přijímací středisko**, ve kterém každý z žadatelů stráví v karanténním režimu maximálně několik týdnů, než proběhnou vstupní procedury (podání žádosti o azyl, jeho identifikace a vstupní zdravotní prohlídka). Žadatel zde může setrvat maximálně 120 dní.
- **Pobytové středisko**, do kterého jsou žadatelé umisťováni po opuštění přijímacích středisek. Slouží k ubytování žadatelů až do okamžiku, kdy rozhodnutí o jeho žádosti nabude právní moci. Žadatelé zde tráví minimálně několik měsíců, ve výjimečných případech i několik let. Za zákonem stanovených podmínek mohou žadatelé středisko opouštět a také mohou využít možnosti pobytu mimo azylové

³¹ Pokud se cizinec rozhodne v azylovém řízení nepokračovat, udělí mu cizinecká policie výjezdní vízum a on musí opustit území ČR. Má pak možnost legalizovat si pobyt na území podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, tzn. požádat si na některém zastupitelském úřadu ČR o jiný druh víza (např. vízum pracovní nebo podnikatelské). V případě, že se žadatel rozhodne pro vycestování, může ještě v průběhu azylové procedury (a do 24 hodin po jejím pravomocném ukončení) požádat o repatriaci, tzn. asistovaný návrat do země původu.

³² V ČR je celkem 18 uprchlických zařízení, z toho 2 pobytová střediska (Kostelec nad Orlicí, Havířov), 4 integrační azylová střediska (Jaroměř, Předlice, Česká Lípa, Brno), 2 přijímací střediska (Praha – Ruzyně, Zastávka), 2 zařízení pro zajištění cizinců (Poštorná, Bělá pod Bezdězem) a 8 center na podporu integrace cizinců (Plzeň, Karlovy Vary, České Budějovice, Liberec, Pardubice, Olomouc, Zlín, Ostrava) (www.suz.cz, 11.8.2010).

středisko v soukromí. Tato střediska neposkytují pouze ubytování, ale také další služby, jako např. stravu, kapesné či zdravotní péči.

- **Integrační azylové středisko**, ve kterém jsou na přechodnou dobu ubytovávány osoby s priznaným statusem uprchlíka a dosud nemající zajištěno jiné vhodné ubytování. Maximální doba pobytu je stanovena na 18 měsíců. Tato střediska poskytují Státní integrační program.

9.4.2 Pobyty v azylovém středisku

Žadatel má v přijímacím i pobytovém středisku právo na bezplatné poskytnutí ubytování, stravy, základních hygienických potřeb a na kapesné. S ohledem na jeho individuální potřeby a pro podporu bezkonfliktního soužití v azylových zařízeních, může ministerstvo zajistit také psychologické, zdravotní, sociální a jiné nezbytné služby. Žadatel, který je hlášen k pobytu v pobytovém středisku, se za určitých okolností podílí na úhradě nákladů za stravu a ubytování. K tomu dochází tehdy, disponuje-li finančními prostředky, které převyšují částku jeho životního minima. Toto středisko může opouštět na dobu nejdéle 10 dnů v kalendářním měsíci a pokud to nebrání řádnému provádění azylového řízení, může Ministerstvo vnitra povolit opuštění pobytového střediska na delší dobu. Zákon o azylu č. 325/1999 Sb., stanoví právo žadatele na společné ubytování s rodinným příslušníkem nebo osobou blízkou. Žadatelé mají rovněž právo přijímat návštěvy a využívat nabízenou právní pomoc ve středisku.

Za dny strávené v pobytovém středisku mají žadatelé, kteří se tam trvale zdržují, nárok na kapesné. Kapesné může být navýšeno, pokud žadatel například vypomáhá v táboře s úklidem, a naopak může být žadateli udělena sankce za přestupky jako například porušení ubytovacího řádu. Pokud má žadatel nějaké prostředky, které přesahují hranici životního minima, je mu kapesné odebráno a může dojít i k tomu, že si musí hradit ubytování a stravu v táboře sám. Žadatelé, kteří pobývají ve střediscích, kde je poskytována bezplatná strava, mají nárok na kapesné ve výši 30,-Kč na den a osobu. Žadatelé, kteří pobývají ve střediscích se systémem samostatného vaření, dostávají příspěvek na stravu, jehož výše je odvozena z částek životního minima a už žádné kapesné (Hofírek a Klvaňová 2009).³³

9.4.3 Pobyty v soukromí

Pokud je žadatel hlášen k pobytu mimo pobytové středisko, náklady spojené s pobytem na našem území mu nehradí stát, ale má povinnost hradit si je on sám, popřípadě právnícké

³³ Výše kapesného je stanovena Vyhláškou č. 198/2008 Sb., kterou se mění vyhláška č. 376/2005 Sb., kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém zařízení, výše kapesného a termíny jeho výplaty, ve znění vyhlášky č. 174/2006 Sb.

nebo fyzické osoby, které jej na území ČR pozvaly. Výjimkou je zde zdravotní péče, na kterou má stejný nárok jako žadatel, jenž je ubytován v pobytovém středisku. Na jeho žádost a s ohledem na prokázané majetkové a finanční poměry jeho samotného či jeho rodiny, mu však může být přiznán finanční příspěvek, a to až do určité poměrné výše částky životního minima. Ten se skládá z příspěvku na zajištění výživy a ostatních základních potřeb, z příspěvku na dietní stravování a z příspěvku na zajištění nezbytných nákladů na domácnost.

Žadatelé, kteří žijí v soukromí, mají nárok na finanční příspěvek, který je vyplácen v závislosti na počtu rodinných příslušníků ve výši 1,3 – 1,6 násobku životního minima po dobu tří měsíců, a to jednou během jedné procedury. K jeho získání je třeba doložit, že žadatel nedosahuje příjmů, které jsou vyšší než životní minimum, jinak je povinen podílet se na úhradě nákladů stanovených v zákoně o azylu. Všichni žadatelé, kteří nežijí v uprchlických táborech a jejichž azylové řízení trvá déle než jeden rok, mají od března 2006 nárok na sociální dávky.

9.4.4 Sociální služby

Cílem sociální práce je řešení aktuální sociální situace žadatele, jeho adaptace v podmínkách azylového zařízení, prevence konfliktních situací a příprava na integraci, nebo případnou dobrovolnou repatriaci.

Ve střediscích působí dva typy pracovníků, kteří poskytují určité penzum sociálních služeb (sociální pracovníci a pracovníci sociální péče). Činnost pracovníků poskytujících sociální služby je zaměřena především na předávání informací, poskytování poradenství, zajišťování návazných služeb, provázení a diagnostiku zvláštních potřeb klienta tak, aby byl schopen fungovat jak v rámci českého azylového systému, tak v prostředí české společnosti. Na poskytování některých služeb (zejména právní, psychologické, sociální a poradenské služby) se však podílí nebo je přímo poskytují i jiné organizace než SUZ. Jsou to především tyto organizace: Česká katolická charita, Mezinárodní organizace pro migraci (International Organization for Migration, IOM), Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU), Poradna pro uprchlíky (PPU), Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE).

9.4.5 Vzdělání

Pro děti předškolního věku jsou ve všech azylových zařízeních zřízena dětská centra, která svým vybavením odpovídají mateřským školám. Děti školního věku navštěvují základní školy v lokalitách blízkých jednotlivým azylovým zařízením. Před nástupem do standardní třídy základní školy absolvují v případě potřeby kurz českého jazyka ve vyrovnávacích třídách, aby se mohly bez problémů zapojit do běžné výuky.

Po ukončení povinné školní docházky mohou žadatelé absolvovat jak střední, tak odborné či vysokoškolské vzdělávání za stejných podmínek jako občané ČR. Žadatelé mají i právo na kurzy českého jazyka.

9.4.6 Zaměstnání

Od roku 2002 nastoupila česká politika v oblasti zaměstnávání žadatelů o azyl restriktivní trend, legitimizovaný jednak harmonizací evropské azylové legislativy, jednak obrovským nárůstem podaných žádostí a obavami ze zneužívání azylového systému tzv. ekonomickými migranty (Hofírek a Klvaňová 2009). Žadatelé mohli v letech 1999–2002 v České republice pracovat bez administrativních překážek, od roku 2002 do roku 2004 mohli pracovat pouze na základě povolení k zaměstnání vydaného úřadem práce a až po 1 roce trvání azylového řízení. Od roku 2004 nabyla účinnosti právní úprava, která zaměstnávání žadatelů do určité míry zjednodušila. Nyní mohou žadatelé pracovat po uplynutí jednoho roku od podání žádosti na základě povolení k zaměstnání, zaměstnavatel však nepotřebuje povolení k zaměstnávání zahraničních pracovníků a pozice, na kterou je žadatel přijímán, nemusí být přednostně nabízena zájemcům o zaměstnání evidovaným u úřadu práce (Burdová Hradečná 2006).

9.4.7 Zdravotní péče

Žadatelé o azyl (včetně jeho dětí), kterému bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu, se na území ČR poskytuje bezplatná zdravotní péče, a to v rozsahu péče hrazené ze zdravotního pojištění. Žadatel je povinen podstoupit vstupní lékařské prohlídky, které jsou hrazeny ze zákona. Rozsah vstupních zdravotních prohlídek je v souladu s ochranou veřejného zdraví. Náklady za poskytování zdravotní péče nese stát. Od 1. září 2006 je po žadatelích vyžadováno, aby se oni sami, jejich děti narozené na území ČR, pojistili u Všeobecné zdravotní pojišťovny na základě přijetí zákona č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon o azylu. Totéž se také týká i osob, kterým bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu, a jejich dětí zde narozených. Lékař a zdravotní personál jsou v pracovní době přítomni pouze v přijímacích střediscích. V pobytových střediscích zdravotní personál není, žadatel tedy využívá zdravotní péče poskytované lékařem v lokalitě, kde je umístěno středisko.

Tabulka 16: Socioekonomická situace České republiky

Odpor majoritní populace vůči žadatelům o azyl¹ (v %, 2003)	29,99
Výše HDP v PPS², Ø EU27 = 100,0 (2007)	82
Míra nezaměstnanosti² (v %, 2007)	5,3
Podíl populace se základním vzděláním² (v %, 2007)	25,3
Podíl cizinců z nečlenských zemí na populaci² (2007)	2,1
Objem oficiální rozvojové pomoci na 1 obyvatele v € (2008)³	18,1
Popularita protiimigračních stran v %⁴	1,2 v roce 2010 (0,1 v roce 2006)

Zdroje: 1 – EUMC, Majorities' Attitudes Towards Minorities

2 – Eurostat Yearbook 2009

3 – OECD, Country Statistical profiles 2010

4 – <http://en.wikipedia.org/>

Tabulka 17: Kvalita života žadatelů o azyl v České republice

Disciplína	Hodnota	Body
Výše měsíčních příspěvků na dospělého umístěného ve středisku v €	49,82 €	0,3
Základní doba trvání řízení o udělení azylu (bez odvolání)	3 měsíce	1
Možnost společného ubytování rodiny ve středisku	Ano	1
Omezení pohybu během pobytu v ubytovacím středisku	Pohyb v rámci státu, max. 10 dní v řadě mimo středisko	0,8
Možnost bydlet v soukromí mimo azylové středisko?	Ano	1
Zákaz výkonu práce mimo azylové středisko (jak dlouho po podání žádosti ?)	1 rok	0,1
Dostupné terciární vzdělání	Ano - zdarma	1
Soustavná příprava na budoucí povolání	Ano	1
Poskytování právních a poradenských služeb	Ano - zdarma	1
Integrační a jazykové kurzy	Ano	1
Přístup k zdravotní péči	Zdarma	1
Celkový počet bodů		9,2

Zdroje: Vlastní výpočty

Bužgová 2008

<http://www.migraceonline.cz/>

Shrnutí: Umístění Česka na 2. místě s velkým náskokem na třetí Velkou Británii (viz tabulka 18), je velkým překvapením obzvláště, vezmeme-li v úvahu výsledky z MIPEX (2008) a diplomové práce Štěpánkové (2005). Ačkoliv Česko coby bývalé zemi socialistického tábora poskytuje žadatelům o azyl vůbec nejnižší finanční příspěvky (0,3 bodu), základní doba trvání azylové procedury nepřesahuje 3 měsíce, což znamená 1 bod. Česko vyniklo také v bezproblémovém přístupu k zdravotní péči, dostupným bezplatným terciárním vzděláním a odbornou přípravou na budoucí povolání. Poradenské služby (zejména právní servis) jsou rovněž bezplatné a žadatelé mají navíc možnost bydlet v soukromí mimo azylové středisko. Nejméně bodů (0,1) získalo Česko díky odepření přístupu žadatelů o azyl k pracovnímu trhu. Tento fakt je také hojně kritizován (zejm. Burdová Hradečná 2006).

Tabulka 18: Pořadí sledovaných zemí dle vstřícnosti vlády vůči žadatelům o azyl

Pořadí	Země	Body
1.	Nizozemsko	9,8
2.	Česko	9,2
3.	Velká Británie	7,9
4.	Dánsko	6,7
5.	Francie	6,6
6.	Irsko	6,4
7.	Německo	6,3

Zdroj: Vlastní výpočty

10 SHRNUÍ VÝSTUPŮ EMPIRICKÉ ČÁSTI

10.1 Kvalita života žadatelů o azyl

Komplexní ukazatel přístupu vlád k žadatelům poukazuje na nejvstřícnější postoj v Nizozemsku, které je následované Českem (viz tabulka 18). S odstupem se umístila Velká Británie. S výjimkou Česka se dle Castelse (1995) jedná o multikulturní země. Na opačném konci žebříčku se umístilo Německo a Irsko, nepatrně lépe na tom byly Dánsko a Francie. Ačkoliv Nizozemské i České právní normy poskytují žadatelům nejpříhodnější životní podmínky ovlivňující míru kvality jejich života, ani jedna z těchto zemí není nejvíce benevolentní ve všech ukazatelích. Nizozemsko ztratilo body například kvůli delšímu trvání základní azylové procedury, Česku pro změnu ublížila roční lhůta zákazu vykonávání zaměstnání a nízká výše měsíčních příspěvků. Obě země oproti zbývajícím získaly body mimo jiné tím, že umožňují bydlet na soukromé adrese mimo azylové středisko a umožňují soustavnou přípravu na výkon budoucího povolání (více viz tabulka 19).

Potvrdil se obecně předpokládaný restriktivní kurz u Německa a dvou „odpadlických“ zemí (Dánska a Irsko). Tyto státy spojuje zejména skutečnost že prosazují roční nebo úplný zákaz přístupu na trh práce během azylového řízení a žadatelé (až na výjimky ze zdravotních a sociálních důvodů) nemohou bydlet mimo azylová střediska. Německo je jediný stát, který navíc omezuje pohyb žadatelů pouze na území zemského okresu, kde se nalézá konkrétní pobytové středisko pro žadatele.

Kvalitu života dle statistického modelu nejvíce ovlivnil podíl cizinců narozených mimo EU na populaci a míra nezaměstnanosti (obojí záporné korelace). Překvapením je mírně kladná korelace ($r = 0,181$) mezi kvalitou života žadatelů o azyl a odporem majoritní populace vůči nim (viz příloha 9).

Tabulka 19: Životní podmínky žadatelů o azyl ve vybraných zemích – skóre

Disciplína	Body						
	ČR	DÁN	FRA	IR	NĚM	NIZ	VB
Výše měsíčních příspěvků na dospělého umístěného ve středisku v €*	0,3	1	0,5	0,4	1	1	0,9
Základní doba trvání řízení o udělení azylu (bez odvolání)	1	0,6	1	1	0	0,8	1
Možnost společného ubytování rodiny ve středisku	1	1	1	1	1	1	1
Omezení pohybu během pobytu v ubytovacím středisku	0,8	0,8	1	1	0,4	1	0
Možnost bydlet v soukromí mimo azylové středisko?	1	0	0	0	0	1	1
Zákaz výkonu práce mimo azylové středisko (jak dlouho po podání žádosti ?)	0,1	0	0,1	0	0,1	0,5	0
Dostupné terciární vzdělání	1	0	0	0,5	1	0,5	0,5
Soustavná příprava na budoucí povolání	1	1	0	0	0,5	1	0,5
Poskytování právních a poradenských služeb	1	1	1	0,5	0,5	1	1
Integrační a jazykové kurzy	1	0,5	1	1	1	1	1
Přístup k zdravotní péči	1	0,8	1	1	0,8	1	1
Kvalita života žadatelů o azyl	9,2	6,7	6,6	6,4	6,3	9,8	7,9

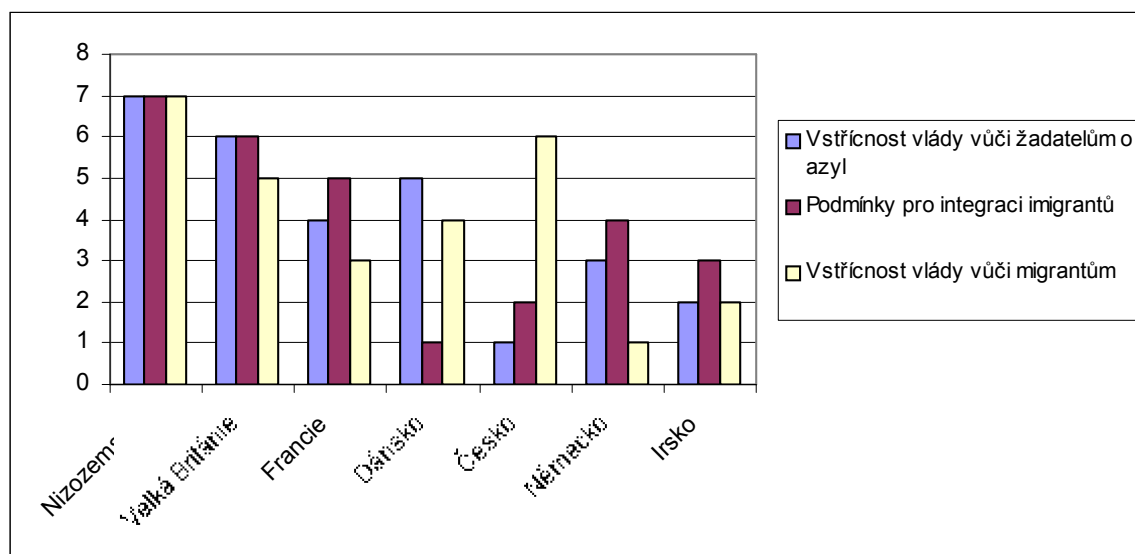
Zdroj: viz Tabulky jednotlivých zemí

Poznámky: 0 - jev se nevyskytuje nebo se jedná o variantu s nejnepříznivějším dopadem na kvalitu života žadatelů o azyl

1 - jev se vyskytuje nebo se jedná o variantu s nejpříznivějším dopadem na kvalitu života žadatelů o azyl

Za účelem zpřehlednění vztahů zemí k migrantům obecně a srovnání pořadí vstřícnosti vlád vybraných zemí z této práce s pořadími, která vzešla z diplomové práce Štěpánkové (tabulka 20) a studie MIPEX (tabulka 21) byl vytvořen graf 27. Výšku sloupce v každé ze tří kategorií určují body představující převrácenou hodnotu pořadí země (1. místo = 7 bodů, 2. místo = 6 bodů, atd.). Ve všech třech „disciplínách“ se na prvním místě se nejvýše umístilo Nizozemsko, které získalo plný počet, tedy 21 bodů. Vysokého bodového skóre dosáhla také Velká Británie, po které následuje s delším odstupem Francie – tyto země dosahovaly nadprůměrného skóre ve všech disciplínách. Mezi zbývajícím státy se nesetkáme s takovými pravidelnostmi, a tak země, které dosahovali nadprůměrné hodnoty u jednoho ukazatele si přihoršili jinde. Česko si tak díky vztahu vlády k žadatelům značně přilepšilo a naopak Německo si znatelně pohoršilo. Pro lepší přehled uvádím zbývajících dvě tabulky 20 a 21.

Graf 27: Pořadí sledovaných států dle tří ukazatelů charakterizující jejich vztah jejich vlády k migrantům



Zdroj: Vlastní výpočty
MIPEX 2008
Štěpánková 2008

Tabulka 20: Vstřícnost vlády vůči migrantům

Pořadí	Země	Body
1.	Nizozemsko	7
2.	Velká Británie	6
3.	Dánsko	5
4.	Francie	4
5.	Německo	3
6.	Irsko	2
7.	Česko	1

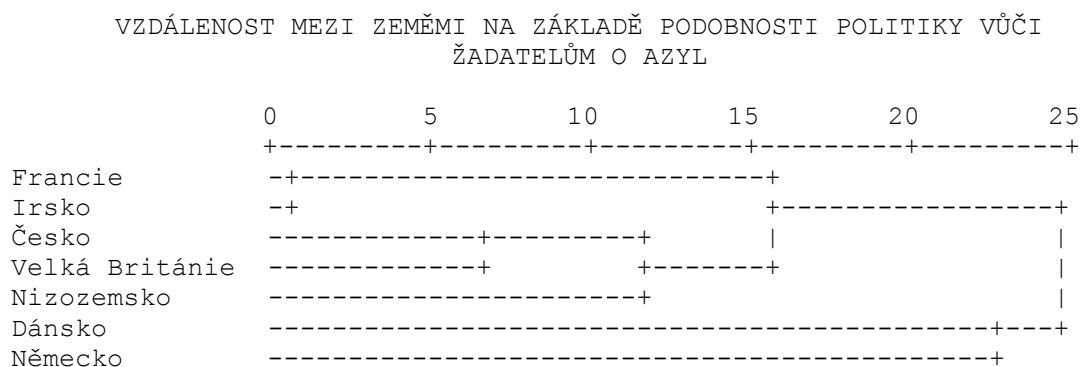
Zdroj: Štěpánková 2005

Tabulka 21: Vstřícnost vlády vůči migrantům v oblasti integrace

Pořadí	Země	Body
1.	Nizozemsko	7
2.	Velká Británie	6
3.	Francie	5
4.	Německo	4
5.	Irsko	3
6.	Česko	2
7.	Dánsko	1

Zdroj: MIPEX 2008

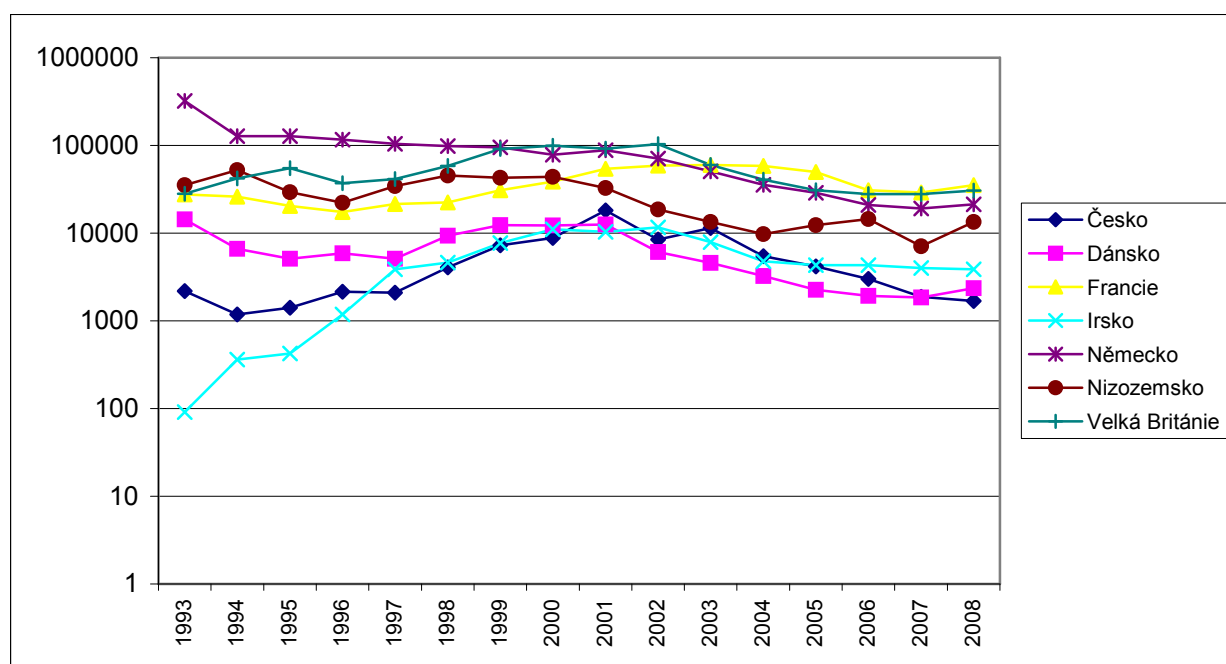
Obrázek 2: Dendrogram typologie azylových politik ve vztahu vůči žadatelům o azyl vybraných zemí



Zdroj: Vlastní výpočty v programu SPSS

Pomocí dendrogramu (obrázek 2) jsem si vytvořil typologii vybraných sedmi zemí na základě vztahu jejich vlády k žadatelům o azyl. Použité charakteristiky byly všechny ukazatele podílející se na tvorbě výsledného komplexního ukazatele. Zároveň byla pomocí Z-scores provedena standardizace. Vybrané shluky odpovídají závěrům z předcházejících výpočtů. Francie s Irskem vykazují největší podobnost, proto došlo k jejich shluku do jednoho clusteru již po 1. kroku. Typologie také odhalila podobnost azylových politik Nizozemska, Česka a Velké Británie.

Graf 28: Počet podaných žádostí o azyl ve sledovaných zemích v letech 1993-2008



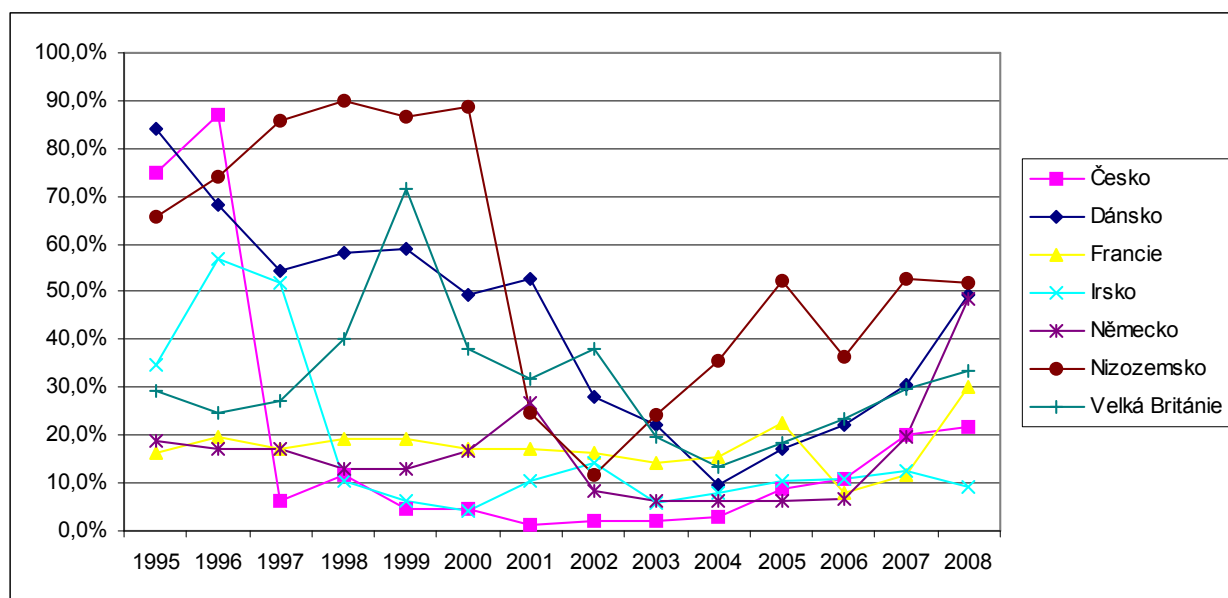
Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Poznámka: Pro lepší přehled bylo použito logaritmické měřítko

Předcházející graf 28 nabízí srovnání 7 blíže sledovaných zemí dle počtu předložených žádostí o azyl v letech 1993-2008. Graf potvrzuje výsadní postavení Německa, které se na přelomu tisíciletí vytratilo a v roce 2008 se Německo umístilo až na třetím místě, neboť bylo předstiženo Francií a Velkou Británií. Propad Německa je způsobem jednak odlivem žádostí z Balkánu a jednak aplikací Dublinského nařízení na nové členské státy Evropské unie, kam byli žadatelé okamžitě navraceni (zejména do Polska, které bylo do té doby tranzitní zemí). S výjimkou Německa měl v průběhu sledovaného období počet žádostí o azyl shodný trend – tedy růst do let 2000-2001 a poté více či méně strmý pokles. Země s nejvstřícnějším postojem vlády k žadatelům o azyl (Nizozemsko a Česko) se postupně posouvají z předních pozic, které okupovaly na přelomu tisíciletí, do evropského průměru, a v případě Česka do spodní poloviny tabulky (detailnější informace – viz příloha 1). Francie a Velká Británie, které spolu se středomořskými státy čelí náporům žadatelů nejvíce

zaznamenaly v posledních třech letech stagnaci či mírný nárůst počtu žádostí. Za zmínku stojí strmý nárůst počtu žádostí v Irsku, které se ze své periferní pozice v 90. letech dostalo na přední místa. Tato skutečnost pak přispěla k tomu, že vláda zavedla jednu z nejstriktnějších politik ve vztahu k žadatelům o azyl vůbec. Vyspělé demokratické státy se nacházejí v horních patrech grafů, což napovídá na neoklasickou teorii, neboť právě v těchto zemích očekávají žadatelé (ti informovanější) maximální zisky v podobě nejvyšších právních jistot. Teorie sítí také do značné míry promlouvá do podoby tohoto grafu, neboť čím je komunita žadatelů o azyl v dané cílové zemi větší, tím je vyšší pravděpodobnost dalšího přílivu žadatelů spřízněných s těmito osobami. Institucionální teorie, jejíž hybnou silu zde představují především pašeráci se do výsledné podoby grafu rovněž promítla.

Graf 29: Míra přiznání uprchlického statutu u 7 sledovaných zemí mezi roky 1993-2008



Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Graf 29 je shrnutím informací poskytnutých v kapitolách týkajících se jednotlivých zemí. Všechny sledované země ruku v ruce s narůstajícím počtem žádostí o azyl bez výjimky rapidně snížily míru přiznání uprchlického statusu, kterou poté, co se snížil počet ekonomicky motivovaných žádostí opět zvýšily, i když ne na takovou úroveň jako v polovině 90.let. Pozoruhodná je pozice Česka jako země, ve které byla po dlouhou dobu nejnižší míra přiznání uprchlického statusu (více viz Čermák et al. 2008, Drbohlav et al. 2010). Výsledek grafu je odezvou na vývoj počtů žádostí o azyl v předešlém grafu 28 čili i zde do jeho podoby promlouvají institucionální, neoklasická teorie a teorie sítí.

11 ZÁVĚR

Problematika azylu a uprchlictví je velmi obsáhlá, proto nebylo možno věnovat se jí v mé práci v celé její šíři. Pro pochopení institutu azylu jsem považoval za nezbytné uvést jeho historický vývoj, mezinárodní souvislosti a relevantní právní dokumenty, platné především v rámci Evropské unie, jelikož evropské normy mají na právní úpravu sledovaných zemí zásadní vliv.

Díky stále větším počtům žadatelů a azylantů dostává více do popředí zájmu politiků, veřejnosti a médií. Jedná se o téma výbušné, kde politici, zodpovědní za podobu přijímané legislativy balancují mezi ochranou lidských práv a zajišťováním přístupu pro všechny žadatele a mezi náladami domácí majoritní populace, od níž získávají při volbách svoji moc. Většinou vítězí „hlas lidu“, a tak se podmínky pro získání uprchlického statusu pro žadatele zpříšňují.

- První výzkumná otázka si zda (a jak) je azylová politika ve vztahu k žadatelům o azyl svázána se socioekonomickými charakteristikami země. Nejvyšší hodnota korelace byla zjištěna mezi výslednou azylovou politikou a podílem populace z nečlenských zemí EU ($r = -0,769$). Jinými slovy, čím větší podíl této skupiny obyvatel, tím jsou podmínky pro důstojný život žadatelů o azyl horší. To výsledky výzkumu potvrzují. Další poměrně vysokou korelací je vztah s mírou nezaměstnanosti ($r = -0,529$) čili čím nižší míra nezaměstnanosti, tím vyšší kvalita života žadatelů o azyl. Korelace u zbývajících socioekonomických aspektů jsou nižší než $|0,25|$, tudíž pro výslednou podobu azylové politiky ve vztahu k žadatelům o azyl nejsou tolik významné.
- Druhá otázka sledovala, jaké socioekonomické aspekty mají největší vliv na postoj veřejnosti k žadatelům o azyl. Odpor majoritní populace k žadatelům nejvíce koreloval s objemem rozvojové pomoci ($r = -0,426$) a poté kladně s mírou nezaměstnanosti ($r = 0,366$). Překvapivým zjištěním je, že popularita antiimigračních stran s odporem vůči žadatelům o azyl koreluje záporně ($r = -0,313$).
- Vzhledem k tomu, že korelace mezi kvalitou života žadatelů o azyl a odporem majoritní populace vůči nim je nízká ($r = 0,181$), nelze říci, že je azylová politika ve vztahu k žadatelům o azyl významně formována postojem občanů státu k této skupině migrantů. Nejnižší odpor vykázaly Dánsko

a Irsko, což jsou země s velmi striktními politikami. Naopak ve Velké Británii, kde byl odpor nejvyšší, poskytuje vláda žadatelům velmi příznivé podmínky pro důstojný život. Také hodnoty odporu u Nizozemska byly jedny z nejvyšších. Hypotéza 1, která se vztahovala k této otázce může být tedy zamítnuta.

- Na otázku 4 bylo již zodpovězeno dříve. Na základě vlastních výpočtů vytváří nejpříznivější podmínky pro život žadatelů o azyl Nizozemsko, následované překvapivě Českem a Velkou Británií. K této otázce se vázaly hypotézy 2 a 3. Hypotézu číslo dvě lze zamítnout, jelikož ekonomicky vyspělejší státy (Irsko a Dánsko) jsou ve své politice vůči žadatelům o azyl velice striktní, naopak ekonomicky nejslabší Česko, jak již bylo výše řečeno, vytváří pro žadatele o azyl druhé nejpříznivější životní podmínky. Třetí hypotézu, která předpokládala u Dánska a Irsku restriktivnější postup vůči žadatelům o azyl se vyplnila, neboť nebyť krátké doby trvání azylové procedury, byly by se umístily na posledních místech (Irsko by se umístilo na posledním místě).
- Při srovnání výstupů této práce s výstupy MIPEX (Migrant Policy Integration Index), který hodnotil škálu integračních možností a diplomovou práci Štěpánkové, která sledovala vztah vůči imigrantům obecně, vyšly na povrch jisté pravidelnosti. Tou nejvýznamnější je dominantní pozice Nizozemska, jakožto země, která vytváří nejpříznivější předpoklady pro rychlou a účinnou integraci, důstojný život žadatelů azyl a bezproblémovou imigraci. Také Velká Británie se ve všech třech indexech umístila v popředí, pouze co se vztahu vůči žadatelům o azyl týče, byla předstižena Českem, které se jinak ocitalo na konci pořadí. Francie a Irsko dosáhly u všech tří ukazatelů také vyrovnaných hodnot (Francie průměrných a Irsko podprůměrných). Na základě těchto výsledků lze hypotézu číslo 4 částečně potvrdit, neboť u některých zemí (Nizozemsko, Velká Británie, Francie a Irsko) pořadí v žebříčcích mezi všemi třemi ukazateli skutečně korespondovalo, u zbývajících tří zemí (Česko, Dánsko, Německo) nikoliv.

12 SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ A LITERATURY

12.1 Literatura

12.1.1 Knihy

BARŠA, P., BARŠOVÁ, A. (2005): Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, Západní Evropě a Česku, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 308 s.

BOYLE, P. HALFACREE, K., ROBINSON, V. (1998): Exploring Contemporary Migration, Pearson Prentice Hall, Harlow, 282 s.

CASTELS, S. , MILLER, M. J. (1998): The Age of Migration: international population movemets in the modern world. The Gild Press, New York, 336 s.

ČERMÁK, Z., ČERMÁKOVÁ, D., DRBOHLAV, D., DZÚROVÁ, D., JANSKÁ, E., LACHMANOVÁ, L. (2008): IDEA – Country Report – the Czech Republic (draft). Department of Social Geography and Regional Development, Fakulty of Science, Charles University in Prague, 113 s.

ČLOVĚK V TÍSNI (2004): Uprchlíkem v Česku. Člověk v tísní ve spolupráci s Open Society Fund, Praha. Dostupný z <http://www.migraceonline.cz/>.

DRBOHLAV, D., ČERMÁK, Z. (2000): Migrace jako bezpečnostní faktor současnosti. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje PřF UK, Praha, 109 s.

DRBOHLAV, D. MEDOVÁ, L., ČERMÁK, Z., JANSKÁ, E., ČERMÁKOVÁ, D., DZÚROVÁ, D. (2010): Migranti a (i)migranti v Česku „Kdo jsme, odkud přicházíme, kam jdeme“. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje PřF UK, Praha, 212 s.

GIDDENS, A. (2003): Důsledky modernity. Sociologické nakladatelství SLON, Praha. 200 s.

HEŘMANOVÁ, E. (1991): Vybrané vícerozměrné statistické metody v geografii. Přírodovědecká fakulta UK, Praha, 133 s.

HORÁKOVÁ, M. (2000): Srovnávací analýza migračních politik, VÚPSV, Praha, 51 s.

HÓVY, B. (2002): Refugees, asylum seekers and other persons of concern – trends in displacement, protection and solutions. UNHCR, Geneva, 165 s.

JANSKÁ, E. (2002): Adaptace cizinců v České republice. Disertační práce, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje PřF UK, Praha, 133 s.

KAHANEK, M., ZIMMERMANN, K.F. (2009): Migration in an enlarged EU: A challenging solution? Economic Papers 363, March 2009. European Commission, Brussels, 56 s.

KOBLENOVÁ, H., KUČERA, J., POLEDNOVÁ, K., STAŇKOVÁ, I. (2001): Cizinecká politika vybraných zemí Evropské unie. Institut mezinárodních studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, Praha, 26 s.

KRCHOVÁ, A., VÍZNEROVÁ, H. (2008): Diskriminace azylantů a azylantek v ČR z genderové perspektivy: fakta a doporučení. Evropská kontaktní skupina v České republice, Praha, 76 s.

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (2005): Příručka o integraci pro tvůrce politik a odborníky z praxe, Praha, 83 s.

SALT, J. (2003): Current Trends in International Migration in Europe. Council of Europe, 122 s.

STILLWELL, J., CONGDON, P. eds. (1991): Migration models: macro and micro approaches. Belhaven Press, London, 330 s.

ŠATAVA, L. (1989): Migrační procesy a české vystěhovalectví 19. století do USA. Univerzita Karlova, Praha, 163 s.

UNHCR (2006): Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z hlediska mezinárodní ochrany. UNHCR, Ženeva. Dostupný z <http://www.unhcr.cz/>.

UNHCR (2006): The State of World's Refugees 2006: Human displacement in the new millenium. Office of the UNHCR. Oxford University Press Inc., New York, 237 s.

UNHCR (2008): Vítejte v Evropě: Srovnávací studie o přesídlování uprchlíků v Evropě. UNHCR, Ženeva, 100 s.

VACULÍK, J. (2002): Češi v cizině - emigrace a návrat do vlasti. Masarykova univerzita, Brno, 74 s.

VELÍŠEK, Z. (2006): Svět týden po týdnu. Česká televize, Edice ČT. Praha, 180 s.

ZVÁRA, K. (1998): Biostatistika. Nakladatelství Karolinum, Praha, 210 s.

12.1.2 Články

ADELMAN, H. (2001): From Refugees to Forced Migration: The UNHCR and Human Security 1. International Migration Review, March 2001, Vol. 35, Issue 1, s. 7-32.

BARŠOVÁ, A. (2004): „Dublin II“ a omezení svobody žadatelů o azyl. Příspěvek přednesený na semináři Systémové problémy azylové a cizinecké legislativy v ČR a dopady vstupu České republiky do EU. Brno, 23. srpna 2004. Dostupný z <http://aa.ecn.cz/>.

BARŠOVÁ, A. (2005): Evropa potřebuje přistěhovalce. Evropská komise vydala „zelenou knihu“ o ekonomické migraci. Dostupný z <http://www.migraceonline.cz/>.

BENDIXEN, M. (2008): Danish Asylum Policy and Human Rights. Dostupný z <http://www.flygtningeunderjorden.dk/>.

BITTNER, P. (2002): Nové pořádky azylového zákona. Dostupný z <http://nno.ecn.cz/>.

BLACK, R. (2001): Fifty years of Refugee Studies: From theory to Policy. International Migration Review, March 2001, Vol. 35, Issue 1, s. 57-78.

BURDOVÁ HRADEČNÁ, P. (2005): K novele azylového zákona: jak omezit žadatele o azyl co nejvíce. Dostupný z <http://econnect.ecn.cz/>.

BURDOVÁ HRADEČNÁ, P. (2005): Novela azylového zákona: Kompromis ohledně kasačních stížností představuje zhoršení pravidel v oblasti soudního přezkumu. Dostupný z <http://www.migraceonline.cz/>.

BURDOVÁ HRADEČNÁ, P., DLABÁČKOVÁ, K. (2006): Přístup žadatelů o azyl na trh práce. Dostupný z <http://www.migraceonline.cz/>.

CASTELS, S. (1995): How nation-states respond to immigration and ethnic diversity. *New community*, 21, 3, s. 293-308.

CASTELS, S. (2004): Why migration policies fail? *Ethnic and Racial Studies*, 27, 2, s. 205-227.

CRAWLEY, H. (2010): Chance or choice? Understanding why asylum seekers come to the UK. Refugee Council. Dostupné z <http://www.refugeecouncil.org.uk/>.

ČIŽINSKÝ, P. (2005): Větší důraz na bezpečnostní aspekty v Evropské unii. Haagský program vytyčuje další cíle EU v budování „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“. Multikulturní centrum Praha, 2005. Dostupný z <http://www.migraceonline.cz/>.

ČIŽINSKÝ, P. (2006): Novela zákona o azylu č. 165/2006 Sb. Poradna pro občanství, občanská a lidská práva. Dostupný z <http://www.migraceonline.cz/>.

DRBOHLAV, D. (2001): Evropa a proces mezinárodní migrace. *Integrace*, 1, 4, s. 5-10.

FLAC (2009): One Size Doesn't Fit All: A legal analysis of legal provision and dispersal system in Ireland, 10 years on, Dublin. Dostupný z <http://www.flac.ie/>.

GŮNTEROVÁ, T. (2004): Uprchlíci a žadatelé o azyl v České republice. *Člověk v tísni*, o.p.s. Dostupný z <http://www.varianty.cz/>.

HATTON, T. (2005): European Asylum Policy. IZA Discussion Paper No. 1721, August 2005. Dostupné z <http://www.iza.org/>.

HEALEY, R. L. (2006): Asylum-Seekers and Refugees: A Structuration Theory Analysis of their Experiences in the UK. *Population, Space and Place*, 12, s. 257-271.

HOFFMANN-NOWOTNY, H. J. (1997): World Society and the Future of International Migration: A Theoretical Perspective. In: *Immigration into Western Societies: Problems and Policies*. Ucarer, E.M., Puchala, D.J. (eds). London and Washington, Pinter, s. 95-117.

HOFÍREK, O. KLVAŇOVÁ, R. (2009): K problematice přístupu žadatelů o azyl na trh práce v České republice. Dostupný z <http://www.migraceonline.cz/>.

HORÁKOVÁ, M. (2007): Žadatelé o azyl a možnosti jejich zaměstnávání. Dostupný z <http://www.uprchlici.cz/>.

HOUSE OF LORDS, HOUSE OF COMMONS, JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS (2007): The Treatment of Asylum Seekers, Tenth Report of Session 2006/07, Volume I – Report and formal minutes. Dostupný z <http://www.publications.parliament.uk/>.

HOŘEJŠOVÁ, T. (2008): Co přinese Dánsku třetí mandát liberální vlády? Mezinárodní politika, 01/2008, s. 29-31.

HRADEČNÁ, P., HRONKOVÁ, M. (2003): Komparativní studie programu migrace - Subsidiární formy ochrany. Dostupný z <http://www.migraceonline.cz/>.

HRUŠKA, B. (2007): Unie chce přerozdělovat azylanty. Česko je proti. Dostupný z <http://aktualne.centrum.cz/>.

JANEBA, O. (2007): Deset let od exodu Romů: víza do Kanady zůstávají. Deník 14.10.2007.

KERLES, M. (2007): Počet azylantů v Česku klesá. Lidové noviny 12. 10. 2007.

KOPEČEK, L. (2004): Imigrace jako politické téma v ČR: analýza postojů významných politických stran. Dostupné z <http://www.cepsr.com/>.

KUČERA, L. (2007): Doplnková ochrana – dobrý (evropský) úmysl, horší (české) provedení. Dostupný z <http://www.ftp.multikulturnicentrum.cz/>.

KUČERA, L. (2007): Vybrané změny zákona o pobytu cizinců, zákona o azylu a některých dalších zákonů. Dostupný z <http://www.migraceonline.cz/>.

LONGHURST, K. (2008): Sarkozyho Sředomořská unie představuje pro Evropskou unii problém, Mezinárodní politika, 01/2008, s. 34-35.

MASSEY, D. S., ARANGO, J., HUGO, G., KOUAOUCCI, A., PELLEGRINO, A., TAYLOR, J. E. (1998): *Worlds in Motion, Understanding International Migration at the End of the Milenium*. Oxford University Press Inc., New York, 347 s.

MINISTERSTVO VNITRA, ODBOR AZYLOVÉ A MIGRAČNÍ POLITIKY (2008): *Historický vývoj volného pohybu osob v kontextu spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí*, Ministerstvo vnitra Odbor azylové a migrační politiky. Dostupný z <http://aplikace.mvcr.cz/>.

PIPKOVÁ, H. (2003): *Formování azylové politiky v Evropě – role soudce v azylovém řízení*. Právní zpravodaj, č. 8/2003. Dostupný z <http://www.ipravnik.cz/>.

POŠVÁŘOVÁ, J. (2008): *Evropská migrační politika za hranicemi Evropy, Mezinárodní politika*, 02/2008, s. 37-39.

ROZUMEK, M. (2004): *Evropská unie chce zastavit uprchlíky*. Multikulturní centrum Praha. Dostupný z <http://www.migraceonline.cz/>.

ROZUMEK, M. (2009): *Společný evropský azylový systém: idea versus realita*. Multikulturní centrum Praha. Dostupný z <http://www.migraceonline.cz/>.

ROZUMEK, M. (2009): *Stručný přehled současného stavu Společného evropského azylového systému na pozadí neregulérních vstupů do některých zemí Evropské unie*. Multikulturní centrum Praha. Dostupný z <http://www.migraceonline.cz/>.

ROZUMEK, M. (2010): *Ministři vnitra G6 se zaručili podpořit boj proti neregulérní imigraci*. Multikulturní centrum Praha. Dostupný z <http://www.migraceonline.cz/>.

SITEK, P. (2009): *Francouzská krajně pravicová Národní fronta a imigrační otázky v kontextu „krize“*, *Mezinárodní politika*, 03/2009, s. 25-28.

UHEREK, Z. (2005): *Integrace cizinců z hlediska emického a etického*. Dostupný z <http://www.migraceonline.cz/>.

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2008): *Žadatelé o azyl nemají na lékařskou péči*. Veřejný ochránce lidských práv, 2008. Dostupný z <http://www.ochrance.cz/>.

VĚTROVSKÝ, J. (2007): Sporné body novely zákona o azylu. Organizace na pomoc uprchlíkům. Dostupný z <http://www.aa.ecn.cz/>.

12.1.3 Diplomové a seminární práce

BUŽGOVÁ, M. (2008): Komparace českého a holandského systému poskytování služeb žadatelům o udělení mezinárodní ochrany. Diplomová práce, Katedra sociální politiky a sociální práce, FSS MU, Brno, 134 s. Dostupný z <http://is.muni.cz/>.

DOLEJŠOVÁ, J. (2006): Začleňování České republiky do Evropské unie: azylová politika. Bakalářská práce, Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií, FSS MU, Brno, 55 s. Dostupný z <http://is.muni.cz/>.

FRŇKOVÁ, S. (2001): Uprchlícké tábory v ČR. Bakalářská práce, Ústav společenských věd, FPF SLU, Opava, 35 s. Dostupný z <http://www.unhcr.cz/>.

KAVANOVÁ, K. (2007): Environmentální migrace: Případová studie environmentální migrace v Bělorusku. Diplomová práce, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, PřF UK, Praha, 137 s.

LAKATOŠOVÁ, M. (2005): Možnosti vzdělávání dětí žadatelů o azyl. Diplomová práce, Katedra pedagogiky, FF UK, Praha, 110 s. Dostupný z <http://unhcr.cz/>.

PETRŮ, E. (2007): Integrace dětí migrantů a azylantů. Diplomová práce, ZSF JU, České Budějovice, 108 s. Dostupný z <http://theses.cz/id/oug6ly/>.

PETŘEKOVÁ, I. (2008): Azylové právo v ČR. Diplomová práce, Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva, PF MU, Brno, 102 s. Dostupný z <http://www.unhcr.cz/>.

ŠTĚPÁNKOVÁ, L. (2005): Charakter migračních politik zemí EU v širších ekonomických souvislostech. Diplomová práce, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, PřF UK, Praha, 120 s.

VODIČKOVÁ, M. (2006): Zátěžové situace v životě uprchlíka. Diplomová práce, Katedra sociální pedagogiky, PeF MU, Brno, 94 s. Dostupný z <http://www.is.muni.cz/>.

12.1.4 Jiné

Aliens (Consolidation) act. Dostupný z <http://www.imldb.iom.int/>.

Anglais - Guide d'asile 2008. Claiming Asylum in France. Dostupné z <http://www.exiles10.org/>.

Annual Policy Report 2008: Developments in Dutch Migration and Asylum Policy. Dutch National Point for the European Migration Network (EMN), August 2009. Dostupné z <http://www.ind.nl/>.

Annual Report - 2009. Office of the Refugee Applications Commissioner. Dostupné z <http://www.orac.ie/>.

Asyl in Zahlen 2007. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Dostupné z <http://www.bamf.de/>.

Asylum procedure: The Rights and Responsibilities of Asylum Seekers. Der Ausländerbeauftragte beim Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit. Dostupné z <http://www.thueringen.de/>.

Asylum procedure Act. Asylumverfahrgesetz (Asyl VFG). Dostupné z <http://www.iuscomp.org/gla/index.html>

Asylum support: Spring 2007. Support pack for advisers. Refugee Council. Dostupné z <http://www.refugeecouncil.org.uk/>.

Dublinská konvence týkající se určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států Evropských společenství. Dostupný z <http://www.euroskop.cz/>.

ECRE Country Report 2005, European Council on Refugees and Exiles, Brussels 2006. Dostupné z <http://www.ecre.org/>.

France's Asylum System. Dostupný z <http://www.cdp-hrc.uottawa.ca/>.

Guide for Asylum Seeker 2005. Information and Orientation. Dostupné z <http://www.unhcr.org/>.

Immigration Residence and Protection Bill 2008. Department of Justice, Equality and Law Reform, January 2008. Dostupný z <http://www.oireachtas.ie/>.

Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanovují kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Dostupný z <http://aplikace.mvcr.cz/>.

Nationality, Immigration and Asylum Act 2002. Dostupný z <http://www.opsi.gov.uk/>

Report from the Commission to the Council and to the European Parliament on the Application of Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the Reception of Asylum Seekers, Commission of the European Communities, 2007. Dostupný z <http://www.enaro.eu/>.

Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi jednotlivými členskými státy při vynakládání úsilí na přijímání těchto osob a na následky plynoucí z tohoto přijímání. Dostupný z <http://eur-lex.europa.eu/>.

Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. Dostupný z <http://www.migrace.com/>.

Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003 o stanovení minimálních standardů pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech. Dostupný z <http://opu.cz/>.

Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 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. Dostupný z <http://eur-lex.europa.eu/>.

Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Dostupný z <http://www.unhcr.cz/>.

Úmluva OSN o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951, Ženeva, Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb. Dostupný z <http://portal.gov.cz/>.

Zákon č. 325/1999 Sb., ve znění zákona č. 2/2002 Sb., o azylu. Dostupný z <http://portal.gov.cz/>.

Zákon č. 326/1999 Sb., ve znění zákona č. 217/2002 Sb., o pobytu cizinců. Dostupný z <http://portal.gov.cz/>.

12.2 Prameny

12.2.1 Statistické

CIA World Factbook 1989-2009. Central Intelligence Agency. Dostupné z <http://www.theodora.com/wbf>.

Citizens of European countries account for the majority of the foreign population in EU-27 in 2008, Issue number 94/2009. Dostupné z <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.

DAC Database, Organisation for Economic Co-operation and Development. Dostupné z <http://www.oecd.org/>.

EUMC, Majorities' Attitudes Towards Minorities: Key Findings from the Eurobarometer and the European Social Survey, March 2005. Dostupné z <http://www.jugendpolitikineuropa.de/>.

EUROSTAT Yearbook 2009, European Commission, Luxembourg 2009. Dostupné z <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

Migrant Integration Policy Index. British Council and Migration Policy Group, Brussels 2007, 204 p.

SOPEMI International Migration Outlook, 2008 Edition. OECD. Dostupné z <http://www.oecd.org/>.

UNHCR Statistical Yearbook 1994-2008, UNHCR, Geneva. Dostupné z <http://www.unhcr.org/>.

Výroční zpráva o situaci v oblasti mezinárodní ochrany na území ČR v roce 2009, Ministerstvo vnitra, Praha. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/>.

12.2.2 Internet

<http://aa.ecn.cz/>

<http://www.aktualne.centrum.cz/>

<http://www.asimos.cz/> - ASIM o.s. – Asociace pro právní otázky imigrace

<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/> - UK Border Agency

<http://www.careers-scotland.org.uk/> - For all your career advice needs

<http://www.cdp-hrc.uottawa.ca/> - University of Ottawa – Human Rights Research and Education Centre

<http://www.cepsr.cz/> - Středoevropské politické studie - Central European Political Studies Review

<http://www.citizensinformation.ie/> - Public Service Information

<http://www.cizinci.cz/> - Cizinci v České republice

<http://www.clovekvtisni.cz/>

<http://www.coe.int/> - Council of Europe

<http://www.czso.cz/> - Český statistický úřad

<http://www.diskriminace.info/>

<http://www.ecre.org/> - European Council on Refugees and Exiles

<http://www.en.wikipedia.org/> - The Free Encyclopedia

<http://www.enaro.eu/> - European Network of Asylum Reception Organizations

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> - Eurostat Home

<http://www.euimmigration.org/> - European Union Immigration

<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm> - Access to European Union law

<http://www.euractiv.cz/> – Evropská unie – portál o EU

<http://www.eurasyllum.org/> - Eurasyllum Portal: immigration control and asylum policy in Europe and internationally

<http://www.euroskop.cz/> - Věcně o Evropě

<http://www.exiles10.org/> - Collectif de soutien des exilés du 10^{ème} arrondissement de Paris.

<http://www.flac.ie/> - Free Legal Advice Centres

<http://www.flygtningeunderjorden.dk/>

<http://www.fmreview.org/> - Forced Migration Review

<http://ftp.multikulturcentrum.cz/>

<http://www.helcom.cz/> - Czech Helsinki Committee – Český helsinský výbor

<http://www.imldb.iom.int/> - International Migration Law Database

<http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp> - International Organization for Migration

<http://www.ipravnik.cz/> - ipravník - C. H. Beck

<http://www.irishrefugeecouncil.ie/>

<http://www.irr.net/> - IRR: National opposition to detention centres

<http://www.is.muni.cz/> - Informační systém Masarykovy univerzity

<http://www.iuscomp.org/gla/index.html> - German Law Archive

<http://www.iza.org/>

<http://www.jugendpolitikineuropa.de/>

<http://www.lexdata.cz/>

<http://www.lidovky.cz/> - Zpravodajský server Lidových novin

<http://www.mighealth.net/>

<http://www.migraceonline.cz/> - o migraci ve střední a východní Evropě

<http://www.mipolgroup.com/> - Migration Policy Group

<http://www.mvcr.cz/> - Ministerstvo vnitra České republiky

<http://www.nno.ecn.cz/> - Econnect - Informační servis pro NNO

<http://www.nyidanmark.dk/> - The Official Portal for Foreigners and Integration

<http://www.oecd.org/> - Organisation for Economic Co-operation and Development

<http://www.ochrance.cz/> - Veřejný ochránce práv – ombudsman

<http://www.opsi.gov.uk/> - Office of Public Sector Information

<http://www.opu.cz/> - Organizace pro pomoc uprchlíkům

<http://www.orac.ie/> - Office of the Refugee Applications Commissioner

<http://portal.gov.cz/> - Portál veřejné správy České republiky

<http://www.publications.parliament.uk/> - United Kingdom Parliament homepage

<http://www.refugeecouncil.org.uk/> - Refugee Council Online

<http://www.refugees.org/> - USCRI - Protecting Refugees, Serving Immigrants and Upholding Freedom Since 1911

<http://www.rmv.cz/> - Rada pro mezinárodní vztahy

<http://www.scholar.google.com/>

<http://www.scotland.gov.uk/> - The Scottish Government

<http://www.sipri.org/> - Stockholm International Peace Research Institute

<http://www.soze.cz/> - Sdružení občanů zabývajících se emigranty

<http://www.statewatch.org/> - Monitoring The State and Civil Liberties in Europe

<http://www.suz.cz/> - Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra

<http://www.theodora.com/wbf> - Countries of the World, 22 years of CIA World Fact Books

<http://www.thueringen.de/> - Deutschlands starke Mitte

<http://theses.cz/> - Vysokoškolské kvalifikační práce

<http://www.tyden.cz/>

<http://www.unhcr.cz/>

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home> - The UN Refugees Agency

<http://www.uprchlici.cz/> - Poradna pro uprchlíky

<http://www.varianty.cz/> - Varianty - vzdělávací program společnosti Člověk v tísni

13 TABULKOVÉ PŘÍLOHY

Příloha 1: Počet podaných žádostí o azyl v letech 1989-2008

Příloha 2: Počet podaných žádostí o azyl na 1000 obyvatel zemí EU/EFTA v letech 1993-2008

Příloha 3: Vývoj míry přiznání mezinárodní ochrany (podle Ženevské konvence a doplňkový status z humanitárních důvodů) v zemích EU/EFTA v letech 1995-2008

Příloha 4: Počet uprchlíků odcházejících z hlavních zdrojových zemí do uvedených cílových zemí v letech 1992-1996

Příloha 5: Počet uprchlíků odcházejících z hlavních zdrojových zemí do uvedených cílových zemí v letech 1997-2001

Příloha 6: Počet uprchlíků odcházejících z hlavních zdrojových zemí do uvedených cílových zemí v letech 2002-2006

Příloha 7: Socioekonomické aspekty vybraných zemí

Příloha 8: Životní podmínky žadatelů o azyl ve vybraných zemích

Příloha 9: Matice korelačních koeficientů kvality života žadatelů o azyl a vybraných socioekonomických charakteristik

Příloha 1: Počet podaných žádostí o azyl v letech 1989-2008 (1. část - do roku 1998)

Cílová země	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Belgie	8 112	12 963	15 173	17 647	26 882	14 353	11 420	12 433	11 788	21 965
Bulharsko	-	-	56	150	-	-	517	302	429	833
Česko	-	1 792	1 977	817	2 193	1 188	1 413	2 156	2 098	4 082
Dánsko	4 588	5 292	4 609	13 884	14 347	6 651	5 104	5 893	5 092	9 370
Estonsko	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23
Finsko	179	2 743	2 134	3 634	2 023	839	854	711	973	1 272
Francie	61 422	54 813	47 380	28 872	27 564	25 964	20 415	17 405	21 416	22 375
Island	10	7	10	13	3	-	5	4	6	19
Irsko	-	-	31	39	91	362	424	1 179	3 883	4 626
Itálie	-	4 827	23 317	6 042	1 647	1 786	1 732	675	1 858	11 122
Kypr	-	-	-	-	-	-	109	101	92	225
Lichtenštejnsko	-	-	-	-	-	-	-	-	-	228
Litva	-	-	-	-	-	-	-	-	320	163
Lotyšsko	-	-	-	-	-	-	-	-	-	58
Lucembursko	-	114	-	-	-	-	394	240	427	1 709
Maďarsko	36	3 520	921	458	468	207	130	152	209	7 097
Malta	45	-	61	403	-	-	148	75	65	165
Německo	121 315	193 063	256 112	438 191	322 599	127 210	127 937	116 367	104 353	98 644
Nizozemsko	13 900	21 208	21 615	20 346	35 399	52 573	29 258	22 170	34 443	45 217
Norsko	4 433	3 962	4 569	5 238	12 876	3 379	1 460	1 778	2 271	8 373
Polsko	-	-	2 437	592	819	598	843	3 211	3 533	3 373
Portugalsko	156	75	255	686	2 090	767	457	270	297	365
Rakousko	21 882	22 789	27 306	16 238	4 745	5 082	5 919	6 991	6 719	13 805
Rumunsko	-	-	500	800	-	-	-	588	1 425	1 236
Řecko	3 000	6 166	2 672	1 850	813	1 303	1 312	1 643	4 376	2 953
Slovensko	-	-	-	87	96	140	359	415	645	506
Slovinsko	-	-	-	-	-	-	-	38	72	499
Španělsko	4 077	8 647	8 138	11 708	12 615	11 992	5 678	4 730	4 975	6 654
Švédsko	30 335	29 420	27 351	84 018	37 583	18 640	9 047	5 753	9 662	12 844
Švýcarsko	24 425	35 836	41 629	17 960	24 739	16 134	17 021	18 001	23 982	41 302
Velká Británie	16 775	38 195	73 400	32 300	28 000	42 200	55 000	37 000	41 500	58 487
Celkem	314 690	445 432	561 653	701 973	557 592	331 368	296 956	260 281	286 909	379 590

Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Poznámka: Znak [-] znamená, že údaj je roven nule nebo není k dispozici.

Pokračování přílohy 1: Počet podaných žádostí o azyl v letech 1989-2008

Cílová země	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Belgie	35 780	42 691	24 549	18 805	16 940	15 357	15 957	11 587	11 115	12 252
Bulharsko	1 331	1 755	2 428	2 888	1 549	1 127	822	639	975	746
Česko	7 285	8 787	18 094	8 484	11 396	5 459	4 160	3 016	1 878	1 690
Dánsko	12 331	12 200	12 512	6 068	4 593	3 235	2 260	1 918	1 852	2 360
Estonsko	21	3	12	9	14	14	11	7	9	14
Finsko	3 106	3 170	1 651	3 434	3 221	3 861	3 574	2 331	1 434	4 016
Francie	30 907	38 747	54 291	58 971	59 768	58 545	49 733	30 748	29 158	35 164
Island	17	24	52	117	80	76	88	39	42	78
Irsko	7 724	11 096	10 325	11 634	7 900	4 769	4 324	4 314	3 988	3 865
Itálie	33 364	15 564	9 620	16 015	13 455	9 722	9 548	10 348	14 053	31 164
Kypr	789	651	1 766	951	4 411	9 859	7 745	4 557	6 833	3 922
Lichtenštejnsko	515	11	112	96	102	74	53	47	32	26
Litva	133	199	256	294	183	167	118	140	116	216
Lotyšsko	19	4	14	30	5	7	20	8	34	51
Lucembursko	2912	628	687	1 043	1 549	1 577	802	523	426	463
Maďarsko	11 499	7 801	9 554	6 412	2 401	1 600	1 609	2 117	3 425	3 118
Malta	85	71	116	350	568	997	1 166	1 272	1 379	2 607
Německo	95 113	78 564	88 287	71 127	50 563	35 607	28 914	21 029	19 164	21 371
Nizozemsko	42 733	43 895	32 579	18 667	13 402	9 782	12 347	14 465	7 102	13 399
Norsko	10 160	10 842	14 782	17 480	15 959	7 945	5 402	5 320	6 528	14 431
Polsko	2 955	4 589	4 529	5 170	6 909	8 079	6 860	4 430	7 116	7 203
Portugalsko	307	224	234	245	88	113	114	128	224	161
Rakousko	20 096	18 284	30 135	39 354	32 359	24 634	22 461	13 349	11 921	12 841
Rumunsko	1 670	1 366	2 431	1 151	1 077	662	594	460	659	1 083
Řecko	1 528	3 083	5 499	5 664	8 178	4 469	9 050	12 267	25 113	19 884
Slovensko	1 320	1 556	8 151	9 700	10 358	11 391	3 549	2 871	2 643	910
Slovinsko	867	9 244	1 511	702	1 100	1 278	1 834	518	425	238
Španělsko	8 405	7 926	9 489	6 309	5 918	5 535	5 254	5 297	7 662	4 478
Švédsko	11 231	16 303	23 515	33 016	31 348	23 161	17 530	24 317	36 730	24 353
Švýcarsko	46 068	17 611	20 633	26 125	20 806	14 248	10 061	10 537	10 387	15 178
Velká Británie	91 200	98 900	91 600	103 080	60 050	40 620	30 841	27 850	27 905	30 545
Celkem	481 471	455 789	479 414	473 391	386 250	303 970	256 801	216 449	240 328	267 827

Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Příloha 2: Počet podaných žádostí o azyl na 1000 obyvatel zemí EU/EFTA v letech 1993-2008

Cílová země	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Belgie	2,68	1,43	1,14	1,24	1,18	2,19	3,57	4,26	2,45	1,88	1,69	1,53	1,59	1,16	1,11	1,22
Bulharsko	0,00	0,00	0,06	0,03	0,05	0,09	0,15	0,20	0,27	0,33	0,17	0,13	0,09	0,07	0,11	0,08
Česko	0,21	0,11	0,14	0,21	0,20	0,39	0,70	0,85	1,75	0,82	1,10	0,53	0,40	0,29	0,18	0,16
Dánsko	2,78	1,29	0,99	1,14	0,99	1,81	2,39	2,36	2,42	1,18	0,89	0,63	0,44	0,37	0,36	0,46
Estonsko	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01
Finsko	0,40	0,17	0,17	0,14	0,19	0,25	0,62	0,63	0,33	0,69	0,64	0,77	0,71	0,47	0,29	0,80
Francie	0,47	0,44	0,34	0,29	0,36	0,38	0,52	0,65	0,92	1,00	1,01	0,99	0,84	0,52	0,49	0,59
Irsko	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,02
Island	0,35	1,40	1,64	4,55	14,99	17,86	29,82	42,84	39,86	44,92	30,50	18,41	16,69	16,66	15,40	14,92
Itálie	0,03	0,03	0,03	0,01	0,03	0,20	0,59	0,27	0,17	0,28	0,24	0,17	0,17	0,18	0,25	0,55
Kypr	0,00	0,00	0,15	0,14	0,13	0,31	1,10	0,91	2,47	1,33	6,16	13,77	10,82	6,36	9,54	5,48
Lichtenštejnsko	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,86	17,76	0,38	3,86	3,31	3,52	2,55	1,83	1,62	1,10	0,90
Litva	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,04	0,04	0,05	0,07	0,08	0,05	0,04	0,03	0,04	0,03	0,06
Lotyšsko	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,02
Lucembursko	0,00	0,00	0,99	0,60	1,07	4,29	7,31	1,58	1,73	2,62	3,89	3,96	2,01	1,31	1,07	1,16
Malta	1,26	0,56	0,35	0,41	0,56	19,18	31,08	21,08	25,82	17,33	6,49	4,32	4,35	5,72	9,26	8,43
Maďarsko	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,03	0,05	0,10	0,11	0,12	0,13	0,25
Německo	3,98	1,57	1,58	1,43	1,29	1,22	1,17	0,97	1,09	0,88	0,62	0,44	0,36	0,26	0,24	0,26
Nizozemsko	2,32	3,44	1,92	1,45	2,25	2,96	2,80	2,87	2,13	1,22	0,88	0,64	0,81	0,95	0,46	0,88
Norsko	2,99	0,78	0,34	0,41	0,53	1,94	2,36	2,51	3,43	4,05	3,70	1,84	1,25	1,23	1,51	3,35
Polsko	0,02	0,02	0,02	0,08	0,09	0,09	0,08	0,12	0,12	0,13	0,18	0,21	0,18	0,12	0,18	0,19
Portugalsko	0,21	0,08	0,05	0,03	0,03	0,04	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02
Rakousko	0,60	0,65	0,75	0,89	0,85	1,75	2,55	2,32	3,83	5,00	4,11	3,13	2,85	1,70	1,52	1,63
Rumunsko	0,00	0,00	0,00	0,03	0,06	0,05	0,07	0,06	0,11	0,05	0,05	0,03	0,03	0,02	0,03	0,05
Řecko	0,08	0,13	0,13	0,16	0,42	0,28	0,15	0,30	0,53	0,55	0,79	0,43	0,87	1,18	2,42	1,91
Slovensko	0,02	0,03	0,07	0,08	0,12	0,10	0,25	0,29	1,53	1,82	1,95	2,14	0,67	0,54	0,50	0,17
Slovinsko	0,00	0,00	0,00	0,02	0,04	0,25	0,43	4,62	0,76	0,35	0,55	0,64	0,92	0,26	0,21	0,12
Španělsko	0,32	0,30	0,14	0,12	0,13	0,17	0,21	0,20	0,24	0,16	0,15	0,14	0,13	0,13	0,19	0,11
Švédsko	4,29	2,13	1,03	0,66	1,10	1,46	1,28	1,86	2,68	3,77	3,57	2,64	2,00	2,77	4,19	2,78
Švýcarsko	3,51	2,29	2,41	2,55	3,40	5,85	6,53	2,50	2,92	3,70	2,95	2,02	1,43	1,49	1,47	2,15
Velká Británie	0,48	0,73	0,95	0,64	0,72	1,01	1,57	1,70	1,58	1,78	1,03	0,70	0,53	0,48	0,48	0,53

Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Příloha 3: Vývoj míry přiznání mezinárodní ochrany (podle Ženevské konvence a doplňkové ochrany z humanitárních důvodů) v zemích EU/EFTA v letech 1995-2008

Cílová země	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Belgie	32,1%	27,7%	29,7%	39,2%	40,7%	38,3%	26,5%	25,4%	23,1%	30,3%	30,7%	27,9%	28,3%	31,7%
Bulharsko	91,9%	85,0%	69,4%	47,3%	74,3%	57,5%	71,3%	48,4%	29,3%	45,0%	18,2%	30,6%	57,6%	43,6%
Česko	74,7%	87,1%	6,3%	11,8%	4,4%	4,8%	1,2%	1,9%	2,3%	2,9%	8,7%	10,9%	19,9%	21,9%
Dánsko	84,1%	68,3%	54,5%	58,1%	59,1%	49,2%	52,6%	28,2%	22,3%	9,7%	17,3%	22,0%	30,4%	49,4%
Estonsko	-	-	-	0,0%	0,0%	57,1%	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	16,7%	36,4%	33,3%
Finsko	45,3%	58,2%	50,3%	61,2%	27,2%	61,7%	55,7%	35,4%	30,0%	52,2%	70,4%	30,7%	72,9%	76,7%
Francie	16,3%	19,6%	17,0%	19,4%	19,3%	17,1%	17,0%	16,2%	14,1%	15,5%	22,6%	7,8%	11,6%	30,0%
Irsko	34,8%	56,8%	52,0%	10,5%	6,3%	4,2%	10,4%	14,4%	5,9%	7,9%	10,3%	10,9%	12,6%	9,1%
Island	-	0,0%	80,0%	73,3%	80,0%	10,7%	7,1%	1,9%	10,6%	0,0%	0,0%	12,1%	75,0%	43,5%
Itálie	16,6%	24,8%	21,0%	30,0%	72,5%	6,6%	20,2%	12,4%	21,7%	35,1%	48,7%	44,5%	61,2%	49,1%
Kypr	9,4%	16,4%	40,6%	39,1%	10,8%	14,9%	11,0%	10,8%	11,1%	5,3%	5,0%	9,6%	9,0%	5,4%
Lichtenštejnsko	-	-	-	100,0%	0,0%	0,0%	18,2%	55,6%	12,0%	0,0%	2,2%	64,9%	22,2%	0,0%
Litva	-	-	8,5%	8,0%	1,2%	3,7%	0,0%	77,1%	47,3%	65,0%	81,1%	78,3%	54,6%	63,0%
Lotyšsko	-	-	-	0,0%	15,6%	25,0%	6,7%	15,8%	54,5%	0,0%	0,0%	90,9%	42,1%	12,5%
Lucembursko	-	18,8%	4,5%	37,7%	0,0%	3,2%	22,4%	0,0%	23,4%	30,8%	56,5%	43,3%	53,4%	62,9%
Maďarsko	93,8%	61,1%	35,8%	17,6%	37,1%	22,7%	13,4%	52,5%	55,1%	30,8%	20,2%	15,0%	16,7%	42,3%
Malta	71,4%	61,2%	35,2%	62,1%	50,0%	39,7%	67,0%	36,4%	58,8%	70,1%	47,2%	46,3%	65,6%	52,5%
Německo	18,7%	17,1%	17,1%	13,0%	13,1%	16,9%	26,9%	8,4%	6,1%	6,3%	6,1%	6,8%	19,8%	48,7%
Nizozemsko	65,6%	74,0%	85,7%	89,8%	86,7%	88,8%	24,5%	11,8%	24,1%	35,7%	52,2%	36,6%	52,8%	52,0%
Norsko	40,0%	30,4%	28,3%	42,2%	45,8%	37,6%	32,5%	26,6%	29,1%	40,9%	45,6%	56,9%	58,3%	41,0%
Polsko	35,2%	24,2%	19,1%	3,9%	2,0%	2,0%	8,7%	5,1%	7,1%	36,3%	48,4%	67,0%	62,2%	65,6%
Portugalsko	7,6%	26,4%	17,3%	29,6%	24,4%	66,0%	85,4%	18,9%	59,1%	15,7%	25,8%	29,7%	29,3%	66,7%
Rakousko	13,0%	8,2%	8,2%	12,5%	49,0%	17,3%	23,1%	20,0%	29,6%	54,7%	49,7%	45,9%	50,7%	40,3%
Rumunsko	-	13,0%	27,2%	10,7%	27,4%	11,9%	5,1%	5,1%	9,5%	27,7%	14,0%	17,7%	29,0%	13,8%
Řecko	16,1%	12,2%	9,1%	10,6%	26,0%	19,4%	22,0%	1,1%	0,6%	0,9%	1,9%	1,2%	0,0%	0,1%
Slovensko	53,7%	67,4%	43,6%	57,6%	13,3%	7,5%	12,2%	6,2%	2,5%	1,0%	3,0%	0,9%	7,5%	17,4%
Slovinsko	100,0%	0,0%	0,0%	21,8%	5,0%	8,0%	20,5%	1,5%	18,3%	10,1%	3,6%	1,6%	2,8%	3,1%
Španělsko	21,3%	19,1%	20,7%	45,9%	35,3%	29,5%	22,6%	15,0%	13,6%	18,3%	16,7%	18,6%	4,6%	10,8%
Švédsko	39,8%	50,8%	62,0%	52,1%	34,4%	43,8%	29,7%	21,7%	13,5%	8,8%	15,2%	50,3%	56,3%	31,1%
Švýcarsko	47,5%	35,9%	29,0%	28,9%	47,8%	43,5%	47,3%	30,4%	25,1%	36,3%	46,0%	24,1%	56,7%	59,5%
Velká Británie	29,2%	24,8%	27,0%	40,0%	71,7%	38,2%	32,0%	38,2%	19,5%	13,2%	18,6%	23,3%	29,7%	33,5%

Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Poznámka: Znak [-] znamená, že údaj je roven nule nebo není k dispozici.

Příloha 4: Počet uprchlíků odcházejících z hlavních zdrojových zemí do uvedených cílových zemí v letech 1992-1996

Země původu	Cílová země v 1992-1996															
	AUT	BEL	CZE	DEN	FRA	GER	HUN	IRE	ITA	NED	NOR	POL	SPA	SWE	SWI	UK
Afgánistán	1311	337	378	1968	484	31431	303	15	64	9313	68	561	74	943	906	1255
Albánie	435	1106	23	36	493	1700		8	285	1226	83	2	29	65	2919	
Alžírsko	162	1238	27	236	6515	27014	22	114	92	2904	140	65	762	295	2064	2580
Arménie		1765	1172	434	488	18426	10	2		2196	13	501	507	225	86	
Bangladéš	789	1183		222	1927	7070	3		18	554	32	209	343	668	987	725
Bosna a Hercegovina	4454	2278	58	14540	1018	42198		36		19593	7821	21	1157	29080	15245	
Bulharsko	401	3475	2883	302	671	61308		4	401	1204	63	4	938	400	77	1295
Čína	79	108	6	202	6730	9848		8	4	2941	50	11	2723	210	123	2575
DR Kongo	247	11560	74	113	9258	19779	17	134	157	5168	72	9	550	354	2325	3870
Haiti		37			1503	20				12			7	6	39	
Indie	1024	5402	7	143	3208	20066		9	11	407	68	340	83	301	464	9800
Írán	2468	580	24	963	769	19521	23	16	273	14202	720	32	1420	2326	560	2485
Irák	4710	626	214	4730	1133	22671	294	64	411	13666	586	416	1290	10551	1078	3640
Nigérie	864	2318	43	273	584	16183	10	10	39	1628	30	8	651	92	740	14985
Pákistán	885	3296	1	515	2831	18440	4	7	128	889	113	207	519	232	2380	9180
Rumunsko	3200	11537	1283	558	16691	194726	21	660	2573	5315	197	24	5942	1237	1070	2240
Rusko	803	1188	229	1534	1085	15890		77	147	3388	308	305	327	2023	364	3390
Srbsko a Černá Hora	9307	7112	214	9386	7452	278528	73	108	261	15918	8749	261	329	82008	27080	11440
Somálsko	339	575	67	7893	1648	7538	17	182	422	19407	1323	260	218	5669	5431	10125
Srí Lanka	203	432	55	1467	10687	25723	25	6	78	7545	1394	690	55	910	9023	9725
Turecko	2941	3617	47	357	7060	132031	24	20	162	3366	151	24	5942	1237	1070	8630
Vietnam	171	235	147	334	3428	31577		8	12	154	56	1	69	114	518	
Ostatní / Nežjištěno	4181	23005	815	15767	34389	192424	2435	607	6362	29436	2683	2101	28534	15795	13791	55425

Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Příloha 5: Počet uprchlíků odcházejících z hlavních zdrojových zemí do uvedených cílových zemí v letech 1997-2001

Země původu	Cílová země v 1997-2001															
	AUT	BEL	CZE	DEN	FRA	GER	HUN	IRE	ITA	NED	NOR	POL	SPA	SWE	SWI	UK
Afgánistán	20556	2078	5727	8609	952	25476	10116	60	985	26107	1162	2232	206	1824	1786	22200
Albánie	622	6601	32	155	1791	3842	11	254	1323	1072	395	16	133	439	8763	3895
Alžírsko	903	3485	550	111	7872	9032	753	1264	141	2732	545	104	3753	406	2889	6110
Arménie	1667	4675	1483	723	1528	9657	408	75	57	3732	397	3768	1942	681	1757	
Bangladéš	1836	629	333	130	3979	2930	4814	12	322	275	84	422	232	439	1102	2825
Bosna a Hercegovina	592	2125	61	2319	1646	9533	383	37	106	9584	1663	8	696	9578	7925	160
Bulharsko	112	3802	1581	54	1398	1644	63	427	22	181	990	773	75	538	626	790
Čína	355	257	304	218	16920	7552	452	57	16	5438	57	64	43	233	475	12910
DR Kongo	535	7138	89	107	12129	6210	57	1861	397	2294	28	21	690	230	2806	5005
Haiti		10			5593	6				8			5		5	
Indie	5842	1699	3216	469	2941	10494	658	62	44	349	57	336	116	199	812	7650
Írán	8088	4710	168	1165	1020	19185	348	55	608	8521	1491	31	429	3342	1567	11710
Irák	9921	1704	1439	9542	1351	59054	3103	334	13603	25746	7463	512	582	20181	6330	18450
Nigérie	2098	601	275	139	1705	3483	466	11154	483	1563	56	71	3006	181	1080	5430
Pákistán	1889	2360	517	514	3659	9707	826	285	303	852	837	642	425	703	1599	12180
Rumunsko	275	5561	2739	130	9171	2098	258	7813	1047	311	1163	1421	4375	253	561	7190
Rusko	873	7894	1644	565	3490	11839	145	1002	415	3877	2277	2849	1315	2341	1358	6975
Srbsko a Černá Hora	17688	27267	1713	4071	8124	116271	9054	949	13372	17826	8234	599	598	12530	63260	30390
Somálsko	802	1306	44	3763	491	3261	617	664	260	9994	4820	140	241	1666	2850	26430
Srí Lanka	725	971	1920	554	9781	10153	588	61	900	5053	810	1661	74	318	7107	22405
Turecko	3345	3095	270	328	14470	66593	555	68	8144	7525	820	68	110	1395	7804	14040
Vietnam	85	78	2201	230	1215	14324	137	12	14	255	35	397	18	84	416	
Ostatní / Nezjištěno	10222	48708	15307	8112	51746	109961	3515	11143	28965	65567	13039	2821	18356	15315	26713	86095

Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Příloha 6: Počet uprchlíků odcházejících z hlavních zdrojových zemí do uvedených cílových zemí v letech 2002-2006

Země původu	Cílová země v 2002-2006															
	AUT	BEL	CZE	DEN	FRA	GER	HUN	IRE	ITA	NED	NOR	POL	SPA	SWE	SWI	UK
Afghánistán	23643	1699	455	6057	1182	11711	7188	306	666	6763	4964	1324	127	3269	1430	22175
Albánie	489	2064	5	202	2544	1270	6	582	302	386	922		46	1092	600	3445
Alžírsko	1000	3647	365	273	14819	6047	265	446	42	761	1153	36	2660	1279	3350	3860
Arménie	5301	2410	1651	152	5547	3691	146	58	37	1593	434	1007	521	1604	1662	145
Bosna a Hercegovina	974	1148	365	1572	7404	4613	17	31	128	1503	2563	*	65	8229	4109	140
Čína	2749	1079	2294	303	17933	7476	503	526	57	2179	340	106	55	588	940	13745
DR Kongo	329	7681	20	85	21004	3230	31	1085	352	1504	213	16	940	489	2476	8745
Gruzie	6728	1563	2542	149	6698	5185	727	614	135	916	766	255	309	1728	2844	510
Haiti		13		*	14298	28				5	*		19	*	10	5
Indie	11359	1231	2225	326	3340	8308	424	82	379	783	87	660	118	411	675	8610
Írán	3122	4069	39	862	706	10444	545	366	479	3744	2156	36	126	3571	1375	17035
Irák	8483	2402	684	4067	1388	34535	3424	418	4706	8485	4734	341	393	18138	4926	29035
Nigérie	7036	654	244	292	5255	4302	472	13675	3170	1743	706	68	6233	1257	2468	5545
Pákistán	2426	1285	142	338	3412	4999	344	432	2834	415	578	517	104	409	1078	13725
Rumunsko	620	2149	2084	121	1438	519	160	4387	3326	161	708	330	522	1393	1542	3900
Rusko	19823	8059	7900	872	13282	16440	266	723	457	2080	6442	23545	897	6043	2377	3005
Srbsko a Černá Hora	16124	7232	174	3506	13733	28723	846	495	8500	2546	6931	10	110	21225	13321	7280
Sierra Leone	507	1075	15	50	2112	2074	347	317	941	4661	125	19	1178	276	1303	3915
Somálsko	872	684	51	1561	638	1125	649	895	2792	4189	5862	47	244	6028	2304	25600
Srí Lanka	470	458	200	166	10438	1771	63	55	2230	1234	432	101	79	149	1967	10330
Turecko	10461	3502	164	417	27729	33851	555	68	3377	3070	961	77	156	2755	7429	12065
Ukrajina	1785	1059	10759	150	3511	1961	131	966	247	489	1963	487	337	1775	730	1340
Ostatní / Nejistěno	24851	36148	15562	4889	87366	81887	4466	12418	22855	36943	18471	2534	10613	45890	32710	91550

Zdroj: Výroční zprávy UNHCR

Příloha 7: Socioekonomické aspekty vybraných zemí

	Česko	Dánsko	Francie	Irsko	Německo	Nizozemsko	Velká Británie
Odpor majoritní populace vůči žadatelům o azyl (v %) (2003)	29,99	19,02	46,00	28,44	30,44	36,47	47,88
Výše HDP (2007, PPS), Ø EU27 = 100,0	82	123	111	146	113	133	116
Míra nezaměstnanosti (2007)	5,3	3,8	8,3	4,6	8,4	3,2	5,3
Podíl populace se základním vzděláním (v %)	25,3	36,4	32,9	44,6	23,1	38,5	35,5
Podíl cizinců z nečlenských zemí na populaci	2,1	3,7	3,8	3,7	5,8	2,6	3,9
Objem Oficiální rozvojové pomoci na 1 obyvatele v € (2008)	18,1	377,3	126,1	233,9	125,7	309,7	139,3
Popularita protiimigračních stran v %	1,2	13,8	5,9	41,7	1,9	16,1	5,1

Zdroje: viz tabulky u jednotlivých zemí

Popularita protiimigračních stran v % - na základě výsledků posledních parlamentních voleb a programových prohlášení daných stran a hnutí.

Poznámka: Poslední parlamentní volby proběhly v Česku v roce 2010, v Dánsku v roce 2007, ve Francii v roce 2007, v Irsku v roce 2007, v Německu v roce 2009, v Nizozemsku v roce 2010 a ve Velké Británii v roce 2010.

Příloha 8: Životní podmínky žadatelů o azyl ve vybraných zemích

	Česko	Dánsko	Francie	Irsko	Německo	Nizozemsko	Velká Británie
Výše měsíčních příspěvků na dospělého umístěného ve středisku v €* 	49,82 €	174,23 €	90,91 €	65,35 €	183,11 €	181,41 €	173,35 €
Základní doba trvání řízení o udělení azylu (bez odvolání)	3 měsíce	9 měsíců	2 měsíce	2 měsíce	18 měsíců	6 měsíců	35 dní
Možnost společného ubytování rodiny ve středisku	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano
Omezení pohybu během pobytu v ubytovacím středisku	Pohyb v rámci státu, mimo středisko max. 10 dní v řadě	Pohyb v rámci státu, mimo středisko max. 14 dní v řadě	Pohyb v rámci státu, bez časového omezení	Pohyb v rámci státu, bez časového omezení	Pohyb v rámci příslušného zemského okresu mimo středisko max.14 dní v řadě	Pohyb v rámci státu bez časového omezení	Trvalá přítomnost v rámci azylového zařízení
Možnost bydlet v soukromí mimo azylové středisko?	Ano	Ne	Ne	Ne	Ne	Ano	Ano
Zákaz výkonu práce mimo azylové středisko (jak dlouho po podání žádosti ?)	1 rok	Úplný zákaz	1 rok	Úplný zákaz	1 rok	6 měsíců	Úplný zákaz
Dostupné terciární vzdělání	Ano - zdarma	Ne	Ne	Ano - placené	Ano	Ano - placené	Ano - placené
Soustavná příprava na budoucí povolání	Ano	Ano	Ne	Ne	Ano, není zdarma	Ano	Ano, není zdarma
Poskytování právních a poradenských služeb	Ano - zdarma	Ano - zdarma	Ano - zdarma	Ano - poplatek	Ano - poplatek	Ano - zdarma	Ano - zdarma
Integrační a jazykové kurzy	Ano	Jen orientační	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano
Přístup k zdravotní péči	Zdarma	Zdarma, ale pouze naléhavé případy	Zdarma	Zdarma	Zdarma, ale pouze naléhavé případy	Zdarma	Zdarma
Kvalita života žadatelů o azyl	9,2	6,7	6,6	6,4	6,3	9,8	7,9

Zdroj: viz Tabulky jednotlivých zemí

Poznámky: * - Započtena výše cenové hladiny. Bez případných sankcí či bonifikací za úklid. Nezapočteny příspěvky na stravu a ubytování.

Příloha 9: Matice korelačních koeficientů kvality života žadatelů o azyl a vybraných socioekonomických charakteristik

		Odpor vůči žadatelům o zyl	HDP	Míra nezaměst- nanosti	Podíl obyvatel se základním vzděláním	Podíl populace z nečlenských zemí	Popularita antiimigračních stran	Rozvojová pomoc	Kvalita života
Odpor vůči žadatelům o azyl	Pearson Correlation	1	-,116	,366	-,005	,003	-,313	-,436	,181
	Sig. (2-tailed)		,804	,420	,991	,995	,495	,328	,698
	N	7	7	7	7	7	7	7	7
HDP	Pearson Correlation	-,116	1	-,383	,832*	,209	,821*	,742	-,289
	Sig. (2-tailed)	,804		,396	,020	,653	,024	,056	,530
	N	7	7	7	7	7	7	7	7
Míra nezaměstnanosti	Pearson Correlation	,366	-,383	1	-,620	,638	-,470	-,627	-,529
	Sig. (2-tailed)	,420	,396		,138	,123	,287	,132	,222
	N	7	7	7	7	7	7	7	7
Podíl obyvatel se základním vzděláním	Pearson Correlation	-,005	,832*	-,620	1	-,263	,846*	,657	-,050
	Sig. (2-tailed)	,991	,020	,138		,569	,016	,109	,915
	N	7	7	7	7	7	7	7	7
Podíl populace z nečlenských zemí	Pearson Correlation	,003	,209	,638	-,263	1	-,104	-,009	-,769*
	Sig. (2-tailed)	,995	,653	,123	,569		,824	,984	,044
	N	7	7	7	7	7	7	7	7
Popularita antiimigračních stran	Pearson Correlation	-,313	,821*	-,470	,846*	-,104	1	,512	-,231
	Sig. (2-tailed)	,495	,024	,287	,016	,824		,241	,618
	N	7	7	7	7	7	7	7	7
Rozvojová pomoc	Pearson Correlation	-,436	,742	-,627	,657	-,009	,512	1	-,094

	Sig. (2-tailed)	,328	,056	,132	,109	,984	,241		,841
	N	7	7	7	7	7	7	7	7
Kvalita života	Pearson Correlation	,181	-,289	-,529	-,050	-,769*	-,231	-,094	1
	Sig. (2-tailed)	,698	,530	,222	,915	,044	,618	,841	
	N	7	7	7	7	7	7	7	7

* Korelace je signifikantní na hladině významnosti 0.05.

Zdroj: Vlastní výpočty v programu SPSS