

Azylová procedura na území ČR a její financování

Správou uprchlických zařízení MV ČR

Bc. Bronislava Kopecká

Diplomová práce
2008



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav managementu
akademický rok: 2007/2008

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE (PROJEKTU, JMÉLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jmeno a příjmení: **Bc. Bronislava KOPECKÁ**
Studijní program: **N 6208 Ekonomika a management**
Studijní obor: **Management a marketing**

Téma práce: **Azylová procedura na území České republiky a její financování Správou uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Popište **motivaci** výběru tématu, charakterizujte základní odbornou literaturu jako východisko studia tématiky, zhodnoťte množství a kvalitu literatury z hlediska zkoumané problematiky.
- Definujte hlavní témata azylové procedury na území České republiky, včetně využití statistických údajů.

II. Praktická část

- Analyzujte systém financování v oblasti azylové problematiky Správou uprchlických zařízení MV ČR.
- Naznačte možnosti a důvody integrace azylantů do české společnosti.
- Navrhněte zefektivnění vynaložených finančních prostředků na azylovou proceduru.

Závěr

Rozsah práce: 70 stran
Rozsah příloh:
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

UNHCR. Situace uprchlíků ve světě. New York: Oxford University Press Inc., 1997. 302 s. ISBN 0-19-829309-9.

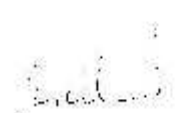
Ministerstvo vnitra ČR. Návrh závěrečného rozpočtu kapitoly 314 - MV ČR za rok 2006. Praha: MV ČR, 2007. Kapitola 13: Výdaje Správy uprchlických zařízení MV, s 185 - 191.

Rozhodnutí rady EU ze dne 29. 11. 2004. o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky na období 2005 - 2010.


Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Libor Šnědár, Ph.D.**
Ústav managementu
Datum zadání diplomové práce: **14. března 2008**
Termín odevzdání diplomové práce: **5. května 2008**

Ve Zlíně dne 14. března 2008


doc. Dr. Ing. Dana Hamíra Peválková
dšk.ii

L.S.


Ing. Pavla Staňková, Ph.D.
pedagogická redakce práce

ABSTRAKT

V úvodní části diplomové práce rozebírám fenomén migrace a uprchlictví na území České republiky a právní úpravu v oblasti mezinárodní ochrany, kterou je Česká republika vázána. Poté se zabývám průběhem azylové procedury na našem území, a to od prohlášení cizince

o úmyslu požádat Českou republiku o mezinárodní ochranu, přes pobyt žadatele o mezinárodní ochranu v azylových zařízeních, a také průběhem řízení o udělení mezinárodní ochrany formou azylu. Tento celý proces se neobejde bez finančních prostředků, proto se v další části zabývám Správou uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky, která vše zastřešuje. V poslední části popisuji slabá místa v azylové proceduře a navrhuji možné legislativní, ekonomické a procesní změny, vedoucí ke snížení nákladů na azylovou proceduru a tak ke zlepšení situace na poli mezinárodní ochrany.

Klíčová slova:

Mezinárodní ochrana, žadatel o udělení mezinárodní ochrany, řízení o udělení mezinárodní ochrany, azylant, vládní a nevládní organizace na území České republiky, Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky, Evropský uprchlický fond.

ABSTRACT

The introductory part of this dissertation I analyse the phenomenon of the migration and refugees in the territory of the Czech Republic and the legal regulations by which is the Czech Republic obliged in the area of an international protection. Further I concern on the development of the asylum procedure in our territory, starting from a declaration of a foreigner about an intention to ask the Czech Republic for an international protection, to the period of the stay of an applicant for international protection in the asylum facility, and also keeping in mind the development of the asylum procedure. This whole process also requires financial resources, therefore in the next part I inform about the activities of the Administration of the Refugee Facilities of the Ministry of Interior of the Czech Republic, which supports the whole process. In the last part I describe weak spots in the whole asylum procedure and I suggest legislative, economy and procedural changes to reduce the

asylum procedure costs and also some improvements of the situation in the field of the international protection.

Keywords:

International protection, applicant for international protection, procedure about a granting of an international protection, asylum seeker, governmental and non-governmental organizations in the territory of the Czech Republic, Administration of the Refugee Facilities of the Ministry of Interior of the Czech Republic, European Refuge Fund

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Liborovi Šnédarovi, Ph.D. za poskytnutí odborných konzultací a potřebných rad.

Dále bych chtěla poděkovat paní Ing. Haně Gazdové za poskytnutí odborných rad, podporu a pomoc při zpracování diplomové práce.

V neposlední řadě také děkuji pracovníkům Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky a pracovníkům Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky za poskytnutí potřebných informací a rad.

OBSAH

ÚVOD	9
I TEORETICKÁ ČÁST	10
1 MOTIVACE VÝBĚRU TÉMATU, CÍL PRÁCE A STANOVENÍ HYPOTÉZY	11
1.1 MOTIVACE VÝBĚRU TÉMATU	11
1.1.1 Osobní motivační faktory	11
1.2 ODBORNÁ LITERATURA JAKO VÝCHODISKO STUDIA TÉMATIKY	12
1.3 STANOVENÍ PRACOVNÍ HYPOTÉZY	13
1.4 ZÁKLADNÍ VĚDECKÉ METODY A JEJICH CHARAKTERISTIKA.....	14
1.5 CÍL DIPLOMOVÉ PRÁCE	15
2 AZYLOVÁ PROCEDURA, JEJÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA A INTEGRACE AZYLANTŮ	16
2.1 HISTORIE PRÁVNÍ ÚPRAVY	16
2.1.1 Zpřísnění azylové politiky	17
2.2 MEZINÁRODNÍ PRÁVNÍ NORMY V OBLASTI AZYLU	18
2.2.1 Úmluva o právním postavení uprchlíků	18
2.2.2 Dublinská konvence.....	19
2.3 VYMEZENÍ POJMŮ V OBLASTI MEZINÁRODNÍ OCHRANY	20
2.4 PROHLÁŠENÍ O ÚMYSLU POŽÁDAT V ČR O MEZINÁRODNÍ OCHRANU	29
2.5 PRÁVA A POVINNOSTI ŽADATELE O UDĚLENÍ MEZINÁRODNÍ OCHRANY	33
2.5.1 Práva žadatele o udělení mezinárodní ochrany.....	33
2.5.2 Povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany.....	33
2.6 POBYT ŽADATELE V AZYLOVÝCH ZAŘÍZENÍCH.....	35
2.6.1 První azylová střediska	36
2.6.2 Azylová střediska na území ČR v současnosti	36
2.6.3 Úkoly azylových zařízení	37
2.7 PRŮBĚH ŘÍZENÍ O UDĚLENÍ MEZINÁRODNÍ OCHRANY FORMOU AZYLU V ČR	38
2.8 PRÁVA A POVINNOSTI AZYLANTA	44
2.8.1 Práva azylanta	44
2.8.2 Povinnosti azylanta.....	45
2.9 CESTOVNÍ DOKLADY AZYLANTA.....	45
2.9.1 Cestovní doklad azylanta.....	45
2.9.2 Cestovní průkaz totožnosti	46

2.10	AZYL A INTEGRACE	46
2.10.1	Koncepce integrace azylantů	47
2.10.2	Vládní a nevládní organizace a jejich úloha v ČR.....	48
2.10.3	Spolupráce ČR s mezinárodními organizacemi.....	49
II	PRAKTICKÁ ČÁST	51
3	ANALÝZA ČINNOSTI SPRÁVY UPRCHLICKÝCH ZAŘÍZENÍ MV ČR A JEJÍ HOSPODAŘENÍ S FINANČNÍMI PROSTŘEDKY V OBLASTI MEZINÁRODNÍ OCHRANY	52
3.1	VZNIK A NÁPLŇ ČINNOSTI.....	52
3.2	ORGANIZAČNÍ STRUKTURA SUZ, ZAMĚSTNANCI A JEJICH VZDĚLÁVÁNÍ.....	53
3.3	UMÍSŤOVÁNÍ ŽADATELŮ V AZYLOVÝCH ZAŘÍZENÍCH A POSKYTOVANÉ SLUŽBY SPRÁVOU UPRCHLICKÝCH ZAŘÍZENÍ MV ČR	55
3.4	STÁTNÍ INTEGRAČNÍ PROGRAM A JEHO ZABEZPEČENÍ	60
3.5	PROGRAM DOBROVOLNÝCH REPATRIACÍ	65
3.6	HOSPODAŘENÍ SPRÁVY UPRCHLICKÝCH ZAŘÍZENÍ.....	71
3.6.1	Základní údaje o rozpočtu SUZ a jeho čerpání.....	73
3.6.2	Příjmy Správy uprchlických zařízení, využití prostředků rezervního fondu	76
3.6.3	Výdaje Správy uprchlických zařízení	77
3.7	SPOLUPRÁCE SUZ S OBCEMI, INSTITUCEMI A VEŘEJNOSTÍ.....	83
4	MOŽNOSTI LEGISLATIVNÍCH, EKONOMICKÝCH A PROCESNÍCH ZMĚN V AZYLOVÉ PROCEDUŘE A HOSPODAŘENÍ SUZ MV ČR.....	86
4.1	DĚLKA POBYTU ŽADATELŮ O UDĚLENÍ MEZINÁRODNÍ OCHRANY NA ÚZEMÍ ČR A MOŽNOSTI ZMÍRNĚNÍ JEJÍCH DOPADŮ.....	87
4.1.1	První skupina žadatelů a návrh na legislativní změnu.....	87
4.1.2	Druhá skupina žadatelů a návrh na legislativní změnu	89
4.1.3	Třetí skupina žadatelů a návrh na legislativní změnu.....	91
4.1.4	Návrh na zlepšení vymahatelnosti finančních závazků imigrantů.....	94
4.1.5	Návrh na zkrácení správního řízení	95
4.1.6	Návrh na zlepšení průběhu integrace azylantů do společnosti	97
4.2	HOSPODAŘENÍ STÁTNÍ SPRÁVY A MOŽNOSTI JEJÍHO ZEFEKTIVNĚNÍ.....	101
	ZÁVĚR	104
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	106
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	109
	SEZNAM SCHÉMÁT	110
	SEZNAM GRAFŮ	111
	SEZNAM TABULEK.....	112
	SEZNAM PŘÍLOH.....	113

ÚVOD

Migrace a uprchlictví v celosvětovém kontextu je v dnešní době velmi často diskutovaným a ve všech pádech skloňovaným tématem. Uprchlické právo v dnešním slova smyslu čítá sotva sto let, i když migrace obyvatel je stará stejně jako lidstvo samo. Lze s nadsázkou říci, že zbořilo hranice kolem každého státu, jelikož omezilo do jisté míry svévoli v jeho imigrační politice.

Co se týče našeho území, fenomén uprchlictví není neznámou skutečností. V novodobé historii můžeme zaznamenat celou řadu uprchlických vln, a to jak přílivových, tak později především odlivových (po roce 1948 či 1968). Naše země se postupně, v důsledku politických a společenských změn po roce 1989, proměnila ze země, která sama produkovala velké množství uprchlíků či migrantů, na zemi, do které (či přes kterou) uprchlíci proudí.

Celosvětovým trendem zajisté je vytvořit lidem ve všech zemích světa důstojné podmínky pro život a lidské zacházení, aby nemuseli ze své rodné země utíkat do zemí s naprosto odlišnou kulturou a životem.

V České republice se problémem uprchlictví zabývá mnoho vládních a nevládních organizací, které působí nejen na domácím teritoriu, ale i v zahraničí. Samozřejmě do tohoto procesu vstupují i státní orgány, a to orgány Ministerstva vnitra České republiky, které průběh azylové procedury na našem území určitým způsobem usměrňují.

Problematikou mezinárodní ochrany se v naší zemi odborná literatura nikterak nezabývá, tudíž ji v knihovnách běžný občan nenalezne. Málokterý občan v České republice má důvěryhodné informace o celé proceduře mezinárodní ochrany na našem území a všech možnostech na poli mezinárodní ochrany, o financování celé azylové procedury, o toku peněžních prostředků, tedy o tom, na jakou činnost jsou v této oblasti vynakládány finanční prostředky daňových poplatníků. Ze strany občanů z části jistě chybí zájem hledat tyto informace, ale hlavně zřejmě málokdo ví, kde vlastně hledat. Proto tato práce má být jakýmsi celkovým pohledem na azylovou proceduru v České republice, má čtenáře seznámit se všemi aspekty, se kterými se žadatelé o udělení mezinárodní ochrany, azylantí a samozřejmě zainteresovaní pracovníci každodenně setkávají. Azylová problematika je velmi rozsáhlá a nelze se v této práci zabývat jednotlivými body do potřebné hloubky. Předkládaná práce by měla hlavně napomoci čtenáři vysvětlit řadu pojmů užívaných v oblasti mezinárodní ochrany, dále utvořit si celkový obraz o daném problému a také obraz o tom, ve kterých oblastech je možné situaci zlepšit.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 MOTIVACE VÝBĚRU TÉMATU, CÍL PRÁCE A STANOVENÍ HYPOTÉZY

1.1 Motivace výběru tématu

Mobilita je jedním z hlavních aspektů globalizace současného světa a čím dál více také součástí každodenní reality. Značná část z těchto lidí je nucena migrovat v důsledku ohrožení života, jemuž čelí kvůli nepříznivé politické, socioekonomické či ekologické situaci v jejich zemi. Cílem migrantů se stávají vyspělé demokratické evropské státy. Česká republika ještě v nedávné době byla pro migrující cizince pouze tranzitní zemí, v současnosti se však stává i zemí cílovou. Do celé azylové procedury na našem území vstupuje řada institucí, jako například cizinecká policie, Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky (dále jen OAMP), Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky (dále jen SUZ), vládní a nevládní organizace apod., ale také i samotní občané České republiky. Problém mezinárodní ochrany se tedy týká každého z nás. Všechny zainteresované instituce věnují problematice maximální pozornost i hodně úsilí, celý proces mohou přirovnat k pomyslnému soukolí, kde jednotlivé články, aby bylo dosaženo celkového pozitivního výsledku, musí do sebe přesně zapadat a mezi sebou také dobře spolupracovat. Proto jsem se ve své diplomové práci zaměřila na provedení čtenáře celým zmíněným pomyslným soukolím, tzn. stručným průřezem průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany a na, v případě kladného rozhodnutí o udělení azylu, integraci azylantů a také na (v rámci rozsahu práce stručně popsany) proces financování celého dění mezinárodní ochrany na našem území.

1.1.1 Osobní motivační faktory

Pracuji u Policie České republiky, u cizinecké policie, což je složka, která s žadateli o udělení mezinárodní ochrany jako první přichází do osobního kontaktu. Služba cizinecké policie vznikla po listopadu 1989, kdy se Česká republika jako jeden z postsocialistických států začala otevírat celému světu. V tehdejší době byla této službě věnována obrovská pozornost, byla velice uznávaná a ceněná. Uprchlické právo se v České republice teprve „rodilo“, cizinecká policie byla hlavním článkem, který zákonodárcům předkládal své zkušenosti z praxe a také inicioval změny v uprchlickém zákoně. Bohužel v současnosti je situace, dá se říci, opačná. V souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie

(v roce 2004) a do Schengenského prostoru (v loňském roce) je již cizinecká policie postupně politickými tlaky odsouvána na „vedlejší kolej“. Nikdo z politiků si bohužel neuvědomuje důležitost této složky i nadále. Cizinecké právo je v dnešní době natolik složité, že jej rozhodně nelze zahrnout do výkonu „běžné“ policejní práce jako svou okrajovou část. Dá se říci, že obdobné problémy s uznáním důležitosti, jako cizinecká policie, má i SUZ. Každoročně je SUZ odebíráno z jejího rozpočtu řádově několik milionů korun. Tato skutečnost bývá ze strany politiků odůvodňována tím, že počty žadatelů o mezinárodní ochranu na našem území každoročně klesají. Nikdo bohužel nebere na mysl skutečnost, že hlavní část výdajů SUZ tvoří fixní náklady, tedy náklady nezávislé na počtu ubytovaných osob. Také nikdo z politiků nebere na vědomí, že SUZ musí být stále materiálně připravena na případnou přílivovou vlnu uprchlíků a tyto zásoby neustále obnovovat, tedy být každodenně takzvaně v „plné polní“. Na druhou stranu si je SUZ vědoma toho, že musí neustále hledat možnosti zlepšování ve všech oblastech své činnosti a tím co možná nejvíce snižovat své celkové náklady.

Podle výše popsaného je tedy mým motivačním faktorem zpracování tématu azylové procedury na našem území, financování azylové procedury Správou uprchlických zařízení, upozornění na slabá místa v celém procesu mezinárodní ochrany na našem území a v neposlední řadě návrhy ekonomických změn, legislativních a procesních změn a návrh možností zlepšení hospodaření SUZ.

1.2 Odborná literatura jako východisko studia tématiky

Problematikou azylové procedury na území České republiky se odborná literatura nijak výrazně nezabývá. Na pultech v knihovnách je možné najít pouze několik titulů, které jsou však velmi úzce zaměřeny pouze na určitý problém. Jedná se o materiály, které nezájímavému čtenáři nic neřeknou. Pokud čtenář nemá celkový, alespoň ten nejzákladnější, rozhled v problematice mezinárodní ochrany, uvedené tituly jej rozhodně neosloví.

Dále je možné v knihovnách nalézt několik výzkumných studií vědeckých pracovníků, které jsou však také úzce zaměřeny na určitý problém, a ke všemu jsou již příliš, k tempu vývoje dnešního světa, zastaralé. Totéž mohu říci o časopisu *Azyl*, který vycházel v letech 2001- 2003 a je k nahlédnutí v Moravské zemské knihovně v Brně. Jedná se o vel-

mi zdařilý časopis přímo „šitý na míru“, bohužel však také již zastaralý, novější výtisky zřejmě (dle sdělení pracovnice knihovny a mého pátrání po internetových stránkách) neexistují.

Zajímavostí v mnou uváděné použité literatuře je kniha vydaná úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky nazvaná „UNHCR – Situace uprchlíků ve světě“. Jedná se o publikaci vydanou v Oxfordu, kterou jeden z mých kolegů obdržel na konferenci k uprchlické problematice v Americe. Zástupci jednotlivých států na tomto zasedání obdrželi jeden výtisk uvedené knihy, a to každý ve svém jazyce. Kniha popisuje uprchlickou problematiku z globálního hlediska.

V zásadě mohu zhodnotit, že nosnými zdroji informací při tvorbě mé diplomové práce se staly právní předpisy, konkrétně zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, mezinárodní úmluvy, např. Dublinská konvence, dále Výroční zpráva Správy uprchlických zařízení z roku 2006, Návrh závěrečného rozpočtu kapitoly 314 – MV ČR za rok 2006, internetové stránky Ministerstva vnitra a v neposlední řadě informace poskytnuté vedoucí oddělení rozpočtově analytického SUZ MV ČR.

Celkově ke kvalitě literatury z hlediska zkoumané problematiky mohu říci, že při průzkumu dostupné tištěné literatury, jsem nenašla jakýkoliv materiál, který by mohl čtenáře seznámit s celkovým průběhem azylové procedury na našem území. Velice kladně hodnotím zdroje informací na internetových stránkách hlavně Ministerstva vnitra ČR, ale také na stránkách vládních a nevládních organizací.

Z tohoto důvodu předkládám tuto práci jako ucelený přehled o problematice mezinárodní ochrany na území České republiky a možnostech jejího financování Správou uprchlických zařízení.

1.3 Stanovení pracovní hypotézy

Na území České republiky je do celého procesu azylové procedury zapojeno poměrně hodně organizací. Jedná se o státní instituce a vládní a nevládní organizace. Každá z těchto organizací má své nezastupitelné místo v azylové proceduře, vidí problematiku z různých úhlů pohledů (globálního, ekonomického, sociálního, právního atd.), ale dohroma-

dy pak vystupují jako jeden celek. Proces azylové procedury na našem území z hlediska ekonomického však vidí zejména Správa uprchlických zařízení MV ČR.

Stanovení hypotéz:

- proces azylové procedury není jednoduchou záležitostí,
- v celém procesu azylové procedury existuje řada slabých míst,
- je třeba věnovat pozornost činnosti SUZ a její důležitosti v oblasti mezinárodní ochrany,
- samotný systém financování je v některých oblastech prováděn neefektivně,
- legislativní a procesní změny v oblasti mezinárodní ochrany jsou spojeny ekonomickými změnami.

1.4 Základní vědecké metody a jejich charakteristika

V rámci analýzy financování azylové procedury Správou uprchlických zařízení je možné použít několik základních metod. Ve své práci jsem se zaměřila na analýzu, syntézu, dedukci a indukci.

Analýza je velmi často používaná metoda, založená na rozkladu celku na základní části, jejímž cílem je identifikovat podstatné a nutné vlastnosti základních částí celku.

Naproti tomu syntéza umožňuje sjednocení v celek a tím doplňuje analýzu. Díky tomu lze poznat předmět v jeho úplnosti. Pomocí této metody je možno nalézt vztahy mezi jevy, tyto vztahy objasňovat a objasňovat mechanismus funkcí u tohoto jevu. Díky této metodě lze hledat spojováním částí v celek takovou strukturu, která by měla předem požadované chování. Nejedná se pouze o skladbu jednotlivých jevů, ale i kreaci nových celků nebo jejich proměna. Díky tomu je syntéza hledáním nejvhodnější varianty dosahované kombinací jednotlivých prvků a jejich vlastností.

Dedukce je proces usuzování, ve kterém se od předpokladů dochází k závěru z těchto předpokladů vyplývajících. Jedná se o posloupnost kroků, které splňují přesně stanovená kritéria zabezpečující, že jsou-li pravdivé, je pravdivý i samotný závěr.

Indukce je metoda zkoumající skutečnosti. Obecně je však indukcí míněno usuzování z jednotlivého na obecné, tedy k dospění k obecným závěrům.¹

1.5 Cíl diplomové práce

Základním cílem mé diplomové práce je seznámit čtenáře s průběhem azylové procedury na území ČR, dále analýza financování azylové procedury na území České republiky Správou uprchlických zařízení a návrh na možné ekonomické, legislativní a procesní změny, změny v integraci imigrantů do naší společnosti a také na změny systému hospodaření v rámci financování azylové procedury.

Základní body jsou:

- provést čtenáře azylovou procedurou aplikovanou v České republice a obeznámit je s činnostmi a systémem financování azylové procedury Správou uprchlických zařízení,
- návrhy možných legislativních změn v rámci délky pobytu žadatelů o udělení mezinárodní ochrany a s tím související snížení výdajů na ubytované žadatele,
- návrh prevence nežádoucích jevů u žadatelů o mezinárodní ochranu i azylantů,
- návrh na možné zlepšení v integraci imigrantů do společnosti na našem území,
- návrh změny systému toku finančních prostředků ze státního rozpočtu ke Správě uprchlických zařízení a možnosti konečného čerpání peněz z bankovního účtu.

¹ Viz KLIMEŠ, L. *Slovník cizích slov*. Praha: SPN, 1981, s. 21, 92, 288, 698

2 AZYLOVÁ PROCEDURA, JEJÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA A INTEGRACE AZYLANTŮ

Česká republika, vědoma si svého dluhu z totalitních dob, kdy ze země utíkaly tisíce uprchlíků, hledajících útočiště po celém světě, v době po pádu železné opony zareagovala ze zemí bývalého socialistického bloku na fenomén uprchlictví jako jedna z prvních.

Po roce 1989 se náš stát stal spíše tranzitní zemí pro uprchlíky směřující na Západ. V posledních letech se však situace mění. Přes mnohé problémy, se kterými se země musí potýkat, je Česká republika stabilní demokratickou zemí.

S fenoménem uprchlictví se Česká republika začala blíže seznamovat krátce po listopadové revoluci v roce 1989. Přibližně od 2. poloviny roku 1990 začala do České republiky proudit první vlna uprchlíků. Spektrum států, v nichž uprchlíci na naše území přicházeli, se neustále rozšiřovalo. V prvním období tvořili majoritní skupinu žadatelů o mezinárodní ochranu uprchlíci z Bulharska, Rumunska a bývalého SSSR. V posledních letech přibylo žadatelů z Afghánistánu, Iráku, Srí Lanky, Indie, Vietnamu, Číny, ale i ze zemí východní Evropy – převážně Ruska, Ukrajiny, Moldavska.

V prvních dnech, kdy k nám začali proudit první uprchlíci, bylo třeba zřídit azylová zařízení, vytvořit příslušnou legislativu týkající se uprchlické problematiky, zajistit ubytování nově příchozím a postarat se o jejich integraci. Počty osob v azylových zařízeních se neustále měnily a mění. Jak uvádí statistiky OAMP, od července roku 1990 do konce roku 2007 požádalo o mezinárodní ochranu² **86 248** osob. Azyl byl udělen ve **3 276** případech. V ostatních případech žádosti nebyly opodstatněné, nesplňovaly podmínky dle zákona o azylu.

2.1 Historie právní úpravy

První větší příliv uprchlíků zaznamenala tehdejší ČSFR na svém území v roce 1990. V té době v podstatě neexistoval vnitrostátní právní rámec, upravující uprchlickou problematiku, a naše země se vyznačovala také velice liberální vízovou politikou. Na tuto

² Viz pojem „mezinárodní ochrana“, s. 23

situaci zareagovalo Federální shromáždění ČSFR přijetím zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících, který vstoupil v účinnost k 1. 1. 1991. Vzhledem k absenci zkušeností v této oblasti šlo o velice strohou a kusou právní úpravu. V listopadu 1991 přistoupila ČSFR k „Úmluvě o právním postavení uprchlíků“, která byla přijata dne 28. 7. 1951 v Ženevě (tzv. „Ženevská konvence“) a k „Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků“, přijatého 31. 1. 1967 v New Yorku (tzv. Newyorský protokol), a to bez zeměpisného omezení. Po rozpadu ČSFR nově vzniklá Česká republika deklarovala, že je vázána mezinárodními závazky, vyplývajícími ze Ženevské úmluvy. Základní garanci v našem právním řádu představoval a nadále představuje článek 43 Listiny základních práv a svobod (dále též Listina), která je součástí ústavního pořádku České republiky. Článek 43 Listiny zakotvuje povinnost našeho státu poskytnout azyl těm cizincům, kteří jsou pronásledováni za uplatňování politických práv a svobod. Jedná se však spíše o proklamaci než o zakotvení práva.

Výše zmíněný zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících, můžeme označit za okamžitou, a tudíž nedokonalou reakci na zcela nový trend, tj. příliv uprchlíků z různých zemí světa. Bylo zavedeno dvojinstanční správní řízení, ve kterém se rozhodovalo, zda statut 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. Tito cizinci zde tudíž byli najednou zcela bezprizorní, ocitli se tedy v jakémsi právním vakuu. Velice kritizovaným nedostatkem této úpravy bylo i to, že zákon omezoval dobu, na kterou bylo stanoveno postavení uprchlíka, tj. poskytována ochrana, na dobu pěti let.

I přes zjevnou nedokonalost vydržela účinnost zákona po celých devět let, byť posléze došlo ke dvěma zásadním novelizacím.

2.1.1 Zpřísnění azylové politiky

Novelizací z roku 1993 (tj. zákonem č. 317/1993 Sb.) došlo k výraznému zpřísnění zákona o uprchlících. Mimo jiné bylo zrušeno ustanovení týkající se možnosti udělení statutu uprchlíka, které bylo založené na humanitárních důvodech (toto ustanovení se nyní opět stalo součástí platné právní úpravy). Dále byl touto novelou poprvé vtělen do našeho

uprchlického práva termín „zřejmě neodůvodněná žádost“ (dnes je tento termín „zjevně nedůvodná žádost“). Podstatou bylo umožnit správnímu orgánu, aby projednal tento typ žádosti v tzv. zrychleném řízení.

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

Podstatná změna v této oblasti nastala přijetím nového zákona, tj. zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, který byl účinný od 1. 1. 2000. Zákonodárce se jeho přijetím pokusil odstranit přetrvávající nedostatky předchozí právní úpravy, zejména harmonizoval českou právní úpravu s ratifikovanými mezinárodními dokumenty, reagoval na zákonodárství evropských států v této oblasti a zohlednil tendence vytváření nadnárodních mechanismů v podobě jednotné vízové politiky a readmisních dohod.

Uplatňování zákona o azylu mělo zásadní význam pro tvorbu nové podoby azylové politiky České republiky.³

2.2 Mezinárodní právní normy v oblasti azylu

Seznam základních právních norem využívaných v České republice při realizaci azylové politiky uvádím v příloze P I. Považuji za užitečné se blíže zmínit o jejich aktuálních základních zdrojích mezinárodní povahy.

2.2.1 Úmluva o právním postavení uprchlíků

Stěžejním instrumentem na mezinárodním poli je především „Úmluva o právním postavení uprchlíků“, přijatá v Ženevě v roce 1951. Klíčový je zejména čl. 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, nebo i za-

³ Viz Poradna pro uprchlíky. ECONNECT. *Nové pořádky azylového zákona*. Dostupný z WWW: <<http://www.nno.ecn.cz>> [cit. 20. 7. 2004]

stávání určitých politických názorů, dále která je neschopna přijmout, či vzhledem ke zmíněných obavám, odmítá ochranu své vlasti.

Z textu tedy vyplývá, že nárok na udělení statutu uprchlíka má, při splnění ostatních podmínek, nejen ten, komu se již něco stalo, ale i ten, kdo se opodstatněně obává, že by se mu v nejbližší budoucnosti stát mohlo, a to z taxativně vymezených příčin (rasa, náboženství atd.). Úmluva o právním postavení uprchlíků je svým způsobem universální.

Na tuto Úmluvu navazuje dokument, nazvaný „Protokol týkající se právního postavení uprchlíků“, přijatý v roce 1967. Smyslem tohoto dokumentu je donutit státy k respektování Úmluvy. Přistoupením k Protokolu se státy zavazují uplatňovat hmotná ustanovení Úmluvy, a to bez časového omezení.

Úmluva o právním postavení uprchlíků však obsahuje pouze základní hmotněprávní úpravu mezinárodního standardu azylové ochrany, přičemž procesní stránku azylové ochrany (tj. např. který státní orgán a jakým způsobem o této ochraně rozhodne) nechává na smluvních státech.

2.2.2 Dublinská konvence

Dublinská konvence je dokument, který se týká určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států Evropské unie. Tato úmluva bere v úvahu cíl stanovený Evropskou radou ze Štrasburku z 8. a 9. 12. 1989 o harmonizaci svých azylových politik. Jedná se o zaručení přiměřené ochrany uprchlíkům v souladu s ustanoveními Ženevské konvence doplněné Newyorským protokolem, týkající se statusu uprchlíků.

Členské státy se zavazují k tomu, aby každý cizinec, který u jednoho z nich podá na hranicích nebo na jejich území žádost o azyl, shledal svou žádost posuzovanou. Žádost je příslušným státem posuzována v souladu s jeho národním zákonodárstvím a jeho mezinárodními závazky. Každý členský stát má právo posoudit žádost o azyl, která je mu cizincem předkládána, i když mu toto posouzení na základě kritérií stanovených touto konvencí nepřísluší. Podmínkou ovšem je souhlas žadatele o azyl. Každý členský stát si ponechává možnost za použití svého národního práva odeslat žadatele o azyl do třetího státu, za respektování ustanovení Ženevské konvence doplněné Newyorským protokolem.

Státem příslušným k posouzení žádosti o azyl je ten členský stát, který je prvním státem vstupu cizince do Evropské unie. Výjimku tvoří žadatelé o azyl, mající v jednom z členských států člena své rodiny, kterému bylo přiznáno postavení uprchlíka ve smyslu Ženevské konvence a který tam legálně trvale žije. Za člena rodiny se podle čl. 4 Dublinské konvence považuje manžel/ka, svobodné nezletilé dítě mladší 18 let a otec nebo matka, jestliže samotný žadatel o azyl je svobodné nezletilé dítě mladší 18 let.

V současné době je již možné při vstupu cizince do prvního státu Evropské unie (dále jen EU) oficiálně zjistit, zda cizinec už nežádal o azyl dříve v jiném státě EU.

V následující tabulce uvádím počty dublinských případů za období květen 2004 (po vstupu ČR do Evropské unie) do 30. listopadu 2007:⁴

Tab. č. 1: Počet dublinských případů za období květen 2004 - listopad 2007

ROK	2004	2005	2006	2007
Počet	736	1168	1149	1011
<i>Celkový počet dublinských případů</i>				4064

2.3 Vymezení pojmů v oblasti mezinárodní ochrany

Azylant

„Azylantem se rozumí cizinec, kterému byl podle zákona o azylu udělen azyl, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu.“⁵

Azylové zařízení

„Azylovým zařízením se pro účely zákona o azylu rozumí přijímací středisko, pobytové středisko, a integrační azylové středisko.“⁶

⁴ Viz Odbor azylové a migrační politiky. *Počet dublinských případů za období květen 2004 – listopad 2007*. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/statistiky.html>> [cit. 10. 2. 2008]

⁵ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 2, odst. 6

⁶ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 2, odst. 10

Bezpečná třetí země

„Bezpečnou třetí zemí se rozumí stát jiný než stát, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště, ve kterém cizinec pobýval před vstupem na území a do kterého se může tento cizinec vrátit a požádat o udělení postavení uprchlíka podle mezinárodní smlouvy (Úmluva o právním postavení uprchlíků), aniž by byl vystaven pronásledování, mučení, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu.“⁷

Žadatel o udělení mezinárodní ochrany musí o mezinárodní ochranu požádat v první zemi, která je považována za bezpečnou. Vlády zemí Evropské unie uvedly jako důvod tohoto opatření obavu, že žadatelé o azyl si budou vybírat zemi, která jim nejvíce vyhovuje z důvodu ekonomických a poskytované sociální péče. Zdálo by se, že tato opatření jsou racionální a není důvod je kritizovat. Existuje však několik vážných problémů, která výše uvedená opatření problematizují.

Prvním problémem je, že jednotlivé státy interpretují pojem „bezpečná“ odlišně. Pojem „bezpečná země“ je aplikován i na státy, jejichž azylový systém existuje jen v zárodcích nebo vůbec ne.

Druhým problémem je, že pojem „bezpečná třetí země“ je aplikován s různou mírou intenzity. V některých zemích je i pouhý tranzit „třetí bezpečnou zemí“ považován za důvod k vrácení.

Z toho vyplývá třetí a nejzávažnější problém. V zemích Evropské unie a stejně tak ve státech, které pojem „třetí bezpečná země“ zavedly do svých azylových zákonů, neexistuje harmonizovaný přístup k jeho výkladu. Stejně tak neexistuje harmonizovaný přístup k procedurám, které z aplikace tohoto opatření vyplývají.⁸

⁷ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 2, odst. 2

⁸ Dle sdělení pracovníka Odboru azylové a migrační politiky

Bezpečná země původu

„Bezpečnou zemí původu se rozumí stát, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště,

- a) v němž státní moc dodržuje lidská práva a je způsobilá zajistit dodržování lidských práv a právních předpisů,
- b) který jeho občané nebo osoby bez státního občanství neopouštějí z důvodů:
 - pronásledování za uplatňování politických práv a svobod, nebo
 - strachu z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě, že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště,
 - hrozby nebezpečí vážné újmy (pojem je vysvětlen u pojmu „Mezinárodní ochrana“ na s. 23),
- c) který ratifikoval a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách,
- d) který umožňuje činnost právnických osobám, které dohlízejí nad stavem dodržování lidských práv.“⁹

Humanitární azyl

Jestliže v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení azylu, tzn. kvůli:

- pronásledování za uplatňování politických práv a svobod, nebo
- odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě, že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště,

lze v případě hodném zvláštního zřetele udělit azyl z humanitárního důvodu.¹⁰

⁹ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 2, odst. 1, § 12 a § 14a

¹⁰ Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 12 a § 14

Kasační stížnost

Podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, § 102, odst. 1, se kasační stížností rozumí opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví. Tímto se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, domáhá zrušení soudního rozhodnutí.

Jedná se o přezkoumání rozhodnutí pouze po právní stránce, přičemž opravný orgán musí zkoumané rozhodnutí, shledá-li je nesprávným, zrušit, ale nesmí je změnit, ani nahradit rozhodnutím vlastním.

Mezinárodní ochrana

Jednou z novel azylového zákona byl zákon č. 165/2006 Sb., který včlenil do českého azylového práva tzv. *kvalifikační směrnici* Rady EU. Tím byla v azylovém systému ČR zakotvena vedle azylové ochrany i tzv. doplňková ochrana. Odlišnost obou institutů ukazuje následující tabulka: ¹¹

¹¹ Viz pokyn č. 103/2006 ředitele Policie České republiky služby cizinecké a pohraniční policie k problematice azylu ze dne 1. 9. 2006

Tab. č. 2: Odlišnost institutů „azyl“ a „doplňková ochrana“

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

Neplatnost průkazů a cestovních dokladů všeobecně

Průkaz či cestovní doklad je neplatný, jestliže uplynula doba platnosti v něm uvedená, byla ohlášena jeho ztráta nebo odcizení, nebo jeho držitel zemřel nebo byl prohlášen za mrtvého. Dále je průkaz nebo doklad neplatný, jestliže držitel podstatně změnil svou podobu, průkaz je poškozen tak, že zápisy v něm uvedené jsou nečitelné nebo je vážně porušena jeho celistvost, či obsahuje nesprávné údaje nebo neoprávněně provedené změny.

Nezletilá osoba bez doprovodu

„Nezletilou osobou bez doprovodu se rozumí osoba mladší 18 let, která přicestuje na území bez doprovodu zletilé osoby odpovídající za ni podle právního řádu platného na území státu, jehož občanství osoba mladší 18 let má, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, na území státu jejího posledního bydliště, a to po takovou dobu, po kterou se skutečně nenachází v péči takovéto osoby. Nezletilou osobou bez doprovodu se rozumí

i osoba mladší 18 let, která byla ponechána bez doprovodu poté, co přicestovala na území.“¹²

Osoba požívající doplňkové ochrany

„Osobou požívající doplňkové ochrany se rozumí cizinec, který nesplňuje důvody pro udělení azylu podle zákona o azylu, ale byla mu udělena doplňková ochrana, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany.“¹³

Prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu

„Prohlášením o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu (dále jen prohlášení o mezinárodní ochraně) se rozumí projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že cizinec hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před hrozící vážnou újmou. Za prohlášení o mezinárodní ochraně se nepovažuje projev vůle cizince učiněný během jeho vycestování, učinil-li cizinec toto prohlášení po pravomocném ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany, pravomocném ukončení soudního řízení o žalobě nebo kasační stížnosti, po pravomocném ukončení řízení o správním vyhoštění nebo při výkonu trestu vyhoštění uloženého soudem.“¹⁴

Pronásledování

„Za pronásledování se pro účely zákona o azylu považuje závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání, pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna státními orgány, stranami nebo organizacemi ovládajícími stát nebo podstatnou část jeho území ve státě, jehož je cizinec státním občanem, nebo státu posledního trvalého bydliště v případě osoby bez státního občanství. Za pronásledování se považuje i jednání soukromých osob podle věty první, pokud lze prokázat, že stát, strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, kontrolující stát nebo podstatnou část jeho území nejsou schopny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před

¹² Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 2, odst. 11

¹³ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 2, odst. 7

¹⁴ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 3, odst. 1 a 2

takovým jednáním. Za pronásledování se nepovažuje, může-li cizinec s přihlédnutím k osobní situaci nalézt účinnou ochranu v jiné části státu, jehož státní občanství má, nebo je-li osobou bez státního občanství, v jiné části státu svého posledního trvalého bydliště, pokud se obava z pronásledování nebo hrozba vážné újmy zřejmě vztahuje pouze na část státu.“¹⁵

První země azylu

Za první zemi azylu se dle zákona o azylu, § 2, odst. 3, považuje stát jiný než stát, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství, stát jiný než stát jejího posledního trvalého bydliště, ve kterém cizinec pobýval před vstupem na území, jestliže mu tento jiný stát udělil postavení uprchlíka podle mezinárodní smlouvy (tzn. podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků), může-li cizinec této ochrany nadále požívat a může-li se cizinec do tohoto jiného státu bezpečně vrátit.

Readmisní dohoda

Readmisní dohoda je dohoda uzavřená mezi dvěma státy upravující předávání a přebírání vlastních státních občanů a občanů třetích států nebo osob bez státního občanství na společných státních hranicích. Readmisní dohody jsou uzavírány s přáním rozvíjet dobrou sousedskou spolupráci v kontextu evropské spolupráce a stávají se tak významným prostředkem potírání nelegální migrace.

Rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany

Rozhodnutím ministerstva ve věci mezinárodní ochrany se pro účely zákona o azylu rozumí rozhodnutí o neudělení azylu z důvodů uvedených v § 15 a § 15a zákona o azylu (např. cizinec se dopustil trestního činu proti míru, válečného trestného činu, dopustil se činů, jež jsou v rozporu se zásadami Organizace spojených národů, představuje nebezpečí pro bezpečnost státu apod.) a rozhodnutí o udělení azylu, rozhodnutí o udělení nebo prodloužení doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí

¹⁵ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 2, odst. 8

o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany.¹⁶

Trvalé bydliště

„Trvalým bydlištěm se pro účely zákona o azylu rozumí stát, ve kterém osoba bez státního občanství před vstupem na území pobývala a vytvořila si k tomuto státu vazby trvalejší povahy.“¹⁷

Účastník řízení

V zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu, v ustanovení § 20, odst. 1, se hovoří, že účastníkem řízení je

- žadatel o udělení mezinárodní ochrany,
- azylant, s nímž bylo zahájeno řízení o odnětí azylu,
- osoba požívající doplňkové ochrany, s níž bylo zahájeno řízení o odnětí doplňkové ochrany.

Zjevně nedůvodná žádost o udělení mezinárodní ochrany

Žádost je považována jako zjevně nedůvodná, jestliže žadatel

- uvádí pouze ekonomické důvody,
- bez vážného důvodu uvádí nesprávné údaje o své totožnosti nebo státním občanství nebo tyto údaje odmítá uvést,
- žádá o udělení mezinárodní ochrany pouze proto, aby unikl situaci všeobecné nouze,
- přichází ze státu, který Česká republika považuje za třetí bezpečnou zemi nebo bezpečnou zemi původu, nebude-li prokázáno, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze,
- má více než jedno státní občanství a nevyužil ochrany některého ze států, jehož státní občanství má, pokud neprokáže, že této ochrany využít nemohl z důvodu uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání

¹⁶ Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 2, odst. 12

¹⁷ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 2, odst. 9

žadatele o mezinárodní ochranu, vážného ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky,

- neuvádí skutečnost svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v předchozím bodě,
- uvádí skutečnosti zjevně nevěrohodné,
- s cílem ztížit zjištění skutečného stavu věci zničil, poškodil nebo zatajil svůj cestovní doklad či jinou důležitou listinu anebo s tímto cílem předložil padělaný nebo pozměněný cestovní doklad či jinou důležitou listinu,
- podal žádost o udělení mezinárodní ochrany s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak.

Nezletilé osobě bez doprovodu nelze žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou.¹⁸

Žadatel o udělení mezinárodní ochrany

„Žadatelem o udělení mezinárodní ochrany se pro účely zákona o azylu rozumí cizinec, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu, nebo cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v jiném členském státě Evropské unie, je-li Česká republika příslušná k jejímu posuzování. Postavení žadatele má po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany a po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, díl 1, hlava II, část třetí, má-li tato žaloba odkladný účinek.“¹⁹

¹⁸ Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 12, § 14a, § 16

¹⁹ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 2, odst. 5

Žádost o udělení mezinárodní ochrany

„Žádostí o udělení mezinárodní ochrany se rozumí žádost podaná cizincem, u kterého lze předpokládat, že usiluje o získání azylu nebo doplňkové ochrany v České republice.“²⁰

2.4 Prohlášení o úmyslu požádat v ČR o mezinárodní ochranu

Zahájení správního řízení o udělení mezinárodní ochrany formou azylu je vázáno na prohlášení cizince vstupujícího nebo pobývajícího na území České republiky, ze kterého je zřejmý úmysl požádat o mezinárodní ochranu v České republice. Za prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu (dále jen „prohlášení“) se považuje projev vůle cizince, ze kterého je zřejmé, že cizinec hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před hrozící vážnou újmou. Cizinec je oprávněn podle § 3a, zákona o azylu, učinit toto prohlášení písemně nebo ústně do protokolu (příloha P II):

- * policii, a to na hraničním přechodu (podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, § 3, odst. 2), nejde-li o cizince předávaného podle mezinárodní smlouvy nebo právního předpisu Evropských společenství (§ 129, z. č. 326/1999 Sb.); dále v přijímacím středisku, na oblastním ředitelství cizinecké policie za podmínky, že se dostavil dobrovolně, nebo v zařízení pro zajištění cizinců (podle §§ 130 až 151, zákona č. 326/1999 Sb.) s výjimkou cizince zajištěného za účelem jeho předání nebo průvozu podle mezinárodní smlouvy nebo právního předpisu Evropských společenství, anebo
- * ministerstvu (čímž se rozumí OAMP, nebo SUZ), je-li hospitalizován ve zdravotnickém zařízení nebo vykonává vazbu anebo trest odnětí svobody.

V případě prohlášení cizince již při vstupu na území České republiky je policie na hraničním přechodu a na oblastním ředitelství povinna od cizince prohlášení (příloha P III) přijmout a ověřit totožnost cizince podle cestovního dokladu nebo předložit cizinci k vyplnění „Čestné prohlášení“ o totožnosti (přílohy P IV a P V), nemůže-li cizinec předložit cestovní doklad. Následně dochází k prověřování cizince v dostupných informačních systémech a cizinec má povinnost podle § 47, zákona o azylu, strpět sejmutí daktylosko-

²⁰ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 2, odst. 3

pických otisků prstů a pořízení obrazového záznamu, s cílem ověřit jeho totožnost. Bezodkladné sejmutí a vyhodnocení daktyloskopických otisků prstů cizince starší 14let (včetně) se provádí prostřednictvím stanice LSS 3000 s rychlou odezvou v systémech AFIS a EURODAC. Systém AFIS byl uveden do provozu v Kriministickém ústavu Praha (KÚP) v roce 2000 a slouží k rychlé identifikaci osob a neznámých mrtvol podle otisků prstů, tak i k identifikaci osob na základě zajištěných daktyloskopických stop. Systém EURODAC byl uveden do provozu v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie na základě pro ČR bezprostředně závazných Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. 2. 2003, stanovující kritéria a mechanismy pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států státním příslušníkem třetího státu, Nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 stanovující podrobná pravidla pro uplatnění Nařízení Rady č. 343/2003 a Nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 o zřízení „EURODACu“ pro porovnávání otisků za účelem efektivnější aplikace Dublinské úmluvy. Stanice LSS 3000 byly instalovány na vybraných inspektorátech cizinecké policie, v zařízeních pro zajištění cizinců, policejních celách, a to po celém území České republiky. Tím, že útvary mohou uvedené systémy využívat, dochází ke značnému usnadnění a zrychlení práce. Nemusí tak zasílat daktyloskopické karty k vyhodnocení do Kriministického ústavu v Praze a ihned zjistí, zda osoba nemá v centrální databázi založeny shodné otisky prstů pod jinými identifikačními daty a také (mimo jiné) zda cizinec u nás již dříve nebyl daktyloskopován pro trestnou činnost.

Policie dále ověří oprávněnost vstupu a pobytu cizince na území České republiky s cílem zjistit, zda se nejedná o cizince, jenž splňuje podmínky pro zahájení readmisního řízení. Pokud je splňuje, zahájí readmisní řízení.

Po výše uvedených úkonech policie žadateli vystaví hraniční průvodku, na kterou vyznačí vízum k pobytu do 90 dnů za účelem podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany (dále jen „vstupní vízum“ - příloha P VI), čímž cizinci povolí vstup a pobyt na území ČR. Ve vízu se vyznačí doba platnosti na dobu nezbytnou k dostavení se do přijímacího azylového střediska ve Vyšních Lhotách. Doba pobytu se považuje za prodlouženou po dobu trvání překážky na vůli cizince nezávislé, která brání jeho dostavení se do přijímacího střediska. Cizinec je však povinen tyto důvody neprodleně oznámit policii nebo ministerstvu a dostavit se do přijímacího střediska do 24 hodin po odpadnutí překážky (podle § 3e zákona o azylu). Výše uvedené však neplatí, jestliže cizinec je v době učinění prohlášení

oprávněn pobývat na území na základě povolení k pobytu (příloha P VII) podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, nebo když učinil prohlášení v tranzitním prostoru mezinárodního letiště (§ 3g zákona o azylu). V tomto případě se cizinec nepřepravuje do přijímacího střediska ve Vyšních Lhotách, ale umístí se do přijímacího střediska na mezinárodním letišti. Pokud cizinec učinil prohlášení v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, na kterém není zřízeno přijímací azylové středisko, místně příslušné oblastní ředitelství cizinecké policie dopraví cizince do jiného ministerstvem určeného přijímacího střediska na mezinárodním letišti nebo jiného azylového zařízení s režimem přijímacího střediska na mezinárodním letišti.

V průběhu procedury dochází ke zpracování spisového materiálu, jehož součástí jsou úřední záznamy, ověření pravosti cestovního dokladu a údajů z cestovního dokladu o státech, přes které cizinec na území přicestoval. Jsou pořizovány informace o možnosti readmise. Zjišťuje se, zda nebylo cizinci vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění nebo soudem uložen trest vyhoštění a zda cizinec nežádá o udělení mezinárodní ochrany opakovaně. Veškeré údaje o cizinci, který učinil prohlášení, jsou posléze zakládány do informačního systému CIS a prohlášení je neprodleně elektronicky zasíláno do přijímacího střediska.

Cizinec musí být také policií informován o nutnosti dostavit se do přijímacího střediska ve stanovené lhůtě do 24 hodin od jeho prohlášení.²¹ Výjimkou jsou pouze situace, kdy se z objektivních důvodů nemůže cizinec dostavit (hospitalizace, vězení). V těchto případech navštíví cizince pracovník OAMP v místě jeho aktuálního pobytu. Policie dopraví cizince do přijímacího střediska, zejména vyžaduje-li to zdravotní stav cizince nebo je-li důvodná obava, že se ve stanovené lhůtě do přijímacího střediska nedostaví. Náklady spojené s dopravou cizince do přijímacího střediska hradí Ministerstvo vnitra ČR – Správa uprchlických zařízení.²²

Cizinec také může učinit prohlášení o mezinárodní ochraně v zařízení pro zajištění cizinců, s výjimkou cizince zajištěného za účelem jeho předání nebo průvozu podle mezi-

²¹ Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 3e

²² Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 4

národní smlouvy nebo právního předpisu Evropských společenství. Zařízení pro zajištění cizinců je místo, kde jsou umístěni cizinci, kteří nemají doklady totožnosti nebo čekají na správní vyhoštění, či z důvodu zjištění, že cizinec maří výkon rozhodnutí některého z orgánů státní správy (policie, soudu). Pokud se cizinec dostane do tohoto zařízení, policie je podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, § 3b, povinna informovat cizince o možnosti učinit prohlášení o udělení mezinárodní ochrany a důsledcích spojených s uplynutím této lhůty. Oprávnění cizince zaniká uplynutím 7 dnů ode dne, kdy byl policií informován o této skutečnosti. Policie informuje cizince v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Cizinci si využitím této možnosti prodlužují pobyt na našem území (celá procedura trvá řadu měsíců i let) i když je jim nakonec žádost zamítnuta.

Učiní-li cizinec v zařízení pro zajištění cizinců prohlášení o mezinárodní ochraně (příloha P III), policie prověří oprávněnost cizince učinit prohlášení. Není-li cizinec oprávněn učinit prohlášení o azylu, sdělí cizinci, že oprávnění zaniklo.

Pokud sedmidenní lhůta neuplynula ode dne, kdy byl cizinec informován o možnosti požádat o mezinárodní ochranu na území ČR a důsledcích spojených s uplynutím lhůty, policie přijme prohlášení od cizince. Dále prověří cizince v informačních systémech, sejme daktyloskopické otisky cizince a neprodleně postoupí OAMP prohlášení o mezinárodní ochraně. Vloží údaje o cizinci do informačního systému, provede evidenční úkony a informuje útvar, který vede řízení o vyhoštění, že cizinec učinil prohlášení o mezinárodní ochraně.

Jakmile cizinec oprávněně učiní prohlášení o mezinárodní ochraně, je propuštěn s vystavenou hraniční průvodkou, na které je vyznačeno vízum za účelem řízení o mezinárodní ochraně (příloha P VI), ze zařízení pro zajištění cizinců do určeného azylového zařízení (přijímacího střediska). Cizinci práva prohlášení o mezinárodní ochraně využívají a dá se říci, že jej zneužívají, protože je to cesta, jak se dostat zpět na svobodu. Cizinci, jakmile se dostanou do azylového zařízení, požádají o ubytování v soukromí. Cesta ke „svobodnému“ pohybu na našem území je pak volná.

2.5 Práva a povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany

2.5.1 Práva žadatele o udělení mezinárodní ochrany

Žadatel o udělení mezinárodní ochrany má právo jednat v celém řízení ve svém jazyce. Za tímto účelem Ministerstvo vnitra poskytne bezplatně tlumočnicka nebo si žadatel může přizvat na své náklady tlumočnicka dle své volby. Žadatel má právo na bezplatnou zdravotní péči, ubytování, stravu, základní hygienické prostředky a kapesné, a to za předpokladu, že pobývá v přijímacím či pobytovém středisku. S ohledem na možnosti azylového zařízení poskytovat stravu lze žadateli o udělení mezinárodní ochrany namísto stravy poskytnout finanční příspěvek ve výši odpovídající částce životního minima žadatele a společně s ním posuzovaných osob. Po dobu poskytování finančního příspěvku kapesné nenáleží. Ministerstvo vyhláškou stanoví výši kapesného za kalendářní den podle věku žadatele o udělení mezinárodní ochrany.

Po pobytu v přijímacím středisku má žadatel také právo žít mimo pobytové středisko v soukromí. V tomto případě si žadatel hradí náklady spojené s pobytem sám, s výjimkou zdravotní péče. Žadateli hlášenému k pobytu mimo pobytové středisko lze s ohledem na prokázané majetkové a finanční poměry jeho nebo jeho rodiny poskytnout na jeho žádost finanční příspěvek až do určité výše násobku životního minima. Výše násobků jsou uvedeny v § 43 zákona o azylu. Žadatel hlášený k pobytu v azylovém zařízení se podílí na úhradě nákladů na stravu a ubytování. V tomto případě mohou být použity pouze finanční prostředky žadatele, které převyšují částku životního minima stavené zákonem o životním a existenčním minimu.

Po uplynutí jednoho roku pobytu na našem území má žadatel právo legálně pracovat bez nutnosti žádat o pracovní povolení. Může se nechat zastupovat během řízení, žádat o pomoc fyzickou nebo právnickou osobu zabývající se poskytováním pomoci uprchlíkům, nahlížet do svého spisu vedeného Ministerstvem vnitra a pořizovat si z něj výpisy.

2.5.2 Povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany

Žadatel o udělení mezinárodní ochrany je povinen podle zákona o azylu při podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany přiznat finanční prostředky, které má k dispozici, a v době pobytu v azylovém zařízení odevzdat věc ohrožující život či zdraví osob nebo alkohol a jinou návykovou látku. Žadatel o udělení mezinárodní ochrany ubytovaný

v přijímacím středisku je také povinen odevzdat elektronické komunikační zařízení. Dále je povinen odevzdat ministerstvu svůj cestovní doklad, a to na dobu řízení. To neplatí, pokud na území pobývá na základě povolení k pobytu. Žadatel je povinen strpět ubytování v přijímacím středisku do provedení identifikačních úkonů, např. sejmutí daktyloskopických otisků a pořízení obrazového záznamu s cílem zjistit či ověřit jeho totožnost, dále strpět zdravotní prohlídku, osobní prohlídku a prohlídku svých věcí (osobní prohlídku vykonává osoba stejného pohlaví). Zkušenosti z praxe jsou takové, že mnoha žadatelům o mezinárodní ochranu se tento postup nelíbí a stěžují si. Jedním z důvodů je situace, kdy prohlídku jejich osobních věcí vykonává policistka. Stížnosti jsou v tomto případě hlavně od žadatelů arabských národností, kde takový postup odporuje jejich kulturním tradicím, zvláště náboženství, jelikož ženy „neuznávají“.

Mezi další povinnosti žadatelů o mezinárodní ochranu patří – dodržovat ubytovací řád pro přijímací a pobytová střediska, dodržovat hygienické předpisy v ubytovacích prostorech, plnit příkazy a pokyny policie, šetřit majetek azylového zařízení. Dále je povinen prokazovat průkazem žadatele o mezinárodní ochranu (příloha P VIII) příslušným orgánům svou totožnost či jiné skutečnosti zapsané v tomto průkazu, chránit průkaz žadatele o udělení mezinárodní ochrany před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením či zneužitím. V případě, že tyto okolnosti nastaly, neprodleně je hlásit policii. Cizinec je také povinen odevzdat vystavený průkaz žadatele, který je neplatný.

Mezi povinnosti žadatelů rovněž patří poskytování nezbytné součinnosti v průběhu řízení ministerstvu, uvádět pravdivé a úplné informace nezbytné pro zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí.²³

Žadatel je také povinen pobývat na území České republiky s platným vízem za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany a před uplynutím doby platnosti si toto vízum nechat včas prodloužit. Prodlužování pobytu provádí policie přímo v pobytových střediscích v úředních hodinách a právě zde dochází mezi žadateli stojícími v řadách před kancelářemi ke slovním přestřelkám a drobným násilnostem kvůli místu v zástupu. Cizinci si zde dokonce mezi sebou prodávají formuláře žádostí (byť je jich dostatek), aby byli co nejdříve na řadě a stihli tak vše včas. Obavy vyplývají z toho, že úřadující policisté musí brát před-

²³ Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, §§ 41 až 49a

nostně případy, které nesnesou odkladu. Jedná se např. o tzv. „stop azyl“, kdy je s cizincem ukončeno řízení o mezinárodní ochraně a má dostat výjezdní příkaz (příloha P IX). Tím se samozřejmě protahuje doba čekání žadatelů na prodloužení víza a stane se, že mnozí musí stát ve frontě i vícekrát, než je jim vízum prodlouženo.

2.6 Pobyť žadatele v azylových zaříděních

Zákon o azylu hovoří o tzv. azylových zaříděních. V České republice se nachází tři typy azylových zaříděních:

- * přijímací středisko,
- * pobytové středisko,
- * integrační azylové středisko.

Azylová střediska slouží k hromadnému ubytování žadatelů o udělení mezinárodní ochrany a azylantů za podmínek zaručujících zachování lidské důstojnosti. Rozlišení azylových zaříděních spočívá v účelu, který jednotlivá střediska plní. Zřizovatelem všech těchto zaříděních je Ministerstvo vnitra. Přijímací střediska provozuje ministerstvo. Zákon upravuje také možnost, aby pobytová střediska a integrační azylová střediska provozovala namísto Ministerstva vnitra za úplatu právnická osoba v rozsahu pověření uděleného Ministerstvem vnitra. Novou právní úpravou došlo také ke změně pojetí pobytu cizince v uprchlických táborech, resp. střediscích. Zatímco dříve byla zákonem stanovena povinnost cizince pobývat v uprchlickém táboře, současná právní úprava zakotvuje pouze právo cizince využívat tato zaříděních.

Žadatelé o udělení mezinárodní ochrany mají přístup ke vzdělání za podmínek stanovených školským zákonem České republiky.

Provozovatel přijímacího nebo pobytového střediska musí při umístění osoby v zaříděních přihlídnout ke specifickým potřebám žadatele o udělení mezinárodní ochrany, např. těhotenství ženy, osoba mladší 18 let, nezletilá osoba bez doprovodu, osoba se zdravotním postižením, osoba, která byla mučena, znásilněna nebo byla podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí.

2.6.1 První azylová střediska

První azylová střediska vznikla v letech 1990 – 1991, byla to Zastávka u Brna (Jihomoravský kraj), Bělá-Jezová (Středočeský kraj). Následoval Červený Újezd (Ústecký kraj).

V druhé polovině 90. let byla vybudována další zařízení – dnes největší přijímací středisko ve Vyšních Lhotách (Moravskoslezský kraj) a pobytové středisko Havířov (Moravskoslezský kraj). Dále v průběhu roku 2000, byla uprchlická infrastruktura rozšířena o šest nových pobytových středisek, a to Kostelec nad Orlicí (Pardubický kraj), Seč (Pardubický kraj), Stráž pod Ralskem (Liberecký kraj), Bruntál, Zbýšov (Jihomoravský kraj), Kašava (Zlínský kraj). Integrovaná azylová střediska na území ČR byla zřízena v Předlici (Ústecký kraj), Jaroměř (Královéhradecký kraj), Zastávce u Brna (Jihomoravský kraj), Hošťce (Ústecký kraj).²⁴ V prosinci 2007 vzniklo přijímací středisko ve Velkých Přílepech (Středočeský kraj).

Začátkem roku 2002 bylo zřízeno nové přijímací středisko Praha-Ruzyně, které se nachází v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Je provozováno Správou uprchlických zařízení v souladu se světovým trendem. Jsou zde umístováni cizinci, kteří učiní prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha-Ruzyně, Brno-Tuřany, Ostrava-Mošnov, Pardubice a Karlovy Vary.

2.6.2 Azylová střediska na území ČR v současnosti

V České republice se v současné době nachází dvě přijímací střediska, a to Vyšní Lhoty a letiště Praha-Ruzyně s detašovaným pracovištěm ve Velkých Přílepech. Jako pobytová střediska slouží zařízení ve Stráži pod Ralskem, dále v Kostelci nad Orlicí, Zastávce u Brna, Havířově – Dolní Suché. Zařízení pro zajištění cizinců jsou umístěna v Bělé-Jezové pod Bezdězem, Frýdku-Místku, Poštorné a ve Velkých Přílepech. Integrovaná azylová střediska jsou vybudována v Předlici, Jaroměř, Havířově, Zastávce u Brna a Stráži pod Ralskem.

²⁴ Viz KREJČÍ, K. *Policie České republiky, Služba cizinecké a pohraniční policie*. Praha: Themis, 2004. s. 4 a 7

2.6.3 Úkoly azylových zařízení

Přijímací středisko – vstupní procedura

Hlavním úkolem přijímacího střediska je zajištění pobytu a základních životních potřeb nově příchozím žadatelům o mezinárodní ochranu až do doby ukončení základních vstupních procedur. Tyto se skládají z identifikačních úkonů prováděných cizineckou policií, zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany správním orgánem a z komplexní zdravotní prohlídky. Každý žadatel o udělení mezinárodní ochrany musí tímto střediskem projít a setrvat zde nezbytně nutnou dobu. Sociální pracovníci ve středisku provádějí sociální šetření. Kontaktují všechny žadatele, podávají jim informace o pobytu a jsou nápomocni při jejich adaptaci na naše, pro ně specifické a cizí, prostředí. Poskytované služby zahrnují materiální a nemateriální pomoc – sociální, právní, psychologické, výchovné a zdravotní poradenství. Žadatel o mezinárodní ochranu je po ukončení vstupních procedur přemístěn do některého z pobytových středisek nebo může využít svého práva na pobyt v soukromí.

Pobytové středisko – čekání na rozhodnutí

V pobytovém středisku žadatelé o udělení mezinárodní ochrany čekají na konečné rozhodnutí ve věci jejich žádosti. Po tuto dobu mohou využít obdobné služby jako v přijímacím středisku. Na rozdíl od předešlého místa pobytu však nejsou nijak omezeni v možnosti opouštět azylové zařízení, a to i dlouhodobě. Středisko mohou opustit na základě „propustky“ nebo „opuštění střediska do soukromí“.

Podle § 82 zákona o azylu může žadatel, který je hlášen k pobytu v pobytovém středisku, toto středisko opouštět na dobu nejdéle 10 dnů v kalendářním měsíci. Žadatel je povinen písemně oznámit ministerstvu opuštění tohoto střediska na dobu delší než 24 hodin. V oznámení uvede adresu, kde se bude zdržovat, a délku pobytu mimo pobytové středisko. Opuštění pobytového střediska na dobu delší než 3 dny je žadatel povinen písemně oznámit ministerstvu nejméně 24 hodin před odchodem z pobytového střediska. Ministerstvo může povolit opuštění pobytového střediska na další dny v kalendářním měsíci nad dobu 10 dnů, nebrání-li to řádnému provádění azylového řízení.

„Opuštění střediska do soukromí“ se vydává na dobu delší než 30 dnů a je vydáváno se souhlasem policie a OAMP.

Integrační azylové středisko – první etapa integrace

Slouží pro dočasné ubytování osob, jímž byl přiznán azyl. Azylanté mají v přístupu na trh práce a ke zdravotnímu a sociálnímu zabezpečení stejná práva a povinnosti jako čeští občané. Jejich pobyt v integračním azylovém středisku je upraven nájemní smlouvou a za úhradu. Nájemní smlouva je ukončena v okamžiku, kdy azylant získá trvalé bydlení v rámci státního integračního programu.

2.7 Průběh řízení o udělení mezinárodní ochrany formou azylu v ČR

K řízení o udělení a odnětí mezinárodní ochrany formou azylu (dále jen řízení o azylu) je příslušné Ministerstvo vnitra, konkrétně OAMP, které v rámci svého rozhodování o udělení či neudělení azylu využívá materiály a informace z různých bulletinů, z internetových stránek, policejních evidencí. OAMP také řeší veškeré přestupky žadatelů o udělení mezinárodní ochrany uvedené v zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu. Řízení o udělení azylu se zahajuje podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany (příloha P X). Tuto žádost je podle § 10, zákona o azylu, oprávněn podat cizinec, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně. Při podání žádosti o mezinárodní ochranu je žadatel povinen odevzdat ministerstvu svůj cestovní doklad. To není povinen učinit, pokud pobývá na území na základě povolení k pobytu (příloha P VII). Řízení o odnětí azylu se zahajuje z podnětu ministerstva.²⁵

V ustanoveních §§ 12, 13 a 14 zákon o azylu vymezuje důvody udělení azylu. Azyl je cizinci udělen, je-li v průběhu řízení zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod nebo má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě, že je osobu bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště. Právní úprava také umožňuje, aby byl azyl udělen rodinnému příslušníkovi azylanta, jemuž byl udělen azyl z výše uvedených důvodů, a to za účelem sloučení rodiny. Rodinným příslušníkem se rozumí

²⁵ Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 8 a § 10

manžel/ka, partner/ka, svobodné dítě azylanta mladší 18 let, rodič azylanta mladšího 18 let, nebo zletilá osoba odpovídající za nezletilou osobu bez doprovodu. V případě hodném zvláštního zřetele lze udělit azyl i z humanitárního důvodu.

Azyl *nelze udělit*, i když budou zjištěny důvody k udělení azylu, tehdy, pokud se vyskytne důvodné podezření, že se cizinec dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech. Azyl nelze udělit, pokud se cizinec před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany dopustil vážného nepolitického trestného činu mimo území nebo se dopustil činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů.

V případě zjevně nedůvodných žádostí o mezinárodní ochranu (pojem byl vysvětlen na s. 27) se provádí tzv. zkrácené řízení. V takovém případě musí být rozhodnuto nejpozději do 30 dnů ode dne zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany.²⁶

Udělený azyl může být azylantovi také odejmut. Důvodem může být např. skutečnost, že azylant uvedl před udělením azylu nepravdivé údaje nebo zamlčel skutečnosti podstatné pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věci anebo azylant dobrovolně znovu nabyl státní občanství státu, který opustil z odůvodněného strachu z pronásledování. Další důvody pro odejmutí azylu vymezuje § 17 zákona o azylu.

V případě smrti azylanta či prohlášením za mrtvého azyl zaniká. Azyl zanikne také udělením státního občanství České republiky azylantovi dle z. č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství ČR, nebo písemným prohlášením azylanta o vzdání se azylu.²⁷

Účastníkem řízení je tedy žadatel o udělení mezinárodní ochrany nebo azylant, s nímž bylo zahájeno řízení o odnětí azylu. Účastník řízení má právo po celou dobu řízení nechat se zastupovat na základě plné moci a požádat o pomoc právníckou nebo fyzickou osobu zabývající se poskytováním právní pomoci uprchlíkům. Je-li žadatelem cizinec mladší 18 let a na území se zdržuje bez svého zákonného zástupce, je mu soudem

²⁶ Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 15 a § 16

²⁷ Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 18

k ochraně jeho práv a právem chráněných zájmů spojených s pobytem na našem území ustanoven opatrovník. S ohledem na ochranu nezletilé osoby bez doprovodu stanoví soud na podnět Ministerstva vnitra bezodkladně opatrovníka tzv. předběžným opatřením. Funkci opatrovníka vykonává příbuzný nezletilého zdržující se na území. Není-li takové osoby nebo nelze-li funkcí opatrovníka takovou osobu pověřit, vykonává tuto funkci jiná vhodná fyzická nebo právnická osoba anebo obecní úřad obce s rozšířenou působností podle místa, kde je nezletilá osoba bez doprovodu hlášena k pobytu.²⁸

Celé řízení je vedeno v mateřském jazyce žadatele nebo s jeho souhlasem v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Náklady na tlumočnicka hradí stát. V průběhu tohoto řízení provádí pracovník OAMP s žadatelem pohovor, který má blíže specifikovat důvody, jež byly uvedeny v žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Pohovor patří mezi nejdůležitější procedury, neboť dává žadateli o azyl dostatečný prostor popsat své problémy a situaci v zemi původu. Následně OAMP vydá do 90 dnů ode dne zahájení řízení rozhodnutí ve věci. Pokud nelze k povaze věci rozhodnout v této lhůtě, může ji ministerstvo přiměřeně prodloužit a o prodloužení lhůty vyrozumí účastníka řízení.

Azylant má trvalý pobyt na území po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu.²⁹ Určitým specifikem je možnost podle § 90 zákona o azylu udělit cizinci azyl bez předchozího řízení, pokud je uznán uprchlíkem dle mezinárodní smlouvy rozhodnutím Úřadu Vysokého komisaře OSN, za podmínky dodržení zásady spravedlivého rozdělení břemene se smluvními státy Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

Řízení o udělení mezinárodní ochrany nemusí být ukončeno pouze rozhodnutím ve věci, ale také *zastavením* či *přerušením* řízení. Ministerstvo vnitra řízení zastaví, pokud odpadl důvod řízení zahájeného z podnětu ministerstva, dále pokud žadatel o udělení mezinárodní ochrany vzal návrh na zahájení řízení zpět, účastník řízení v průběhu řízení zemřel, žadatel neodstranil ve lhůtě stanovené vady podání a v řízení nelze z tohoto důvodu pokračovat. Dalším důvodem je, jestliže se žadatel bez vážného důvodu nedostavil k pohovoru nebo neposkytuje informace nezbytné pro zjištění podkladů pro vydání roz-

²⁸ Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 89

²⁹ Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 76

hodnutí a na základě dosud zjištěných skutečností nelze rozhodnout. Řízení se také zastaví, pokud uplynula marně lhůta, po níž bylo řízení přerušeno, s výjimkou přerušeni řízení ze zdravotních důvodů, a nelze-li rozhodnout ve věci na základě spisového materiálu. Rovněž se řízení zastavuje, když bylo žadateli o udělení mezinárodní ochrany uděleno státní občanství České republiky, dále když žadatel v průběhu řízení neoprávněně vstoupil na území jiného státu nebo se o neoprávněný vstup na území jiného státu pokusil, nebo pokud je žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřijatelná.

K přerušeni řízení dochází, jestliže účastník řízení byl vyzván, aby ve stanovené lhůtě odstranil vadu podání, nejdéle však na dobu 14 dnů. Pokud se účastník řízení nemůže řízení zúčastnit ze zdravotních nebo jiných vážných důvodů, které mají trvalejší povahu, může být v těchto případech řízení přerušeno na dobu nezbytně nutnou, nejdéle však na dobu 90 dnů.³⁰

Rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nabývá podle § 31a právní moci dnem doručeni žadateli.

Proti pravomocnému rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR lze podat žalobu podle § 32 zákona o azylu, ke krajskému soudu místně příslušnému podle místa hlášeného pobytu cizince v době podání žaloby. Žalobu lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručeni rozhodnutí.

Jestliže ministerstvo rozhodne, že žádost zamítá jako zjevně nedůvodnou, nebo pokud jde o rozhodnutí na základě žádosti podané v zařízení pro zajištění cizinců nebo pokud se jednalo o zastavení nepřijatelného řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, lze podat žalobu ve lhůtě 7 dnů ode dne doručeni rozhodnutí.

Podání žaloby má odkladný účinek s výjimkou žaloby proti rozhodnutí o zastavení řízení (viz výše) a žaloby proti rozhodnutí o zjevně nedůvodné žádosti v případě, že žadatel přichází ze státu, který Česká republika považuje za třetí bezpečnou zemi nebo bezpečnou zemi původu, a také v případě, že žadatel má více než jedno státní občanství a nevyužil ochrany některého ze států, jehož státní občanství má.

³⁰ Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 25 a § 26

Při tvorbě žaloby může žadatel o udělení mezinárodní ochrany využít pomoci právníků nevládních organizací.

Správní orgán druhé instance (krajský soud) buď žalobu odmítne, a tedy potvrdí původní záporné rozhodnutí, nebo původní rozhodnutí zruší. Pak vrátí případ zpět do první instance (ministerstvu) k novému projednání.

Pokud žadatel nebo jeho právní zástupce obdrží negativní rozhodnutí, má podle § 106, soudního řádu správního, lhůtu dvou týdnů po doručení rozhodnutí na podání kasační stížnosti na přezkoumání rozhodnutí Nejvyšším správním soudem v Brně. Podle § 32, odst. 5, zákona azylu, má podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany odkladný účinek. Nejvyšší správní soud může rozhodnutí krajského soudu zrušit a vrátit věc k řízení opět ke krajskému soudu nebo může rozhodnutí potvrdit.

Policej udělí na žádost cizinci, který předloží doklad o podání kasační stížnosti, vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území (příloha P VI). Časová platnost víza je stanovena nejdéle na 1 rok a lze ji prodlužovat do doby ukončení řízení. Právní postavení cizince pobývajícího na území na základě víza za účelem strpění pobytu se řídí zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR. Nemůže-li si cizinec, jemuž je uděleno vízum za účelem strpění pobytu, zajistit ubytování, zajistí mu ubytování ministerstvo. Náklady spojené s pobytem na území si hradí z vlastních prostředků. S ohledem na prokázané majetkové a finanční prostředky cizinci lze poskytnout na jeho žádost finanční příspěvek ve výši stanovených násobcích životního minima. Finanční příspěvek vyplácí ministerstvo v určeném azylovém zařízení.³¹

Je-li pravomocně rozhodnuto o neudělení azylu nebo je řízení pravomocně zastaveno, je cizinci udělen výjezdní příkaz podle § 50 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR. Cizinec je povinen z území ČR vycestovat na základě tohoto vystaveného výjezdního příkazu (příloha P IX), a to ve lhůtě v příkazu uvedené. Výjezdní příkaz se uděluje do cestovního dokladu cizince. Pokud cizinec cestovní doklad nemá a nemůže si jej opatřit jiným způsobem z důvodu nezávislých na jeho vůli, policie vydá na žádost cizince

³¹ Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 78b až § 78d

k vycestování cestovní průkaz totožnosti ve formě skládačky formátu A6 (příloha P XI), do kterého vyznačí výjezdní příkaz.

Pokud cizinec z území ČR nevycestuje v době, která je uvedena ve výjezdním příkazu, je v souladu s ustanovením § 15, odst. 1, zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, zajištěn za účelem ukončení pobytu na území ČR. Děje se tak uložením správního vyhoštění nebo předáním cizince dle příslušné readmisní dohody. V případě, že je cizinci uložen trest vyhoštění, je kontaktován příslušný soud.

Povinnost cizince ukončit pobyt neplatí, pokud se vyskytnou překážky vycestování. Touto překážkou může být skutečnost, že cizinec by byl nucen vycestovat do státu, kde by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy (tzn. uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky).

Výše uvedené důvody neplatí, je-li důvodné podezření, že se cizinec dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech, dále že spáchal zvláště závažný trestný čin, že se dopustil činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů, nebo představuje nebezpečí pro bezpečnost státu. Dále důvody neplatí, pokud cizinec ke spáchání uvedených činů podněcuje nebo se na jejich spáchání účastní, nebo se mimo území dopustil jednoho či několika trestných činů odlišných od výše uvedených trestných činů, opustil-li stát, jehož je cizinec občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát jejího posledního trvalého bydliště s cílem vyhnout se trestnímu stíhání za ně, za předpokladu, že jde o skutky, za něž lze v České republice udělit trest odnětí svobody. V takovém případě je cizinci umožněno vyhledat si nejdéle do 60 dnů přijetí v jiném státě. Pokud tento cizinec doloží, že přijetí v jiném státě nezískal, umožní mu policie podat žádost o udělení víza podle § 33, odst. 1, písm. a), zákona o pobytu cizinců, za účelem strpění pobytu.³²

³² Viz zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, § 179

Ministerstvo vydá žadateli o udělení mezinárodní ochrany Průkaz žadatele o udělení mezinárodní ochrany (příloha P VIII), a to nejpozději do 3 dnů od prohlášení o mezinárodní ochraně. Tento průkaz je dokladem prokazujícím totožnost jeho držitele. Zapisují se do něj údaje o státním občanství, místě ubytování a o uděleném vízu. Jestliže žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána v době výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody, anebo v zařízení pro zajištění cizinců, vydá ministerstvo žadateli průkaz nejpozději do 3 dnů od příchodu žadatele do azylového zařízení.

Doba platnosti průkazu žadatele se stanoví shodně s dobou platnosti víza. Dobu platnosti průkazu lze opakovaně prodlužovat.³³

Je-li žadateli o udělení mezinárodní ochrany pravomocně udělen azyl, ministerstvo vydá azylantovi Průkaz povolení k pobytu azylanta (příloha P XII). Tento průkaz je veřejnou listinou, kterou azylant prokazuje svou identitu (tzn. jméno, příjmení, datum narození, stav, státní občanství, rodné číslo, údaje o udělení azylu a místo hlášeného pobytu na území). Do průkazu ministerstvo na žádost azylanta zapíše údaje o jeho dětech mladších 15 let. Doba platnosti průkazu je 5 let a lze ji dvakrát prodloužit vždy o 5 let.³⁴

2.8 Práva a povinnosti azylanta

2.8.1 Práva azylanta

Status azylanta zaručuje stejné právní postavení jako osobám s trvalým pobytem na území České republiky, takže pro základní zařazení do společnosti (v případě zaměstnání, sociálního zabezpečení, vzdělání, zdravotní péče atd.) mají azylanti stejná práva jako čeští občané. Po pěti letech nepřetržitého pobytu na území České republiky a skončení celé procedury o azylu, může azylant podle § 7, odst. 1, zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství, požádat o státní občanství na našem území.

³³ Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 57

³⁴ Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 59

2.8.2 Povinnosti azylanta

Azylant je povinen oznamovat skutečnosti významné pro zachování azylu (udělení státního občanství České republiky), dále je povinen chránit průkaz povolení k pobytu azylanta a cestovní doklad před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením či zneužitím. V případě, že tyto okolnosti nastaly, je povinen neprodleně je hlásit policii.

Azylant je dále povinen prokazovat průkazem povolení k pobytu azylanta (příloha P XII) svou totožnost či jiné skutečnosti zapsané v průkazu příslušným orgánům. Ztratil-li azylant průkaz, je povinen požádat o vydání nového. Před uplynutím platnosti průkazu je třeba požádat o prodloužení průkazu. V případě odnětí či zániku azylu je azylant povinen odevzdat průkaz i cestovní doklad policii. Dále je azylant povinen odevzdat neplatný doklad vydaný podle zákona o azylu. Pokud azylant pobývá více než 365 dnů mimo území ČR, je povinen tuto skutečnost oznámit policii.³⁵

2.9 Cestovní doklady azylanta

2.9.1 Cestovní doklad azylanta

Policie vydá na žádost azylanta Cestovní doklad (příloha P XIII), který je veřejnou listinou. Cestovní doklad, který je opatřen nosičem dat s biometrickými údaji, jimiž jsou údaje o zobrazení obličeje a údaje o otiscích prstů, se vydává s dobou platnosti na 10 let, azylantovi ve věku 5 až 15 s dobou platnosti na 5 let. Azylantovi mladšímu 5 let se vydá cestovní doklad bez nosiče dat s biometrickými údaji a bez strojově čitelných údajů, a to na dobu 1 roku.

Zajímavostí je územní platnost tohoto cestovního dokladu, která zahrnuje všechny státy světa s výjimkou státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství státu jejího posledního bydliště. Policie může platnost dokladu prodloužit. První vydání cestovního dokladu nepodléhá správnímu poplatku.³⁶

³⁵ Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 51 a § 52

³⁶ Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 61 až § 63

2.9.2 Cestovní průkaz totožnosti

V případě, že azylant pozbude v zahraničí cestovní doklad, může mu být na jeho žádost vydán zastupitelský úřadem za účelem jeho návratu do České republiky Cestovní průkaz totožnosti (příloha P XI). Doba jeho platnosti je 30 dnů, v odůvodněných případech může být zastupitelským úřadem prodloužena o dalších 30 dnů. Cestovní průkaz totožnosti je při hraniční kontrole azylantovi odebere a zašle se tomu orgánu, který jej vydal.³⁷

2.10 Azyl a integrace

Začlenění azylantů do právních mechanismů fungování české společnosti pojímá stát jako integraci. Jedná se o specifikaci práv, povinností a nároků. Azylant má své osobní doklady, má ubytování buď v soukromí nebo v případě potřeby v integračním azylovém středisku MV ČR. Azylant má práci nebo dochází na úřad práce, a nemá-li vlastní příjem, obdrží sociální dávky; je zaregistrován u lékaře, děti chodí do školy.

Dále stát realizuje tzv. státní integrační program, spočívající jednak v nabídce trvalého bydlení, jednak v nabídce základních kurzů češtiny. To jsou bezesporu kroky, které napomáhají v hlavních oblastech integrace, nejsou však potřebné jako jediné. Většina azylantů kromě vytvoření základního právního rámce potřebuje další záchytné body.

Díky každodennímu kontaktu s azylanty mohou nevládní organizace dobře odhadnout, s jakými překážkami se azylanti setkávají a co jim může pomoci k důstojnému uplatnění v novém životě, který obvykle začínají v České republice takřka znovu, „od nuly“. A také, co může mít efekt v práci s těmi, jejichž život v naší zemi dosud úspěšný není. Možností je celá řada – bezplatné poradenské služby, programy na podporu pracovních dovedností či studia, jazykové kurzy, programy pro ženy a děti, projekty zprostředkující kulturu jejich zemí, které zároveň obohacují českou veřejnost o nové pohledy. Toto vše nejen přispívá ke spokojenějšímu a důstojnějšímu životu azylantů v České republice, ale je i v zájmu celé společnosti, aby potenciál těchto lidí byl využit.

³⁷ Viz zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, § 65

2.10.1 Koncepce integrace azylantů

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, v §§ 68 až 70 stanoví postup státu v oblasti integrace azylantů. Státní integrační program (dále jen SIP) podle zákona o azylu je program zaměřený na pomoc azylantům při zabezpečení jejich začleňování do společnosti. Součástí SIP je vytvoření předpokladů pro získání dovedností při užívání českého jazyka a zajištění bydlení. Enkulturační program češtiny realizuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen Ministerstvo školství) formou bezplatného základního jazykového kurzu prostřednictvím nestátní organizace, který je zakončen závěrečnou zkouškou a vydáním osvědčení o účasti na výuce a o složení závěrečné zkoušky. Ministerstvo školství je povinné učinit azylantovi nabídku kurzu českého jazyka nejpozději do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o udělení azylu.

Ve smyslu § 69 zákona o azylu krajské úřady realizují SIP při zajištění bydlení, a to formou jednorázové nabídky bydlení azylantovi z prostředků státu. Výši prostředků stanoví vláda pro jednotlivé kraje přidělením procentních kvót (v roce 2004 tvořilo procentní kvótu sta procent 100 osob, v roce 2005 to již bylo 150 osob, v roce 2006 také 150 osob a v roce 2007 to bylo 200 osob³⁸). Ministerstvo podle § 84 zákona o azylu poskytuje obcím účelovou neinvestiční dotaci na zajištění bydlení azylantů na jejich území. O výši příspěvku obcím na kalendářní rok rozhoduje vláda. Výše vládou schválené dotace je stanovena v návaznosti na počet osob, které budou sdílet společnou domácnost.

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (dále jen Ministerstvo práce) zabezpečuje rekvalifikace azylantů, kteří jsou v evidenci úřadů práce jako uchazeči o zaměstnání, jež jsou nezbytné pro jejich pracovní uplatnění ve vhodném zaměstnání. Práva a povinnosti uchazečů o zaměstnání se řídí platnými právními předpisy, např. zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, zákoníkem práce apod. Ministerstvo práce podporuje zaměstnanost azy-

³⁸ Viz Odbor azylové a migrační politiky. *Procentní kvóty pro kraje ve věci zajištění bydlení v roce 2004*. Dostupný z WWW: < <http://www.mvcr.cz/uprchlici/2pr89uv04.html> > [cit. 20. 7. 2004],

Odbor azylové a migrační politiky. *Procentní kvóty pro kraje ve věci zajištění bydlení v roce 2005*. Dostupný z WWW: < http://www.mvcr.cz/2003/odbor/oamp/usneseni104/priloha2_odbor_info.html > [cit. 1. 4. 2005],

Usnesení vlády ČR ze dne 4. ledna 2006 č. 5, o zabezpečení integrace azylantů v roce 2006,

Usnesení vlády ČR ze dne 20. prosince 2006 č. 1463, o zabezpečení integrace azylantů v roce 2007

lantů a vytváří k tomu specifické programy. Obsahem takových specifických programů by měly být minimálně kurzy pro zprostředkovatele při úřadech práce, které seznámí tyto pracovníky prvního kontaktu služeb zaměstnanosti s komunikačními specifiky cílových skupin azylantů. Ministerstvo práce zajišťuje monitoring poskytování rekvalifikačních programů nezaměstnaným azylantům.

Stát také podporuje v oblasti integrace cizinců formou dotací činnosti nestátních neziskových organizací, které jsou zaměřeny zejména na pomoc při vyhledávání zaměstnání, poskytování sociálně právních služeb, pomoc při realizaci nabídky integračního bytu poskytnuté krajem, pomoc při zajišťování nabídek integračních bytů, pomoc při komunikaci s orgány státní správy a samosprávy, monitoring průběhu integrace, pomoc při zajišťování nájemního bydlení.

Oprávněnou osobou pro zařazení do SIP je azylant ve smyslu § 2, odst. 5, (viz pojem na s. 19) a § 94, odst. 2, zákona o azylu (tzn. cizinec, kterému bylo přiznáno postavení uprchlíka podle dřívější úpravy, se dnem účinnosti zákona o azylu považuje za azylanta podle zákona). Účast v SIP je dobrovolná. Azylant, který do tohoto programu vstoupil, je povinen respektovat jeho pravidla.

Výuka českého jazyka, zajištění nabídky bydlení a pomoc při zajištění zaměstnání (zvláště zprostředkování zaměstnání a rekvalifikace) jsou tedy hlavními prioritami integrace cizinců.

2.10.2 Vládní a nevládní organizace a jejich úloha v ČR

Rok 1990 otevřel hranice Československa oběma směry, Českoslovenští občané mohli volně cestovat za hranice bývalé železné opony, aniž by žádali o azyl, a naopak české země se postupně stávaly útočištěm uprchlíků. Vláda Československé federativní republiky (dále jen ČSFR) reagovala na příchod žadatelů o azyl tím, že zřídila úřad vládního zmocněnce pro uprchlíky a Federální shromáždění ČSFR přijalo koncem roku 1990 první zákon o uprchlících, který vycházel z mezinárodních úmluv a byl rozšířen o možnost žádat o azyl z humanitárních důvodů. Tato možnost byla ukončena novelou po vzniku České republiky. Při ministerstvu vnitra ČR byl zřízen odbor pro uprchlíky, jemuž podléhalo jak správní řízení, tak provozování uprchlických zařízení. V současnosti po různých vývojových úpravách na poli výkonné moci v oblasti uprchlictví působí OAMP a SUZ téhož ministerstva. Právní úprava platná v této oblasti je dána zákonem o azylu z roku 1999.

Do řešení problému azylové problematiky se od samého počátku zapojily i nevládní organizace. Jako jedny z prvních vyvíjely činnost převážně humanitárního charakteru Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU) a Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE). V roce 1992 byla v České republice otevřena kancelář Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), která požádala o spolupráci Český helsinský výbor. V roce 1993 se ustavila Poradna pro uprchlíky Českého helsinského výboru, se kterou v současnosti co nejúžeji spolupracuje Centrum pro otázky migrace, vzniklé v roce 1998. Vzhledem k rozrůstající se problematice azylantů, která má svá specifika, začala začátkem téhož roku působit Poradna pro integraci. Stále více se do humanitární pomoci uprchlíkům zapojují charitativní organizace hlavních církví působících v České republice.

Již od roku 1992 vyvíjel Český helsinský výbor snahu o vzájemnou spolupráci mezi jednotlivými nevládními organizacemi i se zkušenými kolegy ze zahraničí. V roce 2000 získaly čtyři hlavní organizace působící v oblasti pomoci uprchlíkům v České republice od Evropské komise tříletý grant pro projekt, který propojoval jejich činnost. Takto vzniklé Konsorcium reprezentovalo Poradnu pro uprchlíky Českého helsinského výboru, Poradnu pro integraci, Sdružení občanů zabývajících se emigranty a Organizaci pro pomoc uprchlíkům.

Cílovou skupinou, na niž zaměřují různou měrou nevládní organizace svou pomoc, jsou žadatelé o udělení mezinárodní ochrany a uznání azylanti. Nabízejí především poradenství v právní a sociální oblasti a psychosociální pomoc. Činnost vykonávají v Praze a v Brně a v azylových zařízeních různého typu po celé České republice.

2.10.3 Spolupráce ČR s mezinárodními organizacemi

Česká republika se v roce 1995 stala členským státem Mezinárodní organizace pro migraci (IOM). Jde o organizaci, která prostřednictvím svých regionálních poboček pomáhá účastnickým státům při návratu migrantů do zemí původu a nabízí odborné poradenství v oblasti migrace. V roce 1997 byla mezi Českou republikou a IOM uzavřena smlouva o spolupráci. Tato organizace se v roce 2000 podílela na humanitárních evakuacích a následných repatriacích kosovských Albánců a na dobrovolných repatriacích slovenských Rómů, kteří začali v České republice ve zvýšené míře žádat o azyl. Podílí se také na individuálních dobrovolných návratech neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu organizovaných Správou uprchlických zařízení.

Česká republika také spolupracuje s významnou mezinárodní organizací – Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). UNHCR je organizace pečující a poskytující pomoc lidem, žadatelům o azyl, osobám bez státní příslušnosti či osobám, jejichž občanství je zpochybňováno, navrátilcům a vysídleným osobám, které se mohly vrátit do svých domovů, ale kteří i přesto potřebují určitou podporu mezinárodního společenství. I když se takové skupiny lidí liší specifickými podmínkami a právním postavením, jedno mají společné: vysoký stupeň pocitu nejistoty pramenící ve většině případů z neschopnosti nebo neochoty státu chránit své občany.

Primární funkcí UNHCR je kompenzovat tento nedostatek státní ochrany zajištěním svobody a práva na život vyhnaných nebo přesídlených osob.

V dubnu 1999 z doporučení UNHCR bylo z důvodu stupňovaného násilí a etnických čistek rozhodnuto usnesením vlády č. 378 o poskytnutí dočasného útočiště občanům Svazové republiky Jugoslávie z provincie Kosovo. Uprchlíkům byla garantována péče a ochrana jako žadatelům o azyl, aniž by probíhalo azylové řízení. Ministerstvu vnitra bylo uloženo zajistit jejich přepravu na území ČR prostřednictvím evakuačních letů. Vláda garantovala uprchlíkům dočasné útočiště do 31. 12. 1999 s možností prodloužení v případě potřeby. Dočasné útočiště tak bylo poskytnuto 1 034 osobám. K 27. 1. 2000, kdy se uskutečnil poslední repatriační let, bylo z dočasného útočiště repatriováno 826 osob. Ostatní uprchlíci humanitární střediska opustili a někteří požádali o azyl na území ČR.

II. PRAKTICKÁ ČÁST

3 ANALÝZA ČINNOSTI SPRÁVY UPRCHLICKÝCH ZAŘÍZENÍ MV ČR A JEJÍ HOSPODAŘENÍ S FINANČNÍMI PROSTŘEDKY V OBLASTI MEZINÁRODNÍ OCHRANY

3.1 Vznik a náplň činnosti

Azylová problematika byla po roce 1989 v tehdejší Československu zcela nová, neboť neexistovaly předcházející zkušenosti a chyběli odborníci. Od roku 1990 spadají záležitosti týkající se žadatelů o udělení mezinárodní ochrany do kompetence ministerstva vnitra na základě předpokladu, že tato problematika se přímo týká oblasti zabezpečení vnitřního pořádku a bezpečnosti státu. Postupně byla budována organizační struktura a jednotlivá azylová zařízení a vyvíjena příslušná legislativa. Žadatelům o udělení mezinárodní ochrany v České republice stát zajišťuje základní životní potřeby spolu s možností ubytování v azylových zařízeních ministerstva vnitra.

SUZ byla zřízena 1. ledna 1996 jako organizační složka státu. Vznikla rozdělením tehdejšího Odboru pro uprchlíky Ministerstva vnitra proto, aby byl oddělen výkon státní správy v oblasti azylové procedury a poskytování služeb žadatelům o udělení mezinárodní ochrany, osobám s udělenou mezinárodní ochranou a cizincům umístěným do zařízení pro zajištění cizinců. V kompetenci SUZ je proto provoz azylových zařízení ve smyslu zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, a zařízení pro zajištění cizinců podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

Správa uprchlických zařízení zajišťuje žadatelům o mezinárodní ochranu poskytování ubytovacích, stravovacích, zdravotních, psychologických a jiných nezbytných služeb, včetně vyplácení kapesného ve smyslu a rozsahu zákona o azylu. Současně zajišťuje ubytování cizincům, kterým bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu na území ČR ve smyslu zákona o azylu a i osobám, kterým může vláda poskytnout dočasnou ochranu podle zákona o pobytu cizinců.

Dále SUZ provádí programy zaměřené na podporu bezkonfliktního soužití osob v její péči s místními komunitami, podílí se na realizaci státního integračního programu. V azylových zařízeních, která spravuje a provozuje, poskytuje ubytovací, stravovací a další služby také cizincům, kterým vláda poskytla dočasnou ochranu ve smyslu zákona

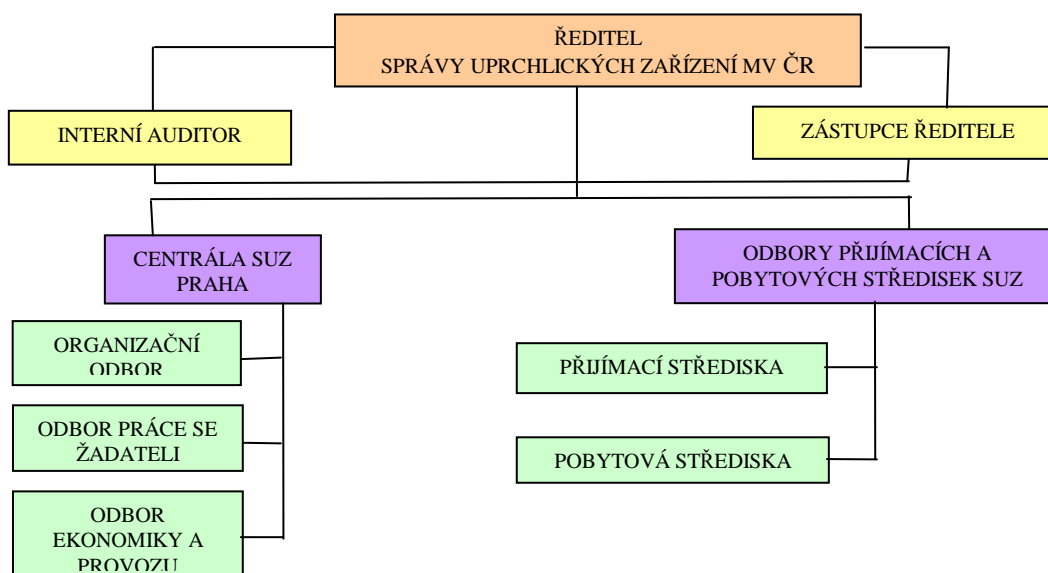
č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců. Dále pak zajišťuje poskytování služeb v azylových zařízeních, provozovaných dle § 80, odst. 3, zákona o azylu právnickou osobou na základě smlouvy.

Vymezenou působnost v oblasti azylu, vstupu a pobytu cizinců na území ČR, uprchlictví, koncepce integrace cizinců, státního integračního programu a schengenské spolupráce vykonává OAMP. Je útvarem MV v oblasti správy azylu, integrace azylantů a dočasné ochrany.

3.2 Organizační struktura SUZ, zaměstnanci a jejich vzdělávání

Organizační struktura SUZ je budována tak, aby tato instituce byla schopna pokud možno pružně reagovat na změny ve vývoji azylové migrace. Jejím cílem je poskytovat služby způsobem odpovídajícím aktuálnímu počtu žadatelů o mezinárodní ochranu, jejich sociální, národnostní a náboženské struktuře i dalším faktorům, které jsou v dané oblasti významné. V této oblasti SUZ zajišťuje vstupní podmínky azylu, podmínky vstupu a pobytu cizinců, koncepce integrace cizinců, státního integračního programu.

Schéma č. 1: Organizační struktura SUZ MV ČR³⁹

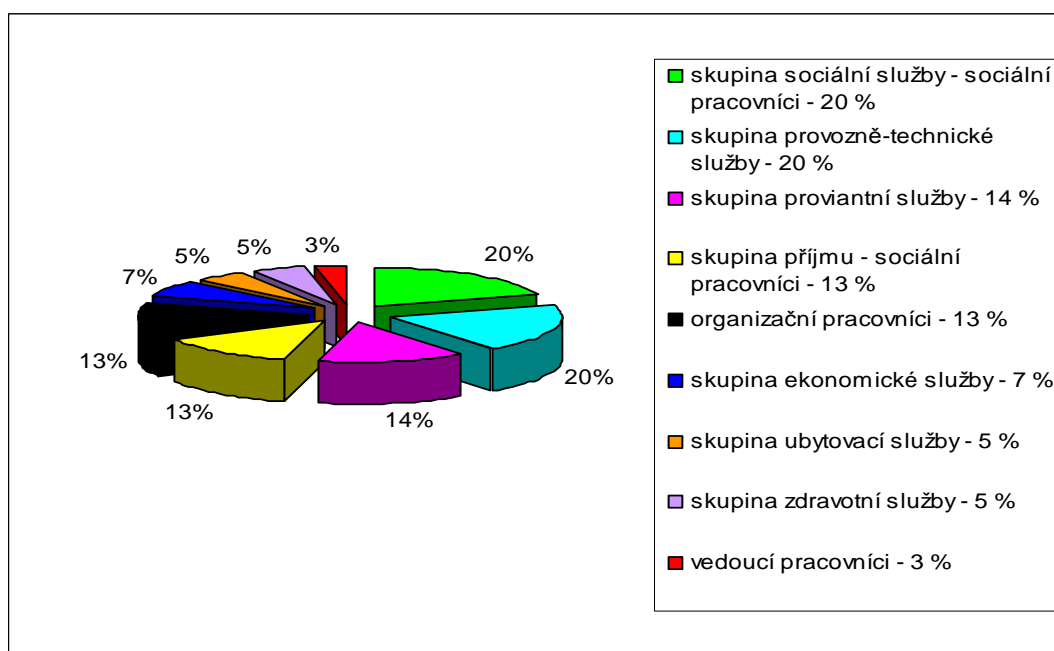


³⁹ Vlastní zpracování dle informačních letáků SUZ MV ČR

V souvislosti s vývojem mezinárodní situace se mění počty žadatelů o azyl, jejich sociální struktura, země původu a další faktory, které práci SUZ ovlivňují.

SUZ zaměstnává celkem 405 zaměstnanců⁴⁰ nejrůznějších profesí: vedoucí azylových zařízení, ekonomické pracovníky, právníky, sociální pracovníky, vychovatelky, lékaře, zdravotní sestry, programátory, sekretářky, pracovníky stálé služby, ubytovatele a pracovníky provozu. V důsledku neustálého vývoje v oblasti azylové migrace je nezbytné, aby si zaměstnanci průběžně zvyšovali kvalifikaci a odborně se vzdělávali. Vedle individuálního dálkového studia mají možnost účastnit se školení a kurzů dle svého odborného zaměření – školení zaměřená na: práci s postiženými klienty, problematiku domácího násilí, problematiku zneužívání alkoholu a ostatních návykových látek, práci s dětmi; dále jazykových kurzů, kurzů výpočetní techniky, seminářů věnovaných aktuálním problémům v zemích původu, psychosociálních výcviků či výměnných pracovních pobytů u partnerských organizací v evropských zemích, které pro ně SUZ organizuje.

Graf č. 1: Pracovní zařazení zaměstnanců SUZ k 7. 11. 2007⁴¹



⁴⁰ Viz Správa uprchlických zařízení. *Organizační struktura*. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/ministerstvo/suz.html>> [cit. 27. 1. 2008]

⁴¹ Vlastní zpracování dle interních předpisů SUZ MV ČR

3.3 Umístování žadatelů v azylových zařízeních a poskytované služby Správou uprchlických zařízení MV ČR

Po ukončení přijímací procedury žadatelů o mezinárodní ochranu probíhá jejich přemístování z přijímacích středisek do pobytových středisek. Pracovníci SUZ musí při tomto brát podle možností ohled na individuální charakteristiky žadatelů, jako jsou rodinné vazby, zdravotní stav a potenciální příslušnost k některé z ohrožených skupin. U ohrožených skupin se jedná o klienty, kteří jsou v porovnání s ostatními znevýhodněni a zranitelnější. Patří sem např. děti, nezletilí a mladiství bez doprovodu zákonného zástupce, samostatné ženy a matky, senioři, fyzicky a mentálně či sociálně handicapované osoby.

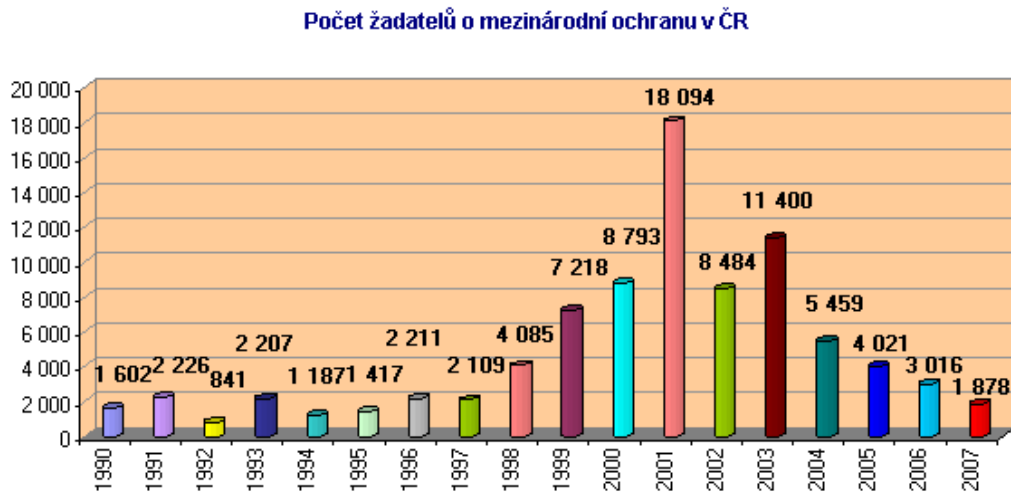
SUZ se podle možností snaží o to, aby sociální a etnické složení žadatelů ubytovaných v jednotlivých azylových zařízeních bylo co nejvíce vyvážené.

Žadatelé mladší 18let bez doprovodu rodičů nebo zákonného zástupce jsou (počínaje rokem 2004) z přijímacího střediska umístováni do dětského diagnostického ústavu a dětských domovů, které spravuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. V pobytových střediscích SUZ zůstávají pouze tehdy, jsou-li doprovázeni osobou z řad žadatelů, do jejíhož opatrování byly svěřeny rozhodnutím soudu.

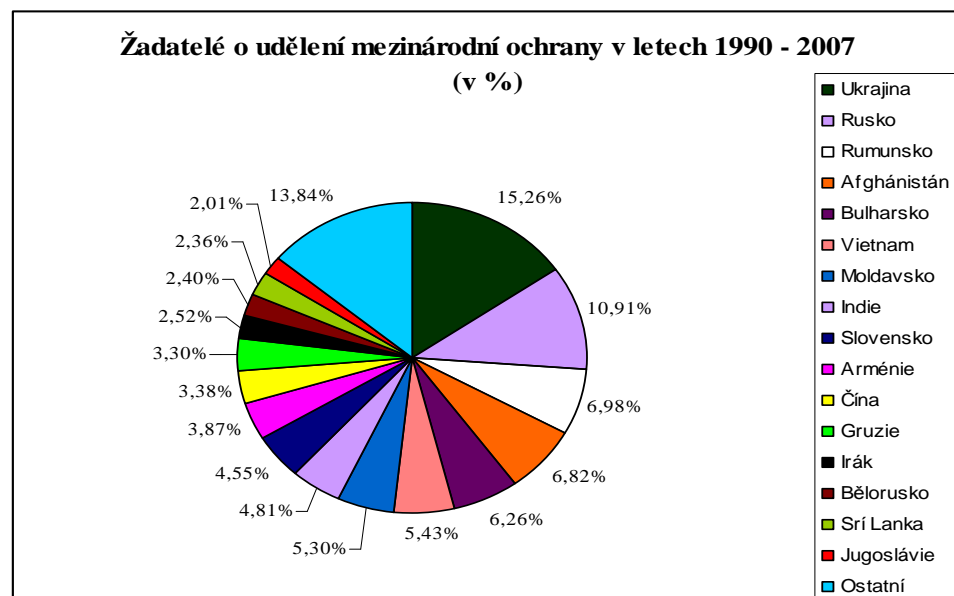
Podle statistik OAMP od července roku 1990 do konce roku 2007 požádalo o mezinárodní ochranu 86 248 osob.

V následujících grafech jsou uvedeny počty žadatelů o mezinárodní ochranu v České republice v jednotlivých letech - od července roku 1990 do prosince roku 2007, dále přehled žadatelů o udělení mezinárodní ochrany ve stejném období podle státní příslušnosti, rozdělení žadatelů podle světadílů a přehled udělených azylů podle nejčastějších státních příslušností.

Graf č. 2: Počet žadatelů o udělení mezinárodní ochrany v ČR podle roků zahájení řízení (červenec 1990 – prosinec 2007)⁴²



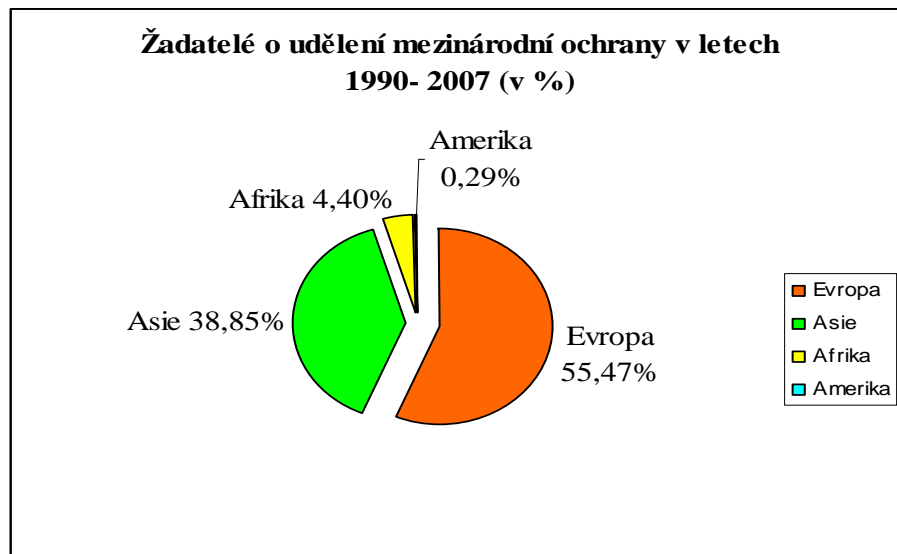
Graf č. 3: Žadatelé o udělení mezinárodní ochrany v letech 1990 – 2007 (v %)⁴³



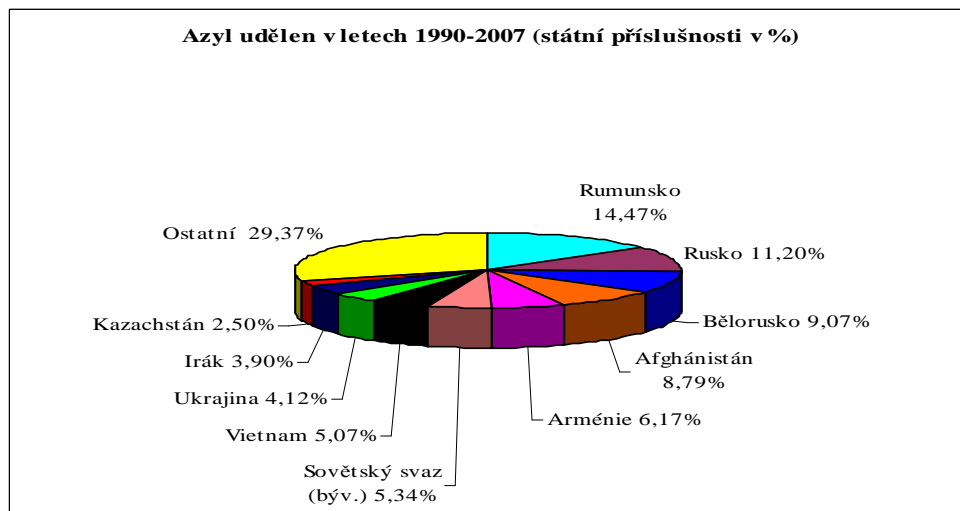
⁴² Viz Odbor azylové a migrační politiky. *Počet žadatelů o mezinárodní ochranu podle roků a měsíců zahájení řízení – červenec 1990 - prosinec 2007*. Dostupný z WWW: http://www.mvcr.cz/statistiky/2007/uprchlici09/8zpm_09.html [cit. 1. 2. 2008]

⁴³ Vlastní zpracování grafů 3, 4 a 5 dle statistik Ministerstva vnitra ČR. Dostupný z WWW: <http://www.mvcr.cz/statistiky.html> [cit. 10. 2. 2008]

Graf č. 4: Žadatelé o udělení mezinárodní ochrany v letech 1990 – 2007 podle světadílů (v %)



Graf č. 5: Azyl udělen v letech 1990 – 2007 (v %)



Poskytované služby žadatelům

Ubytování

Žadatelé jsou při příchodu do některého z azylových středisek ubytováni na dvou až šesti lůžkových pokojích. Přitom se zaměstnanci podle možností snaží respektovat rodinné a národnostní vazby žadatelů. Každý má v souladu se zákonem o azylu k dispozici lůžko a místo na uložení osobních věcí. Sociální zařízení je společné. Žadatelé mají k dispozici kuchyňku, kde si mohou uvařit kávu nebo čaj, a prádelnu, která je vybavená automatickou

pračkou a sušičkou prádla. Přítomní zaměstnanci zajišťují žadatelům služby spojené s chodem ubytovny, např. výměnu ložního prádla, výdej hygienických potřeb, zprostředkování praní osobního prádla apod.

Stravování

Žadatelé ubytovaní ve střediscích se stravují společně v jídelně, třikrát denně dostávají teplé jídlo, děti do 15 let dostávají navíc svačiny. Klienti mohou vybírat ze tří druhů jídel - vegetariánské, muslimské (s vyloučením vepřového masa) a běžné (bez omezení druhů masa). Těhotné ženy, kojící matky a klienti s předepsanými dietami dostávají speciálně připravené jídlo. Potřeby a nároky na množství stravy a čas se mezi žadateli značně různí. Ubytovací řád naopak stanovuje místo a čas vydávání jídel. Jídelna má být navíc jediným prostorem, kde se pokrmy, kromě suchého pečiva a stravy pro malé děti, konzumují. Hygienický předpis určuje, že do 3 hodin po uvaření se teplé jídlo musí vydat, zkonsumovat a případný zbytek zlikvidovat. Pracovníci azylových středisek v tomto smyslu chrání zdraví žadatelů, ale na druhou stranu se dotýkají jejich individuality. Proto žadatelé v mnoha případech vítají vlastní přípravu jídel. V některých pobytových střediscích není společné stravování. Žadatelé dostávají příspěvky, ze kterých si sami nakupují a vaří. Pro vaření mají k dispozici zařízené kuchyňky.

Zdravotní péče

Po celou dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany má žadatel nárok na stejnou bezplatnou lékařskou péči jako každý občan České republiky. Podle zákona o azylu (§ 88) náklady spojené s poskytováním zdravotní péče nese stát, náklady vzniklé zdravotnickému zařízení jsou hrazeny z veřejného zdravotního pojištění. Žadatel a jeho dítě narozené na území ČR se pro účely zdravotního pojištění považuje za cizince s trvalým pobytem do doby, než bude rozhodnuto o udělení mezinárodní ochrany nebo jiného druhu pobytu na území ČR. Veškeré údaje týkající se zdravotního stavu žadatelů jsou důvěrné.

Náklady vzniklé za poskytnutou zdravotní péči žadatelům jsou od 1. 9. 2006 zdravotnickému zařízení hrazeny z veřejného zdravotního pojištění, tedy zdravotní pojišťovnou, což ve svém důsledku od uvedeného data znamenalo ukončení stávajícího způsobu předmětných úhrad za zdravotní péči ze strany SUZ.

V azylových zařízeních pracuje také zdravotní personál, který poskytuje základní zdravotní péči ve vymezených ordinačních hodinách. Pokud žadatel potřebuje specialisty, je převezen do některého ze smluvních zdravotnických zařízení. V mimopracovní době je v naléhavých případech pracovníkem stálé služby přivolána rychlá lékařská pomoc.

Sociální péče

Cílem sociální práce je řešení aktuální sociální situace žadatele, jeho adaptace v podmínkách azylového zařízení, prevence konfliktních situací a příprava žadatelů na jejich integraci nebo případnou dobrovolnou repatriaci. Většina žadatelů přichází z jiného sociálního a kulturního prostředí. Jejich představy, hierarchie hodnot a normy chování se mohou od našich výrazně lišit. Vedle jazykových problémů je přizpůsobení žadatelů ztíženo i tím, že jsou vázáni na původní kulturní identitu a ocitají se v životní nejistotě.

Předpokladem systematicky prováděné sociální práce je pečlivě vedená dokumentace týkající se aktuální životní situace žadatele, jeho rodinného zázemí, náboženského vyznání, kulturních a sociálních postojů, zdravotního stavu a vzdělání. Spis se zakládá až po souhlasu žadatele.

Pro děti předškolního věku jsou ve všech azylových zařízeních zřízena dětská centra, která jsou vybavena obdobně jako mateřské školy. Zde se děti mimo jiné pomocí hry učí český jazyk. Dalším zařízením, kde mohou děti trávit volný čas, jsou výtvarné dílny. Nejzdařilejší výtvarné práce jsou prezentovány na výstavách, pořádaných na místních i celorepublikové úrovni.

Děti školního věku navštěvují základní školy v lokalitách jednotlivých azylových zařízení za obdobných podmínek jako české děti. Před nástupem do standardní třídy základní školy absolvují v případě potřeby kurz českého jazyka ve vyrovnávacích třídách. Podle požadavků jsou děti vybavovány nezbytnými školními pomůckami. Vše opět hradí SUZ.

Azylová zařízení nabízí pro žadatele řadu možností, jak využít volný čas. Jsou vybavena šicími, řezbářskými nebo výtvarnými dílnami, knihovnami a v některých případech čajovny. Žadatelé mají k dispozici hřiště a sportovní náčiní. Sociální pracovníci organizují volnočasové aktivity a přitom úzce spolupracují s nevládními organizacemi, jejich

zaměstnanci s žadateli navštěvují kulturní akce v okolí středisek a připravují výlety, letní tábory a další aktivity.

Zvýšená pozornost se v azylových zařízeních věnuje ohroženým skupinám - samotným matkám či ženám, nezletilým žadatelům bez doprovodu rodičů nebo zákonného zástupce, seniorům a jakkoli handicapovaných osobám. Z tohoto důvodu SUZ od roku 2002 ve svých azylových zařízeních realizuje vlastní projekt Strategie vnitřní bezpečnosti. V rámci této strategie je v pobytových zařízeních vymezena chráněná zóna a celý areál i vnitřní prostory jsou zabezpečeny kamerovým systémem. Koncepte chráněných zón slouží k ochraně osobnosti každého ubytovaného žadatele. Cílem je zabránit jakýmkoliv formám fyzického i psychického násilí, vydírání, vyhrožování, urážení, omezování osobní svobody, zneužívání žen a poškozování a ničení soukromého i veřejného majetku. Přínosem koncepte je větší pocit bezpečí žadatelů, efektivnější a cílenější sociální a psychologická péče, snadnější adaptace žadatelů na nové prostředí, ale také i snazší komunikace mezi zaměstnanci a žadateli. Opatření mají komplexní charakter a zahrnují technické vybavení, bezbariérové přístupy, fyzickou ostrahu vyhrazených míst, režimové uspořádání společných činností a prostor a školení zaměstnanců zaměřené na související sociální péči. Dle sdělení pracovnice SUZ je zaznamenán výrazný pokles výskytu sociálně patologických jevů, jako jsou konflikty, vydírání, vyhrožování nebo ničení majetku.

Součástí Strategie vnitřní bezpečnosti je specificky zacílený projekt ANNA, který se zabývá všemi formami zneužívání žen, prevencí i řešením následků těchto patologických jevů.

3.4 Státní integrační program a jeho zabezpečení

Zabezpečení integrace azylantů je realizováno ve spolupráci ministerstev (např. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo práce a sociálních věcí) a dále ve spolupráci s kraji, obcemi a nestátními neziskovými organizacemi.

Vláda České republiky svým usnesením každoročně stanoví zásady pro poskytování dotací ze státního rozpočtu ČR ve prospěch obcí prostřednictvím krajů na zajištění bydlení azylantů. Vyčleněné prostředky ze státního rozpočtu jsou jako účelové neinvestiční dotace

určené pro obce na zajištění bydlení azylantů a na rozvoj infrastruktury obce v rámci Státního integračního programu. Účelové neinvestiční dotace pro obce mají tři varianty:

Varianta č. I je určena na zajištění bydlení **v obecních bytech** (tj. na opravu bytového fondu v majetku obce) a na rozvoj infrastruktury obce (tzn. na opravy a údržbu majetku obce v oblastech dopravy, energetiky, inženýrských sítí).

Pro rok 2006 i rok 2007 schválila vláda na zajištění bydlení částku ve výši Kč 150 000,-- na azylanta (= nájemce bytu) a částku Kč 50 000,-- na každou další osobu s uděleným azylem, která bude s azylantem – nájemcem bytu – žít ve společné domácnosti. Dále v rámci uvedené varianty vláda schválila na rozvoj infrastruktury obce částku ve výši Kč 150 000,-- na azylanta – nájemce bytu – a Kč 10 000,-- na každou další osobu s uděleným azylem, která bude s azylantem – nájemcem bytu – žít ve společné domácnosti.

Varianta č. II je určena na **podporu nájemného bydlení** nebo na zajištění **pobytu zdravotně postižených osob či osob v důchodovém věku**. Varianta dotací zahrnuje dotace na:

- úhradu čistého nájemného nebo jeho části azylantům (vlastníkem bytu může být obec nebo fyzická nebo právnická osoba),
- úhradu pobytu azylantů v zařízeních sociální péče (je určena na zajištění pobytu zdravotně postižených osob nebo osob v důchodovém věku v zařízeních sociální péče) a
- částku na rozvoj infrastruktury obce (je určena na opravy nebo udržování majetku obce v oblastech dopravy, energetiky a inženýrských sítí).

Výše dotací této varianty jsou uvedeny v následujících tabulkách:⁴⁴

⁴⁴ Vlastní zpracování dle Usnesení vlády ze dne 4. ledna 2006 č. 5, příloha č. 3 a Usnesení vlády ze dne 20. prosince 2006 č. 1463, příloha č. 3

Tab. č. 3: Výše dotace na **čisté nájemné** azylantovi (v Kč) na rok 2006 a 2007
(částky v roce 2007 zůstaly nezměněny)

Počet osob v rodině azylanta	Za měsíc	Za rok	Za 5 let
1	3 000	36 000	180 000
2	3 500	42 000	210 000
3	3 750	45 000	225 000
4	4 000	48 000	240 000
5	4 250	51 000	255 000
6 a více	4 500	54 000	270 000

Tab. č. 4: Výše dotace na **rozvoj infrastruktury** obce (v Kč) na rok 2006 a 2007
(částky v roce 2007 zůstaly nezměněny)

Počet osob v rodině azylanta	Za měsíc	Za rok	Za 5 let
1	1 500	18 000	90 000
2	2 000	24 000	120 000
3 a více	2 500	30 000	150 000

Výše dotace na úhradu pobytu azylanta v zařízení sociální péče je poskytována ve stejné výši jako pro občany České republiky. Výše dotace na rozvoj obce je poskytována ve stejné výši jako je uvedeno v tabulce č. 4.

Varianta č. III je částka určená (při nabídce nájemních bytů pro azylanty postavených z prostředků rozpočtové kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj nebo z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení) na rozvoj infrastruktury obce. V roce 2006 i 2007 činila tato částka Kč 150 000,-- na azylanta – nájemce bytu a Kč 10 000,-- na každou další osobu s uděleným azylem, která žije s azylantem – nájemcem bytu – ve společné domácnosti.

V případě **výstavby bytů obcemi v rámci programů** výstavby nájemních bytů obcemi musí obec, za účelem splnění nároků na dotace, nabídnout určitý počet bytů z celkové výstavby bytů k pronájmu azylantům. V roce 2006 měly obce stanoveny nabídky

nout nejméně jeden byt na každých započatých 20 bytů.⁴⁵ Byly nabídnuty čtyři integrační byty v Havířově a jeden v Opatovicích nad Labem, v roce 2007 byl nabídnut jeden integrační byt ve Vimperku a dva ve Staňkově.

Současně vláda svým usnesením stanoví také procentní podíly krajů pro zajištění bydlení v jednotlivých letech:

Tab. č. 5: Procentní kvóty pro kraje k zajištění bydlení azylantů v letech 2006 a 2007⁴⁶

	Procentní kvóty na rok 2006	Procentní kvóty na rok 2007
Praha	16 % (24 osob)	16 % (32 osob)
Středočeský kraj	10 % (15 osob)	10 % (20 osob)
Jihočeský kraj	10 % (15 osob)	10 % (20 osob)
Plzeňský kraj	10 % (15 osob)	10 % (20 osob)
Královéhradecký kraj	8 % (12 osob)	8 % (16 osob)
Jihomoravský kraj	8 % (12 osob)	8 % (16 osob)
Moravskoslezský kraj	4 % (6 osob)	4 % (8 osob)
Vysočina	6 % (9 osob)	6 % (12 osob)
Olomoucký kraj	6 % (9 osob)	6 % (12 osob)
Zlínský kraj	4 % (6 osob)	4 % (8 osob)
Ústecký kraj	4 % (6 osob)	4 % (8 osob)
Liberecký kraj	4 % (6 osob)	4 % (8 osob)
Pardubický kraj	6 % (9 osob)	6 % (12 osob)
Karlovarský kraj	4 % (6 osob)	4 % (8 osob)
CELKEM	100 % (150 osob)	100 % (200 osob)

V následující tabulce uvádím přehled uzavřených smluv, počet integrovaných azylantů a výše uvolněných finančních prostředků v období od roku 1994 do 31. prosince

⁴⁵ Viz příloha č. 1 k usnesení vlády ze dne 4. ledna 2006 č. 5

⁴⁶ Viz Usnesení vlády ze dne 4. ledna 2006 č. 5 a Usnesení vlády ze dne 20. prosince 2006 č. 1463

2005. Další údaje o počtu bytu a počtu integrovaných osob do současné doby statistiky neuvádějí.⁴⁷

Tab. č. 6: Počet uzavřených smluv, počet integrovaných osob a výše uvolněných finančních prostředků v období od roku 1994 do 31. prosince 2005

rok	počet bytů	Počet integrovaných osob	Částka na bydlení	Částka na rozvoj obce	Celková částka
1994	22	84	4 798 000	1 480 000	6 278 000
1995	48	120	8 802 000	3 340 000	12 142 000
1996	15	44	2 700 000	930 000	3 630 000
1997	19	56	4 000 000	1 430 000	5 430 000
1998	28	65	6 050 000	3 070 000	9 120 000
1999	44	110	9 900 000	5 160 000	15 060 000
2000	30	78	6 600 000	3 090 000	9 690 000
2001	23	47	4 950 000	2 730 000	7 680 000
2002	18	41	3 750 000	2 210 000	5 960 000
2003	18	39	3 750 000	2 910 000	6 660 000
2004	38	113	8 836 750	5 979 500	14 816 250
2005	40	102	7 877 907	5 604 500	13 482 407
Celkem	343	899	72 014 657	37 934 000	109 948 657

Přehled celkových finančních prostředků na zabezpečení integrace azylantů uvolněných do rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra v letech 2006 a 2007, v členění na částku uvolněnou ve prospěch obcí prostřednictvím krajů na zajištění bydlení pro azylanty a na částku uvolněnou ve prospěch nestátních neziskových organizací na zajištění bydlení a zaměstnání pro azylanty, uvádí následující tabulka:

⁴⁷ Viz Správa uprchlických zařízení. *Integrace azylantů - Statistiky (počty přidělených bytů, množství peněz)*. Dostupný z WWW: < <http://www.mvcr/ministerstvo/suz.cz> > [cit. 10. 2. 2008]

Tab. č. 7: Celkové finanční prostředky na zabezpečení integrace azylantů v letech 2006 a 2007⁴⁸

ROK	Finanční prostředky ve prospěch obcí	Finanční prostředky ve prospěch neziskových organizací	Finanční prostředky CELKEM
2006	16.000.000,--	1.000.000,--	17.000.000,--
2007	17.500.000,--	500.000,--	18.000.000,--

Oprávněnou osobou pro zařazení do Státního integračního programu a pro následné uvolnění dotace obci, je azylant ve smyslu zákona o azylu, který se rozhodl v rámci zajištění bydlení pro jednu ze tří uvedených variant.

Pro každou variantu získání dotací je usnesením vlády stanoven také postup, jakým způsobem lze dotaci získat a jaké náležitosti jsou nutné pro její vyřízení. V každém případě zde figuruje samotný azylant, obec, kraj a ministerstvo (ministr a popř. ještě Komise MV). Celý proces se jeví jako poměrně zdlouhavý a složitý.

Pro zajímavost uvádím, že v roce 2007 bylo uvolněno pro Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen Ministerstvo školství) na zajištění bezplatné výuky českého jazyka pro azylanty a osoby požívající doplňkové ochrany celkem Kč 3.800.000,-- a na dopracování nové koncepce a metodiky úvodních kurzů pro azylanty a osoby požívající doplňkové ochrany celkem Kč 800.000,--. Celkem tedy Kč 4.600.000,-- ve prospěch Ministerstva školství.

3.5 Program dobrovolných repatriací

Program dobrovolných repatriací do země původu (nebo jiné země) je jednou z priorit Správy uprchlických zařízení. Jedná se o dlouholetou koncepci prováděnou od roku 1996.

⁴⁸ Vlastní zpracování dle Usnesení vlády ze dne 4. ledna 2006 č. 5 a Usnesení vlády ze dne 20. prosince 2006 č. 1463

Repatriace do země původu nebo místa posledního pobytu je Správou uprchlických zařízení preferována jako program, který představuje důstojné ukončení azylové procedury. Jedná se také o prevenci potenciálních problémů v případě osob, jejichž řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo ukončeno s negativním výsledkem a které by jinak pravděpodobně setrvaly nelegálně na území České republiky a následně by byli zajištěni v Zařízení pro zajištění cizinců, které by bylo finančně daleko náročnější než repatriace. Eliminací legálního či nelegálního pobytu neúspěšných žadatelů se tak předchází případným kriminálním jevům – jednalo by se o skupinu osob s omezenou možností získat zákonným způsobem finanční prostředky a tím by tato skupina byla náchylnější k protiprávnímu jednání. Cílem programu je bezesporu také motivovat žadatele ve zjevně nedůvodných případech k ukončení azylové procedury a k návratu do země původu. Vzhledem k finančním nákladům na jeden pobytový den a osobu je finanční efekt nezanedbatelný. Tento program tedy přináší značné ekonomické úspory.

V případě zajištění cizince v zařízení pro zajištění cizinců by se jednalo o zajištění za účelem správního vyhoštění⁴⁹ a cizinec může v tomto zařízení pobývat až 180 dnů ode dne jeho zajištění. Do těchto nákladů spojených se správním vyhoštěním se zahrnují náklady na ubytování (Kč 130,--) a stravování (112,--), přepravní náklady (Kč 2,50 za každý ujetý kilometr v souvislosti s přepravou cizince) a ostatní nutné peněžní náklady. SUZ uvádí v průměru Kč 942,50 na osobu a jeden pobytový den v zařízení.

O možnosti dobrovolného návratu do země původu jsou všichni žadatelé informováni sociálním pracovníkem během vstupního pohovoru již v přijímacím středisku. Žadatel má právo požádat o repatriaci kdykoli během vyřizování své žádosti o udělení mezinárodní ochrany, nejpozději však do 24 hodin (§ 54a zákona o azylu) po pravomocném ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Podmínkou repatriace je ukončené azylové řízení, tzn. požádat o zpět vzetí žádosti o udělení mezinárodní ochrany v průběhu procedury nebo nabytí právní moci rozhodnutí o udělení či neudělení mezinárodní ochrany.

Pro posouzení žádosti o repatriaci existuje určitý mechanismus, který je pro všechny zúčastněné závazný. Každý žadatel o mezinárodní ochranu má právo kdykoliv

⁴⁹ Viz zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, § 124

v zákonné lhůtě o repatriaci požádat. Nárok na hrazení nákladů spojených s repatriací nevzniká automaticky a v některých případech lze žádosti nevyhovět. O vyhovění žádosti o hrazenou repatriaci z rozpočtu SUZ rozhoduje ředitel SUZ. Každá žádost je posuzována individuálně. Ředitel SUZ rozhoduje o repatriaci s konečnou platností, s přihlédnutím ke stanovisku OAMP, finanční situaci žadatele, pohledávkám vůči státu, dodržování vnitřních předpisů v azylovém zařízení, zdravotnímu a psychickému stavu a k rodinné či sociální situaci.

Realizace programu dobrovolných návratů se uskutečňuje pozemní nebo leteckou cestou. Při provádění repatriací spolupracuje SUZ s Mezinárodní organizací pro migraci (International Organization for Migration – IOM), která žadatelům v nutných případech zajišťuje náhradní cestovní doklady, zapisování dětí do dokladů rodičů, poskytuje repatriantům doprovod, pokud to například vyžaduje jejich zdravotní stav. Před vstupem ČR do Schengenského prostoru byla nutná asistence také v případě, pokud se let nemohl uskutečnit jinak než s přestupem v Schengenském prostoru. IOM také žadatelům zajišťuje letenku, jejíž pořizovací cena je bez navýšení o jakékoliv poplatky. IOM zjednodušeně řečeno působí jako organizace červeného kříže. Dále IOM žadatelům zajišťuje tzv. reintegraci v zemi původu, tzn. navrátní se žadatelé dostanou v zemi původu od IOMu např. sociální asistenci, nebo-li pracovní kapesné. Tato pomoc je poskytována teprve od ledna 2007, s využitím prostředků z Evropského uprchlického fondu.

Zásadami dobrovolné repatriace jsou dobrovolnost a bezpečnost. Z důvodů ochrany osobních údajů žadatelů nevstupuje SUZ do kontaktu se zastupitelskými úřady zemí jejich původu (proto agendu spojenou s cestovními doklady vyřizuje na základě dohody IOM).

Překážkami k realizaci repatriace mohou být: neplatný cestovní doklad, nebo jeho neexistence, dítě narozené na území ČR, a proto nezapsané v cestovním dokladu rodiče, žadatel žádá o repatriaci do jiné země, kterou ale nelze kvůli vízovému režimu realizovat.

Následující tabulky uvádí souhrnné statistické údaje repatriací od roku 1996, tedy od vzniku celé koncepce, do konce roku 2006 (počty žadatelů o mezinárodní ochranu, po-

čty repatriovaných osob, náklady na dobrovolnou repatriaci. Údaje za rok 2007 v současné době ještě statistiky neuvádějí.⁵⁰

Tab. č. 8: Přehled celkového počtu žadatelů o mezinárodní ochranu a repatriovaných osob (období 1996 – 2006)

ROK	Počet žadatelů o mezinárodní ochranu	Počet repatriovaných osob	Podíl v %
1996	2 211	391	18 %
1997	2 109	160	8 %
1998	4 085	113	3 %
1999	7 218	94	1 %
2000	8 793	492	6 %
2001	18 094	449	2 %
2002	8 484	474	6 %
2003	11 400	1 016	9 %
2004	5 459	550	10 %
2005	4 021	433	11 %
2006	3 016	351	12 %
CELKEM	74 890	4 523	6 %

Do nákladů na repatriaci se započítávají přímé cestovní náklady (letenky, jízdenky), tranzitní jistiny, náklady na případné zajištění náhradních cestovních dokladů (náklady na zapsání dětí do cestovního dokladu rodiče, náklady na zajištění prodloužení platnosti cestovního dokladu atd.), dále jsou-li nutná tranzitní víza, asistence IOM.

⁵⁰ Vlastní zpracování dle souhrnných statistických údajů Správy uprchlických zařízení MV ČR. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/ministerstvo/suz.html>> [cit. 1. 2. 2008]

Tab. č. 9: Přehled nákladů na dobrovolnou repatriaci (období 1996 – 2006)⁵¹

ROK	Počet repatriovaných osob	Náklady celkem v Kč	Průměrné náklady na osobu v Kč
1996	391	696 464	1 781
1997	160	837 496	5 234
1998	113	421 520	3 730
1999	94	456 906	4 861
2000	492	1 484 233	3 017
2001	449	1 842 940	4 105
2002	474	1 814 960	3 829
2003	1 016	3 047 680	3 000
2004	550	2 830 000	5 145
2005	433	1 113 383	2 571
2006	351	1 441 972	4 108
CELKEM	4 523	15 987 554	3 535

Způsob dopravy se volí podle vzdálenosti a dostupnosti cílové destinace. V praxi je hrazena cesta na území konkrétní země v závislosti na dopravci, a to do první stanice na území cílové země. Při repatriaci leteckou cestou je to ve většině případů hlavní město, nebo jiné dostupné letiště (s ohledem na letecké spojení). Ve specifických případech je možno z humanitárních důvodů zajistit dopravu co nejbližší bydliště repatriovaného. Cílové destinace proto z větší části odpovídají hlavním městům uvedených podle státní příslušnosti. V případě žadatelů ze Slovenska je hrazena cesta do cílové stanice podle výběru žadatele (finanční rozdíl je zde zcela zanedbatelný).

⁵¹ Vlastní zpracování dle souhrnných statistických údajů Správy uprchlických zařízení MV ČR. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/ministerstvo/suz.html>> [cit. 1. 2. 2008]

Tab. č. 10: Počet repatriovaných osob podle způsobu dopravy
(období 1996 - 2006)⁵²

ROK	Pozemní doprava	Letecká doprava	CELKEM
1996	391	0	391
1997	23	137	160
1998	106	7	113
1999	74	20	94
2000	437	55	492
2001	335	114	449
2002	377	97	474
2003	888	128	1 016
2004	347	203	550
2005	370	63	433
2006	206	145	351
CELKEM	3 554	969	4 523

Správa uprchlických zařízení spolupracuje s IOM velmi dobře až nadstandardně, vystupují jako partneři v azylové proceduře. IOM je schopna zajistit veškeré náležitosti ve velmi krátkých lhůtách oproti standardním osobním žádostem žadatelů. Pokud IOM realizuje cestu žadatele, je schopen zajistit v některých případech levnější letenky, než jsou komerční ceny. IOM realizuje repatriaci z prostředků Evropského uprchlického fondu.

⁵² Vlastní zpracování dle souhrnných statistických údajů Správy uprchlických zařízení MV ČR. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/ministerstvo/suz.html>> [cit. 1. 2. 2008]

Tab. č. 11: Přehled realizovaných repatriací ve spolupráci s IOM
(období 2002 - 2006)⁵³

ROK	IOM (počet osob)	SUZ (počet osob)	CELKEM
2002	105	369	474
2003	57	959	1 016
2004	165	385	550
2005	42	391	433
2006	120	231	351
CELKEM	489	2 335	2 824

3.6 Hospodaření Správy uprchlických zařízení

Správa uprchlických zařízení hospodaří s finančními prostředky ze státního rozpočtu a rovněž využívá finanční prostředky z Evropského uprchlického fondu. Finanční prostředky ze státního rozpočtu jsou (dle členění stanovených správcem kapitoly rozpočtu) určeny na zajištění péče o osoby v azylových zařízeních, zajištění zdravotní péče o zajištěné cizince a na zajištění humanitárních evakuací postižených osob - MEDEVAC.

SUZ hospodaří s veřejnými financemi, které by dle knižních teorií měly mít mimo jiné takovou vlastnost, že by měly podléhat veřejné kontrole. Pod pojmem „veřejná kontrola“ je tedy chápáno, že každý občan v naší zemi má právo (a dokonce i povinnost) buď přímo nebo prostřednictvím svých zástupců kontrolovat veřejnou volbu a důsledky jejího rozhodnutí. Musím však konstatovat, že získat informace o způsobu financování celého řízení o udělení mezinárodní ochrany a vše s tím související je pro běžného občana, ale i pracovníky státní správy z jiných institucí, velmi náročné se k takovým údajům dostat.

⁵³ Vlastní zpracování dle souhrnných statistických údajů Správy uprchlických zařízení MV ČR. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/ministerstvo/suz.html>> [cit. 1. 2. 2008]

Hospodaření SUZ se odvíjí v první řadě od počtu osob umístěných v azylových zařízeních. Od vstupu České republiky do Evropské unie rapidně ubývá žadatelů o mezinárodní ochranu v ČR. Některá azylová střediska se stávala postupně nevytížená. Na základě vyhodnocení počtu zabezpečovaných žadatelů o azyl a předpokládaného počtu žadatelů v dalších obdobích byla SUZ nucena nevytížená střediska postupně uzavírat. Jednalo se o pobytová střediska v Červeném Újezdu (Ústecký kraj), Seč (Pardubický kraj), Zbýšov (Jihomoravský kraj), Kašava (Zlínský kraj), Bruntál (Moravskoslezský kraj) a integrační azylové středisko Hošťka (Ústecký kraj). Opuštěné objekty byly po uplatnění nabídky v rámci resortu dále nabídnuty k odkoupení mimo resort. O některé objekty projeví zájem vězeňská služba či generální ředitelství cel. Zbytek objektů byl nabídnut na odkoupení soukromým firmám.

Dle sdělení pracovnice SUZ jsou nyní provozována tato azylová zařízení:

1) Přijímací střediska:

- letiště Praha – Ruzyně (hl. m. Praha) – s kapacitou 45 míst,
- Vyšní Lhoty (Moravskoslezský kraj) – s kapacitou 585 míst (v případě potřeby lze kapacitu zvýšit na 760 míst),
- Velké Přílepy (Středočeský kraj) – s kapacitou 109 míst.

Celková kapacita přijímacích středisek je tedy **739 míst**, v případě potřeby až 914 míst.

2) Pobytová střediska:

- Havířov (Moravskoslezský kraj) – s kapacitou 112 míst,
- Stráž pod Ralskem (Liberecký kraj) – s kapacitou 70 míst,
- Kostelec nad Orlicí (Pardubický kraj) – s kapacitou 275 míst,
- Zastávka u Brna (Jihomoravský kraj) – s kapacitou 227 míst.

Celková kapacita pobytových středisek je **684 míst**.

3) Integrační azylová střediska:

- Havířov – s kapacitou 78 míst,
- Stráž pod Ralskem – s kapacitou 48 míst,
- Zastávka u Brna – s kapacitou 61 míst,
- Jaroměř (Královéhradecký kraj) – s kapacitou 36 míst,
- Předlice (Ústecký kraj) – s kapacitou 44 míst.

Celková kapacita integračních azylových středisek je **267 míst**.

Dle statistik Správy uprchlických zařízení se skutečná využitelnost přijímacích a pobytových středisek pohybuje v průměru kolem 70 % a u integračních azylových středisek rovněž.

Obcím, kde je umístěno jakékoliv azylové zařízení, je vyplácen vládou stanovený finanční příspěvek. Pro rok 2007 byl usnesením vlády č. 63 ze dne 24. ledna 2007 stanoven příspěvek ve výši **Kč 8,-** za ubytovaného cizince v azylových zařízeních na osobu a pobytový den. SUZ tyto platby provádí čtvrtletně, a to na základě žádostí obcí zaslané prostřednictvím krajských úřadů. Peníze jsou ze SUZ převáděny na účty obcí zase prostřednictvím krajských úřadů. Dle sdělení SUZ tyto částky v průměru činí čtvrtletně celkem Kč 600 000,- až 800 000,- dle počtu osob umístěných v azylových zařízeních. Na konci roku (tj. účetního období) musí SUZ předvídat na další rok výši částky (tzn. např. $4 \times 800\,000 = \text{Kč } 3\,200\,000,-$) a zahrnout ji do předpokládaných celkových výdajů SUZ na další rok.

3.6.1 Základní údaje o rozpočtu SUZ a jeho čerpání

V souvislosti s celkovým vývojem počtu žadatelů o mezinárodní ochranu v České republice vláda Správě uprchlických zařízení rok od roku snižuje množství finančních prostředků. Jelikož objem peněz přidělovaný Ministerstvu vnitra je nedostatečný k pokrytí všech výdajů, je SUZ tlačena získávat peníze z jiných zdrojů – z Evropského uprchlického fondu (dále jen EUF). V roce 2006 se poprvé rozdělovaly prostředky z EUF. Tento dotační titul metodicky řídí a prostředky přerozděluje odpovědný orgán pro ČR – Odbor azylové a migrační politiky. EUF se tak stává podstatnou součástí finančních aktivit SUZ (mimo financování základních potřeb). V roce 2007 SUZ obdržela z EUF částku ve výši Kč 11,5 milionu, na rok 2008 získala Kč 15 milionů.⁵⁴

Čerpání finančních prostředků z EUF je samozřejmě podmíněno spolufinancováním aktivit z prostředků SUZ. Veřejná finanční podpora z EUF činí 75 % hodnoty projektu, 25 % se podílí příjemce. Finanční prostředky jsou každoročně čerpány na projekty, které slouží např. k rozšíření nabídky volnočasových aktivit pro žadatele o udělení mezinárodní

⁵⁴ Dle sdělení pracovnice SUZ MV ČR

ochrany a aktivity zaměřené na větší spolupráci a informovanost české veřejnosti, dále na projekty výtvarných dílen a rozšíření nabídky aktivit pro volný čas, prezentace a výstavnictví, také na programy komplexní psychosociální péče se zaměřením na aktivaci azylantů apod.

V následující tabulce uvádím přehled základních údajů o rozpočtu SUZ a o jeho čerpání v roce 2006 a v roce 2007:⁵⁵

⁵⁵ Vlastní zpracování dle Výroční zprávy SUZ MV ČR za rok 2006 a Komentáře SUZ k tabulkám pro vypracování závěrečného účtu kapitoly 314 – Ministerstvo vnitra za rozpočtový rok 2007

Tab. č. 12: Základní údaje o rozpočtu SUZ za rok 2006 a 2007 (v Kč)

Položky	Rozpočet r. 2006	Rozpočet r. 2007
Přidělený rozpočet	384 491 000	319 469 000
Příjmy celkem	64 571 000	38 545 000
<i>V tom:</i>		
Zapojení prostředků rezervního fondu z předchozího roku	60 633 000	15 621 000
Prostředky z Evropského uprchlického fondu	1 535 000	5 563 000
Prominutá sankce odvedená finančnímu úřadu	0	10 260 000
Nedočerpané prostředky v souvislosti s vyrovnáním se státním rozpočtem 2006	0	929 000
Příjmy z vlastní činnosti	0	731 000
Nedaňové příjmy	2 387 000	2 690 000
Kapitálové příjmy	16 000	2 751 000
<i>V tom:</i>		
Opožděná platba za prodej investičního majetku v roce 2005	16 000	0
Příjem za prodej vyřazeného služebního dopravního prostředku	0	13 000
Prodej v rámci sdružené investice	0	2 738 000
Výdaje celkem – v tom:	425 064 000	352 395 000
A. Běžné výdaje:		
Platy zaměstnanců	102 510 000	101 828 000
Ost. platby za proved. práce	7 625 000	4 554 000
Povinné pojist. placené zaměstnancům	37 267 000	36 127 000
Převod FKSP	2 050 000	2 036 000
Ostatní běžné výdaje	209 008 000	158 091 000
B. Výdaje na program reprodukce majetku	67 562 000	49 759 000
Převod do rezervního fondu	23 998 000	5 619 000

3.6.2 Příjmy Správy uprchlických zařízení, využití prostředků rezervního fondu

Finanční prostředky ze státního rozpočtu jsou SUZ přidělovány jako určitá část z rozpočtu Ministerstva vnitra, a to na rok dopředu. SUZ tedy musí na konci předešlého účetního období (na konci roku) ve spolupráci s OAMP a cizineckou policií předvídat na následující rok dopředu vývoj trendu počtu osob žádajících ČR o mezinárodní ochranu a budoucí výdaje na zabezpečení jejich potřeb. Na základě toho vláda Správě uprchlických zařízení přidělí prostřednictvím MV ČR finanční prostředky.

Celkový objem peněz, se kterými SUZ hospodaří, je tvořen z rozpočtových prostředků (určených na mzdy, investice, nákup neinvestičního majetku) a z prostředků Evropského uprchlického fondu. Z centrály SUZ v Praze jsou peníze přerozdělovány do azylových zařízení, nebo-li na jednotlivá „finanční místa“, která si vedou svoje účetnictví (obdobu vnitropodnikového účetnictví). Správa uprchlických zařízení má také možnost „účelové“ finanční prostředky, které v jednom roce neproinvestuje, převést do svého rezervního fondu na následující rok. Na první pohled by se zdálo, že je to velmi prozíravé, ale zřejmě opak je pravdou. SUZ s těmito „uloženými“ finančními prostředky v následujícím roce nemůže volně disponovat, je závislá na rozhodnutí vlády, zda čerpání prostředků z rezervního fondu povolí či nikoliv. SUZ musí vládu písemně žádat o uvolnění peněz. V praxi to funguje tak, že pokud je špatná bilance státního rozpočtu v tom daném období, vláda peníze z rezervního fondu neuvolní a mnohdy se stává, že peníze použije na „zalepení díry“ ve státním rozpočtu. Dochází tak k situaci, že pokud SUZ hodlá zaplatit za faktury svým dodavatelům z finančních prostředků z rezervního fondu a vláda tento úmysl nepovolí, následují sankce za opožděné platby ze strany dodavatelů a následně pak také sankce za porušení rozpočtové kázně ze strany České národní banky. Je to z toho důvodu, že SUZ musí částku k zaplacení odebrat z jiných částek a poté žádat vládu o navýšení finančních prostředků.

Například v roce 2006 SUZ musela provést odvod finančnímu úřadu za porušení rozpočtové kázně částku ve výši Kč 11 656 000,--. Proti tomuto platebnímu výměru podala SUZ odvolání, které bylo zamítnuto. Současně bylo finančním úřadem vyměřeno penále na částku Kč 10 697 000,--, které již SUZ neuhradila. Současně byla podána žádost o prominutí na Ministerstvo financí ČR. To Správě uprchlických zařízení vyhovělo a prominulo odvod a také částečně prominulo penále ve výši Kč 9 306 000,--. Na základě žádosti o vrá-

cení odvodu od finančního úřadu došlo v lednu 2007 ke skutečnému vrácení zaplaceného odvodu po odečtení neprominuté části penále na účet SUZ.

V závěru roku 2007 (28. prosince) obdržela SUZ na svůj běžný účet přeplatek za vyúčtování elektřiny v pobytovém středisku Červený Újezd a rovněž platbu za připojení k čističce. Celková částka ve výši Kč 19 618,-- již nemohla být převedena do rezervního fondu organizace z důvodu účetního uzavření účtů SUZ Českou národní bankou a byla bankou odvedena do státního rozpočtu.⁵⁶

3.6.3 Výdaje Správy uprchlických zařízení

V rámci přiděleného rozpočtu SUZ zabezpečuje jak běžný provoz azylových zařízení a zařízení pro zajištění cizinců, tak i realizaci investiční výstavby a rekonstrukční práce v těchto zařízeních.

V roce 2006 byly poprvé využity také finanční prostředky z Evropského uprchlického fondu. Z těchto prostředků SUZ spolufinancovala zřízení kuchyněk v ubytovacím objektu v pobytovém středisku Kostelec nad Orlicí, které umožňují obyvatelům pobytového střediska samostatnou přípravu stravy podle jejich národních zvyklostí a náboženského vyznání, a dále byly se zapojením prostředků EUF realizovány i další aktivity, jako např. programy volnočasových aktivit pro žadatele a poskytování vzdělávacích programů pro uznané azylanty.

Určujícím faktorem pro výdaje SUZ je počet zabezpečovaných žadatelů o mezinárodní ochranu, azylantů a cizinců umístěných v zařízeních pro zajištění cizinců. Z tohoto důvodu je jako průřezový meziroční ukazatel efektivity činnosti SUZ využíván „průměrný náklad na jednu zabezpečovanou osobu a pobytový den“, a to v poměru k vynaloženým ostatním běžným výdajům. Následující tabulka uvádí mimo výše uvedené také průměrný náklad na jednu zabezpečovanou osobu a pobytový den v poměru k celkovým běžným výdajům:⁵⁷

⁵⁶ Dle sdělení pracovnice SUZ MV ČR

⁵⁷ Vlastní zpracování dle údajů uvedených ve Výroční zprávě SUZ MV ČR za rok 2006 a dle sdělení pracovnice SUZ MV ČR za rok 2007

Tab. č. 13: Ukazatelé průměrných nákladů (v Kč) na jednu zabezpečovanou osobu a pobytový den za rok 2006 a 2007

	Rok 2006	Rok 2007
Počet fyzických pobytových dní celkem	455 050	321 074
Běžné výdaje celkem (Kč)	358 459 000	302 636 000
Ostatní běžné výdaje (Kč)	209 008 000	158 091 000
Podíl celkových běžných výdajů na 1 pobytový den/ 1 žadatel (Kč)	787,74	942,57
Podíl ostatních běžných výdajů na 1 pobytový den/ 1 žadatel (Kč)	459,30	492,38

Vysoký podíl v celkových běžných nákladech tvoří fixní náklady, tzn. že výše průměrných celkových výdajů na jeden pobytový den na jednoho žadatele je závislá také na podílu fixních nákladů v závislosti na počtu ubytovaných žadatelů v azylových zařízeních.⁵⁸

V roce 2007 vynaložila SUZ na svoji činnost prostředky v celkové výši Kč 352 395 000,--. Ve srovnání s rokem 2006 došlo k poklesu o Kč 72 669 000,--, tj. o 17 %. Pokles výdajů souvisí zejména se snížením počtu žadatelů o mezinárodní ochranu a zajištění cizinců v zařízeních pro zajištění cizinců, dále snížení počtu zaměstnanců (v roce 2006 měla SUZ průměrný stav zaměstnanců 452, v listopadu roku 2007 to bylo již 405 zaměstnanců) a řada úsporných opatření, což se odráží i ve značném snížení průměrných výdajů na jednoho zaměstnance, a to o 19,6 %. Dosažený průměrný plat jednoho zaměstnance v roce 2006 činil Kč 18 913,-- a v roce 2007 byl ve výši Kč 18 000,--.⁵⁹ Uvedený pokles platu jednoho zaměstnance byl způsoben tím, že SUZ v roce 2006 převzala od Policie ČR všechna zařízení pro zajištění cizinců včetně občanských zaměstnanců zde pracujících a suma finančních prostředků určená na platy zaměstnanců přidělená na daný rok ze státního rozpočtu zůstala bez navýšení.

⁵⁸ Viz Výroční zpráva SUZ MV ČR za rok 2006 a Komentář SUZ k tabulkám pro vypracování závěrečného účtu kapitoly 314 – Ministerstvo vnitra za rozpočtový rok 2007

⁵⁹ Dle sdělení pracovnice SUZ MV ČR a dle údajů uvedených ve výroční zprávě SUZ MV ČR 2006

V oblasti běžných výdajů bylo v roce 2007 čerpáno Kč 158 091 000,--, oproti roku 2006 došlo k poklesu o 14,4 %. Uspořené prostředky byly v průběhu roku 2007 postupně odváděny zpět k využití v rámci kapitoly ministerstva vnitra.

Běžné výdaje jsou tvořeny zejména výdaji na poskytování ubytovacích, stravovacích a dalších služeb žadatelům o udělení mezinárodní ochrany a zajištěným cizincům, výdaji na samotný provoz azylových zařízení a zařízení pro zajištění cizinců (materiál, technické vybavení, energie), výdaji za ubytování a stravování žadatelů o udělení mezinárodní ochrany v azylových zařízeních provozovaných na základě smlouvy, výdaji na zajištění bezpečnosti v jednotlivých azylových zařízeních a zařízeních pro zajištění cizinců, výdaji na zahraniční služební cesty zaměstnanců SUZ a náklady na dobrovolné repatriace žadatelů o udělení mezinárodní ochrany do zemí původu.

V oblasti běžných výdajů jsou zahrnuty také výdaje vynaložené v rámci schválených projektů z Evropského uprchlíckého fondu, jehož je SUZ konečným příjemcem.

Největší podíl výdajů tvoří náklady na energie spotřebovávané ve vlastních zařízeních, potraviny, ubytování a stravování žadatelů ve smluvních zařízeních, smluvní bezpečnostní služba zajišťující ostrahu v jednotlivých zařízeních, kapesné a příspěvky vyplácené žadatelům vyplývající ze zákona o azylu, program dobrovolných repatriací.

Specifickou část prostředků, vynaložených SUZ v oblasti běžných výdajů v roce 2006 a roce 2007 tvoří neinvestiční dotace na úhradu příspěvku obcím dle § 84 zákona o azylu. Tyto příspěvky jsou určeny na úhradu nákladů obce vynaložených v souvislosti s provozováním azylového zařízení na jejím území a jednotlivým obcím byly v roce 2006 a 2007 vyplaceny takto:

Tab. č. 14: Přehled příjemců příspěvků a jejich výše v Kč v roce 2006 a 2007⁶⁰

Příjemce	Rok 2006	Rok 2007
Obec Vyšní Lhoty	351 856	430 424
Statutární město Havířov	129 976	190 080
Město Bruntál	157 248	--
Obec Zastávka	228 648	923 048
Město Zbýšov	155 272	326 584
Obec Kašava	97 536	8 480
Městský obvod Ústí nad Labem – město(za AZ Předlice)	57 424	127 552
Obec Hošťka	19 360	11 776
Město Bělá pod Bezdězem	178 048	--
Město Kostelec nad Orlicí	298 056	746 650
Město Jaroměř	--	140 120
Obec Seč	121 352	4 400
Město Stráž pod Ralskem	115 984	431 792
CELKEM	1 910 760	3 340 906

V oblasti výdajů na financování programů reprodukce majetku bylo vyčerpáno Kč 49 759 000,--, z toho Kč 6 400 000,-- bylo financováno zapojením rezervního fondu roku 2006. Také byla v průběhu roku 2007 provedena analýza čerpání rozpočtu a potřeb v této oblasti a částka ve výši Kč 4 500 000,-- byla vrácena do rozpočtu kapitoly ministerstva vnitra. Oblast programů reprodukce majetku např. zahrnuje výstavby a opravy budov v azylových zařízeních, větší i menší opravy movitého a nemovitého majetku, rekonstrukce a doplnění oplocení areálů, úpravy vnitřního uspořádání budov apod.

Nečerpané neinvestiční prostředky za rok 2007 ve výši Kč 5 619 000,-- Správa uprchlických zařízení převedla do rezervního fondu, a to:

⁶⁰ Vlastní zpracování dle Výroční zprávy SUZ MV ČR za rok 2006 a dle sdělení pracovnice SUZ MV ČR

- zůstatek nečerpaných finančních prostředků určených na schválené projekty z Evropského uprchlického fondu ve výši Kč 3 179 000,--,
- na realizaci investičních akcí a s tím spojených neinvestičních nákladů ve výši Kč 140 000,--,
- ostatní provozní prostředky ve výši Kč 2 259 000,--,
- ze mzdových prostředků celkem Kč 76 000,--, z toho Kč 40 000,-- ze mzdových prostředků přidělených ze státního rozpočtu a Kč 35 000,-- ze mzdových prostředků Evropského uprchlického fondu.

Pro zajímavost uvádím, že SUZ má na rok 2008 přidělený rozpočet v celkové výši Kč 293 545 000,--, z toho je určeno na:

- platy zaměstnanců Kč 89 355 000,--,
- ostatní platby za provedené práce Kč 4 771 000,--,
- povinné pojistné Kč 31 274 000,-- ,
- FKSP Kč 1 787 000,--,
- ostatní provozní výdaje Kč 130 715 000,-- (z toho je Kč 1 300 000,-- určeno na program rozvoje zaměstnanců).

Výdaje SUZ lze rozdělit na tři základní kategorie: investice, mzdy a provozní výdaje. Výdaje zahrnuté do kategorie investice jsou financovány přímo centrálou SUZ v Praze. Dále jsou přímo centrálou v Praze hrazeny výdaje na tlumočníky, služby nevládních organizací, bezpečnostní služba v zařízeních. Přidělené finanční prostředky ze státního rozpočtu na jednotlivá finanční místa jsou určeny pouze na tzv. čistý provoz zařízení, tzn. stravu, energie, ubytovací služby, mzdy zaměstnanců, peněžní prostředky vyplácené žadatelům, které jim náleží dle zákona o azylu (Ministerstvo vnitra vyhláškou stanoví výši kapesného za kalendářní den podle věku žadatele a termíny výplaty kapesného):

- kapesné (v současné době činí **Kč 16** na osobu a den⁶¹, může být na základě vyvíjených aktivit žadatele ve prospěch ostatních žadatelů zvýšeno),

⁶¹ Viz Vyhláška č. 376/2005 Sb., ze dne 12. září 2005, kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylových zařízeních, výše kapesného a termíny jeho výplaty

- příspěvek na samostatné vaření ve střediscích, kde není společná jídelna. Příspěvek se dle zákona o azylu vypočítává jako **1,3 až 1,6 násobek** částky životního minima podle počtu osob v „domácnosti“. Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, stanoví částky životního minima od 1. 1. 2007 za měsíc v Kč následovně:

- pro jednotlivce 3 126,--
- pro první osobu v domácnosti 2 880,--
- pro druhou a další osobu v domácnosti, která není nezaopatřeným dítětem 2 600,--
- pro nezaopatřené dítě ve věku
 - do 6 let 1 600,--
 - 6 až 15 let 1 960,--
 - 15 až 26 let (nezaopatřené) 2 250,--

Příklad: Finanční příspěvek pro 2 dospělé a 2 děti ve věku 7 a 11 let bude činit:

Žadatel o udělení mezinárodní ochrany.....	Kč 3 126,--
Manžel/ka	Kč 2 880,--
2 děti	2 x Kč 1 960,--
CELKEM	Kč 9 926,--

4 osoby v domácnosti – celková částka je násobena koeficientem 1,4.....Kč 13 896,40

Jelikož se množí případy, že žadatelé přidělené finanční prostředky na samostatné vaření utrací za alkohol, přiklání se SUZ spíše k možnosti společného stravování v zařízeních. Dle sdělení pracovnice SUZ byla v roce 2007 na společné stravování vynaložena částka Kč 10 600 692,-- a na samostatné vaření částka Kč 10 594 917,--.

SUZ má velké mandatorní výdaje nezávislé na počtu osob umístěných v zařízeních. Velké výdaje tvoří energie, proto je SUZ nucena provádět úsporná opatření (např. do všech sprch byly nainstalovány tlačné ventily, na topná tělesa termostaty). Značné výdaje také tvoří výdaje na obnovu zničeného zařízení pokojů žadatelů (nábytek, světla, zásuvky). Také se stává, že zdemolované součásti zařízení žadatelé používají na sebepoškození nebo proti sociálním pracovníkům v azylových zařízeních (např. rozvodové dráty ze zásuvek či světel, proto musely být do všech zásuvek nainstalovány speciální fólie proti rozmontování). Z těchto důvodů musí být veškeré zařízení v pokojích odolné proti zničení, na což je vynakládáno větší množství peněz než na běžné zařízení. Jako další problém zde mohou zmínit kritiku SUZ ze strany ombudsmana, kterému se během návštěv v azylových zaříze-

ních nelíbilo, že na oknech v azylových zařízeních nevisí záclony. Pan ombudsman však vůbec nebere na vědomí, že z hlediska bezpečnosti samotných žadatelů, jejich spolubydlících a zaměstnanců je tato myšlenka zcela nepřipustná.

3.7 Spolupráce SUZ s obcemi, institucemi a veřejností

Největší prostor své činnosti SUZ věnuje akcím přímo v regionech, kde se jednotlivá azylová zařízení nachází. V rámci podpory bezproblémového soužití žadatelů a většinové populace je jedním z cílů SUZ prohlubování vztahů s obcemi, místními institucemi a veřejností, na jejichž území se azylová zařízení nacházejí. Za tímto účelem se setkávají zástupci SUZ se zástupci místních samospráv a dalších institucí. Cílem těchto setkání je zejména zajistit všeobecnou informovanost jak oficiálních zástupců místních samospráv, tak nepřímo obyvatel v lokalitách azylových zařízení, a tím napomoci zlepšení vztahů mezi minoritní a majoritní společností. Spolupráce se zástupci místních samospráv je jednou z důležitých aktivit SUZ. Podpora, která se SUZ dostává od místních samospráv, je jedním z podstatných faktorů úspěšného fungování jednotlivých zařízení. Setkání také napomáhají prevenci potenciálních problémů a jejich případnému řešení.

V rámci spolupráce se vzdělávacími institucemi nabízí SUZ studentům možnost výkonu odborných stáží a praxí v pobytových a přijímacích střediscích. Stážisté získají zkušenosti se specifickým druhem sociální práce, širší veřejnost pak jejich prostřednictvím může zvýšit své povědomí o uprchlické problematice, což napomáhá překonání souvisejících předsudků. Za spolupracující vzdělávací instituce je třeba zmínit v první řadě Katedru výtvarné výchovy Pedagogické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, která se dlouhodobě podílí na organizování výtvarných projektů SUZ a pořádá také výtvarné pobytové kurzy, kterých se účastní žadatelé – převážně děti – z pobytových středisek společně se studenty.

Pro pobytová střediska se staly tradicí Dny otevřených dveří, kde mají místní občané možnost setkat se s žadatelí. Návštěvníkům je nabídnuta možnost blíže se seznámit s jejich kulturou a zvyky. Setkání také napomáhají prevenci potenciálních problémů a jejich případnému řešení.

Mezi nejvýznamnější mezinárodní a nevládní organizace a vzdělávací instituce, s nimiž SUZ spolupracuje patří Kancelář Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

(UNHCR) se sídlem v Praze, zmiňovaná Katedra výtvarné výchovy se sídlem v Brně, Mezinárodní organizace pro migraci se sídlem v Praze, Občanské sdružení ADRA se sídlem v Praze, Organizace pro pomoc uprchlíkům se sídlem v Praze, Poradna pro integraci se sídlem v Praze, Poradna pro uprchlíky se sídlem v Praze, Sdružení Česká katolická charita a její subjekty (tzn. arcidiecézní, diecézní, oblastní či městské charity v místech azylových zařízení) se sídlem v Praze a Sdružení občanů zabývajících se emigranty se sídlem v Brně.

Činnost SUZ má ze své podstaty mezinárodní souvislosti, proto spolupracuje s mnoha zahraničními subjekty, ať se již jedná o partnerské organizace z jiných zemí odpovědné za přijímání žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, nebo o mezinárodní organizace zabývající se problematikou azylové migrace.

Spolupráce s partnerskými organizacemi má především charakter výměny informací a zkušeností a organizování výměnných stáží. Kooperace tohoto druhu se rozvinula zejména v rámci neformální sítě ENARO (European Network of Asylum Seeker Reception Organizations), sdružující několik evropských organizací přijímajících žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Potřeba vytvořit organizační strukturu, která by umožňovala efektivnější výměnu zkušeností a odborných znalostí, vyplynula z politiky Evropské unie směřující k harmonizaci přijímacích systémů v členských zemích. První pracovní setkání se uskutečnilo v únoru roku 2002 v Amsterdamu za účasti zástupců České republiky, Belgie, Dánska, Nizozemí a Švédska. K zakládajícím členům se později připojily ještě organizace z Finska, Irska, Itálie, Malty, Norska, Španělska, Švýcarska a Velké Británie.

ENARO si klade za cíl prosazovat společně standardy pro přijímání žadatelů o udělení mezinárodní ochrany a podporovat spolupráci zainteresovaných institucí, výměnu informací a zkušeností. Základní metodou jsou výměnné pracovní stáže zaměstnanců zúčastněných organizací. Program je na evropské úrovni hodnocen velice pozitivně, a lze proto očekávat, že se ENARO v dohledné době rozroste ještě o další členy.⁶²

⁶² Dle sdělení pracovnice SUZ MV ČR

III. PROJEKTOVÁ ČÁST

4 MOŽNOSTI LEGISLATIVNÍCH, EKONOMICKÝCH A PROCESNÍCH ZMĚN V AZYLOVÉ PROCEDUŘE A HOSPODAŘENÍ SUZ MV ČR

Vývoj migrace kopíruje jak situaci ve světě, tak přijímaná opatření v rámci celé Evropské unie, opatření v rámci České republiky a také opatření jejích sousedních států.

Česká republika se stejně jako další postkomunistické státy stala vyhledávanou zemí pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Nehledě na to, že by snad zvyšující se přitažlivost našeho státu pro osoby ze třetích zemí bylo možno interpretovat jako doklad úspěchů provázejících budování demokratické a prosperující společnosti, vyplývají pro náš stát z naznačených migračních trendů určité závazky. Česká republika je jakožto signatář příslušných mezinárodních konvencí povinna přezkoumat každou žádost o udělení mezinárodní ochrany podanou cizím státním příslušníkem nebo osobou bez státní příslušnosti a zajistit těmto osobám naplnění základních životních potřeb po dobu, kdy je jejich žádost posuzována.

Azylová a migrační politika v našem státě je v kompetenci Ministerstva vnitra ČR a jeho složek, tzn. Odboru azylové a migrační politiky, který zajišťuje zejména výkon státní správy v oblasti azylu a migrace, integrace azylantů, dále Policie České republiky – Služby cizinecké policie, která zajišťuje především oblast režimu víz a pobytu cizinců a Správy uprchlických zařízení, jež má v kompetenci hlavně provoz azylových zařízení a zařízení pro zajištění cizinců.

Jelikož všechny uvedené složky jsou orgány státní správy, každá jejich činnost musí být upravena v legislativních normách. Zjednodušeně řečeno, státní orgány mohou vykonávat pouze to, co jim zákon dovoluje. Tímto jsou do celého soukolí azylové problematiky taktéž vtaženy i orgány moci výkonné, soudní a zákonodárné. Pro jakýkoliv návrh legislativní změny musí existovat hlavně politická vůle „něco“ v této oblasti zlepšit, a to ze strany zástupců občanů našeho státu. Při rozhovorech s pracovníky OAMP a SUZ jsem se bohužel přesvědčila o opaku. V následujícím textu navrhuji několik změn dotýkajících se slabých míst azylové procedury na našem území, které vnímám jakožto zástupce jedné složky, která má v kompetenci azylovou a migrační problematiku.

4.1 Délka pobytu žadatelů o udělení mezinárodní ochrany na území ČR a možnosti zmírnění jejích dopadů

Žadatele o udělení mezinárodní ochrany na našem území je možné podle délky jejich pobytu na našem území rozdělit do tří základních skupin.

4.1.1 První skupina žadatelů a návrh na legislativní změnu

První skupinu tvoří ti, kteří Českou republiku využívají jako zastávku na cestě ze země původu do dalších (vyspělejších) států Evropské unie. Tato skupina zde pobývá krátce, Česká republika je pro ni zemí tranzitní a nebuduje si zde k žádným místům nebo institucím hlubší vztah. Azylovou procedurou tato skupina pouze legalizuje svůj pobyt na území České republiky a to jí poskytuje čas k přípravě další cesty. Žadatelé z této skupiny nečekají na výsledek azylového řízení. Jakmile mají k pokračování v cestě vše „připraveno“, opouští pobytová střediska do „soukromí“ (což jim zákon o azylu dovoluje), k dalším pohovorům se již dále nedostavují a na základě toho se celé azylové řízení žadatele zastaví a tímto ukončí. Žadatelé v drtivé většině případů nemají žádný cestovní doklad (tento by stejně po na celou dobu řízení do udělení rozhodnutí museli odevzdat OAMP), tudíž nemají problém jej dostat zpět. Žadatel podle zákona o azylu však do doby vydání rozhodnutí nesmí cestovat za hranice ČR. V souvislosti se vstupem ČR do Schengenského prostoru a s tím spojené zrušení kontrol na státních hranicích, se tyto osoby mohou snáze dostat do dalších států a tím do své cílové stanice. Tímto se sice dopouští přestupku a riskují zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany, ale pravděpodobnost, že žadatele zadrží policejní orgány v jakémkoliv státě, je úměrná „zisku“ žadatelů, tj. dosažení svého cílového státu. Žadatel dostane v uvedeném státě správní vyhoštění na několik let dle jejich vnitrostátních právních norem a podle Dublinské úmluvy je vrácen jako žadatel o udělení mezinárodní ochrany v České republice zpět na naše území. V ČR je žadatel za tento přestupek udělena pokuta do Kč 2 000,-- (§ 93, odst. 6, zákona o azylu) a řízení o udělení mezinárodní ochrany je podle § 25, písm. h), zákona o azylu, zastaveno vydáním rozhodnutí Odborem azylové a migrační politiky. Odbor azylové a migrační politiky musí současně s rozhodnutím vydat závazné stanovisko, zda vycestování cizince je možné, zda neexistují podle § 179, zákona o pobytu cizinců, překážky vycestování (pojem vysvětlen na straně 42). Pokud je vycestování cizince možné, policie mu udělí výjezdní příkaz k opuštění ČR a cizinec je povinen ve stanové lhůtě z našeho území vycestovat. Výjezdní příkaz je doklad,

který policie vyznačuje z moci úřední. Slouží pouze pro účel legalizace pobytu; opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území ČR po dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů, a k vycestování z území ČR. Doba přechodného pobytu cizince na výjezdní příkaz nesmí být delší než 60 dnů, dobu pobytu stanoví a ve výjezdním příkazu vyznačuje policie. Znamená to tedy, že cizinec po zastavení a ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany má legalizovaný pobyt pouze pro území ČR, nikoliv pro území ostatních států Schengenu, přes které by měl vycestovat ze Schengenského prostoru. Cizinec si musí v době uvedené ve výjezdním příkazu vyřídit Schengenské vízum za účelem průjezdu přes ostatní státy. V praxi to tedy znamená, že cizinec si v uvedené době žádné vízum na zastupitelském úřadě nevyřídí a jelikož se může volně pohybovat na našem území, v drtivě většině případů dobrovolně z území ČR nevycestuje a po uplynutí lhůty ve výjezdním příkazu zde pobývá nelegálně nebo se pokusí znovu o vstup na území jiného sousedního státu. Zde je situace jednoznačná; pokud cizince v rámci pobytové kontroly zadrží policie na našem území, bude se jednat o nelegální pobyt a cizinec bude vyhoštěn až na 3 roky.

Problematickou je taktéž druhá varianta závazného stanoviska od OAMP - cizinec nemůže z území ČR vycestovat z důvodu existujících překážek jeho vycestování. Znamená to tedy, že cizinec musí na území ČR zůstat a z toho důvodu mu policie vyznačí podle zákona o pobytu cizinců (§ 33) vízum nad 90 dnů za účelem strpění pobytu, které lze vydat až na 1 rok. Pokud bude i nadále trvat stejný účel, pro který bylo vízum uděleno, je možné jej několikrát prodloužit. Tímto má cizinec opět na velmi dlouhou dobu, mnohdy i na několik let, legalizovaný pobyt na našem území a možnost neomezeného pohybu na území ČR. V době platnosti víza se cizinci opět pokouší o nelegální vstup na území jiného státu nebo podle § 68 zákona o pobytu cizinců žádají po 5 letech nepřetržitého pobytu na našem území o povolení k trvalému pobytu v České republice.

Návrh na legislativní změnu u první skupiny žadatelů

Žadatelé z první skupiny zůstávají na našem území a tedy i v pobytových střediscích řádově maximálně několik měsíců. SUZ s touto skupinou žadatelů má určité výdaje, které ovšem ona sama neovlivní. Česká republika je vázána mezinárodními úmluvami a má tedy povinnost každou podanou žádost o udělení mezinárodní ochrany posoudit.

Vzhledem k této skupině žadatelů by bylo vhodné ustanovení paragrafového znění zákona o pobytu cizinců na území ČR zpřísnit a tím docílit zlepšení situace. Z důvodu

možné žádosti o povolení k trvalému pobytu by byla vhodná a žádoucí změna konkrétně v § 75, uvedeného zákona, kde je vymezeno, ve kterých případech se žádost o povolení trvalého pobytu zamítá. V tomto paragrafu je mimo jiné uvedeno, že žádost se zamítne, pokud cizinec je zařazen do informačního systému smluvních států. Zde je myšlen Schengenský informační systém, nebo-li SIS. Jelikož každý stát Schengenu si sám reguluje, které údaje do SIS zařadí a které nikoliv, a tedy které údaje zpřístupní všem státům Schengenu, navrhuji doplnit do § 75 ještě navíc text: „Žádost o povolení trvalého pobytu se zamítá, pokud je cizinci uděleno vízum nad 90 dnů za účelem strpění pobytu z důvodu zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany podle § 25, písm. h), zákona o azylu, a to bez ohledu na délku nepřetržitého pobytu na území.“ To znamená, že cizinec by musel území ČR opustit ihned, jakmile by pominuly překážky jeho vycestování, například i po 5 letech jeho pobytu u nás.

Závažným problémem také zůstává možnost, schopnost a beze sporu zájem cizince vyřídit si pro své vycestování z území ČR ve lhůtě uvedené ve výjezdním příkazu vízum nebo víza za účelem průjezdu přes jiné státy Schengenu a tedy opuštění schengenského prostoru. Jelikož ze strany cizinců evidentně není zájem vyřídit si potřebné náležitosti, bylo by vhodné, aby OAMP v závislosti na vydaném rozhodnutí o zastavení řízení administrativně vyřídilo na zastupitelských úřadech potřebná víza pro průjezd cizince schengenským prostorem a ve spolupráci s policií zajistilo vybavení cizince vízovými náležitostmi. Cizinci by vzniklé náklady byly připsány k úhradě. Pokud by cizinec neměl peníze na úhradu, vznikl by mu tak dluh vůči České republice, který by byl předmětem dalšího vymáhání stejně jako např. pokuty či náklady řízení. Tím by se samozřejmě zvýšily výdaje Ministerstva vnitra, ale na druhou stranu by se zamezilo nelegálnímu pobytu cizince na našem území, jeho páchaní přestupků či trestných činů v souvislosti nelegálním pobytem, chránil by se veřejný zájem a vnitřní pořádek v zájmu České republiky i celého Schengenského prostoru.

4.1.2 Druhá skupina žadatelů a návrh na legislativní změnu

Druhá skupina žadatelů využívá azylovou proceduru a pobytová střediska jako zájem pro výdělečné aktivity na území České republiky. Tato skupina pobývá na území ČR delší dobu, získává kontakty s místním obyvatelstvem, proniká do místních sociálních struktur, někdy má i zájem zůstat na našem území natrvalo. Jádrem této skupiny však tvoří

lidé, kteří přijeli pouze za výdělkem a následně se vracejí do země původu. Azylová procedura je pro ně legalizací pobytu. Tito žadatelé se soustřeďují pouze na hledání pracovních příležitostí, neúčastní se téměř žádných výukových kurzů a nemají zájem o dění kolem sebe. Žadatelé z této skupiny téměř nikdy nevyhovují podmínkám pro udělení mezinárodní ochrany. Například: ukrajinský státní příslušník je při pobytové kontrole policií zadržen z důvodu uplynutí doby platnosti víza za účelem zaměstnání. Cizinci jsou si dobře vědomi skutečnosti, že za tento přestupek jim hrozí správní vyhoštění z území České republiky na několik let. Cizinec tedy obratem, ještě před vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění, požádá o mezinárodní ochranu. Vzhledem k povinnosti stanovenou zákonem o azylu policie musí zahájit řízení o udělení mezinárodní ochrany a cizinec má opět na našem území legalizovaný pobyt.

Návrh na legislativní změnu u druhé skupiny žadatelů

Druhá skupina je však nejpalčivější skupinou, protože se v tomto případě jedná o tzv. „účelovky“. Na první pohled by se mohlo zdát, že tyto případy lze vyřídit během několika týdnů, maximálně měsíců, ale opak je pravdou. Velmi často se táhnou řádově několik let. Důvodem je podávání řádných a mimořádných opravných prostředků proti rozhodnutím vydávaných ve věci. Tak se do procesu azylové procedury dostávají i krajské soudy a Nejvyšší správní soud. V této fázi záleží na vytíženosti soudů v ten daný okamžik a na schopnostech a možnostech soudů ve věci rozhodnout. Cizinci v době podání žalob a kasačních stížností pobývají na našem území již na vízum za účelem strpění pobytu. Takže v praxi nastává situace, že po tuto dobu zde pracují „načerno“. Dále dochází k tomu, že než Nejvyšší správní soud vydá konečné rozhodnutí o kasační stížnosti, délka nepřetržitého pobytu žadatele na území České republiky dosáhne např. 4 let a tento žadatel si na cizinecké policii požádá podle § 67, zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, o udělení trvalého pobytu. Uvedený paragraf však předpokládá pro podání této žádosti ukončené řízení o udělení mezinárodní ochrany. Vzhledem k tomu, že řízení o kasační stížnosti není ukončeným řízením, cizinecká policie žádost zastavuje na základě předběžné otázky k Odboru azylové a migrační politiky.

Vzhledem k uvedené druhé skupině žadatelů je ustanovení § 3b zákona o azylu poněkud nešťastné. Tento paragraf ukládá policii povinnost informovat osobu v zařízení pro zajištění cizinců o možnosti požádat o mezinárodní ochranu. Zákon také v § 3a, písme-

no a), bod 4, vymezuje, že cizinec nemůže požádat o mezinárodní ochranu v případě zajištění za účelem jeho předání nebo průvozu podle mezinárodní smlouvy nebo právního předpisu Evropského společenství. Navrhovala bych rozšířit tento paragraf o další taxativní vymezení, kdy není přípustné podat žádost v zařízení pro zajištění cizinců, a to o případy nelegálního pobytu na území České republiky po uplynutí platnosti předchozích víz (udělených cizineckou policií nebo na zastupitelských úřadech v zahraničí), hlavně víz za účelem zaměstnání. Z těchto důvodů by policie neměla mít povinnost cizince informovat o možnosti požádat o mezinárodní ochranu. Tito cizinci vstoupili na území ČR v době platnosti víza z ekonomických důvodů, nikoliv z důvodů vymezených pro mezinárodní ochranu v zákoně o azylu, tudíž je jejich žádost zcela zjevně nedůvodná a prokazatelná ihned bez jakéhokoliv řízení.

4.1.3 Třetí skupina žadatelů a návrh na legislativní změnu

Třetí skupina žadatelů o udělení mezinárodní ochrany je tvořena uprchlíky, kteří vyhovují konvenci z roku 1951. Jejich pohnutky, proč požádali o azyl právě v České republice, jsou různorodé, ale velmi často zde hraje roli otázka přístupu či překážek vstupu do České republiky ze země původu, sociální kontakty, které zde žadatel měl (známí, příbuzní) a představa přiměřených životních podmínek v demokratickém státě. Skupina si zde vytváří jakousi perspektivou do budoucna. Azylová procedura pro tyto žadatele znamená příslib nového života v České republice a legalizaci pobytu v zemi, kde s větší nebo menší pravděpodobností hodlají zůstat. Tito žadatelé se snaží pochopit společenské dění v České republice a načerpat o tomto státě co nejvíce informací, jsou často účastníky výukových kurzů. Z této skupiny se nejčastěji stávají osoby s uděleným statutem azylanta. Přesto je i v této skupině celá řada lidí, kterým se zdá málokterá činnost smysluplná. Jediný jasně definovaný smysl pobytu v pobytovém středisku je čekání na okamžik, kdy se rozhodne o dalším osudu žadatele. Pro někoho je tímto klíčovým okamžikem přechod hranic do ekonomicky vyspělejších států Evropské unie, pro jiného „pouhé“ rozhodnutí azylového řízení. Vzhledem k tomu, že další vývoj vlastního osudu je pro mnoho žadatelů o azyl nejistý, poznamenává to jejich vlastní aktivitu.

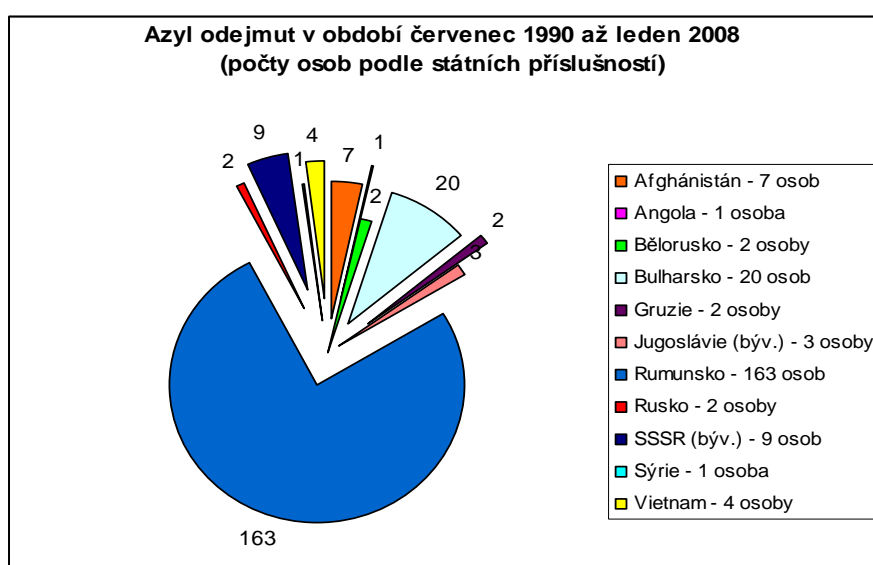
Návrh na legislativní změnu u třetí skupiny žadatelů - azylantů

Třetí skupina zůstává v České republice v mnoha případech natrvalo, tato skupina má oprávněné důvody žádat o mezinárodní ochranu (tyto důvody jsou poměrně snadno

prokazatelné), ale i přesto trvá celé řízení poměrně dlouho, zpravidla více jak jeden rok. Žadatelům z této skupiny je ve většině případů udělen azyl. Tento statut není dle zákona o azylu neměnný. Azyl lze podle § 17 uvedeného zákona také odejmout, a to z důvodů taxativně vymezených (viz výše s. 39). Statistiky Správy uprchlických zařízení hovoří jednoznačně. Každoročně je v mnoha případech azyl také odejmut. V období let 1990 až 2007 byl odejmut azyl ve 214 případech z celkového počtu udělených azylů 3 268.

Graf č. 6: Odejmutý azyl v období červenec 1990 – leden 2008

(počty osob podle státní příslušnosti)⁶³



Příčinou jsou důvody objektivní (např. azylant nabyt nového státní občanství, a má proto možnost požívat ochrany tohoto státu nebo azylant může užívat ochrany státu, jehož je státním občanem, poněvadž důvody pro udělení azylu pominuly apod.), ale také subjektivní (např. azylant dobrovolně znovu využil ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo státu posledního trvalého bydliště nebo před udělením azylant uvedl nepravdivé údaje anebo zamlčel skutečnosti podstatné pro zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí apod.). Pro závažné porušení pobytových podmínek azylanta tedy zákonná úprava existuje. Taktéž jsou v zákoně o azylu v § 93, odst. 3, upraveny některé přestupky azylantů, ale tato úprava se

⁶³ Vlastní zpracování dle statistik OAMP ke dni 31. 1. 2008

v celku zabývá přestupky v oblasti dokladů azylanta, dále pobyt mimo území ČR, provedením identifikačních úkonů nebo neoprávněného se zdržování v azylovém zařízení.

Úpravu přestupku „o úmyslném poškození majetku azylového zařízení nebo ostatních ubytovaných“, uvádí zákon o azylu pouze v § 93, odst. 2, který se týká žadatelů o udělení mezinárodní ochrany. Za uvedený přestupek lze žadateli o udělení mezinárodní ochrany uložit pokutu do Kč 2 000,-- a celá věc je „vyřízena“. Další otázkou zůstává vymahatelnost uložené pokuty. Pokud žadatel nedisponuje vlastními finančními prostředky, pokutu nezaplatí. Žadatelé podle zákona o azylu ovšem pobírají kapesné ve výši Kč 16,-- za kalendářní den a tato částka je vyplácena jedenkrát měsíčně, tzn. Kč 480,-- za 30 dní. Jelikož tuto částku žadatelé mají libovolně k dispozici a utrácí ji v mnoha případech za zbytečnosti (např. cigarety, alkohol), navrhovala bych v případě finančního dluhu žadatele legislativní změnu v zákoně o azylu, aby bylo možné odebrat pobírané kapesné na zaplacení uvedených nedoplatků. Pokud by žadatel např. spáchal přestupek či trestný čin krádeží za účelem získání finančních prostředků pro „osobní potřebu“, okamžitě by bylo ukončeno řízení o mezinárodní ochraně a žadatel by si musel vyřídit přijetí v jiném státě. Všechny nezaplacené dluhy žadatelů navrhuji zavést do Cizineckého informačního systému. V současné době jsou zde vedeny pouze nedoplatky ve správním řízení, tzn. náklady řízení ve výši Kč 1000,-- udělené cizinci podle § 73, odst. 5, správního řádu.

Výše uvedenou úpravu přestupku „o úmyslném poškození majetku azylového zařízení nebo ostatních ubytovaných“ však zákon o azylu postrádá u odst. 3, § 93, týkající se azylantů. Azylanti ničí majetek SUZ v integračních azylových střediscích a také v integračních bytech, které jsou jim v dobré víře poskytnuty státem. Ve všech případech ničení majetku se jedná o vybavení koupelen, pokojů a kuchyní a v případě bytů se jedná i o celkově zdemolované byty. Dle sdělení pracovnice SUZ žadatelé a azylanti každoročně zničí uvedený majetek řádově za několik milionů korun. Tyto opravy a dovybavování hradí v plné výši SUZ.

Pro zlepšení uvedeného problému navrhuji v odst. 2, § 93, vyjmout slovo „úmyslně“, neboť úmysl se při přestupku velmi těžko dokazuje. Dále navrhuji doplnit k § 93, odst. 3, zákona o azylu text: „Azylant se dopustí přestupku tím, že poškodí majetek azylového zařízení nebo ostatních ubytovaných a dále majetek svěřený mu do užívání“. Jelikož doplněný text v odst. 3, by dle stávající úpravy odst. 6 (který stanoví sankce za přestupky uvedené v § 93) byl postižitelný, postačí zde doplnit text: „Osoba, která způsobila uvedenou

škodu na majetku, je povinna tuto nahradit, a to ve výši ceny majetku v době jeho zničení“. Opět i v těchto případech bych navrhovala výši těchto finančních závazků zavést do Cizineckého informačního systému.

Vzhledem k podmínkám, které v České republice panují v oblasti trhu s byty a za jakých je přidělováno sociální bydlení občanům státu, je státní integrační program určený pro azylanty relativně velkorysý. Přesto neřeší otázku bydlení azylantů bezzbytku. Dle sdělení pracovnice SUZ azylanti na byty často dlouho čekají, a to déle než jeden rok. V současné době jsou byty přiděleny zhruba jedné třetině uznaných azylantů, ostatní si zajistili bydlení sami nebo žijí v integračních střediscích.

V případě integračních bytů, kde jsou mezi Ministerstvem vnitra ČR a azylanty uzavírány nájemní smlouvy na dobu 1 roku, by bylo vhodné dát legislativní změnou v případě nepřizpůsobivších se azylantů ministerstvu možnost vypovědět smlouvu dříve (např. azylant by musel opustit integrační byt nejpozději do 2 měsíců od doručení výpovědi) a tímto dát šanci těm, kteří si samostatného bydlení budou skutečně vážit.

4.1.4 Návrh na zlepšení vymahatelnosti finančních závazků imigrantů

V předchozím textu jsem nastínila problém vymahatelnosti uložených pokut žadatelům o udělení mezinárodní ochrany podle zákona o azylu.

S vymáháním finančních nedoplatků cizinců (kam spadají např. i náklady řízení podle správního řádu) mám své osobní zkušenosti. Jako zástupce správního orgánu jen mohu konstatovat, že pravděpodobnost vymožení uvedených nedoplatků je v současné době téměř mizivá. Velkým nedostatkem a s tím spojená snížená pravděpodobnost vymožení nedoplatků vůči České republice je roztržitost vymáhání pokut, nákladů řízení, nákladů spojených se správním vyhoštěním apod. V této oblasti působí několik orgánů státní správy, a to:

- cizinecká policie – která vybírá a vymáhá např. náklady řízení uložené cizímu státnímu příslušníku podle § 73, odst. 5, správního řádu, dále
- celní úřady - které vybírají a vymáhají např. pokuty uložené cizincům podle zákona o azylu,
- OAMP – který vyúčtovává náklady spojené s pobytem cizince na našem území v souvislosti se správním vyhoštěním atd.

Nedostatečná je taktéž evidence dlužných částek a zpřístupnění těchto údajů všem zainteresovaným orgánům státní správy. To znamená například pokud je při pobytové kontrole policií zadržen nelegálně pobývajícím cizinec, policie v cizineckém informačním systému mimo jiné zjistí pouze finanční dluh cizince vůči policii podle správního řádu – náklady řízení. Už ale nezjistí, že cizinec má třeba nedoplatek vůči státu z uložené pokuty podle zákona o azylu, kterou vybírá a vymáhá celní orgán.

Zde tedy navrhuji, aby veškeré finanční závazky cizince vůči České republice uložené mu podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, dále podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a podle zákona č. 500/2004, správní řád, byly zavedeny do cizineckého informačního systému. Následně při zjištění cizince, např. při pobytové kontrole, by bylo možné kontaktovat i ostatní zainteresované orgány a podle daných okolností postupovat dále při vymáhání nedoplateků.

Při evidování nedoplateků v cizineckém informačním systému je ovšem důležitá i zpětná vazba. To znamená, pokud by se některému státnímu orgánu podařilo vymoci jakoukoliv vyšší dlužné částky cizince, musel by tuto skutečnost dát na vědomí „správci“ evidence dlužné částky cizince v cizineckém informačním systému, aby mohla být ze systému vymazána.

4.1.5 Návrh na zkrácení správního řízení

Procedura správního řízení s žadateli o udělení mezinárodní ochrany je v našich podmínkách velmi zdlouhavá, což má samozřejmě nejen právní a sociální dopady, ale také dopady ekonomické. Zdlouhavost v celém správním řízení je dána především rozhodovacím procesem u krajských soudů a u Nejvyššího správního soudu při podávání řádných a mimořádných opravných prostředků proti záporným rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany ze strany žadatelů o mezinárodní ochranu. Dle zákona o azylu mají lhůty pro vydání svých rozhodnutí pouze složky Ministerstva vnitra, tzn. policie a OAMP. Soudy jsou v této věci nezávislé a nemají tedy stanoveny žádné lhůty pro vydání svých rozhodnutí. Velkým nedostatkem je také ta skutečnost, že u soudů nejsou vyčleněni soudci pro azylovou problematiku, kteří by se na ni svým způsobem „specializovali“ a tudíž byly schopni ve velmi krátké době kvalifikovaně rozhodnout. Zde tedy platí „pravidlo“, že kterému soudci je spis náhodně přidělen, ten rozhoduje.

Jelikož azylové právo již dnes není pouze vnitrostátní záležitostí, ale záležitostí minimálně na evropské úrovni, neboť ČR je vázána mezinárodními smlouvami, a tudíž je toto právo stále více komplikovanější, navrhuji v této oblasti, aby soudy přehodnotily průběh procesu v rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím a byli vyčleněni konkrétní soudci na oblast mezinárodní ochrany. Tím by nemusely před vydáním svých rozhodnutí sáhodlouze studovat všechny právní normy, týkající se mezinárodní ochrany, a byly by schopni rozhodnout v podstatně kratší době.

Urychlení celého řízení o udělení mezinárodní ochrany je rozhodně žádoucí, a to nejen pro urychlení a zefektivnění integračních procesů azylantů, ale také řízení samotné dezintegruje žadatele ze společenského života, je pro něho psychickou zátěží a vytváří podmínky, kdy se stává zcela závislý na institucích státu. Jedinec, který dlouhodobě žije pod ochranou totální instituce, ztrácí schopnost řešit samostatně vlastní problémy a má tendenci nečinně čekat na pomoc zvenčí. Pasivní přístup k vlastnímu životu, ke kterému vede zdlouhavé čekání na rozhodnutí o udělení azylu, se pak přenáší i do integračního procesu.

Z ekonomického hlediska by zkrácení celého řízení o udělení mezinárodní ochrany u první a hlavně u třetí skupiny žadatelů o „pouhý“ 1 měsíc výrazně snížilo výdaje Správy uprchlických zařízení na stravu, ubytování, případné dobrovolné repatriace apod., tedy „ostatní běžné výdaje“ (které jsou pro SUZ variabilními náklady). Jestliže průměrné ostatní běžné náklady na 1 žadatele a jeden pobytový den v pobytovém středisku činí Kč 492,38, po vynásobení 30, tj. průměrným počtem dní v měsíci, dostaneme částku Kč 14 772,-- za 1 měsíc pobytu jednoho žadatele. Vezmeme-li tedy v úvahu průměrný počet ubytovaných žadatelů v pobytových střediscích v roce 2007, což bylo 562 osob, celková uspořené částka by činila Kč 8 301 864,--. Tyto uspořené peněžní prostředky mohou být účelně vynaloženy na jiné aktivity, např. na vzdělávací kurzy ubytovaných žadatelů, zajištění volnočasových aktivit žadatelů (sportovních, kulturních apod.), na vzdělávací kurzy pro zaměstnance, na různé akce zaměřené na rozvíjení vztahů mezi imigranty a českou veřejností.

Vzhledem k dlouhé azylové proceduře a specifickým podmínkám, ve kterých žadatelé o mezinárodní ochranu žijí, mají tyto osoby po celou dobu řízení pocit nejistoty a jsou psychicky unaveni. Mnohé psychické problémy se dostávají z nedostatku činnosti, nudy, pocitu prázdnoty a často z těchto důvodů dochází k poškozování zařízení ve střediscích. Žadatelé by měli být více zapojováni do jakýchkoliv činností, ať už činností prospěšných

pro ostatní spolubydlící nebo činností, kterými budou také finančně motivováni. Jak jsem již uvedla v předchozím textu, žadatelé v současné době dostávají od státu denně Kč 16,-- na osobu a den jako kapesné. S touto částkou mohou volně disponovat, ale také by si z ní měli hradit např. jízdné na cestě k odbornému lékaři. Tuto částku však žadatelé utratí, např. za cigarety a alkohol, a důležité výdaje, např. zmíněné jízdné, pak hradí opět SUZ. Žadatelé by tedy měli mít možnost „přivydělat si“ např. drobnými pracemi. V současné době existuje v azylových zařízeních velmi málo možností výkonu takových prací. Pracovníci azylových středisek se snaží vypomoci alespoň tím, že zaměstnávají azylanty ve svých zařízeních (např. jako pomocné síly v kuchyni, v úklidu apod.). Počet míst, která mohou azylová zařízení nebo další instituce Ministerstva vnitra nabídnout, je však velmi omezený.

Zde bych navrhovala, aby nevládní organizace zabývající se imigranty, zajistili v rámci svých možností pro žadatele drobné práce, které mohou vykonávat přímo v zařízeních, např. tvorba různých papírových výrobků, navlékání korálků, výroba hraček z různých materiálů, výroba různých drobných bytových doplňků apod. Za odvedenou práci by samozřejmě dostali zapláceno a tyto prostředky by měli ke své osobní potřebě.

4.1.6 Návrh na zlepšení průběhu integrace azylantů do společnosti

V případě azylantů a jejich integrace do společnosti není situace nikterak utěšující. Integrace by měla být chápána jako oboustranný proces, založený na nutném kontaktu imigrantů a cílové společnosti.

Důvodem, proč se integrací azylantů zabývat, je mimo jiné fakt, že společnost může tímto způsobem předcházet mnoha negativním jevům, které ze špatné či neúspěšné integrace mohou vyplývat. Jsou to dlouhodobá nezaměstnanost, bezdomovectví, sociální izolace jedinců i skupin, v extrémním případě vznik uzavřených etnických komunit stojících mimo společnost, které jsou centry negativních společenských jevů, jako je třeba organizovaný zločin. Kromě toho může společnost na brzké a hladké integraci azylantů výrazně profitovat ať už kulturně, sociálně nebo ekonomicky, přičemž tato hlediska nelze od sebe nikdy zcela jednoznačně oddělit. Například z ekonomického hlediska je zřejmé, že výdělečně činný azylant, plátcé daní a sociálního zdravotního pojištění je pro společnost „přínosnější“ než azylant odkázaný na dávky sociální péče a státní sociální podporu. Každý takový příklad úspěšné integrace má blahodárný vliv i na nazírání společnosti na azylanty, ač nositele odlišné kultury a zvyků, a tím i na přijímání dalších cizinců českou společností.

Dobře namířená investice do průběhu integrace azylanta (ať již se jedná o finanční podporu bydlení, poskytování jazykových a rekvalifikačních kurzů či podporu těch organizací, které se integrací zabývají) tak z celkového hlediska znamená nejen podporu individuálního uplatnění azylanta, obohacení a oživení života konkrétní městské či vesnické komunity, ale i eliminaci negativních tendencí v celé společnosti.

Možnosti zaměstnání azylantů jako jeden z článků integrace do společnosti předznamenává jejich kvalifikace, jazykové schopnosti a umístění integračního azylového střediska nebo integračního bytu. Dle sdělení pracovníka OAMP velká část azylantů nemůže sehnat stálé zaměstnání, pracují jen příležitostně jako nekvalifikovaní sezónní dělníci. Kvalifikovanou práci azylanti získávají obtížně. Jedním z důvodů je jistě i malá znalost češtiny.

Jednou z cest, jak zvýšit zaměstnanost azylantů, je rekvalifikace a státní programy pro zvýšení zaměstnanosti cizinců v rámci státního integračního programu.

Státní integrační program je opatření, které by mělo především pomáhat při integraci azylantů do české společnosti a působit jako prevence proti jejich sociálnímu vyloučení. Dle mého názoru je však i zde nutné proti poskytnutým nějakým výhodám požadovat závazek určitých aktivit ze strany samotného imigranta. Za jeho dobu lze považovat i současný písemný souhlas azylanta se zařazením do státního integračního programu, který některé podmínky definuje, avšak ty se týkají jen absolvování základního kurzu českého jazyka a souhlasu s podmínkami, za nichž je možné získat či odmítnout nabízený integrační byt, respektive podmínek setrvání či naopak ukončení účasti ve Státním integračním programu. Základem „skutečného integračního kontaktu“ by však měly být přesně definované a splnitelné závazky imigranta a zajištění spravedlivého a nediskriminačního prostředí, nabídka služeb, jichž může azylant využít, zkrátka celý komplex aktivit a jim odpovídajících služeb. Míra závazků jedné i druhé strany by si měly vzájemně odpovídat – např. nelze požadovat po azylantovi, aby se do dvou let naučil plynule česky, pokud neexistují dostatečně kvalitní a dostupné kurzy českého jazyka. Pokud by nebyly vzájemné závazky vyvážené, riziko, že se azylanti do takového programu nezapojí, se jen zvyšuje se všemi z toho vyplývajícími negativními důsledky.

Zmiňované nabízené aktivity by stát mohl iniciovat buď sám nebo je delegovat na nevládní či neziskové organizace zabývající se imigranty v naší zemi (tj. Sdružení zabývající se emigranty, Organizace na pomoc uprchlíkům atd.). Proces decentralizace a těsnější

spolupráce s nestátními a neziskovými organizacemi by byla, dá se říci, cesta správným směrem, neboť by byla příslibem větší flexibility a operativnosti programů. Systémové změny ve státním integračním programu by zároveň umožnilo řešení situace v místě, kde azylanti již fakticky nastoupili integrační proces. Aktivita by tedy měly zahrnovat např. kurzy pro:

- * zdokonalování mluveného a písemného projevu v češtině,
- * orientaci v naší zemi, v systému státních a regionálních úřadů a institucí různého druhu (včetně škol a zdravotnických služeb),
- * orientaci v právech a povinnostech azylantů,
- * dosažení detailnější orientace na trhu práce, orientaci v nabídkách různých rekvalifikačních kurzů ze strany úřadů práce,
- * osvojení si počítačovou gramotnost, např. při výuce zaměřené tématicky,
- * získání praktických dovedností, nezbytných k úspěšnému hledání způsobu obživy, zaměstnání,
- * osvojení si aktivního řešení společenských situací, se kterými si azylanti dostávají do kontaktu v každodenní životní praxi,
- * výuku dalšího cizího jazyka,
- * hlubší porozumění právním normám, zejména v oblasti pracovního práva a cizinecké legislativy,
- * kvalifikované imigranty (vysokoškolsky vzdělané), napomoci jim při uznání jejich vzdělání za platné na našem území a osvojení si české odborné terminologie.

Obecně jde o to, aby kurzy azylantům otevřely cestu k osamostatnění, lepšímu porozumění vztahům v naší společnosti, podpořily jejich komunikační dovednosti a v neposlední řadě zvýšily šance na uplatnění jejich kvalifikace na trhu práce. V konkrétní podobě by výuka v kurzech, určených těmto imigrantům, měla být více individualizovaná, vycházet vstříc jejich uvědomovaným nedostatům i cíleným požadavkům. Dokonce by některá zaměření výuky mohla být pro účastníky i volitelná. Tento typ, například pokračovacích kurzů, by už měl či mohl být účastníky honorován. Jestliže je první absolventi vyhodnotí jako užitečné, bude to ten nejlepší základ marketingové strategie poskytovatelů kurzů. Absolvování tohoto typu kurzů už by pak rozhodně mělo být doloženo certifikátem (osvědčením), minimálně o jazykové (české, cizojazyčné), případně dalších kompetencích

absolventa. Aby kurzy byly navštěvovány, musí se bezesporu dostat do povědomí azylantů. Informace o nich by tedy mohly být šířeny např. prostřednictvím regionálního tisku, regionálního televizního vysílání nebo prostřednictvím letáků. Navrhované kurzy by mohly být částečně hrazeny ze zdrojů Evropského sociálního fondu a částečně ze státního rozpočtu České republiky.

Za prioritu v procesu integrace je beze sporu považovaný jazyk. Pro člověka, který chce u nás žít, není možné, aby byl neustále závislý na tlumočnickovi. Myslím si, že určitá znalost jazyka je nutná. Pokud vezmeme v úvahu, že např. cizinci, kteří v České republice žádají o trvalý pobyt, mají povinnost složit zkoušku z českého jazyka, která je dle obtížnosti zvládnutelná a nikoho nediskriminuje na základě inteligence. Je to úroveň, kterou u nás musí zvládnout i žák speciální základní školy, je to úroveň zaměřená na komunikaci na poměrně základní úrovni. Člověk se znalostí češtiny na této úrovni je schopen bez problémů zvládnout situace jako například nakupovat, objednat se k zubaři, vyplňovat formuláře, sledovat zprávy, vytvářet a udržovat sociální a profesionální kontakty s ostatními lidmi apod. Cílem je, aby člověk dokázal komunikovat, nikoliv být v komunikaci bezchybný.

Ceny kurzů češtiny se na našem trhu liší. V průměru cena na jednu osobu vychází kolem Kč 80,-- za hodinu při velikosti skupiny 8 až 10 studentů.

V současné době v mnoha případech jsou azylanti žijící v integračních azylových zařízeních a integračních bytech odkázáni na sociální podpory od státu. Tato sociální podpora by neměla být poskytována „zadarmo“. Každá poskytnutá sociální podpora by měla mít (vzhledem k výše uvedenému) svou „protihodnotu“. Azylanti už i v současné době mají určité možnosti, jak se vzdělávat, jak rozvíjet svou kvalifikaci. Zmiňovaná protihodnota by mohla být dána účastí na kurzech, tedy zvyšováním svého potenciálu. Pokud by se azylant nezapojil do žádného vzdělávacího kurzu, měl by mít povinnost odpracovat určitý počet hodin ve prospěch obce pod vedením obecního či městského úřadu dle místa jejich pobytu. Práce by zahrnovala např. úklid obecního prostranství, úklid v okolí obcí, údržbu travnatých ploch, v zimě údržbu chodníků, a další drobné práce. Azylanti by se alespoň touto cestou dostali do kontaktu s lidmi, denním používáním češtiny by si zdokonalili její úroveň a vytvořili by si pracovní návyky. V případě nezájmu o jakoukoliv aktivitu by byla azylantovi sociální dávka výrazně snížena.

Jak jsem uvedla již v předchozím textu Správa uprchlických zařízení každoročně pořádá dny otevřených dveří v pobytových střediscích, kde si veřejnost může prohlédnout azylová zařízení zevnitř a občané mohou strávit čas s žadateli, ochutnat jídla z jejich národních kuchyní, prohlédnout si výrobky z jejich výtvarné dílny, účastnit se sportovních utkání apod. Tato setkání umožňují vytvořit si pozitivní přístup mezi žadateli a veřejností. Je opravdu velká škoda, že SUZ se v této oblasti zaměřuje pouze na obce či místa, kde se azylová střediska nachází. Tuto činnost by rozhodně měla rozšířit i na vzdálenější okolí, to znamená, aby žadatelé měli možnost navštívit i jiná města či obce a předvést zde své aktivity na společných setkáních s občany. Vždyť tato místa mohou v budoucnu být místem jejich pobytu v rámci státního integračního programu. Tato setkání by rozhodně prospěla i mnoha obecním zastupitelstvům v rozhodování a odbourání různých předsudků, proč se jako obec zapojit nebo nezapojit do státního integračního programu v nabídce integračních bytů azylantům.

V souvislosti s celosvětovým vývojem migrace se ani naše země do budoucna rozhodně nevyhne přílivu migrantů z jiných zemí. Jelikož migrantů s přiznaným postavením azylanta na našem území neustále přibývá, tito se začleňují do naší společnosti, děti azylantů navštěvují různé stupně našich škol, navrhuji tedy také změnu ve výukových osnovách základních a středních škol. Touto, dá se říci, osvětou by se předcházelo i negativním společenským jevům u dětí a mládeže v pohledu na imigranty v naší zemi. Konkrétně navrhuji zahrnout do výuky předmětu Občanská výchova vzdělávání žáků v oblasti lidských práv (samozřejmě ve zjednodušené podobě) v oblasti migrace na našem území. Vhodná by byla taktéž spolupráce škol s organizacemi a centry zabývajícími se výchovou k lidským právům s následnou možností poskytnutí těmito organizacemi materiálů nutných pro kvalitní výuku a školení pedagogů občanské výchovy v této oblasti.

Pro orientaci doporučuji promítání filmů, přednášky, diskuze se žáky na téma uprchlictví, přímé setkání s migranty například v pobytových střediscích apod.

4.2 Hospodaření státní správy a možnosti jejího zefektivnění

Skutečnost, jakým způsobem se dostávají finanční prostředky v oblasti mezinárodní ochrany ke konečnému příjemci – Správě uprchlických zařízení, není nikterak povzbuzující-

cí. „Zkostnatělý“ způsob hospodaření s penězi ve státní správě není ani zde žádnou výjimkou.

Jak jsem již uvedla v jedné z předchozích kapitol, SUZ financuje svou činnost z peněžních prostředků přidělených ze státního rozpočtu a prostředků z Evropského uprchlického fondu (EUF). Každá běžná soukromá organizace by všechny peněžní prostředky vedla v jednom podnikovém účetnictví na - k tomu určených - účtech. Bohužel ve státní správě je situace složitější. Prostředky z EUF, které jsou určeny Správě uprchlických zařízení na předem doložené a schválené programy pro žadatele a azylanty, se k SUZ dostávají přes Ministerstvo financí a dále pak přes Odbor azylové a migrační politiky MV. Peníze z EUF jsou jednak účetně vedeny na Ministerstvu financí (dále jen MF) v systému ISPROFIN a podruhé jsou účetně vedeny u Ministerstva vnitra v systému SAP. V obou systémech musí vynaložené položky samozřejmě účetně korespondovat, SUZ musí Ministerstvu financí prostřednictvím OAMP účetně dokládat každou postupně účelně vynaloženou korunu. Situaci ovšem komplikuje skutečnost, že SAP a ISPROFIN nemají jednotlivé účetní položky nazvány shodně, každá položka má jiný kód. ISPROFIN má položky nazvány obecněji. Dochází tedy k tomu, že při účtování do obou systémů se „odhaduje“, pod jaký kód by se určitá částka měla zaúčtovat. Aby se zabránilo tomu, že částky budou několika pracovníky zaúčtovány pod různé položky, dělá toto účetnictví pouze jedna pracovnice SUZ. Tudíž nastává situace, že tato osoba je ve své práci nezastupitelná. Pokud dojde k účetní chybě v ISPROFIN, musí Správa uprchlických zařízení požádat MF o přeúčtování. Nedočerpané peněžní prostředky z EUF se po skončení účetního období vrací zpět na účet EUF do Bruselu.

Vzhledem ke zbytečné složitosti toku finančních prostředků z EUF k SUZ a také dvojí evidenci bych navrhovala, aby peníze z EUF byly přeúčtovány prostřednictvím MF přímo na účet SUZ. Tedy aby MF bylo pouze zprostředkovatelem příjmu finančních prostředků z EUF na účet SUZ. Jelikož u každé koruny či eura z EUF musí být písemně doložena účelnost vynaložení, je zbytečné vynaložené peníze účtovat ve dvou systémech, tzn. v ISPROFIN (který je stejně nepřehledný) a SAP, a stačila by pouze roční kontrola uzávěrek účtů SUZ a také průběžné kontroly během roku, ať už ze strany MF nebo OAMP.

Problémem je taktéž v čerpání peněžních prostředků přidělených ze státního rozpočtu. Správě uprchlických zařízení vede bankovní účty Česká národní banka (dále jen ČNB). ČNB může Správě uprchlických zařízení otevřít účet pouze na měsíc dopředu, a to

na základě tzv. „limitky“, nebo-li žádosti o otevření účtu. Limitku musí SUZ bance zasílat na každý měsíc v roce samostatně. Pokud peníze určené na jeden měsíc SUZ nestačí, musí opět požádat banku o posílení rozpočtu na daný měsíc. V případě účetní uzávěrky ke konci roku musí SUZ České národní bance zaslat všechny účty a příkazy k úhradě do 20. prosince, po tomto datu je banka nepřebere. Do 31. prosince musí i zarezervovat peníze převodem do rezervního fondu. Dle sdělení pracovnice SUZ je pro ně lepší do uvedené doby zaúčtovat všechny položky, byť špatně, a poté zaplatit se zpožděním a riskovat následné penále, než aby SUZ přišla o přidělené finanční prostředky v daném roce.

Vzhledem k tomu, že zmiňované placené penále ze strany SUZ jsou nezanedbatelné částky, řádově v milionech korun, je přímo žádoucí tento stále se opakující stav změnit. Tyto nežádoucí platby se týkají všech daňových poplatníků v našem státě.

Dalším problémem (který jsem již v předchozím textu nastínila) je uvolňování peněžních prostředků z rezervního fondu SUZ. Účetně celá transakce probíhá následovně: SUZ písemně požádá vládu o uvolnění peněžních prostředků ze svého rezervního fondu → v případě kladného vyřízení vláda uvolní tyto prostředky a dojde k navýšení příjmového účtu státního rozpočtu → poté jsou peníze uvolněny na účet SUZ.

SUZ musí předkládat návrh svého rozpočtu na další rok již v červnu předchozího účetního období, je tedy velmi obtížné stanovit přesnou částku rozpočtu, kterou bude potřebovat. Pokud v prosinci daného roku nestihne, vzhledem k dodacím lhůtám zakázek, uhradit nějaké faktury a ČNB jí peníze zablokuje a vrátí zpět do státního rozpočtu, zatěžuje to nepředvídaně finanční účet SUZ v následujícím roce.

V případě účtu „rezervní fond“ bych tedy navrhovala zcela zásadní změnu v systému čerpání peněz: všechny finanční prostředky, které SUZ před koncem daného účetního období, tj. na konci prosince neutratí, převést do jejího rezervního fondu (a neodvádět zpět do státního rozpočtu). V následujícím účetním období by jí rezervní fond byl k dispozici stejným způsobem jako je tomu u soukromých firem. V případě SUZ jsou stejně na tomto účtu odvedeny peněžní prostředky, které mají své určité upotřebení, musí tedy být účelově investovány. SUZ by tak mohla z fondu bez problémů uhradit své závazky hned na začátku dalšího účetního období a tím by se vyhnula zbytečnému placení penále od svých dodavatelů. SUZ by tak ušetřila mnohamilionové částky daňových poplatníků za placení penále.

ZÁVĚR

Problematika migrace a azylu je fenoménem mezinárodního významu, který má zásadní dopady do nejrůznějších oblastí společenského, hospodářského a politického života země. Institut azylu slouží lidem, kteří potřebují z určitých a zásadních důvodů pomoc jiných států.

V souvislosti s celkovým vývojem ve světě se mění i úroveň migrace a tím i podmínky pro udělování azylu nejen v České republice. Azylová problematika na území ČR nemá dlouhou tradici proti jiným státům Evropské unie, příslušné státní orgány ČR se snaží systematictěji a dlouhodoběji ovlivňovat některé migrační a integrační jevy a snaží se vytvářet potřebná opatření v praxi.

V rozsahu diplomové práce není možné obsáhnout všechny skutečnosti ke zpracování tématu mezinárodní ochrany a azylu, proto jsem svoji práci pojala spíše jako celkový či obecný pohled na azylovou proceduru vedený snahou seznámit čtenáře s problémem v těch nejzákladnějších bodech. Jelikož jakákoliv činnost, ať státního nebo soukromého sektoru, se neobejde bez vynaložení finančních prostředků, považovala jsem za důležité seznámit čtenáře s procesem financování azylové procedury na našem území.

Při analýze problému a zpracování své diplomové práce jsem dospěla k závěru, že díky legislativní, procesní a také ekonomické složitosti azylové procedury na našem území je velmi důležitý zájem a snaha o zlepšování slabých míst v celém procesu a kreativita všech jednotlivých zainteresovaných složek v problematice azylu, tzn. kreativita Správy uprchlických zařízení, Odboru azylové a migrační politiky, cizinecké policie, vládních a nevládních organizací, a v neposlední řadě také státu, tj. vlády, soudů ale také parlamentu.

Taktéž se mi potvrdily i mé pracovní hypotézy, které jsou uvedeny na samém počátku diplomové práce. Proces azylové procedury není nikterak jednoduchou záležitostí a je třeba jí věnovat neustálou a velkou pozornost, zejména jejím slabým místům. Nezpochybnitelnou a velmi důležitou úlohu v celém procesu mezinárodní ochrany má mimo jiné i Správa uprchlických zařízení, jakožto orgán hospodařící s přidělenými peněžními prostředky v oblasti mezinárodní ochrany, ale také jakožto orgán, který fyzicky provozuje azylová zařízení a stará se o imigranty nejen po stránce materiální, ale i po stránce sociální a psychologické. Proto je třeba do budoucna věnovat SUZ nadále pozornost, nejen v oblasti financování a jeho zefektivnění, ale také v oblasti odborného rozvoje jejích zaměstnanců. Je žádoucí hledat stále nové peněžní zdroje financování výukových programů pro imigran-

ty a také zdroje pro zabezpečení tuzemských a zahraničních studijních programů a pobytů pro zaměstnance Správy uprchlických zařízení, aby i nadále mohla poskytovat svým klientům dostatečnou péči. Důležitými zdroji financování jsou již v současné době peněžní zdroje z evropských fondů, jako je Evropský uprchlický fond a Evropský sociální fond.

V projektové části diplomové práce jsem navrhla několik možných legislativních, ekonomických a procesních změn, které by napomohly k řešení některých problémů v celém procesu azylové procedury v České republice. Dále zde navrhuji možnosti zmírnění některých negativních jevů v integraci imigrantů do české společnosti a zlepšení jejich integrace.

Bez povšimnutí v oblasti mezinárodní ochrany ovšem nemohl zůstat ani proces toku finančních prostředků se státního rozpočtu a z evropských fondů ke konečnému příjemci – Správě uprchlických zařízení a způsobu jejich čerpání. Proto i v této oblasti navrhuji některé možné změny.

Dle mého názoru jednoduché řešení azylové otázky rozhodně neexistuje, ale je nutné hledat potřebná východiska a adekvátní řešení, i když každý návrh bude mít vždy své problémy a svá omezení. Přijatelným východiskem by, podle mého názoru, nebyla ani přehnaná represe. Zpřísnění kontroly nad vstupem, pobytem a pohybem cizinců musí jít ruku v ruce s lidským, humanitárním přístupem k těm, kdož pomoc a podporu skutečně potřebují a hledají.

Naše poměrně mladá demokracie není na scéně tak dlouho, aby se mohla chlubit tím, že vše sama zvládne. Nebude tedy ostudou, pokud Česká republika využije dobrých rad, školení, instruktáží a zkušeností imigračních úředníků a policíí států Evropské unie a metodiky Úřadu Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky či Mezinárodní organizace pro migraci.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Klimeš, K. *Slovník cizích slov*. Praha: SPN, 1981, 4. vydání, 791 s. ISBN 14-473-87

Krejčí, K. *Policie České republiky, Služba cizinecké a pohraniční policie*. Praha: Themis, 2004, 1. vydání, 35 stran. ISBN 80-7312-035-6

UNHCR. *Situace uprchlíků ve světě*. New York: Oxford University Press Inc., 1997, 302 s. ISBN 0-19-829309-9

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

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

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních lidských práv a svobod

Usnesení vlády ze dne 4. ledna 2006 č. 5 o zabezpečení integrace azylantů a osob požívajících doplňkové ochrany v roce 2006

Usnesení vlády ze dne 20. prosince 2006 č. 1463 o zabezpečení integrace azylantů a osob požívajících doplňkové ochrany v roce 2007

Usnesení vlády ze dne 24. ledna 2007 č. 63 o Zásadách pro poskytování příspěvku obci na úhradu nákladů obce vynaložených v souvislosti s azylovým zařízením na jejím území

Vyhláška č. 376/2005 Sb., ze dne 12. září 2005, kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylových zařízeních, výše kapesného a termíny jeho výplaty

Dublinská konvence přijatá v Dublinu dne 15. 6. 1990

Nařízení rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. 2. 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států

Nařízení rady (ES) č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000, o zřízení „EURODACu“ pro porovnávání otisků za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy

Nařízení komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003 stanovující podrobná pravidla pro provádění Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 stanovující kritéria a mechanismy pro určení členského státu odpovídajícího za přezkoumání žádosti o azyl podané v jednom z členských států státním příslušníkem třetí země

Protokol týkající se právního postavení uprchlíků přijatý v New Yorku dne 31. 1. 1967

Úmluva o právním postavení uprchlíků přijatá v Ženevě dne 28. 7. 1951

Ministerstvo vnitra ČR. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz.html>> [cit. 10. 2. 2008]

Ministerstvo vnitra ČR. *Statistiky*. Dostupný z WWW:

<<http://www.mvcr.cz/statistiky.html>> [cit. 10. 2. 2008]

Odbor azylové a migrační politiky. Počet dublinských případů za období květen 2004 – listopad 2007. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/statistiky.html>> [cit. 10. 2. 2008]

Odbor azylové a migrační politiky. *Počet žadatelů o mezinárodní ochranu podle roků a měsíců zahájení řízení – červenec 1990 - prosinec 2007*. Dostupný z WWW: <http://www.mvcr.cz/statistiky/2007/uprchlici09/8zpm_09.html> [cit. 1. 2. 2008].

Odbor azylové a migrační politiky. *Procentní kvóty pro kraje ve věci zajištění bydlení v roce 2004*. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/uprchlici/2pr89uv04.html>> [cit. 20. 7. 2004]

Odbor azylové a migrační politiky. *Procentní kvóty pro kraje ve věci zajištění bydlení v roce 2005*. Dostupný z WWW:

<http://www.mvcr.cz/2003/odbor/oamp/usneseni104/priloha2_odbor_info.html>
[cit. 1. 4. 2005]

Poradna pro uprchlíky. ECONNET. *Nové pořádky azylového zákona*. Dostupný z WWW:

<<http://www.nno.ecn.cz>> [cit. 20. 7. 2004]

Správa uprchlických zařízení. Dostupný z WWW:

<<http://www.mvcr.cz/ministerstvo/suz.html>> [cit. 1. 2. 2008]

Správa uprchlických zařízení. *Integrace azylantů - Statistiky (počty přidělených bytů, množ-*

ství peněz). Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr/ministerstvo/suz.cz>>
[cit. 10. 2. 2008]

Správa uprchlických zařízení. *Organizační struktura*. Dostupný z WWW:

<<http://www.mvcr.cz/ministerstvo/suz.html>> [cit. 27. 1. 2008]

Komentář SUZ k tabulkám pro vypracování závěrečného účtu kapitoly 314 - Ministerstvo vnitra za rozpočtový rok 2007

Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh závěrečného účtu kapitoly 314 – Ministerstvo vnitra ČR za rok 2006*. Praha: MV ČR, 2007, 221 s. Č.j. EKO-7-40/07-2007

Pokyn ředitele Policie České republiky Služby cizinecké a pohraniční policie
č. 103/2006 ze dne 1. 9. 2006 k problematice azylu

Správa uprchlických zařízení MV ČR. *Výroční zpráva Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra za rok 2006*. Praha: SUZ MV ČR, 2007, 28 s.

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

ADRA	Občanské sdružení zabývající se emigranty
AFIS	Kriminalistický systém k rychlé identifikaci osob a neznámých mrtvol
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
ČSFR	Česká a Slovenská Federativní Republika
ENARO	European Network of Asylum Seeker Reception Organizations (neformální síť několika evropských organizací)
EU	Evropská unie
EUF	Evropský uprchlický fond
EURODAC	Evropská daktyloskopická databáze žadatelů o mezinárodní ochranu
FKSP	Fond kulturních a sociálních potřeb
IOM	Mezinárodní organizace pro migraci
ISPROFIN	Účetní informační systém používaný u MF ČR
LSS 3000	Pracovní stanice se systémy AFIS a EURODAC
MEDEVAC	Humanitární evakuace postižených osob
MF ČR	Ministerstvo financí České republiky
MPSV ČR	Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky
MŠMT ČR	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky
MV ČR	Ministerstvo vnitra České republiky
OAMP	Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky
OPU	Organizace pro pomoc uprchlíkům
OSN	Organizace spojených národů
SAP	Účetní informační systém používaný u MV ČR
SIP	Státní integrační program
SOZE	Sdružení občanů zabývajících se emigranty
SSSR	Svaz sovětských socialistických republik
SUZ MV ČR	Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky
UNHCR	Úřad vysokého komisaře Organizace spojených národů

SEZNAM SCHÉMÁT

Schéma č. 1 Organizační struktura Správy uprchlických zařízení MV ČR.....	53
---	----

SEZNAM GRAFŮ

Graf č. 1 Pracovní zařazení zaměstnanců SUZ k 7. 11. 2007	54
Graf č. 2 Počet žadatelů o udělení mezinárodní ochrany v ČR podle roků zahájení řízení (červenec 1990 – prosinec 2007)	56
Graf č. 3 Žadatelé o udělení mezinárodní ochrany v letech 1990 – 2007 (v %)	56
Graf č. 4 Žadatelé o udělení mezinárodní ochrany v letech 1990 – 2007 podle světadílů (v %).....	57
Graf č. 5 Azyl udělen v letech 1990 – 2007 (v %)	57
Graf č. 6 Odejmutý azyl v období červenec 1990 – leden 2008.....	92

SEZNAM TABULEK

Tabulka č. 1	Počet dublinských případů za období květen 2004 – listopad 2007	20
Tabulka č. 2	Odlišnost institutů „azyl“ a „doplňková ochrana“	24
Tabulka č. 3	Výše dotace na čisté nájemné azylantovi (v Kč) na rok 2006 a 2007	62
Tabulka č. 4	Výše dotace na rozvoj infrastruktury obce (v Kč) na rok 2006 a 2007	62
Tabulka č. 5	Procentní kvóty pro kraje k zajištění bydlení azylantů v letech 2006 a 2007.....	63
Tabulka č. 6	Počet uzavřených smluv, počet integrovaných osob a výše uvolněných finančních prostředků v období od roku 1994 do 31. prosince 2005.....	64
Tabulka č. 7	Celkové finanční prostředky na zabezpečení integrace azylantů v letech 2006 a 2007.....	65
Tabulka č. 8	Přehled celkového počtu žadatelů o mezinárodní ochranu a repatriovaných osob (období 1996 – 2006).....	68
Tabulka č. 9	Přehled nákladů na dobrovolnou repatriaci (období 1996 – 2006).....	69
Tabulka č. 10	Počet repatriovaných osob podle způsobu dopravy (období 1996 – 2006)..	70
Tabulka č. 11	Přehled realizovaných repatriací ve spolupráci s IOM (období 1996 – 2006).....	71
Tabulka č. 12	Základní údaje o rozpočtu SUZ za rok 2006 a 2007 (v Kč)	75
Tabulka č. 13	Ukazatelé průměrný nákladů na jednu zabezpečovanou osobu a pobytový den za rok 2006 a 2007.....	78
Tabulka č. 14	Přehled příjemců příspěvků a jejich výše v Kč v roce 2006 a 2007	80

SEZNAM PŘÍLOH

- P I Základní právní normy v oblasti azylu
- P II Protokol
- P III Prohlášení o úmyslu požádat v České republice o mezinárodní ochranu
- P IV Čestné prohlášení cizince o totožnosti
- P V Čestné prohlášení o totožnosti osob mladších 18 let
- P VI Vízum
- P VII Povolení k pobytu
- P VIII Průkaz žadatele o udělení mezinárodní ochrany
- P IX Výjezdní příkaz
- P X Žádost o udělení mezinárodní ochrany
- P XI Cestovní průkaz totožnosti
- P XII Průkaz povolení k pobytu azylanta
- P XIII Cestovní doklad

PŘÍLOHA P I: ZÁKLADNÍ PRÁVNÍ NORMY V OBLASTI AZYLU

- * Dublinská konvence,
- * Nařízení rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádostí o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států,
- * Nařízení evropského parlamentu a rady (ES) č. 562/2006, ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex),
- * Úmluva o právním postavení uprchlíků (tzv. Ženevská konvence) a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků – ve sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.,
- * Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona číslo 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- * Zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád), azylové řízení ze své povahy vykazuje jisté odchylky od této obecné úpravy, obsahuje tedy úpravu speciální a správní řád zde platí podpůrně.

PŘÍLOHA P II: PROTOKOL

Orgán cizinecké policie

Č.j.

..... dne

Protokol

Dne se dostavil(jméno a příjmení),
nar. státní příslušník č. cestovního dokladu,
poslední místo bydliště v cizině a do protokolu učinil
toto prohlášení:

.....
.....
.....
.....

.....
podpis policisty

.....
podpis cizince

.....
podpis tlumočnicka

**Příloha P III: PROHLÁŠENÍ O ÚMYSLU POŽÁDAT V ČESKÉ
REPUBLICCE O MEZINÁRODNÍ OCHRANU**

Prohlášení

..... dne

Příjmení, jméno

Narozen

Státní příslušnost

Poslední místo bydliště v cizině

Číslo cestovního dokladu

Děti

Prohlášení cizince:

.....
.....
.....
.....
.....

podpis cizince

Příloha P IV: ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ CIZINCE O TOTOŽNOSTI

Čestné prohlášení

Tímto čestným prohlášením osvědčuji svou totožnost ve smyslu § 3d, odst. 1, zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů:

Příjmení

Jméno

Datum narození

Místo a stát narození

Státní občanství

Poslední místo a stát pobytu

Vdne

Podpis cizince:

Příloha P V: ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ O TOTOŽNOSTI OSOB MLADŠÍCH 18 LET

Čestné prohlášení o totožnosti osob mladších 18 let

Tímto čestným prohlášením osvědčuji svou totožnost ve smyslu § 3d, odst. 1, zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů:

Příjmení

Jméno

Pohlaví

Datum, místo a stát narození

Státní občanství

Poslední místo a stát pobytu

.....

Zároveň osvědčuji totožnost osob mladších 18 let:

- (1) Vztah k osobě mladší 18 let
- Příjmení a jméno
- Pohlaví
- Datum, místo a stát narození
- Státní občanství
- Příjmení, jméno, datum narození a státní příslušnost matky
-
- Příjmení, jméno, datum narození a státní příslušnost otce
-
- (2) Vztah k osobě mladší 18 let
- Příjmení a jméno
- Pohlaví

Datum, místo a stát narození

Státní občanství

Příjmení, jméno, datum narození a státní příslušnost matky

.....

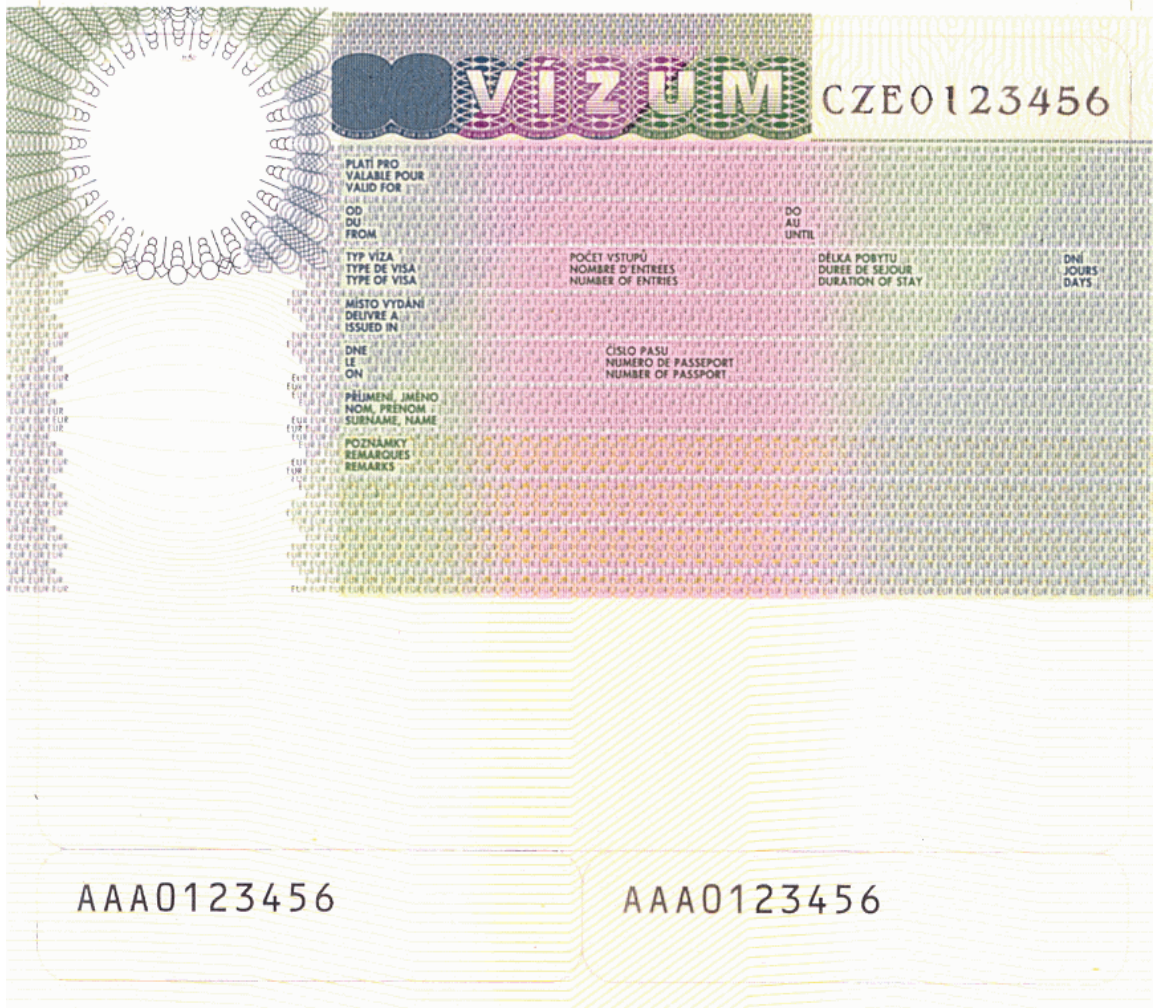
Příjmení, jméno, datum narození a státní příslušnost otce

.....

V.....dne.....

Podpis cizince:

Příloha P VI: VÍZUM



Zvětšeno – 120 %

Příloha P VII: POVOLENÍ K POBYTU



Zvětšeno - 120 %

**Příloha P VIII: PRŮKAZ ŽADATELE O UDĚLENÍ MEZINÁRODNÍ
OCHRANY**



PŘÍLOHA P IX: VÝJEZDNÍ PŘÍKAZ



Zvětšeno - 120 %

PŘÍLOHA P X: ŽÁDOST O UDĚLENÍ MEZINÁRODNÍ OCHRANY

Razítko přijímacího střediska

Foto
(3,5 x 4,5 cm)

Evidenční číslo

Ž á d o s t

1. a) Jméno:
b) Příjmení:
c) Dřívější příjmení (všechna):
2. Datum a místo (stát) narození:
3. Pohlaví:
4. Státní občanství:
a) V den narození:
b) Současné/současná (uved'te všechna):
c) Nemáte-li žádné, uveďte důvody:
5. Národnost/etnická příslušnost, ke které se hlásíte:
6. a) Jméno otce:
b) Příjmení otce:
c) Datum a místo narození otce:
7. a) Jméno matky:
b) Příjmení matky:
c) Datum a místo narození matky:
8. V jakých jazycích jste schopni se dorozumět?
9. Rodinný stav:
10. Počet osob, ke kterým máte vyživovací povinnost:

11. a) Děti do 18 let, jejichž jménem žádáte o udělení azylu (jméno, příjmení, datum a místo narození, národnost, státní příslušnost a rodinný poměr):
- b) Uveďte jména a příjmení, data a místa narození a rodinný poměr dalších rodinných příslušníků, kteří současně s Vámi žádají o udělení azylu na území České republiky:
- c) Ostatní členové rodiny, kteří se zdržují mimo území České republiky (místo jejich pobytu a ostatní údaje jako u písmene a):
- d) Příbuzní nebo známí, kteří pobývají na území České republiky, s jejichž pomocí po dobu řízení o udělení azylu počítáte:
12. Uveďte místa (stát, obec, ulice) a délku pobytu, kde jste se zdržoval posledních 10 let před příchodem do České republiky:
13. Uveďte, kterými doklady v současné době disponujete:
- a) cestovní pas a vízum (druh, číslo, platnost do):
- b) jiné doklady totožnosti (druh, číslo, platnost do):
14. Náboženské vyznání:
15. Jste sám nebo některý člen rodiny je členem politické strany nebo jiné organizace?
16. Kdy a kde jste vykonával vojenskou službu?
17. Nejvyšší dosažené vzdělání:
Doklady o vzdělání:
18. Povolání
- a) Odborné předpoklady k výkonu povolání:
- b) Dosavadní pracovní zařazení (delší než rok) a dobu jeho trvání:
19. a) Máte v současné době finanční prostředky (výše a měna)?
- b) Máte movitý nebo nemovitý majetek (jaký a kde)?
- c) Máte nárok na důchod nebo jinou sociální dávku (jakou, kde)?
- d) Dostáváte materiální pomoc (jakou, od koho)?
20. Kdy a z jakého důvodu jste opustil svou vlast?
21. Pobýval jste po odchodu z vlasti v jiném členském státě Evropské unie?
Pokud ano, uveďte, ve kterých členských státech Evropské unie jste pobýval (stát, obec, ulice), délku a účel pobytu, povolení, na základě kterého jste na území tohoto státu pobýval (druh, doba platnosti):
22. Opustil jste území členských států Evropské unie?
Pokud ano, uveďte, kdy jste území členských států Evropské unie opustil, do kterého státu jste cestoval a kdy jste se na území členských států Evropské unie vrátil. Popište průběh cesty:

23. Z jakých důvodů žádáte o udělení mezinárodní ochrany?
24. Zůstali ve Vaší vlasti příbuzní, vůči nimž máte závazky?
25. Kdy, kde a jakým způsobem jste vstoupil na území České republiky?
26. Kdy, kde a jakým způsobem jste vstoupil na území členských států Evropské unie?
27. a) Přes území kterých států jste do České republiky cestoval?
b) Jak dlouho jste se zdržoval na území těchto států?
28. Uveďte, zda je Česká republika Vaším cílovým státem nebo pouze tranzitním, popište své představy o řešení Vaší situace:
29. Byl jste již v České republice, kdy a z jakého důvodu?
30. Navázal jste po dobu svého pobytu v cizině spojení se zastupitelským úřadem Vaší vlasti (kde, kdy, z jakého důvodu a s jakým výsledkem)?
31. Žádal jste již o udělení azylu, jestliže ano (kde, kdy a s jakým výsledkem)?
32. Bylo nebo je proti Vám vedeno trestní stíhání (kdy, kde, z jakého důvodu a s jakým výsledkem)?
33. Čeho se obáváte v případě návratu do vlasti?
34. Jaký je Váš zdravotní stav?
35. Rozveďte na samostatném listu, který je nedílnou součástí žádosti o udělení mezinárodní ochrany, důvody, pro které žádáte o udělení mezinárodní ochrany v České republice, a jiné důležité okolnosti, které mohou osvědčit důvody k podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

Potvrzuji, že jsem byl poučen o svých právech a povinnostech po dobu pobytu na území České republiky, a to včetně práva kdykoliv se obrátit o pomoc na Úřad Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky a kontaktovat další organizace zabývající se ochranou zájmů uprchlíků.

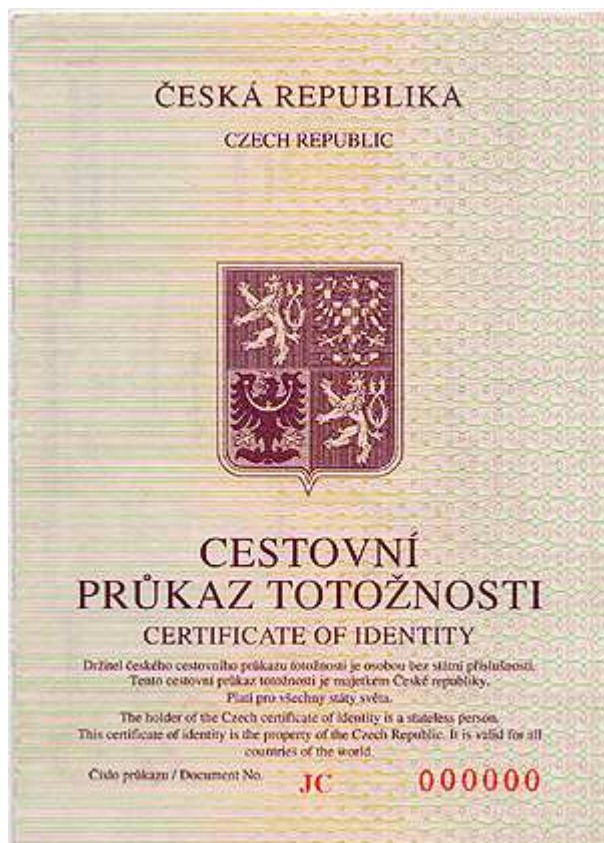
V dne

.....
podpis žadatel
o udělení mezinárodní
ochrany

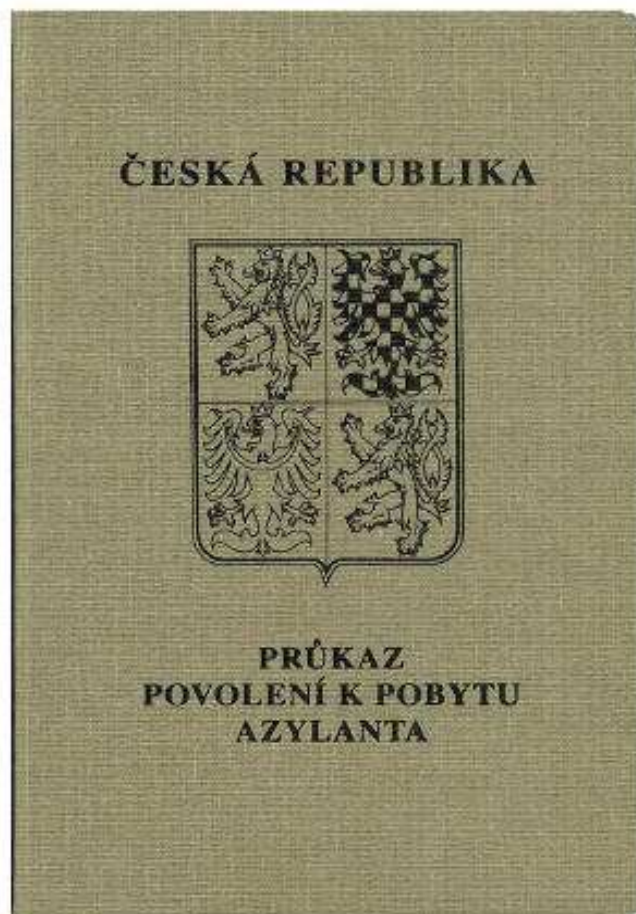
.....
podpis tlumočníka

.....
podpis oprávněného
pracovníka ministerstva

PŘÍLOHA P XI: CESTOVNÍ PRŮKAZ TOTOŽNOSTI



PŘÍLOHA P XII: PRŮKAZ POVOLENÍ K POBYTU AZYLANTA



PŘÍLOHA P XIII: CESTOVNÍ DOKLAD

