

Uprchlíci a žadatelé o azyl v České republice

Definice uprchlíka a právo na azyl

Úmluva o právním postavení uprchlíků (dále Úmluva) byla přijata Valným shromážděním OSN v Ženevě v roce 1951 a je dodnes základním právním dokumentem, který definuje uprchlíka: „...pojem uprchlík se vztahuje na kteroukoli osobu, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských, národnostních či z důvodu příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, a je neschopna přijmout nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu své vlasti...“. Úmluva vychází z článku 14 *Všeobecné deklarace lidských práv*, který stanoví, že: „Každý má právo vyhledat si v jiné zemi útočiště před pronásledováním a požívat tam azyl.“

Úmluva je pro Českou republiku právně závazným dokumentem. Parlament ČSFR Úmluvu ratifikoval podle článku 10 Ústavy, čímž ji postavil nad ostatní zákonné normy. Závazek poskytnutí azylu upravuje *Listina základních práv a svobod* v článku 43, který říká, že „Česká republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními právy a svobodami.“

Pokud hovoříme o uprchlících můžeme mít na mysli obecně každého, kdo byl nucen z nejrůznějších příčin opustit svůj domov a uprchnout na jiné místo. Pokud se takový člověk nachází mimo území svého státu a požádá o azyl, stává se žadatelem o azyl, a naplní-li definici Úmluvy a je ve své žádosti úspěšný, stává se azylantem / uznaným uprchlíkem. V uprchlické terminologii je ještě jeden pojem, který se vztahuje k lidem, kteří jsou sice uprchlíky, ale v rámci území svého státu. Jedná se o tzv. *vnitřně přemístěné osoby*.

Zákon o azylu, azylová procedura

Uprchlíci a žadatelé o azyl jsou v České republice stále relativně mladým jevem. Proto také legislativa, která upravuje podmínky jejich pobytu na území ČR, se stále mění a zpřesňuje. V současné době je rozhodujícím právním nástrojem zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů. Poslední novela č. 2/2002 Sb. měla mimo jiné za cíl také harmonizaci českého azylového práva s právem EU. Problematika azylu spadá do kompetence Ministerstva vnitra ČR, které za tímto účelem zřídilo *Odbor azylové a migrační politiky* (dále OAMP) a *Správu uprchlických zařízení* (dále SUZ). OAMP je orgánem rozhodujícím ve správním řízení o žádosti o azyl, SUZ zřizuje a spravuje většinu uprchlických středisek a poskytuje základní sociální služby.

Žadatelem o azyl se člověk stává podáním žádosti o azyl na hraničním přechodu nebo přímo v tzv. přijímacím středisku MV ČR. V přijímacím středisku je každý povinen strávit dobu cca 3 týdnů, během níž je žadatel podroben zdravotním vyšetřením a absolvuje také první pohovor o důvodech své žádosti. Poté může žadatel buď využít ubytování v pobytovém středisku MV ČR (lidově nazývaném uprchlický tábor) anebo, má-li možnost, může žít na soukromé adrese.

OAMP by mělo rozhodnout o žádosti o azyl do 90 dnů, lhůtu je možné prodloužit. Tzv. zjevně nedůvodné žádosti o azyl, u kterých je např. zjištěno, že slouží čistě k legalizaci pobytu na území ČR, kdy jediné důvody, které žadatel uvádí, jsou ekonomické, nebo přichází ze země, která je považována tzv. za bezpečnou, jsou rozhodovány ve zrychleném řízení (rozhodnutí by mělo být vydáno do 30 dnů). Mnoho žadatelů však čeká na vydání rozhodnutí až několik let. V zásadě je azyl udělen tehdy, je-li během řízení zjištěno pronásledování žadatele z důvodů uvedených v Úmluvě. Azyl mohou následně získat také někteří rodinní příslušníci azylanta, ve výjimečných případech (zdravotní stav, věk) může OAMP udělit azyl

z humanitárních důvodů. Pokud je celá azylová procedura završena negativně, má cizinec možnost požádat o azyl znovu až po dvou letech.

Důvody udělení azylu:

- azyl může být udělen, pokud je během azylového řízení zjištěno pronásledování žadatele z důvodů uvedených v Úmluvě,
- azyl může získat osoba, která je manželem/manželkou azylanta, jeho nezletilým dítětem nebo rodičem azylanta mladšího 18 let,
- azyl může být ve výjimečných případech udělen z humanitárních důvodů (v případě těžké nemoci, vysokého věku apd.)

Důvody neudělení azylu ve zkráceném řízení:

- uvádí-li žadatel pouze ekonomické důvody,
- uvádí-li úmyslně nesprávné údaje,
- pochází ze státu, který je považován za tzv. *třetí bezpečnou zemi* či *bezpečnou zemi původu*.

Proti rozhodnutí OAMP o žádosti o azyl má žadatel možnost podat žalobu k místně příslušnému krajskému soudu. Soud nemůže azyl udělit či neudělit, může pouze rozhodnutí OAMP potvrdit nebo věc vrátit k dalšímu projednání. Proti rozsudku soudu je možné ještě podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně. Na základě této kasační stížnosti může být pobyt na území ještě prodloužen tzv. vízem za účelem strpění pobytu. Pokud se cizinec rozhodne v azylovém řízení nepokračovat, udělí mu cizinecká policie výjezdní vízum a on musí opustit území ČR. Má pak možnost legalizovat si pobyt na území podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, tzn. požádat si na některém zastupitelském úřadu ČR o jiný druh víza (např. vízum pracovní nebo podnikatelské). V praxi je právě tato legalizace mnohdy procesem velmi náročným na čas, požadované doklady a finanční prostředky cizince. V případě, že se žadatel o azyl rozhodne pro vycestování, může ještě v průběhu azylové procedury (a do 24 hodin po jejím pravomocném ukončení) požádat o tzv. *repatriaci*, tzn. asistovaný návrat do země původu.

Žadatelé o azyl mohou, jak již výše uvedeno, využít ubytování v pobytových střediscích MV ČR, ve kterých jim náleží nárok na stravu, hygienické potřeby, lékařskou péči a kapesné ve výši 360,-/měsíc. Během prvního roku azylové procedury nesmějí žadatelé pracovat, to lze až po uplynutí této lhůty a i potom pouze na základě povolení k zaměstnání uděleného příslušným úřadem práce. Pro žadatele žijící v soukromí je tu ještě možnost požádat o tříměsíční finanční příspěvek ve výši životního minima. Novelou zákona o dávkách státní sociální podpory byli žadatelé o azyl vyloučeni z okruhu osob, kterým mohli za určitých okolností náležet také tyto dávky. Žadatelé o azyl mají nárok na zdravotní péči, která je poskytována ve zdravotních zařízeních na základě smlouvy s MV ČR. Děti žadatelů o azyl navštěvují v rámci povinné školní docházky školy společně s českými dětmi.

Úspěšné vyřízení žádosti o azyl

Pro úspěšné vyřízení azylové žádosti je třeba předložit dostatek důkazů o tom, že tvrzení každého žadatele o osobním pronásledování jsou pravdivá. Rozhodne-li OAMP ve prospěch žadatele o azyl, znamená to, že azyl je udělen a z žadatele se stává *azylant*. Udělený azyl se v podstatě rovná trvalému pobytu, tzn. že azylant má stejná práva a povinnosti jako občan ČR s výjimkou branné povinnosti a volebního práva. Po 5 letech azylu je možné žádat o přidělení českého občanství. Člověk se statutem uprchlíka může využít ubytování v integračním

středisku MV ČR do doby, než si sám najde vlastní bydlení nebo než mu bude přidělen integrační byt. Ten je vedle zdarma poskytnutých kurzů českého jazyka a některých dalších možností součástí tzv. integračního programu.

Pro případ, kdy např. válečný konflikt vyprodukuje velké množství uprchlíků de facto, a hrozí, že situace v zemi původu bude po nějakou dobu nestabilní, může vláda ČR vyhlásit dle speciálního zákona tzv. *dočasnou ochranu*. Dočasná ochrana se vztahuje pouze na vymezenou skupinu uprchlíků, je vyhlášena na určité časové období a skýtá lidem, kterým je poskytnuta, širší možnosti než zákon o azylu. Nicméně se předpokládá, že jakmile to bude bezpečné, navrátí se běženci zpět domů. V České republice byl tento institut použit v souvislosti s běženeckými vlnami z Bosny a Hercegoviny, Kosova a Čečenska.

Vstupem do EU začíná v České republice platit Dublinská konvence, která upravuje odpovědnost jednotlivých členských států za vyřízení žádostí o azyl. Po vstupu uprchlíka na území členské země mu jsou podle této konvence sejmuty otisky prstů a zaneseny do celoevropské databáze. V případě zjištění, že cizinec vstoupil na území EU v některém jiném členském státu, je přemístěn do tohoto státu k vyřízení své žádosti. Platí pravidlo, že obecně je k vyřízení azylové žádosti příslušná první země EU, na jejíž území žadatel o azyl vstoupil. V případě České republiky se dá předpokládat, že žadatelé o azyl, kteří přicestují pozemní cestou, budou vráceni na Slovensko či do Polska. Občané EU nemají v rámci unie možnost požádat o azyl.

Psychosociální aspekty uprchlictví

Uprchlík je normální člověk, který se ocitl v nenormální situaci, a je třeba mít na paměti, že nepřestává mít základní lidské potřeby ani v novém či nepřátelském prostředí. Odborná literatura řadí mezi tyto potřeby (pomineme-li potřebu jíst, spát a cítit se v bezpečí) potřebu rodinného života, soběstačnosti, fungující komunikace, zachování lidské důstojnosti, zaměstnání a smysluplné činnosti a potřebu někam patřit. Je třeba říci, že v českých podmínkách a vzhledem k celosvětovým trendům, které směřují spíše ke zpřísnování migrační politiky, nedochází mnohdy k naplnění výše uvedených potřeb.

Člověk - uprchlík opustí svůj domov, někdy i rodinu, spálí za sebou mosty, prodá dům, byt, investuje všechny prostředky do cesty za bezpečnějším a lepším životem. V zemi, kde žádá o azyl a kde doufal, že bude moci tento nový život začít, jej pak často čeká tvrdé setkání s realitou. Nejenže jeho možnosti jsou po dobu azylové procedury značně omezené, zjistí také, že získat azyl je takřka nemožné, stejně jako legalizovat svůj pobyt jiným způsobem. Doba strávená čekáním na rozhodnutí o žádosti o azyl pak může být vnímána jako několik ztracených let života. Minulost neexistuje a budoucnost je velmi nejasná. Přičteme-li ještě psychická traumata způsobená válkou, útekem, zkušeností nelegálního migranta či oběti organizovaného zločinu, pak je jasné, že uprchlíci a žadatelé o azyl jsou vysoce ohroženi psychickými a psychosomatickými obtížemi.

V uprchlické populaci bývají vyčleňovány také tzv. skupiny vyžadující zvláštní pozornost a přístup. Patří sem děti a nezletilí žadatelé o azyl bez doprovodu dospělé osoby, ženy, staří lidé, zdravotně postižení, drogově závislí a oběti mučení a nelidského zacházení.

V individuální práci s žadateli o azyl a uprchlíky je vždy třeba zohlednit všechny výše uvedené faktory, opominuty nesmí zůstat ani kulturní a společenské vzorce, které jsou platné v zemi, odkud uprchlík přichází.

Role státu a NNO

Role státních institucí působících v oblasti uprchlictví spočívá především v povinnosti zaručit rovný přístup všem žadatelům o azyl a garantovat ochranu lidem s uděleným azylem. SUZ, která je základní poskytovatelkou sociálních služeb žadatelům o azyl, zajišťuje především

základní životní potřeby (ubytování, stravu, základní zdravotní péči). Úlohou nevládního sektoru by mělo být poskytování doplňkových služeb, právní a psychosociální poradenství. Nevládní organizace se výraznou měrou podílejí na prosazování zájmů žadatelů o azyl a uprchlíků na poli legislativy a důležitou součástí jejich činnosti je také potírání rasismu a xenofobie.

Mezi organizace, které pracují s uprchlíky a žadateli o azyl, patří Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU), Poradna pro uprchlíky (PPU), Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE), Poradna pro integraci (PPI), Centrum pro integraci cizinců (CIC) a Česká katolická charita. UNHCR (Úřad vysokého komisaře pro uprchlíky při OSN) je významnou mezinárodní organizací, která hrála důležitou roli při budování azylové politiky ČR a při vzniku nevládních organizací zabývajících se uprchlíky. Na UNHCR se může během svého pobytu v České republice obrátit každý žadatel o azyl nebo azylant. Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) je další významnou organizací s mezinárodní působností.

Statistiky

Oficiální statistiky OAMP MV ČR uvádějí, že od 1. 7. 1990 do 31. 10. 2003 požádalo o azyl v ČR 70 109 osob. Do roku 1997 kolísala počet žádostí ročně mezi 1000 a 2000, poté začíná číslo stoupat. Významný nárůst byl zaznamenán v roce 2001 (18 094 žádostí), a to zejména díky zpřísněné úpravě cizineckého zákona, která vešla v platnost v roce 2000. V roce 2003 podalo žádost 11 390 osob. Kolem 2/3 žadatelů o azyl pochází z Evropy, kolem 20 % z Asie a 2% z Afriky, 1% žadatelů je bez státní příslušnosti.

Od roku 1990 do 29. 2. 2004 byl azyl udělen 2 445 osobám. Nejvíce azylantů pochází z Rumunska (474), a tvoří pětinu osob, které v České republice získaly azyl. Další skupiny úspěšných žadatelů tvoří osoby přicházející z Afghánistánu (263), bývalého Sovětského svazu (175), Ruska (170, jedná se především o uprchlíky z Čečenska), Vietnamu (160), Arménie (152) a Běloruska (122). Úspěšné žádosti občanů Rumunska pocházejí převážně z počátku 90. let, později začal tento trend prudce klesat. V současné době jsou nejúspěšnější žadatelé o azyl občané Ruska, Afghánistánu, Běloruska, Arménie a Kazachstánu. V roce 2003 byl azyl udělen 182 osobám, přičemž celkový počet žadatelů o azyl byl 9 876. K tomuto datu také v ČR žilo 1 506 azylantů. Úspěšnost žadatelů se pohybuje již několik let mezi 1 – 2 % ročně.

Podle statistik UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) požádalo o azyl na území 29 vybraných evropských zemí v roce 2003 celkem 471 610 osob. Pro srovnání poslouží počty žadatelů o azyl za rok 2003 v Rakousku (32 340 žádostí), SRN (50 450), Polsku (6 920) a na Slovensku (10 320). Nejvíce žádostí o azyl bylo v roce 2003 podáno ve Velké Británii (61 050) a ve Francii (51 360). Úspěšnost žadatelů o azyl se v zemích na západ od nás pohybuje kolem 10 – 20 %.

Je patrné, že obecně dochází ke zpřísnění azylové politiky. Přesto je počet udělených azylů v západních zemích stále mnohonásobně vyšší než v ČR, která je za nízké procento kladně vyřízených žádostí kritizována zahraničními i domácími odborníky. Ministerstvo vnitra ČR argumentuje např. tím, že mezi žadateli o azyl převažuje mnoho těch, kteří zneužívají azylovou proceduru k legalizaci pobytu na území ČR (jedná se např. o občany Ukrajiny a dalších postsovětských republik) a nemají tak legitimní důvody pro udělení azylu. Často je problémem také to, že žadatelé nejsou schopni doložit hmatatelné důkazy svého pronásledování. Zůstává otázkou, nakolik je např. právě Ukrajinu možno považovat za bezpečný a fungující stát.

Nejčastější problémy žadatelů o azyl a uprchlíků v ČR

Jedním ze základních problémů české azylové problematiky je především délka azylového řízení. Není-li žádost o azyl rozhodnuta ve zkráceném řízení (viz. výše), tak se může čekání protáhnout i na dobu několika let. Navíc je procento udělených azylů velmi nízké.

Problémem je i umístění uprchlických středisek, které je dnes kritizováno i samotnými zřizovateli. Některé uprchlické tábory se nacházejí na těžko dostupných místech, spojení s okolním světem je omezené. Pro člověka, který je nucen žít několik let v jakémsi provizoriu a nejistotě z toho, jaká bude jeho budoucnost, je to velmi obtížná situace. V uprchlických táborech dochází také k narušování tradičních rodinných rolí a kulturních vzorců (muž nemůže pracovat a živit rodinu, žena nemůže připravovat tradiční pokrmy) a v součinnosti s ostatními faktory se u mnoha lidí projeví psychosomatické obtíže.

Velice často si žadatelé o azyl stěžují na omezenou možnost pracovat. V praxi je totiž vše mnohem obtížnější než podle zákona a najít si zaměstnání a legálně se zapojit do pracovního procesu je pro mnohé takřka nemožné. Vyřízení pracovního povolení pro zaměstnance i zaměstnavatele není automatické, znamená finanční zátěž a relativně komplikovaný byrokratický postup. Často sami zaměstnavatelé nutí své zaměstnance setrvat v práci „na černo“, aby za ně nemuseli platit povinné odvody. Žadatel o azyl, který stráví jeden rok v azylovém středisku a ať chce či ne, stává se závislým na poskytované pomoci, se jen těžko staví na vlastní nohy. Otázka práce a jakékoli možnosti smysluplného využití přemíry volného času je jednou ze základních otázek, které žadatel o azyl pokládá pracovníkům vládních i nevládních organizací. Na tuto situaci se snaží reagovat např. nevládní organizace vytvářením projektů volnočasových aktivit, v podstatě však dnes neexistuje ucelený systém reedukace a rekvalifikace pro žadatele o azyl.

Žadatelé o azyl žijící mimo uprchlická střediska mají jen minimální možnosti podpory ze strany státu. Již zmíněný finanční příspěvek je poskytován s několikaměsíčním zpožděním, takže úplně ztrácí na účinnosti jako finanční podpora do začátku života mimo uprchlické středisko. Práce, která je však ovlivněna výše popsanými problémy, je jediným zdrojem příjmů pro rodiny žadatelů o azyl. Ti, kdo se rozhodnou pro samostatný život a nestojí daňové poplatníky 10 500,- měsíčně, což je částka, kterou vynakládá Česká republika na pobyt jednoho žadatele o azyl v uprchlickém středisku, nemají tak paradoxně žádnou účinnou podporu.

Uznání uprchlíci mají podstatně lepší podmínky k životu než žadatelé o azyl. Mohou pobývat v integračních střediscích, požádat o přidělení integračního bytu a navštěvovat zdarma kurzy českého jazyka. Přesto to nemají jednoduché. Integrační střediska jsou navzdory svému označení často opět ve značně odlehlých lokalitách a integrace je pak v podstatě jen prázdným slovem. Vzhledem ke stále všudypřítomné xenofobii se také často potýkají s obtížemi při hledání zaměstnání.

Fakt, že se žadatelé o azyl a uznání uprchlíci setkávají s různými formami diskriminace a xenofobie, je neoddiskutovatelný. Strach z nově příchozích dokládají např. problémy, které vždy provázejí otevření uprchlických středisek nebo zřizování integračních bytů pro azylanty, s problémy se cizinci setkávají při hledání zaměstnání, ubytování nebo ve škole. Předsudky, které jsou stále silně zakořeněny v mnohých z nás, tak brání tomu, aby mezi námi našli uplatnění lidé často vysoce vzdělaní a schopní.

Problematika migrace a uprchlictví je velkým tématem současnosti. Také české vládní a nevládní instituce budou neustále hledat nové cesty, jak regulovat uprchlické vlny, jak umožnit zůstat lidem, kteří hledají lepší život nebo jak se jich naopak nevybíravě řečeno zbavit. V každém případě si však musíme zvyknout na to, že uprchlíci tu budou vždy, ba co víc, každý z nás by si měl být vědom toho, že se sám může z minuty na minutu stát také uprchlíkem.

Autor: Tereza Günterová, spolupracovnice společnosti Člověk v tísni, o.p.s.