

Uprchlíctví v České republice v legislativních a migračních souvislostech

(dokončení)

Dalibor Jílek

2. HYPOTÉZA CÍLOVÉ ZEMĚ?

Na podkladě hypoteticko-deduktivní metody se v důvodových zprávách k návrhům zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu, které byly v roce 1999 předloženy vládou Parlamentu, usuzuje, že Česká republika přestává být zemí průjezdní a stává se i zemí cílovou.⁸² Řečený předpoklad se nyní vyvozuje ze statistických souborů vedených o cizincích s povoleným pobytem a žadatelích o přiznání postavení uprchlíka. Přitom se vychází z ryze formálního vztahu mezi domněnkou a empirickým materiálem.

Zákon č. 123/1992 Sb. o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky (recipovaný do českého právního řádu) rozeznává dlouhodobý a trvalý pobyt. Podle § 6 cizineckého zákona je dlouhodobý pobyt nedílně spojen s jeho účelem. Dlouhodobý pobyt se povoluje k dosažení konkrétního cíle: zaměstnání, podnikání, studium, léčení, stáž atd. Právní institut dlouhodobého pobytu je konstituován nejen na podkladě nutné účelnosti, která by měla být striktní, ale též na časové omezenosti. Ustanovení § 6 odst. 2 předpokládá maximální dobu jednoho roku. Tato doba však může být na žádost cizince opakovaně prodloužena. Nicméně účel by měl být naplněn v časové lhůtě.

Cizinecký zákon stipuluje abstraktně pojatý účel jako ideální anticipaci výsledku činnosti, jenž však musí být při aplikaci ustanovení zákona konkretizován a individualizován. Posuzování takového konkrétního a jedinečného cíle zákon svěřuje kompe-

tenčním orgánům Ministerstva vnitra ČR, jež rovněž disponují rozhodovací pravomocí. Tyto orgány autoritativně ve věci rozhodují, přičemž jejich posuzování je organicky spjato s širší měrou diskrece. Podstatným hlediskem pro posuzování účelu dlouhodobého pobytu je jeho objektivní nutnost neboli to, že sledovaný cíl se má uskutečnit právě na území dotčeného státu. V případě, že rozhodovací praxe necitlivě přehlídí kritérium nutnosti, směřuje pak k velmi liberálnímu pojetí, což může být i charakteristické pro současnou situaci v České republice. Liberální aplikace ustanovení zákona o pobytu cizinců poté následně přitahuje nově příchozí cizince.

Ustanovení § 7 cizineckého zákona vymezuje účelné důvody trvalého pobytu: sloučení rodiny, humanitární cíl nebo zahraničně politický zájem státu. Důvod sloučení rodiny vyvěrá z principu jednoty této základní společenské jednotky, jenž by měl zajistit společný právní a životní osud členů. Ustanovení § 7 zákona o pobytu cizinců předpokládá sloučení rodiny, pokud manžel, příbuzný v pokolení přímém nebo sourozenec cizince má trvalý pobyt na území státu. Dva další důvody trvalého pobytu jsou záměrně pojmově neostře a jejich intenzi musí jednoznačně a dynamicky vyhraňovat aplikační praxe.

Úprava cizineckého zákona ve smyslu důvodu sjednocení rodiny, ač konkrétní a jasná, účinně nezaobracuje simulovaným sňatkům, kdy úmyslem cizince je naplnění primárního cíle: získat povolení k pobytu.

V roce 1998 pobývalo na území České republi-

⁸² Srov. vládní návrh zákona o pobytu cizinců na území České republiky (str. 73) a vládní návrh zákona o azylu (str. 32).

ky 220 187 cizinců s povoleným pobytem. Srovnání s předchozími údaji sledovanými od okamžiku zrodu českého státu ukazují permanentní nárůst v absolutních číslech.⁸³ Rozdíly panují mezi oběma kategoriemi cizinců. V roce 1998 požádalo dlouhodobý rezidenční status 155 836 cizinců,⁸⁴ kdežto trvalý pobyt na území byl povolen 63 919 cizincům.⁸⁵

Z formálního srovnání číselných hodnot by se dalo *prima facie* usoudit, že Česká republika se již stala migračním magnetem. Výlučné použití hypoteticko-deduktivní metody je ale pro takový případ nedostatečné a strnulé, proto by měl být tento způsob pohledu kombinován s metodou analytickou. Česká republika přitahuje zejména osoby přicházející ze slovanských států. Největší sociální skupiny tvoří občané Ukrajiny⁸⁶ a Slovenska⁸⁷. Na území České republiky přebývají na základě povolení silné komunity polských a ruských občanů.⁸⁸ Tito jednotlivci bez tíživých problémů překonávají jazykovou bariéru, čímž se snadněji sociálně integrují. V tomto smyslu mají velmi příznivé sociální podmínky občané Slovenské republiky. Hlavními příčinami příchodu některých migračních skupin jsou nepříznivá sociálně ekonomická situace, nižší životní úroveň i velmi křehká politická stabilita v domovině. Kohezní a svébytnou migrační skupinu představují občané Vietnamu.⁸⁹ Jejich převažující migrační motivace se někdy spíše soustřeďuje na reálnou možnost usazení. Pozorné i soubornější postizení soudobé situace však vyúsťuje ve výsledné konstatování, že se jedná prozatím a převážně o masívní pracovní migraci s dominujícími časově přechodnými prvky.

V roce 1998 nastal obrat v počtu žadatelů o při-

znání postavení uprchlíka v České republice. V předchozích letech počet žádostí o status běžence střídmě přesahoval 2 000,⁹⁰ kdežto v roce 1998 se enormně zvýšil počet žadatelů (4 086). Dobou zvratu se stalo poslední čtvrtletí. Do září 1998 počet žádostí v každém měsíci kolísal kolem 155. V říjnu dochází k nadměrnému přílivu žadatelů. Útočiště v České republice vyhledalo 792 osoby. O měsíc později počet žádostí jen mírně klesá – 712. Prosinec však již vykazuje prudší kvantitativní skok: 1 036 žadatelů.

Skladba žadatelů podle hlediska země původu je výrazně odlišná od předešlých let. Uprchlíci přicházejí ze Svazové republiky Jugoslávie v souvislosti s narůstajícími a násilně řešenými národnostními rozpory, z Afghánistánu, kde upevňuje svoje nemiřitelné vládnoucí postavení Taliban, z Indie, Srí Lanky, Iráku či Bangladéše. Státy asijského kontinentu jsou středu Evropy zeměpisně velmi vzdálené. Kromě toho Česká republika nesjednala se jmenovanými státy dohody o bezvízovém styku. Povolení ke vstupu ve formě víza jednoznačně neplní signifikantní regulativní funkci vůči takovému in fluxu osob.

Nově vyhraněný vývojový trend, jehož charakterizují kvantitativní i kvalitativní změny, se v první polovině roku 1999 relativně kvantitativně stabilizuje, ačkoliv absolutní měsíční veličiny mírně klesají.⁹¹ Přílivy uprchlíků přicházejí nadále z východu. „Východní“ linie přetrvává, avšak geografické centrum se posunuje do nitra Asie.⁹² Obrat „Asie“ pochází z asyrského slova „asu“ čili země východu. Původní význam názvu nejlidnatějšího kontinentu průzračně identifikuje směr toku běženců: z východu na západ.

⁸³ V časové posloupnosti se jedná o tato data: 1993 – 77 668, 1994 – 104 343, 1995 – 159 207, 1996 – 199 152, 1997 – 210 311 a 1998 – 220 187 cizinců s povoleným pobytem.

⁸⁴ Pro podchycení vývoje lze uvést předešlé roky: 1993 – 46 070, 1994 – 71 230, 1995 – 120 060, 1996 – 152 767, 1997 – 153 516, 1998 – 155 836 cizinců s dlouhodobým pobytem.

⁸⁵ Pro účel meziročního srovnání nutno dokumentovat jednotlivé údaje: 1993 – 31 072, 1994 – 32 468, 1995 – 38 577, 1996 – 45 837, 1997 – 56 281 a 1998 – 63 919 cizinců s trvalým pobytem.

⁸⁶ V roce 1998 právoplatně pobývalo na území 52 684 ukrajinských občanů.

⁸⁷ V roce 1998 získalo povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu 49 621 slovenský občan.

⁸⁸ V roce 1998 nabylo 22 166 polských občanů a 10 029 ruských občanů status dlouhodobého či trvalého pobytu.

⁸⁹ V roce 1998 přebývalo v České republice 22 875 občanů Vietnamu, přičemž od roku 1993 jejich počet pravidelně roste.

⁹⁰ Pro účely srovnání je možno uvést přesné údaje od vzniku samostatného českého státu: 1993 – 2 207 žadatelů o přiznání postavení uprchlíka, přičemž tento počet byl významně ovlivněn ústavními a zákonnými změnami ve Spolkové republice Německo, 1994 – 1 187, 1995 – 1 417, 1996 – 2 211, 1997 – 2 109 žadatelů.

⁹¹ V prvním pololetí 1999 jsou statisticky zaznamenány následující měsíční údaje o počtu žádostí: leden – 602, únor – 429, březen – 582, duben – 568, květen – 603, červen – 536, červenec – 611, srpen – 581, září – 699, říjen – 553 a listopad – 723.

⁹² Proměny nejlépe vyznačují srovnatelné číselné údaje o žadatelích za určitá období. Od července 1990 do dubna 1999 byli nejhodněji zastoupeni mezi žadateli občané z těchto států: Bulharsko – 4 538, Rumunsko – 3 325, Afghánistán – 2 527, Arménie – 1 303 a Jugoslávie – 1 233. V období od října 1988 do dubna 1999 se objevuje odlišná skladba žadatelů podle státního občanství: Afghánistán – 1 496, Jugoslávie – 956, Indie – 469, Srí Lanka – 468 a Irák – 350. V květnu 1999 převažují žadatelé z Afghánistánu – 226, Jugoslávie – 82, Srí Lanky – 56, Bangladéše – 31, Pákistánu – 31 a Iráku – 29. V měsíci červnu přichází 179 žadatelů z Afghánistánu, 98 z Indie, 89 ze Srí Lanky, 28 z Jugoslávie a 26 z Iráku. I údaje ze srpna a září jsou ilustrující. V srpnu jsou zastoupeni mezi žadateli občané Afghánistánu v počtu 111, příslušníci Indie (108) a Srí Lanky (82) a Čína (63). V měsíci září požádalo o status 239 osob Afghánistánu, 171 ze Srí Lanky, 91 z Indie, 21 z Pákistánu a Turecka.

Paralelně s novým vývojem narůstá počet svévolných odchodů z uprchlických středisek. V roce 1998 přibližně 1 900 žadatelů nedovoleně opustilo uprchlické tábory. V první polovině roku 1999 odbor pro uprchlíky a integraci cizinců zaznamenal přes 3 800 svévolných odchodů z uprchlických středisek u zhruba 3 500 žadatelů, přičemž více než třetina těchto žadatelů je zadržena policejními orgány při ilegálním přechodu společné hranice se Spolkovou republikou Německo. Naznačený fakt svědčí o tom, že Česká republika jako „frontový“ stát je především tranzitní územní entitou. Její pozice je po delší čas v podstatě neměnná. Řada jednotlivců hledajících azyl primárně nemíří do České republiky. Předchozí závěr lze podpořit byť zlomkovitým, ale i průkazným faktem. Během roku 1998, kdy se tragicky zostřovala situace v Kosovu, vyhledalo mezinárodní útočiště v České republice 714 občanů Svazové republiky Jugoslávie. Za totéž období požádalo o azyl ve Spolkové republice Německo 35 281 příslušník z Jugoslávie, ve Švýcarsku 21 529 osob, v Rakousku 6 647 osob, v Belgii 6 057 a v Nizozemí 4 289 občanů z tohoto balkánského státu.

Hypotéza, že Česká republika se již stala i cílovou zemí, není zcela podpořena shromážděnými údaji. Předkládaná fakta domněnku nepotvrzují. Spolu s hypotézou musí být položena jednoduchá otázka, pro koho se český stát stává přitažlivou (nikoliv nutně zasíbenou) zemí. Nesporně pro určité skupiny migrantů, které přicházejí zejména z východních zemí, může český stát představovat určitý rezidenční magnet. Jiná důležitá otázka musí být vzápětí kladena. Proč tomu tak je? Jako faktory přitažlivosti snad působí relativně uspokojivá sociálně ekonomická situace, ale i velmi chabé institucionální prosazování právních pravidel, a to včetně cizinecké legislativy.

2.1 PROTIPRÁVNÍ PŘEKRAČOVÁNÍ STÁTNÍCH HRANIC

Materiálně právní podmínky vstupu a opuštění státního území osobami, které nejsou občany České republiky, upravuje cizinecký zákon v ustanovení § 2 a § 12. Pravidlo inkorporované do odstavce 1 § 2 cizineckého zákona obsahuje objektivní normativní modus ve formě příkazu, jenž vyjadřuje zákonný text výrazem „smí“. Takový příkaz současně implikuje dovolení. Právní norma však neponechává na vůli adresátů, jakým způsobem se při překračová-

ní hranice chovat. Řečené ustanovení požaduje, aby cizinec byl vybaven platným cestovním dokladem opatřeným vízem, pokud cizinecký zákon či mezinárodní smlouva neupravuje chování adresáta jiným způsobem. Následující odstavec přikazuje překročení státní hranice na přechodech určených pro mezinárodní cestovní styk, pakli mezinárodní smlouva nestanoví něco jiného. Oba příkazy kombinovaně demonstrovají společensky nutné a žádoucí chování, aby stát mohl účinně kontrolovat vstup a opuštění svého území. V tomto smyslu oba objektivní i zákonné módy normativnosti reflektují mezinárodní oprávnění každého státu, které je součástí obyčejového obecného mezinárodního práva, kontrolovat migraci. Státy disponují tímto nepopiratelným svrchovaným (značí především výlučným) právem.⁹³ Takové mezinárodní oprávnění, které lze mj. podřadit právní kategorii (územní) suverenity je široce strukturováno, ale nikterak bezbřeze, neboť jeho výkon omezují integrální závazky ukládané mezinárodními normami v oblasti lidských práv.

Výslovné příkazy souběžně projevují vůli zákonodárce zakázat konkrétní chování adresátů normy. Takové zákazy lze dovést i z úpravy správně právních sankcí, jejichž uložení je nedílně spjato s protiprávním aktem. Přestupky např. upravuje § 27 cizineckého zákona. Přitom protiprávnost značí rozpor mezi skutečným chováním jedince a požadovaným jednáním, jinak vyjádřeno, adresát závazku v takovém případě nesplní explicitní příkaz zákona.

Typickými způsoby protiprávního překračování státních hranic jsou vstup a opuštění území mimo přechody určené pro mezinárodní cestování, neoprávněné změny v cestovních dokladech, vstup bez cestovního dokladu anebo bez víza, kombinace těchto skutků aj.

Od začátku existence České republiky do 15. června 1999 protiprávně překročilo státní hranice přibližně 182 500 cizinců.⁹⁴ Za protiprávní překročení státní hranice se kvalifikuje nedovolený vstup a opuštění území, jakož i prokazatelný pokus takového jednání. Při delším pozorování vývoje takového ilegálního přeshraničního pohybu vychází najevo jev amplifikace, jenž je charakterizován nárůstem protiprávních aktů *sui generis* od roku 1996.⁹⁵

Shora zmíněné celkové číslo nezahrnuje žadatele o přiznání postavení uprchlíka, poněvadž se jedná o zvláštní kategorii jednotlivců, kteří unikají pronásledování v zemi původu či pobytu a nechtějí či ne-

⁹³ Srov. případ *Amuur v. Francie*, 25. červen 1996, Série A, str. 24.

⁹⁴ Celkový údaj má následující roční specifikaci: 1993 – 41 765, 1994 – 18 832, 1995 – 17 132, 1996 – 21 179, 1997 – 27 325 a 1998 – 42 957 osob. Od 1. ledna do 15. června 1999 překročilo ilegálním způsobem státní hranice 13 336 cizinců.

⁹⁵ Výjimečný číselný ukazatel charakterizuje rok 1993.

mohou se tam vrátit. Takovou specifickou skupinu osob chrání závazek *non-refoulement*, který požaduje po každém státu zdržení se konkrétního komisivního jednání (vyhoštění a navrácení). Jedinci hledající azyl obvykle mají dobrý důvod pro nesplnění podmínek vstupu na území jiného státu.⁹⁶ Od žadatelů však musí být odlišeny osoby, které sice projevívají úmysl (zpravidla *mala fide*) získat mezinárodní zajištění, ale v jejich případě není zahájeno řízení.

Protiprávnímu překračování státních hranic dominuje západní směr.⁹⁷ Zhruba tři čtvrtiny ilegálních migrantů směřuje do Spolkové republiky Německo.⁹⁸ Oblastí nedovoleného přeshraničního pohybu se stal terén mezi Saskem a severní částí Čech.

Společná hranice se Slovenskou republikou je převážně prostorem protiprávního vstupu cizinců. Situaci na východní hranici přesvědčivě ilustruje údaj z roku 1998, kdy 3 865 jedinců nedovoleně překročilo hraniční čáru ve směru do České republiky.⁹⁹ Pouze 58 osob bylo zajištěno při opačném počínání neboli při cestě na východ. Ilegální pohyb se soustřeďuje na jižní oblast Moravy.

Obdobná frekvence protiprávního přemísťování osob, avšak jinak orientovaná, se váže k česko-rakouské hranici. Za rok 1998 3 038 jednotlivců zamířilo do Rakouska.¹⁰⁰ V opačném směru putovali 442 jedinci.

Protiprávní pohyb na společných hranicích s Německem, Polskem a Rakouskem se vyznačuje zřetelnou jednosměrností, kdežto nedovolené překračování státní hranice s Polskem inklinuje k obousměrnosti. O tom svědčí údaje z poslední doby. V roce 1998 vstoupilo protiprávním způsobem na území Polska 1 130 osob, zatímco opačně přišli do České

republiky 854 jednotlivci.

Na protiprávním pohybu přeshraniční povahy se podílejí občané početné řady států. V roce 1998 byli zadrženi příslušníci 99 států. Zjištěný údaj demonstrovuje daný jev jako globální, v němž se ztrácí zeměpisné vzdálenosti. Zevrubnější rozbor ukazuje, že význačný podíl na protiprávním migračním pohybu ovšem mají občané několika zemí. Svazová republika Jugoslávie patří do balkánské části Evropy a je zemí s mimořádnou brizancí.¹⁰¹ Druhým státem, z něhož odchází vysoký počet osob s úmyslem protiprávně přejít přes území České republiky, je Rumunsko.¹⁰² Rumunští občané ovšem nepodléhají vízové povinnosti při vstupu na území České republiky. Do balkánského zeměpisného kruhu patří také Bulharsko, kteréžto se vyznačuje trvalým odlivem občanů.¹⁰³ S Bulharskem Česká republika uzavřela novou bezvízovou dohodu pro všechny druhy pasů v roce 1994. Dalším balkánským státem, jenž by měl být zmíněn kvůli vyvolávání influxu ilegálních migrantů, je Makedonie (F.Y.R.O.M).¹⁰⁴ Afghánistán je sužován vleklým občanským ozbrojeným konfliktem, jehož důsledky se dlouhodobě projevují exodem.¹⁰⁵ Naproti tomu Irák se útočně angažoval v mezinárodním ozbrojeném konfliktu a od roku 1990 Rada bezpečnosti OSN uvalila na tento stát četné sankce. Irák rovněž představuje entitu, z níž odchází tisíce osob.¹⁰⁶

Předchozí velmi lakonický popis odhaluje i příčiny přemísťování osob, které primárně tkví v násilném společenském stavu, nedodržování lidských práv, absenci demokratického rozhodování věcí veřejných, ve společenském regresu anebo i velmi nespokojivých životních podmínkách.

Zkoumání nedovoleného překračování státních

⁹⁶ Srov. P. WEIS, *The Refugee Convention*, 1951. Cambridge, 1995, str. 303.

⁹⁷ Česká republika má 2 290,4 kilometrů státních hranic. Společná hranice se Spolkovou republikou Německo měří 810,3 kilometrů, hranice s Polskem je dlouhá 761 kilometrů, hranice s Rakouskem má délku 467,3 kilometrů a se Slovenskem 251,8 kilometrů.

⁹⁸ V období od 1. ledna do 15. června 1999 63,9% osob z celkového počtu jednotlivců, kteří byli zadrženi na hranicích, mířilo do Německa.

⁹⁹ Údaj 3 865 osob představuje 8,7% z celkového počtu 44 672 jedinců.

¹⁰⁰ Za období od 1. ledna do 15. června 1999 se zvyšuje takřka o 100% nelegální pohyb do Rakouska proti roku 1998.

¹⁰¹ V letech 1994 až 1998 29 118 občanů SRJ ilegálně přešlo státní hranice. Za necelý půlrok 1999 bylo zadrženo 2 460 příslušníků SRJ při protiprávním přechodu hranice. Nejvýraznějším rokem, pokud se jedná o ilegální pohyb, je období roku 1998, kdy konflikt v Kosovu vyvolal útěk ze SRJ (16 052 osob). V roce 1999 klesá počet takových jednotlivců ze SRJ na 2 460 za období od začátku roku do 15. června 1999.

¹⁰² V letech 1993 až 1998 bylo zadrženo 17 512 rumunských občanů při protiprávním přechodu hranice. Statistiky uvádějí nejvyšší počty takových osob v roce 1993 – 4 096, v roce 1997 – 3 879 a v roce 1998 – 4 372. V prvním pololetí 1999 (do 15. června) bylo zjištěno při nedovoleném přeshraničním pohybu 2 100 rumunských příslušníků.

¹⁰³ V letech 1993 až 1998 bylo 14 738 občanů Bulharska zaregistrováno jako osoby, které protiprávně překročily státní hranice. Nejvyšší číselné údaje vykazují rok 1993 – 4 723 jednotlivců, 1994 – 2 380 osob. Vývojová křivka však názorně ukazuje úbytek těchto osob.

¹⁰⁴ V letech 1994 až 1998 bylo přistiženo při nedovoleném vstupu či odchodu z území 7 163 občanů F.Y.R.O.M.

¹⁰⁵ V letech 1993 až 1998 8 897 příslušníků Afghánistánu bylo zadrženo při ilegálním přechodu hranic, přitom v roce 1998 bylo evidováno 4 959 Afghánců. Za necelé pololetí roku 1999 registrují kompetentní orgány 2 100 afghánských občanů.

¹⁰⁶ Celkem 6 432 iráckých občanů bylo přistiženo při nelegálním přechodu státních hranic v letech 1993–1998.

hranic přináší lehce postřehnutelný poznatek. Ilegální přechod na jiné státní území není téměř individuální. Převažuje skupinová forma, přičemž průměrně velká skupina zahrnuje čtyři členy. Ve velkých skupinách, které čítají 10 a více osob, bylo přistiženo při nedovoleném vstupu nebo odchodu z území přes 40% jednotlivců v roce 1998. Velké skupiny nejsou zpravidla z hlediska své skladby homogenní.¹⁰⁷ Organizačním svorníkem je kýžený cíl, jenž spočívá v dosažení naplánované destinace a mnohdy asistence převaděčů.

Jiným průvodním znakem je absence cestovních dokladů (zhruba 75% případů u ilegálních migrantů). Absence pasu ztěžuje identifikaci osob, jakož i zjištění státní příslušnosti, neboť cestovní doklad zakládá vyvrátitelnou domněnku občanského pouta mezi jednotlivcem a státem. Daný pronikavý jev pak znesnadňuje aplikaci navrácení osob podle readmisních dohod.

Protiprávní překračování státních hranic v četných případech postrádá spontánnost nuceného útěku. Ilegální pohyb je důmyslně organizován převaděči za relativně vysoké úplaty. Zhruba necelá čtvrtina zadržených osob přiznává využití převaděčských služeb.

2.2 IMPLEMENTACE READMISNÍCH DOHOD SE SOUSEDNÍMI STÁTY

Hlavní vektor nekontrolovaného migračního pohybu přesvědčivě dokumentuje implementace readmisních dohod, jež Česká republika (resp. Česká a Slovenská Federativní Republika) uzavřela se sousedními státy.¹⁰⁸ Každá readmisní dohoda sjednaná se sousedním státem důsledně vychází ze zásady bilateralismu, jenž sice reflektuje konkrétní migrační podmínky, na druhé straně toleruje odlišná procedurální pravidla upravující lhůty neformálního či formálního postupu. V readmisních dohodách se prosazuje spíše ochrana národního zájmu žádajícího státu, aniž by však byl dotčen prvořadý obecný účel těchto kontraktuálních instrumentů: zabraňovat protiprávní migraci. Preambule readmisní dohody mezi Českou republikou a Slovenskem tento cíl podtrhuje a začleňuje ho do kontextu evropské spolupráce. V jejím rámci však existuje diverzita

(a nikoli uniformita) mezinárodně právních závazků především procedurálního charakteru a tím i rozmanitost jejich provádění, což oddaluje potencionální záměr komplexnějšího evropského řešení problému nekontrolovaného migračního pohybu.

Readmise občanů smluvních stran a cizinců vyžaduje konsensuální spolupráci, byť je vykonávána především v zájmu žádajícího partnera. Kooperační základ readmisních ujednání zdůrazňují jejich preambule. Další zásadou, která silně ovlivňuje normativní náplň readmisních dohod, je dobré sousedství. Principu dobrého sousedství, který sice nemá pevně ustálený obsah, by zřejmě odporovalo, kdyby smluvní stát soustavně toleroval či dokonce podporoval ilegální přeshraniční pohyb osob. Tato zásada jako „vektorová normativní suma“ zahrnuje i požadavek „*sic utere tuo ut alienum non laedas*“.

Readmisní ujednání rozlišují neformální a formální procedury. Úmyslem smluvních stran je ulehčit zpětné přebírání osob neboli zbavit postup formalismu, který je příznačný pro diplomatické kontakty, a byrokracie. Desideratum expeditivnosti a deformalizované procedury důkladně prostupuje moderními readmisními dohodami. Naproti tomu, vyhoštění či navrácení cizinců, kteří mají právoplatný pobyt na území hostitelského státu, musí vyhovět hmotně právním a procesním zárukám, jež postup formalizují.

Za podpůrný argument, že Česká republika nemění své postavení tranzitního státu, lze pokládat dlouhodobý fakt, dle něhož přebírá od sousedních států více osob, než jich navrácí, což platí pro konečný součet. Bylo by zásadně omylné zjednodušovat argumentaci, proto je nutné analyzovat individuální provádění readmisních dohod se sousedními státy. Tu nemůže platit latinské rčení „*sic et simpliciter*“.

Předchozí konstatování se signifikantně projevuje u česko-německé readmisní dohody. Podle čl. 1 odst. 1 Dohody bylo navrženo na žádost německých orgánů přibližně 1 860 českých občanů v letech 1995 až 1998, kteří neplnili podmínky pro vstup nebo pobyt na území dotčené smluvní strany.¹⁰⁹ Naproti tomu orgány České republiky předaly asi 270 německých občanů za stejné období.¹¹⁰

Personální aplikace česko-německé dohody je

¹⁰⁷ Výjimku tvoří občané Rumunska, kteří se pohybují ve stejnorodých skupinách.

¹⁰⁸ Srov. Dohodu mezi vládou České a Slovenské Federativní republiky a vládou Rakouské republiky o převzetí osob na společných státních hranicích z roku 1991, Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o předávání osob na společných státních hranicích z roku 1993, Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Spolkové republiky Německo o zpětném přebírání osob na společných státních hranicích z roku 1994 a Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o předávání a přebírání osob na společných státních hranicích z roku 1996.

¹⁰⁹ Uvedený údaj může být zaokrouhleně specifikován podle jednotlivých roků: 1995 – 490, 1996 – 370, 1997 – 490 a 1998 – 510 občanů České republiky.

¹¹⁰ Podle ročního přehledu vypadá statistika následovně: 1995 – 130, 1996 – 60, 1997 – 50 a 1998 – 30 německých občanů.

výrazně rozsáhlejší vůči občanům třetích států. Česká republika převzala bez zvláštních formalit přibližně 36 900 cizinců.¹¹¹ Na základě čl. 3 odst. 2 formálním způsobem vzala zpět zhruba 2 160 občanů třetích států.¹¹² Z důvodu komparace nutno uvést údaje ohledně readmise cizinců do Spolkové republiky Německo. Vykázaná čísla jsou podstatně nižšího řádu. Kompetentní orgány Spolkové republiky Německo readmitovaly na žádost neformálním způsobem 260 cizinců a formálním postupem 150 občanů třetích států. Česká republika odmítla převzít celkem 2 800 cizinců v letech 1995 až 1998, kdežto Německo tak učinilo pouze v 9 případech. V souladu s čl. 5 Dohody převzaly české orgány k průvozu 396 cizinců, zatímco německá strana neaplikovala povinnost k průvozu cizince v jediném případě.

Aplikace readmisního ujednání s Rakouskem také prokazuje expanzivní sílu nekontrolovaného migračního tlaku, jenž se orientuje na západ. České pohraniční orgány převzaly přibližně 690 vlastních občanů a předaly 170 rakouských příslušníků v letech 1996 až 1998, a to ve shodě s čl. 1 odst. 1. Česká republika splnila readmisní závazek uložený čl. 3 ve více než 3 150 případech občanů třetích států, přičemž orgány této smluvní strany převzaly z tohoto počtu neformálně téměř 2 880 cizinců¹¹³ a formálním postupem přes 270 cizinců.¹¹⁴ Česká republika však odmítla převzít skoro 60 občanů třetích států v letech 1996–1998.

Implementace česko-polského readmisního ujednání zrcadlí slabší protiprávní migrační pohyb na společné hranici. Zpětné přebírání občanů smluvních stran tak převažuje nad readmisí cizinců a osob bez státní příslušnosti. Chabý migrační tlak posouvá právní těžiště a mění aplikaci readmisní dohody. Za období let 1996 až 1998 převzaly české pohraniční orgány přibližně 640 vlastních občanů, přičemž počty takových osob v ročním intervalu příliš nekolísají. Polsko vzalo zpět skoro 680 vlastních příslušníků. V roce 1998 však došlo k poklesu readmitovaných polských občanů.

V souladu s čl. 6 odst. 2 české kompetentní orgány splnily neformálně smluvní závazek v téměř 490 případech převzatých cizinců a formálním způsobem u více než 60 příslušníků třetích států. Polská strana převzala v tomtéž časovém údobí (1996–1998) přes 150 cizinců, z nichž více než 100 občanů třetích států bylo přijato bez formalit.

Společná hranice mezi Českou republikou a Slovenskem leží napříč influxu ilegálních migrantů

i osob, které hledají mezinárodní zástitu. Kromě toho oba státy si vzájemně poskytují výhodné podmínky pro vstup i pobyt vlastních občanů, proto je readmisní dohoda se Slovenskem vůči nim aplikována zcela minimálně, což dokumentuje více než 260 navrácených občanů obou smluvních států za období tří let (1996–1998). Česká republika převzala jen přes 60 vlastních příslušníků.

Readmisní ujednání slouží hlavně jako nástroj refluxu cizinců, kteří překročili protiprávně společné státní hranice směrem do České republiky. Pohraniční orgány Slovenské republiky neformálně převzaly přes 5300 občanů třetích států za sledované údobí a téměř 1800 cizinců ve formální proceduře. Velmi jednoduchá komparace provádění readmisní dohody se Spolkovou republikou Německo a Slovenskem indikuje výrazný kvantitativní rozdíl. Ten však není zapříčiněn rozdílným normativním obsahem obou readmisních dohod, i když časové podmínky procedurálních závazků se velmi odlišují, nýbrž v efektivitě kontrolní činnosti policejních orgánů. Účinnost readmisních dohod jako „negativní zpětné vazby“, která tlumí či eliminuje nekontrolovaný migrační pohyb, podmiňují zejména vnější faktory jako střežení státní hranice a kontrola pohybu osob uvnitř státního území. Imanentním rysem práva je jeho institucionalizace a institucionální vynucování. Readmisní dohody sice mohou zřizovat mezinárodní expertní orgány, vybavené doporučovacím právomocemi, jak stanoví čl. 9 readmisní dohody s Německem, nicméně vlastní provádění mezinárodních závazků vykonávají vnitřní orgány státu policejního typu, jež odpovídají za udržování veřejného pořádku a bezpečnosti coby „sakrálních“ etatických hodnot.

3. PŘEDPOKLÁDANÝ SYNERGISMUS ORGANIZAČNÍCH, INSTITUCIONÁLNÍCH A LEGISLATIVNÍCH OPATŘENÍ

Společenské metamorfózy nevyvolaly založení krajně vypjatého kultu svobody, nicméně osobní svoboda a její bytostná součást pohyb je obecně vnímána jako nutná i důležitá součást života a jeho neustálé dynamiky. Nicméně svoboda pohybu osob existuje ve dvou „odnožích“: ve své legitimní a legální formě a „divoké“ podobě, která představuje ilegální migraci.

Nekontrolovaná hromadná migrace se v tranzit-

¹¹¹ Zaokrouhlené roční statistické údaje jsou následující: 6 190, 1996 – 6 850, 1997 – 8 560, 1998 – 15 300 cizinců.

¹¹² Zaokrouhlená roční data jsou následující: 1995 – 440, 1996 – 520, 1997 – 530 a 1998 – 670 cizinců.

¹¹³ Statistika obsahuje tyto roční zaokrouhlené údaje: 1996 – 620, 1997 – 710 a 1998 – 1 550 občanů třetích států.

¹¹⁴ Nejvíce cizinců převzala česká strana v roce 1998, což bylo přes 200 osob.

ním čase mohla jevit jako druhořadý či podružný sociální problém, vždyť transformace hospodářství a politického systému, včetně pokojného dělení federace musely získat nejvyšší prioritu. Stupňovaný rozmach nekontrolovaného pohybu však oslabuje bezpečnost státu a ohrožuje křehké ekvilibrium v české společnosti, kterou nadto svírají určitá tenata intolerance a xenofobie. Nárůst ilegální přeshraniční migrace přes Českou republiku nutně frustruje sousední státy (Německo a Rakousko), které jsou cílem takových migračních „tahů“. Kumulovaný vnitřní a zevní tlak, zesílený působením superstruktury Evropské unie, determinuje přijetí komplexu opatření, jež mají vytvořit systém, jehož prvky společně snad vyvolají synergický efekt vzhledem k nekontrolované migraci.

3.1 MODERNIZACE KONTROLY OSOB NA STÁTNÍCH HRANICÍCH

Na začátku roku 1999 vláda přijala usnesení č. 54 o koncepci modernizace kontroly osob na státních hranicích.¹¹⁵ Vládní usnesení zahrnuje harmonogram opatření k zefektivnění kontroly osob na státních hranicích. V legislativním oddíle harmonogramu se dvě zadání týkala vypracování analýzy právní úpravy ochrany státních hranic členských států EU a možnosti jejího praktického použití v podmínkách České republiky a zpracování návrhu věcného záměru zákona o státních hranicích, přičemž byla i vyhodnocena legislativní potřeba zákona o ochraně státních hranic. Druhý závažný okruh úkolů se zaměřil na rozbor provádění Dohody mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o zrušení vízové povinnosti z roku 1993 a provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, kterou se mění a doplňuje Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o úpravě režimu a o spolupráci na společných státních hranicích z roku 1992.¹¹⁶ Vláda v usnesení uložila úkol, aby obě analýzy byly vypracovány z hlediska vnitřní bezpečnosti státu.

Vláda přijala organizačně provozní opatření k posílení ochrany státních hranic a nařídila zřídit dvě záchytná zařízení na hranicích se Slovenskem pro readmisi cizinců, kteří protiprávně překročili hraniční linii a jedno záchytné zařízení určené pro zadržení cizinců před jejich vyhoštěním.

V personální části harmonogramu vláda rozhodla o posílení pohraniční policie na úseku státních hranic se Slovenskou republikou minimálně

o 100 policistů a 54 provozních zaměstnanců.

3.2 MODERNIZACE VÍZOVÉHO PROCESU

Na sklonku roku 1998 česká vláda učinila další dílčí krok schválením usnesení č. 748 o koncepci modernizace vízového procesu.¹¹⁷ Vládní akt změnil dosavadní proces udělování víz coby titulu ke vstupu a pobytu žadatele na území státu tím, že konstituoval přímé vazby mezi zastupitelskými úřady České republiky, hraničními přechody, odděleními cizinecké policie a ústředním pracovištěm Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie. Každý žadatel o vízum je již prověřován na základě aktuálních evidenčních údajů. Usnesení jako exekutivní rozhodnutí vytvořilo předpoklady pro mezinárodní konzulární spolupráci ve shodě s praxí členských států Evropské unie a schengenské skupiny.

3.3 VLÁDNÍ NÁVRH ZÁKONA O POBYTU CIZINCŮ NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY

Dalším rozhodným počinem v souboru opatření je exekutivní odsouhlasení plného znění návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky 28. dubna 1999. Předmět a účel vládního návrhu zákona jednoduše tkví ve stanovení podmínek vstupu a pobytu cizinců na území a striktní vymezení působnosti Policie, Ministerstva vnitra a Ministerstva zahraničních věcí v této oblasti státní správy. Předloha zákona charakteristicky vychází z negativní definice cizince, za něhož se považuje každá fyzická osoba, která není občanem České republiky. Pozitivně vzato, pak cizincem je jakákoliv osoba, která je občanem jiného státu než České republiky, a jednotlivec bez státního občanství. Z osobní působnosti (*ratione personae*) návrhu jsou výslovně vyloučeni cizinci či bezdomovci, kteří požádali o mezinárodně právní ochranu formou azylu a osoby, jimž taková záštita byla již přiznána.

Ve srovnání s platným cizineckým zákonem vládní předlohu charakterizují výrazné imitační rysy, aproximace s právem Evropských společenství a juristická akribie.

3.3.1 Imitační rysy

V důvodové zprávě k předloze cizineckého zákona se píše, že při přípravě návrhu byly využity poznatky z právní úpravy Spolkové republiky Německo, Rakouska a Francie. Zpracování návrhu tu-

¹¹⁵ Vládní usnesení bylo přijato 20. ledna 1999.

¹¹⁶ Sdělení č. 205/1998 Sb.

¹¹⁷ Vládní usnesení bylo přijato 18. listopadu 1998.

díž nesledovalo pouze inovační kurs, jenž je mj. diktován novými materiálními prameny, ale současně tvůrci vzali v úvahu vnitrostátní předpisy, které náleží do systému kontinentálního práva. Daný způsob přípravných legislativních prací záměrně využívá právní empirii států, které čelí migračním problémům. Nastoupená cesta částečné imitace, což je mj. výrazem racionálního uvažování a nikoli intelektuální neschopnosti, zakládá jednostranné, byť velmi fragmentární a horizontální sblížení se zákonnými předpisy některých evropských států.

3.3.2 Jednosměrné sblížení s právem Evropských společenství

Ve smyslu čl. 69 Evropské dohody o přidružení musel vládní návrh zákona přihlídnout k naléhavému požadavku postupné slučitelnosti s primární a sekundární normativitou právního korpusu Evropských společenství.¹¹⁸ Důvodová zpráva proto zmiňuje Smlouvu o založení Evropských společenství a konkrétně devět směrnic Rady, přičemž důsledně uvádí stupeň předpokládané slučitelnosti návrhu zákona s těmito sekundárními akty. Předloha cizineckého zákona rovněž reflektovala nařízení a rozhodnutí Rady a Komise a sedmáct judikátů Evropského soudního dvora. Při přípravě legislativního návrhu bylo vzato v úvahu více než čtyřicet dokumentů mezinárodní spolupráce patřících do rámce III. pilíře. Ustanovení Úmluvy provádějící Schengenskou dohodu ze 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo, Francouzské republiky o postupném odstranění kontroly na společných hranicích ze dne 19. června 1990 musela být rovněž promítnuta do návrhu cizineckého zákona, přičemž lze slučitelnost kvalifikovat jako „převážná s výhradou“. Legislativní návrh rovněž vytváří podmínky pro případnou graduální aplikaci amsterdamského instrumentu.

3.3.3 Juristická akribie

Předloha zákona ve srovnání s platným zákonem o pobytu cizinců vykazuje zřetelné přednosti, jež spočívají v pečlivém rozpracování právních institutů a svědomité snaze zaplnit stávající právní mezery.

Podmínky vstupu cizinců na území stanoví Hlava II. návrhu. Ustanovení § 3 odst. 1 snad překvapivě opravňuje cizince ke vstupu na území. Pravidlo je

sice formulováno z hlediska objektivního modu normativnosti jako výslovné dovolení, ale jde fakticky o podmíněný příkaz vstupovat na území přes stálý či *ad hoc* hraniční přechod v místě a čase určeném pro vykonání kontroly čili taktéž o implicitní zákaz vstupovat na území mimo tyto přechody. Hraničním přechodem se rozumí i prostor mezinárodního vlaku a paluby lodě mezinárodní osobní a nákladní přepravy pouze v době, kdy je prováděna kontrola.

Hraniční kontrola slouží nejen ověřování podmínek vstupu cizince na území, ale i jeho odchodu ze státu, což ihned připomíná římského boha Ianuse, jenž byl strážcem vchodu a východu.

Cizince, jehož úmyslem je vstoupit na území, zatěžuje povinnost předložit policii cestovní doklad, platné vízum, je-li mu uložena vízová povinnost, doklad o zajištění prostředků k pobytu na území nebo pozvání verifikované policií, doklad o zajištění ubytování. Návrh zákona nově zavádí další povinnost prokázat se dokladem o zdravotním pojištění, pokud není zajištěno jiným způsobem např. podle mezinárodní smlouvy, čímž kráčí k další restrikci. Rozsáhlý soubor vnitrostátních povinností uložených zákonem tak jednoznačně určuje pojmové znaky „právoplatnosti vstupu“.

Ustanovení § 7 a 8 návrhu stipuluje jako „*lex specialis*“ zvláštní podmínky vstupu cizinců, kteří jsou v tísní a požadují poskytnutí dočasné ochrany. Návrh konečně zaplňuje existující právní mezeru. Dočasné útočistiště bylo poskytováno na základě usnesení vlády coby aktu řízení, jenž přiznával tzv. humanitárním uprchlíkům pouze *de facto* nakládání na stejné úrovni jako požívající žadatelé o přiznání postavení uprchlíka.¹¹⁹ Cizinec žádající o dočasnou ochranu nemusí předložit podle návrhu taxativně uvedené doklady, a to včetně pasu. Jestliže takový cizinec nemůže ani předložit cestovní doklad, musí alespoň prokázat svou totožnost jiným úředním dokladem státu, na jehož území habituálně pobýval, nebo čestným prohlášením. Cizinec je rovněž povinen strpět sejmутí daktyloskopických otisků a pořízení obrazového záznamu.

Policie je naproti tomu zavázána odepřít vstup na území žadateli o dočasnou ochranu, jestliže se dopustil zločinu podle mezinárodního práva (zločin proti míru, zločin proti lidskosti a válečný zločin). Uvedená zákonná povinnost vyjadřuje obyčejový závazek obecného mezinárodního práva vylučující poskytování ochrany osobě, proti níž svědčí závažné důvody, že spáchala tyto velmi nebezpečné proti-

¹¹⁸ Evropská dohoda vstoupila v platnost podle čl. 123 1. února 1995.

¹¹⁹ Srov. např. usnesení vlády č. 353 o humanitární pomoci kosovským uprchlíkům ze 14. dubna 1999 a usnesení vlády č. 378 o poskytování dočasného útočistiště ze dne 21. dubna 1999.

¹²⁰ Srov. Č. ČEPELKA, Územní azyl: problémy jeho kodifikace. In: Č. ČEPELKA – D. JÍLEK – P. ŠTURMA: Azyl a uprchlictví

právní akty.¹²⁰ Odmítnutí vstupu postihuje i cizince, který spáchal nepolitický trestný čin, u něhož horní hranice trestu odnětí svobody převyšuje 10 let, předtím, než vstoupil na území. Dočasnou ochranu dále nesmí požívat dle návrhu zákona cizinec, který by mohl ohrozit bezpečnost státu zejména se zřetelem k faktu, že použil sílu při prosazování politických cílů nebo svou činností ohrožuje základy demokratického státu. Dočasná ochrana nesmí být ani poskytnuta nežádoucí osobě registrované v evidenci. Daná normativní část důsledně zajišťuje vylučovací efekt.

Předloha cizineckého zákona tímto normativně vymezuje inkluzivní a exkluzivní aspekt. Dočasná ochrana účelově představuje akt humanity a poskytuje se jedinci, jenž se nachází v existenciální nouzi. Výkon dočasné ochrany nemůže však odporovat nejvyšším zájmům mezinárodního společenství, které jsou taktéž chráněny „tvrdým jádrem“ obecného mezinárodního práva. Útočiště nemůže uvnitř státu přece vyhledat osoba, která se naopak musí podrobit vnitrostátní nebo mezinárodní trestně právní jurisdikci. Vedle obecného zájmu existuje i individuální zájem každého státu, který by neměl být oslabován zásadou humanity za všech okolností, proto návrh vylučuje ze záštity další případy.

Platný cizinecký zákon nerespektuje požadavek panství práva, když nezahrnuje jednotlivé druhy víz. Předloha zákona napravuje tento nežádoucí stav. Návrh opouští tripartitici krátkodobého, dlouhodobého a trvalého pobytu a reguluje přechodný pobyt bez víza a na krátkodobá či dlouhodobá víza. Povolení k přechodnému pobytu na území podmíněně zajišťuje výjezdní, průjezdní, letištní vízum a vízum k pobytu do 90 dnů. Další přechodný pobyt předpokládá vízum nad 90 dnů. Spektrum víz striktně vychází z účelu pobytu. Novým druhem víza, jež nezná platný cizinecký zákon, je povolení pobytu za účelem strpění. Temporálně analyzována doba pobytu nesmí přesáhnout jeden rok, nicméně může být opakovaně prodloužena. Pravomoc udělit takové vízum je svěřena bezpečnostní složce státního mechanismu: policii. Vízum uděluje policie na žádost cizince, který nemůže vycestovat kvůli okolnostem, jež jsou objektivní a nezávislé na jeho vůli (např. nemoc). Druhým důvodem přiznání víza je konkrétní, reálná nemožnost odjezdu ze země, protože tomu brání právní překážka ve formě mezinárodního

zákazu „*refoulement*“, mučení, nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestu. Za další překážku návrh uznává ohrožení života v důsledku válečného konfliktu, takový důvod by však měl být hodnocen individuálně. A konečně místo poslední konkrétní překážky zaujímá objektivní nemožnost extradovat osobu do státu pro trestný čin, za který zákon žádajícího státu stanoví trest smrti. Ustanovení § 174 regulující překážky vycestování anebo vyhoštění ještě zmiňuje (snad již nadbytečně) rozpor s mezinárodním smluvním závazkem, přičemž jinak krátkozrace opomíjí celostnost formální struktury mezinárodního práva a neuvádí např. obyčejové závazky.

Vízum za účelem dočasné ochrany zajišťuje pobyt na území tzv. humanitárním uprchlíků, kteří jsou nuceni opustit domovský stát anebo stát habituálního pobytu.

Národní koncept dočasné ochrany se ocitá v normativním „průsečíku“ humanitárního, uprchlického práva a práva ochrany lidských práv.¹²¹ Jeho klíčovým účelem je poskytnutí ochrany obětem válek a stálého násilí, jež nemusí ani mít intenzitu ozbrojeného konfliktu, přírodních pohrom, soustavného nebo hromadného porušování lidských práv či pronásledování z národnostních anebo náboženských důvodů.

Aspekty humanitárního práva jsou velmi zevrubně specifikovány v ustanovení § 41 návrhu, které uvádí s prvky pleonasmu ozbrojený konflikt, občanskou válku a stálé násilí. Ustanovení demonstračně jmenuje takové oběti se speciální kvalifikací: váleční zajatci, internované osoby, které nemohou být léčeny v místě, oběti sexuálního násilí, osoby přímo přicházející z oblasti válečných operací, kde jsou porušována lidská práva a osoby bezprostředně ohrožené na životě.

Progresivní dimenze lidských práv se objevuje také ve vnitrostátním pojmu dočasné ochrany ve formulaci „z důvodu soustavného nebo hromadného porušování lidských práv“, přičemž díky záměrně používá volnější disjunkci namísto přísnější konjunkce prostřednictvím nevyklučujícího „nebo“.

Pojem dočasného útočiště v návrhu zohledňuje také soustavné nebo hromadné pronásledování.¹²² Použití alternativy ve formulaci této části ustanovení může zapříčinit určitou pozitivní (příznivější než negativní) kolizi s návrhem azylového zákona a tak se stát koncepční slabinou, produkující práv-

v mezinárodním právu. Brno, 1997, str. 33.

¹²¹ Srov. D. PERLUSS – J.F. HARTMAN, Temporary Refuge: Emergence of a Customary Norm. Virginia Journal of International Law, 1986, č. 3, str. 554.

¹²² Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 především protěžeje individuální pronásledování.

¹²³ Srov. zákon č. 498/1990 Sb. o uprchlících ze 16. listopadu 1990, pozměněný zákonem č. 317/1993 Sb. z 8. prosince 1993 a zákonem č. 150/1996 Sb. z 26. dubna 1996.

ní nejistotu.¹²³ Nadto dikce neuvádí pronásledování rasové či z politických důvodů.

Uvedení přírodních katastrof mezi důvody dočasné ochrany reaguje na dočasnou nemožnost osob vrátit se do státu, kde došlo k zemětřesení, záplavám, hladomoru aj. Ani tyto situace nepokrývá politicky indoktrinovaná Ženevská úmluva z roku 1951.

Společným jmenovatelem taxativně vypočtených situací se stává desintegrace státních struktur, kdy vláda jako třetí konstitutivní element státnosti nevykonává efektivní kontrolu nad národním územím nebo jeho částmi.

Vnitrostátní institut dočasné ochrany respektuje zásadu jednoty rodiny, kterou ovšem vymezuje restriktivně: otec, matka a svobodné dítě mladší 18 let, čímž se také vzdaluje kulturní i civilizační heterogenitě.

Podle § 181 návrhu disponuje vláda pravomocí určit státy, jejichž občanům bude uděleno vízum za účelem dočasné ochrany, dobu trvání a počty chráněných osob. Ustanovení přiznává vládě jako kolektivnímu orgánu důležitou diskreční pravomoc. Vláda totiž může na základě nařízení určit státy, stanovit kvotaci chráněných osob se zřetelem k mezinárodní solidaritě a stanovit dobu trvání záštity. Dočasná ochrana její *ratione temporis*, vskutku implikuje repatriaci od okamžiku efektivního obnovení veřejného pořádku a bezpečnosti v dotčeném státě.

Návrh cizineckého zákona kráčí plně vstříc prostřednictvím právních institutů strpění a dočasné ochrany naléhavým požadavkům principu humanity, třebaže tak činí s velmi obezřetnou vstřícností. Předloha zákona dosvědčuje evoluční pohyb od dočasného útočiště k ochraně.

3.4 VLÁDNÍ NÁVRH ZÁKONA O AZYLU

Odborné kruhy již delší čas diskutovaly o nutnosti přijetí nového zákona o uprchlících, jenž by zcela nahradil právní předpis první generace s jeho následnými změnami. Na jaře 1999 vláda schválila plně znění návrhu zákona o azylu.¹²⁴

3.4.1 Multifunkční charakter návrhu

Návrh azylového zákona definuje vlastní strukturovaný účel v čl. 1, čímž mlčky stanoví svou speciální povahu vzhledem k předpisu o pobytu cizinců. Personální ambit návrhu pokrývá cizince ozvláštněné partikulární kvalifikací, jež tkví v hledání a používání ochrany.

Princip speciality se nutně projevuje v odlišných podmínkách vstupu a pobytu cizinců, kteří vyjádří

úmysl požádat o ochranu formou azylu.

Jestliže mezinárodní právo uprchlické má své normativní těžiště v hmotně právních pravidlech především orientovaných na právní výsledek, pak i v důsledku toho vnitrostátní azylové zákony obsahují především procedurální pravidla. Důležitou sekcí zákonné předlohy tvoří normy upravující řízení o udělení nebo odnětí azylu, které mají podle tvůrců nastolit spravedlivý, rychlý a účinný postup.

Návrh přesněji rozpracovává status účastníka řízení o přiznání azylu. Předloha určuje konkrétní soubor práv a povinností se smyslem pro detailnější a jasné uspořádání právních poměrů účastníka. Návrh paralelně stipuluje hmotně právní podmínky státního integračního programu, jemuž konečně poskytuje legální charakter. Státní integrační program přitom sleduje dva rudimentální cíle: jazykovou přípravu a nabídku k bydlení.

Předloha rozlišuje podle účelu azylová zařízení na přijímací, pobytová a integrační, přičemž přiznává cizinci ubytovanému v přijímacím nebo pobytovém středisku komplex oprávnění, jež zajišťují přiměřený životní standard.

Návrh sleduje i kompetenční záměr, když konkrétně a pozitivním způsobem vymezuje působnost Ministerstva vnitra, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Policie České republiky v azylových věcech.

3.4.2 Normativní vazba mezi návrhem azylového zákona a Listinou základních práv a svobod

Listina základních práv a svobod jako normový segment ústavního pořádku České republiky, který zahrnuje právní předpisy s nejvyšší právní silou, adresuje v čl. 43 povinnost státu poskytnout azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Korelátém povinnosti je v tomto případě právo azylu, jehož subjektem je každý cizinec, který splní materiální požadavek ustanovení: pronásledování za uplatňování politických práv a svobod. Taková práva a svobody přitom jsou vypočtena v rubrice Listiny „Politická práva“. Listina v takovém případě sehrává účelnou výkladovou úlohu, byť nelze zapomínat na významnou interpretační pomoc mezinárodních smluv o lidských právech podle čl. 10 Ústavy, které obsahují integrální závazky, nemající synallagmatický charakter.

Ustanovení čl. 43 Listiny připisuje cizinci lidské právo azylu reflexivní formulací. Článek výslovně ukládá povinnost zavazanému, čímž uznává právo cizince. Lidské právo toho druhu je zvláštním oprávněním, které konstituuje nárok cizince na po-

¹²⁴ Srov. usnesení vlády č. 238 z 22. března 1999.

skytnutí azylu, jakmile vyhoví materiálnímu požadavku: pronásledování za uplatňování politických práv a svobod. Rozhodně se jedná o pronásledování časově přítomné a případně minulé. Vzniká právní otázka, zda reálné riziko budoucího pronásledování *sui generis* může být také aplikováno. Etymologická hledání objevuje, že slovo „azyl“ pochází z řeckého obratu „*asylon*“ a značí svobodu od uchvácení.¹²⁵ Středobodem právního pojmu „azyl“ je tu svoboda ve svém duálním pojetí: negativní a pozitivní aspekt je v ní kumulován.

Právo azylu umísťuje cizince do chráněné pozice, aby mohl svoji svobodu uskutečnit.¹²⁶ Toto postavení poskytuje nositeli coby subjektu lidského práva právní výhodu.

Druhá věta ustanovení ovšem říká, že azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami. I tu by se mohla zjevit právní nejistota. Krystalicky jasnou odpověď dává podle systematického čtení první oddíl hlavy druhé Listiny.

Pravidlo obsažené v čl. 43 zaujímá v Listině status určitého právního „solitéru“. Právo azylu je zařazeno až do závěrečné šesté hlavy Listiny nazvané ustanovení společná. *Sedes materie* azylu je tímto velmi svérázné. Nauka ústavního práva tvrdí, že právo azylu tam ovšem svým obsahem nepatří.¹²⁷ Mezi Listinou a zákonem o uprchlících neboli formálním pramenem s nižší právní silou nebyl vyjádřen normativní vztah. Návrh azylového zákona sleduje korektivní účel, protože za důvod udělení azylu pokládá pronásledování za uplatňování politických práv a svobod. Úvodní věta v § 12 návrhu stanoví povinnost kompetentního orgánu udělit azyl, bude-li v řízení zajištěno, že cizince je pronásledován. I z této formulace vyplývá, že právo azylu je spíše nárokem cizince.

3.4.3 Horizontální sblížení návrhu azylového zákona s azylovým a uprchlickým právem členských států Evropské unie

Důvodová zpráva k návrhu azylového zákona shrnuje evoluční legislativní trendy v členských stá-

tech Evropské unie na poli azylového a uprchlického práva do kvarteta bodů:

- a) zúžení okruhu osob oprávněných k podání azylové žádosti,
- b) zpřesnění práv a povinností žadatelů,
- c) zrychlení azylového řízení a
- d) bezproblémová integrace azylantů.

Předkladatelé předlohy jakoby nepřímou vnímavou naléhavou, objektivní nutností přizpůsobit se modernímu vývoji, protože Česká republika se jako „frontový“ stát nachází na migrační křižovatce. Proto se návrh zákona o azylu přizpůsobuje a obsahuje normativní základy evropského azylového práva: minimální záruky azylového řízení, pojmy bezpečné země původu a bezpečné třetí země a institut zjevně nedůvodné žádosti.

Podle názoru předkladatelů, kteří směřují k nalezení optimálního vztahu mezi zájmem uprchlíka a zájmem rezidenčního státu, je zcela principiálním problémem azylového práva vytrvalé hledání a nacházení rovnováhy mezi integračními a benefičními závazky chránícími pronásledované cizince a riziky nekontrolované migrace. Jinými slovy řečeno, jde o odlišení skutečných („*bona fide*“) uprchlíků od podvodných žadatelů.

3.4.4 Pojem „bezpečné země původu“

Ustanovení § 2 návrhu sleduje evropský vzor a definuje českému právnímu řádu neznámý právní pojem.¹²⁸ Intenze výrazu a jeho účel se liší v každém státě.¹²⁹ Podle tradiční binární logiky každý pojem má kromě svého obsahu i rozsah. Obsah pojmu bezpečné země původu je konstruován na základě souhrnu obecných znaků, které zároveň slouží jako hodnotící kritéria obecného rizika pronásledování v určité zemi.¹³⁰ Čím více prvků má obsah pojmu, tím méně prvků na jeho rozsah.¹³¹ Přitom rozsah pojmu v podstatě jako designát zkoumaného výrazu označuje třídu států. A protože konstitutivním zna-

¹²⁵ Srov. A. GRAHL – MADSEN, *Asylum, Territorial*. In: R. BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam – Londýn – New York – Tokio, sv. 1, 1992, str. 284.

¹²⁶ Srov. A.C.HELTON, *What is Refugee Protection?* *International Journal of Refugee Law*. Special Issue, 1990, str. 119.

¹²⁷ V. PAVLÍČEK a kol., op. cit. pod 10), str. 342.

¹²⁸ Srov. U. DAVY, *Asyl und internationales Flüchtlingsrecht*. Vídeň, 1996, sv. II, str. 5–6, E. Kjaergaard, *The Concept of „Safe Third Country“ in Contemporary European Refugee Law*. *International Journal of Refugee Law*, č. 4, str. 250.

¹²⁹ Srov. R. BYRNE – A. SHACKNOVE, *The Safe Country Notion in European Asylum Law*. *Harvard Human Rights Journal*, 1996, sv. 9, str. 188.

¹³⁰ Srov. K. HALBRONNER, *The Concept of „Safe Country“ and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective*. *International Refugee Law*, 1993, č. 1, str. 57.

¹³¹ V. KNAPP, *Úvod do vědecké práce (Vědecká propedeutika)*. Brno, 1981, str. 96.

kem státu je obyvatelstvo, vždyť především občané reprodukují stát, uplatní se takový pojem v konečnosti vůči nim a osobám bez občanství, které tam mají habituální pobyt.

Návrh zmiňuje čtyři obecné rysy obsahu pojmu „bezpečná země původu“. První znak požaduje nejen nezasahování do práv člověka, ale i aktivní vytváření podmínek zachování lidských práv státní mocí a způsobilost zajistit jejich implementaci, jakož i dodržování právních předpisů. Takový požadavek má obecnou platnost a musí zahrnovat všechny skupiny obyvatelstva (zákaz diskriminace). Druhý znak lpí ve skutečnosti, že jednotlivci neopouštějí stát z důvodu pronásledování. Třetí rys obsahu pojmu se týká internacionálního rozměru lidských práv, protože požaduje, aby takový stát ratifikoval a dodržoval mezinárodní smlouvy o lidských právech. Termín „ratifikace“ by měl být extenzivně vykládán jako souhlas státu být smlouvou vázán. Desideratum výslovně nezmiňuje mezinárodní kontrolní mechanismy, jimiž by se však měla tato entita podrobit. V tomto duchu a rozšiřujícím způsobem by mohlo být hledisko vykládáno. Poslední znak požaduje, aby stát umožnil činnost právníkům osobám, které dohlížejí nad stavem lidských práv. Relevantní kritérium míní zejména nevládní organizace jako důležitý element občanské společnosti.

3.4.5 Pojem „bezpečné třetí země“

Pojem „bezpečné země původu“ je pozitivně vyjádřen, kdežto definice „bezpečné třetí země“ je vystavěna na základě pozitivního a negativního pojetí.¹³² Pojmovým znakem je reálná (nikterak abstraktní) možnost návratu a podání žádosti o udělení postavení podle Ženevské úmluvy z roku 1951 a Protokolu z roku 1967. Funktor „a“ vyjadřuje kumulaci obou podmínek. Účel kritériálního znaku spočívá v tom, aby cizinec mohl zahájit azylové řízení na žádost a nemohl se stát uprchlíkem „*in orbit*“. V dané zemi nesmí být takový cizinec vystaven pronásledování, mučení, nelidskému nebo ponižujícímu nakládání nebo trestu. Odstavec 2 § 2 návrhu souběžně negativně stanoví, kdy stát není bezpečnou třetí zemí. Návrh nepovažuje za bezpečnou třetí zemí takový stát, jehož územím cizinec pouze projížděl. Výkladové čtení dikce tu může přinášet pozoruhodné výsledky. Při průjezdu zemí však cizinec zpravidla nemá možnost bezprostředního substan-

tivního kontaktu s místními státními orgány.

3.4.6 Pojem „pronásledování“

Ustanovení § 2 odst. 4 pro účely azylového zákona definuje pronásledování. Návrh rozumí pronásledováním ohrožení života nebo svobody, jakož i opatření působící psychický nátlak, nebo jiná obdobná jednání, pokud jsou prováděna, podporována či trpěna úřady ve státě, jehož je cizinec státním občanem či stálým rezidentem, jde-li o osobu bez státního občanství, anebo tento stát není schopen odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovým jednáním.

Pro výklad slova „pronásledování“ by mělo platit latinské rčení „*secundum subjectam materiam*“¹³³ Daný výraz by snad mohl být ponechán aplikační praxi. Návrh však obsahuje syntetickou legální definice, jejímž jádrem je vztah mezi jednotlivcem a státem. Definice vychází z toho, že pronásledování se přičítá státu, ať se chová komisívním nebo omisívním způsobem. Přitom pronásledování mohou provádět *de iure* i *de facto* orgány státu, jakož i osoby soukromé. Poslední partie definice pronásledování „tento stát není schopen odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovým jednáním“ záměrně nerozlišuje nevoli a nemožnost jednat náležitým způsobem. Objektivní nemožnost může být také vyvolána občanskou válkou, přírodní katastrofou apod. Posuzování takové neschopnosti může v konkrétních případech činit aplikačním orgánům potíže.

3.4.7 Vstup žadatele na území a zahájení azylového řízení

Návrh azylového zákona stanoví místo a čas projevení úmyslu podat žádost o azyl. Úmysl může být z hlediska své zevní formy projeven ústně, písemně a mlčenlivým způsobem. Rozhodující je obsah vůle žadatele, jenž musí být dostatečně určitý. Ustanovení § 3 návrhu podchycuje zvláštní situace, které mohou být způsobeny jazykovými překážkami, negramotností nebo tím, že cizinec je němý.

Projevení úmyslu na hraničním přechodu je *conditio sine qua non* vstupu cizince na území. Návrh přiznává cizinci ve shodě s čl. 14 odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv oprávnění požádat o azyl. Takovému právu mj. odpovídá korelativní povinnost policejních orgánů povolit vstup na území udělením

¹³² Srov. M. KJAERUM, The Concept of Country of First Asylum. International Journal of Refugee Law, 1992, č. 4, str. 514–516.

¹³³ Srov. S. EGELUND, The Potential of the European Convention on Human Rights in Securing International Protection to Forcibly Displaced Persons. The European Convention on Human Rights and the Protection of Refugees, Asylum-seekers and Displaced Persons. Colloquy, Štrasburk, 1995, str.

vstupního víza. Vstupní vízum opravňuje žadatele k pobytu na území jen po dobu 24 hodin. Lhůta začíná běžet od okamžiku udělení povolení ke vstupu. Vstupní vízum možno udělit osobě, jejíž identita je prokázána cestovním dokladem anebo čestným prohlášením.

Lhůta 24 hodin slouží k tomu, aby se žadatel mohl dostavit do přijímacího střediska. Po uplynutí stanovené lhůty, když se žadatel nedostaví do určeného střediska, se zastavuje personální působnost azylového zákona vůči takové osobě a oživuje se aplikace zákona cizineckého. Předloha stanoví prodloužení povolení k pobytu z důvodů hodných zřetele.

Prohlášení o úmyslu požádat o azyl může cizinec projevit v přijímacím středisku, jestliže protiprávně vstoupil na území nebo nemá právoplatný pobyt. Toto podmíněné permissivní pravidlo se vztahuje i na cizince, kteří právoplatně pobývají na území.

Písemný projev je podle návrhu oprávněn učinit cizinec, který je hospitalizován, zajištěn za účelem správního vyhoštění, ve výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody.

Pravidlo upravující prohlášení o úmyslu požádat o azyl je striktní, pokud jde o určení místa a času. Jako modus normativnosti je tvůrci použito výslovné dovození, které je ve skutečnosti podmíněným příkazem a tím i implicitním zákazem.

Návrh ukládá povinnost kompetentnímu orgánu vyzvat bez zbytečného odkladu cizince, aby podal návrh na zahájení řízení. Takový orgán má za povinnost stanovit lhůtu pro podání návrhu. Ustanovení § 5 odst.1 obsahuje neurčitě pojmy „bez zbytečného odkladu“ a „lhůta“. Zejména druhý výraz je lineárně otevřený. Nicméně příslušný orgán musí vycházet z požadavku rozumnosti a individuálního posouzení každého případu. Praxe zřejmě vytvoří lhůtu obvyklou. Nařto předloha azylového zákona striktně stanoví i přesné místo podání návrhu: přijímací středisko.

3.4.8 Zjevně nedůvodný návrh na zahájení azylového řízení

Předloha azylového zákona se přizpůsobuje evropskému azylovému právu tím, že taxativně vymezuje zjevně nedůvodný návrh na zahájení azylového řízení. Ustanovení § 16 klasifikuje použitý pojem a vztahuje tento koncept k následujícím případům:

- a) výlučné uvádění ekonomických důvodů,
- b) úmyslné uvádění nesprávných údajů o totožnosti anebo státním občanství,
- c) útěk z důvodu všeobecné nouze,

- d) opakovaně předložený návrh na zahájení řízení na základě obdobných důvodů,
- e) příchod ze státu, který je pokládán za bezpečnou třetí zemi nebo bezpečnou zemi původní,
- f) bipolitismus, kdy žadatel nevyužil ochranu některého se států, jehož občanství má.

Koncept zjevně nedůvodného návrhu sleduje efektivní záměr zkrátit azylové řízení. Orgán první instance takový návrh zamítne, což však nemá nutně za následek ukončení řízení. Proto nelze tento institut kvalifikovat jako absolutní právní překážku zahájení řízení. Žadatel má právo podat rozklad proti takovému rozhodnutí do sedmi dnů od jeho doručení do vlastních rukou.

Koncept zjevně nedůvodného návrhu je v české předloze azylového zákona založen na vyvratitelné domněnce, kdy může žadatel předložit nové skutečnosti, argumenty či důkazy. Žadatel však může unést důkazní břemeno jen za předpokladu dodržení minimálních procesních záruk.

Nejlepší zájem dítěte chrání předloha azylového zákona tím, že návrh nezletilého nelze zamítnout jako zjevně nedůvodný, protože nemohou samostatně jednat v řízení.

3.4.9 Minimální záruky azylového řízení

Legislativní návrh zahrnuje kohezní souhrn minimálních procesních záruk, vycházejících z formální spravedlnosti. Před zahájením řízení je orgán prvního stupně povinen řádně poučit účastníka o jeho právech a povinnostech v jazyce, který je pro něho srozumitelný. V praxi se objevují i případy nemožnosti nalézt vhodného tlumočnicka, jež tak velmi znesnadňují komunikaci a zjištění skutkového stavu.

S každým účastníkem řízení musí být proveden pohovor, neboť ten je velmi závažným a důležitým podkladem pro přijetí rozhodnutí. Při pohovoru se přihlíží k osobě žadatele, např. vedení dialogu se ženou se může ujmout osoba stejného pohlaví.

Za minimální záruku azylového řízení lze rovněž považovat osvobození účastníka od veškerých nákladů, a to včetně bezplatného poskytování tlumočení. Řízení se vede v mateřském jazyce, případně v jazyce, ve kterém je schopen se účastník dorozumět. Žadatel má rovněž právo přizvat si tlumočnicka podle vlastní volby na své náklady.

Zákonná předloha nepřiznává UNHCR procesní postavení účastníka řízení, nicméně příslušný státní orgán je zavázán umožnit zástupci UNHCR na jeho žádost kdykoli navázat s žadatelem kontakt, nahlížet do spisu a být přítomen při pohovoru anebo ústním jednání. Účastník požívá právo být ve styku s UNHCR po celou dobu řízení, jakož i s dal-

šími právníky osobami, které poskytují právní a jinou pomoc.

3.4.10 Obecné a zvláštní důvody přiznání azylu

Legislativní předloha postuluje jako obecné důvody azylu ty, jež definuje čl. 43 Listiny a čl. 1 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků. Poněkud „skřípající“ mechanické spojení obou obecných důvodů, které se obsahově překrývají, by snad nemělo vyústit v aplikační těžkosti. Azyl v návrhu zákona představuje formu ochrany. Jinak řečeno azyl zprostředkovává konečný a podstatný účel návrhu, jenž tkví v ochraně.

Zvláštní důvod přiznání azylu vychází ze zásady jednoty rodiny. Manželům a svobodným dětem mladším 18 let udělí kompetentní orgán azyl na žádost, třebaže nebudou zjištěny obecné důvody. Rodinní příslušníci se však musí zdržovat po celou dobu řízení na území státu, což je nevyhnutelná podmínka. Legislativní předloha přitom pojímá rodinu v zúženém smyslu.

Návrh azylového zákona ukládá povinnost příslušnému orgánu přiznat status členům rodiny azylanta, kdežto udělení azylu z humanitárního důvodu je nedílně spjata s uvážením správního orgánu.

3.4.11 Orgány disponující pravomocí rozhodovat o přiznání statusu

Návrh azylového zákona deleguje pravomoc rozhodovat o udělení azylu na Ministerstvo vnitra. Institucionální složkou Ministerstva vnitra, která rozhoduje v první instanci o poskytnutí ochrany před pronásledováním, je Odbor pro uprchlíky a integraci cizinců. Ustanovení § 28 návrhu upravuje pořádkovou lhůtu pro vydání rozhodnutí. Její délka je ohraničena 90 dny. Lhůta však může být přiměřeně prodloužena, přičemž účastník musí být vyzooměn o této skutečnosti bez zbytečného odkladu. Požadavek přiměřenosti může čelit svévolnému prodlužování rozhodnutí ve věci, jakož i liknavosti vyřizování žádosti jen za předpokladu soustavné institucionální kontroly.

Ve druhé instanci rozhoduje o odvolání ministr vnitra na návrh zvláštní komise. Zvláštní komise zřízená podle správního řádu není nezávislým orgánem v plném významu použitého výrazu, protože sestává jak ze zástupců exekutivy, tak i nestátních institucí, i když v poradním orgánu mají většinu nezávislí odborníci.

Návrh azylového zákona předpokládá soudní přezkoumání rozhodnutí ve věci azylu až v poslední instanci. Doba pro podání soudní žaloby trvá 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu, přičemž

rozhodnutí zakládá odkladný účinek. Soud pouze přezkoumává předložený případ ze zřetelem k požadavkům formální a materiální zákonnosti.

Návrh zákona toliko mírně koriguje a reformuje strukturální nedostatečnosti platné zákonné úpravy. Ve druhé instanci nadále rozhoduje ministr vnitra ve věci azylu, byť na návrh poradní komise. Institucionální změna se jen mírně a zvolna přibližuje nestrannosti rozhodování. Návrh azylového zákona již tímto anticipuje nutnost dalších radikálních institucionálních změn v blízké budoucnosti, jež mají spojitost s fenoménem správního soudnictví.

SUMMARY

The very structured contribution focuses on the issue of refugeehood in the Czech Republic in a number of contexts. As a preliminary problem the freedom of movement is analysed in a light of the personal liberty. The implementation of the freedom of movement acquired apparently pathological character in the past. The Charter of Fundamental Rights and Freedoms which is an immanent part of the Czech constitutional order has filled legal gaps in the 1920 Constitutional Charter and the 1948 and 1960 Constitutions. Article 14 of the Charter guarantees the freedom of movement as a fundamental liberty. The proviso entirely covers all the aspects of such a juristic institution.

The phenomenon of the liberty of movement is consecutively analysed in the relation to visa policy of the Czech Republic. Visas can be viewed as a legal bar for the freedom of movement of persons but from the other side it is an effective legitimate instrument of the state for the control of transboundary migration and the maintenance of national security that verifies the ability of an alien for the access to the territory of the state. Visa-free policy realized by the Czech Republic from the very beginning has in strategical and geographical term clear and evident "western" contour. The "sharpness", unambiguousness and probably even political foresight is being lacked by its "eastern" line in respect of the prodigy of refugeehood.

The Czech Republic cannot be assumed as a country of destination. The said assumption is at present deduced from statistics data kept about aliens with state permits and asylum seekers and purely former relation between conjecture and empirical material. A careful and more complex examination of the current situation, however, results in the statement that one can speak about massive labour migration with dominating transit elements. The Czech

Republic can be thus qualified as a transit country.

The Czech Parliament recently passed the new Asylum Act. At last the new Act respects the proviso of Article 43 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms which imposes upon the state the commitment to grant asylum to aliens persecuted for the assertion of political rights and freedoms. The correlate of the duty is tacitly the right to asylum. The Act also postulates as the further general reason for granting asylum grounds stipulated by Article 1 of the 1951 Geneva Convention.

The asylum act pursues evolutionary legislative tendencies in European Union member states in the field of asylum and refugee law. The Act refines

the rights and duties of applicants and it introduces minimum guarantees in asylum procedure. The Act echoes the European model and it defines a legal notion of the safe country of origin and safe third country. The Act also clarifies the persecution as a legal concept. The Act constructs a synthetic legal definition the nucleus of which is found in the relationship between an individual and the state. The definition stems from the fact that the persecution is attributed to the state even if it behaves in a commissive and omissive manner. The Asylum Act approaches to European asylum law in a way that it taxatively determines manifestly unfounded applications for initiating asylum procedure.