

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Přírodovědecká fakulta

Katedra rozvojových studií

Bc. Pavla JANEČKOVÁ

**ŽADATELÉ O MEZINÁRODNÍ OCHRANU
VE VYBRANÝCH STÁTECH JIŽNÍ EVROPY**

Diplomová práce

Vedoucí práce: Pavel Kolínský

Olomouc 2014

Prohlašuji, že jsem zadanou diplomovou práci vypracovala samostatně a veškeré použité zdroje jsem uvedla do seznamu literatury.

V Olomouci 9. května 2014

.....

Podpis

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLMOUCI
Přírodovědecká fakulta
Akademický rok: 2011/2012

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: Bc. Pavla JANEČKOVÁ
Osobní číslo: R110099
Studijní program: N1301 Geografie
Studijní obor: Mezinárodní rozvojová studia
Název tématu: Žadatelé o mezinárodní ochranu ve vybraných státech jižní Evropy
Zadávající katedra: Katedra rozvojových studií

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Práce se zaměří na situaci žadatelů o mezinárodní ochranu ve vybraných státech jižní Evropy. V teoretické části bude popsána podobnost a odlišnost národních azylových systémů ve vybraných státech. Práce se rovněž bude věnovat azylové legislativě Evropské unie a jejím sporným otázkám. Výzkum se zaměří na specifické problémy, se kterými se žadatelé o mezinárodní ochranu potýkají. V závěrečné části práce budou porovnány a zhodnoceny teoretické poznatky s výzkumem a navržena doporučení.

Rozsah grafických prací: **dle potřeby**
Rozsah pracovní zprávy: **20 - 25 tisíc slov**
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**
Seznam odborné literatury:

ČEPELKA, Čestmír, ŠTURMA, Pavel, BÍLKOVÁ, Veronika, FÁBEROVÁ, Andrea, SKALKOVÁ, Marcela, HONUSKOVÁ, Věra. Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006. ISBN 80-85889-79-X. JÍLEK, Dalibor, KLEČKOVÁ, Renáta. Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice. Brno: Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-4058-0. KING, Russell, THOMSON, Mark. The Southern European model of immigration: Do the cases of Malta, Cyprus and Slovenia fit. Journal of Balkan and Near Eastern Studies. 2008, roč. 10, č. 3. ISSN 1944-8953. Příručka UNHCR k mezinárodní ochraně uprchlíků a Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod II. Praha: Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2007. ISBN 978-80-254-0787-5. SCHEU, Harald Christian, ČÁSTEK, Michal. Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2010. ISBN 978-80-7408-031-9.

Vedoucí diplomové práce: **Pavel Kolínský**
Katedra rozvojových studií

Datum zadání diplomové práce: **2. ledna 2012**
Termín odevzdání diplomové práce: **27. dubna 2014**

L.S.

Prof. RNDr. Juraj Ševčík, Ph.D.
děkan

Doc. RNDr. Pavel Nováček, CSc.
vedoucí katedry

V Olomouci dne 5. prosince 2013

Ráda bych tímto poděkovala vedoucímu mé diplomové práce Mgr. Pavlu Kolínskému za cenné rady a podnětné připomínky, které mi pomohly při vypracování této práce, a za ochotu řešit konzultace na dálku. Jeho pomoci si velmi vážím.

ABSTRAKT

Žadatelé o mezinárodní ochranu ve vybraných státech jižní Evropy

Malta, Kypr, Řecko, Itálie a Španělsko nacházející se na hranicích Evropské unie přebírají v rámci nařízení Dublin II zodpovědnost za žadatele o mezinárodní ochranu, kteří jako první vstoupili na jejich území. Vybrané státy ležící na jižních hranicích Evropské unie se potýkají s vysokým podílem žadatelů o mezinárodní ochranu. Azylové systémy vybraných států by měly být nastaveny tak, aby zajistily osobám, které žádají o mezinárodní ochranu, přístup ke spravedlivému a efektivnímu azylovému řízení a standardním přijímacím podmínkám.

Cílem práce je stručně popsat a porovnat azylové systémy vybraných jižních členských států Evropské unie a prostřednictvím výzkumu podrobně zhodnotit funkčnost azylového systému v jednom vybraném státě – na Maltě.

Klíčová slova: žadatelé o mezinárodní ochranu, azylový systém, azylové řízení, přijímací podmínky.

ABSTRACT

Asylum Seekers in Selected Southern European Countries

Malta, Cyprus, Greece, Italy and Spain which are located on the southern border of the European Union take over the responsibility of asylum seekers who first enter the territory according to the Dublin II Regulation. Selected countries on the southern border of European Union are faced with a high proportion of applicants for international protection. Asylum systems in selected countries should be set to provide access to fair, effective asylum procedures and standard reception conditions.

The objective of the thesis is to briefly describe and compare the asylum systems in selected southern Member States of the European Union and thoroughly evaluate the functionality of the asylum system in Malta.

Keywords: asylum seekers, asylum system, asylum procedure, reception conditions.

Obsah

Úvod	10
Cíle diplomové práce	10
Metody zpracování	11
I. TEORETICKÁ ČÁST	13
1. Vymezení pojmů	14
1.1 Žadatel o mezinárodní ochranu	14
1.2 Druhy mezinárodní ochrany	15
1.3 Druhy zařízení pro žadatele o mezinárodní ochranu	15
2. Uprchlíci podle mezinárodního práva	17
2.1 Definice uprchlíka	17
2.2 Práva a povinnosti států	19
2.3 Práva a povinnosti uprchlíků v azylové zemi	20
2.4 Role Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky	21
3. Azylová politika Evropské unie	22
3.1 Společný evropský azylový systém	22
3.1.1 První fáze společného evropského azylového systému	23
3.1.2 Evaluace první fáze společného evropského azylového systému	24
3.1.3 Druhá fáze společného evropského azylového systému	26
3.2 Financování azylové a migrační politiky Evropské unie	27
3.3 Překážky pro vstup uprchlíků na území členských států	28
3.4 Shrnutí azylové politiky Evropské unie	29
4. Azylové systémy ve vybraných státech jižní Evropy	30
4.1 Kritéria pro výběr států	30
4.2 Počet žadatelů o mezinárodní ochranu ve vybraných státech	31
4.3 Žadatelé o mezinárodní ochranu ve Španělsku	32
4.3.1 Azylová procedura	33
4.3.2 Přijímací podmínky	36

4.4 Žadatelé o mezinárodní ochranu v Itálii.....	37
4.4.1 Azylová procedura	37
4.4.2 Přijímací podmínky	40
4.5 Žadatelé o mezinárodní ochranu v Řecku	43
4.5.1 Azylová procedura	43
4.5.2 Přijímací podmínky	46
4.6 Žadatelé o mezinárodní ochranu na Kypru	49
4.6.1 Azylová procedura	50
4.6.2 Přijímací podmínky	51
4.7 Žadatelé o mezinárodní ochranu na Maltě	53
4.7.1 Azylová procedura	54
4.7.2 Přijímací podmínky	56
4.8 Shrnutí a porovnání azylových systémů	59
II. PRAKTICKÁ ČÁST	61
5. Výzkum azylového systému na Maltě	62
5.1 Definice problému.....	62
5.2 Přehled znalostí	62
5.3 Formulace výzkumných otázek.....	64
5.4 Metody výzkumu	64
5.5 Výzkumný vzorek	65
5.6 Způsob a průběh sběru dat a jejich zpracování	66
5.7 Metodická úskalí	66
5.8 Validita.....	67
5.9 Etické otázky relevantní k výzkumu	67
6. Výsledky výzkumu	68
6.1 Slabé stránky azylového systému na Maltě	68
6.2 Silné stránky azylového systému na Maltě	78
7. Shrnutí výzkumu.....	83

Závěr	88
Seznam použité literatury a zdrojů	90
Seznam použitých zkratek	96
Slovníček pojmů	97
Přílohy	98

Úvod

V dnešní době se hovoří o takzvaných smíšených prouděch migrantů, kteří proudí do členských států Evropské unie. Jedná se jak o ekonomické migranty, tak o uprchlíky, kteří žádají o mezinárodní ochranu. V této práci bude věnována pozornost především uprchlíkům, kteří žádají o mezinárodní ochranu.

Práce se zaměří na situaci žadatelů o mezinárodní ochranu ve vybraných státech jižní Evropy. Teoretická část práce se věnuje vysvětlení pojmů souvisejících s azylovou problematikou a uvedení definice uprchlíka, který splňuje kritéria pro získání mezinárodní ochrany. V teoretické části bude též stručně popsán vývoj azylové politiky a legislativy Evropské unie, která je platná pro všechny členské státy. Dále budou stručně popsány a porovnány podobnosti a odlišnosti národních azylových systémů ve vybraných jižních členských státech Evropské unie, které se potýkají s vysokým podílem žadatelů o mezinárodní ochranu – na Maltě, na Kypru, v Řecku, v Itálii a ve Španělsku.

Na teoretickou část práce navazuje výzkumný projekt. Pro něj byl zvolen maltský azylový systém. Ve výzkumné části budou analyzovány faktory, které ovlivňují funkčnost tohoto azylového systému prostřednictvím rozhovorů se zainteresovanými osobami. Výzkum je ukončen shrnutím zjištěných dat z výzkumu, která jsou výstupem této práce. Zjištěné faktory ovlivňující azylový systém Malty mohou být využity odbornou či laickou veřejností jako zdroj informací.

Cíle diplomové práce

Azylové systémy členských států procházely v posledních letech změnami souvisejícími s vysokým podílem žadatelů o mezinárodní ochranu a s implementací evropské azylové legislativy.

Cílem této práce je stručně popsat a porovnat azylové systémy vybraných jižních členských států Evropské unie - Malty, Kypru, Řecka, Itálie a Španělska a zjistit a podrobněji analyzovat silné a slabé stránky azylového systému jednoho vybraného členského státu - Malty.

Cílem práce není vytvoření vlastních návrhů řešení slabých stránek azylového systému na Maltě. Pouze budou utříděna získaná data z rozhovorů se zainteresovanými osobami a z nich formulovány určité logické závěry.

Metody zpracování

Při psaní diplomové práce byla použita metoda sběru informací, analýza a komparace dat azylových systémů vybraných jižních členských států Evropské unie. Metoda slouží ke zjištění společných a rozdílných znaků v otázkách mezinárodní ochrany.

Ve výzkumné části budou získány informace a poznatky o maltském azylovém systému prostřednictvím kvalitativní metody rozhovoru. Zpracování rozhovorů bude provedeno ve formě doslovné transkripce rozhovorů v anglickém jazyce a souhrnného protokolu z jednotlivých rozhovorů v českém jazyce. Získaná data budou utříděna ve výsledcích a shrnuta v závěrech výzkumu.

V práci budou využity poznatky z publikací a článků dostupných v elektronické verzi, tištěné literatury a rozhovorů realizovaných na Maltě v období března a dubna 2014.

První a druhá kapitola je zaměřena na popis pojmů souvisejících s azylovou problematikou a s postavením uprchlíka v mezinárodním právu. V těchto kapitolách využíváme informace z Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, která je jádrem mezinárodního systému ochrany uprchlíků. Základní informace o uprchlictví čerpáme především z publikací Čestmíra Čepelky a kolektivu „*Teorie a praxe azylu a uprchlictví*“ (Čepelka a kol., 2006). Tato kapitola se opírá o poznatky z publikace Haralda Christiana Scheu a kolektivu „*Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*“ (Scheu a kol., 2010), kteří se věnují mimo jiné překážkám aplikace Úmluvy o právech uprchlíků v Evropské unii. Publikace autorů Kate Jastram a kolektivu „*Ochrana uprchlíků: průvodce mezinárodním uprchlickým právem*“ (Jastram a kol., 2004) se zabývá mezinárodním uprchlickým právem a ochranou uprchlíků.

V kapitole o azylové politice Evropské unie jsou diskutovány především vybrané legislativní dokumenty Evropské rady a Evropské komise a práce Federiky Toscano „*The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?*“ (Toscano, 2013), ve které jsou popsány fáze společného azylového systému.

Poslední kapitola teoretické části pojednává o azylových systémech vybraných členských států Evropské unie. Jako primární zdroj informací využíváme azylovou informační databázi (AIDA), legislativní dokumenty vybraných členských států a

odborné články relevantních organizací pojednávající o azylových systémech vybraných států.

Důležitým zdrojem informací jsou rovněž dokumenty Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a statistická data Evropského statistického úřadu s údaji o počtu žadatelů o mezinárodní ochranu, míry udělení mezinárodní ochrany a počtu žadatelů podle států.

Kvalitativní výzkum se opírá o informace z publikace Jana Hendla „*Kvalitativní výzkum: Základní metody a aplikace*” (Hendl, 2005), který popisuje postup při plánování, realizaci a zpracování výsledků kvalitativního výzkumu.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1. Vymezení pojmů

Následující pojmy jsou nezbytné pro pochopení terminologie používané v práci, aby nedocházelo k jejich nepřesné interpretaci. Cílem této kapitoly je seznámení se s pojmy souvisejícími s azylovou problematikou. Jedná se o obecné vymezení žadatele o mezinárodní ochranu (dále jen žadatel) a uvedení druhů mezinárodní ochrany, které budou v následujících kapitolách diskutovány. Stručně budou též popsány druhy zařízení pro žadatele o mezinárodní ochranu.

1.1 Žadatel o mezinárodní ochranu

Status žadatele získá osoba, která požádala o mezinárodní ochranu a čeká na posouzení své žádosti. Stát v azylovém řízení prověřuje, zda tvrzení osob žádajících o mezinárodní ochranu odpovídá skutečnosti. Pokud je žadatelům ochrana přiznána, jsou uznáni jako uprchlíci (UNHCR, 2009).

V jednotlivých státech je mezinárodní ochrana poskytována na úrovni základní ochrany až po mnohem širší pojetí práv uprchlíků (Jastram a kol., 2004). Základní úrovní ochrany je myšleno, že azylová země dodržuje princip zákazu násilného navrácení¹ uprchlíka do země původu.

Rovněž je v literatuře uváděn pojem žadatel o azyl, což je doslovný překlad z anglického jazyka. Azyl není předně definován, ale je možné si pod ním představit ochranu poskytovanou uprchlíkům na území daného státu. Dle oxfordského slovníku je užíván azyl pro ochranu poskytovanou státem osobě, která opustila svou zemi původu z politických důvodů. V minulosti byl pojem azyl používán jako útočiště především pro zločince² (Oxford University Press, 2014).

Význam žadatele o mezinárodní ochranu a žadatele o azyl je však rozdílný. Žadatel, který žádá o poskytnutí azylu, nemusí mít nárok na udělení statusu uprchlíka. O nároku bude rozhodnuto na základě vnitrostátní právní úpravy jednotlivých států (Jílek (ed.), 2007).

¹ Též princip non-refoulement.

² Ve starověku a středověku měl azyl náboženskou povahu. Pachatel trestného činu se mohl uchýlit pod ochranu církve, na kterou nedosahovala světská moc. Azyl se však vztahoval pouze na pachatele obecné kriminality. Kacíři ani političtí delikventi ochranu nezískali (Čepelka a kol., 2006).

1.2 Druhy mezinárodní ochrany

Uprchlík získává mezinárodní ochranu, pokud se v azylovém řízení prokáže, že má odůvodněné obavy z pronásledování, a to subjektivní i objektivní. Status uprchlíka není přiznán osobám, které uvádí jako důvod své žádosti probíhající ozbrojený konflikt, hladomor nebo přírodní katastrofy (Čepelka a kol., 2006).

Osoba, která nesplňuje kritéria pro udělení mezinárodní ochrany, ale prokáže, že v případě návratu do země původu³ ji hrozí vážné nebezpečí trestu smrti či poprav, mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení, může v členských zemích Evropské unie získat doplňkovou ochranu. Tato ochrana je rovněž udělována osobám, které se návratem do země původu mohou ocitnout ve vážném ohrožení života nebo lidské důstojnosti během probíhajícího mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu (Council of the European Union, 2011).

Do mezinárodní ochrany nespádají ostatní druhy ochrany, o jejichž udělení rozhodují jednotlivé státy. Jedná se především o dočasnou humanitární ochranu. Členské státy se mohou rozhodnout udělit dočasný nebo jiný druh pobytu z humanitárních či jiných důvodů osobám z třetích zemí, které pobývají neoprávněně na jejich území (Council of the European Union, 2008).

Osoby, které obdržely zamítavé rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany, mohou být navráceny dobrovolně do země původu či repatriovány (Council of the European Union, 2008).

1.3 Druhy zařízení pro žadatele o mezinárodní ochranu

Nejčastěji se v členských státech Evropské unie setkáváme se třemi druhy zařízení pro žadatele o mezinárodní ochranu a pro osoby, kterým je poskytována některá z forem mezinárodní ochrany či jim byla žádost zamítnuta. Je nezbytné si tyto pojmy utřídit z důvodu, že každý popisovaný stát má odlišné druhy zařízení pro žadatele.

Prvním uvedeným zařízením jsou zadržovací střediska. Zadržovací střediska jsou uzavřené objekty, ve kterých jsou za odlišných podmínek v jednotlivých zemích zadržováni žadatelé nebo nelegální imigranti. Zadržování žadatelů a nelegálních imigrantů slouží státům k administrativním účelům na rozdíl od zadržování osob, které

³ Platí i u osoby bez státní příslušnosti v případě návratu do země dosavadního pobytu.

spáchaly trestný čin. V práci používáme pojem zadržovací střediska, ale setkáme se rovněž s pojmy zajišťovací střediska či internační střediska (Graduate Institute's Global Migration Centre, n.d.).

Funkcí přijímacích středisek je založení základních dat do evidence a provedení lékařských prohlídek (Buryánek (ed.), 2002).

Pobytová střediska slouží pro pobyt žadatelů či osob, o jejichž žádosti bylo rozhodnuto. Osoby jsou v pobytových střediscích ubytovány po určitou dobu a během této doby jsou jim zajišťovány základní potřeby, jako je zdravotní péče, strava apod. Žadatelé mají možnost pobytové středisko kdykoli opustit a ubytovat se v soukromí (Buryánek (ed.), 2002).

2. Uprchlíci podle mezinárodního práva

Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951⁴ (dále jen Ženevská úmluva) a Protokol z roku 1967 jsou jádrem mezinárodního systému ochrany uprchlíků. Tyto dva dokumenty v mezinárodním právu upravují získání a ztrátu statusu uprchlíka a práv uprchlíků. Ženevská úmluva a Protokol obsahují tři hlavní ustanovení. Obsahem je základní definice uprchlíka, právní postavení uprchlíků a jejich práva a povinnosti v azylové zemi a ustanovení, které určuje povinnost azylového státu a úlohu Úřadu vysokého komisaře OSN (Organizace spojených národů) pro uprchlíky (Čepelka a kol., 2006). Nejsou zde však uvedena procesní pravidla, která jsou součástí státní nebo mezinárodní legislativy (Čepelka a kol., 2006).

2.1 Definice uprchlíka

Uprchlík je osoba, která se „*se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se, mimo zemi svého dosavadního pobytu vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit. V momentě, kdy osoba překročí státní hranici své země původu, se stává uprchlíkem*“ (Úmluva o právním postavení uprchlíků, 1951). Uprchlík má právo získat mezinárodní ochranu na rozdíl od ekonomického migranta⁵.

Ženevská úmluva se věnuje ztrátě statusu uprchlíka. Pokud se podmínky uznání statusu uprchlíka změnilly, pozbývá Ženevská úmluva platnosti v následujících situacích (Úmluva o právním postavení uprchlíků, 1951):

- Osoba, která získala status uprchlíka, opět dobrovolně užívá ochrany země své státní příslušnosti.
- Osoba, která ztratila státní příslušnost země původu, ji dobrovolně získala zpět.
- Dále může osoba status ztratit, pokud získá novou státní příslušnost.

⁴ Účinnosti nabyla dne 22. dubna 1954 (Jílek, 2007).

⁵ Ekonomický migrant je osoba, která opustila svou zemi původu z finančních důvodů (UNHCR, 2009). Nejedná o uprchlíky podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Dle definice v ní obsažené nesplňují kritéria pro to, aby mohli být uznáni jako uprchlíci a získat mezinárodní ochranu (Jastram a kol., 2004). V definici nejsou obsaženy, ani ekonomické ani osobní důvody. Ekonomičtí migranti mohou na rozdíl od uprchlíků využít ochrany své domovské země.

- Rovněž může dojít k situaci, kdy se osoba dobrovolně navrátí do země původu nebo země předešlého trvalého pobytu.
- Osoba, která ztratila status uprchlíka, protože důvody pronásledování v zemi původu přestaly existovat, nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti.
- Rovněž jedná-li se o osobu bez státní příslušnosti, pokud okolnosti, pro které byla osoba uznána uprchlíkem, přestaly v zemi bývalého pobytu existovat.

V posledním případě je osoba dobrovolně navracena do země původu nebo nedobrovolně vyhoštěna (Čepelka a kol., 2006).

V Ženevské úmluvě existuje vylučovací doložka, která zabraňuje uprchlíkům získat mezinárodní ochranu. To znamená, že státy těmto osobám nesmějí přiznat mezinárodní ochranu (Úmluva o právním postavení uprchlíků, 1951):

- Jedná o osoby, které získaly ochranu nebo pomoc jiných orgánů nebo organizací OSN. Příkladem ze současnosti je mezinárodní ochrana, kterou v Palestině zajišťuje Agentura OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě (UNRWA).
- Mezinárodní ochranu nezískají osoby, u kterých je vážné podezření, že se dopustily zločinu proti lidskosti, zločinu proti míru nebo válečného zločinu.
- Ti, kteří se dopustili závažného zločinu v azylové zemi předtím, než jim byla přiznána mezinárodní ochrana.
- V neposlední řadě ti, kteří jednají v rozporu se zásadami a cíli OSN.

Dále je specifikováno, že pouze civilisté mohou být uprchlíky dle Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR, 2009). Naopak osoby, které se účastní vojenských akcí, uprchlíky být nemohou. Vojáci, kteří však složí zbraně, mohou žádat o mezinárodní ochranu. Může jim být přiznán status uprchlíka v případě, že se neúčastnili válečných zločinů nebo neporušili mezinárodní humanitární právo a legislativu v oblasti lidských práv včetně teroristických činů (UNHCR, 2009).

2.2 Práva a povinnosti států

Uznání statusu uprchlíka je založeno na Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků a je závazné pro státy, které se k Ženevské úmluvě připojily. Státy mají povinnost uznat status uprchlíka osobě, která má objektivní obavu z pronásledování.

Povinností států je dodržovat ustanovení Ženevské úmluvy bez rozlišování rasy, země původu a náboženství. Uprchlíkům azylové státy umožní svobodu vyznávání jejich náboženství i náboženské výchovy jejich dětí (Úmluva o právním postavení uprchlíků, 1951).

V Ženevské úmluvě je uveden článek 31, kterým se státy zavazují, že nebudou stíhat uprchlíky za nezákonný vstup a pobyt za předpokladu, že se sami přihlásí neprodleně státním úřadům a uvedou důvod pro svůj nezákonný vstup nebo pobyt. Dle článku 32 Ženevské úmluvy „*smluvní státy nesmí vyhostit uprchlíka zákonně se nacházejícího na jejich území, kromě případů odůvodněných státní bezpečností nebo veřejným pořádkem*“ (Úmluva o právním postavení uprchlíků, 1951).

Nejvíce diskutovaným článkem Ženevské úmluvy v této práci je článek 33. Dle tohoto článku státy nesmí navrátit uprchlíky na hranice zemí, ve kterých je ohrožen jejich život a osobní svobody. Pokud je uprchlík považován za nebezpečného v zemi nebo je usvědčen z těžkého trestného činu a představuje nebezpečí pro společnost, nevztahuje se na něj tento článek Ženevské úmluvy (Úmluva o právním postavení uprchlíků, 1951).

Úmluvu o právním postavení uprchlíků přijalo 195 států (ICRC, 2013). Zákaz návratu uprchlíka se však nevztahuje pouze na státy, které se přihlásily k Ženevské úmluvě, ale je též součástí zvykového mezinárodního práva. To znamená, že i státy, které nepřistoupily k Ženevské úmluvě, by měly dodržovat tento princip (Jastram a kol., 2004).

V případě, že přes hranice přechází velký počet uprchlíků, má azylová země právo použít ustanovení o skupinovém řízení (Jastram a kol., 2004). Skupinové řízení znamená, že ochrana a pomoc budou uprchlíkům poskytnuty bez předešlého individuálního azylového řízení.

Povinností států je též spolupracovat s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky nebo s kteroukoliv jinou odbornou organizací Spojených národů, která by Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR) mohla nahradit a poskytovat informace týkající se uprchlíků,

dodržování Ženevské úmluvy a Protokolu z roku 1967 a zákonů, předpisů a vyhlášek o uprchlících (Úmluva o právním postavení uprchlíků, 1951).

2.3 Práva a povinnosti uprchlíků v azylové zemi

Každá země určuje uprchlíkům práva. Mezinárodní ochrana zabezpečuje uprchlíkům respektování principu non-refoulement, přístup k spravedlivému procesu a bezpečnosti. Dle Průvodce mezinárodním uprchlickým právem (Jastram a kol., 2004) má mít každý uprchlík nárok na zdravotní péči. Dospělý uprchlík má mít právo pracovat v azylové zemi a dětský uprchlík právo na vzdělání.

Práva uprchlíků se dle Čepelky a kol. (2006) na základě Ženevské úmluvy dělí na základní tři oblasti. První oblastí jsou práva, která jsou stejná pro občany státu i pro uprchlíky. Patří sem například svoboda náboženského vyznání, právo na základní školní vzdělání apod. Druhá oblast jsou doložky nejvyšších výhod. To znamená, že uprchlíci mají stejné postavení jako cizí státní příslušníci. Do doložky nejvyšších výhod patří právo shromažďovací a právo na zaměstnání. Poslední oblastí jsou práva týkající se nabývání movitého i nemovitého majetku. Smluvní státy se zavazují, že poskytnou uprchlíkům ne horší postavení, než mají cizinci na jejich území (Úmluva o právním postavení uprchlíků, 1951).

Dle Ženevské úmluvy mají uznání uprchlíci kromě práv i povinnosti, které by měli plnit. Základní povinností uprchlíků je dodržování zákonů a nařízení týkajících se udržování veřejného pořádku země (Úmluva o právním postavení uprchlíků, 1951).

Kromě Ženevské úmluvy, která zabraňuje státům násilně navrátit uprchlíky do země původu, se mohou osoby odvolávat na Úmluvu proti mučení a dalšímu krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestu, která se vztahuje na všechny, nejen na uprchlíky. Ustanovení o zákazu násilného navracení uprchlíků v Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Úmluvě proti mučení se do určité míry překrývají, a žadatelé mohou požádat o mezinárodní ochranu podle obou úmluv (Jastram a kol., 2004; Čepelka a kol., 2006).

Pokud dojde k humanitární krizi a stát se potýká s velkým přílivem uprchlíků, může být nucen omezit dočasně některá práva, protože nemá prostředky pro pokrytí základních potřeb uprchlíků (Jastram a kol., 2004).

2.4 Role Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

V rámci řízení o mezinárodní ochraně bychom neměli opomenout Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, který byl ustanoven Valným shromážděním OSN po druhé světové válce.

Hlavním posláním Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky je chránit uprchlíky a hledat pro ně trvalá řešení. UNHCR podporuje úsilí o vybudování komplexního, udržitelného a samostatného azylového systému, který státu umožní posoudit žádosti o mezinárodní ochranu v souladu s mezinárodně uznávanými standardy a s mezinárodním právem. Azylové řízení by mělo probíhat spravedlivě a efektivně (UNHCR, 2014). UNHCR spolu s Úřadem OSN s UNRWA jsou agenturami, kterým byl udělen mandát chránit uprchlíky⁶.

⁶ Úřad UNRWA byl zřízen v roce 1949 na ochranu palestinských uprchlíků. Na palestinské uprchlíky se záměrně nevztahuje Úmluva z roku 1951 a Protokol z roku 1967. Z těchto dokumentů byli vyloučeni do té doby, dokud jim bude poskytovat ochranu UNRWA. UNHCR poskytuje pomoc a ochranu palestinským uprchlíkům v oblastech, ve kterých UNRWA neoperuje (UNRWA, n.d.).

3. Azylová politika Evropské unie

Ve třetí kapitole se budeme věnovat azylové politice a azylovému systému Evropské unie. Azylová politika Evropské unie se promítá do politiky jejích členských států. Cílem této kapitoly je uvést významné dokumenty a nástroje EU v rámci společného evropského azylového systému, ze kterých vychází azylová legislativa jednotlivých členských států. Zmíníme rovněž finanční podporu státům z evropských fondů. Též se v této kapitole zaměříme na překážky pro vstup žadatelů o mezinárodní ochranu do členských států EU.

3.1 Společný evropský azylový systém

Evropská unie se řídí několika zásadními dokumenty, které tvoří základ azylové a migrační politiky. Ústředním pojmem společné azylové politiky a také hlavním cílem je budování společného evropského azylového systému (SEAS) na základě zásad Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (Toscano, 2013).

Na zasedání Evropské rady v roce 1999 v Tampere ve Finsku byl navržen společný evropský azylový systém (SEAS), jehož cílem je harmonizovat postupy azylových systémů členských států. Součástí SEAS je i určení státu odpovědného za posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Dále společné normy pro spravedlivé a účinné azylové řízení, společné minimální podmínky pro přijímání žadatelů a sjednocení právních předpisů o udělení mezinárodní ochrany (Council of the European Union, 1999).

Proces vytvoření společného evropského azylového systému proběhl ve dvou fázích. První fáze se zaměřila na harmonizaci minimálních standardů evropské legislativy v oblasti azylu. Druhá fáze měla za úkol evaluaci jednotlivých směrnic a zvýšení ochrany žadatelů a osob, kterým byla udělena jedna z forem mezinárodní ochrany (Toscano, 2013).

V následujících letech byly vydány tři směrnice o kritériích udělení mezinárodní ochrany, podmínkách přijetí a azylových procedurách a dvě nařízení nazvaná Dublin II a EURODAC. Cílem těchto nařízení je analyzovat žádosti žadatelů ze třetích zemí a osob bez státní příslušnosti a vytvořit databázi, do které jsou vkládány otisky prstů žadatelů a pořízené fotografie. Všechny tyto směrnice a nařízení byly podrobeny evaluaci a aktualizovány ve druhé fázi do roku 2013 (Toscano, 2013).

3.1.1 První fáze společného evropského azylového systému

První fáze v období 1999 až 2006 zahrnovala přijetí minimálních standardů azylového řízení pro členské státy EU (Toscano, 2013). Byla přijata takzvaná Přijímací směrnice Rady 2003/9/ES⁷, která se věnuje minimálním standardům v oblasti ochrany žadatelů o mezinárodní ochranu, kam patří především přístup k informacím, ubytování, svoboda pohybu, zaměstnání, vzdělání a zajištění speciálních potřeb osobám patřícím do skupiny zranitelných osob⁸ (Toscano, 2013).

Směrnice Rady 2004/83/ES definuje podmínky pro udělení statusu uprchlíka dle Ženevské úmluvy. Též definuje podmínky pro udělení statusu doplňkové ochrany pro osoby, které nesplňují definici uprchlíka, ale kterým v zemích původu hrozí nebezpečí⁹ (Toscano, 2013). Směrnice 2004/83/ES se nazývá též Kvalifikační směrnice a vešla v platnost v roce 2004. Definice Kvalifikační směrnice je v některých bodech odlišná od obecné definice v Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951. V Kvalifikační směrnici je kategorie osob, které mají právo na mezinárodní ochranu, omezena na osoby z třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti. O mezinárodní ochranu nemohou žádat osoby z členských států Evropské unie (Council of the European Union, 2004).

Další přijatá směrnice 2005/85/ES se týká minimálních záruk v azylovém řízení o přiznání nebo odmítnutí statusu uprchlíka¹⁰. Směrnice definuje proces azylového řízení od začátku do konce. Rovněž definuje minimální procesní normy, které mají být dodržovány členskými státy. Normy se týkají přezkoumání žádosti, pohovoru, právní pomoci, zadržení žadatelů a odvolání proti rozhodnutí (Toscano, 2013).

⁷ V roce 2003 vešla v platnost směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (Přijímací směrnice).

⁸ Do skupiny zranitelných osob patří nezletilí bez doprovodu, těhotné ženy, rodiny s dětmi a osoby se zdravotními obtížemi (JRS, 2013).

⁹ Jedná se o směrnici Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (Kvalifikační směrnice).

¹⁰ Směrnice 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Procedurální směrnice).

Posledním přijatým dokumentem v první fázi vytváření společného azylového systému je nařízení Dublin II¹¹. Dublinské nařízení stanovuje kritéria, která určí, jaký stát je zodpovědný za posouzení žádosti o mezinárodní ochraně žadatelů ze třetích zemí. V rámci dublinského systému mají žadatelé právo požádat o mezinárodní ochranu pouze v jednom členském státě Evropské unie. Toto nařízení stanovuje kritéria, podle nichž se určuje jeden členský stát, který je příslušný k posouzení podané žádosti.

Podle nařízení Dublin II patří mezi kritéria pro určení státu, který má odpovědnost za posouzení azylové žádosti, rodinné vazby žadatele. Pokud v některém z členských států legálně pobývá člen rodiny žadatele, a to především nezletilého žadatele bez doprovodu, měl by mít možnost být přemístěn a mohl požádat o mezinárodní ochranu v členské zemi, kde pobývají jeho rodinní příslušníci.

Dále je stát zodpovědný za azylové řízení, pokud je osoba držitelem povolení k pracovnímu pobytu či víz v některém členském státě. Též záleží, do kterého ze členských států vstoupila osoba neoprávněně jako první a v neposlední řadě i skutečnost, zda již v některém členském státě osoba požádala o mezinárodní ochranu (Council of the European Union, 2003a).

Z těchto kritérií je na první pohled patrné, že některé členské státy se potýkají s větším přílivem žadatelů, a to především v jižních a ve východních hraničních státech Evropské unie.

System EURODAC slouží v rámci systému Dublin II k identifikaci žadatelů v členských státech (Scheu a kol., 2010). Od roku 2003 státy povinně snímají otisky prstů žadatelů a vkládají je do databáze. Tento systém snímání otisků má sloužit k efektivnějšímu uplatnění nařízení Dublin II (Obor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky, 2009).

3.1.2 Evaluace první fáze společného evropského azylového systému

V roce 2006 došlo k evaluaci přijatých směrnic a nařízení a jejich implementací do národních legislativ členských států v první fázi realizace společného evropského azylového systému (Toscano, 2013). Prvním závěrem byla nedostatečná harmonizace evropské legislativy a nejednotnost procedur a postupů, která dávala prostor členským

¹¹ Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 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. Toto nařízení je označováno jako Dublin II a nahradilo Dublinskou úmluvu z roku 1990 a tvoří tak nyní páteř celého Dublinského systému.

státům pro vlastní interpretaci jednotlivých bodů směrnic (Toscano, 2013). Legislativní rámec směrnic rovněž obsahoval mnoho nedostatků v naplnění mezinárodních závazků souvisejících s lidskými právy (Toscano, 2013). Členské státy EU byly často kritizovány za neadekvátní podmínky pro žadatele a za porušení a zákaz navracení osob (Toscano, 2013).

V roce 2007 byl Evropskou komisí vytvořen dokument s názvem Zelená kniha, jejímž cílem je zvýšení standardů ochrany v rámci EU. V Zelené knize byly shrnuty problémy a nedostatky společného evropského azylového systému, které sloužily jako podklad pro zahájení druhé fáze. Cílem je především dosáhnout vyššího společného standardu ochrany a větší rovnosti v ochraně v celé EU a rovněž zajistit vyšší míru solidarity mezi členskými státy EU (European Commission, 2007).

Na druhou fázi SEAS navazovaly další dva důležité dokumenty. Prvním z nich je Lisabonská smlouva, která vešla v platnost roku 2009, ve které se hovoří o společném evropském azylovém systému, který by měl obsahovat společnou azylovou politiku a jednotné azylové postupy vůči žadatelům ze třetích zemí a rovněž rozšíření kompetence Evropského soudního dvora v azylových případech (Toscano, 2013).

Druhý významný dokument, který vešel v platnost v roce 2009 a je platný pro období 2010 až 2014, se nazývá se Stockholmský program. Ve Stockholmském programu (Council of the European Union, 2010) jsou uvedeny zásadní body týkající se směřování azylové a migrační politiky Evropské unie.

Stockholmský program uvádí, že v roce 2012 má být zaveden společný evropský azylový systém. To znamená, že osobám, které žádají o mezinárodní ochranu, bude zajištěno právně bezpečné a účinné azylové řízení. Dále je dle Stockholmského programu třeba předcházet, potlačovat a bojovat proti nelegálnímu přistěhovalectví, aby bylo možné v Evropské unii zajistit, že přistěhovalecký a azylový systém bude důvěryhodný a udržitelný (Council of the European Union, 2010). Konkrétní kroky v dokumentu však zmíněny nejsou.

V tomto programu (Council of the European Union, 2010) je též uvedeno, že EU by se měla zaměřit na budování kapacit ve třetích zemích, aby tyto země byly schopny zajistit ochranu uprchlíkům. Program podporuje dle Toscano (2013) kooperaci mezi tranzitními státy a zeměmi původu. Je zmíněna problematika nelegálních migrantů a uzavření dohod o zpětném přebírání osob s Afghánistánem, Irákem a Bangladéšem.

Přes Středozemní moře se dostává mnoho uprchlíků a nelegálních migrantů do Evropy. Státy, nacházející se na jižních hranicích, apelují na EU, aby situaci řešila spravedlivým přerozdělením žadatelů mezi jednotlivé členské státy. Stockholmský program (Council of the European Union, 2010) dále uvádí, že by mělo dojít k zamezení tragických událostí na moři na principu dobrovolného a koordinovaného sdílení odpovědnosti mezi členskými státy. Tento princip, který je založen pouze na dobrovolnosti nenapomáhá zmírnit situaci v jižních členských státech EU.

Vzájemné spolupráci členských států v oblasti Společného evropského azylového systému napomáhá Azylový podpůrný úřad pro otázky azylu (European Asylum Support Office, EASO).

3.1.3 Druhá fáze společného evropského azylového systému

K přepracování první směrnice došlo s dvouročným zpožděním v roce 2012, kdy byla přepracovaná Kvalifikační směrnice. V následujícím roce 2013 byly přepracovány Směrnice o azylovém řízení a Přijímací směrnice spolu s nařízením Dublin III a EURODAC navzdory skutečnosti, že návrhy Komise byly předloženy před mnoha lety (Toscano, 2013). Směrnice a nařízení nabudou účinnosti v roce 2015.

Cílem druhé fáze je zvýšení minimálních standardů azylového řízení a dosažení jednotného azylového řízení a jednotného právního postavení uprchlíků a příjemců doplňkové ochrany (Obor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky, 2008).

V Evropském paktu z roku 2008 bylo plánováno dokončení společného evropského azylového systému na rok 2010. Termín na dokončení byl prodloužen až do roku 2012. V tomto roce vešla v platnost přepracovaná Kvalifikační směrnice. Směrnice 2013/32/EU¹² o společném azylovém řízení o kritériích udělení mezinárodní ochrany vešla platnost společně se směrnicí 2013/33/EU¹³, o rok později (Toscano, 2013).

¹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

¹³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu.

Rovněž bylo přijato přepracované nařízení 604/2013¹⁴ ze dne 26. června 2013 nazvané Dublin III, jež stanovuje kritéria a postupy pro určení členského státu, který posuzuje žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti. Posledním z přepracovaných směrnic a nařízení je nařízení č. 603/2013¹⁵ ze dne 26. června 2013 o zřízení identifikačního systému EURODAC pro porovnávání otisků prstů, které napomáhá účinnému uplatňování nařízení Dublin III, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu (Toscano, 2013).

3.2 Financování azylové a migrační politiky Evropské unie

Členské státy EU přispívají do společného rozpočtu, ze kterého je státům poskytována zpět finanční asistence při zajišťování ochrany vnějších hranic Evropské unie, přijímání uprchlíků, integraci přistěhovalců a navrácení přistěhovalců (Scheu a kol., 2010).

Na období 2007 až 2013 slouží k poskytování finanční asistence ve výše zmíněných oblastech Fond pro vnější hranice, Evropský fond pro uprchlíky, Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí a Evropský návratový fond.

Prvním ze zmíněných finančních nástrojů je Fond pro vnější hranice, který slouží k ochraně vnějších hranic Evropské unie. Z fondu je financováno zajištění ochrany vnějších hranic, aby nedocházelo k jejich ilegálnímu překračování. Pomoc uprchlíkům a koordinaci azylové a migrační politiky Evropské unie zajišťuje Evropský fond pro uprchlíky. Členské státy z něj financují náklady na přijímání, integraci a dobrovolnou repatriaci osob, které v členské zemi žádají o mezinárodní ochranu. Z Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí financují členské státy integrační programy pro imigranty¹⁶. Výčet uzavírá Evropský návratový fond, který slouží k financování návratů imigrantů v případě, že nezískali mezinárodní ochranu v členském státě (Scheu a kol., 2010).

¹⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států

¹⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení.

3.3 Překážky pro vstup uprchlíků na území členských států

Nyní před námi vyvstává otázka, zda přijaté mechanismy azylové a migrační politiky Evropské unie uprchlíkům nebrání požádat o mezinárodní ochranu.

Pokud stát podepsal Úmluvu o právním postavení uprchlíků a Protokol, měl by být povinen poskytnout uprchlíkovi minimální ochranu. Minimální ochranou je myšlen zákaz navracení uprchlíka do země původu, ve které mu hrozí nebezpečí. Státům však není zabráněno vrátit nebo přesunout uprchlíka do jiné země (Scheu a kol., 2010). Naopak státy nemají povinnost vpustit na své území státního příslušníka jiného státu (Čepelka a kol., 2003 in Scheu a kol., 2010).

Stát může regulovat vstup cizinců na své území prostřednictvím vízové povinnosti, aby se předešlo ilegální migraci (Scheu a kol., 2010). Vízová povinnost však není jedinou překážkou pro vstup uprchlíka na území daného státu.

Další překážkou jsou sankce pro dopravce, kteří přepravují osoby bez povolení vstupu do země. I když by se jednalo o uprchlíka prchajícího ze země, neměl by jej dopravce přepravit, protože nemá potřebné doklady pro vstup do azylové země. Dopravce by byl za přepravu sankcionován. V rámci Evropské unie jsou sankce dopravci uděleny, ale nesmí být porušena Ženevská úmluva. I přesto formulace ve směrnici Evropské rady umožňuje členským státům si sankce pro dopravce vykládat různým způsobem. Například v České republice není dopravce zbaven sankcí, pokud přepraví uprchlíka. Naopak zaplatí pokutu, i když je uprchlíkovi uznána mezinárodní ochrana (Scheu a kol., 2010).

Na rozdíl od pozemní hranice, na mořskou hranici se vztahují jiná pravidla. Osobám, které mají v úmyslu požádat v zemi o mezinárodní ochranu, může být zabráněno příplutí na hranice státu (Scheu a kol., 2010). Další překážkou žádosti o mezinárodní ochranu v daném státě je možnost přesunout uprchlíka do třetí bezpečné země¹⁷, pokud je tato země schopná poskytnout uprchlíkovi mezinárodní ochranu.

Stát se těmito překážkami chrání před vstupem ilegálních migrantů, kteří by mohli ohrozit bezpečnost státu nebo ekonomické zájmy tím, že nebudou zapojeni do právních struktur (Scheu a kol., 2010). Například bez pracovního povolení budou

¹⁷ Třetí bezpečná země znamená, že žadatel o mezinárodní ochranu není jejím občanem. V této zemi základní práva a svobody na základě rasy, náboženství, národnosti a příslušnosti k určité sociální skupině a politických názorů nejsou porušovány. V třetí bezpečné zemi je dodržován princip non-refoulement. Tato země zakazuje navrátit žadatele, pokud by v zemi původu mohlo dojít k mučení a nelidskému zacházení (Refugees Act, 2001).

s velkou pravděpodobností zaměstnávání nelegálně a nebudou přispívat do státního rozpočtu. Překážky vstupu na území státu zasahují též osoby, které chtějí požádat o mezinárodní ochranu v daném státě (Scheu a kol., 2010).

3.4 Shrnutí azylové politiky Evropské unie

Tato kapitola se věnovala azylové politice Evropské unie, kterou se řídí jednotlivé členské státy EU.

První fáze společného evropského azylového systému není vždy v plném souladu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Jednotlivé body směrnic a nařízení, která nejsou jednoznačně formulovaná, dávají státům prostor pro vlastní interpretaci. Směrnice a nařízení, která vznikla v první fázi SEAS, jsou především nekompatibilní s článkem 33 Ženevské úmluvy o dodržování principu non-refoulement.

Následně došlo k evaluaci první fáze a návržení přepracování jednotlivých bodů směrnic a nařízení. Cílem druhé fáze bylo zajistit vyšší ochranu žadatelům o mezinárodní ochranu. Revidované směrnice a nařízení by státy do roku 2015 měly implementovat do národních azylových systémů.

Evropská unie poskytuje finanční asistenci členským státům prostřednictvím evropských fondů. Státy mohou čerpat finanční prostředky ze čtyř druhů fondů. Tyto finanční prostředky slouží k zajištění ochrany vnějších hranic EU, přijímání uprchlíků, integraci a navrácení neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu.

V podkapitole 3.3 jsou uvedeny překážky vstupu na území členských států, které zabraňují osobám požádat o mezinárodní ochranu. Zmínili jsme regulaci vstupu cizinců na území skrze vízovou povinnost a sankce pro dopravce zabraňující žadatelům vstoupit na území státu. Rovněž osobám, které chtějí požádat o mezinárodní ochranu, může být zabráněno při plutí na hranice státu. Dále dochází k přesunutí uprchlíků do třetí bezpečné země. Poslední zmíněný postup podporuje i Stockholmský program.

4. Azylové systémy ve vybraných státech jižní Evropy

Osoby, které žádají o poskytnutí mezinárodní ochrany, se stávají součástí azylového systému země. Ve všech členských státech Evropské unie procházejí azylovým řízením, na jehož základě je rozhodnuto o udělení či neudělení mezinárodní ochrany. Čtvrtá kapitola je zaměřena na popis a komparaci azylových systémů ve vybraných jižních členských státech Evropské unie a na popis situace žadatelů o mezinárodní ochranu.

4.1 Kritéria pro výběr států

Pro popis a porovnání azylových systémů bylo vybráno pět států, a sice Španělsko, Itálie, Řecko, Kypr a Malta.

Tyto státy se potýkají s velkým množstvím nově příchozích uprchlíků ve smíšených proudech společně s ekonomickými migranty. Rovněž tyto státy spojuje poloha. Jedná se o pobřežní nebo ostrovní státy, které se nacházejí na jižních hranicích Evropské unie v blízkosti afrického kontinentu. Z tohoto důvodu čelí rostoucímu tlaku nelegálních migračních toků z afrických zemí.

Jedná se o členské státy Evropské unie, na které se vztahuje azylová a migrační politika EU. V roce 2004 se stalo deset evropských zemí členy Evropské unie. Hranice EU se posunuly dále na východ a na jih. Novými jižními členskými státy EU se staly Malta a Kypr. Společně se Španělskem, Řeckem a Itálií tvoří jižní hraniční státy Evropské unie, na které je vyvíjen velký migrační tlak z Afriky. Před vstupem do EU v 2004 byla Malta a Kypr převážně tranzitními zeměmi, ze kterých migranti cestovali dále na sever. Vybrané státy se staly imigračními až od 70. let 20. století. Z původně emigrantských zemí se přetvořily v země potýkající se s obrovským přílivem imigrantů (King a kol., 2008).

Vysoký podíl žádostí souvisí se systémem Dublin II, podle kterého přebírá za žadatele zodpovědnost členský stát, na jehož území žadatel vstoupil jako první. Pro státy nacházející se na vnějších hranicích EU je problém přijmout zodpovědnost za nově příchozí žadatele.

4.2 Počet žadatelů o mezinárodní ochranu ve vybraných státech

Největší relativní nárůst je zaznamenán v členských státech nacházejících se na jihu Evropy. Nárůst je způsoben přepravou osob připlouvajících především po Středozemním moři z afrických států (UNHCR, 2012).

V tabulce č. 1 jsou dle údajů ze statistického úřadu Evropské unie Eurostatu uvedeny počty nových žádostí o mezinárodní ochranu ve Španělsku, Itálii, Řecku, na Kypru a na Maltě v letech 2008 až 2013. Údaje z let 2008, 2009 a 2010 nebyly dostupné pro Španělsko a Řecko. Nejvíce žádostí o mezinárodní ochranu bylo podáno během uvedeného období v Itálii. Za ní následuje Řecko, Španělsko, Malta a Kypr. Počty žadatelů na Maltě a na Kypru jsou proti počtům v ostatních státech zanedbatelné. Při srovnání počtu žadatelů a počtu obyvatel v tabulce č. 2 byl však zjištěn největší počet žadatelů na tisíc obyvatel ve vybraných státech.

Tabulka č. 1: Počet nových žádostí ve vybraných státech v období 2008 až 2013.

Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Španělsko	NA	NA	2550	2975	2355	4295
Itálie	30145	17670	10050	34145	15570	26920
Řecko	NA	NA	NA	9310	9575	7865
Kypr	3920	3200	2835	1745	1590	970
Malta	2605	2385	145	1865	2060	2205

Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2014)

Tabulka č. 2: Počet žadatelů o mezinárodní ochranu na 1000 obyvatel ve vybraných státech v roce 2013.

Název státu	Počet obyvatel k červnu 2013 ¹⁸	Počet nových žadatelů v roce 2013 ¹⁹	Počet nových žadatelů na 1000 obyvatel v roce 2013
Španělsko	47 370 542	4 295	0,09
Itálie	61 482 297	26 920	0,44
Řecko	10 772 967	7 865	0,73
Kypr	1 155 403	970	0,84
Malta	411 277	2 205	5,4

Zdroj: vlastní zpracování dle dat z CIA (CIA, 2014a-e) a Eurostatu (Eurostat, 2014).

¹⁸ Počty obyvatel z června roku 2013 získané z CIA.

¹⁹ Počet nových žádostí v roce 2013 získaný z Eurostatu.

4.3 Žadatelé o mezinárodní ochranu ve Španělsku

V této podkapitole bude popsán azylový systém ve Španělsku (oficiálním názvem Španělské království). Dále se tato část bude věnovat situaci žadatelů o mezinárodní ochranu. Španělsko je rozděleno na sedmnáct autonomních oblastí a dvě autonomní města Ceuta a Melilla. Struktura autonomních oblastí má vliv na způsob řízení azylové a migrační politiky ve Španělsku. Vytváření azylových politik má na starosti Ministerstvo vnitra, Ministerstvo zahraničních věcí a Ministerstvo práce a imigrace. Autonomní oblasti jsou naopak zodpovědné za přijímací podmínky a integraci žadatelů o azyl a osob, kterým byla udělena některá z forem mezinárodní ochrany (Irish Refugee Council, 2012).

Ve Španělsku v letech 2008 až 2013 můžeme zaznamenat vysoký počet zamítnutých žádostí, jak je uvedeno v tabulce č. 3. Mezinárodní ochranu v podobě statusu uprchlíka či doplňkové ochrany získalo nízké procento žadatelů. Humanitární status je ve Španělsku udělován výjimečně.

Tabulka č. 3: Míra udělení mezinárodní ochrany ve Španělsku

Rok	Udělený status uprchlíka	Udělený status doplňkové ochrany	Humanitární status	Počet zamítnutých žádostí	Celkem vyřízených žádostí
2008	150	110	15	4850	5125
2009	175	165	10	4140	4490
2010	245	355	10	2175	2785
2011	335	630	20	2405	3390
2012	225	285	10	2080	2600
2013	200	320	0	1840	2360

Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2014)

Práva žadatelů o mezinárodní ochranu a imigrantů jsou zaručena španělskou ústavou. Základními španělskými legislativními dokumenty jsou imigrační zákon 2/2009 a zákon 12/2009 o azylu doplněný o nařízení a královské dekrety. Do zákona o azylu z roku 2009 byly implementovány jednotlivé body přijímací směrnice, kvalifikační směrnice a procedurální směrnice vytvořené v první fázi SEAS (Ali a kol., 2012).

Žadatelé dle zákona mohou získat mezinárodní ochranu a je jim přiznáno právo na bezplatnou právní pomoc, právo na tlumočníka a právo na zdravotní péči (Ley No.

12/2009, 2009). V Imigračním zákoně 2/2009 je též ustanoveno, že obětem obchodování s lidmi a cizincům, kteří se stali oběťmi domácího násilí, má být dle zákona poskytnut azyl (Ley Orgánica 2/2009, 2009).

4.3.1 Azylová procedura

Podle Zákona o azylu může požádat o mezinárodní ochranu každý cizinec, který není občanem členské země EU (Ley No. 12/2009, 2009). Tento zákon o azylu z roku 2009 upravuje právo udělení statusu uprchlíka či doplňkové ochrany. Dle tohoto zákona je za registraci žádostí, za osobní pohovor s žadateli a za zpracování případů zodpovědný Azylový úřad, který spadá pod Ministerstvo vnitra. Případy jsou poté přezkoumány Mezirezortní azylovou komisí, která je rovněž jedním z orgánů Ministerstva vnitra. Mezirezortní azylová komise na základě informací zpracovaných Azylovým úřadem, názoru UNHCR a informací nevládních organizací předkládá návrh ministrovi, který rozhoduje o udělení či odmítnutí udělení mezinárodní ochrany (Ali kol., 2012).

Kromě standardní procedury je na španělském území realizovaná zrychlená procedura. Posouzení žádostí v tomto druhu procedury trvá tři měsíce.

Španělsko přistupuje ke zrychlené proceduře.:

- Pokud se jedná o osoby patřící do kategorie zranitelných, především nezletilé osoby bez doprovodu.
- Pokud je z informací o žadatelích patrné, že se jedná o uprchlíky.
- Rovněž pokud osoby pochází z třetí bezpečné země, při zpoždění žádosti bez udání důvodu nebo při spáchání některého z trestných činů.

Další z realizovaných procedur na území Španělska je procedura přípustnosti, kterou absolvují osoby na španělských hranicích nebo v zadržovacích zařízeních. Příslušné úřady rozhodují o tom, zda je žadatel způsobilý ke vstupu na území za účelem podání žádosti o mezinárodní ochranu. Během tohoto typu procedury může být předběžná žádost zamítnuta z důvodu nepřípustnosti.

Pokud se přistoupí k tomuto druhu procedury, žádost převezme Azylový úřad, který ji prozkoumá a předá informace společně s komentáři UNHCR Ministerstvu vnitra (Ali a kol., 2012). Po podání žádosti se do čtyř dní Ministerstvo vnitra rozhodne, zda

žádost přijme. Žadatel má možnost požádat o revizi případu a odvolat se k příslušnému soudu.

Informace o azylovém řízení a přijímacích podmínkách jsou zprostředkovávány především nevládními organizacemi (Ali a kol., 2012).

Podání žádosti o mezinárodní ochranu

Žadatelé podávají žádost o mezinárodní ochranu na hranicích státu, vstupních místech či na policejních stanicích v jednotlivých španělských provinciích. Policie zaregistruje žádost a informuje Azylový úřad. Dále zažádá o právní asistenci pro žadatele (Ali a kol., 2012). Od žadatelů jsou vyžádány osobní doklady na ověření. Policejní úředníci dále zjišťují informace o státní příslušnosti a rodině žadatele a o způsobu vstupu na španělské území.

Dále mohou podat žádost na Azylovém úřadě v Madridu, který žádost zaregistruje a žadatelé se poté zúčastní předběžných a standardních pohovorů (Paz, n.d.). Rovněž žadatelé mohou požádat o mezinárodní ochranu v zadržovacích zařízeních určených k deportaci nelegálních migrantů (Ali a kol., 2012).

Žádost by měla být podána do jednoho měsíce od vstupu na území. V případě, že se osoba na území nachází, podává žádost do měsíce od změny situace v zemi původu²⁰. Pokud se žadatel s podáním žádosti zpozdí, přistoupí Azylový úřad k zrychlené proceduře.

Pohovor v azylovém řízení

Pracovník Azylového úřadu informuje žadatele o průběhu rozhovoru a o kritériích pro získání mezinárodní ochrany. Během rozhovoru se ptá žadatele na důvody odchodu ze země původu a požádá o další dokumenty, které by podpořily jeho žádost. V případě potřeby může být žadatel pozván k druhému pohovoru. Příslušné orgány přijímají nezbytná opatření dle pohlaví nebo dle jiných speciálních potřeb žadatelů (Paz, n.d.).

²⁰ Uprchlíci „sur place“ jsou osoby, které v době odchodu ze země původu uprchlíky nebyly, ale staly se uprchlíky v pozdější době (UNHCR, 2006).

Délka azylové procedury

Standardní azylová procedura trvá šest měsíců od podání žádosti po udělení či zamítnutí mezinárodní ochrany. Dle Paz (n.d.) se průměrná doba pro řešení případů ve standardním azylovém řízení pohybuje od šesti měsíců do 2 až 3 let. Žadatelé získávají identifikační průkaz tzv. žlutou kartu, který dokládá jejich dočasný pobyt ve Španělsku. Tuto dobu nesmějí vycestovat za hranice státu.

Druhy mezinárodní ochrany

Španělsko uděluje žadatelům splňujícím požadavky status uprchlíka nebo doplňkovou ochranu na pět let. Rovněž žadatel může výjimečně získat povolení k dočasnému pobytu na území z humanitárních důvodů v délce jednoho roku (Ali a kol., 2012).

Podle článku 2 a 3 Zákona o azylu z roku 2009 je udělen azyl osobě, která splňuje požadavky stanovené v Ženevské úmluvě a Protokolu (Ley No. 12/2009, 2009).

Výhody statusu doplňkové ochrany jsou podobné výhodám statusu uprchlíka. Doplňkovou ochranu získají osoby, které nesplňují požadavky pro přiznání postavení uprchlíka, ale kterým po návratu do země původu hrozí vážné nebezpečí trestu smrti či popravky, mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení. Dle Zákona o azylu může být osobám rovněž udělena ochrana z důvodů odlišných v obou předchozích případech (Ley No. 12/2009, 2009). Humanitární ochrana je udělována jen ve velmi výjimečných případech. Počty osob, kterým byla udělena ochrana z humanitárních důvodů v letech 2008 až 2013, nalezneme v tabulce č. 3.

Odvolání proti rozhodnutí

Revize žádosti musí být předložena Ministerstvu vnitra do jednoho měsíce. Příslušné ministerstvo o žádosti rozhodne do dvou měsíců. Žadatelé, kterým byla žádost zamítnuta, se mohou odvolat do 2 měsíců ke správnímu soudu. V případě zamítnutí se mohou do dalších 2 měsíců odvolat v první instanci k národnímu soudu. Tento případ je v případě zamítnutí předán v druhé instanci k nejvyššímu soudu (Ali a kol., 2012).

Rozhodnutí soudu není časově ohraničené. Průměrně je však o odvolání rozhodnuto do 1 až 2 let.

4.3.2 Příjímací podmínky

Během azylové procedury mají žadatelé právo být ubytováni v pobytových střediscích nebo v bytech v provincii, ve které zažádali o mezinárodní ochranu nebo ve které jsou volné ubytovací kapacity (Paz, n.d.).

Zadržovací střediska

Žadatelé o mezinárodní ochranu nejsou zadržováni v zadržovacích střediscích během a po skončení azylové procedury (Paz, n.d.). Když v zadržovacích střediscích osoba požádá o udělení mezinárodní ochrany, zůstává ve středisku až do posouzení přípustnosti žádosti skrze proceduru přípustnosti. V případě kladného vyjádření je osoba propuštěna na svobodu. Nezletilí bez doprovodu nesmějí být dle španělského práva zadržováni (Ali a kol., 2012).

Pobytová střediska

V pobytových střediscích mohou žadatelé pobývat 6 měsíců. Tato doba však může být prodloužena na dalších 6 měsíců v závislosti na specifických okolnostech. Pobytová střediska pro uprchlíky zaštiťuje ministerstvo Práce a sociálních věcí nebo nevládní organizace (Ali a kol., 2012).

Osobám jsou zajišťovány základní sociální a zdravotní služby a po 6 měsících získávají pracovní povolení, pokud do této doby nebylo rozhodnuto o jejich žádosti. Pracovní povolení platí až do rozhodnutí o jejich žádosti (Paz, n.d.).

Stejně tak žadatelé propuštění ze zadržovacích středisek mají právo na ubytování v pobytových střediscích (Paz, n.d.). V autonomních městech Ceutě a Melille jsou žadatelé o azyl ubytováni v jiném typu pobytových středisek. Tato střediska slouží žadatelům o azyl i nelegálním migrantům.

4.4 Žadatelé o mezinárodní ochranu v Itálii

Kapitola 4.4 se bude věnovat azylovému systému Itálie. Itálie každoročně vyřídí kolem 20 tisíc žádostí o mezinárodní ochranu. Mezinárodní ochrana je dle tabulky č. 4 udělována především ve formě doplňkové ochrany.

V roce 2012 dle De Donato (2013a) požádalo o mezinárodní ochranu nejvíce osob z Pákistánu, Nigérie a Afghánistánu. Za nimi následovali nově příchozí ze Senegalu, Tuniska, Ghany a Somálska.

Tabulka č. 4: Míra udělení mezinárodní ochrany v Itálii

Rok	Udělený status uprchlíka	Udělený status doplňkové ochrany	Humanitární status	Počet zamítnutých žádostí	Celkem vyřízených žádostí
2008	1810	6315	1620	10490	20235
2009	2255	5330	1480	13950	23015
2010	1615	1465	1230	7020	11330
2011	1800	2270	3090	17015	24175
2012	2 050	4 495	15490	5 260	27295
2013	3105	5550	7525	9065	25245

Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2014)

4.4.1 Azylová procedura

Podle italského systému mohou být zahájeny tři druhy azylové procedury. První je standardní procedura. K přednostní proceduře se přistoupí v případě, že osoby patří do kategorie zranitelných. Rovněž v případech, kdy je žádost shledána za zjevně neopodstatněnou či byla podaná osobami v zadržovacím středisku (De Donato, 2013a). Pohovor v rámci přednostní procedury je realizován do sedmi dní od obdržení žádosti a žádost je poté přezkoumána do dvou dní.

Třetí možnou proceduru je dublinská procedura, ke které se přistoupí v případě, že rodina žadatele žije v jiném členském státě nebo v případě, že osoba žádající o mezinárodní ochranu vstoupila jako první na území jiného členského státu apod. (De Donato, 2013a). Pokud není o žádosti rozhodnuto do 6 měsíců. Získává žadatel povolení k pobytu na šest měsíců a pracovní povolení do doby, než bude rozhodnuto o jeho žádosti.

V roce 2012 došlo k zrušení transferu na základě dublinské procedury do Maďarska kvůli možnému porušování lidských práv a k pozastavení transferu žadatelů na Maltu z důvodu, že zde nejsou garantovány minimální standardy pro žadatele (De Donato, 2013a).

V minulých letech též došlo k případům, kdy žadatelé přicházeli z Řecka, kde nebyli zaregistrováni. Mezi Itálií a Řeckem byla podepsána dohoda o zpětném přebírání těchto osob. V podstatě se jedná o neformální návrat bez jakýchkoliv dokumentů o návratu zpět do Řecka a o zaručení azylové procedury v této zemi (De Donato, 2013b). Dle De Donato (2013a) se jedná o nepřímé porušení článku 33 Ženevské úmluvy o zákazu násilného navrácení. Jednotlivé případy nebyly přezkoumány a navrácené osoby mohou být vystaveny nebezpečí.

Podání žádosti o mezinárodní ochranu

Žadatelé o mezinárodní ochranu mohou požádat po vstupu na území Itálie o udělení mezinárodní ochrany na hranicích hraniční policii nebo na policejní stanici. Následně jsou na policejní stanici žadatelé fotografováni a jsou jim odebrány otisky prstů. Pokud se podle otisku prstů zjistí, že už jim byly odebrány v jiném členském státě, přistoupí se k dublinské proceduře, kterou zajišťuje Dublinský útvar. Dublinský útvar ověřuje, který stát je zodpovědný za zkoumání žádosti. V ostatních případech podají oficiální žádost o udělení mezinárodní ochrany na policii (Galosi, 2012).

I přes zlepšení v podobě zavádění online systémů registrací nových žádostí, v některých případech dochází k několika týdennímu zpoždění podání žádostí o mezinárodní ochranu. Zpoždění rovněž způsobuje povinnost uvést adresu při podání žádosti na policejních stanicích v italských provinciích (UNHCR, 2013a).

Podání žádostí není dle italské legislativy časově ohraničeno. Žádosti by však měly být podány co nejdříve. Pouze Imigrační právo uvádí 8 dní pro podání žádostí. Zpoždění v podání žádosti nemá vliv na rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany (De Donato, 2013a).

Komise, která posuzuje žádosti o azyl je sestavena z policejního úředníka, představitele provinčního či regionálního úřadu a představitele UNHCR.

UNHCR (2013a) uvádí, že distribuce informačních brožur o azylové proceduře není dostatečná.

Pohovor v azylovém řízení

Následně se přistoupí k pohovoru, který zajišťuje Teritoriální komise. Pohovor by měl být uskutečněn do 30 dní od obdržení žádosti. Poté by komise měla udělit rozhodnutí do tří dnů. V praxi se však jedná o několik měsíců.

Během pohovoru jsou přítomni tlumočníci. Pohovor není nahráván pouze přepisován. Žadatel má poté možnost přidat komentář či opravit formulaci, než bude vytvořena finální verze. Dle legislativy by měli žadatelé mít k dispozici bezplatné služby právníků. V mnoha případech jsou tyto služby zajišťovány nevládními organizacemi, které však nemají finanční kapacity zajistit právní služby pro všechny.

Právní poradci či právníci připravují žadatele na následný pohovor. Též mohou být při něm přítomni a v případě nutnosti objasnit některé skutečnosti (De Donato, 2013a).

Druhy mezinárodní ochrany

Po přezkoumání žádosti komise žadatelům o mezinárodní ochranu udělí buď status uprchlíka, který je platný 5 let. Další možností je udělení tříleté doplňkové ochrany. Pokud nejsou shledány důvody k udělení prvních dvou typů mezinárodní ochrany, může komise rozhodnout o udělení ochrany z humanitárních či zdravotních důvodů v délce jednoho roku (De Donato, 2013a).

Odvolání proti rozhodnutí

V případě, že je žádost zamítnuta, má žadatel možnost se odvolat k občanskému soudu (Galosi, 2012). Pro ty, kteří jsou ubytováni v zadržovacích a v pobytových střediscích, je doba pro odvolání zkrácena. Občanský soud o žádosti rozhodne do tří měsíců. Často je však o ní rozhodnuto s několikaměsíčním zpožděním. V případě negativního rozhodnutí se podává odvolání k odvolávacímu soudu. Pokud je jeho žádost opět zamítnuta, poslední možností je podat kasační stížnost ke kasačnímu soudu (De Donato, 2013a).

V případě občanského a odvolávacího soudu musí být žadatel o mezinárodní ochranu znovu vyslechnut (De Donato, 2013a). Žadatelé mají krátkou dobu na podání odvolání, přičemž se neberou v úvahu další faktory, jako je jazyková bariéra mezi žadatelem a právníkem, nedostatečné znalosti právního systému a často dlouhá

vzdálenost mezi bydlištěm a příslušnými soudy. Rovněž se stává, že právníci nejsou dostatečně kvalifikovaní podat kvalitně zpracované odvolání (De Donato, 2013a).

Odvolání nemohou podat:

- osoby, které byly před podáním žádosti upozorněny, že je zjevně neopodstatněná.
- Před jejím podáním bylo rozhodnuto o zamítnutí mezinárodní ochrany nebo vyhoštění.
- Osoby, které se záměrně vyhnuly hraničním kontrolám.
- Osoby, které opustily pobytové zařízení bez udání důvodu.

Ve výše uvedených případech není možné podat odvolání. Osoby však mohou požádat o odklad rozhodnutí u příslušného soudu.

4.4.2 Příjímací podmínky

Do zadržovacích středisek by neměli být umístěni žadatelé, kteří požádali o mezinárodní ochranu. Italský zákon zakazuje zadržovat žadatele pouze z důvodu podání žádosti (Decreto Legislativo 25/2008, 2008). V roce 2012 však bylo umístěno do zadržovacích zařízení přibližně 8 tisíc osob, z toho přibližně 120 žadatelů o azyl (De Donato, 2013a).

V rámci přijímacích podmínek Itálie spravuje přijímací střediska a pobytová střediska pro žadatele a osoby s některou z forem mezinárodní ochrany. Dle italského zákona má žadatel nárok na ubytování v průběhu azylové procedury (Decreto Legislativo, 2005).

Zadržovací střediska

V zadržovacích zařízeních jsou zadržovány osoby, na které se dle Úmluvy z roku 1951 nevztahuje ustanovení, či se dopustily závažných zločinů, za které je uděleno odnětí svobody od pěti let výše a dalších zločinů jako je pašování drog, přepravování ilegálních migrantů přes hranice, sexuální vykořisťování a zaměstnávání dětí při nelegálních aktivitách.

Maximální délka pobytu v zadržovacích zařízeních je 18 měsíců. Žadatelé v praxi stráví v těchto zařízeních kolem 38 dní. Delší dobu zde stráví osoby, které

budou navraceny do země původu po dohodě o repatriaci se zeměmi původu (De Donato, 2013a).

Žadatelé, kteří požádají v zadržovacích zařízeních o mezinárodní ochranu, nemohou být přemístěni do pobytových zařízení (De Donato, 2013a).

Dle článku 26 Decreto Legislativo 25/2008 (2008) nezletilé osoby nemohou být zadrženy v zadržovacích zařízeních. Pokud se jedná o další skupiny osob patřících do kategorie zranitelných, neexistuje žádné opatření, které by zakazovalo umístění do zadržovacích zařízení. Rodiny s dětmi však mohou být společně v těchto zařízeních (De Donato, 2013a).

Pobytová střediska

Itálie má několik druhů přijímacích a pobytových zařízení pro žadatele. Prvním druhem jsou přijímací zařízení, která poskytují žadatelům základní služby v porovnání s ostatními pobytovými zařízeními. Osobám je poskytováno ubytování, jídlo, oblečení, základní informační právní servis a zdravotní ošetření (Decreto Legislativo 25/2008, 2008). Do přijímacích zařízení jsou umístěny osoby na základě následujících kritérií:

- Žadatelé, kteří nemají platné identifikační doklady nebo jsou falešné.
- Žadatelé, kteří se snažili uprchnout hraničním kontrolám
- Žadatelé, kteří požádali o azyl ve chvíli, kdy byli zadrženi pro nelegální pobyt na italském území.

Dle De Donato (2013a) je uvedeno, že do středisek jsou často umístěni žadatelé připlouvající na lodích. V přijímacích zařízeních by měli pobývat přibližně jeden měsíc. V praxi je však pobyt prodloužen až na šest měsíců i déle v závislosti na délce posouzení žádosti. Dle UNHCR (2013a) jsou tato zařízení přeplněná.

Druhým typem jsou pobytová střediska, která jsou součástí systému ochrany žadatelů o azyl a uprchlíků. Tato střediska jsou financována místními úřady a neziskovými organizacemi. Pro osoby patřící do kategorie zranitelných střediska nabízí rozšířené služby psychologů a sociálních pracovníků. Žadatelům jsou dále poskytovány právní služby, služby kulturních mediátorů a tlumočnicků. V pobytových zařízeních mohou žadatelé pobývat až šest měsíců. Osobám patřícím do kategorie zranitelných je doba pobytu prodloužena až na jeden rok (De Donato, 2013a). Žadatelé získávají pracovní povolení po šesti měsících po podání žádosti (UNHCR, 2013a).

Ministerstvo vnitra vydalo nařízení, které se týká zvýšení ubytovací kapacity pobytových zařízení až na 16 tisíc míst v období 2014 až 2016 (De Donato, 2013a).

Pokud v pobytových zařízeních není volné místo, mohou být ubytováni ve výše zmiňovaných přijímacích střediscích. V praxi však žadatelé nemají přístup ani k pobytovým zařízením ani k podpoře.

4.5 Žadatelé o mezinárodní ochranu v Řecku

V této podkapitole se zaměříme na azylový systém Řecka (oficiálním názvem Helénská republika). Dle údajů z národní zprávy Evropské azylové databáze (Koulocheris, 2013) z roku 2012 pochází největší počet žadatelů o mezinárodní ochranu z jihovýchodní Asie a to především z Pákistánu, Bangladéše a Afghánistánu. Rovněž vysoký počet osob z Gruzie, Afghánistánu a Albánie žádá o udělení mezinárodní ochrany a též osoby ze Sýrie a z Iráku. Z Afriky jsou to především žadatelé ze Senegalu a z Nigérie.

Tabulka č. 5: Míra udělení mezinárodní ochrany v Řecku

Rok	Udělený status uprchlíka	Udělený status doplňkové ochrany	Humanitární status	Počet zamítnutých žádostí	Celkem vyřízených žádostí
2008	10	15	20	29525	29570
2009	30	105	25	14190	14350
2010	65	15	25	3350	3455
2011	45	90	45	8485	8665
2012	30	45	20	11100	11195
2013	260	175	70	12580	13085

Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2014)

4.5.1 Azylová procedura

Na základě zákona 3907/2011 byl reformován řecký azylový systém. Došlo k vytvoření Azylového servisu a k rozvoji spravedlivé a efektivní azylové procedury (UNHCR, 2013b).

V rámci nového modelu azylové procedury přebírá a zkoumá žádost Azylový servis v Athénách a jeho regionální pobočky, kterých zatím není dostatek (Koulocheris, 2013). Když žadatelé podají žádost u jiného úřadu, který k podání žádosti není určený, budou odkázány na Azylový servis. V tomto období však mohou být osoby uvězněny nebo převezeny do zadržovacích zařízení a poté deportovány. Neexistuje záznam o tom, že se chystaly o mezinárodní ochranu v Řecku požádat. Rovněž nedostatek kanceláří Azylového servisu způsobuje, že denně je přijato pouze čtyřicet žádostí a ostatní žadatelé jsou odmítnuti.

Azylová procedura trvá standardně šest měsíců. Za určitých podmínek se jedná pouze o tři měsíce. Azylový servis přistoupí ke zrychlené proceduře v případě, že (Koulocheris, 2013):

- Žádosti jsou považovány za zjevně neopodstatněné.
- Procedura je určena žadatelům, kteří jsou státními příslušníky členské země původu nebo přichází ze třetí bezpečné země.
- Žadatelé požádají o mezinárodní ochranu na hranicích nebo tranzitních zónách přístavů a letišť.
- Osoby pobývající v pobytových střediscích nebo zadržovacích zařízeních a osoby s žádostí o transfer v rámci dublinské procedury.
- Ti, kteří představují nebezpečí pro veřejnost a ti, co předložili pozdější žádost.
- Osoby patřící do kategorie zranitelných.

Především nevládní organizace přebírají zodpovědnost za osoby patřící do kategorie zranitelných (Koulocheris, 2013). Dle Azylového servisu došlo i k případům, že nezletilým bez doprovodu nebyla přiznána žádná ochrana ani pomoc, čímž došlo k porušení bodů Úmluvy OSN o právech dítěte. V praxi je s nezletilými zacházeno jako s nelegálními migranty, kteří překročili hranice a jsou zadrženi v zadržovacích zařízeních bez odůvodnění jejich zadržení (Greek Council for Refugees, 2012 in Koulocheris, 2013).

Teprve v roce 2013 byla vytvořena procedura určení věku osob. Osoby by měly být zkoumány týmem doktorů a na základě fyzických znaků určen jejich věk. Rovněž sociální pracovníci a psychologové posuzují jejich duševní vyspělost (Koulocheris, 2013).

Rovněž Řecko realizuje dublinskou proceduru. Transfery z jiné členské země byly však do Řecka pozastaveny na základě rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (European Court of Human Rights, 2011). Azylový servis však uvádí, že během roku 2013 byli někteří žadatelé ze Švýcarska a z Belgie přemístěni zpět do Řecka (Koulocheris, 2013). V případě přemístění žadatelů z Řecka do jiné členské země má Řecko 3 měsíce na podání žádosti. V případě zpoždění přebírá Řecko zodpovědnost za přezkoumání žádosti.

Dle Evropské azylové databáze je v Řecku nízká úroveň informovanosti. Ve většině případů jsou informace o azylovém řízení zprostředkovány ve formě brožur, ve kterých nemusí být vždy informace aktualizované. Informační roli namísto vládních organizací přebírá UNHCR (Koulocheris, 2013).

Podání žádosti o mezinárodní ochranu

Žádost o mezinárodní ochranu žadatel podává na hranicích nebo na území státu v Azylovém servisu. Azylový servis zkoumá žádosti v případě standardní a dublinské procedury. Původní model byl složitější ve smyslu většího počtu úřadů zodpovědných za zkoumání žádostí (Koulocheris, 2013). Starý model řeckého azylové procedury byl v roce 2013 nahrazen novým efektivním modelem azylové procedury (UNHCR, 2013b). Registrace a zkoumání žádostí a rozhodnutí nyní vykonává nezávislý civilní servis na rozdíl od původních policejních složek.

Žadatelé jsou povinni uvést adresu v Řecku, aby mohli být informováni o rozhodnutí a o termínech podání odvolání. Pro žadatele je však problematické najít ubytování. Pozitivním krokem je, že Azylový servis neposílá rozhodnutí pouze na určené adresy, ale snaží se pro komunikaci se žadateli využívat i jiné komunikační prostředky (Koulocheris, 2013).

Po podání žádosti je osobám vystaven tříměsíční identifikační průkaz žadatele o mezinárodní ochranu. Dle Koulocheris (2013) je slabou stránkou azylového řízení neurčení časové lhůty, do které má žadatel povinnost podat žádost. Dále nedostatek personálních kapacit azylových úřadů, které denně přijmou jen určitý počet žádostí. S tím je spojené nebezpečí, že žadatel před podáním žádosti bude uvězněn nebo přemístěn do zadržovacího zařízení a deportován.

Turecko a Řecko mají mezi sebou dohodu o zpětném přebírání osob. Dle Koulocheris (2013) nelegální migranti pocházející ze třetích zemí byli na pozemních i mořských hranicích nuceni se vrátit zpět na hranice Turecka. Imigranti byli navraceni bez možnosti v Řecku požádat o mezinárodní ochranu. Tyto praktiky nejsou slučitelné s článkem 33 Ženevské úmluvy (Koulocheris, 2013). Mezi navracenými osobami mohli být uprchlíci prchající před pronásledováním ze zemí, jako je Sýrie, Eritrea, Afghánistán či Somálsko.

Pohovor v azylovém řízení

Několik dní po podání žádosti pracovníci Azylového servisu vedou rozhovor s žadatelem. Pokud je nezbytné, využívají služeb tlumočnicků a rozhovor je nahráván. Představitel UNHCR a právní poradce mohou být rovněž pohovoru přítomni. Představitel UNHCR má právo pokládat žadateli otázky (Koulocheris, 2013).

V této oblasti je též patrné zlepšení azylové procedury. V původním modelu během rozhovorů s policií byly rozhovory zaznamenávány s chybami a často docházelo ke zkreslení informací vlastními interpretacemi (Koulocheris, 2013).

Druhy mezinárodní ochrany

V Řecku existují dvě formy mezinárodní ochrany. První formou je status uprchlíka, který byl v roce 2013 z celkového počtu vyřízených žádostí udělen dvěma procentům žadatelů. Dále mohou žadatelé získat ochranu ve formě doplňkové ochrany, která byla udělena v roce 2013 pouze jednomu procentu z celkového počtu vyřízených žádostí. Humanitární status byl v roce 2013 udělen pouze 70 osobám z celkového počtu vyřízených žádostí. Devadesát šest procent vyřízených žádostí bylo v roce 2013 zamítnuto. Údaje jsou uvedené v tabulce č. 5.

Odvolání proti rozhodnutí

Ve většině případů získávají žadatelé některou z forem mezinárodní ochrany po odvolání. V rámci řeckého azylového systému mají žadatelé možnost se dvakrát odvolat proti rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany. V případě zamítnutí žádosti podávají žadatelé odvolání k odvolávacímu úřadu. Odvolání k soudu musí být dobře zdůvodněno, psáno v řečtině a stvrzeno advokátem (Koulocheris, 2013).

Žadatelé o azyl, kteří se odvolávají proti rozhodnutí, mají komplikace získat právní pomoc při sepsání odvolání, což snižuje úroveň odvolacího řízení (Koulocheris, 2013).

4.5.2 Příjímací podmínky

Stát má dle právních předpisů poskytnout žadatelům o mezinárodní ochranu ubytování a minimální finanční podporu. Pokud se jedná o zadržovací zařízení, tak požádání o mezinárodní ochranu není v Řecku důvodem pro zadržení osob.

Zadržovací střediska

Žadatelé o mezinárodní ochranu jsou umístěni do zadržovacích zařízení v případě, že (Koulocheris, 2013):

- nemají nebo zničili cestovní doklady a je třeba určit jejich identitu a okolnosti vstupu na řecké území.
- Představují hrozbu pro bezpečnost.
- Je nezbytné rychle a efektivně dokončit řízení.

Maximální doba pobytu osob v zadržovacích zařízeních je 18 měsíců. V těchto zařízeních jsou muži odděleni od žen. Nezletilí bez doprovodu a nezletilí odděleni od svých rodičů pobývají v zařízeních kratší dobu a poté jsou přemístěni do zařízení pro ně určených (Koulocheris, 2013).

Dle Koulocheris (2013) jsou nezletilí bez doprovodu zadržováni v zadržovacích zařízeních, než se uvolní místo v pobytových střediscích. V těchto střediscích pobývají nezletilí společně s dospělými nebo jsou dokonce registrováni jako dospělí (Amnesty International, 2013).

Všem osobám v zadržovacích zařízeních má být k dispozici zdravotní péče a právní servis. Zadržené osoby jsou rovněž informovány o důvodech a době trvání jejich zadržení. Do těchto zařízení mají přístup právníci a pracovníci UNHCR. Nevládní organizace sem mají přístup s určitými omezeními (Koulocheris, 2013).

Dle zprávy Amnesty International z roku 2013 se zadržení v zadržovacích zařízeních potýkají s nedostatečným množstvím hygienických potřeb a je zde špatná kvalita potravin (Amnesty International, 2013).

Pobyťová střediska

Pobyťová střediska jsou převážně řízena nevládními organizacemi a financované z Evropského uprchlického fondu. Jejich kapacita je přibližně tisíc osob. Ubytování v pobytových střediscích dostávají přednostně žadatelé patřící do skupiny zranitelných osob.

Dle legislativního nařízení mohou osoby pobývat v pobytových střediscích maximálně jeden rok (Presidential Decree 220/2007). Rodinní příslušníci mají být ubytováni společně. Po uplynutí této doby by žadatelům měla být poskytnuta pomoc při

hledání adekvátního ubytování (Koulocheris, 2013). Ti žadatelé, kteří obdrží zamítavé rozhodnutí, jsou povinni do 30 dnů opustit pobytové středisko.

Realita je dle Koulocheris (2013) taková, že mnoho žadatelů a to i nezletilých žadatelů je bez domova nebo žije v neadekvátních podmínkách. Pobytová střediska nemají dostatečnou kapacitu pro všechny žadatele.

V roce 2012 byl vytvořen Řecký akční plán, jehož cílem je zlepšit podmínky pro v pobytových střediscích skrze zlepšení sociální, psychologické a zdravotní péče, především poskytování těchto služeb osobám patřícím do kategorie zranitelných (Ministry Of Public Order And Citizen Protection, 2012).

Práce žadatelů o mezinárodní ochranu

Žadatelé o azyl mohou dostat pracovní povolení okamžitě po získání tříměsíčního identifikačního průkazu. Ve státní legislativě je uvedeno, že pracovní pozice bude nalezena pracovní organizací. O konkrétní pracovní pozici mohou žádat, pokud o ni neprojevil zájem řecký občan, státní příslušník členské země EU nebo osoba se statutem uprchlíka (Presidential Decree 189/1998, 1998). Pracovní povolení žadatelé vyprší 30 dní po skončení platnosti tříměsíčního identifikačního průkazu. Velký počet žadatelů o azyl je vystaven extrémní chudobě v důsledku nedostatku jakýchkoli finančních prostředků (Koulocheris, 2013).

4.6 Žadatelé o mezinárodní ochranu na Kypru

Cílem této podkapitoly je popsat azylový systém Kyperské republiky. Kyperská republika se v roce 2004 stala členským státem EU. Do EU vstoupil Kypr jako celek společně se Severokyperskou tureckou republikou uznávanou pouze Tureckem.

Evropská legislativa se vztahuje pouze na oblasti pod kontrolou Kyperské republiky. Na oblasti pod správou Severokyperské turecké republiky se práva a povinnosti spojené se vstupem do EU nevztahují, pokud osoby nemají státní příslušnost Kyperské republiky (CIA, 2014a).

Kypr se stal členským státem Evropské unie v roce 2004. Společně s Řeckem tvoří jihovýchodní hranici EU. Kypr byl po vstupu do EU a přijetí směrnice Dublin II konfrontován s vyšším počtem nelegálních přistěhovalců a uprchlíků. Během několika let se stal imigrantskou zemí, do které ročně proudí množství nelegálních imigrantů (Sylikiotis, 2006, in Spaneas a kol., 2013).

V roce 2002 bylo registrováno přibližně 800 žádostí o mezinárodní ochranu. O rok později se počet žádostí vyšplhal na 4 tisíce v souvislosti s blížícím se vstupem do EU. S přistoupením Kypru do EU v roce 2004 byl registrován až dvojnásobný počet žádostí oproti roku 2003 (Solidarita fondy Sector, 2008 in Spaneas a kol., 2013).

Dle UNHCR (UNHCR, 2005 in Spaneas a kol., 2013) obdržel Kypr nejvíce žadatelů v období před vstupem a roku vstupu. Nebyl však připraven na příliv velkého množství migrantů. Právní a legislativní struktury nebyly nastavené, aby poskytly ochranu velkému množství uprchlíků.

V tabulce č. 6 je uvedeno, že osobám žádajícím o mezinárodní ochranu na Kypru je ve většině případů ochrana odmítnuta. Z roku 2008 nejsou dostupné údaje o počtu vyřízených žádostí a počtu udělení mezinárodní ochrany.

Tabulka č. 6: Míra udělení mezinárodní ochrany na Kypru

Rok	Udělený status uprchlíka	Udělený status doplňkové ochrany	Humanitární status	Počet zamítnutých	Celkem vyřízených žádostí
2008	0	0	0	0	0
2009	45	1035	40	2725	3845
2010	35	370	25	2015	2445
2011	50	0	15	2560	2625
2012	80	10	15	1230	1335
2013	35	120	5	630	790

Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2014)

4.6.1 Azylová procedura

Kyperské republice se v posledních několika letech podařilo harmonizovat národní legislativu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků a Evropskou úmluvou o lidských právech (Spaneas a kol., 2013).

Přístup k informacím o azylovém řízení je omezený. V řadě případů též nemají žadatelé okamžitý přístup k řízení. Ve velmi vzácných případech jsou žadatelé zatčeni a deportováni bez přístupu k azylové proceduře (KISA, 2011).

Podání žádosti o mezinárodní ochranu

Po vstupu na území Kypru žadatelé bez zbytečného prodlení jsou povinni navštívit nejbližší okresní imigrační úřad, kde podají žádost o mezinárodní ochranu (KISA, 2011). Osoby rovněž podávají žádost o dočasné povolení k pobytu (KISA, 2011). Dále podstoupí zdarma lékařskou prohlídku ve veřejné nemocnici.

Po podání žádosti o mezinárodní ochranu nebo v jakékoli fázi azylového řízení je žadatel povinen informovat příslušné orgány o jakýchkoli změnách adresy. V opačném případě může dojít k uzavření případu bez ohledu na to, zda je žádost o mezinárodní ochranu opodstatněná. Na základě této skutečnosti může být osoba uvězněna či deportována (KISA, 2011). Žádosti poté posuzuje Azylový servis.

Nezletilému bez doprovodu je přidělen zákonný zástupce, který mu asistuje během procedury. Nezletilý žadatel může být na žádost Azylového servisu podroben zdravotní prohlídce, v rámci které se určí jeho věk. V případě, že se žadatel odmítne

podrobit prohlídce, nebude mít jeho rozhodnutí dopad na výsledky azylové procedury (Ministry of Interior, 2011).

Pohovor v azylovém řízení

Při pohovoru mají žadatelé právo na tlumočníka a právníka. Pohovor je veden příslušným pracovníkem Azylového servisu, který zjišťuje důvody žádosti o udělení mezinárodní ochrany a žádá o dokumenty, které by podpořily výpovědi žadatelů. Žadatelky mohou požádat, aby byl pohovor veden ženou a aby měly k dispozici tlumočnicki. Na závěr rozhovoru žadatelé zkontrolují svou výpověď a podepíší ji (Ministry of Interior, 2011).

Délka azylové procedury

Žádost má být posouzena do šesti měsíců od jejího podání. V případě zpoždění bude žadatel informován, že žádost nebyla vyřízena. Zpožděné posouzení žádosti má negativní dopad na zvýšení finančních prostředků ze státního rozpočtu. Kyperské obyvatelstvo vnímá žadatele jako ekonomickou zátěž pro stát (Kaza, 2009 in Spaneas a kol., 2013).

Druhy mezinárodní ochrany

Žadatel může získat status uprchlíka či doplňkovou ochranu. V případě, že nesplňuje kritéria pro výše zmíněné typy mezinárodní ochrany, může získat ochranu z humanitárních důvodů (KISA, 2011).

Odvolání proti rozhodnutí

Pokud Azylový servis rozhodne o zamítnutí žádosti, má žadatel právo se odvolat k orgánu, který rovněž spadá pod Azylový servis. Rovněž má možnost podat odvolání k nejvyššímu soudu přímo nebo až po přezkoumání žádosti příslušného orgánu Azylového servisu.

4.6.2 Přijímací podmínky

Na území Kypru se též nachází zadržovací střediska. Žadatelé však v nich nejsou zadržováni pouze na základě podání žádosti o mezinárodní ochranu (Ministry of Interior, 2011).

Zadržovací střediska

Osoba, která vstoupí nelegálně na území nebo se už na území Kypru nachází, nebude stíhána, pokud se neprodleně dostaví k příslušným úřadům. Naopak do zadržovacích zařízení jsou umístěny osoby, u kterých je ověřována státní příslušnost v případě, že zničily nebo padělaly osobní doklady. Nezletilí nemohou být zadržováni v zadržovacích zařízeních (Ministry of Interior, 2011).

Přijímací střediska

Po podání žádosti o mezinárodní ochranu má vláda Kypru dle zákona o uprchlících povinnost poskytnout žadatelům ubytování po dobu vyřízení žádosti Azylovým úřadem a revizním orgánem (KISA, 2011).

Žadatel má rovněž právo na podporu, která pokryje jeho základní potřeby, jak je stanoveno v kyperské legislativě i ve směrnici 2003/9/EC (Council of the European Union, 2003b). Pokud nejsou žadatelé ubytováni v přijímacích střediscích nebo jsou nezaměstnaní, získávají podporu ze sociálního úřadu (Ministry of Interior, 2011).

Práce žadatelů o mezinárodní ochranu

Během prvních šest měsíců nemají žadatelé přístup na trh práce. Po předložení potvrzení o podání žádosti mají žadatelé právo na finanční podporu v hotovosti, pokud nemají finanční prostředky na pokrytí základních potřeb. Kyperská vláda neumožňuje žadatelům pracovní povolení po dobu prvních šesti měsíců od podání žádosti. Po uplynutí této doby mají žadatelé přístup pouze k práci v zemědělství (KISA, 2011). Pracovní místa jim nalezne příslušný pracovní úřad. Jejich pracovní povolení trvá pouze do revize žádosti revizním orgánem Azylového servisu (Ministry of Interior, 2011).

4.7 Žadatelé o mezinárodní ochranu na Maltě

Výčet azylových systémů vybraných států bude zakončen popisem maltského azylového systému, na který navazuje výzkumná část této práce²¹.

Maltská republika je ostrovním státem nacházejícím se ve Středozezemním moři. S rozlohou 316 km² patří mezi jeden z nejmenších států Evropské unie. Malta se rovněž řadí k nejhustěji osídleným státům na světě (CIA, 2014d). Vzhledem k velikosti Malty, jejím ekonomickým možnostem a zdrojům je velmi náročné se vyrovnat s legální a nelegální migrací, a to především ze afrických států. Jednou z maltských vládních priorit je proto migrační politika (Lutterbeck, 2009).

V devatenáctém a dvacátém století mnoho lidí z Malty emigrovalo do zahraničí, především do anglicky mluvících zemí²². Tento trend se v 90. letech začal měnit. V současné době má Malta největší podíl počtu žadatelů o mezinárodní ochranu na počet obyvatel v Evropě. Dle statistik UNHCR (Lutterbeck, 2009) od roku 2002 připlouvá k maltským břehům více než tisíc nelegálních migrantů, kteří na Maltě žádají o mezinárodní ochranu.

Malta na rozdíl od pobřežních států nemá dostatečnou rozlohu pojmout velké množství nově příchozích. Dva tisíce nově příchozích nelegálních migrantů na Maltě by v procentuálním podílu tvořilo dva milióny nově příchozích nelegálních migrantů do Itálie (Lutterbeck, 2009).

Přibližně od roku 2002 byl zaznamenán zvýšený počet nelegálních migrantů především ze zemí Afrického rohu, kteří se plaví z Libyjského pobřeží do jižní Evropy (Lutterbeck, 2009).

Malta vstoupila do Evropské unie roku 2004. Už před vstupem do Unie začala implementovat jednotlivé zákony v oblasti mezinárodní ochrany. Po vstupu se stala součástí společného evropského azylového systému a začala se řídit evropskou azylovou legislativou. Například aplikace dublinské procedury znamená pro Maltu jako členský stát Evropské unie, že je povinna zadržet ilegální migranty na svých hranicích a převzít za ně zodpovědnost.

²² Přibližně stejný počet Malťanů jako počet obyvatel na Maltě žije v současnosti v zahraničí (Karén, 2008 in Lutterbeck, 2009).

Pro ostrovní státy nacházející se na vnějších hranicích EU je problém přijmout zodpovědnost za nově příchozí žadatele. Malta žádala, aby byl počet žadatelů rovnoměrně rozdělen mezi členské státy EU podle velikosti populace (Luttereck, 2009).

V rámci dublinské procedury se uprchlíci nemohou být přemístěni do Itálie nebo do jiné evropské členské země. Azylové řízení vyřizuje Malta jako první členská země, na jejíž území vstoupili. Výjimku tvoří přemístění na základě sjednocení rodiny. S náporom uprchlíků po vstupu do EU pomáhá Maltě do určité míry Evropská unie a to především finančními prostředky z evropských fondů určených pro tyto účely a přesídlením migrantů do ostatních členských států (King a kol., 2008).

Tabulka č. 7: Míra udělení mezinárodní ochrany na Maltě.

Rok	Udělený status uprchlíka	Udělený status doplňkové ochrany	Dočasná humanitární ochrana	Počet zamítnutých	Celkem vyřízených žádostí
2008	20	1385	0	1275	2685
2009	20	1660	15	885	2580
2010	45	170	15	125	355
2011	70	690	130	725	1615
2012	35	1235	160	160	1590
2013	45	1450	115	295	1905

Zdroj: vlastní zpracování dle Eurostatu (2014)

Dle údajů v tabulce č. 7 je míra udělení mezinárodní ochrany vysoká. Žadatelům je udělena především doplňková ochrana. Status uprchlíka je udělen spíše výjimečně. Počet osob s dočasnou humanitární ochranou se oproti rokům 2008 až 2010 navýšil. Počet osob se zamítnutými žádostmi tvořil v roce 2013 přibližně patnáct procent.

4.7.1 Azylová procedura

Většina migrantů se přepravuje na Maltu nelegálně na lodích z Libye (Luttereck, 2009). Osoby, které vstoupí na maltské území ilegálně, jsou převezeny do zadržovacích zařízení. Podle evropských směrnic jsou žadatelé o azyl fotografováni a jsou jim odebrány otisky prstů. Tyto údaje jsou zaneseny do databáze EURODAC. To platí pro

žadatele bez identifikačních dokladů, tak žadatele, kteří pobývají na území Malty legálně.

Osoby, které se nacházejí na území Malty bez příslušných dokumentů, jsou umístěny do zadržovacích středisek až do vyřízení jejich žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Žadatelé o azyl, pobývající na území Malty legálně, nejsou během doby vyřizování jejich žádosti umístěni do těchto zařízení. Procedura zkoumání žádostí o udělení mezinárodní ochrany je stejná pro osoby umístěné do zadržovacích zařízení stejně jako pro osoby, které zde umístěny nejsou (Busuttil, 2013).

Podání žádostí o mezinárodní ochranu

Žádosti o mezinárodní ochranu jsou vyřizovány na Úřadu komisaře pro uprchlíky. Úřad je zodpovědný za zkoumání a vyřízení žádostí o udělení mezinárodní ochrany. Jedině tento úřad může přijímat žádosti (Busuttil, 2013).

Nejprve žadatelé vyplní předběžný dotazník. Tento dotazník slouží jako registrace do databáze žadatelů o azyl. Rovněž vyplňují dotazník, který zjišťuje, zda žadatel v rámci dublinského systému bude přemístěn do jiného členského státu EU (Busuttil, 2013). Komisař pro uprchlíky je dále v čele dublinského útvaru a komunikuje s členskými státy o případném převzetí žadatelů. Imigrační policie poté proceduru dle dublinského nařízení realizuje (Busuttil, 2013).

Pohovor v azylovém řízení

Po prvním dotazníku následují pohovory. Žadatelé vyplní přihlášku, ve které jsou obsaženy stejné otázky jako v dotazníku, které žadatelé vyplňovali při prvním setkání. Tato přihláška je oficiálním dokumentem žádosti o mezinárodní ochranu. Po rozhovoru žadatel čeká na rozhodnutí úřadu Komisaře pro uprchlíky (Busuttil, 2013).

Dle Refugees Act z roku 2001 může ministr dát návrh proti rozhodnutí Komisaře pro uprchlíky (Refugees Act, 2001).

Délka azylové procedury

Vyplnění žádosti o mezinárodní ochranu by mělo být uskutečněno do 60 dní od příjezdu. Především ti, kteří se nacházejí na území Malty bez dokumentů a jsou přemístěni do zadržovacích středisek, jsou informováni o podání žádosti o mezinárodní

ochranu. Naopak ti, kteří se nacházejí na území Malty bez dokumentů a nejsou umístěni v zadržovacích zařízeních, se informují sami, jak a kde mohou podat žádost.

Po 6 měsících od podání žádosti by měl být žadatel informován o případném zpoždění (Busuttil, 2013). Žádosti o udělení mezinárodní ochrany jsou přednostně vyřízeny (Busuttil, 2013):

- osobám patřícím do skupiny zranitelných osob.
- Osobám nacházejícím se v zadržovacích střediscích, které mají přednost před žadateli umístěnými v pobytových střediscích.
- Osobám, které pocházejí ze zemí, ve kterých probíhá válečný konflikt
- nebo v případě masového přílivu uprchlíků.

Druhy mezinárodní ochrany

Osoby se statutem uprchlíka a doplňkovou ochranou mají na Maltě podobná práva. Obě skupiny mají též přístup na pracovní trh, ke vzdělání a k lékařské péči a rovněž mohou cestovat. V případě uprchlíků a osob s doplňkovou ochranou je povolení k pobytu platné na tři roky. Členové rodiny, kteří jsou závislí na příbuzných, získávají rovněž mezinárodní ochranu ve stejné délce. Obě skupiny mají nárok na sociální podporu, ale výše sociální podpory je rozdílná.

Mezi těmito dvěma formami ochrany existuje jeden zásadní rozdíl. Osoby se statutem uprchlíka mohou žádat o reunifikaci členů rodiny na rozdíl od osob, kterým je udělena doplňková ochrana (Busuttil, 2013). Dle uvedených údajů v tabulce č. 7 je doplňková ochrana nejčastější formou mezinárodní ochrany.

Odvolání proti rozhodnutí

Neúspěšný žadatel o mezinárodní ochranu má lhůtu 2 týdnů, aby se odvolal proti rozhodnutí vydanému úřadem Komisaře pro uprchlíky. Není však určený čas, za který bude o případu rozhodnuto. Osoba, která se odvolala, může čekat na rozhodnutí delší dobu (Busuttil, 2013).

4.7.2 Příjímací podmínky

Žadatelé o azyl jsou následně po příjezdu umístěni do zadržovacích zařízení po dobu zkoumání jejich žádosti. Po propuštění mohou být ubytováni v jednom z pobytových zařízení, které spravují vládní organizace či lokální nevládní organizace.

Žadatelé o mezinárodní ochranu mají právo na bezplatné ubytování, stravu a finanční příspěvek (Busuttil, 2013).

Zadržovací střediska

Pro Maltu je charakteristické, že všichni nelegální migranti i ti, kteří na Maltě žádají o mezinárodní ochranu, jsou po vstupu na Maltské území umístěni do zadržovacích zařízení. Tento systém můžeme nalézt rovněž na Kanárských ostrovech. Nevztahuje se však na celé Španělsko (Lutterbeck, 2009).

Zadržovací střediska jsou vojenské uzavřené objekty, které spravují maltské ozbrojené složky. Většinu pracovníků zadržovacích zařízení však tvoří civilní pracovníci (Lutterbeck, 2009).

Obecně je doba pobytu v zadržovacích zařízeních shodná s délkou vyřízení žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Do zadržovacích středisek jsou umístěni ti, kteří cestují bez dokladů. Tyto osoby jsou klasifikovány jako nelegální migranti.

Žádost žadatelů o mezinárodní ochranu je vyřizována během jejich pobytu v zařízení. Pokud je jejich žádost chválena, jsou propuštěni ze zadržovacích středisek a je jim zaručena mezinárodní ochrana. V případě, že jejich žádost není vyřízena do dvanácti měsíců, jsou propuštěni ze zadržovacích středisek a je jim povolen vstup na pracovní trh. Pokud je jejich žádost zamítnuta, mohou být zadrženi až po dobu 18 měsíců nebo mohou být navráceni do země původu nebo do první bezpečné země (JRS, 2013). Pobyt v zadržovacích zařízeních však nesmí překročit délku 18 měsíců (UNHCR, 2013c).

Pobyťová střediska

Střediska jsou spravovaná vládní agenturou a nevládními organizacemi. Dle přijímacích směrnic Malty je žadatelům o azyl poskytnuto bydlení, jídlo, oblečení a finanční podpora (Busuttil, 2013).

Finanční podpora se odvíjí od formy mezinárodní ochrany. Osoby, které získaly status uprchlíka, doplňkovou ochranu a žadatelé o azyl obdrží přibližně 4,66 eur na den. Osoby se zamítnutou žádostí, které pobývají v přijímacích střediscích, získávají 3,49 eur na den (Busuttil, 2013). Příjemci nemají jistotu pravidelné podpory z důvodu, že finanční podpora není ukotvena v maltské legislativě. Ti, kteří pobývali v zadržovacích

střediscích, získávají podporu automaticky. Osoby pobývající na území Malty legálně, které žádají o mezinárodní ochranu, jsou posuzovány na základě pohovoru.

Kromě podpory mají žadatelé v pobytových střediscích nárok na základní služby jako je zdravotnictví, vzdělání a přístup k pracovnímu trhu (Busuttil, 2013).

Osoby, které jsou identifikovány jako zranitelné, jsou přemístěny do pobytových středisek, kde mají lepší podmínky pro život a kde působí buď komunitní, nebo sociální pracovníci.

Podpora v pobytových střediscích pokryje pouze základní potřeby osob. Žadatelé o azyl mohou pracovat, pokud najdou konkrétního zaměstnavatele. V tomto případě získávají pracovní povolení na dobu šesti měsíců. Pracovní povolení je platné pouze pro konkrétní pozici, na kterou jsou žadatelé přijati. Pokud změní zaměstnavatele, požádají o nové pracovní povolení.

Osoby se statusem uprchlíka a se statusem doplňkové ochrany získávají pracovní povolení automaticky a mohou pracovat na jakékoliv pracovní pozici. V případě změny zaměstnání nemusí žádat o nové pracovní povolení (Busuttil, 2013). Rovněž ti, kteří obdrželi zamítnutí, mohou pracovat, pokud najdou konkrétního zaměstnavatele. Získávají stejně jako žadatelé o mezinárodní ochranu pracovní povolení na šest měsíců.

4.8 Shrnutí a porovnání azylových systémů

V následující podkapitole budou shrnuty a porovnány informace o azylových systémech Španělska, Itálie, Řecka, Kypru a Malty. Tyto státy implementovaly směrnice a nařízení přijaté v první fázi společného evropského azylového systému. V ideálním případě by měly být podmínky pro udělení mezinárodní ochrany, azylová procedura a přijímací podmínky podobné.

Vybrané státy udělují mezinárodní ochranu ve formě statusu uprchlíka či doplňkové ochrany. Délka udělení mezinárodní ochrany se však liší. Ve vybraných státech mají též žadatelé přístup k azylové proceduře. Zkoumání žádostí je realizováno prostřednictvím standardní procedury v obvyklé délce 6 měsíců a dublinské procedury, podle níž je určován členský stát příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. K dalším druhům procedur patří zrychlená tříměsíční procedura, prioritní procedura a procedura o přípustnosti k podání žádosti. Poslední uvedenou proceduru realizuje pouze Španělsko.

Rozdíl je především v přijímacích podmínkách jednotlivých zemí. Zadržovací zařízení můžeme v různých podobách nalézt ve všech vybraných státech. Malta tvoří výjimku z důvodů, že žadatelé společně s nelegálními imigranty jsou po příjezdu umístěni do zadržovacích zařízení až do doby, kdy bude rozhodnuto o žádosti. Ostatní státy neumísťují do těchto zařízení osoby pouze z důvodu podání žádosti o mezinárodní ochranu.

Přijímací a pobytová střediska, ve kterých mohou žadatelé po určité období pobývat, jsou k dispozici ve všech vybraných státech. Některé státy nemají dostatečnou kapacitu ubytovat všechny žadatele, ale dochází k postupnému navyšování. Podmínky v přijímacích a pobytových střediscích jsou v mnoha případech nevyhovující.

V tabulkách č. 3 až č. 7 byla uvedena data o počtu udělených žádostí ve vybraných státech v letech 2008 až 2013. Míra udělení mezinárodní ochrany se v jednotlivých státech různí. V tomto období nalezneme nejmenší počet udělených žádostí na počet vyřízených žádostí v Řecku a dále ve Španělsku. V porovnání s ostatními státy byl na Maltě zaznamenán největší počet udělených žádostí vzhledem k počtu vyřízených žádostí za dané období.

Ke zpoždění při podání žádosti dochází především v Řecku a v Itálii. V těchto státech mají žadatelé povinnost uvést místo bydliště pro doručování korespondence.

V případě Řecka může při pozdním převzetí zásilky dojít k zastavení azylové procedury.

Na hraniční státy Evropské unie je vyvíjen tlak ze strany nových žadatelů a osob, které jsou na základě nařízení Dublin II navraceny. Na základě rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva není doporučeno navracet osoby zpět do Řecka.

Ve všech vybraných státech mohou žadatelé o mezinárodní ochranu po určité době získat zaměstnání. Žadatelé mají přístup k pracovnímu trhu po šesti měsících od podání žádosti. V Řecku mohou pracovat okamžitě po získání identifikačního průkazu, ale existuje zde oficiálně schválený preferenční přístup na trh práce. Malta tvoří výjimku. Žadatelé o mezinárodní ochranu zde mohou legálně pracovat až po jednom roce.

U všech uvedených států však je zaznamenán rozvoj azylového systému a postupná změna v oblasti legislativy, azylového řízení a přijímacích podmínek.

Stručný popis a porovnání azylových systémů bylo nezbytné pro zjištění podobností a odlišností azylových procedur a přijímacích podmínek ve vybraných státech. Následující praktická část se podrobně zaměří na azylový systém jednoho vybraného státu – Malty.

II. PRAKTICKÁ ČÁST

5. Výzkum azylového systému na Maltě

Azylové systémy vybraných států včetně Malty byly stručně popsány a shrnuty ve čtvrté kapitole teoretické části. Pátá kapitola praktické části se postupně věnuje všem otázkám spojeným s přípravou, realizací a vyhodnocením výzkumu. Výzkum se zaměřil na faktory, které ovlivňují funkčnost maltského azylového systému. V rámci výzkumu byly analyzovány silné a slabé stránky azylové procedury a přijímacích podmínek na Maltě.

Data byla sesbírána prostřednictvím rozhovorů, které byly realizovány v březnu a dubnu roku 2014 na Maltě. Rozhovory byly vedeny s pracovníky lokálních nevládních organizací, mezinárodních organizací a vládních organizací. Dále s osobami, které prošly azylovým řízením a s respondenty z maltské veřejnosti.

5.1 Definice problému

Teoretické informace byly získány na základě studia odborných zahraničních a maltských publikací. K prohloubení dosavadních získaných znalostí nám pomohl názor zainteresovaných osob, které mají s azylovým systémem na Maltě zkušenosti. V rámci tohoto výzkumu je zkoumanou oblastí azylový systém Malty. Záměrem výzkumu bylo porozumět maltskému azylovému systému a popsat faktory ovlivňující jeho funkčnost.

Cílem výzkumu bylo popsat silné a slabé stránky tohoto systému a poskytnout vhled těm, kteří o dané problematice chtějí získat více informací.

5.2 Přehled znalostí

Z relevantních literárních zdrojů a výzkumných projektů realizovaných na Maltě byly zjištěny informace, které byly následně využity pro plánování výzkumu.

Užitečným zdrojem informací pro plánování výzkumu byla publikace UNHCR z roku 2013 s názvem *“UNHCR's Position on the Detention of Asylum-Seekers in Malta”* (UNHCR, 2013c), která poskytuje informace o zadržování žadatelů a nelegálních imigrantů. Dle UNHCR se při zahájení azylového řízení stává se pobyt v zadržovacích zařízeních nezákonný. Žadatelé o mezinárodní ochranu však musí setrvávat v zadržovacích zařízeních až do rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany.

Rovněž Dereck Lutterbeck působící na Maltské univerzitě se věnuje azylové problematice na Maltě. Ve své práci *„Small Frontier Island and the Challenge of Irregular Immigration“* (Lutterbeck, 2009) z roku 2009 popisuje mimo jiné vývoj

nelegální migrace na Maltě. Největší část nelegálních imigrantů a žadatelů tvoří Somálci a Eritrejci. Navzdory velkému množství nelegálních migrantů a žadatelů není Malta jejich plánovaná cílová země. Dle Lutterbeck (2009) je velkému procentu osob zaručena doplňková ochrana, pokud nesplňují podmínky pro status uprchlíka. Malta rovněž zřídka deportuje neúspěšné žadatele o mezinárodní ochranu zpět do země původu kvůli logistickým obtížím a nedostatečné spolupráci se zeměmi původu.

Nicolette Busuttil je autorem publikace *“Protection Interrupted: The Dublin Regulation's Impact on Asylum seekers' Protection”* (Busuttil, 2013), kterou vydala v roce 2013 mezinárodní organizace Jesuit Refugee Service Malta. Tato publikace byla společně s publikací Derecka Lutterbecka diskutována v podkapitole 4.7.

První vybraný výzkum byl realizován v roce 2013 nadací People for Change Foundation na Maltě. Věnoval se přístupu osob k mezinárodní ochraně a dodržování lidských práv.

Výzkum zahrnoval právní analýzu, vyhledávání a analýzu dat literárních zdrojů a skupinovou diskuzi se zainteresovanými osobami. Výsledkem byla zpráva s názvem *„Access to Protection: A Human Right. National Report – Malta”* (Gauci a kol., 2013). Zpráva se věnovala případům porušení lidských práv z důvodu násilného navracení osob bez možnosti požádání o mezinárodní ochranu v Itálii a na Maltě. Zpráva též popisovala povinnosti států dodržovat princip zákazu násilného navracení osob na mořských hranicích. Tedy dopravit zachráněné či zachycené osoby na Maltu a zajistit jim přístup k mezinárodní ochraně. V závěrečné části byla navržena doporučení Evropské unii a maltské vládě.

Další relevantní výzkum byl v roce 2012 realizován UNHCR Malta. Výzkum se zabýval tím, jak vnímá maltská veřejnost uprchlíky a migranty. Výsledkem výzkumu byla zpráva s názvem *„What do YOU think? A report on public perception about refugees and migrants in Malta 2012”* (UNHCR, 2012). V rámci výzkumu bylo náhodně vybráno a na základě dotazníkového šetření osloveno čtyři sta domácností ze všech oblastí Malty. Kritéria pro výběr respondentů zahrnovala minimální věk 16 let a pobyt na Maltě v minimální délce dvou let.

Závěry výzkumu ukazují, že postoje maltské veřejnosti nejsou vždy takové, jaké prezentují maltská média. Většina lidí není znepokojena tím, že bude nucena změnit způsob života. Naopak zpráva uvádí problémy v souvislosti s komunitami nelegálních migrantů a uprchlíků na Maltě. Dle výzkumu si mnoho lidí uvědomuje, že je třeba

podporovat integraci těchto osob do maltské společnosti. Naopak téměř polovina respondentů nehovořila s uprchlíkem či migrantem.

Uvedené literární zdroje a realizované výzkumné projekty na Maltě byly využity při plánování výzkumu.

5.3 Formulace výzkumných otázek

V tomto výzkumném projektu byla hlavní výzkumná otázka totožná se záměrem výzkumu. Odpovědi na ní byly zjištěné faktory ovlivňující funkčnost maltského azylového systému. Rovněž specifické výzkumné otázky navazují na cíle výzkumného projektu. Zodpovězením specifických otázek, které se ptají na silné a slabé stránky azylového systému, byly určeny jednotlivé faktory, které jej ovlivňují.

<i>Hlavní výzkumná otázka:</i>
<ul style="list-style-type: none"><i>Jaké faktory ovlivňují funkčnost azylového systému na Maltě?</i>
<i>Specifické výzkumné otázky:</i>
<ul style="list-style-type: none"><i>Jaké jsou slabé stránky azylového systému na Maltě?</i><i>Jaké jsou silné stránky azylového systému na Maltě?</i>

5.4 Metody výzkumu

Vzhledem k výše popsanému cíli výzkumu byl zvolen kvalitativní výzkum, který dokázal dobře zachytit a porozumět individuální zkušenosti a názorům respondentů. K získávání dat byl zvolen kvalitativní rozhovor s 12 respondenty.

Pro získání dat o funkčnosti azylového systému na Maltě byl zvolen rozhovor pomocí návodu. V rámci daného typu rozhovoru byly probrány určité otázky, které měly osvětlit daný problém (Hendl, 2005). Vybraný typ rozhovoru byl vhodný k udržení výzkumného tématu, ale zároveň měl dotázaný prostor odpovídat dle svých názorů a zkušeností.

Rozhovor s účastníky byl nestrukturovaný. Skládal se z otevřených otázek a ze sondážních otázek, které vybízely účastníky k prohloubení jednotlivých témat (Hendl, 2005).

Otevřené otázky pro účastníky výzkumu:

- *Jaké jsou z Vašeho pohledu slabé stránky azylového systému na Maltě?*
 - *Jaké jsou z Vašeho pohledu silné stránky azylového systému na Maltě?*
- + *Sondážní otázky*

5.5 Výzkumný vzorek

Výzkumný vzorek byl vybrán prostřednictvím identifikace zainteresovaných subjektů na základě účelu studie (Hendl, 2005). Disman (2002) doslova hovoří o populaci problému. Výzkumný vzorek zahrnoval zainteresované subjekty azylového systému na Maltě. Subjekty byly identifikovány výzkumníkem a byly vybrány tak, aby uchopily dané téma na základě odlišných rolí v azylovém systému.

Pro účely výzkumu byli osloveni pracovníci lokálních nevládních organizací, vládních organizací a mezinárodních organizací, kteří se věnují azylové problematice. Respondenti z veřejnosti byli vybráni náhodně vzhledem k tomu, že azylová problematika se dotýká všech obyvatel státu. Jediné kritérium pro výběr byl pobyt na Maltě v délce dvou let. Osoby, které prošly azylovým řízením, byly vybrány na základě doporučení pracovníků organizací, se kterými byl veden rozhovor.

Rozhovory byly vedeny s pracovníky lokálních nevládních organizací Integra, Malta Emigrants Commission a nadace People for Change Foundation. Též se výzkumu zúčastnili pracovníci mezinárodních organizací UNHCR Malta, Malta Red Cross a Jesuit Refugee Service Malta a vládních organizací Agency for the Welfare of Asylum Seekers a Office of the Refugee Commissioner. Rozhovor byl dále uskutečněn s osobami, které prošly azylovým řízením, a respondenty z maltské veřejnosti.

Tabulka č. 8: Počet rozhovorů se zainteresovanými subjekty

Pracovníci lokálních nevládních organizací	Pracovníci vládních organizací	Pracovníci mezinárodních organizací	Osoby, které prošly azylovým řízením	Veřejnost
3	2	3	2	2

Zdroj: Vlastní zpracování

5.6 Způsob a průběh sběru dat a jejich zpracování

Data byla shromažďována prostřednictvím rozhovorů se zainteresovanými osobami. Respondenti byli nahráváni na diktafon a během probíhajícího rozhovoru byly psány výzkumníkem poznámky. Rozhovory byly poté přepsány technikou doslovné transkripce. Z doslovné transkripce byl následně vytvořen shrnující protokol, kterého lze dle Hendla (2005, str. 210) využít především, pokud se jedná: „o obsahově-tematickou stránku materiálu“. Tyto transkripce a souhrnný protokol nejsou součástí této práce.

Rozhovory s respondenty měly v průměru délku 30 minut. Konaly se v kancelářích jednotlivých pracovníků či v kavárnách.

Informace byly poté rozříděny a sdružovány do témat za pomoci rámcové analýzy, jejímž prostřednictvím se nejprve získaná data rozřídí do konceptů a poté interpretují v tabulce (Spencer a kol., 1994 in Hendl, 2005).

Respondenti byli označeni písmenem podle příslušnosti ke skupině zainteresovaných subjektů a číslem, které určuje pořadí respondentů v rámci jedné skupiny. Pro pracovníky nevládních organizací je zvoleno písmeno N, respondentům vládních organizací je přiděleno písmeno G, respondenti mezinárodních organizací jsou označeni písmenem I, osobám, které prošly azylovým řízením, je přiděleno písmeno A a respondentům z veřejnosti písmeno P.

5.7 Metodická úskalí

Limitující pro tento výzkum mohlo být nepochopení respondentovým odpovědím v anglickém jazyce, ve kterém byl rozhovor veden. I přes minimalizaci možností zkreslení informací mohlo během výzkumného procesu dojít k některým nepřesnostem v interpretaci a překladu do českého jazyka.

Rovněž mezi možná úskalí patří nedostatečné porozumění kulturnímu prostředí a všem aspektům maltské azylového systému během uvedeného období.

Dalším potenciálním úskalím jsou chybějící faktory ovlivňující maltský azylový systém. Účastníci výzkumu neobsáhnou veškerá témata, která by s danou problematikou mohla souviset a obohatila by dosavadní výzkum o nové poznatky.

5.8 Validita

Výzkum byl realizován s dvanácti respondenty, kteří se nacházejí na rozdílných pozicích v azylovém systému. Zahrnutím zainteresovaných subjektů z lokálních nevládních organizací, mezinárodních organizací, vládních organizací, osob, které prošly azylovým řízením, a respondentů z veřejnosti bylo zamezeno zkreslení informací.

5.9 Etické otázky relevantní k výzkumu

Respondenti byli předem prostřednictvím e-mailu či ústně informováni o průběhu a okolnostech výzkumu a způsobu zpracování informací a následně potvrdili souhlas s účastí na výzkumu. Respondenti z veřejnosti byli osloveni, zda by byli ochotní poskytnout rozhovor na dané téma. Též byli seznámeni s účelem výzkumu a se způsobem zpracování informací.

V práci byla zachována anonymita respondentů z důvodu respektování jejich soukromí. Výsledky výzkumu byly zpracovány číselným kódováním jednotlivých respondentů. Pouze písmeny jsou označeny skupiny zainteresovaných subjektů, do kterých se řadí.

6. Výsledky výzkumu

Na základě rozhovorů a cílů výzkumu byly nasbírané informace roztríděny do dvou základních kategorií nazvaných silné a slabé stránky azylového systému na Maltě. V rámci obou kategorií byly informace rozděleny dle témat, která byla na základě získaných poznatků definována výzkumníkem. Témata jsou řazena podle toho, jak následují po sobě, tedy od vstupu žadatelů o mezinárodní ochranu na území Malty až po maltskou integrační politiku.

6.1 Slabé stránky azylového systému na Maltě

Kategorie slabých stránek je rozdělena do dvaceti dvou témat, která byla vytvořena na základě zjištěných dat z rozhovorů. Témata slabých stránek jsou společně s označením účastníků uvedena v příloze č. 1.

Násilné navracení osob

První uvedenou slabou stránkou je násilné navracení osob bez možnosti požádání o mezinárodní ochranu v azylové zemi.

N3: V červenci roku 2013 došlo k případu, kdy se maltská vláda chystala poslat zachráněné migranty zpět do Libye. Na základě žádosti nevládních organizací byla deportace zastavena. O měsíc později došlo k dalšímu případu, kdy posádka lodi zachránila skupinu lidí. Malta a Itálie ji však instruovaly, aby osoby odvezla zpět do Libye. Posádka lodi tyto instrukce neuposlechla a připlula do Itálie.

N3: Nejstarší uvedený případ z roku 2004 souvisí rovněž s násilným navracením osob. V tomto roce Malta poslala skupinu osob zpět do Eritrey. Ve stejném roce rovněž byla skupina imigrantů poslána do Libye, ale dokázali se vrátit v roce 2006 a otevřít případ u ústavního soudu. Maltský soud poukázal na skutečnost, že byl porušen princip zákazu násilného navracení.

Počet žadatelů o mezinárodní ochranu

Účastníci výzkumu též identifikovali jako jednu ze slabých stránek velký počet nově příchozích nelegálních imigrantů a žadatelů o mezinárodní ochranu v porovnání s počtem obyvatel.

I2,P1: Na Maltu každoročně přijíždí velký počet nelegálních imigrantů.

A1: Nelegální imigranti přicházejí převážně z ekonomických důvodů.

G1: Azylový systém na Maltě je podmíněn realitou situace. Realita je taková, že Malta obdrží největší počet žádostí v porovnání s počtem obyvatel. Malta obdrží až pět žádostí na tisíc obyvatel ročně. Počty mají efekt na přijímací podmínky, zkoumání žádostí, integraci a navrácení neúspěšných žadatelů do zemí původu. Tento fakt by měl být ustanoven na začátku.

G2: Dle evropského průměru by Malta měla mít okolo dvě stě žadatelů o azyl vzhledem k počtu obyvatel oproti jednomu či dvěma tisícům nových žadatelů za rok.

N2: I když se nejedná o takové počty jako před několika lety, mají velký dopad na populaci, rozlohu a zdroje.

G1: Není možné integrovat a najít práci 1800 lidem ročně.

Zadržování žadatelů o mezinárodní ochranu

Skoro polovina dotázaných uvedla, že zadržování žadatelů o mezinárodní ochranu vidí jako slabou stránku.

I1: I když většina osob žádá o mezinárodní ochranu, nemohou být propuštěny. Zadržování je automatickým postupem pro všechny žadatele bez rozdílu pobývajících nelegálně na území. Politika zadržování je největší výzvou, která by měla být zlepšena.

N1: Jedná se o kriminalizování populace.

N1: Zadržování prodlužuje a komplikuje integraci do společnosti. Lidé nespáchali zločin tím, že žádají o mezinárodní ochranu. Když osoba bude zadržena na dva týdny nebo na osmnáct měsíců, stejně poté může jít kamkoliv. Jedná se pouze prodloužení doby, kterou žadatelé stráví v tomto zařízení.

I2,I3,N1: Lidé by neměli být umístěni do zadržovacích zařízení na dlouho dobu z důvodu, že pobyt v těchto střediscích může zhoršit jejich psychický a zdravotní stav.

I2: Navíc není tento postup správný. Pro zadržování by měl být důvod, ale svévolné zadržování je chybné.

I1: Pokud jde o právní podklad, nejsou dodrženy mezinárodní standardy a evropské právní standardy, a to především revidovaná směrnice o přijímacích podmínkách, kterou Malta má povinnost implementovat do června roku 2015.

N2: Především je nepřijatelné zadržování osob patřících do skupiny zranitelných osob.

I2: Tento postup je proti lidským právům. Nezletilí by neměli být v zadržovacích zařízeních. V případě pochyb o věku osob by neměly být umístěny do zadržovacích zařízení do té doby, než se jejich věk ověří.

G1: Jeden z největších problémů je zadržování samo o sobě. Může to však být určitý druh ospravedlnění kvůli velkému počtu žadatelů.

G1: Osoby, které by pobývaly mimo tato zařízení, by si mohly připadat ztraceny. V zařízeních jim mohou pracovníci pomoci v případě zdravotních komplikací. V případě umístění do pobytových středisek je problémem nedostatek personálu a v nočních hodinách zde z personálu není nikdo.

G1: Řešením nemusí vždy být zrušení zadržovacích středisek. Na spravování pobytových středisek by bylo potřeba velké množství zdrojů, aby byly zajištěny potřeby žadatelů. Politika zadržování má své pro a proti.

N1: Obě politické strany Strana práce a Nacionalistická strana souhlasí se zadržováním.

N2: Nevládní organizace tlačí na vládní představitele, aby se zadržovací zařízení přeměnila na přijímací střediska, ve kterých by imigranti absolvovali zdravotní prohlídku, prošli kontrolou dokumentů, registrací žádostí a pohovory. Situace je komplikovaná, protože Malta je velmi malá země.

I2: Mohlo by být též vytvořeno vhodné přijímací středisko s otevřenými a uzavřenými částmi.

Délka pobytu v zadržovacích střediscích

Délka pobytu v zadržovacích zařízeních hraje rovněž roli při určování negativních faktorů azylového systému na Maltě.

N1: Šest měsíců v zadržovacím zařízení je obvyklá doba, kterou zde žadatelé stráví po útěku z pronásledování, opuštění rodiny, přechodu Sahary a riskování života ve Středozemním moři.

I3: Někteří žadatelé po zamítnutí žádosti mohou strávit v zadržovacích střediscích až osmnáct měsíců.

N3: Po tuto dobu mohou být zadržovány pouze osoby se zamítnutou žádostí. Žadatelé o mezinárodní ochranu jsou propuštěni po 12 měsících. Osoby patřící do skupiny zranitelných osob stráví v zadržovacích zařízeních několik týdnů.

N3: Žadatelé budou propuštěni ihned po získání některého z druhů mezinárodní ochrany. V některých případech vyřízení žádosti trvá 6, 8 nebo 12 měsíců.

Podmínky v zadržovacích zařízeních

Podmínky v zadržovacích zařízeních, do kterých jsou po příjezdu žadatelé umístěni a ve kterých pobývají v období od několika dní až po několik měsíců, rovněž patří ke slabým stránkám.

G1: Příjímací podmínky nejsou považovány za optimální. Zadržovací střediska na Maltě jsou kritizována světovou i maltskou veřejností, protože se jedná o uzavřená střediska bez možnosti svobodného pohybu.

I3: Na začátku byl respondent v šoku z podmínek v zadržovacích zařízeních.

A2: Mnoho lidí v těchto zařízeních předstírá nemoc. V případě, že se stane něco závažného, pracovníci se nestarají.

I3,A1: Je zde nedostatek personálu, který by zajišťoval zdravotní, sociální a právní služby.

I2: Mělo by zde být více služeb psychologů.

I3: Problémem je stravování, protože žadatelé jsou zvyklí na jiný druh stravy.

Zkoumání žádostí

Další slabou stránkou bylo identifikováno zkoumání žádostí.

A1: Pohovor probíhá za účasti jednoho pracovníka Úřadu komisaře pro uprchlíky, což může negativně ovlivnit rozhodnutí.

A2: Vládní organizace si stěžují, že nemohou rychle učinit rozhodnutí, protože se potýkají s nedostatkem tlumočnicků. Dobří tlumočníci však odcházejí, protože jim vládní organizace platí s velkým zpožděním. Následkem toho ti méně kvalifikovaní překládají rozhovory. Informace nemusí být přesné, což může negativně ovlivnit rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany.

Místo původu a prioritizace národností

Místo, odkud žadatelé pocházejí, hraje roli při zkoumání žádostí.

A2: Pokud jsou žadatelé zkoumáni a zjistí se, že pocházejí z určitých oblastí např. z Mogadiša, nezískávají mezinárodní ochranu.

A2: Rovněž dochází k upřednostňování žadatelů z určitých oblastí. Když se potopila loď se syrskými imigranty, situace se řešila. Potopené africké lodě nikoho nezajímají.

Azylová politika

Maltský azylový systém je rovněž uveden jako jedna ze slabin.

A2: Jedná se o politicky motivovaný systém. Když se žadatelům podmínky usnadní, budou na Maltě chtít dle politických představitelů zůstat.

N1: V oblasti azylové politiky nedochází k zlepšení. Některé prvky se dokonce zhoršily.

Legislativa

Dalším identifikovaným problémem je maltská azylová legislativa.

I1: Je třeba přepracovat současné maltské imigrační právo, kterým se pracovníci organizací řídí. Imigrační právo nebylo vytvořeno pro současnou situaci velkého počtu žadatelů. Je nutné přepracovat azylovou legislativu, azylovou politiku a s tím související praxi.

Omezené množství osob se statutem uprchlíka

Malta má vysoké procento úspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu. Problémem je, že ve většině případů získávají doplňkovou ochranu. Osoby s doplňkovou ochranou mají podobná práva jako osoby se statutem uprchlíka. Výjimku tvoří právo na sjednocení rodiny, která pobývá v jiném členském státě.

A2: Pouze omezený počet žadatelů získává status uprchlíka. Maltští vládní představitelé kontrolují počty udělení statusu uprchlíka, což není spravedlivé.

I1, N3: Osoby se statutem doplňkové ochrany nemají právo žádat o znovusjednocení rodiny a tato skutečnost by mohla být překážkou pro integraci na Maltě.

N3: Malta garantuje především doplňkovou ochranu. Důvodem je, že většina žadatelů pochází ze Somálska či Eritrey.

Přesídlení

Přesídlení žadatelů a osob s některou z forem mezinárodní ochrany do ostatních členských států nebo Spojených států amerických je jedním z řešení vzájemné pomoci a solidarity mezi státy.

A2: Problémem je, že pro přesídlení do jiného státu se vybírají jen ti nejlepší. Výběr by měl být vyvážený.

Zajištění nejnmutnějších podmínek

Následující identifikovaná slabá stránka se týká zajištění nejnmutnějších přijímacích podmínek pro žadatele ze strany vlády.

A2: Vláda zajišťuje jen nejnmutnější přijímací podmínky pro žadatele. V průběhu několika let nejsou vidět žádná zlepšení v této oblasti.

I2: Je třeba, aby byla Malta připravena na počet nově přichozích žadatelů. Vysoký počet nových žadatelů v průběhu roku není pro Maltu výjimečnou událostí.

N1: Pracovníci organizací získali v průběhu let mnoho zkušeností. S problémy, se kterými se však potýkali dříve, se potýkají i nyní, a to především kvůli nedostatku vůle politických představitelů azylový systém zefektivnit.

N1: Zlepšení jsou patrná v souvislosti se zajišťováním služeb pro žadatele.

N1: I přes určitá zlepšení Malta stále garantuje žadatelům pouze základní potřeby. Předchozí vláda se soustředila především na přesídlovací a návratovou politiku bez jakékoliv spojitosti s integrací. Azylový systém stále funguje na pohotovostním stupni. Příčinou je nedostatek celkového porozumění situaci a absence dlouhodobé strategie. Uprchlíci k současné situaci rovněž přispívají. Na Maltu přijíždějí nešťastnou náhodou a při první příležitosti mají v plánu Maltu opustit.

Přijímací podmínky

Přijímací podmínky pro žadatele patří rovněž mezi slabé stránky.

G2: Čím více lidí žádá o mezinárodní ochranu, tím je těžší jim zajistit životní standard. Je nezbytné vylepšit přijímací podmínky, což stojí mnoho finančních prostředků a mnoho úsilí. Když se zadržovací a pobytová střediska naplní, není vždy jednoduché a možné zlepšit situaci. Zlepšení přijímacích podmínek je velkou výzvou a je nezbytné k tomu mít kvalifikované, výkonné a motivované pracovníky.

Podmínky v pobytových střediscích

V pobytových střediscích mohou žadatelé a osoby, o jejichž případech už bylo rozhodnuto, pobývat rok. Za určitých okolností jim může být pobyt prodloužen.

N2: Problémem je, že pobytová střediska jsou izolovaná od zalidněných oblastí. Izolovanost žadatelů je jednou z překážek integrace do maltské společnosti.

G1: V pobytových střediscích nejsou osoby zadržovány, ale je kritizována přeplněnost a úroveň hygieny. Záleží však na množství lidí ubytovaných ve střediscích.

A2: Je zde k dispozici pouze základní ubytování a služby pro žadatele.

Zamítnutí žádostí o mezinárodní ochraně

Při zamítnutí udělení mezinárodní ochrany nejsou ve většině případů osoby repatriovány.

N2: I když dostanou zamítavé rozhodnutí, zůstávají na Maltě. Repatriace je problematická a na Maltě nemají žádné vyhlídky do budoucna a žijí v každodenní nejistotě.

G2: Nedostatkem je selhání při navrácení neúspěšného žadatele zpět do země původu. Osoby by měly být po zamítnuté žádosti repatriovány zpět okamžitě. Stává se, že lidé na Maltě pobývají dlouhou dobu po tom, co bylo jejich odvolání zamítnuté.

G2: Malta je malou zemí a v mnoha zemích nemá diplomatické zastoupení. Není proto možné jednat se zeměmi původu neúspěšných žadatelů, což je významný nedostatek. Návratový proces je složitý a je třeba efektivní spolupráce. Zástupci zemí původu a zástupci Malty by se měli sejít a vytvořit dohody o repatriaci osob. Tento postup je však mimo jiné finančně náročný.

G2: Příkladem je repatriace osob, která se uskutečnila za finanční pomoci evropského návratového fondu. Dalším příkladem je spolupráce mezi Maltou a členským státem. Z Malty byla repatriovaná osoba přemístěna do Španělska a ze Španělska poté do Nigérie. Nezbytná je spolupráce na úrovni EU a rovněž se zeměmi původu neúspěšných žadatelů.

Informovanost veřejnosti

Informovanost veřejnosti je pro fungující azylový systém klíčová.

N1: Slabinou je nedostatek přesných informací. Maltská veřejnost nerozumí současně situaci a má strach z nově příchozích nelegálních migrantů. Naneštěstí vláda rovněž přispívá k nedostatku porozumění.

I2: Malta je malý ostrovem. Lidé zde mají strach o nedostatek pracovních míst. Obávají se, že budou nuceni změnit způsob života. Ve většině případů posuzují situaci na Maltě podle situace v ostatních členských státech. Kdyby bylo k dispozici více veřejných informací, lidé by neměli strach z nově příchozích žadatelů.

I2: Veřejnost by měla být lépe informována, aby porozuměla důvodům pobytu žadatelů na maltském území. Pozitivním krokem by mohly být pravidelné rozhovory s migranty publikované v novinách.

Rasismus a xenofobie

Respondent uvedl, že rasismus a xenofobie jsou dalším problémem, se kterým se žadatelé, osoby s mezinárodní ochranou a ostatní nelegální migranti potýkají.

N1: Maltská společnost přispívá k sociálnímu vyloučení. Tato situace je velmi negativní zkušeností pro žadatele o mezinárodní ochranu a může mít nebezpečné důsledky. Mohlo by dojít k tomu, že lidé ve druhé a třetí generaci budou stále určitým způsobem vyloučeni z maltské společnosti.

N1: Rasismus a xenofobie vůči nelegálním imigrantům z Afriky jsou na Maltě na denním pořádku. Lidé žijí v chudobě, jsou vystaveni rasismu a cítí se nechtění. Malta tak ztrácí velké množství lidí, kteří by mohli přispět do maltské společnosti.

Integrace

Integrační politika je viděna účastníky výzkumu rovněž jako jedna z velkých slabin.

G2: Pro Maltu je specifické, že osoby odcestují do jiné členské země při první příležitosti.

I1: Na Maltě chybí nejvíce integrační politika a snaha o vytvoření integrační politiky ze strany vlády. Integrační iniciativy vycházejí v současné době hlavně od jednotlivců.

N1: Jedná se o celkovou ignoraci tohoto tématu. Na Maltě v podstatě integrační politika neexistuje. Jediný politický dokument o mezinárodní ochraně je nyní zastaralý a integrace v něm není zmíněna. Nikdo by nemohl říct, že existuje integrace žadatelů a osob s mezinárodní ochranou. To však neznamená, že tyto osoby nejsou integrované. Malému počtu osob se podařilo integrovat navzdory nedostatku jasné politiky než její zásluhou.

N1: Množství žadatelů přicházejících na Maltu je neúměrné. Dle nařízení Dublin II je přenesena nepřiměřená zodpovědnost na státy nacházející se na hranici EU. V této oblasti je potřeba podpořit vládu. Zajistit přijímací podmínky a azylovou proceduru není jednoduchým úkolem. Za posledních 10 let však většina lidí odešla. Jedná se tedy o 6

tisíc osob, které je možné s dobrým plánováním a investováním integrovat do maltské společnosti.

N1: Bez srozumitelnosti a strategie je problematické zlepšit současnou situaci. K pozitivním změnám v oblasti integrační politiky je třeba především politická vůle.

Práce

Pracovní povolení získávají žadatelé po roce.

N2: Pracovní možnosti existují, ale podmínky pro žadatele nejsou ideální. Žadatelé jsou povinni přispívat na národní pojištění. V případě, že jsou nezaměstnaní, nedostávají podporu v nezaměstnanosti.

P1,P2: Je obvyklé, že imigranti pracují na Maltě nelegálně za pár eur na den.

P1: Pracují na pozicích, které pro Malťany nejsou finančně zajímavé.

Získání občanství

Obtíže při získávání občanství jsou další identifikovanou slabou stránkou.

I1: A to především pro ty, kteří jsou na Maltě mnoho let a kteří přispívají svými aktivitami do maltské společnosti. V této oblasti by mělo dojít k zlepšení.

Podpora ze strany EU

Jako nedostatek hodnotí respondenti podporu ze strany Evropské unie v oblasti přesídlení, finanční pomoci a dalších druhů pomoci.

I2: Malta by měla dostávat mnohem více pomoci z EU. Když je na Maltě čtyřistatisícová tisícová populace, dalších pět tisíc lidí je pro Maltu velké břemeno. Malta by měla mít možnost se o žadatele spravedlivě podělit a získat finanční zdroje z EU.

G1: Podělit se spravedlivě o žadatele je však politickou záležitostí. Toto rozhodnutí musí být uděleno vládou jednotlivých zemí. Přibližně v roce 1996 Německo navrhlo, aby ten, kdo požádá o mezinárodní ochranu v jednom z členských států, žádá o mezinárodní ochranu v celé Evropské unii. Mělo by být akceptováno, že žádosti nejsou zodpovědností jednoho konkrétního státu, ale všech členských států EU. V tomto období bylo navrženo, že bude existovat kvóta, podle které budou spravedlivě rozděleni žadatelé o mezinárodní ochranu mezi členské státy. Návrh nebyl přijat. Ani v budoucnu respondent neočekává, že bude něco podobného přijato.

G1: Evropská unie je založena na solidaritě. Případ Malty však podkopává jeden z pilířů EU. Solidarita není jen vytištěna na papíře. EU poskytuje Maltě finanční pomoc, což může být kontraproduktivní kvůli byrokracii spojené s realizací projektů. EU rovněž poskytuje pomoc ve formě expertů, kteří by měli trénovat místní pracovníky.

G1: Problémem je, že Malta neobdrží pomoc, o kterou si žádá. Finanční pomoc a posílání expertů nejsou pro Maltu reálným druhem pomoci.

Rozpočet

Rozpočet hraje velmi důležitou roli při zlepšení přijímacích podmínek a rychlosti azylového řízení.

N2: Rozpočet je nízký.

G1: Vyřídít žádosti o mezinárodní ochranu rychle je otázkou zdrojů.

6.2 Silné stránky azylového systému na Maltě

Na základě informací od respondentů byla vytvořena kategorie silných stránek, která je rozdělena do dvanácti témat. V příloze č. 2 jsou uvedena témata silných stránek společně s označením účastníků, kteří se během rozhovorů věnovali jednotlivým tématům.

Záchrana na moři

I1: Malta v minulých letech zachránila ve Středozezemním moři tisíce nelegálních migrantů před utonutím.

Délka procedury

Délka procedury byla identifikovaná jako jedna ze slabých stránek. Někteří respondenti naopak hodnotí délku procedury jako silnou stránku.

G2: Vyřízení žádosti trvá v průměru 6 měsíců. Tak, jak je doporučeno Evropskou unií. Mnoho rozhodnutí bylo však uděleno po 2 měsících. Většina rozhodnutí po 4 měsících, což vypadá velmi přijatelně.

G1: Pracovníci Úřadu komisaře pro uprchlíky jsou schopní uzavřít případy v rozumném čase. Například do konce roku 2013 bylo uzavřeno 1134 případů z 2008 nových žádostí. V rámci 6 měsíců bylo uzavřeno 1119 případů. Většina případů byla však uzavřena do 3 měsíců.

Kvalita procedury

N1: Za deset let, během kterých se Malta potýkala s největším množstvím žadatelů, jsou viditelná mnohá zlepšení, především z institucionálního hlediska. Úřad komisaře pro uprchlíky se zkonsolidoval. Na Maltě působí vládní organizace AWAS a mezinárodní organizace UNHCR a IOM. Během deseti let rovněž vzniklo množství nevládních organizací, které byly vytvořeny speciálně za tímto účelem. Z pohledu institucionální perspektivy a zajišťování služeb byl učiněn velký pokrok.

G1: Silnou stránkou je rychlé a kvalitní uzavření žádostí o mezinárodní ochranu. Například audio nahrávky rozhovorů jsou prováděny mnoho let na rozdíl od jiných členských zemí. Rozhovory jsou doslovně přepisovány. Žadatelé pak tento doslovný přepis obdrží. Poté je vytvořeno shrnutí, které žadatel přečte, zkontroluje přesnost informací a podepíše.

G1: Informační schůze jsou považovány Evropskou unií za nejlepší postup. Všichni žadatelé se zúčastní informační schůzky, v rámci které sledují prezentaci o azylovém řízení v jazyce, kterému rozumí. Poté jsou jim zodpovězeny otázky o průběhu azylové procedury. Žadatelé dále dostanou k dispozici kulturního mediátora, který jim pomůže vyplnit žádost.

Během informační schůzky vyplní:

- žádost o mezinárodní ochranu,
- předběžný dotazník,
- deklaraci, která potvrzuje, že navštívili informační schůzku,
- deklaraci, která potvrzuje, že rozumí procesu azylového řízení a že chtějí žádat o mezinárodní ochranu,
- dublinský dotazník,
- formulář, ve kterém vyplní jméno a datum narození
- a formulář o důvodech žádosti o mezinárodní ochranu.

Tyto všechny dokumenty žadatel vyplněné během informační schůze.

G1: V mnoha případech byla též používána jazyková analýza, která je však finančně nákladná. V určitých případech může být užitečná, pokud osoba tvrdí, že pochází z jiné oblasti, než je tomu ve skutečnosti. Například Somálcům z jižního a centrálního Somálska je udělována mezinárodní ochrana. Naopak Somálcům ze severního Somálska nemusí být ochrana přiznána. V současné době není jazyková analýza využívána kvůli finančním omezením.

G1: Rovněž bylo omezeno využívání videokonferencí, které jsou též finančně náročné. Výhodou videokonferencí bylo, že pracovníci Úřadu komisaře pro uprchlíky měli k dispozici nejlepší tlumočníky z ostatních zemí.

G2, I1 Maltská azylová procedura je funkční procedurou.

G2, I1: Maltská azylová procedura je funkční, když ji srovnáme s jinými zeměmi. Žadatelé mohou žádat o mezinárodní ochranu a v případě zamítnutí se odvolat se k odvolávacímu úřadu.

G2: Žadatelé mají rovněž práva, která jsou jim garantována.

Legislativa

V souvislosti s legislativou respondenti uvedli, že pozorují pozitivní kroky ke změně.

I2: V minulosti nebyla k dispozici žádná legislativa související s azylovou problematikou. Nyní však probíhá v této oblasti rozvoj.

G2: V současné době dochází k přepracování maltské směrnice o přijímacích podmínkách a směrnice o azylové proceduře. Malta implementuje evropské směrnice, které je povinna implementovat v kontextu společného evropského azylového systému.

Zkoumání zranitelných osob

V zadržovacích zařízeních jsou vyhledávány a zkoumány osoby, které patří do skupiny zranitelných osob.

N2: Ve většině případů osoby patřící do této skupiny jsou ze zadržovacích zařízení rychle propuštěny.

A2: Silnou stránkou je zkoumání zranitelných osob.

G2: V minulém roce zhruba jedna třetina osob prošla některým z druhů testů, které zkoumaly, zda osoby patří do skupiny zranitelných. Minulý rok tvrdilo dvacet šest procent žadatelů o mezinárodní ochranu, že jsou nezletilými. V minulosti se podíl nezletilých pohyboval kolem pěti procent. Kvůli vysokému počtu byla pozornost přemístěna na tuto kategorii osob, což je pro pracovníky vládní agentury AWAS velká výzva.

Počet úspěšných žádostí

Malta má jednu z největších úspěšností žádostí o azyl.

I1: Malta uděluje mezinárodní ochranu velkému procentu žadatelů.

G2: Příčinou vysokého podílu úspěšných žádostí je původ osob. Kdyby žadatelé pocházeli ze severní Afriky, nebyl by podíl tak vysoký. Žadatelé však pochází ze západní Afriky, ze Somálska. Tito žadatelé mají právo na udělení mezinárodní ochrany.

G1: Většině osob je udělena mezinárodní ochrana. V roce 2013 byla mezinárodní ochrana udělena 1954 osobám z celkového počtu 2400 osob, což znamená osmdesát jedna procent úspěšných žádostí. Jen osoby ze Somálska a Eritreji tvoří osmdesát procent úspěšných žadatelů.

Pobytová střediska

G2: Silnou stránkou je, že žadatelé mají možnost být ubytováni v pobytových střediscích. Žadatelé a osoby, které získaly některý z druhů mezinárodní ochrany, mohou být ubytovány v pobytových střediscích v délce jednoho roku. Výhodou je, že během této doby nemusí finančně přispívat na ubytování a další základní potřeby. Za určitých okolností mohou dokonce zůstat více než rok. Během tohoto roku mohou využít služeb, které jsou jim zajištěny.

Práce nevládních organizací

A1,A2: Silnou stránkou je činnost nevládních a mezinárodních organizací. Nevládní a mezinárodní organizace se snaží pomáhat imigrantům s integrací.

Vládní agentury

N2: Je pozitivní, že vznikly vládní agentury, které zajišťují ubytování a další služby, které byly předtím zajišťovány jen nevládními organizacemi.

Spolupráce mezi organizacemi

Spolupráce mezi organizacemi je hodnocena účastníky výzkumu jako silná stránka.

N1: Nevládní a mezinárodní organizace se snaží navyšovat služby pro žadatele a vzájemně se podporovat, i když v určitých otázkách spolu nemusí souhlasit.

I2: Probíhá kontakt mezi organizacemi a vládními organizacemi. Setkávají se pravidelně a poskytují si vzájemně informace.

I3, G2: Nevládní a mezinárodní organizace upozorňují na jednotlivé případy, pokud zjistí, že osoba patří do skupiny zranitelných osob. Tyto informace organizace dále předávají vládní agentuře AWAS, která zkoumá jednotlivé případy.

Integrace

Integrace je hodnocena účastníky výzkumu rovněž jako silná stránka.

G2: Dobré informace jsou klíčové pro úspěšnou integraci. Na Maltě existují projekty na zlepšení informovanosti veřejnosti. Malta však může pojmout jen určitý počet lidí, kteří jsou schopni se úspěšně integrovat. Integrovat se mohou lidé, kteří mají znalost alespoň

jednoho z oficiálních jazyků, legální status, legální zaměstnání a legální podporu od vlády.

G2: Některé organizace si myslí, že by Malta měla nutit tyto osoby integrovat do společnosti. Pokud však nechtějí, neměl by je k tomu nikdo nutit. V rámci zachování lidské důstojnosti mají právo se svobodně rozhodnout.

G2: Určitou dobu trvá, než bude vytvořena integrační politika. Důležité je, že dochází k jejímu rozvoji.

I1: Více zainteresovaných subjektů začíná hovořit o integrační politice.

Přispění do společnosti

A2: Ať už se jedná o žadatele, osoby s mezinárodní ochranou či další skupiny migrantů, tak tito lidé mohou přispět maltské společnosti.

P2, N1: Malta potřebuje migranty.

N1: Tyto osoby pracují, přispívají do sociálního systému a rovněž přispívají jiným způsobem.

7. Shrnutí výzkumu

Cílem této kapitoly je shrnout získané poznatky z rozhovorů s respondenty a určit faktory ovlivňující azylový systém Malty. Informace z výsledků výzkumu byly utříděny dle společných identifikovaných témat, aby bylo možné určit základní faktory ovlivňující azylový systém na Maltě.

Respondenti identifikovali jako jednu ze slabých stránek vysoký počet žadatelů mezinárodní ochranu v porovnání s počtem obyvatel. Vysoký počet žadatelů má dopad na populaci, rozlohu a zdroje. Ovlivňuje rovněž přijímací podmínky, rychlost zkoumání žádostí, integraci a návrat zpět do země původu.

Pokud vznikne efektivní integrační politika, je možné, aby byl daný počet osob integrován do maltské společnosti. Chybí k tomu však vůle politických představitelů. Nízký rozpočet vzhledem k počtu žadatelů hraje roli při zlepšení přijímacích podmínek a při rychlosti vyřízení žádostí. Malta se v této oblasti potýká s nedostatkem financí.

Na základě odpovědí respondentů byl identifikován jako první faktor ovlivňující azylový systém na Maltě ***počet žadatelů o mezinárodní ochranu***.

Osoby, které vstoupí na maltské území nelegálně, jsou umístěny do zadržovacích zařízení. Žadatelé o mezinárodní ochranu pobývají v zadržovacích zařízeních až do vyřízení jejich žádosti. Rovněž osoby, které patří do skupiny zranitelných osob, jsou umístěny do těchto zařízení. Důvodem pro zadržení by nemělo být pouze podání žádosti o mezinárodní ochranu. Jedná se o kriminalizování populace a navíc tento postup prodlužuje a komplikuje integraci do společnosti.

Respondenti navrhnou, aby se tato zařízení přeměnila v přijímací střediska. Na druhou stranu může být zadržování zdůvodněno vysokým počtem žadatelů. V případě zdravotních komplikací či jiných obtíží jsou pracovníci v těchto zařízeních osobám k dispozici.

Během rozhovorů s respondenty byla několikrát diskutována problematika zadržování žadatelů po vstupu na území. ***Zadržování žadatelů o mezinárodní ochranu*** bylo na základě jejich výpovědí určeno jako další faktor ovlivňující maltský azylový systém.

Další silnou stránkou je funkční azylové řízení. Každá osoba má právo požádat o mezinárodní ochranu a na zamítnuté rozhodnutí se může odvolat k příslušnému soudu.

Žadatelé mají též práva, která jsou jim garantována. V oblasti legislativy je slabinou nevyhovující a zastaralý legislativní dokument o imigraci. V oblasti legislativy však probíhá rozvoj. Malta implementuje evropské směrnice v rámci společného evropského azylového systému.

Silnou stránkou též je rychlé uzavření žádostí o mezinárodní ochranu a kvalita zkoumání žádostí. Během rozhovorů s žadateli o mezinárodní ochranu jsou pořizovány nahrávky. Rozhovory jsou doslovně přepisovány a doslovný přepis je poté předán žadateli. Závěrečné shrnutí žadatel zkontroluje a podepíše.

Negativně je hodnocena nedostatečná kvalifikace tlumočnicků při pohovoru. Pohovor realizuje jeden pracovník za asistence tlumočnicka. Může při něm dojít k rozdílné interpretaci z důvodu, že tlumočníci nemají dostatečnou kvalifikaci a jejich překlad může ovlivnit rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany.

Jako pozitivní praxe je hodnoceno organizování informačních schůzí pro žadatele, na kterých jsou informováni o průběhu azylového řízení. V průběhu informační schůzky vyplní žadatelé žádost o mezinárodní ochranu a další příslušné dokumenty.

V rámci zkoumání žádostí se též používá jazyková analýza, která dovede určit, z jaké oblasti žadatelé pochází. Tento postup je negativně hodnocen, protože oblasti, ze kterých žadatelé pochází, hrají roli při rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany.

Dalším prostředkem, který zvyšuje kvalitu zkoumání žádostí, jsou videokonference, kterých se účastnili nejlepší tlumočníci ze zahraničí. Využívání videokonferencí bylo omezeno kvůli nízkému rozpočtu.

Na základě výše uvedených informací, které jsou shrnutím poznatků jednotlivých respondentů, je dalším identifikovaným faktorem ovlivňujícím azylový systém *azylové řízení*.

Pozitivně je naopak hodnocena práce lokálních nevládních a mezinárodních organizací. Rovněž vládní organizace jsou hodnoceny velmi kladně. Služby, které v minulosti zajišťovaly nevládní organizace, jsou nyní zajišťovány vládními organizacemi. Organizace si poskytují informace a vzájemně se podporují. Nevládní a mezinárodní organizace upozorňují na jednotlivé případy zranitelných osob v zadržovacích zařízeních a předávají informace vládní organizaci AWAS, která má na starosti zkoumání zranitelných osob. Z institucionálního hlediska došlo rovněž

k zlepšení. Úřad komisaře pro uprchlíky se zkonsolidoval. Dále vznikla výše zmíněná vládní organizace AWAS. Na Maltě též působí mezinárodní organizace UNHCR a IOM. Ze zjištěných poznatků od respondentů byl identifikován další faktor. Tímto faktorem je *práce organizací*.

Následující identifikovanou slabou stránkou jsou přijímací podmínky a zajištění základních životních podmínek v případě velkého počtu osob. Je nezbytné, aby Malta měla kvalifikované, výkonné a motivované pracovníky.

V zadržovacích zařízeních mohou osoby strávit až osmnáct měsíců, což má vliv na jejich psychický a zdravotní stav. Délka pobytu v zadržovacích zařízeních byla naopak některými respondenty hodnocena pozitivně. Většina žádostí je vyřízena do tří měsíců od jejich podání.

Podmínky v zadržovacích zařízeních, do kterých jsou po příjezdu žadatelé umístěni, patří ke slabým stránkám. V těchto zařízeních je především nedostatek sociálních, zdravotních a právních služeb. Pozitivem je, že jsou zde vyhledávány a zkoumány osoby patřící do skupiny zranitelných osob, které jsou v krátké době propuštěny. Některým z druhů testování zranitelných osob prošla v roce 2013 zhruba jedna třetina žadatelů o mezinárodní ochranu.

Pozitivně je hodnocena možnost ubytování v pobytových střediscích v délce jednoho roku, ve kterých jsou osobám zdarma zajišťovány základní potřeby a služby. Slabou stránkou je však izolovanost těchto zařízení, která komplikuje integraci. Navíc je zde poskytována nedostatečná úroveň služeb. V případě velkého počtu osob je kritizována přeplněnost a rovněž dochází ke zhoršení hygienických podmínek.

Přijímací podmínky pro žadatele o mezinárodní ochranu v zadržovacích a pobytových zařízeních jsou též identifikovány jako faktor ovlivňující azylový systém.

Dalším tématem je reunifikace rodiny na základě nařízení Dublin II. Úspěšní žadatelé získávají na Maltě ve většině případů doplňkovou ochranu. Tato ochrana se od statusu uprchlíka odlišuje v jednom hlavním bodě. Tímto bodem je nemožnost sjednocení členů rodiny, kteří pobývají v jiném členském státě. Osoby s doplňkovou ochranou nemohou zažádat o reunifikaci rodiny. Tato skutečnost je rovněž problémem pro případnou integraci na Maltě.

Osoby s některou formou mezinárodní ochrany mohou být přesídleny do jiných členských států či Spojených států amerických. Problémem je, že jsou vybíráni jen ti nejlepší. Výběr osob by měl být vyvážený.

V případě zamítnutí žádosti nejsou osoby repatriovány zpět do země původu a zůstávají na Maltě bez vyhlídek do budoucnosti. Příčinou je nedostatečná spolupráce Malty se zeměmi původu neúspěšných žadatelů a s členskými státy Evropské unie. Vzhledem k náročnosti návratového procesu je nezbytné vytvořit s těmito státy dohody a efektivně spolupracovat při repatriaci osob zpět do zemí původu.

Podpora ze strany Evropské unie v oblasti přesídlení, finanční pomoci a dalších druhů pomoci je též nedostatečná. Evropská unie je založena na solidaritě a nízká ochota spravedlivě přerozdělit počet žadatelů o azyl podkopává jeden z pilířů EU. Pomoc z Evropské unie přichází v podobě finanční podpory nebo v podobě expertů, kteří školí místní pracovníky. Projekty, které jsou financované EU, jsou administrativně náročné a je s nimi spojena byrokracie. Evropská unie neposkytuje Maltě pomoc, kterou by potřebovala.

Azylová politika Evropské unie ovlivňuje systém azylového řízení, kvalifikačních a přijímacích podmínek pro žadatele o mezinárodní ochranu. Je proto identifikovaná jako silný faktor ovlivňující azylový systém Malty zvnějšku.

Žadatelé o azyl a osoby, kteří získali mezinárodní ochranu, pracují, přispívají do sociálního systému a přispívají rovněž do společnosti jiným způsobem. Veřejnost však nemá o důvodu jejich pobytu dostatek přesných informací, což vede ke strachu a k neporozumění situaci. Příčinou rasismu, který je uveden jako další slabá stránka, je velký počet nově příchozích nelegálních imigrantů. Lidé mají strach, že budou nuceni změnit způsob života a potýkat se s nedostatkem pracovních míst a s nedostatkem zdrojů vzhledem k velikosti státu. Rasismus přispívá k sociálnímu vyloučení, což může být pro zdravý vývoj společnosti nebezpečné. Navíc tím Malta přichází o lidi, kteří mohou přispívat pozitivně do společnosti po mnoha stránkách.

Informovanost veřejnosti je klíčová pro porozumění pobytu žadatelů o mezinárodní ochranu na maltském území. Informovanost je hodnocena jako dalším faktorem, který významně ovlivňuje azylový systém Malty.

Jednou z největších identifikovaných slabin na Maltě je integrační politika. Vláda zajišťuje jen nejnutnější základní potřeby pro žadatele. Na Maltě neexistuje dlouhodobá strategie pro případnou integraci. I přes zlepšení služeb se azylový systém nevyvíjí, a funguje na pohotovostním stupni. Na Maltě však existují projekty na zlepšení informovanosti. Lidé by měli mít znalost alespoň jednoho z oficiálních jazyků, legální status a legální zaměstnání, aby se mohly dobře integrovat do maltské společnosti. Integrační politika postupně vzniká a stále více zainteresovaných subjektů o ní začíná hovořit. Na druhou stranu specifíkem Malty je, že lidé odcestují do jiné členské země při první příležitosti.

Problematika *integrační politiky* byla během rozhovorů s respondenty několikrát diskutována a z jejich odpovědí vyplývá, že se jedná o faktor, který ovlivňuje azylový systém Malty.

Závěr

Cílem práce byl popis a porovnání azylových systémů Španělska, Itálie, Řecka, Kypru a Malty s důrazem na poslední zmiňovaný stát Maltu. Výzkum byl realizován na Maltě a zaměřoval se na zjištění faktorů ovlivňujících funkčnost maltského azylového systému.

V první kapitole byly uvedeny pojmy související s azylovou problematikou, které byly používány v teoretické i praktické části práce. Kapitola Uprchlíci podle mezinárodního práva se věnovala definici uprchlíka a vztahům žadatelů o mezinárodní ochranu a azylových států na základě Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951.

Třetí kapitola byla věnována azylové politice Evropské unie. V rámci vytváření společného evropského azylového systému jsou členské státy povinny implementovat evropské směrnice a nařízení do azylové legislativy národních azylových systémů.

Rovněž byly stručně popsány a porovnány podobnosti a odlišnosti azylových systémů Španělska, Itálie, Řecka, Kypru a Malty. Především byl dán důraz na azylové řízení a přijímací podmínky pro žadatele o mezinárodní ochranu v jednotlivých státech. I přes zřetelná zlepšení se tyto státy potýkají s problémy v přístupu ke spravedlivé a efektivní azylové proceduře a standardním přijímacím podmínkám pro žadatele o mezinárodní ochranu.

Praktická část práce podrobně analyzovala faktory, které ovlivňují funkčnost azylového systému na Maltě. Prostřednictvím rozhovorů se zainteresovanými subjekty byly zjištěny silné a slabé stránky azylového řízení a přijímacích podmínek. Na základě těchto zjištění byly identifikovány faktory, které ovlivňují azylový systém Malty.

Ze závěrů výzkumu vyplývá, že jedním z uvedených faktorů je počet žadatelů o mezinárodní ochranu. Azylový systém též silně ovlivňuje politika zadržování žadatelů o mezinárodní ochranu, která je pro Maltu specifická. Průběh azylového řízení a přijímací podmínky pro žadatele byly rovněž identifikovány jako faktory ovlivňující azylový systém. Práce organizací, která byla často zmiňována respondenty výzkumu, byla uvedena jako další faktor. Faktorem, který ovlivňuje maltský azylový systém zvnějšku je azylová politika Evropské unie. Posledními určenými faktory vyplývajícími z výzkumu byla informovanost veřejnosti a integrační politika Malty. Tyto faktory v sobě zahrnují silné i slabé stránky.

Malta by měla identifikované faktory podrobně analyzovat a na základě analýzy minimalizovat slabé stránky azylového systému. Plánování jednotlivých kroků a dlouhodobá strategie jsou nezbytné pro vytvoření funkčního azylového systému na Maltě.

Seznam použité literatury a zdrojů

ALI, Hana Cheikh, HURTADO, Miguel Ángel. *Dublin II Regulation: National Report: European Network for Technical Cooperation on the Application of the Dublin II Regulation – Spain*. European Council on Refugees and Exiles [online]. 2012 [cit. 2014-03-10]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/51405c0a2.html>

Amnesty International. *Greece: Systematic and Prolonged Detention of Irregular Migrants and Asylum-seekers Provokes Riot* [online]. 2013, EUR 25/014/2013 [cit. 2014-04-08]. Dostupné z: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR25/014/2013/en/701f8e63-2d2c-4abb-9498-7e80f39c8c2f/eur250142013en.pdf>

BURYÁNEK, Jan (ed). *Interkulturní vzdělávání: Příručka nejen pro středoškolské pedagogy. Člověk v tísní o.p.s.* [online]. Praha: Lidové noviny, 2002 [cit. 2014-01-29]. Dostupné z: http://www.varianty.cz/cdrom/podkapitoly/IKV1_komplet.pdf

BUSUTTIL, Nicolette. *Protection Interrupted: The Dublin Regulation's Impact on Asylum seekers' Protection*. *Jesuit Refugee Service* [online]. 5. 6. 2013 [cit. 2014-01-29]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/51d152174.html>

CIA - Central Intelligence Agency. *The World Factbook: Cyprus* [online]. 16. 4. 2014a [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cy.html>

CIA - Central Intelligence Agency. *The World Factbook: Italy* [online]. 11. 4. 2014c [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/it.html>

CIA - Central Intelligence Agency. *The World Factbook: Malta* [online]. 25. 4. 2014d [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mt.html>

CIA - Central Intelligence Agency. *The World Factbook: Spain* [online]. 22. 4. 2014e [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sp.html>

CIA - Central Intelligence Agency. *The World Factbook: Greece* [online]. 11. 4. 2014b [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gr.html>

Council of the European Union. *Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted*. *Official Journal of the European Union* [online]. 30. 9. 2004 [cit. 2014-01-25]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4157e75e4.html>

Council of the European Union. Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national. *Official Journal of the European Union* [online]. 25. 2. 2003a [cit. 2014-02-20].

Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3e5cf1c24.html>

Council of the European Union. Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in Member States. *Official Journal of the European Union* [online]. 6. 2. 2003b [cit. 2014-02-20].

Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ddcfda14.html>

Council of the European Union. Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. *Official Journal of the European Union* [online]. 24. 12. 2008 [cit. 2014-02-20].

Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/496c641098.html>

Council of the European Union. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast). *Official Journal of the European Union* [online]. 20. 12. 2011 [cit. 2014-02-10]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4f197df02.html>

Council of the European Union. *Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15-16 October 1999* [online]. 16. 10. 1999 [cit. 2014-01-25].

Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ef2d2264.html>

Council of the European Union. The Stockholm programme – an Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens. *Official Journal of the European Union* [online]. 4. 5. 2010 [cit. 2014-02-10]. Dostupné z:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>

ČEPELKA, Čestmír, ŠTURMA, Pavel, BÍLKOVÁ, Veronika, FÁBEROVÁ, Andrea, SKALKOVÁ, Marcela, HONUSKOVÁ, Věra. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta: IFEC, 2006. 239 s. ISBN 80-85889-79-X.

DE DONATO, Maria. *Access to Protection: a Human Right*. Consiglio Italiano per i Rifugiati [online]. Řím, 2013b [cit. 2014-02-05].

Dostupné z: <http://www.cir-onlus.org/images/pdf/rapport%20epimcon%20corr%2023-10-13.pdf>

DE DONATO, Maria. *National Country Report: Italy*. Asylum Information Database [online]. 2013a [cit. 2014-03-28].

Dostupné z: http://www.asylumineurope.org/files/report-download/italy_aida_report_first_update_final_dec13.pdf

Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n.140. Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri [online]. 30. 5. 2005 [cit. 2014-01-20].

Dostupné z: http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/D_Legislativo%20n_140-2005.pdf

Decreto Legislativo 25/2008 28 gennaio 2008, n.25. Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato [online]. 2008 [cit. 2014-01-20]. Dostupné z:

[http://www.venetoimmigrazione.it/Portals/0/pdf/normativa/decreto\[1\].legislativo.28.gennaio.2008.pdf](http://www.venetoimmigrazione.it/Portals/0/pdf/normativa/decreto[1].legislativo.28.gennaio.2008.pdf)

DISMAN, Miroslav. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*. 3. vyd. Praha: Karolinum, 2002. 374 s. ISBN 978-80-246-0139-7.

European Commission. *Commission Green Paper on the Future Common European Asylum System (COM(2007) 301 final)* [online]. 6. 6. 2007 [cit. 2014-02-10].

Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/466e5a972.html>

European Council on Refugees and Exiles. *Dublin II Regulation: National Report: European Network for Technical Cooperation on the Application of the Dublin II Regulation – Greece* [online]. 30. 10. 2012 [cit. 2014-03-22]. Dostupné z:

<http://www.refworld.org/docid/514052432.html>

European Court of Human Rights. *M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09* [online]. 21. 1. 2011 [cit. 2014-01-20]. Dostupné z:

<http://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html>

Eurostat. *Asylum and New Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex Monthly Data (Rounded)* [online]. 2014. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z:

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctzm&lang=enhttp://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-QA-14-003

GALOSI, Anna, CECCHINI, Cristina Laura. *DUBLIN II Regulation: National Report: European network for technical cooperation on the application of the Dublin II Regulation – Italy* [online]. 19. 12. 2012 [cit. 2014-01-20]. Dostupné z:

<http://www.refworld.org/pdfid/514054492.pdf>

GAUCI, Jean-Pierre, MALLIA, Patricia. *Access to Protection: A Human Right. National Report Malta*. People for Change Foundation [online]. 2013 [cit. 2014-04-01].

Dostupné z: http://www.pfcmalta.org/uploads/1/2/1/7/12174934/hirsi_report_final_1-12.pdf

Graduate Institute's Global Migration Centre. *About the Global Detention Project: Aims, Origins, Staff*. Global Detention Project [online]. n. d. [cit. 2014-01-20].

Dostupné z: <http://www.globaldetentionproject.org/about/about-the-project.html>

HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: Základní metody a aplikace*. 1. vyd. Praha: Portál. 2005. 408 s. ISBN: 80-7367-040-2.

ICRC - International Committee of the Red Cross. *Information and Observations on the Scope and Application of Universal Jurisdiction: Resolution 65/33 of the General Assembly* [online]. 30. 4. 2013 [cit. 2014-01-20].

Dostupné z: <https://www.un.org/en/ga/sixth/68/UnivJur/ICRC.pdf>

Irish Refugee Council. *EDAL Country Overview – Spain*. European Database of European Law [online]. 1. 1. 2012 [cit. 2014-04-29]. Dostupné z:

<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/edal-country-overview-spain>

JASTRAM, Kate, ACHIRON, Marilyn. *Ochrana uprchlíků: průvodce mezinárodním uprchlickým právem*. Ženeva: Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2004, 148 s. ISBN 92-9142-133-2.

JÍLEK, Dalibor (ed.). *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Sborník. 1. vyd. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2007. 236 s. ISBN 978-80-210-4476-0.

JRS - Jesuit Refugee Service. *National Country Report: Malta*. Asylum Information Database [online]. 2013 [cit. 2014-04-09]. Dostupné z:

http://www.asylumineurope.org/files/resources/aida_-_report_malta_march_2013.pdf

KING Russell, THOMSON, Mark. The Southern European Model of Immigration: Do the Cases of Malta, Cyprus and Slovenia Fit? *Journal of Southern Europe and the Balkans* [online]. 2008, roč. 10, č. 3. s. 265 – 298.

KISA. *Asylum procedures & Reception Conditions in Cyprus* [online]. 2011 [cit. 2014-01-20]. Dostupné z: http://kisa.org.cy/wp-content/uploads/2014/04/KISA_Cyprus_Asylum_Report_2011.pdf

KOULOCHERIS, Spyros. *National Country Report: Greece*. Asylum Information Database [online]. 2013 [cit. 2014-04-08]. Dostupné z:

http://www.asylumineurope.org/files/report-download/aida_greece_report_-_first_update_-_final_version_-_published_on_aida_on_22-1_0.pdf

Ley No. 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria [online]. 30. 10. 2009 [cit. 2014-04-29].

Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4b03bd9f2.html>

Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social [online]. 12. 12. 2009 [cit. 2014-04-29].

Dostupné z: <http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/12/pdfs/BOE-A-2009-19949.pdf>

LUTTERBECK, Dereck. Small Frontier Island and the Challenge of Irregular Immigration. *Mediterranean Quarterly* [online]. 2009, roč. 20, č.1. DOI 10.1215/10474552-2008-038.

Ministry of Interior. *Guide for Asylum Seekers and Beneficiaries of International Protection in Cyprus* [online]. 2011 [cit. 2014-01-20].

Dostupné z: [http://www.moi.gov.cy/moi/asylum/asylum.nsf/All/E3C438ECC1B2210BC22578400052F169/\\$file/Guide%20for%20asylum%20seekers%20and%20beneficiaries%20of%20international%20protection%20in%20Cyprus.pdf](http://www.moi.gov.cy/moi/asylum/asylum.nsf/All/E3C438ECC1B2210BC22578400052F169/$file/Guide%20for%20asylum%20seekers%20and%20beneficiaries%20of%20international%20protection%20in%20Cyprus.pdf)

Ministry of Public Order and Citizen Protection. *Greek Action Plan on Asylum and Migration Management* [online]. 2012 [cit. 2014-03-11].

Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p4_exec_summary_/p4_exec_summary_en.pdf

Obor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky. *Azyl: EURODAC* [online]. 20. 2. 2009 [cit. 2014-01-25].

Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/eurodac.aspx>

Obor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky. *Azyl, migrace a integrace: Azyl* [online]. 3. 11. 2008 [cit. 2014-01-25]. Dostupné z:

<http://www.mvcr.cz/mvcren/docDetail.aspx?docid=124273&docType=ART&chnum=2>

Oxford University Press. *Asylum*. Oxford Dictionaries [online]. 2014 [cit. 2014-02-05].

Dostupné z: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/asylum>

PAZ, Bermejo. *Dublin II: National Asylum Procedure in Spain*. Spanish Commission for Refugees [online]. n.d. [cit. 2014-03-17].

Dostupné z: <http://www.dublin-project.eu/dublin/Spain>

Presidential Decree No. 189/1998, Conditions and Procedures for the Grant of a Work Permit or Any Other Assistance for Occupational Rehabilitation to Refugees Recognised by the State, to Asylum Seekers and to Temporary Residents on Humanitarian Grounds [online]. 25. 6. 1998 [cit. 2014-03-15].

Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b4e64.html>

Presidential Decree No. 220 of 2007 on the Transposition into the Greek Legislation of Council Directive 2003/9/EC from January 27, 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers [online]. 6. 11. 2007 [cit. 2014-04-15].

Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/49676abb2.html>

Refugees Act: An Act to Make Provisions Relating to and Establishing Procedures with Regard to Refugees and Asylum Seekers. Chapter 420 [online]. 1. 10. 2001 [cit. 2014-02-03].

Dostupné z: <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8886&l=1>

SCHEU, Harald Christian, ČÁSTEK, Michal. *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní v Praze: Eupress, 2010, 120 s. ISBN 978-80-7408-031-9.

SPANEAS, Stefanos, COCHLIU, Despina. Asylum Reception Centre in Cyprus: Setting the Bases for a Contemporary Organisational Structure. *European Scientific Journal* [online]. 2013, roč. 9, č. 29 [cit. 2014-03-17]. E- ISSN 1857-7431. Dostupné z: <http://eujournal.org/index.php/esj/article/view/1918>

TOSCANO, Federica. The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers? *Institute for European Studies* [online]. 2013, č. 7 [cit. 2014-03-17]. Dostupné z: <http://www.ies.be/files/Working%20Paper%20Toscano.pdf>

Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951 a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků ze dne 31. 1. 1967, vyhlášené sdělením ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků.

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees . *UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy* [online]. 2013a [cit. 2014-04-02]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/5003da882.html>

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees. *Current Issues of Refugee Protection in Greece* [online]. 2013b [cit. 2014-04-02]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/524432564.html>

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees. *Ochrana uprchlíků a role UNHCR*. Ženeva: UNHCR oddělení informačních služeb a veřejných vztahů, 2009, 30 s.

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees. *Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany*. Praha: Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2006, 121 s.

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees. *UNHCR's Position on the Detention of Asylum-Seekers in Malta* [online]. 18. 9. 2013c [cit. 2014-04-02]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/mt/news-and-views/press-releases/698>

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees. *What Do YOU Think? A Report on Public Perception about Refugees and Migrants in Malta 2012* [online]. 2012 [cit. 2014-04-02]. Dostupné z: http://www.unhcr.org/mt/media/com_form2content/documents/c8/a456/f40/what%20do%20you%20think_PPR%202012%20UNHCR%20.pdf

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees. *What We Do: Help the Uprooted and Stateless* [online]. 2014 [cit. 2014-04-05]. Dostupné z: <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/what-we-do.html>

UNRWA - The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. *Frequently asked questions* [online]. n.d. [cit. 2014-04-05]. Dostupné z: <http://www.unrwa.org/who-we-are/frequently-asked-questions>

Seznam použitých zkratk

AWAS	Agency for Welfare of Asylum Seekers
CIA	Central Intelligence Agency
EASO	Evropský azylový podpůrný úřad pro otázky azylu/European Asylum Support Office
UNRWA	Úřad OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě/ United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees
EU	Evropská unie/European Union
ICRC	Mezinárodní výbor Červeného kříže/International Committee of the Red Cross
IOM	Mezinárodní organizace pro migraci/ International Organization for Migration
JRS	Jesuit Refugee Service
REFCOM	Úřad Komisaře pro uprchlíky/Office of the Refugee Commissioner
UNHCR	Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky/ United Nations High Commissioner for Refugees

Slovníček pojmů

Administrative Court of Appeals	Odvolávací soud
Admissibility procedure	Procedura přípustnosti
Appeals Board	Odvolávací úřad
Asylum seeker	Žadatel o mezinárodní ochranu
Asylum service	Azylový servis
Central Litigious Administrative Court	Správní soud
Dublin Unit	Dublinský útvar
Labour Party	Strana práce
Migrant Internment Centres/ Detention centres	Zadržovací střediska
Nationalist Party	Nacionalistická strana
Territorial Commissions for the recognition of international protection.	Teritoriální komise
The Asylum and Refugee Office	Azylový úřad
The Interministerial Commission on Asylum and Refugees	Mezirezortní azylová komise

Přílohy

Příloha č. 1

Slabé stránky azylového systému na Maltě

N = pracovníci nevládních organizací

G = pracovníci vládních organizací

I = pracovníci mezinárodních organizací

A = osoby, které prošly azylovým řízením

P = veřejnost

<u>Slabé stránky</u>	N1	N2	N3	G1	G2	I1	I2	I3	A1	A2	P1	P2
Násilné navrácení osob			x									
Počet žadatelů o mezinárodní ochranu		x		x	x		x		x		x	
Zadržování žadatelů o mezinárodní ochranu	x	x		x		x	x	x				
Délka pobytu v zadržovacích zařízeních	x		x					x				
Podmínky v zadržovacích zařízeních				x			x	x	x	x		
Zkoumání žádostí									x	x		
Místo původu a prioritizace národností										x		
Azylová politika	x									x		
Legislativa						x						
Omezené množství osob se statutem uprchlíka			x			X				x		
Přesídlení										x		
Zajištění nejnutnějších podmínek	x						x			x		
Přijímací podmínky					x							
Podmínky v pobytových střediscích		x		x						x		
Zamítnutí žádostí o mezinárodní ochranu		x			x							
Informovanost veřejnosti	x						x					
Rasismus a xenofobie	x											
Integrace	x				x	x						
Práce		x									x	x
Získání občanství						x						
Podpora ze strany EU				x			x					
Rozpočet		x		x								

Příloha č. 2

Silné stránky azylového systému na Maltě

N = pracovníci nevládních organizací

G = pracovníci vládních organizací

I = pracovníci mezinárodních organizací

A = osoby, které prošly azylovým řízením

P = veřejnost

<u>Silné stránky</u>	N1	N2	N3	G1	G2	I1	I2	I3	A1	A2	P1	P2
Záchrana na moři						x						
Délka procedury				x	x							
Kvalita procedury	x			x	x	x						
Legislativa					x		x					
Zkoumání zranitelných osob	x				x					x		
Počet úspěšných žádostí				x	x	x						
Přijímací střediska					x							
Práce nevládních organizací									x	x		
Vládní agentury		x										
Spolupráce mezi organizacemi	x	x			x		x	x				
Integrace					x	x						
Příspěvní do společnosti	x									x		x