



## Zpráva o integraci uprchlíků v Evropské unii

Květen 2007

### Úvod

1. Integrace uprchlíků je dynamický a mnohostranný dvousměrný proces, který vyžaduje úsilí všech zainteresovaných stran, včetně připravenosti ze strany uprchlíků adaptovat se v hostitelské společnosti bez nutnosti vzdát se vlastní kulturní identity, jakož i odpovídající připravenosti ze strany hostitelských komunit a veřejných institucí přivítat uprchlíky a uspokojit potřeby odlišné populace. Proces integrace je složitý a postupný a skládá se z rozdílných, ale vzájemně propojených právních, ekonomických, sociálních a kulturních aspektů, které mají podstatný vliv na schopnost uprchlíků úspěšně se integrovat do společnosti coby její plně zapojení členové.<sup>1</sup>

2. Úmluva z roku 1951 o právním postavení uprchlíků (dále jen „Úmluva z roku 1951“) a její protokol z roku 1967 kladou značný důraz na integraci uprchlíků. Úmluva z roku 1951 vypočítává sociální a hospodářská práva, která mají pomoci při integraci, a její článek 34 vyzývá státy, aby uprchlíkům usnadnily „asimilaci a udělení státního občanství“. Výkonný výbor UNHCR uznal, že integrace do hostitelských společností je hlavním dlouhodobým řešením pro uprchlíky ve vyspělých zemích.<sup>2</sup> Tato zpráva upozorňuje na některé současné mezery v integraci uprchlíků v Evropské unii (EU) a formuluje řadu doporučení za účelem posílení politiky a praxe v této oblasti.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Výkonný výbor UNHCR, Závěr o místní integraci, č. 104 (LVI) – 2005, preambule a odstavec k).

<sup>2</sup> Tamtéž, odstavec d): Výkonný výbor „[p]oznamenává, že Úmluva z roku 1951 a její protokol z roku 1967 stanoví práva a minimální normy pro zacházení s uprchlíky, které jsou zaměřeny směrem k procesu integrace,“ a „vítá praxi ve státech s rozvinutým azylovým systémem, kde je uprchlíkům umožněna místní integrace“.

<sup>3</sup> Tato zpráva je založena na připomínkách, které předložilo UNHCR v minulosti, včetně jeho připomínek ze dne 1. července 2003 ohledně směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, Úř. věst. L 31, s. 18, 6.2.2003 („směrnice o podmínkách přijímání“); a na stanovisku UNHCR z listopadu 2005 ke sdělení Evropské komise „Společný program pro integraci: Rámec pro integraci státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii“ (COM (2005) 389 v konečném znění, 1.9.2005). Zkušenosti a rysy nejlepší praxe týkající se integrace lze nalézt také v *Přesídlování uprchlíků: Mezinárodní příručka pro vedení přijímání a integrace*, UNHCR, září 2002. Tato příručka, která se dotýká různých oblastí, včetně mimo jiné výuky

3. Pojem „uprchlík“, jak je použit v této zprávě, se vztahuje na všechny osoby uznané členskými státy EU podle Úmluvy z roku 1951 o právním postavení uprchlíků nebo jejího protokolu z roku 1967 a také na osoby, které vstoupily na území členských států EU prostřednictvím programů přesídlení UNHCR, jakož i na osoby, kterým byla poskytnuta podpůrná ochrana.<sup>4</sup>

4. UNHCR trvale podporuje příjemce podpůrné ochrany v Evropské unii tak, aby získali stejnou míru integračních prostředků jako osoby uznané za uprchlíky podle Úmluvy z roku 1951. Jejich potřeba mezinárodní ochrany je stejně naléhavá a často stejně dlouhá jako v případě uprchlíků. Vystává tedy otázka, zda je současné odlišné zacházení ospravedlnitelné vzhledem k zásadě nediskriminace, alespoň pokud jde o určitá práva.<sup>5</sup> Integrační opatření pro osoby, kterým byla poskytnuta podpůrná ochrana, by také podpořila jejich schopnost aktivně se podílet na rozvoji společností, které je přijaly.

5. UNHCR nedávno provedlo v několika státech EU hodnocení, jehož se zúčastnili uprchlíci – muži, ženy, chlapani a dívky. Tato hodnocení ukázala, co je pro uprchlíky hlavní překážkou v integraci. Mezi tyto překážky patří:

- potíže kvůli nedostatečné znalosti místních jazyků a odlišných kultur;
- diskriminace a nechápavý přístup k cizincům;
- nedostatečné pochopení specifické situace uprchlíků v rámci hostitelských komunit;
- psychologický dopad vleklého období pasivity během azylového řízení;
- nedostatečně zajištěná práva u osob s podpůrnou ochranou.

### **Zahrnutí uprchlíků do obecných plánů integrace migrantů**

6. Mnoho problémů, kterým čelí uprchlíci při integraci, se podobá problémům, kterým čelí ostatní státní příslušníci třetích zemí legálně pobývajících v Evropské unii. Diskriminace a xenofobní přístup se dotýkají uprchlíků a ostatních migrantů stejnou měrou, stejně jako potřeba překonání jazykových a kulturních překážek, včetně těch, které se vztahují k odlišné roli obou

---

jazyků, ubytování, zdraví, zaměstnání a řízení vztahů s hostitelskými komunitami, byla připravena v úzké spolupráci se zeměmi přesídlení. Její obsah je také do značné míry použitelný na spontánně přicházející uprchlíky.

<sup>4</sup> Pro příslušné definice a kritéria pro uznání postavení uprchlíka a pro podpůrnou ochranu podle práva ES viz směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany, Úř. věst. L 304, s. 12, 30.9.2004) („kvalifikační směrnice“).

<sup>5</sup> Zásada nediskriminace je stanovena v řadě dokumentů o lidských právech, včetně článku 2 Všeobecné deklarace lidských práv, článků 2 a 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, článku 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, článku 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, článku 2 Úmluvy o právech dítěte. Výbor OSN pro lidská práva (Obecné připomínky č. 18: Nediskriminace, odst. 13) vyjádřil obecnou zásadu práva o lidských právech, podle níž je rozdíl v zacházení povolen, pouze pokud „jsou kritéria pro takový rozdíl v zacházení přiměřená a objektivní a pokud je cílem dosažení účelu, který je legitimní podle paktu.“ Tento přístup víceméně převzal i Evropský soud pro lidská práva, který potvrdil, že při výkonu práva stanoveného v Úmluvě je „zásada rovnosti zacházení porušena, pokud rozdíl v zacházení nemá žádné objektivní a přiměřené ospravedlnění“ (viz případ *Belgian Linguistic*, rozsudek ze dne 23. července 1968, série A, č. 6, odst. 10). V případě *Abdulaziz, Cabales a Balkandali proti Spojenému království* Soud rozhodl, že „rozdíl v zacházení je diskriminační pokud ‚nemá žádné objektivní a přiměřené ospravedlnění‘, tj. pokud nesleduje legitimní cíl nebo pokud tam není vztah přiměřenosti mezi použitými prostředky a požadovaným cílem“ (rozsudek ze dne 28. května 1985, série A, č. 94, odst. 72).

pohlaví. Mezi překážky, kterým mohou čelit jak uprchlíci, tak další migranti, patří například upřednostňování místních státních příslušníků ze strany zaměstnavatelů nebo při hledání bydlení.

7. Politiky integrace týkající se uprchlíků by tedy měly být hlavním bodem obecných plánů integrace vypracovaných obecně pro státní příslušníky třetích zemí. Na úrovni EU byly provedeny důležité kroky k rozvoji společných politik, přístupů a nástrojů integrace napříč členskými státy, které mohou pomoci rovněž při integraci osob, které potřebují mezinárodní ochranu.<sup>6</sup> V dalších programových oblastech mohou strategie pro boj s rasismem a xenofobií, programy zaměřené na posílení rovnosti pohlaví, opatření na zvýšení podílu, a to zejména žen a dětí, na činnostech společenství a iniciativy na vybudování důvěry s hostitelskými komunitami přinést výhody uprchlíkům i dalším migrantům, zejména pokud jsou plánovány a konzultovány s vlastními komunitami uprchlíků a dalších migrantů. Podobně pak platí, že nejvyšší odezvu budou mít pravděpodobně programy zohledňující fakt, že každý jedinec může potřebovat různé formy integrační podpory v závislosti na své osobní situaci. Je tedy nutná úzká spolupráce mezi aktéry pracujícími v oblasti ochrany uprchlíků a těmi, kteří se zabývají plánováním a prováděním integračních programů na národní a místní úrovni.

### **Příjem žadatelů o azyl a integrace**

8. Mezi uprchlíky a ostatními nově přichozími jsou důležité rozdíly. Zprv je třeba ve vztahu k těm uprchlíkům, kteří přicházejí do členských států EU jako žadatelé o azyl, pochopit důsledky politik přijímání z hlediska integrace.<sup>7</sup> I když UNHCR nezastává názor, že by integrační programy pro uprchlíky měly být v plném rozsahu rozšířeny i na žadatele o azyl, přesto se domnívá, že politiky přijímání jsou efektivnější, pokud jsou zaměřeny na dlouhodobé potenciální výsledky procesu: měly by proto být vedeny s ohledem na integraci žadatelů o azyl, kteří jsou nakonec uznáni za uprchlíky nebo příjemce podpůrné ochrany, nebo s ohledem na důstojný návrat a zpětnou integraci těch, jejichž žádostem jsou zamítnuty.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Současné politiky a dokumenty vytvořené Evropskou unií týkající se integrace by měly být použity v případech, kdy jsou relevantní při vedení integrace uprchlíků a příjemců podpůrné ochrany. Tyto zahrnují Společné základní zásady přijaté Radou ve složení ministrů spravedlnosti a vnitra ze dne 19. listopadu 2004 ([http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf)); sdělení Komise Radě, Evropskému Parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o imigraci, integraci a zaměstnání, COM (2003) 336 v konečném znění, 3.6.2003; sdělení Komise Radě, Evropskému Parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Společný program pro integraci – Rámec pro integraci státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii, COM (2005) 389 v konečném znění, 1.9.2005; a příručka Evropských společenství (Generální ředitelství pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost) o integraci pro tvůrce politik a odborníky, Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2004 ([http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/integration/doc/handbook\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf)). Od roku 2008 poskytne Integrační fond, který je součástí rámcového programu ES Solidarita a řízení migračních toků pro roky 2007-2013, významné finanční prostředky na podporu integračních činností v členských státech, které by měly také směřovat k potřebným osobám.

<sup>7</sup> Pro více informací o podmínkách přijímání viz Výkonný výbor UNHCR, Závěr o přijímání žadatelů o azyl v kontextu jednotlivých azylových systémů, č. 93 (LIII) – 2002, UNHCR, Přijímání žadatelů o azyl, včetně standardů zacházení, v kontextu jednotlivých azylových systémů, dokument připravený v rámci Globálních konzultací o mezinárodní ochraně, EC/GC/01/17, 4. září 2001 a dokumenty uvedené v poznámce 3.

<sup>8</sup> UNHCR, Přijímání žadatelů o azyl, včetně standardů zacházení, v kontextu jednotlivých azylových systémů, dokument připravený v rámci Globálních konzultací o mezinárodní ochraně, EC/GC/01/17, 4. září 2001, odst. 13. Viz také připomínky UNHCR ze dne 1. července 2003 ke směrnici Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se

9. Do doby, než jsou uznáni, mohou uprchlíci v hostitelských zemích pobývat poměrně dlouhou dobu, někdy i mnoho let, zatímco čekají na výsledek své žádosti o azyl. Během této doby získávají zkušenosti a dojmy o hostitelské komunitě, což může nebo i nemusí zvýšit jejich šance na úspěšnou integraci. Přijetí do azylového řízení neznamena konec nejistoty: faktory jako například bezdomovectví, život v přijímacím nebo zadržovacím středisku, izolace a odloučení od rodiny, omezení práva na práci, závislost na naturální podpoře a stigma, které je často spojené se situací žadatele o azyl, mohou mít dlouhotrvající a oslabující účinek na žadatele o azyl a nutit je vést své životy na okraji společnosti. Uznání také automaticky neznamena návrat do normálu; pro uprchlíka i pro hostitelskou komunitu může být složité začít od začátku.

10. Politiky přijímání by měly být pro žadatele o azyl navrženy tak, aby minimalizovaly izolaci a oddělení od hostitelských komunit a aby poskytly účinný rozvoj jazykových a odborných dovedností a také aby poskytly pomoc při zaměstnání. Přístup k zaměstnání by měl být postupně umožněn v závislosti na délce azylového řízení. Je-li řízení příliš zdlouhavé, měli-by mít žadatelé o azyl přístup k širší nabídce podpory a služeb s ohledem na negativní dopad prodloužené doby nejistoty.<sup>9</sup> Takový přístup by byl založen na individuálních dovednostech a zdrojích a umožnil by žadatelům o azyl a uprchlíkům, aby se stali aktivními členy společnosti, a tím by se zvýšily jejich šance na úspěšnou integraci v hostitelském státě nebo na zpětnou integraci v jejich vlastní zemi po případném návratu.

11. Jazyk je pro integraci nezbytný; umožňuje aktivní účast dětí ve škole, je důležitý pro přístup k zaměstnání v hostitelské zemi a může být také hodnotnou dodatečnou výhodou po návratu domů. Výuka jazyků nejen pomáhá dospělým přizpůsobit se jejich novému prostředí, ale také snižuje zátěž dětí, které jsou často vyzyvány, aby sloužily jako tlumočníci pro dospělé členy rodiny. Podle názoru UNHCR by měla být výuka jazyků zásadně poskytnuta po začátku azylového řízení, není-li rozumně předpokládáno, že žadatel o azyl zůstane v zemi jen pár týdnů. Pro zvýšení své účinnosti by měla být výuka jazyků přizpůsobena rozličným schopnostem učení žadatelů o azyl a měla by rovněž poskytnout důležité informace o hostitelské společnosti a jejím fungování.

12. Odborná příprava má také posilující účinek. Umožňuje žadatelům o azyl setkávat se s hostitelskou populací na stejné úrovni a ne jako příjemci služeb. Kromě toho umožňuje přístup k zaměstnání v případě, že je uděleno povolení k pobytu. Odborná příprava může být také výhodná pro zpětnou integraci odmítnutých žadatelů o azyl po jejich návratu, neboť může otevírat nové možnosti zaměstnání v domovské zemi.

13. Ubytování, které umožňuje rozvoj vztahů s hostitelskou komunitou, je důležité pro budoucí integraci. Zadržení, i když na krátkou dobu, může mít dlouhotrvající dopad na jednotlivce a jejich schopnost přizpůsobit se a integrovat v hostitelské společnosti, a to zejména v případě dětí a traumatizovaných osob.<sup>10</sup> Společná přijímací střediska mohou vést k izolaci žadatelů o azyl od

---

stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (Úř. věst. L 31, s. 18, 6.2.2003 („směrnice o podmínkách přijímání“)). Směrnice o podmínkách přijímání neřeší spojení mezi politikami přijímání a integrací.

<sup>9</sup> Tento přístup byl stanoven v článku 11 směrnice o podmínkách přijímání. Op. cit., pozn. 3.

<sup>10</sup> Výkonný výbor UNHCR znovu potvrdil potřebu stanovit omezení, pokud jde o zadržení žadatelů o azyl. Viz Výkonný výbor UNHCR, Závěry o zadržení uprchlíků a žadatelů o azyl, č. 44 (LIII) – 1986 a také dokument

hostitelských společenství, i když jsou uspokojeny jejich okamžité ubytovací potřeby. Časté změny místa pobytu obnovují nestabilitu a brání aktivní účasti dětí ve škole. UNHCR podporuje zřízení pomocných programů a plánů, které zahrnují hostitelská společenství a žadatele o azyl. Jedná se například o místní rozvojové projekty, sporty nebo umění a řemesla. UNHCR vyzývá členské státy EU, aby podporovaly takovéto projekty, které mohou posílit hrdost a smysl pro sounáležitost, což je důležité pro budoucí integraci.

14. Pracovní místo je velmi důležitou možností pro pozitivní socializaci a pro rozvoj nápaditosti. Zaměstnání přináší jednotlivci nejen příjem, ale také nezávislost, sociální status a uznání. Výkonný výbor UNHCR uznal, že podpora samostatnosti uprchlíků od samého počátku zvýší udržitelnost jakéhokoli budoucího dlouhodobého řešení.<sup>11</sup> UNHCR tedy vítá iniciativy, jako je program EQUAL zřízený v rámci Evropského sociálního fondu, který umožňuje rozšíření některých projektů týkajících se zaměstnání i na žadatele o azyl. UNHCR navrhuje, aby byla stanovena maximální doba v délce šesti měsíců, po jejímž uplynutí by už neměl existovat zákaz přístupu na trh práce.<sup>12</sup> Umožnění přístupu na trh práce může snížit náklady na přijímání, odradit od neoficiálního zaměstnání a zjednodušit zpětnou integraci v zemi původu tím, že je žadatelům o azyl, kteří se vrací domů, umožněno učinit tak s určitým stupněm finanční nezávislosti nebo se získanými pracovními dovednostmi.<sup>13</sup>

### **Délka azylového řízení**

15. Dlouhé azylové řízení může být jednou z hlavních překážek na cestě k úspěšné sociální, ekonomické a kulturní integraci spontánně přicházejících uprchlíků. Řízení o určení právního postavení je často charakterizováno nejistotou a pasivitou. Dlouhá období, během nichž mají uprchlíci jen omezenou možnost vést plný a aktivní život, mohou ničit psychické zdraví a způsobovat stavy jako jsou deprese, syndrom závislosti, apatie a nedostatek sebedůvěry. Kromě toho takováto zdržení snižují šance na získání zaměstnání a sociálních dovedností po uznání statusu uprchlíka. Zdlouhavé řízení má specifický dopad na děti, pro něž je stabilita obzvláště důležitá.

16. Účinné řízení o určení právního postavení je důležité nejen za účelem legitimizace azylového systému, ale také s cílem ukončení nejisté situace žadatelů o azyl, a je tedy v zájmu států a také žadatelů o ochranu. Dle názoru UNHCR je zajištění vysoce kvalitního řízení v prvním stupni nutným prvním krokem k tomuto cíli.<sup>14</sup> Zlepšená rozhodnutí v prvním stupni mohou časem snížit

---

UNHCR Revidovaná příručka o použitelných kritériích a standardech týkajících se zadržení žadatelů o azyl, únor 1999.

<sup>11</sup> Výkonný výbor UNHCR, Závěr o místní integraci, č. 104 (LVI) – 2005, preambule, uvádí, že samostatnost je výhodná, pokud je podporována před oficiálním uznáním za uprchlíka. Výkonný výbor UNHCR, Závěr č. 93 (LIII), odst. b) (vii) také uznal, že „úprava přijímání může být oboustranně výhodná v případě, že je založena na pochopení, že mnoho žadatelů o azyl může dosáhnout určitého stupně samostatnosti, pokud jim jsou poskytnuty potřebné možnosti“.

<sup>12</sup> UNHCR má za to, že lhůta jednoho roku stanovená v čl. 11 odst. 2 směrnice o podmínkách přijímání je příliš dlouhá, a vyzývá členské státy EU, aby zvážily použití kratších časových rámců při stanovení lhůt podle čl. 11 odst. 1 této směrnice.

<sup>13</sup> Viz dokument UNHCR Globální konzultace „Přijímání žadatelů o azyl“, op. cit., pozn. 7, odst. 9 a 13.

<sup>14</sup> Tamtéž, odst. 9.

počet opravných prostředků a dobu jejich projednání a tak i celkovou délku azylového řízení. UNHCR je v tomto ohledu připraveno podpořit členské státy.<sup>15</sup>

### **Po uznání: Problémy integrace, které jsou specifické pro uprchlíky a příjemce podpůrné ochrany**

17. Převaha neekonomických důvodů pro přemístění se do jiné země odlišuje nucené přemístění od dobrovolné migrace. V případě uprchlíků je méně pravděpodobné než u jiných migrantů, že se budou přemísťovat do zemí, ve kterých mají nějaké kulturní, jazykové nebo ekonomické vazby. Na rozdíl od jiných migrantů nemají uprchlíci možnost ochrany ze strany jejich země původu a musí si znovu vybudovat své životy v nových zemích, kde pobývají, bez možnosti, alespoň v krátkodobém horizontu, vrátit se domů. Uprchlíci jsou často nuceni prchat okamžitě a nechávají za sebou své věci a doklady. Pravděpodobně ztratili kontakty na členy rodiny a struktury sociální podpory v zemi původu. Tyto skutečnosti je třeba vzít v úvahu při plánování a provádění integračních opatření. Následující části dávají přehled hlavních oblastí, v nichž je vyžadován odlišný přístup k uprchlíkům a ostatním migrantům.

### **Status pobytu**

18. Včasné poskytnutí bezpečného právního postavení a práv k pobytu jsou důležitými faktory v integračním procesu.<sup>16</sup> UNHCR zjistilo, že doba, na kterou je povolen pobyt, má nemalý dopad na postoj uprchlíků. Krátkodobá povolení k pobytu jsou na újmu bezpečnosti a stability uprchlíků. UNHCR je tedy znepokojeno tím, že ustanovení kvalifikační směrnice<sup>17</sup> týkající se délky povolení k pobytu, zejména pro členy uprchlickovy rodiny a osoby, kterým je poskytnuta podpůrná ochrana, nemusí napomáhat integraci.

19. Směrnice Rady o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty<sup>18</sup> poskytuje podmíněné právo na trvalý pobyt po pětiletém pobytu na území členského státu. Směrnice se vztahuje na uprchlíky. Ti uprchlíci a osoby, kterým byla poskytnuta podpůrná ochrana, kteří oprávněně pobývají v členském státě a přispívají v komunitách v tomto státě po mnoho let, v současnosti nemají v právu EU stejná práva jako ostatní státní příslušníci třetích zemí, kteří zde oprávněně pobývají; těmito právy jsou například právo na pobyt na území EU a další práva, včetně zejména práva na získání zaměstnání, vzdělání, odborné přípravy a na uznání odborných kvalifikací.

20. Návrh na novelizaci směrnice o dlouhodobém pobytu je očekáván od Evropské komise do července 2007. Podle názoru UNHCR by měl být uprchlíkům povolen trvalý pobyt nejpozději na konci tříletého pobytu stanoveného v kvalifikační směrnici, a to vzhledem ke zvláštnímu

<sup>15</sup> Plány, jako například „Iniciativa kvality“ ve Spojeném království, nebo sledovací funkce kanceláře UNHCR v Norimberku v Německu jsou příklady podpory, kterou může UNHCR poskytnout úřadům zabývajícím se určením postavení uprchlíka za účelem zvýšení jejich efektivity.

<sup>16</sup> Výkonný výbor UNHCR, Závěr č. 104, odst. j). Výkonný výbor UNHCR vyzývá státy s rozvinutým azylovým systémem, aby podpořily schopnost uprchlíků integrovat se „prostřednictvím včasného poskytnutí bezpečného právního postavení a práv k pobytu nebo umožnění udělení státního občanství“.

<sup>17</sup> Kvalifikační směrnice, op. cit., pozn. 4, čl. 24 odst. 2 a 3.

<sup>18</sup> Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, Úř. věst. 16, s. 44, 23.1.2004 („směrnice o dlouhodobém pobytu“).

postavení uprchlíků.<sup>19</sup> UNHCR má za to, že stejná tříletá lhůta by měla být použita v případě osob, kterým byla poskytnuta podpůrná ochrana. Přijetí takové novelizace by zaplnilo dlouhotrvající mezeru v právním rámci vytvořeném v první fázi harmonizace v oblasti azylové politiky.

21. Právní status uprchlíka by zásadně neměl být předmětem častého přezkumu, neboť by to mohlo mít negativní vliv na jistotu, kterou má postavení uprchlíka poskytovat.<sup>20</sup> Pravidelný přezkum s cílem zániku statusu uprchlíka může způsobit velkou nejistotu, ztěžující uprchlíkům jejich dlouhodobé soustředění, a stát se tak překážkou pro integraci. UNHCR vyzývá členské státy EU, aby uplatňovaly politiku zániku postavení uprchlíka v omezené míře, a minimalizovali tak znejišťující důsledky pro uprchlíky.

22. Důležitý rozdíl mezi uprchlíky a ostatními migranty se týká uplatnění sankcí za neplnění integračních povinností, jako je například odnětí povolení k pobytu v důsledku nesplnění jazykového testu. Takové sankce by neměly být uplatňovány v případě uprchlíků, neboť by vedly k porušení minimálního okruhu práv, které musí státy uprchlíkům přiznat na základě mezinárodních nebo regionálních uprchlických norem a norem týkajících se lidských práv.

### **Řešení následků traumat**

23. U osob potřebujících ochranu je pravděpodobnější, že mají zkušenost s traumatickými událostmi spíše než ostatní migranti. Pronásledování, vystavení brutalitě a násilí, přesídlení a nucené oddělení od rodiny a přátel patří mezi faktory, které mohou mít závažný dopad na psychické zdraví. Tyto faktory mohou také ovlivnit schopnost učit se a mohou podporovat malomyslnost nebo agresi, a to i v rámci rodiny.

24. Tuto skutečnost je třeba vzít v úvahu při sestavování a provádění politik integrace. Pokud nebudou řešeny následky traumat, nebudou zajištěny ani podmínky, za nichž se mohou uprchlíci plně podílet na integračních programech, a povede to k závažnému omezení jejich schopnosti stát se aktivními členy společnosti. Specializovaná péče, poradenství a další druhy zdravotnických prostředků by měly být poskytovány, pokud možno jako součást hlavních služeb, za účelem řešení psychologických potřeb uprchlíků. Mají-li mít uprchlíci prospěch z těchto služeb a programů, může se ukázat nezbytné využití moderátorů a tlumočnicků se zkušenostmi napříč kulturami.

---

<sup>19</sup> Směrnice Rady 2004/83/ES, op. cit., pozn. 4, čl. 24 odst. 1: „Co nejdříve po přiznání postavení uprchlíka udělí členský stát osobám, kterým bylo přiznáno, povolení k pobytu, které má dobu platnosti alespoň tři roky a lze ji prodloužit, pokud tomu nebrání závažné důvody bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku a aniž je dotčen čl. 21 odst. 3“.

<sup>20</sup> UNHCR, Příručka o postupech a kritériích pro přiznání postavení uprchlíka, přepracováno, leden 1992, odst. 135. Viz také „Souhrnné závěry o zániku postavení uprchlíka, Globální konzultace o mezinárodní ochraně, Lisabonský expertní kulatý stůl“, květen 2001, č. B (17). „Praxe podle článku 1C odst. 5 a 6 byla až doposud taková, že zánik postavení uprchlíka byl prohlášen na skupinovém základě, a nebyl aplikován na individuální případy vybrané z větší skupiny osob stejné státní příslušnosti. I když nic v úmluvě nezakazuje její použití na jednotlivé uprchlíky, takový přístup by vyžadoval další analýzu, pokud by měl být použit, a to nejen z důvodu potřeby respektovat základní stupeň jistoty jednotlivých uprchlíků.“

25. Nedostatečné politiky přijímání i integrace mohou obnovit nebo prodloužit důsledky traumatu. Trvajícím odloučením od členů rodiny, chybějící práce, sociální vyloučení a marginalizace, obava z budoucnosti, vystavení ignoranci, nepřátelství a ponižení, to vše jsou faktory, které mohou zhoršit psychologický stav dotčené osoby. Je důležité odstranit překážky, které udržují důsledky traumatu. Jelikož nesprávné zacházení může způsobit závažné poškození a dlouhodobé utrpení, pro odborníky pracující v oblastech spojených s integrací, zejména v oblastech zdraví, vzdělání a zaměstnání by měla být organizována specifická příprava, která by jim pomohla řešit psychické a sociální potřeby uprchlíků a jejich reakce na traumatické zkušenosti a patologické podmínky.

### **Správní pomoc a uznávání kvalifikací**

26. Podle článku 25 Úmluvy z roku 1951 při vypořádávání se se správní pomocí úřady hostitelské země „vydají nebo zabezpečí pod vlastním dohledem, aby uprchlíkům byly vydány doklady nebo potvrzení stejným způsobem, jakým by byly vydány kterémukoliv jinému cizinci jeho vlastními úřady nebo jejich prostřednictvím“. Uprchlíci upozornili na problémy při získávání oficiálních dokladů nezbytných pro sňatek, potvrzení o dobré pověsti nebo podobných dokumentů. UNHCR důrazně nabádá členské státy EU, aby zavedly účinné mechanismy za účelem zajištění toho, aby měli uprchlíci přístup k dokumentům, které potřebují k výkonu svých práv.

27. V mnoha situacích nejsou uprchlíci schopni předložit písemné důkazy o svém předchozím studiu. Mohli být nuceni opustit své osobní věci a doklady. Nemusí existovat bezpečný způsob komunikace s institucí nebo institucemi, kde získali svou kvalifikaci, nebo příslušné složky a archivy mohly být zničeny během válečných činů nebo násilí. Informace mohou také být neposkytnuty z politických nebo jiných důvodů.<sup>21</sup> Evropské instituce odpovědné za uznávání kvalifikací uznaly specifické problémy uprchlíků při potvrzování předchozího studia a zdůraznily, že hlavním problémem je nedostatek písemných důkazů.<sup>22</sup>

28. Při nedostatku písemných důkazů o předchozím studiu může být rozhodování o úrovni zápisu do základních a středních škol náročným úkolem. Omezené zdroje a schopnosti v rámci škol nebo místních úřadů může někdy vést k použití nevhodných kritérií při určování úrovně, do které bude dítě zapsáno; těmito kritérii jsou například znalost jazyka hostitelské země, věk dítěte nebo jiné zevrubné testy. UNHCR důrazně doporučuje, aby byla použita flexibilní kritéria založená na úrovni vzdělání dítěte a jeho potřebách.<sup>23</sup>

29. Přístup na trh práce může být často usnadněn tím, že odbornou kvalifikaci a příslušnou odbornou praxi může hodnotit příslušný národní orgán v porovnání s národními standardy. UNHCR vítá iniciativy umožňující takové hodnocení nebo certifikaci prostřednictvím testů schopností nebo jiných vhodných metod.

<sup>21</sup> Viz vysvětlující zpráva k Úmluvě Rady Evropy a UNESCO o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu, přijaté v Lisabonu dne 11. dubna 1997 (ETS č. 165), článek VII.

<sup>22</sup> Viz například úvod k pracovní skupině Rady Evropy pro kvalifikace uprchlíků, *Směrnice pro uznávání kvalifikací uprchlíků* (1999) na adrese: [http://www.aic.lv/ace/ace\\_disk/Recognition/leg\\_aca/ref\\_guid.pdf](http://www.aic.lv/ace/ace_disk/Recognition/leg_aca/ref_guid.pdf)

<sup>23</sup> Například město Vantaa ve Finsku vypracovává individuální plán integrace pro každé dítě-uprchlíka, který je založen na konkrétním zhodnocení jeho vzdělávacích potřeb.

30. Pokud jde o vysokoškolské vzdělávání, tak článek VII Lisabonské úmluvy<sup>24</sup> stanoví povinnost stran „podniknout všechny možné a přiměřené kroky [...], aby byly vytvořeny postupy určující, jak spravedlivě a urychleně ohodnotit, zda uprchlíci, vyhnanci a osoby v podobné situaci jako uprchlíci splňují požadavky pro přístup k vysokoškolskému vzdělávání, do dalších vysokoškolských programů nebo k zaměstnaneckým aktivitám, a to i v případech, ve kterých kvalifikace získané v jedné ze stran nemohou být prokázány listinným důkazem“. UNHCR vyzývá strany Lisabonské úmluvy<sup>25</sup>, aby provedly toto ustanovení tím, že přijmou pružná hodnotící opatření, jako jsou například opatření navrhovaná ve vysvětlující zprávě k Lisabonské úmluvě<sup>26</sup> a v rámci výboru lisabonské konference o uznávání.<sup>27</sup> Podle čl. 22 odst. 2 Úmluvy z roku 1951 a vzhledem k doporučení Výkonného výboru<sup>28</sup> vyzývá UNHCR členské státy EU, aby rozšířily použití takových pružných hodnotících opatření na kvalifikace uprchlíků získané v jiných zemích, než jsou země, kterých se týká Lisabonská úmluva.<sup>29</sup>

31. Dalším problémem týkajícím se uznávání kvalifikací uprchlíků je nedostatek informací, které by umožnily příslušným vzdělávacím orgánům odpovídající zhodnocení. Tyto informace mohou zahrnovat detaily osnov, podle kterých studovali studenti-uprchlíci, používané učebnice, kvalifikace jejich učitelů a standardy zkoušek a dohlížení nad nimi. I když je tento problém obecným problémem, tak v zemích dotčených ozbrojenými konflikty je rozšířenější. UNHCR vítá iniciativy, které zjednodušují přístup k informacím o kvalifikacích<sup>30</sup>, a podporuje rozvoj nástrojů jako jsou příručky, návody nebo databáze, které pomáhají vzdělávacím institucím a dalším orgánům odpovědným za novou certifikaci. Členské státy by mohly zvážit sdílení informací získaných v této oblasti a nástrojů v této oblasti rozvinutých.

## Právo na práci

32. Jak bylo uvedeno výše, zaměstnání je klíčovým faktorem podporujícím integraci. UNHCR tedy vítá ustanovení kvalifikační směrnice, které vyžaduje, aby uprchlíci podle Úmluvy z roku 1951 měli v Evropské unii zásadně stejnou úroveň přístupu k právu na práci jako místní státní

<sup>24</sup> Op. cit., pozn. 21.

<sup>25</sup> Do dubna 2007 byla úmluva ratifikována 22 členskými státy EU.

<sup>26</sup> Op. cit., pozn. 21. Článek VII navrhuje následující dvě opatření: „provizorní uznání kvalifikace na základě přísežného prohlášení [...] nebo složení zvláštních zkoušek za účelem toho, aby bylo uprchlíkům, přesídleným osobám a osobám v situaci uprchlíka umožněno potvrdit kvalifikaci, kterou tvrdí, že mají.“

<sup>27</sup> Viz doporučení týkající se kritérií a postupů při hodnocení zahraniční kvalifikace přijaté výborem lisabonské konference o uznávání na jeho druhém zasedání, Riga, 6. června 2001, odstavec 19: „V případě, že uprchlíci, osoby v obdobné situaci jako uprchlíci a další osoby nemohou dobrých důvodů doložit tvrzenou kvalifikaci, hodnotitelé dokladů jsou vyzýváni, aby vytvořili a použili situační zprávu, která obsahuje přehled tvrzených kvalifikací nebo období studia všemi dostupnými doklady a důkazy.“ Viz také odstavec 28: „Tato opatření [...] by mohla zahrnovat běžné a zvláštní zkoušky, pohovory s pracovníky vysokoškolských institucí nebo příslušných orgánů pro uznávání a přísežná prohlášení před právně příslušnými orgány.“ Viz také směrnici citovanou v pozn. 22.

<sup>28</sup> Výkonný výbor UNHCR, Závěr č. 104, odst. m) (iii) vyzývá státy, aby, pokud možno, uznaly rovnocennost akademických, profesních a odborných diplomů, certifikátů a hodností, které získali uprchlíci před vstupem do hostitelské země.

<sup>29</sup> Doporučení přijaté výborem lisabonské konference o uznávání (op. cit., pozn. 27) ve svém odstavci 21 také doporučuje, aby „byla zvážena zvláštní opatření zaměřená na nízkopříjmové skupiny, uprchlíky a přesídlené osoby a další znevýhodněné skupiny za účelem zajištění toho, aby žádnému žadateli nebylo znemožněno žádat o uznání jeho nebo její kvalifikace z důvodu příslušných nákladů.“

<sup>30</sup> Viz například databáze vytvořená švédskou Národní agenturou pro vysokoškolské vzdělávání, která obsahuje výsledky hodnocení provedených v minulých letech: <http://www.hsv.se>

příslušníci.<sup>31</sup> V případě, že tomu tak není, tak UNHCR vyzývá státy, aby zvážily odstranění omezení pracovat tím, že co nejdříve udělí povolení k pobytu uznaným uprchlíkům a že rozšíří možnosti zaměstnání ve veřejném sektoru.

33. UNHCR by také rádo zdůraznilo význam co nejširšího odstranění skutečných překážek, které uprchlíkům ztěžují možnost plného využití práva na práci. Výkonný výbor<sup>32</sup> podporuje antidiskriminační politiku a informační kampaně zaměřené na boj s institucionalizovanou diskriminací. V oblasti práce vykonávané za mzdu se kromě problémů s kvalifikacemi popsány výše může vyskytnout i potřeba zajištění toho, aby si zaměstnavatelé byli vědomi skutečnosti, že uprchlíci jsou oprávněni pracovat. Pokud jde o samostatné podnikání, uprchlíci plánující zahájit podnikání mohou mít potíže se získáním počátečních půjček, neboť se jim nemusí podařit poskytnout potřebné záruky vyžadované bankovními institucemi. Pomocné programy uskutečněné v mnoha zemích<sup>33</sup> přinesly zlepšení situace a UNHCR vyzývá státy, aby podpořily takové programy a aby zejména podporovaly ty, které řeší konkrétní problémy žen ucházejících se o zaměstnání na trhu práce.

34. Kvalifikační směrnice<sup>34</sup> umožňuje členským státům EU podržet si podstatná omezení výkonu práv osob, kterým byl udělen podpůrný druh ochrany. I když se obecně uznává, že země jsou oprávněny využívat pracovní povolení nebo jiné mechanismy upravující přístup k práci, které mohou být vázány na státní příslušnost nebo status pobytu, má UNHCR za to, že jakákoliv taková norma musí vzít v úvahu potřeby dotyčné osoby, pokud jde o alternativní prostředky pro přežití.<sup>35</sup> Potřeby ochrany příjemců podpůrné ochrany mají často stejnou dobu trvání jako v případě uprchlíků a pro většinu těchto osob není návrat domů pravděpodobnou variantou. Přiměřené prostředky pro přežití tedy mohou být zajištěny buď umožněním přístupu na trh práce nebo prostřednictvím plánů pomoci. Vzhledem k příslušným nákladům a negativním sociálním důsledkům závislosti UNHCR výrazně upřednostňuje přístup na trh práce, a to nejpozději od okamžiku, kdy je osobě přiznána potřeba podpůrné ochrany.

## Jednotnost rodiny

35. Ze zkušeností UNHCR vyplývá, že možnost sloučení se svou rodinou má pro integrační proces zásadní význam. Členové rodiny mohou posílit systém sociální podpory uprchlíků, a tím také podporovat integraci.<sup>36</sup> V této souvislosti Výkonný výbor UNHCR vyzval cílové azylové státy a státy původu, aby „podpořily úsilí Vysokého komisaře za účelem zajištění toho, aby se rozdělené uprchlické rodiny znovu sjednotily v co nejkratším čase“.<sup>37</sup>

<sup>31</sup> Směrnice Rady 2004/83/ES (op. cit., pozn. 4), článek 26. Viz také připomínky UNHCR k této směrnici.

<sup>32</sup> Výkonný výbor UNHCR, Závěr o místní integraci, č. 104 (LVI) – 2005, odst. n) (i).

<sup>33</sup> Například v Dánsku, Junior Chamber International (JCI) vytvořilo projekt finančně podporovaný Ministerstvem integrace v roce 2005; v rámci tohoto projektu dánská podnikatelská komunita využívá svých síť pro to, aby pomohla uprchlíkům a dalším nově přicházejícím nalézt práci a naučit je, jak funguje dánská podnikatelská komunita.

<sup>34</sup> Kvalifikační směrnice, op. cit., pozn. 4, kapitola VII, články 20 až 34.

<sup>35</sup> Viz Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva, Obecná poznámka č. 12: Právo na přiměřenou potravu v odst. 15: „Povinnost splnit (usnadnit) znamená, že stát musí aktivně provádět činnosti určené k posílení přístupu osob ke zdrojům a prostředkům a jejich využití za účelem zajištění jejich obživy, včetně jistoty potravy“.

<sup>36</sup> Výkonný výbor UNHCR, Závěr č. 104 (LVI), 2005, odst. n) (iv).

<sup>37</sup> Výkonný výbor UNHCR, Závěr č. 24 (XXXII), 1981, odst. 2.

36. Uprchlíci nemají možnost vrátit se domů, aby využívali práva na rodinný život. UNHCR vítá skutečnost, že uprchlíkům podle Úmluvy z roku 1951 je dovoleno vzít si s sebou nejbližší členy nukleární rodiny, aby se k nim připojili v zemi jejich azylu, a UNHCR vyzývá členské státy, aby přicházejícím členům rodiny přiznaly stejnou úroveň práv jako uprchlíkům. Právo na sloučení rodiny je však zásadně omezeno na nejbližší členy rodiny, zatímco v některých kulturách jsou velmi silné vazby s širší rodinou. UNHCR tedy vyzývá členské státy, aby uplatňovaly pragmatický a pružný přístup k žádostem o sloučení rodiny s dalšími závislými členy rodiny, kteří před útekem žili s uprchlíkem ve stejné domácnosti.<sup>38</sup>

37. Směrnice o sloučení rodiny<sup>39</sup> obsahuje některá omezující ustanovení; jsou jimi například možnost zamítnutí sloučení rodiny z důvodu veřejného zdraví<sup>40</sup> a podmínka „odůvodněného předpokladu získání práva trvalého pobytu“.<sup>41</sup> Tyto podmínky by neměly být brány jako automatické zabránění sloučení rodiny a při hodnocení zájmu veřejného zdraví by měly být vzaty v úvahu také možnosti léčení buď v zemi původu, pokud je to možné, nebo v hostitelské zemi. UNHCR vyzývá členské státy, aby omezily okruh důvodů pro zamítnutí sloučení rodiny v případě uprchlíků, a to vzhledem k jejich specifické situaci.

38. Stále více se spoléhá na testování DNA jako na prostředek určování rodinných vazeb pro účely sloučení. Podle názoru UNHCR by mělo být testování DNA prováděno se souhlasem uprchlíka a žadatele (žadatelů) o sloučení včetně úplného vysvětlení důvodů pro testování. Výsledky testu by měly být použity pouze pro výslovný účel ověření příbuzenství a měly by být dodrženy podmínky utajení. Testování DNA by mělo být využíváno jen v případě, že ostatní způsoby ověření se ukáží nedostatečnými. Kulturní rozdíly v definici „rodiny“ by měly být vzaty v úvahu, neboť rodina někdy zahrnuje členy domácnosti, se kterými není žádná biologická vazba. Vysoké náklady na testování DNA by také měly být zváženy jako důvod pro omezení jeho využití.

39. Podle názoru UNHCR je největší mezera, pokud jde o jednotnost rodiny, u osob, kterým byla poskytnuta podpůrná ochrana, neboť směrnice o sloučení rodiny vylučuje příjemce podpůrné ochrany ze své působnosti.<sup>42</sup> UNHCR nevidí žádný důvod pro odlišné zacházení s uprchlíky a s příjemci podpůrné ochrany, neboť ani jedna z těchto kategorií se nemůže vrátit domů, aby vykonávala své právo na jednotnost rodiny. Lze pochybovat o tom, jestli pravidla, zakazující

---

<sup>38</sup> Výkonný výbor UNHCR doporučil státům, aby používaly liberální kritéria při vybírání členů rodiny, kteří mohou být přijati s cílem podpory úplného sloučení rodiny. Pojem „rodina“ by tedy neměl být omezen na „nukleární rodinu“, ale měl by zahrnovat také ty závislé členy rodiny, kteří žijí ve stejné domácnosti, a také by měl zahrnovat nejen právně oddané páry, ale také páry tvořící opravdovou a stabilní jednotku (včetně párů stejného pohlaví). Tento přístup by také odpovídal pojetí stanovenému pro případ doprovázejících závislých osob podle čl. 23 odst. 5 kvalifikační směrnice. I když nevyklučuje tuto možnost, tak směrnice o sloučení rodiny (viz pozn. 39) ponechává toto rozhodnutí na uvážení členských států EU (čl. 10 odst. 2).

<sup>39</sup> Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, Úř. věst. 251, s. 12, 3.10.2003 („směrnice o sloučení rodiny“). Viz také poznámky UNHCR k novelizovanému návrhu Evropské komise Směrnice Rady o právu na sloučení rodiny (COM (2002) 225 v konečném znění, 2. května 2002), UNHCR Ženeva, 10. září 2002.

<sup>40</sup> Tamtéž, čl. 6 odst. 1.

<sup>41</sup> Tamtéž, čl. 3 odst. 1. Toto ustanovení by mohlo vést k erozi práva na sloučení rodiny, pokud vykládáno ve spojení s článkem 24 kvalifikační směrnice (směrnice Rady 2004/83/ES), který uprchlíky neopravňuje k „trvalému pobytu“, ale pouze k tříletému obnovitelnému povolení k pobytu.

<sup>42</sup> Tamtéž, čl. 3 odst. 2 písm. c).

nebo závažně omezující sloučení rodiny osob, kterým byla poskytnuta podpůrná ochrana, v hostitelské zemi, by byla v rozporu s právem na rodinný život, jak je stanoven v článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech a článku 23 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, zejména v případě, kdy člen rodiny zůstává v zemi původu a sloučení je jedině možné v hostitelské zemi.

### **Udělení státního občanství**

40. Udělení státního občanství je koncem právní stránky integračního procesu, neboť vede k zániku postavení uprchlíka v souladu s čl. 1C odst. 3 Úmluvy z roku 1951. Článek 34 Úmluvy z roku 1951 stanoví, že státy vyvinou veškerou snahu o urychlení řízení o udělení státního občanství a o co možná největší snížení poplatků. Podobné ustanovení obsahuje také čl. 6 odst. 4 písm. g) Evropské úmluvy o státním občanství, podle kterého každý smluvní stát „ve svém vnitrostátním právu usnadní nabývání státního občanství [...] osobám bez státní příslušnosti a osobám se statutem uprchlíka oprávněně o obvykle pobývajícím na jeho území“. Vysvětlující zpráva Rady Evropy k úmluvě obsahuje příklady mírnějších podmínek, které zahrnují snížení doby nutného pobytu, méně přísné jazykové požadavky, jednodušší proces a nižší procesní poplatky.<sup>43</sup>

41. Některé členské státy EU převzaly smysl těchto ustanovení do svého národního práva tím, že zkrátily čekací období a poplatky za udělení státního občanství nebo odstranily podmínky pro vzdání se občanství země původu. UNHCR vyzývá ostatní členské státy, aby při hodnocení vlastních národních právních předpisů následovaly a zvážily možnost zjednodušení získání státního občanství uprchlíky. Jestliže je pravděpodobné, že uprchlíci zůstanou mimo svou domovskou zemi po dlouhou dobu, tak UNHCR vítá skutečnost, že Evropská úmluva o státním občanství přináší ustanovení, podle kterého doba oprávněného a obvyklého pobytu požadovaná pro podání žádosti o udělení státního občanství nesmí přesáhnout deset let,<sup>44</sup> a UNHCR by také rádo upozornilo na dobrou praxi některých zemí EU, které započítávají dobu strávenou v postavení žadatele o azyl do čekací doby požadované pro podání žádosti o státní občanství.<sup>45</sup>

42. Z článku 34 Úmluvy z roku 1951 vyplývá, že smluvní státy mají vyvinout snahu v dobré víře pomoci uprchlíkům, aby mohli splnit podmínky pro udělení státního občanství. Ve spojení s článkem 25 Úmluvy z roku 1951 toto znamená, že se státy vzdají nebo nahradí podmínky obdržení dokladů z uprchlíkovy země původu. Toto je obzvláště důležité s ohledem na doklad o vzdání se státního občanství domovské země, neboť důvody pro ochranu vyžadují, aby uprchlíci byli osvobozeni od této podmínky.

43. I když zavedení přísných jazykových testů a zkoušek v oblasti historie a kultury hostitelské země není obráceno konkrétně k uprchlíkům, přesto může diskvalifikovat některé skupiny uprchlíků, zejména starší nebo negramotné osoby. Obdobně může být pro určité kategorie

---

<sup>43</sup> Viz vysvětlující zpráva k Evropské úmluvě o státním občanství, přijaté ve Štrasburku dne 6. listopadu 1997 (ETS č. 166), odst. 52.

<sup>44</sup> Tamtéž, čl. 6 odst. 3. V této souvislosti UNHCR také vítá čl. 6 odst. 4 písm. e) úmluvy o státním občanství, který stanoví, že každý smluvní stát ve svém vnitrostátním právu usnadní nabývání státního občanství „osobám, které se narodily na jeho území a oprávněně a obvykle na něm pobývají“, neboť toto ustanovení usnadní nabývání státního občanství hostitelské země druhogeneračními uprchlíky v případě, že jejich rodiče toto státní občanství nenabývali.

<sup>45</sup> Toto je například v Rakousku a Irsku a v některých případech i v Belgii.

uprchlíků těžké splnit podmínku prokázání samostatnosti před podáním žádosti o udělení státního občanství. UNHCR tedy vyzývá členské státy EU, aby pružně použily takové podmínky s cílem, aby se udělení státního občanství stalo přiměřeně dostupným uprchlíkům se specifickými potřebami.

### **Závěr**

Integrace uprchlíků je coby dlouhodobé řešení důležitou součástí závazků států podle Úmluvy z roku 1951. UNHCR vyzývá členské státy EU, aby zahrnuly uprchlíky do obecných plánů a politik integrace a přitom stanovily cílené akce pro zajištění konkrétních potřeb uprchlíků. Integraci jde také podpořit prostřednictvím politik přijímání žadatelů o azyl, které podporují sociální zapojení spíše než izolaci a oddělení od hostitelských komunit. Existují závažné důvody pro to, aby práva osob, kterým byla poskytnuta podpůrná ochrana, byla srovnána s právy uprchlíků v řadě oblastí, včetně přístupu na trh práce, integrační podpory a sloučení rodiny. Na základě těchto úvah vyzývá UNHCR členské státy EU, aby dále rozvinuly své politiky a praxi v oblasti integrace ve prospěch osob, které potřebují mezinárodní ochranu, a také ve prospěch hostitelských komunit v členských státech.

UNHCR, květen 2007