



MASARYKOVA UNIVERZITA PRÁVNICKÁ FAKULTA

Jana Jurníková, Alžbeta Králová (eds.)

SPOLEČNÝ EVROPSKÝ AZYLOVÝ SYSTÉM V KONTEXTU UPRCHLICKÉ KRIZE

Sborník z konference

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

IURIDICA
Editio Scientia

vol. 571

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY

řada teoretická, Edice Scientia
svazek č. 571

**SPOLEČNÝ EVROPSKÝ
AZYLOVÝ SYSTÉM
V KONTEXTU UPRCHLICKÉ KRIZE**

(Sborník z konference)

Jana Jurníková

Alžbeta Králová

(eds.)

Masarykova univerzita

Brno 2016

Vzor citace

JURNÍKOVÁ, Jana ; KRÁLOVÁ, Alžbeta (eds.). *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize*.

1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. 207 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 571. ISBN 978-80-210-8402-5.

CIP - Katalogizace v knize

Jurníková, Jana

Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize : (sborník z konference) / Jana Jurníková, Alžbeta Králová (eds). --1. vydání. -- Brno: Masarykova univerzita, 2016. 207 stran. -- Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 571. ISBN 978-80-210-8402-5 (brož.)

341.43* 314.151:316.48"2015-"* (4)* (062.534)*

- právo azylu
- uprchlická krize
- Evropa
- sborníky konferencí

341 – Mezinárodní právo [16]

Tento sborník je publikačním výstupem z odborné konference Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize, která se uskutečnila dne 22. 6. 2016 v prostorách Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Tato akce, stejně jako vydání z ní uspořádaného sborníku, bylo financováno v rámci projektu MUNI/B/1357/2015 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2016.

Editori:

JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.

Mgr. Bc. Alžbeta Králová

Recenzovala: doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

© 2016 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8402-5

OBSAH

Několik slov úvodem.....	7
Několik poznámek k budování společného evropského azylového systému	9
<i>JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.</i>	
Jednotné azylové řízení – řešení, nebo utopie?	20
<i>Mgr. Bc. Alžběta Králová</i>	
Nový úsvit nebo spíše soumrak dublinského systému?	34
<i>Mgr. Veronika Votočková, JUDr. Nataša Chmelíčková</i>	
Ne)soulad úpravy vylučující klauzule definice uprchlíka dle čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice s Úmluvou o právním postavení uprchlíků	49
<i>Mgr. et Mgr. Linda Janků</i>	
K některým otázkám soudního přezkumu zajištění cizinců za účelem jejich předání podle tzv. Dublinského nařízení.....	69
<i>JUDr. Lukáš Hlouch, Ph.D., Mgr. Bc. Petra Pimková</i>	
Právo na účinný právní prostředek nápravy ve věcech mezinárodní ochrany a české správní soudnictví	99
<i>JUDr. David Kryška, Ph.D.</i>	
Právní pomoc žadatelům o mezinárodní ochranu v jednotlivých fázích řízení s ohledem na (případné) změny po transpozici přepracované verze procedurální směrnice do zákona o azylu.....	123
<i>Mgr. Bc. Adéla Fědorová</i>	
Resort to Resettlement in Refugee Crisis in Europe	135
<i>Dr. Barbara Kowalczyk</i>	
Granting Protection to Foreigners – a few Reflections from the Polish Perspective on Current Situation.....	155
<i>Dr. Marcin Princ</i>	

Problémy spojené s předáváním žadatelů o mezinárodní ochranu do Maďarska na základě dublinského nařízení.....	172
<i>Mgr. Stanislava Sládeková</i>	

Pripravenosť Slovenska na zvýšený počet žiadateľov o azyl.....	192
<i>JUDr. Miriam Odlerová</i>	

NĚKOLIK SLOV ÚVODEM

Motto: „*Všichni lidé se rodí svobodní a sobě rovni v důstojnosti i v právech.*“

čl. 1 Všeobecné deklarace lidských práv

Mezinárodní odborná konference, kterou se rozhodla uspořádat Právnická fakulta Masarykovy univerzity v červnu 2016, si kladla za cíl reagovat na současnou situaci v oblasti migrace a propojit především v rámci diskuse různé roviny jejího zkoumání a vnímání. Na konferenci tak zazněly zajímavé příspěvky věnující se správně právním aspektům mezinárodní ochrany, analyzující vliv evropského azylového *acquis* na právo vnitrostátní, ale taktéž mapující současnou uprchlickou krizi a nastiňující možný výhled do budoucnosti. Konference se zúčastnili zástupci z akademické sféry i z praxe (UNHCR, Ministerstvo vnitra, nevládní organizace). Nechyběli zástupci Nejvyššího správního soudu, bez nichž by konference a především diskuse postrádala jeden z důležitých aspektů, kterým je interpretace daných institutů z pohledu moci soudní, která má bezpochyby pro celý rozhodovací proces v oblasti mezinárodní ochrany stěžejní význam.

Azylové právo je systém živoucí. Budování společného evropského azylového systému bude bezpochyby i nadále o hledání kompromisů a optimálních nástrojů pro zabezpečení cílů azylových politik, tedy i zamezení zneužívání azylových řízení. Tyto najdou svůj odraz v institutech formulovaných na úrovni evropského azylového *acquis* a bude zajímavé sledovat i nadále vůli a legislativní dovednost České republiky v jejich promítání do českého právního prostředí a soužití s ostatními právními instituty. Právě ono hledání kompromisů bude poznamenáno současnou situací v Evropské unii. Rozhodování o poskytování forem ochrany je spojeno s požadavkem efektivnosti, kdy součástí obsahu tohoto pojmu je i požadavek, aby řízení bylo pro členské státy nákladově přátelské, z čehož je patrné obousměrné působení mezi ekonomickou situací státu a poskytováním ochrany.

Sborník, který se čtenářům dostává právě do rukou, obsahuje celou řadu zajímavých příspěvků, které jistě stojí za pozornost. Mapují situaci nejen v českém právním prostředí, ale i v sousedních státech, jako je Polsko

a Slovensko, a řada postřehů může být pro nás inspirující. Sborník je tak určen nejen odborníkům, kteří se zaměřují na problematiku azylového práva, ale také široké veřejnosti, které může pomoci pochopit řadu souvislostí spojených s problematikou migrace.

Brno, září 2016

Jana Jurníková, Alžbeta Králová

NĚKOLIK POZNÁMEK K BUDOVÁNÍ SPOLEČNÉHO EVROPSKÉHO AZYLOVÉHO SYSTÉMU

JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.

Právnická fakulta, Masarykova univerzita

Abstrakt

Stat' pojednává o východiscích společného evropského azylového systému. Podává základní informace o pravidlech jeho fungování a principech, na kterých je vybudován. Současná situace v Evropě jasně ukazuje, že tento systém vykazuje celou řadu slabin a bude třeba provést jeho změny, což vzhledem k rozdílným názorům jednotlivých členských států nebude jednoduchá cesta. Bezpochyby bude plná hledání kompromisů bez jakékoli jistoty, že navržené změny budou mít opravdu očekávaný účinek.

Klíčová slova

Společný evropský azylový systém; migrace; reformy.

Abstract

The article is about starting the Common European Asylum System. Provides basic information about the rules of its functioning and the principles on which it is built. The current situation in Europe shows clearly that this system has a number of weaknesses and will need to make changes to it, which, given the differences in the views of the individual Member States will not be the easy way. No doubt it will be a full search for compromise without any certainty that the proposed changes will really have the expected effect.

Keywords

Common European Asylum System; Migration; Reforms.

Migrace tvoří nezbytnou součást lidské společnosti a existence a její příčiny mohou být různé. Růst migrace v Evropě, který se stal fenoménem současnosti, má svoje kořeny v období po druhé světové válce, která měla svoje zdroje v pohybu pracovních sil, imigrantů z kolonií a politických uprchlíků.¹ Migrace, a to především ta nelegální, bývá často označována za pojmový znak uprchlictví.² Samotná povaha migrace a její důsledky logicky vyústily v zájem států o regulaci a společný postup v dané oblasti. Na jedné straně úprava uprchlictví se stává součástí pokusů států o regulaci pohybu přes hranice, na druhé straně je vnímána jako cesta k poskytnutí ochrany.³

Uprchlictví⁴ lze vnímat jako jednu z podmnožin migrace a tato stála v popředí zájmu mezinárodního společenství po druhé světové válce, jehož vyústěním bylo v roce 1951 přijetí Ženevské úmluvy a v roce 1967 Newyorského protokolu.⁵ Tyto smlouvy byly přijaty pod hlavičkou OSN a reagovaly především na „masovost“ uprchlictví. V návaznosti na zakotvení mezinárodně právní ochrany uprchlíků byl rezolucí Valného shromáždění OSN schválen 14. 12. 1950 s účinností od 1. 1. 1951 zřízen Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), který získal široký mandát v oblasti uprchlictví.

S utvářením Evropského společenství spojeným s vnitřním volným pohybem osob vyvstala otázka společného postupu v oblasti azylové politiky. Tato měla za cíl mimo jiné koordinovat tzv. sub-regionální politiky, které

¹ Srov. ADLER, L.L., GIELEN, U.P. *Migration: immigration and emigration in international perspective*. Greenwood Publishing Group, 2003, s. 7.

² Např. Přípomínky Konsorcia nevládních organizací k věcnému záměru nového cizineckého zákona ze dne 15. 9. 2011, in: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2310155>; VĚTROVSKÝ, J. *Sporné body azylového zákona, květen 2007*. Dostupné na http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fcefb50bfa263ef/JVetrovsky_Novelazakonaoazyly.pdf

³ GILBERT, G. Is European Living Up to Its Obligations to Refugees. *The European Journal of International Law*. 15, 2004, č. 5, s. 968.

⁴ Honusková poukazuje, že „V evropském právu je výraz „uprchlík“ užíván ve velmi těsném spojení se slovem „žadatel o azyl“. Z instrumentů přijatých na úrovni EU vyplývá, že *acquis* mezi významy těchto výrazů téměř nerozlišuje, omezuje se na důsledné používání slova „uprchlík“ při svých odkazech na mezinárodně právní závazky v preambulích jednotlivých instrumentů, v ostatních případech pak pojmy často zaměňuje.“ HONUSKOVÁ, V. Pojem „uprchlík“ v *acquis* a jeho transpozice do vnitrostátního práva. In: *Společný evropský azylový systém: Transpozice směrnice, Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Kancelář veřejného ochránce práv, 2008, s. 30.

⁵ Více k Ženevské úmluvě in ZIMMERMANN, A., DÖRSCHNER, J., MACHTS, F. *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 1936.

se projevovaly nejvíce ve vztahu k sousedním státům.⁶ Azylová politika je vnímána jako politika spočívající v postupném vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva otevřeného těm, kdo pod tlakem okolností oprávněně hledají ochranu ve Společenství. Jako efektivní politika však nemůže být zaměřena pouze na poskytování forem ochrany v případě pronásledování, ale taktéž na prevenci vzniku situací, které uprchlíky produkují.⁷ Azylová politika nevznikala na zelené louce, ale byla postavena na zásadách a pravidlech stanovených v Ženevské úmluvě.⁸ Další instrumenty přijaté Evropským společenstvím, a následně Evropskou unií, Ženevskou úmluvu doplňují, konkretizují, a nesmí s ní být v rozporu i v případě, kdy se jedná o zavedení institutů nových. Dochází tak k přijímání pravidel regionální povahy v oblasti azylu. Zatímco předmětem úpravy Ženevské úmluvy je především právo hmotné, tj. odpovědi na otázku, kdo má či nemá být považován za uprchlíka a jaká práva či povinnosti mu přináleží, přičemž bylo necháno na volbě států, jakému procesnímu režimu azylové řízení podrobí, evropské azylové aquis se dotýká řady souvisejících otázek, a to včetně práva procesního, a volbu státu již výrazně omezují. Vzniká tak specifický regionální charakter azylového práva, a to jak hmotného, tak i procesního, i když na úrovni evropského azylového acquis se nejedná o komplexní řešení všech institutů souvisejících s azylovým právem.

Z hlediska zařazení oblast upravující problematiku vnitra, a tedy i azylu, byla až do devadesátých let minulého století předmětem úpravy spadající do tzv. třetího pilíře práva. S přijetím Amsterdamské smlouvy byla oblast justice a vnitřních věcí, včetně společné vízové, azylové a přistěhovalecké politiky převedena do prvního pilíře práva a stala se tak součástí společných

⁶ Srov. BYRNE, R., NOLL, G., HANSEN, J.V. Understanding Refugee Law in an Enlarged European Union. *The European Journal of International Law*. 15/2004, č. 2, s. 358.

⁷ Srov. BOCCARDI, I. *Europe and refugees: towards an EU asylum policy*, Kluwer Law International, 2002, s. 211.

⁸ Srov. např. bod 2 Nařízení Dublin II: „Evropská rada se na zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 dohodla, že bude pracovat na vytvoření společného evropského azylového systému, založeného na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967, tak aby nikdo nebyl vrácen zpět tam, kde by byl vystaven pronásledování, tj. dodržování zásady nenavracení. V tomto ohledu, a aniž jsou omezena kritéria příslušnosti ve smyslu tohoto nařízení, jsou členské státy, které dodržují zásadu nenavracení, pokládány za bezpečné země pro státní příslušníky třetích zemí.“

politik členských států Evropské unie.⁹ O budování společného evropského azylového systému hovoří Lisabonská smlouva a řadí jej do tzv. Prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Výsledkem snah společné azylové politiky je koncept společného evropského azylového systému¹⁰. Státy projevily vůli k vytvoření tohoto systému stojícího na společných základech na zasedání Evropské rady v roce 1999, kde byl navržen pětiletý plán (2000-2005) jeho postupného vytváření, který byl dále rozveden v roce 2004 v podobě tzv. Haagského programu pro období 2004 až 2009.

Pojem společného evropského azylového systému je obecně vymezován z hlediska svého obsahu, ale i vlastního cíle. Závazná definice v zásadě neexistuje, jeho vymezení se promítá do řady aktů ať politické povahy, či v podobě nařízení a směrnic.¹¹ Základním stavebním kamenem je bezpochyby Ženevská úmluva, přičemž Zelená kniha se dále odvolává na společné humanitární hodnoty sdílené členskými státy.¹²

⁹ Hlava IIIA Amsterdamské smlouvy v 73 K *Článek 73k*, „Rada přijme postupem podle článku 73o ve lhůtě pěti let po vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost:

1) opatření o azylu, v souladu se Ženevskou úmluvou ze dne 28. července 1951 a Protokolem ze dne 31. ledna 1967 o právním postavení uprchlíků a ostatními příslušnými smlouvami, v následujících oblastech:

a) kritéria a postup pro určení členského státu, který je příslušný pro posuzování žádosti o azyl, kterou podal státní příslušník třetí země v některém z členských států;
b) minimální pravidla pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech;
c) minimální pravidla pro uznávání státních příslušníků třetích zemí za uprchlíky;
d) minimální pravidla pro postup členských států při přiznávání či odnímání postavení uprchlíka;

2) opatření týkající se uprchlíků a vysídlených osob v následujících oblastech:

a) minimální pravidla pro dočasnou ochranu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země svého původu, a osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu;
b) podpora vyváženého rozdělení úsilí, které je spojeno s přijímáním uprchlíků a vysídlených osob a s jeho důsledky, mezi členské státy;

¹⁰ Common European Asylum System, ve zkratce CEAS.

¹¹ Srov. CHMELÍČKOVÁ, N. Společný evropský azylový systém-aktuální vývoj. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic*. Veřejný ochránce práv. 2008, s. 11.

¹² Srov. bod 1 Zelené knihy: „Společný evropský azylový systém (Common European Asylum System, CEAS) jako základní složka prostoru svobody, bezpečnosti a práva byl inspirován myšlenkou vytvořit z Evropské unie jednotnou oblast ochrany pro uprchlíky, jež by vycházela z úplného a neomezeného uplatňování Ženevské úmluvy a ze společných humanitárních hodnot, které sdílejí všechny členské státy.“

Systém v zásadě zahrnuje normy pro spravedlivé a účinné azylové řízení v členských státech, a z dlouhodobého pohledu pravidla vedoucí ke společnému azylovému řízení, dále normy upravující přiznávání postavení uprchlíka a o obsah postavení uprchlíka, včetně opatření týkající se podpůrných forem ochrany, které by poskytovaly náležité postavení každé osobě, která takovou ochranu potřebuje, a v neposlední řadě pravidla zahrnující jasnou a proveditelnou metodu určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl.

Podstatným rysem společného evropského azylového systému je stanovení pravidel jak v oblasti práva hmotného, tak i procesního. Nařízení a směrnice odpovídají na základní otázky spojené s určením státu příslušného k posouzení žádosti, dále komu lze ochranu přiznat a jakým procesním postupem. Přízvisko „společný“ by mělo odrážet jednotnost realizace těchto pravidel členskými státy. Nutno poznamenat, že v současné době se nejedná o komplexní pravidla v oblasti azylového práva, které by byly jednotně aplikovány všemi členskými státy, stejně tak úvahy nevedou směrem ke zřízení orgánu s rozhodovací pravomocí ve sféře azylu.

Základním principem společného evropského azylového systému je shoda států na nejnižší úrovni standardů, které je nutné zachovávat. V této souvislosti směrnice používají sousloví „minimální normy“¹³, což je vyjádřením vůle členských států stanovit pravidla, u kterých bylo dosaženo vzájemné shody a která je nezbytné dodržovat. Při jejich formulaci, a především následně při vyhodnocování jejich aplikace a hledání společné řeči při jejich změnách, která souvisí s druhou fází budování společného evropského azylového systému, se objevuje oboustranné působení. Do směrnic se promítají instituty, které znají vnitrostátní právní řády jednotlivých členských států¹⁴, na druhé straně tyto zakládají instituty zcela nové, jejichž implementace

¹³ K výkladu pojmu srov. JÍLEK., D. Procedurální směrnice a její minimální standardy, In: JÍLEK, J., KLEČKOVÁ, R. (eds). *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Doplněk, 2006., s. 9 až 34.

¹⁴ Například důvodová zpráva k přepracované procedurální směrnici uvádí, že „...Komise pokračovala ve shromažďování poznatků o tom, jak spojit osvědčené vnitrostátní postupy a uspořádat je do soudržného systému, který bude možné jednotně a snadno uplatňovat v celé Unii.“

vyžaduje změnu vnitrostátní právní úpravy¹⁵, popřípadě jsou tyto instituty vnímány jako nové pro konkrétní členský stát, který jej z hlediska svého vnitrostátního práva neznal. Pravidla jsou utvářena nejen ve směru shora dolů (proces tzv. top down), ale i zdola nahoru (bottom up), kdy členské státy přenášejí fungující model na evropskou úroveň.¹⁶ Tento proces je obecně označován za evropeizaci (europeanization) práva.¹⁷

Normy, na kterých stojí minimální pravidla, mají povahu buď norem kogentních, tedy závazných, a jejich realizace je zaručena ve všech členských státech, kdy toto pojetí nejvíce odpovídá označení evropského azylového systému za společný. Řada norem má však povahu dispozitivní, členským státům je dovoleno, nikoli příkázáno dané jednání. Volba členských států vede k rozdílnosti jednotlivých právních úprav, což je taktéž umocněno řadou výjimek, které směrnice členským státům umožňují přijmout. Společný evropský azylový systém je vytvářen azylovými systémy jednotlivých členských států, které jsou postaveny pouze na nejnižším možném společném základě, který splňuje požadavek jednotnosti. Další pravidla, ať již z kategorie dovoleného jednání, možností přijmout výjimky či poskytující vyšší standard představují vlastní rozdílnost. Ona rozdílnost však může způsobovat další druhotný pohyb žadatelů uvnitř Evropské unie.¹⁸

¹⁵ V souladu s kvalifikační směrnicí byl do českého azylového práva zaveden pojem mezinárodní ochrany. Tento lze chápat oproti pojmu azyl jako pojem širší, který zahrnuje nejen ochranu státu poskytovanou formou azylu, ale nově taktéž doplňkové ochrany. Zatímco pojem azyl je pojmem běžně pro uprchlické právo používaným, v případě pojmu doplňková ochrana se jedná o termín zaváděný nově. Srovnání azylu a doplňkové ochrany lze nalézt in KOSAŘ, D. Rozdíly mezi azylem a doplňkovou ochranou: definice „uprchlíka“ vs definice „osoby, která má nárok na doplňkovou ochranu“. In: JÍLEK, D. (ed.). *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Brno: MU, 2007, s. 15.

¹⁶ VEČERA, M., MACHALOVÁ, T. *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu-výklad základních pojmů*. Brno: MU, 2010, s. 88.

¹⁷ Pojem evropeizace jako obousměrný procesem se zabývá Radaelli ve stati RADAELLI, C.M. Europeanisation: Solution or problem? In: *European Integration Online Papers*. 2004, přístupné z <http://www.mendeley.com/research/europeanisation-solution-problem-7/>, citace In: VEČERA, M., MACHALOVÁ, T. *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu-výklad základních pojmů*. Brno: MU, 2010, s. 88.

¹⁸ Srov. Stanovisko Výboru regionů k tématu Budoucí společný evropský azylový systém II (2010/C 79/11), bod. 7 „...domnívá se, že úspěšná harmonizace je prostředkem ke zmírnění nepřiměřené zátěže, které mohou být kvůli své geografické nebo příhraniční poloze vystaveny některé místní nebo regionální orgány v kombinaci s odlišnostmi v národních přístupech. Tam, kde jsou podmínky a procesy přijímání nebo uplatňování kvalifikačních kritérií pro mezinárodní ochranu přísnější v jednom členském státě než v druhém (a nebo jsou tak vnímány), může taková okolnost přispět k druhotné migraci uvnitř EU. To ztěžuje zavádění SEAS a může to pro některé státy a místní a regionální orgány znamenat přílišnou zátěž“

Druhá fáze budování společného evropského azylového systému je postavena na požadavku postupného zvyšování stupně jednotnosti, tedy zvyšování minimálních záruk, omezování možnosti výjimek z přijatých pravidel a převedení řady norem do kategorie kogentních. Otázkou zůstává vůle členských států zvýšit svoji faktickou vázanost azylovým *aquis* a nevyužívat naopak diskusi nad přepracovanými návrhy směrnic¹⁹ k prosazování konkrétních zájmů spojených s omezením zneužívání azylového řízení, které ve svém důsledku omezí přístup osob k zabezpečení ochrany. Svoji roli bude hrát bezpochyby současný stav Evropské unie a ekonomická situace, která může zapříčinit další pohyb osob i v kategorii uprchlíků.

Koncepce jednotných pravidel v oblasti azylu má v zásadě dvojí cíl. Jednak zabezpečit jednotný přístup k zajištění ochrany osob, které ji potřebují, a dále omezit tzv. druhotný pohyb žadatelů, jehož motivem je rozdílnost právních úprav jednotlivých členských států.²⁰

Hledání co nejvýhodnějších podmínek je přirozenou vlastností člověka a nejenak je tomu i v případě migrace, a to ať už legální či nelegální. Rozdílnost jednotlivých podmínek v členských státech postupem času vedla k ustálení jevu zvaného „asylum shopping“ či „multiple applications“²¹, tedy ze strany žadatele vyhledávání státu s nejvýhodnějšími podmínkami, kdy žádost byla projednávána postupně několika státy či dokonce několika státy současně.

Další jev spojený s uprchlictvím je zapříčiněn jednáním jednotlivých států, a spočívá v neochotě žádného ze států pronásledované osobě poskytnout ochranu, respektive posoudit její žádost. Osoba hledající ochranu se jí fakticky nemůže domoci, když se žádný stát necítí být příslušný k posouzení žádosti o poskytnutí azylu, resp. mezinárodní ochrany. Pro danou situaci se ustálilo označení „refugee in orbit“²².

¹⁹ Jedná se především o přepracovaný návrh procedurální směrnice a přijímací směrnice.

²⁰ V tomto bodě je stavěno na hypotéze, že tzv. druhotný pohyb osob je zapříčiněn rozdílností právních úprav. Faktem zůstává, že evropské azylové *aquis* se snaží tomuto pohybu zamezit i jinými nástroji než sbližováním národních úprav.

²¹ BOCCARDI, I. *Europe and refugees: towards an EU asylum policy*. Kluwer Law International, 2002, s. 43.

²² O jevu *refugee in orbit* v souvislosti s principem *non-refoulement* hovoří např. HATHAWAY, J.C. *The rights of refugees under international law*. Cambridge University Press, 2005, s. 279.

Budování společného evropského azylového systému je cestou k omezení těchto jevů, který stojí na principu „one-chance-only“, tedy možnosti podat žádost o azyl pouze v jednom z členských států Evropské unie. Za tímto účelem byly přijaty především následující akty.

Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, které vstoupilo v účinnost 1. ledna 2014, stanoví postupy pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (Nařízení Dublin III),²³ uvádí kritéria, která je nutno realizovat v přesně stanoveném pořadí a na základě kterých je příslušný stát k posouzení žádosti určován.²⁴ Tyto kritéria však nejsou posuzována nadnárodním orgánem na úrovni Evropské unie, ale vnitrostátními orgány příslušných členských států, které jim tuto kompetenci svěřily.²⁵ Nařízení Dublin III. stanovuje i procesní pravidla pro učení příslušného státu a komunikace mezi státy. Otázkou zůstává, zda by o příslušnosti jednotlivých členských států neměl rozhodovat unijní orgán.

Dále lze zmínit tři směrnice Evropské unie, a to Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (tzv. procedurální směrnice) a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (tzv. kvalifikační směrnice). Členské státy se přijetím daných nařízení a směrnic shodly na minimálních zárukách ať už v oblasti práva hmotného, tedy komu bude ochrana poskytnuta a co bude obsahovat, tak i po stránce práva procesního,

²³ 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 (přepřacované znění).

²⁴ Určení těchto pravidelná přispět k omezení jevu *refugee in orbit*, tedy omezení předávání cizince z jednoho státu EU do druhého, na druhé straně širší uplatnění konceptu bezpečné země může tento jev vyvolat. GOODWIN-GILL, Guy S., Mc ADAM, J. *The refugee in international law*. Oxford University Press, 2007, s. 402.

²⁵ V podmínkách České republiky je tímto orgánem Ministerstvo vnitra, tedy stejný orgán, který je příslušný k samotnému posouzení žádosti o přiznání mezinárodní ochrany. (srov. § 8 zák. č. 325/1999 Sb., o azylu).

tedy kdo bude jejich žádost posuzovat a jaká práva či povinnosti bude žadatel v řízení mít, resp. jakými nástroji zabezpečit efektivní a spravedlivé posouzení žádosti.

Charakter společného evropského azylového systému je však utvářen nejen evropským azylovým *acquis*, ale především vlastními pravidly jednotlivých členských států, které jsou limitovány nejnižší spodní hranicí nastavenou právě minimálními standarty, ale ve svém vlastní podstatě se jedná o pravidla odlišná. Vedle normativní stránky je realizace pravidel, a tedy uvádění azylového práva v život, představována rozhodovací činností národních orgánů, které posuzují jednotlivé žádosti a interpretují daná pravidla. Svoje důležité místo zaujímá taktéž rozhodovací činností soudních orgánů, které jsou oprávněny k přezkumu rozhodnutí²⁶, a ať již na národní úrovni, nebo v podobě rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva či Soudního dvora EU.

Závěrem

Bezpochyby ze současné situace vyvolané rozsáhlou migrační vlnou vyplynou podstatné důsledky pro koncepci společného evropského azylového systému. Ať už se jedná o čtvrtou rozsáhlou změnu Dublinského nařízení (Dublin IV.) či snaha o převedení pravidel doposud formulovaných na úrovni kvalifikační směrnice či procedurální směrnice do formy nařízení. Diskuse na téma posílení pravomocí Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu jsou zcela na místě. Vysoký počet migrujících osob do Evropy odhaluje slabá místa stávající podoby společného evropského azylového systému a bude záležet na vůli členských států, jaké úsilí budou ochotny vynaložit na řešení stávajících problémů a zda přistoupí formou kompromisů k hledání společné řeči či zda se spíše uchýlí ke konfrontační politice.

Použitá literatura

ADLER, L.L., GIELEN, U.P. *Migration: immigration and emigration in international perspective*. Greenwood Publishing Group, 2003.

BOCCARDI, I. *Europe and refugees: towards an EU asylum policy*. Kluwer Law International, 2002.

²⁶ K významu judikatury srov. KÜHN, Z., BOBEK, M., POLČÁK, R. *Judikatura a právní argumentace - teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006.

- BYRNE, R., NOLL, G., HANSEN, J. V. Understanding Refugee Law in an Enlarged European Union, *The European Journal of International Law*. 15.2004, č. 2.
- GILBERT, G. Is European Living Up to Its Obligations to Refugees. *The European Journal of International Law*. 15.2004, č. 5.
- GOODWIN-GILL, Guy S., MC ADAM, J. *The Refugee in International law*. Oxford University Press, 2007.
- HATHAWAY, J.C. *The rights of refugees under international law*. Cambridge University Press, 2005.
- HONUSKOVÁ, V. Pojem „uprchlík“ v acquis a jeho transpozice do vnitrostátního práva. In: *Společný evropský azylový systém: Transpozice směrnice, Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Kancelář veřejného ochránce práv, 2008.
- CHMELÍČKOVÁ, N. Společný evropský azylový systém-aktuální vývoj. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. *Společný evropský azylový systém: Transpozice směrnice. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Veřejný ochránce práv, 2008.
- KOSAŘ, D. Rozdíly mezi azylem a doplňkovou ochranou: definice „uprchlíka“ vs definice „osoby, která má nárok na doplňkovou ochranu“. In: JÍLEK, D. (ed.) *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Brno: MU, 2007.
- KÜHN, Z., BOBEK, M., POLČÁK, R. *Judikatura a právní argumentace - teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006.
- JÍLEK, D. Procedurální směrnice a její minimální standardy. In: JÍLEK, J., KLEČKOVÁ, R. (eds). *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Doplněk, 2006.
- VEČEŘA, M., MACHALOVÁ, T. *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu-výklad základních pojmů*. Brno: MU, 2010.
- VĚTROVSKÝ, J. *Sporné body azylového zákona, květen 2007*. Dostupné z http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fcefb50bfa263ef/JVetrovsky_Novelazakonaoazylyu.pdf
- Připomínky Konsorcia nevládních organizací k věcnému záměru nového cizineckého zákona ze dne 15. 9. 2011, dostupné z <http://www.migrace-online.cz/e-knihovna/?x=2310155>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 10. 9. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1467725154205&uri=CELEX:32011L0095>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 10. 9. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1467725154205&uri=CELEX:32011L0095>

Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, které vstoupilo v účinnost 1. ledna 2014, stanoví postupy pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 10. 9. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1467725154205&uri=CELEX:32011L0095>

Kontakt - email

Jana.Jurnikova@lam.muni.cz

JEDNOTNÉ AZYLOVÉ ŘÍZENÍ – ŘEŠENÍ, NEBO UTOPIE?

Mgr. Bc. Alžběta Králová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita

Abstrakt

Dne 6. dubna 2016 Komise představila několik variant, jak reformovat společný evropský azylový systém, přičemž jedním z návrhů bylo předložení nového nařízení, které by nahradilo stávající procedurální směrnici a upravovalo by jednotné azylové řízení. Tento krok by měl dle Komise omezit motivační faktory přitahující žadatele do několika vybraných států a pohyb mezi státy. Samotný návrh nového nařízení o jednotném řízení o mezinárodní ochraně v EU Komise představila již 13. července 2016. Příspěvek se zaměří na analýzu přínosu obdobného opatření v kontextu uprchlické krize a identifikaci úskalí při vytváření jednotného azylového řízení.

Klíčová slova

Azylové řízení; procedurální směrnice; jednotné azylové řízení; reformy.

Abstract

The Commission presented options for reforming the Common European Asylum System on 6 April 2016. Besides other possible solutions, the Commission intended to propose to Regulation to replace Asylum Procedure Directive and to create single common asylum procedure. That would reduce pull factors that draw people to selected Member States and reduce the motivation to move withing the EU. The proposal for new regulation establishing a common procedur efor international protection in the Union was introduced on 13 July 2016. The contribution will focus on the analysis of the benefits of such measure in the context of refugee crisis and identification of possible drawbacks.

Keywords

Asylum Procedures; Procedures Directive; Common Asylum Procedures; Reforms.

1 Úvod

Otázka reformy společného azylového systému dlouhodobě rezonuje Evropskou unií, a to nejenom v souvislosti se stávající uprchlickou krizí. Již závěry z Tampere obsahovaly prohlášení, že normy Společenství by měly z dlouhodobějšího hlediska vést ke společnému azylovému řízení a k jednotnému statusu těch, jimž se azyl poskytne, který by platil v celé Unii.¹ Navzdory proklamovaným snahám nicméně vykazovaly transpozice kvalifikační a procedurální směrnice v jednotlivých členských státech zásadní rozdíly a nevedly ke skutečné harmonizaci právních standardů.² Hlavním důvodem byla míra flexibility a široký prostor pro uvážení svěřený členskými státy, kombinovaný s rozdílnou interpretací norem a přístupem k jejich aplikaci.³ I z tohoto důvodu přistoupila Evropská komise k revizi daných směrnic⁴, která se ale v kontextu zátěžové zkoušky v podobě uprchlické krize ukazuje být rovněž nedostatečná. Sílí proto hlasy po komplexní reformě společného evropského azylového systému, která začíná získávat čím dál tím konkrétnější kontury. V kontextu azylového řízení se dostává do hry otázka vytvoření jednotného řízení o udělení mezinárodní ochrany, které má již podobu návrhu nařízení zavádějícího jednotné řízení o mezinárodní ochraně v Unii a rušícího směrnici 2013/32/EU (dále jen „návrh nařízení o jednotném řízení o mezinárodní ochraně“)⁵. Je nicméně otázkou, zda jsou

¹ Závěry zasedání Evropské rady v Tampere konaného ve dnech 15. a 16. října 1999, bod 15.

² UNHCR. *Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Key Findings and Recommendations* [online]. UNHCR, 2010 [cit. 11. 7. 2016]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/4ba9d99d9.html>

³ VELUTTI, Samantha. *Reforming the Common European Asylum System – Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts*. Heidelberg: Springer, 2014, s. 33.

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepřacované znění) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění).

⁵ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU. COM(2016) 467 final [online]. Brusel, 13. 7. 2016 [cit. 18. 7. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=COM:2016:0467:FIN>

opravdu tyto reformní snahy ve světle dosavadních zkušeností se snahou o harmonizaci azylového řízení realizovatelné a zda mohou napomoci omezit druhotný pohyb žadatelů o mezinárodní ochranu, resp. problém „*asylum shopping*“.

2 Prozatímní reformní návrhy

V souvislosti se zvyšujícími se počty žadatelů o mezinárodní ochranu představila v květnu 2015 Evropská komise Evropský program pro migraci⁶. V něm ve vztahu k azylovému řízení zdůraznila nezbytnost soudržného provádění společného evropského azylového systému (které v praxi pokulhává), nezbytnost posílení ustanovení o třetí bezpečné zemi původu a v rámci dalšího postupu formulovala vizi dokončení společného evropského systému. Smlouvy o EU totiž počítají s jednotným azylovým statutem platným v celé Unii, je tak namístě zahájit širokou diskuzi o dalších krocích pro rozvoj společného azylového systému, týkající se mj. společných pravidel pro udělování azylu a vzájemného uznávání rozhodnutí o azylu a v dlouhodobém horizontu vytvoření jednotného postupu pro rozhodování o azylu, jehož cílem bude zajistit spravedlivé zacházení se žadateli o mezinárodní ochranu v celé Evropě.⁷

V dubnu 2016 pak následně Komise představila další koncepční dokument pro zlepšení migračních toků v střednědobém a dlouhodobém horizontu, jak zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti.⁸ Ve vztahu k azylovému řízení v něm Komise konstatuje, že společný evropský azylový systém se vyznačuje rozdíly v zacházení se žadateli o azyl, včetně délky azylového řízení nebo podmínek pro přijímání, což vybízí k druhotnému pohybu. Tyto rozdíly jsou částečně zapříčiněny často „volnějším“ pravidly stanovenými ve stávající procedurální směrnici a směrnici o přijímání. V rámci řešení strukturálních problémů pak formuluje pět priorit,

⁶ EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Evropský program pro migraci. COM(2015) 240 final [online]. Brusel, 13. 5. 2015 [cit. 11. 7. 2016].

⁷ Evropský program pro migraci op. cit., s. 17.

⁸ EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě. Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti. COM(2016) 197 final [online]. Brusel, 6. 4. 2016 [cit. 11. 7. 2016]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/CS/1-2016-197-CS-F1-1.PDF>

z nich dvě směřují na revizi azylového řízení. První z priorit směřujících na úpravu azylového řízení je snaha o dosažení větší konvergence azylového systému EU, s cílem ještě více posílit a harmonizovat pravidla společného evropského azylového systému za účelem zajištění rovnějšího zacházení v EU a omezení nežádoucích motivačních faktorů pro vstup na území EU. Komise v tomto ohledu plánovala navrhnout nové nařízení, kterým se stanoví jednotné společné azylové řízení, nové kvalifikační nařízení a cílené úpravy směrnice o podmínkách přijímání.⁹ Součástí těchto nařízení a směrnic budou i procesní opatření, jejichž cílem bude odrazovat a postihovat nelegální přesuny do jiných členských států, čímž Komise sleduje naplnění další priority, a to předcházení druhotného pohybu v rámci EU.¹⁰ Komise upřesňuje, že po konzultaci s členskými státy a se zúčastněnými stranami Komise zamýšlí navrhnout vytvoření nových pravidel ohledně klíčových aspektů azylového řízení – namísto současných „volnějších“ – včetně pravidel přípustnosti, používání řízení na hranicích a zrychleného řízení, zpracování následných žádostí a práva setrvat na daném území. Základním rysem tohoto společného řízení bude harmonizace maximální délky řízení, a to jak v prvním stupni, tak ve fázi odvolání. Zásadní aspekt společného přístupu se pak bude týkat používání mechanismů „bezpečné země“.¹¹

Vytvoření jednotného azylového řízení, které ve své podstatě předpokládá již program z Tampere, se tak stává jednou z priorit reformy společného evropského azylového systému, v rámci které Evropská komise již představila návrh na revizi dublinského nařízení¹² a návrh nařízení, kterým se zřizuje

⁹ Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti op. cit., s. 4.

¹⁰ Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti op. cit., s. 6.

¹¹ Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti op. cit., s. 9–10.

¹² Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, 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 (revidovaná verze). COM(2016) 270 final [online]. Brusel, 4. 5. 2016 [cit. 11. 7. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf

Agentura Evropské unie pro otázky azylu¹³, která se značně posíleným mandátem nahradí Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu. To, že jednotné azylové řízení se skutečně zařadilo mezi priority reformy společného evropského azylového systému, demonstruje rychlost, s jakou byla Komise schopna návrh nařízení o jednotném řízení o mezinárodní ochraně připravit. Již 13. července 2016 totiž představila reformní návrh nařízení, tedy legislativního aktu, který již svou formou eliminuje diskreci státu v rámci azylového řízení. Hlavním cílem reformního návrhu je vytvoření rychlého, ale navzdory tomu kvalitního rozhodovacího procesu, a to prostřednictvím zavedení lhůt v jednotlivých fázích řízení, odpovídajících procesních garancí, přísnějších pravidel pro prevenci zneužití systému, zjevně neopodstatněných žádostí a motivačních faktorů pro sekundární pohyb žadatelů a prostřednictvím harmonizace pravidel týkajících se konceptu bezpečné země, včetně plánu zavést do pěti let od účinnosti nařízení společný seznam bezpečných zemí.¹⁴ Celým návrhem se prolíná snaha o vytvoření jednotného systému, který bude účinněji bojovat proti z pohledu EU zneužívajícímu jednání a druhotného pohybu žadatelů o mezinárodní ochranu, a to prostřednictvím obligatorního vymezení zkrácených řízení a některých dlouhodobě sporných konceptů, jakými je kupř. koncept bezpečné země.

Je nicméně otázkou, zda lze opravdu do projektu jednotného azylového řízení vkládat naděje na odstranění druhotného pohybu migrantů a snížení motivačních faktorů pro pohyb do vybraných zemí a zda lze vůbec očekávat ve finální podobě nařízení vyšší míru konsenzu, než se povedlo dosáhnout doposud. Cílem tohoto příspěvku není podrobná analýza jednotlivých ustanovení nového návrhu, který může naznat v rámci vyjednávání zásadních změn, nýbrž snaha o vymezení koncepčnějších otázek týkajících se reformních snah o zavedení jednotného azylového řízení.

¹³ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro otázky o azylu a o zrušení nařízení (EU) 439/2010. COM(2016) 271 final [online]. Brusel, 4. 5. 2016 [cit. 11. 7. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/easo_proposal_en.pdf

¹⁴ Viz Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU. COM(2016) 467 final [online]. Brusel, 13. 7. 2016 [cit. 18. 7. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=COM:2016:0467:FIN>, s. 4–5.

3 Identifikace koncepčních problémů stávající úpravy azylového řízení na unijní úrovni

Jedním z klíčových koncepčních problematických aspektů, který se objevoval již u směrnice 2005/85/ES a v určité míře přetrvával i u revidované procedurální směrnice, bylo množství možných derogací ze společných standardů řízení a důraz na stanovení minimálních úrovně harmonizace, přičemž některé z minimálních standardů nedosahovaly ani hranici standardů plynoucích z mezinárodního práva.¹⁵ K obdobným závěrům dospěla Evropská komise u hodnocení uplatňování procedurální směrnice, když konstatovala, že některá nepovinná ustanovení směrnice a výjimky přispěly k rozšíření odlišných opatření v EU a k tomu že se procesní záruky mezi jednotlivými členskými státy značně liší. To se týkalo zejména ustanovení o zrychlených řízeních, „bezpečné zemi původu“, „bezpečné třetí zemi“, osobních pohovorech, právní pomoci a přístupu k účinnému oprávněnému prostředku.¹⁶ Stanovení minimálních standardů dokonce v některých případech vedlo ke snížení úrovně procesní ochrany.¹⁷

Existence možnosti odklonu od společných pravidel byla logickým důsledkem jednomyslného přijímání původní procedurální směrnice, jelikož kterýkoli stát tak mohl trvat na derogaci jednotného přístupu z důvodu vnitrostátních procesních specifik pod hrozbou uplatnění veta.¹⁸ Procedurální právo se totiž v jednotlivých členských státech značně liší, což je důsledkem rozličných správněprávních tradic i ústavněprávního vymezení, kombinovaných

¹⁵ TINEKE, Strik. Procedures Directive: An Overview. In: ZWAN, Karin (ed.). *The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers (WLP), 2008, s. 19.

¹⁶ EVROPSKÁ KOMISE. Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech pro přiznávání a odnímání postavení uprchlíka [online]. 2010 [cit. 11. 7. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0465:FIN:CS:PDF>

¹⁷ COSTELLO, Cathryn, HANCOX, Emily. The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum Seeker and the Vulnerable Refugee. In: CHETAIL, Vincent, DR BRUYCKER, Philippe, MAIANI, Francesco (ed.). *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*. Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2016, s. 375–445.

¹⁸ VETSTED-HANSEN, Jens. Common EU Standards on Asylum – Optional Harmonisation and Exclusive Procedures? *European Journal of Migration and Law*. 2005, roč. 7, č. 4, s. 373.

s absencí komplexnějších mezinárodních standardů.¹⁹ Důvod, proč státy nepřistoupily na vyšší míru konsenzu u jednotlivých opatření, nicméně mohl být i mnohem pragmatictější. Je ním mnohem jednodušší kontrola případného nedodržení standardů plynoucích z procedurální směrnice, než je tomu u jiných legislativních nástrojů (zejména u kvalifikační směrnice), kde je aplikace ustanovení spojena s individuálním posouzením případu na základě předložených důkazů a umožňuje tak státům mnohem širší míru diskrece.²⁰

Revidovaná procedurální směrnice, která byla přijata na sklonku roku 2013, byla dle slov Komise mnohem přesnějším legislativním nástrojem, přičemž vytvořila koherentní systém, který zajistí efektivnější a spravedlivější způsob přijímání azylových rozhodnutí posuzováním žádostí členskými státy v rámci řízení s jednotným a vysokým standardem.²¹ Tento názor Komise nicméně není obecně sdílen a navzdory snaze o výrazné posílení harmonizace si státy uchovaly odlišný přístup k důležitým aspektům procesní ochrany.²² Přesto, že došlo k jistým pokrokům, určitá ustanovení zůstala nejasná a nejednoznačná, zatímco jiná ponechávají příliš široký prostor pro uvážení členským státům, což podkopává snahu o dosažení harmonizace a vysokých standardů ochrany napříč Evropou.²³ Steve Peers navzdory určitým zlepšením konstatuje, že členské státy si nadále zachovaly značnou flexibilitu stanovit nízké standardy ve vztahu k zvláštním řízením a v několika aspektech (jmenovitě ve vztahu k „super-bezpečné třetí zemi“ a výjimce týkající se právní pomoci) byly standardy ochrany dokonce sníženy.²⁴ Jeho ambivalentní hodnocení sdílí i Cathryn Costello a Emily Hancox, když konstatují, že procedurální

¹⁹ MICHELOGIANNAKI, Maria. The Negotiations of Directive 2005/85/EC. In: ZWAN, Karin (ed.). *The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers (WLP), 2008, s. 22.

²⁰ MICHELOGIANNAKI, op. cit.

²¹ EUROPEAN COMMISSION. A Common European Asylum System. Memo [online]. Štrasburg, 12. června 2013 [cit. 11. 7. 2016]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-532_en.htm

²² O'NIONS, Helen. *Asylum – A Right Denied. A Critical Analysis of European Asylum Policy*. New York: Routledge, 2014, s. 100.

²³ Establishing a Common European Asylum System: still a long way to go NGO Statement on the occasion of the final vote on the Asylum Package [online]. Pub. 10. června 2013 [cit. 11. 7. 2016]. Dostupné z: http://www.amnesty.eu/content/assets/Doc2013/Joint_NGO_Statement_Asylum_Package_10_June_2013.pdf

²⁴ PEERS, Steve. *The second phase of the Common European Asylum System: A brave new world – or lipstick on a pig? Statewatch analysis* [online]. Pub. 8. dubna 2013 [cit. 11. 7. 2016]. Dostupné z: <http://www.statewatch.org/analyses/no-220-ceas-second-phase.pdf>, s. 15.

směrnice sice v určitých aspektech procesní ochranu posiluje, obsahuje však ustanovení, která fakticky podkopávají další integritu azylového řízení, a to zejména ve vztahu k různým zvláštním řízením.²⁵ Samantha Velluti rovněž procedurální směrnici označila jako chabý pokus o nastolení rovnováhy mezi praktickými požadavky členských států a mezinárodními standardy, judikaturou Soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva.

Finální podoba textu tak sice obsahuje řadu silnějších procesních garancí, ilustruje nicméně potíže spojené se snahou o harmonizaci správních řízení zakořeněných v odlišných a dlouhotrvajících národních tradicích, a přestože se jedná o pozitivní krok, v žádném případě není dostatečný pro dosažení jednotného postupu pro udělování nebo odebrání jednotného azylového statusu ve smyslu článku 78 Smlouvy o fungování Evropské unie.²⁶

Jako nejproblematictější lze přitom označit ustanovení týkající se zranitelných žadatelů a nezletilých bez doprovodu, ustanovení týkající se právní pomoci (kde je zachován poměrně široký okruh možných derogací a procedurální směrnice v mnoha aspektech dává členským státům pouze „možnost“ postupovat určitým způsobem) a ustanovení umožňující omezení některých práv, spojených kupř. s konceptem třetí bezpečné země, nedůvodnými nebo následnými žádostmi, tedy institutů do jisté míry presumujících zneužití systému.

4 Proč směřovat k jednotnému azylovému řízení a možné problematické body

Na otázku proč směřovat k jednotnému azylovému řízení je možné nahlížet optikou dvou základních stavebních prvků společného evropského azylového systému, a to „spravedlivostí a efektivitou systému“. Komise proklamuje snahu o vytvoření jednotného postupu pro rozhodování, jehož cílem bude zajistit spravedlivé zacházení se žadateli o mezinárodní ochranu. Kromě apelu na spravedlivost zacházení je ale patrný mnohem pragmatičtější a za stávající situace zcela pochopitelný apel na omezení druhotného pohybu, tedy snaha o efektivitu společného evropského azylového systému (zejména z pohledu dotčených států), která se velice výrazně projevuje

²⁵ COSTELLO, op. cit.

²⁶ VELUTTI, op. cit., s. 55–56.

i v návrhu nového nařízení. Domnívám se nicméně, že snaha o efektivitu celého systému by neměla zastínit cíle spravedlivého zacházení se žadateli o mezinárodní ochranu.

Již Stockholmský program zcela jednoznačně stanoví, že „zatímco společný evropský azylový systém by měl být založen na náročných požadavcích v oblasti ochrany, měly by být rovněž náležitě zohledněny spravedlivé a účinné postupy schopné zabránit zneužití. Je zcela zásadní, aby se jednotlivým osobám dostalo rovnocenného zacházení, pokud jde o podmínky přijetí, a stejného zacházení, pokud jde o postup a určení statusu, nezávisle na tom, ve kterém členském státě požádají o azyl. Cílem by mělo být, aby v podobných případech bylo postupováno obdobně a výsledek byl stejný.“²⁷ Ochranu žadatelů tedy Stockholmský program nadřazuje snaze o zabránění zneužívání azylového systému.

Apel na spravedlivé a nediskriminační zacházení je klíčový zejména s ohledem na tzv. dublinský systém, spojení s jednotným azylovým statutem a nezbytnost posílení vzájemné důvěry, které vyžaduje sjednocení procesních aspektů. Právě posílení vzájemné důvěry, která se ukazuje v oblasti azylu jako zvláště problematická, patrně s ohledem na výraznou souvislost se zásahem do suverenity státu a trvalejším charakterem institutu azylu, je jedním ze stěžejních důvodů, proč směřovat k jednotnému azylovému řízení. Vzájemná důvěra totiž vytváří předpoklady pro účinné uznávání azylových rozhodnutí napříč státy Evropské unie. Jak poukazují autorky Costello a Hancox, je paradoxní, že státy si dostatečným způsobem důvěřují při uznávání negativních rozhodnutí, nikoli však při uznávání udělení azylu.²⁸

Budování jednotného řízení a zajištění jednotného statusu má samozřejmě jistý potenciál omezit druhotný pohyb a motivační faktory pro výběr určitých států, domnívám se nicméně, že do jednotného řízení nelze v tomto ohledu vkládat přehnané naděje. Druhotný pohyb je totiž spíše ovlivňován politickými aspekty přístupu k azylové politice a v současné době možná paradoxně nefunkčním společným evropským azylovým systémem. Pokud

²⁷ RADA EVROPSKÉ UNIE. *Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je*. 2010/C 115/01 [online]. Úřední věstník EU, 4. května 2010 [cit. 11. 7. 2016]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.115. 01. 0001.01.CES & toc=OJ:C:2010:115:TOC

²⁸ COSTELLO, op. cit., s. 378.

se podíváme na státy, s nejvyšším počtem žadatelů o mezinárodní ochranu, a to Německo a Švédsko, jedná se o státy, které zcela jednoznačně proklamovaly otevřenou politiku především k syrským uprchlíkům, což je primárně otázka politická, nikoli otázka nastavení právního rámce azylového řízení. Současně je nezbytné poukázat na výrazné rozdíly při hmotněprávním posouzení žádostí. Poměr úspěšných žádostí se totiž napříč státy Evropské unie velice výrazně liší – zatímco v Maďarsku bylo v roce 2015 v prvním stupni úspěšných pouze 15 % žadatelů o mezinárodní ochranu, v Bulharsku to bylo 91 %.²⁹ Přestože má na samotný výsledek nepochybně výrazný vliv skladba žadatelů o mezinárodní ochranu (procento Syřanů, kterým byla přiznána mezinárodní ochrana, dosahovalo 97,2 %³⁰), jsou hmotněprávní aspekty azylového řízení v konečném důsledku závislé na drobných nuancích posuzování ze strany rozhodujícího orgánu. A navzdory tomu, že již existují poměrně podrobná kvalifikační vodítka pro přiznání statusu uprchlíka, konečné posouzení je vždy závislé na konkrétních okolnostech případu a z toho titulu je sjednocení přístupu bez centralizace rozhodování velice problematické. Přestože je sporné, do jaké míry poměr úspěšných žádostí prokazatelně statisticky ovlivňuje vývoj počtu žádostí o mezinárodní ochranu³¹, nelze rozdíly ve hmotněprávním posuzování, které budou ze své povahy navzdory dalšímu sjednocování kvalifikačních kritérií³² bez výraznější centralizace rozhodování jenom velice těžce odstranitelné a kontrolovatelné, upozadřovat.

²⁹ Viz statistický přehled EUROSTAT. *Asylum decisions in the EU* [online]. 20. dubna 2016 [cit. 22. 7. 2016]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/34c4f5af-cb93-4ecd-984c-577a5271c8c5>

³⁰ EUROSTAT, op. cit.

³¹ Viz studie Toshkova, která vyvrací významnější obecný vliv poměru úspěšných žádostí a počtu žádostí o mezinárodní ochranu: TOSHKOV, Dimitar Doychinov. The dynamic relationship between asylum applications and recognition rates in Europe (1987–2010). *European Union Politics*. 2014, roč. 15, č. 2, s. 192–214.

³² Viz Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL 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 and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents [online]. Brusel, 13. 7. 2016 [cit. 18. 7. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=COM:2016:0467:FIN>

Samotný vliv právní úpravy na omezení druhotného pohybu a obecných motivačních faktorů pro výběr cílové země přitom není možné přeceňovat. Eiko Thielemann již v roce 2004 ve vztahu k harmonizaci azylového systému poznamenává, že bez ohledu na význam daných unijních iniciativ, směřuje harmonizace azylového systému pouze na rozdíly ve vnitrostátní legislativě, nicméně stejně důležité jsou další strukturální faktory, jako historické vazby, možnosti zaměstnání a reputace cílové země.³³ Ve svém výzkumu na základě statistických dat a rozdělení žádostí o azyl zpochybňuje obecně přijímanou tezi, že rozdíly v „přísnosti“ režimu jsou důvodem pro rozdíly v zatížení jednotlivých zemí a zdůrazňuje roli strukturálních faktorů (tj. roli historických a ekonomických faktorů).³⁴ Nad rámec uvedeného lze zmínit další faktory, které mohou snižovat míru vlivu právního nastavení azylového řízení na rozhodování o motivaci pro výběr cílové země, a to kupř. vliv převaděčů, absence jazykových schopností a obecně informací ohledně fungování azylových systémů pro vyhodnocení právní „atraktivity“ jednotlivých zemí, v některých případech psychologické aspekty v tíživé situaci (iracionalita rozhodování) apod.

Problematickou otázkou, spojenou se samotným procesem vytváření jednotného azylového řízení, je vůbec vůle států dále sjednocovat správní řízení, potažmo řízení před soudy. Již při vyjednávání procedurální směrnice 2005/85/ES se ukázala být otázka hledání kompromisů v procedurálních záležitostech s ohledem na zcela odlišné tradice velice citlivá, a finální podoba směrnice obsahovala ve srovnání s původním, mnohem ambicióznějším návrhem Komise, značné ústupky.³⁵ Navzdory tomu, že po Lisabonu se změnil způsob přijímání předpisů v oblasti společného evropského azylového systému, rozšíření okruhu členských států připravilo nové výzvy a revidovaná procedurální směrnice ukázala, že státy si chtějí nadále zachovat relativně vysokou míru flexibility.

Je tak otázkou, do jaké míry je vytvoření jednotného azylového řízení vůbec průchozí variantou a je poměrně těžké predikovat pozice států, které jsou

³³ THIELEMANN, Eiko R. Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing. *European Journal of Migration and Law*. 2004, roč. 6, č. 1, s. 60.

³⁴ THIELEMANN, op. cit., s. 64.

³⁵ Podrobněji viz ACKERS, Doede. The Negotiations on Asylum Procedures Directive. *European Journal of Migration and Law*. 2005, roč. 7, č. 1, s. 1–34. ISSN 1388-364X.

do velké míry závislé na dopadech opatření společného evropského azylového systému na konkrétní členskou zemi. U některých států se ukazuje spíše příklon k restriktivnější rétorice (příkladem je Česká republika i Slovensko), u některých naopak snaha o posílení solidarity a jednotného přístupu, vyjednávací pozice se tak budou bez pochyby značně lišit. Přestože důvodová zpráva nového návrhu nařízení obecně zmiňuje pozitivní postoj států ke změně směrnice na přímo aplikovatelné nařízení³⁶, vyjednávání podoby jednotlivých ustanovení může být s ohledem na rozdíly v jednotlivých právních řádech značnou výzvou. Přestože Komise v návrhu nového nařízení uvádí, že většina států uznala potřebu zjednodušení a objasnění stávajících procesních předpisů a vyjádřila podporu další harmonizaci azylového řízení napříč Unii³⁷, pohledy na finální podobu „zjednodušení a objasnění“ stávající procesní úpravy optikou jednotlivých správněprávních tradic se mohou značně lišit.

5 Závěry

Stávající podoba azylového řízení nevykazuje dostatečnou míru „jednotnosti“, a to zejména s ohledem na značnou míru diskrece, která byla zachována s ohledem na výrazné odlišnosti týkající se správního řízení v jednotlivých členských státech. Funkční nedostatky společného evropského azylového systému, projevující se s uprchlickou krizí, nicméně vedou ke krokům směřujícím k naplnění vize jednotného azylového řízení. Navzdory pozitivním aspektům, které může společná úprava azylového řízení přinést, by jednotné azylové řízení nemělo být budováno primárně se snahou zabránit zneužívání systému, resp. s presumpcí zneužívajícího přístupu a striktní snahou

³⁶ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU. COM(2016) 467 final [online]. Brusel, 13. 7. 2016 [cit. 18. 7. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=COM:2016:0467:FIN>, s. 7–8.

³⁷ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU. COM(2016) 467 final [online]. Brusel, 13. 7. 2016 [cit. 18. 7. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=COM:2016:0467:FIN>, s. 8.

zabránit druhotnému pohybu. Vzhledem k výše uvedeným argumentům se totiž domnívám, že takto postavené azylové řízení může být zklamáním a v konečném důsledku nepovede k naplnění sledovaných cílů.

Vytvoření jednotného a spravedlivého zacházení se žadateli o mezinárodní ochranu je ale bez pochyby nezbytným krokem vedoucím k obnovení narušené vzájemné důvěry mezi členskými státy. Dopady rozdílů v právní úpravě a schopnost žadatelů o mezinárodní ochranu racionálně takové rozdíly vyhodnotit však nelze přeceňovat. Přijímání restriktivnějších opatření ve vztahu k žadatelům porušujících procesní předpisy v rámci společného azylového systému navíc může narážet na zásadu *non-refoulement* a jejich faktické uplatňování může být v mnoha případech problematické. S ohledem na újmu, která v některých případech hrozí, je dle mého názoru vhodnější dočasně poskytnout širší procesní garance (což samozřejmě neimplikuje pozitivní rozhodnutí o mezinárodní ochraně), než uplatňováním restriktivní procesní právní úpravy odebrat možnost získat odpovídající ochranu těm, kteří jsou skutečně ohroženi. Odpověď na otázku, zda může být jednotné azylové řízení skutečně řešením krize, je samozřejmě otevřená, domnívám se nicméně, navzdory obecným pozitivům sjednocení azylového řízení, že potenciál výrazněji ovlivnit a snížit motivační faktory pro výběr konkrétní země nemá. Otázkou rovněž zůstává, zda se v současnosti nejedná o řešení, jehož přijetí je v odpovídající podobě s ohledem na specifika procesní regulace nereálné. To ale ukážou až nadcházející jednání.

Použitá literatura

ACKERS, Doede. The Negotiations on Asylum Procedures Directive. *European Journal of Migration and Law*. 2005, roč. 7, č. 1, s. 1–34. ISSN 1388-364X.

Establishing a Common European Asylum System: still a long way to go NGO Statement on the occasion of the final vote on the Asylum Package [online]. Pub. 10. června 2013 [cit. 11. 7. 2016]. Dostupné z: http://www.amnesty.eu/content/assets/Doc2013/Joint_NGO_Statement_Asylum_Package_10_June_2013.pdf

CHETAIL, Vincent, DR BRUYCKER, Philippe, MAIANI, Francesco (eds.). *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*. Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2016, 542 s. ISBN 9789004308657.

- O'NIONS, Helen. *Asylum – A Right Denied. A Critical Analysis of European Asylum Policy*. New York: Routledge, 2014, 264 s. ISBN 978-1-4094-0410-1.
- PEERS, Steve. The second phase of the Common European Asylum System: A brave new world – or lipstick on a pig? *Statewatch analysis* [online]. Pub. 8. dubna 2013 [cit. 11. 7. 2016].
- THIELEMANN, Eiko R. Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing. *European Journal of Migration and Law*. 2004, roč. 6, č. 1, s. 47–65. ISSN 1571-8166.
- TOSHKOV, Dimiter Doychinov. The dynamic relationship between asylum applications and recognition rates in Europe (1987–2010). *European Union Politics*. 2014, roč. 15, č. 2, s. 192–214. ISSN 1465-1165.
- UNHCR. *Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Key Findings and Recommendations* [online]. UNHCR, 2010 [cit. 11. 7. 2016]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/4ba9d99d9.html>
- VELUTTI, Samantha. *Reforming the Common European Asylum System – Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts*. Heidelberg: Springer, 2014. 110 s. ISBN 978-3-642-40266-1.
- VETSTED-HANSEN, Jens. Common EU Standards on Asylum – Optional Harmonisation and Exclusive Procedures? *European Journal of Migration and Law*. 2005, roč. 7, č. 4, s. 369–376. 1388-364X
- ZWAN, Karin (ed.). *The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers (WLP), 2008, 264 s. ISBN 9789058503602.

Kontakt - e-mail

alzbeta.kralova@law.muni.cz

NOVÝ ÚSVIT NEBO SPÍŠE SOUMRAK DUBLINSKÉHO SYSTÉMU?

Mgr. Veronika Votočková, JUDr. Nataša Chmelíčková

Odbor azylové a migrační politiky, Ministerstvo vnitra

Abstrakt

Príspevek se snaží komplexně představit jednu část z navržené reformy společného evropského azylového systému, konkrétně návrh na změnu dublinského nařízení, který byl předložen počátkem května 2016 a který má několik cílů, o nichž bude pojednáno. Jedním z nich je komplexně nahradit dosavadní spíše neúspěšné relokační aktivity vycházející z návrhů Evropské komise. Príspevek se snaží návrh na změnu dublinského nařízení zasadit do „relokačního rámce“, který Evropská komise budovala v reakci na neuspokojivou situaci ve Středomoří. Dále se konkrétně věnuje nejdůležitějším aspektům návrhu nového dublinského nařízení a hodnotí je z pohledu expertek, které se za Českou republiku účastní projednávání návrhu v Radě Evropské unie na pracovní úrovni.

Klíčová slova

Společný evropský azylový systém; dublinské nařízení; reforma.

Abstract

The contribution seeks to introduce one part of the proposed reform of Common European Asylum System, a proposal amending Dublin regulation submitted in the beginning of May 2016 which has several goals, discussed below. One of them is to replace the current, rather unsuccessful, relocation activities, based on European Commission's proposals. The contribution tries to put the proposal to amend the Dublin regulation into the "relocation framework", built by European Commission as a reaction to unsatisfactory situation in the Mediterranean. It further focuses on the most important aspects of the proposal of the new Dublin regulation and assesses them from the point of view of experts' participating on the working-level negotiations of the proposal in the Council of the European Union on behalf of the Czech Republic.

Keywords

Common European Asylum System; Dublin Regulation; Reform.

1 Rok 2015 jako rok migrační krize

Rok 2015 znamenal pro členské státy Evropské unie rok, kdy mnohé z nich čelily, a i v roce 2016 stále čelí zásadním výzvám v oblasti migrace a azylu. Počty příchozích¹ se zejména od jara do podzimu 2015 vymykaly dosavadním trendům a kladly takové nároky, že i dobře připravené a fungující azylové a migrační systémy se dostaly pod neúměrný tlak. U států, které neměly své národní systémy v dobré kondici již před krizí, se krize dále prohlubovala a tyto státy nebyly mnohdy schopné či ochotné plnit ani základní povinnosti spočívající například v registraci migrantů. Drtivá většina příchozích v migrační² vlně volila pro vstup na území Evropské unie jižní mořskou cestu a spolu s vysokými počty příchozích narůstaly i vysoké počty utonuvších.

Politická reakce v podobě reakce Evropské rady a Evropského parlamentu přišla brzy; vzhledem k rozsahu migrační vlny a rozsahu tragédií však nedošlo jako vždy předtím k postupnému opadnutí zájmu o problematiku migrace bez realizace konkrétních kroků. Prohlášení Evropské rady ze dne 23. dubna 2015³ a usnesení Evropského parlamentu o několik dní později⁴ prokázalo shodu na rychlých opatřeních v zájmu záchrany životů. Toto mělo být rovněž výchozím bodem pro reakce EU na krize v budoucnu, ať už se dostane pod tlak kterákoli část společné vnější hranice.

Pouhá politická reakce bez představení a realizace opravdu konkrétních kroků byla již neudržitelná, Evropská komise proto dne 13. 5. 2015 představila

¹ EASO. Quarterly Asylum Report Quarter 3, 2015 [online]. 2016 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Quarterly-Asylum-Report-2015-Q3.pdf>

² Pro označování současného masivního přílivu osob je v této stati používáno spojení „migrační krize“. Mezi příchozími je však řada různých skupin osob – zejména uprchlíků, osob ohrožených endemickým násilím či ekonomických migrantů.

³ Mimořádné zasedání Evropské rady, 23. dubna 2015 – prohlášení [online]. 23. 4. 2015 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2015/04/23-special-euco-statement/>. Tato část evropského programu pro migraci zahrnuje a dále rozvíjí podněty, které jsou součástí plánu, jež Komise předložila v návaznosti na prohlášení Evropské rady ze dne 23. dubna.

⁴ Resolution on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies. 2015/2660(RSP) [online]. 29. 4. 2015 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en & reference=2015/2660>

Evropský program pro migraci⁵. Podle tohoto materiálu je první část programu reakcí na potřebu rychlých a rozhodných opatření jako odpověď na lidskou tragédii v celém Středomoří. V Evropském programu pro migraci Evropská komise nastínila opatření, jejichž návrhy hodlá předložit v krátkodobém i střednědobém horizontu. Návrhy směřují k celkové reformě společného evropského azylového systému, protože se s příchodem zvýšených počtů žadatelů ukázalo, že není schopen v době krize správně fungovat. Rovněž se dle Evropské komise ukázalo, že míra dosažené harmonizace v členských státech je i přes dvě fáze budování společného systému nízká a nejedná se v praxi o společná pravidla. Zásadní reformu Evropská komise v již konkrétnějších obrysech avizovala ve svém sdělení Evropskému parlamentu a Radě k reformě společného evropského azylového systému a posilování legálních cest do Evropy ze dne 6. dubna 2016⁶. Za nutné Komise považuje předložení nových legislativních návrhů, které zasáhnou celý společný azylový systém a které budou směřovat k zásadnímu posílení jednotnosti postupů ve všech členských státech, a to pomocí přechodu procedurální směrnice 2013/32/EU a kvalifikační směrnice 2011/95/EU na formu nařízení a k další harmonizaci podmínek ve směrnici přijímací 2013/33/EU. Ze změn nelze vynechat ani dublinské nařízení, které dle Evropské komise v době krize přestalo de facto fungovat.

2 Relokační rámec

Zcela zásadním návrhem, který Evropská komise předložila záhy po uveřejnění programu pro migraci, byl návrh Evropské komise na rozhodnutí Rady pro spuštění nouzového mechanismu v oblasti mezinárodní ochrany,

⁵ Sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Evropský program pro migraci. Dokument č. 8961/15 [online]. Brusel, 13. 5. 2015 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_cs.pdf

⁶ EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě. Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti. COM(2016) 197 final [online]. Brusel, 6. 4. 2016 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/CS/1-2016-197-CS-F1-1.PDF>

na podporu Itálie a Řecka⁷. Návrh rozhodnutí vychází z čl. 78 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, prostřednictvím kterého je navrhován přechodný přerozdělovací mechanismus pro osoby, které se již nacházejí v EU a zjevně potřebují mezinárodní ochranu v EU. V tomto rozhodnutí Evropská komise navrhla v období 24 měsíců relokovat 40 tisíc osob z Itálie a Řecka do ostatních členských států. Návrh byl součástí tzv. prvního implementačního balíčku.

Dne 9. září 2015 představila Komise tzv. „druhý implementační balíček“, který si klade za cíl být komplexním nástrojem pro vyřešení migrační krize v EU. Navazuje na „první implementační balíček“ prezentovaný Komisí dne 27. května 2015, resp. koncepčně vychází z již zmiňovaného Evropského programu pro migraci. Oba balíčky obsahují právní dokumenty legislativního i nelegislativního charakteru, které by měly ve svém souhrnu představovat, podle Komise, účinnou odpověď EU na regulaci aktuálních migračních toků. Na vztah obou balíčků a Evropského programu pro migraci je pak možné nahlížet logikou jejich chronologické posloupnosti a obecnosti versus konkrétnosti – tedy tím způsobem, že zatímco Evropský program pro migraci představuje výchozí platformu obsahující rámcové návrhy budoucích unijních opatření dočasného a dlouhodobého charakteru, tak první implementační balíček je již možné vnímat jako snahu o zavedení konkrétních dočasných opatření a druhý implementační balíček je již pokusem o realizaci nejenom konkrétních dočasných, ale též konkrétních trvalých opatření.

Součástí druhého balíčku byl i návrh druhého relokačního rozhodnutí⁸, který byl předložen, aniž by se vůbec započalo s realizací relokací podle prvního rozhodnutí. Natož aby bylo jeho fungování nějak vyhodnoceno. Tento návrh počítal s relokací dalších 120 tisíc osob z Itálie a Řecka a případně i dalších států. Zásadní odlišností od prvního rozhodnutí je, kromě předpokládaného

⁷ EVROPSKÁ KOMISE. Návrh ROZHODNUTÍ RADY, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka. COM(2015) 286 final [online]. Brusel, 27. 5. 2015 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/proposal_for_a_council_decision_on_provisional_relocation_measures_for_italy_and_greece_cs.pdf

⁸ EVROPSKÁ KOMISE. Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie, Řecka a Maďarska, COM (2015) 451 final [online]. Brusel, 9. 9. 2015 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8c565a77-56ca-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0015.03/DOC_1&format=HTML&lang=CS&parentUrn=CELEX:52015PC0451

počtu dotčených osob, i určení povinných alokací (tzv. kvót), tzn. je závazně stanoven počet osob, které členské státy musí na své území z dotčených států relokovat.

Předložení tohoto jednoho aspektu řešení migrační krize vzbudilo mezi členskými státy, včetně České republiky, jisté překvapení. Překvapení to bylo z několika hlavních důvodů – jednak pro situace mimořádného přílivu existuje možnost aktivovat směrnici 2001/55/ES o dočasné ochraně⁹, jejíž určitou sondáž ohledně připravenosti členských států Evropská komise začala provádět začátkem roku 2015, a jednak systém relokací byl dvakrát ne zcela úspěšně testován v letech 2009 a 2011 projektem EUREMA¹⁰.

Mezi návrhy představenými v druhém implementačním balíčku byl však i návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady 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 (tzv. dublinské nařízení). Tento návrh vzbudil negativní reakce u mnohem více členských států než ad hoc relokační rozhodnutí.

Návrh tohoto nařízení přišel totiž s myšlenkou zavedení trvalého krizového relokačního mechanismu, který by v situaci, kdy se členský stát EU ocitne v situaci velkého přílivu žadatelů o mezinárodní ochranu, umožnil přesun předem nedefinovaného množství osob, u nichž existuje vysoká pravděpodobnost, že se kvalifikují pro udělení mezinárodní ochrany – a to z postiženého členského státu do dalších států EU. Určení, zda nastal krizový stav umožňující aktivaci relokačního mechanismu a stanovení konkrétního počtu relokovaných osob, by záviselo na rozhodnutí Komise, která by tak činila formou delegovaných aktů na základě čl. 290 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁹ Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

¹⁰ Pro více informací k projektu viz kupř. EASO. EUREMA fact finding report [online]. July, 2012 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/pdfid/52aef8094.pdf>

3 Komplexní návrh na změnu dublinského nařízení

V situaci, kdy lze realizace relokačních rozhodnutí jen stěží označit slovem „fungují“, v situaci, kdy se jednání o společném seznamu bezpečných zemí původu neuvěřitelně vleče a ztrácíme již skoro naději, že se ho vůbec v dohledné době dočkáme, v situaci, kdy jednání o trvalém krizovém relokačním mechanismu uvízlo, a jednání byla v podstatě ukončena, překládá dne 4. května 2016 Evropská komise návrh nařízení čtvrté komplexní revize dublinského nařízení (tzv. Dublin IV)¹¹.

3.1 Obsah návrhu

Návrh Dublinu IV vychází ze stávajícího nařízení č. 604/2013/EU (tzv. Dublin III) a ponechal základní cíle stávajícího dublinského systému, tedy zajištění rychlého přístupu k posouzení podané žádosti o mezinárodní ochranu (eliminace fenoménu *refugees in orbit*) jedním členským státem, který bude určen na základě jasných kritérií a současně zamezení negativního jevu všeobecně známého jako *asylum shopping*, tedy podávání více žádostí ve více členských státech.

Krom uvedených cílů Evropská komise předpokládá, že návrh by měl dále zajistit zejména zefektivnění systému určování odpovědného členského státu a praktické provádění transferů osob spadajících do působnosti nařízení. Další snahy v návrhu směřují k zamezení zneužívání azylového řízení a redukci druhotných pohybů v rámci členských států. Nakonec se návrh snaží o spravedlivější sdílení odpovědnosti, pokud jde o nakládání s žádostmi o mezinárodní ochranu podanými na území členských států. Za tímto účelem návrh obsahuje tzv. korektivní alokační mechanismus, který by byl aktivován automaticky po dosažení určitého referenčního bodu (viz dále). Za pojmem korektivní alokační mechanismus se skrývají v nedávných měsících tolik diskutované tzv. kvóty.

¹¹ EVROPSKÁ KOMISE. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, 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 (přepřacované znění), COM (2016) 270 final, 2016/0133 (COD) [online]. Brusel, 4. 5. 2016 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/CS/1-2016-270-CS-F1-1.PDF>

Kromě alokačního mechanismu, o kterém bude pojednáno dále, návrh obsahuje mnoho dalších nových až revolučních návrhů.

Poměrně zásadní novinkou je změna celého konceptu určování odpovědnosti za posouzení podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Návrh obsahuje pravidlo, že v každém individuálním případě bude určen pouze jeden členský stát, který bude odpovědný za jakoukoliv, i v budoucnu, podanou žádost jednou osobou, a to v zásadě navždy. S takto navrženým pravidlem je spojeno i zrušení stávajících tzv. cesačních klauzulí, které stanovují pravidla pro ukončení odpovědnosti (jde kupříkladu o situaci, kdy cizinec opustí území členských států na dobu delší než tři měsíce).

Podle návrhu Dublinu IV v některých případech bude určení odpovědného členského státu předcházet řízení o mezinárodní ochraně. Členský stát totiž bude muset primárně posoudit, zda v daném případě není možné aplikovat koncepty bezpečných zemí (ať už původu či třetí země nebo první země azylu) nebo zda osoba nepředstavuje riziko pro národní bezpečnost. Pokud budou uvedené důvody shledány, je tento členský povinen rozhodnout v řízení o mezinárodní ochraně a stává se odpovědným – nebude tedy činit kroky k určení jiného odpovědného státu a bude zodpovědný i za návrat cizince do země původu.

V návrhu dochází k explicitnímu stanovení povinností žadatele o azyl, jako je zejména povinnost požádat o azyl v členském státě prvního vstupu v případě neoprávněného vstupu na území EU, nebo požádat o azyl v zemi, kde se cizinec nachází oprávněně (např. na základě vydaného víza) nebo povinnost spolupracovat a předložit všechny podstatné informace nejpozději při pohovoru.

Na ustanovení o povinnostech navazují i ustanovení o sankcích jak procesních (např. vedení zrychleného azylového řízení podle procedurální směrnice resp. podle návrhu procedurálního nařízení nebo oprávnění pokračovat v řízení o určení odpovědného členského státu, i když žadatel nebude přítomen ve státě, který řízení o určení odpovědného členského státu vede), tak materiálních, kdy půjde o omezení materiálních podmínek přijetí v tom členském státě, kde žadatel není oprávněn se nacházet.

Oproti stávajícímu stavu dochází ke zjednodušení praktických postupů, například při zpětvezetí osoby bude postačovat pouze notifikace transferu, nikoliv už žádost o přijetí zpět (*take back*). S tím souvisí i poměrně zásadní zkrácení lhůt jak pro komunikaci mezi členskými státy, tak pro faktickou realizaci transferu. Přesně dané lhůty jsou stanoveny i pro podání opravného prostředku proti rozhodnutí o přemístění (7 dní) a rovněž soud, či jiný odvolací tribunál je Dublínem IV zavázán o opravném prostředku rozhodnout ve lhůtě do 15 dnů.

S opravnými prostředky souvisí i zúžení důvodů pro možnost žalovat rozhodnutí o přemístění. Podle návrhu jde pouze o žalobní důvody týkající se případného porušení základních práv, tj. existují-li ve státě, kam má být žadatel přemístěn, rizika nelidského nebo ponižujícího zacházení anebo porušení práv nezletilých a práv souvisejících s ochranou rodinného života.

Návrh dále zavádí nový registrační systém žádostí o azyl, který by měl zajistit jednak důslednou registraci všech podaných žádostí o mezinárodní ochranu v rámci členských států EU a také by měl sloužit jako nástroj pro počítání naplněnosti kapacit členských států a oznamoval by automatické spuštění nápravného alokačního mechanismu.

Nápravný (nebo také korektivní) alokační mechanismus je navrhován jako mechanismus, kterým bude, podle Evropské komise, zajištěno spravedlivé rozdělení odpovědnosti v případě, že jeden nebo více členských států bude vystaven neúměrnému počtu žádostí o azyl, za jejichž posouzení je odpovědný. Návrh stanoví, že alokační mechanismus se spustí, pokud v některém z členských států dojde k situaci, že tento členský stát bude odpovědný za počet žádostí, které odpovídají 150% z referenčního čísla platného pro tento určitý členský stát. Dosažení tohoto referenčního čísla bude počítáno automaticky na základě dat z registračního systému.

Referenční číslo bude určeno na základě velikosti populace daného členského státu (z 50%) a z celkového HDP pro tento členský stát (z 50%). Na základě tohoto výpočtu bude pro každý členský stát procentuálně určeno, o jak velkém počtu žádostí o azyl z celkového počtu žádostí podaných v Unii za minulých 12 měsíců by měl tento členský stát rozhodnout. Návrh počítá s tím, že žádosti, které byly vyřízeny po vstupu na území Unie v režimu bezpečné země, nebo byly zamítnuty z důvodu bezpečnostních rizik, nebudou

do alokačního systému zahrnutý. Z návrhu však neplyne, zdali tyto žádosti budou započítány do referenčního čísla. Z pohledu zejména států v „první linii“ by tyto žádosti do referenčního čísla započítány být měly, jinak kýžený cíl, tj. spravedlivé rozdělení odpovědnosti, nebude naplněn.

V případě aktivace mechanismu bude referenční číslo přepočítáno a nově nastaveným referenčním číslem bude určeno, kolik žadatelů o azyl si bude muset určitý členský stát v rámci systému alokací převzít. Před vlastní alokací bude muset členský stát posoudit, zda za konkrétní osobu není odpovědný kvůli rodinným vazbám. Bezpečnostní prověrka před přijetím konkrétního cizince na území členského státu má být zachována.

Členský stát bude moci účast v mechanismu odmítnout, a to na 1 rok, s možností prodloužení, ovšem pod podmínkou uhrazení odstrašujícího „příspěvku solidarity“ ve výši 250 000 € za jednu nealokovanou osobu. Příspěvek připadne tomu členskému státu, který tuto osobu převezme.

3.2 Hodnocení návrhu

Návrh Dublinu IV je z našeho pohledu značně problematický, a to z několika perspektiv – jednak z politické perspektivy a také z hlediska právního a praktického. Obecný postoj byl vyjádřen v Rámcové pozici pro Parlament ČR. Politickému hledisku se tento příspěvek záměrně nevěnuje, zaměříme se na některé zásadní právní a hlavně praktické problémy.

Návrh obsahuje řadu problematických bodů a trpí běžnými nešvary „komisních“ návrhů (zejména špatná provázanost s azylovým a migračním *acquis* – více viz dále), ale na druhou stranu je nutné ocenit některé navrhované dílčí změny, které by měly vést ke zjednodušení celého systému a praktické spolupráce mezi státy aplikujícími dublinský systém.

Mezi tyto klady patří zrušení tzv. cesačních ustanovení a zavedení principu jednoho určení odpovědného členského státu navždy. Zrušení cesačních ustanovení bezpochyby do značné míry odstraní v současnosti v praxi obvyklé dohady mezi dublinskými středisky členských států, zda-li dotčená osoba opustila území členských států nebo neopustila a případně na jak dlouhou dobu. Nutno podotknout, že koncept určení odpovědnosti v jednom případě navždy je kritizován poměrně početnou skupinou členských států. Podle názoru autorek příspěvku stojí za zamyšlení argument kritiků,

který říká, že zrušením cesačních klauzulí docílíme situace, kdy odpovědný členský stát bude demotivován k efektivní návratové politice, protože i když docílí návratu osoby, které byla posouzena a pravomocně zamítnuta žádost o azyl, bude tento stát v případě návratu konkrétního cizince na území členských států znovu odpovědný za stejné „kolečko“ se stejnou osobou.

Jako pozitivní lze vnímat i další aspekty návrhu, které povedou ke zjednodušení celého procesu určení odpovědného členského státu a faktickou realizaci transferu do odpovědného členského státu. Jde o razantní zkrácení lhůt pro správní orgány, které vedou řízení o určení odpovědného členského státu, jasné určení, v jakých lhůtách má být rozhodnuto o oprávněm prostředku nebo povinnost žadatele o azyl sdělit veškeré relevantní informace pro určení odpovědného členského státu v samém počátku řízení. Dramatickou výzvou na národní úrovni, a to nejen v České republice, však bude schopnost zajistit proveditelnost těchto změn jak na správní a zejména soudní úrovni, kdy břemeno v podobě tlaku na rychlé rozhodnutí soudů nelze pominout. Zajímavou vnitrostátní otázkou bude stanovená sedmidenní lhůta pro podání žaloby, kdy stejnou lhůtu Ústavní soud v zákoně o azylu zrušil jako neústavní. Připomínáme, že v případě Dublinu IV jde o přímo aplikovatelné nařízení a konkrétně u lhůt nebude zřejmě nutná žádná adaptace do zákona o azylu, jedinou možností pro soudy by tak bylo předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie.

Kladně lze vnímat i opatření, která by měla vést k prevenci a zabránění druhotných pohybů v rámci členských států. Jedná se o zakotvení jasné povinnosti přijmout zpět osoby s udělenou mezinárodní ochranou, které se neoprávněně nacházejí v jiném členském státě, nebo snížení materiálních benefitů v situacích, kdy se osoba nenachází ve státě, kde má povinnost zůstat. Rovněž zakotvení povinností žadatelů a na to navazující sankční opatření jsou obecně vítány, je však nutné návrh podrobit v tomto ohledu revizi a některé aspekty v rámci vyjednávání změnit nebo „dotáhnout“ do v praxi aplikovatelné podoby. Jako příklad lze uvést procesní důsledek neplnění povinností daných Dublínem IV, tj. zamítnutí žádosti v režimu zjevné nedůvodnosti. Ideu považujeme za dobrou, nicméně je třeba jasně stanovit nutnost v takových situacích brát v potaz kritéria daná kvalifikační směrnici (resp. kvalifikačním nařízením) a nepostupovat takto vůči osobě, která splňuje podmínky

pro udělení statusu uprchlíka nebo poživatele doplňkové ochrany. Přičemž o splnění podmínek pro udělení některého z ochranných statusů by měl logicky rozhodovat pouze odpovědný členský stát, což z Dublinu IV není zcela zřejmé.

Obecným problémem celého návrhu je zejména jeho nejednoznačnost. Účel a praktická aplikace některých institutů není zcela zřejmá a návrh umožňuje několikery výklad jednotlivých ustanovení. Je zřejmé, že návrh byl psán narychlo a autoři návrhu neměli dostatek času na „doladění“ některých ustanovení a jejich provázanost, nejen uvnitř návrhu, ale i s ostatními právními akty společného evropského azylového systému.

Ilustrovat to lze například na ustanovení, které uvádí, že žadatel o azyl nemá právo v jiném státě, než ve kterém je povinen setrvat, na materiální benefity kromě neodkladné zdravotní péče. Toto sankční automatické ustanovení je ve zjevném rozporu s návrhem tzv. nejnovější přijímací směrnice, která toto bezpochyby závažné ustanovení co do zásahu do práv žadatele o azyl relativizuje a zavazuje členské státy k povinnosti zajistit základní benefity a možnost je omezit klade na stát značné procesní nároky.

Nejednoznačnost návrhu umocňuje i fakt, že návrh byl předložen v jiném „balíku“ než další návrhy, které by měly komplexně revidovat společný evropský azylový systém. Presah a provázanost všech návrhů jsou značné, což bylo ilustrováno i výše a podtrhuje to i fakt, že kvalifikační a procedurální směrnice přecházejí do podoby nařízení, nedostatky v provázanosti tak nebude možné odstranit transpozicí.

Jako problematické hodnotíme i omezení možnosti odvolat se proti rozhodnutí o transferu, a to pouze z důvodu možného rizika nelidského nebo ponižujícího zacházení anebo porušení práv nezletilých a práv souvisejících s ochranou rodinného života (články 10 až 13 a čl. 18 návrhu). Nicméně návrh neomezuje stávající dikci devatenáctého bodu odůvodnění, ze kterého judikatura Soudního dvora EU¹² dovodila možnost brojit v oprávněm prostředku proti nesprávné aplikaci kritérií daných nařízením. Takže je otázkou, zda-li dojde ke kýženému efektu, tj. snížení počtu podaných opravných prostředků proti rozhodnutím o transferu. Rovněž považujeme za diskutabilní,

¹² Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 7. 6. 2016 ve věci C-63/15 Ghezelbash a rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 7. 6. 2016 ve věci C-155/15 Karim.

jestli je návrh v tomto ohledu souladný se zmíněnou judikaturou Soudu. Na druhou stranu ovšem nic nebrání unijnímu normotvůrci, aby na základě svého uvážení takové změny zakotvil.

3.3 Korektivní alokační mechanismus

Pokud jde o navrhovaný alokační mechanismus, je dostatečně známý postoj vlády ČR a rovněž národního parlamentu, který dlouhodobě a konzistentně odmítá zavedení jakéhokoli mechanismu, který by ustavil systém povinného přerozdělování žadatelů o azyl napříč členskými státy. Uvedené se vztahuje i na v Dublinu IV zaváděný alokační mechanismus.

Nadto demonstrujeme na několika případech problémovost návrhu v části týkající se alokačního mechanismu. Zásadní je, že se předkladatel nepoučil z praktické aplikace dvou *ad hoc* relokačních rozhodnutí, které byly přijaty v září 2015. Dublin IV tak neřeší vynutitelnost rozhodnutí o transferu do členského státu alokace určeného na základě aplikace alokačního mechanismu. Sice jsou navrhovány povinnosti, jako je povinnost být přítomen v členském státě, který je odpovědný, nebo rozhoduje o určení odpovědného členského státu. Obáváme se však, že sankce v návrhu navázané na nesplnění povinností jsou natolik slabé, že žadatel raději bude žít v členském státě svého výběru nelegálně, než aby s ním proběhlo azylové řízení v členském státě, ve kterém být nechce.

Dublin IV alokační mechanismus popisuje v poměrně rozsáhlé sedmé kapitole návrhu, nicméně představit si praktickou aplikaci je poměrně složité a na jednáních v pracovní skupině Radě EU v červnu a červenci 2016 ani Evropská komise detailně nevěděla, jakým způsobem bude systém fungovat, např. navrhovaný registrační systém nebyl vůbec předkladatelem návrhu představen a chyběly odpovědi na praktické otázky členských států (jak bude systém komunikovat, jaké budou finanční náklady apod.).

Navrhovaný systém by měl být zcela automatický, tzn. bude automaticky spuštěn a rovněž bude automaticky rozhodovat o tom, kam který konkrétní žadatel bude alokován. Dánský zástupce v Radě EU systém přirovnal k loterii, s takovým přirovnáním jednoznačně souhlasíme.

Není zřejmé, zda rozhodnutí o alokaci bude rovněž možné napadnout opravným prostředkem podle čl. 28 a zda na rozhodnutí o alokaci platí stejná omezení, která jsou zakotvena v Dublinu IV pro opravné prostředky proti rozhodnutím o přemístění.

4 Závěr

Závěrem pouze krátce – projednávání návrhu Dublinu IV je na pracovní úrovni stále ve svém počátku, takže je možné předpokládat, že se určité problémy podaří vyřešit a text vyjasnit. Za zásadní však považujeme obnovení možnosti realizovat transfery do Řecka, které jsou pozastaveny již od roku 2011 na základě rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci M.S.S. proti Belgii a Řecku (číslo stížnosti: 30696/09). Evropská komise vydává Řecku pravidelně doporučení ke zlepšení národního azylového systému tak, aby transfery mohly být obnoveny. Situace však trvá již 5 let, EU do Řecka investovala nejméně půl miliardy euro, Evropský azylový podpůrný úřad ve spolupráci s dalšími členskými státy poskytuje operativní a expertní podporu a výsledkem stále není obnovení transferů. Podle našeho názoru vrátí Řecko do hry „trojitý Rittberger“ v podobě kvalitního národního azylového systému, aplikace nových prvků z návrhu Dublinu IV a konečně efektivní ochrana vnější hranice, to vše v kombinaci s dobrou návratovou politikou a účinným čerpáním finančních prostředků z unijních fondů.

Neméně důležitým problémem, který si zasluhuje spíše politické řešení, je obnovení důvěry mezi členskými státy. V době krize řada států porušovala unijní schengenské *acquis*, rezignovaly i na své povinnosti z návratové směrnice 2008/115/ES a z dublinského nařízení, a to vše vedlo k narušení této důvěry. Pouze tak, že všichni budou dodržovat dohodnutá pravidla, můžeme Unii prezentovat jako jeden systém, kde ve všech jejích člancích platí stejné regule. Tím vyšleme jasný signál všem, kteří spoléhají na to, že se opět Unie dostane do chaosu, který v ní panoval v roce 2015, že tomu tak rozhodně nebude.

Použitá literatura

EASO. *EUREMA fact finding report* [online]. July, 2012 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/pdfid/52aef8094.pdf>

- EASO. *Quarterly Asylum Report* Quarter 3, 2015 [online]. 2016 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Quarterly-Asylum-Report-2015-Q3.pdf>
- EVROPSKÁ KOMISE. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, 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 (přepřacované znění), COM (2016) 270 final, 2016/0133 (COD) [online]. Brusel, 4. 5. 2016 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/CS/1-2016-270-CS-F1-1.PDF>
- EVROPSKÁ KOMISE. Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka. COM(2015) 286 final [online]. Brusel, 27. 5. 2015 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/proposal_for_a_council_decision_on_provisional_relocation_measures_for_italy_and_greece_cs.pdf
- EVROPSKÁ KOMISE. Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie, Řecka a Maďarska, COM (2015) 451 final [online]. Brusel, 9. 9. 2015 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8c565a77-56ca-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0015.03/DOC_1 & format=HTML & lang=CS & parentUrn=CELEX:52015PC0451
- EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Evropský program pro migraci. Dokument č. 8961/15 [online]. Brusel, 13. 5. 2015 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_cs.pdf
- EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě. Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti. COM(2016) 197 final [online]. Brusel, 6. 4. 2016 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/CS/1-2016-197-CS-F1-1.PDF>

Mimořádné zasedání Evropské rady, 23. dubna 2015 – prohlášení [online]. 23. 4. 2015 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

Resolution on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies. 2015/2660(RSP) [online]. 29. 4. 2015 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660>

Kontakt - e-mail

natasa.chmelickova@mvr.cz, veronika.votockova@mvr.cz

(NE)SOULAD ÚPRAVY VYLUČUJÍCÍ KLAUZULE DEFINICE UPRCHLÍKA DLE ČL. 12 ODS. 2 PÍSM. B) KVALIFIKAČNÍ SMĚRNICE S ÚMLUVOU O PRÁVNÍM POSTAVENÍ UPRCHLÍKŮ

Mgr. et Mgr. Linda Janků

Právnická fakulta, Masarykova univerzita;
Kancelář veřejného ochránce práv

Abstrakt

Príspevok sa zameriava na rozbor časovej limitácie vylučujúcej klauzule definície uprchlíka dle čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice a posouzení jejího souladu s úpravou geografické a časové limitace vylučující klauzule definice uprchlíka dle čl. 1Fb) Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Text dospívá k závěru, že příslušná část ustanovení kvalifikační směrnice je s úmluvou v rozporu.

Klíčová slova

Vylučující klauzule dle čl. 1Fb) Úmluvy o právním postavení uprchlíka; definice uprchlíka; kvalifikační směrnice; mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík.

Abstract

The Article analyses specification of the time limitation included in Art. 12 para 2. let. b) of the Qualification Directive and assesses its accordance with the time and geographical limitation contained in the exclusion clause of a refugee definition under Article 1Fb) of the Refugee Convention. The author comes to a conclusion about incompatibility of the respective Qualification Directive's provision with the Refugee Convention.

Keywords

Exclusion Clause 1Fb) of the Refugee Convention; Definition of Refugee; Qualification Directive; Outside the Country of Refuge Prior to his Admission to that Country as a Refugee.

1 Úvod

Součástí definice uprchlíka obsažené v Úmluvě o právním postavení uprchlíků (dále jen „Ženevská úmluva“) je vylučující klauzule obsažená v čl. 1 F úmluvy, jejímž smyslem je vyloučit z věcného rozsahu úmluvy (a tedy z výhod, které se státy v úmluvě zavázaly uprchlíkům poskytovat) určité kategorie osob, které se dopustily zvláště závažných a zavrženíhodných skutků. Tyto osoby byly tvůrci Ženevské úmluvy pokládány za nehodné mezinárodní ochrany plynoucí z postavení uprchlíka a v zájmu zachování integrity a důvěryhodnosti mezinárodního uprchlického režimu byly proto z definice uprchlíka vyloučeny. Zároveň bylo záměrem tvůrců úmluvy zabránit tomu, aby díky příznání postavení uprchlíka tyto osoby unikly před spravedlností za spáchané skutky.¹ Dle čl. 1 F Ženevské úmluvy se proto ustanovení úmluvy „nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že

- a) se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech;
- b) se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík;
- c) je vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů.“

V rámci práva Evropské unie (dále jen „EU“) je obsah definice uprchlíka vtělen a dále rozveden v textu tzv. kvalifikační směrnice,² která je součástí právní úpravy tvořící Společný evropský azylový systém. Odrazem čl. 1 F Ženevské úmluvy v rámci práva EU je úprava obsažená v čl. 12 kvalifikační směrnice nazvaném „Vyloučení“. Ten ve svém odstavci 2 stanoví,

¹ Viz např. UNHCR. *Conclusions Adopted by the Executive Committee On The International Protection Of Refugees*. No. 102 (LVI) – GENERAL (2005) [online]. Executive Committee – 55th Session, 2005, odst. (i). [cit. 15. 1. 2014]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4b28bf1f2.html>

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany. In: EUR-Lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 4. 7. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1467725154205&uri=CELEX:32011L0095>

že „[s]tátní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti je vyloučen z postavení uprchlíka, existují-li závažné důvody se domnívat, že

- a) se dopustil zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech;
- b) se dopustil vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než byl uznán uprchlíkem, tj. před vydáním povolení k pobytu na základě přiznání postavení uprchlíka. Za vážné nepolitické zločiny lze považovat zvláště kruté činy, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem;
- c) je vinen činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN uvedenými v preambuli a v člancích 1 a 2 Charty OSN.“

V čl. 12 odst. 3 čl. 12 je pak stanoveno, že odstavec 2 se vztahuje též na osoby, které podněcují k páchání zločinů v něm uvedených nebo se na jejich páchání jinak účastní.

Přestože je znění vylučující klauzule ve směrnici do značné míry obdobné jako čl. 1 F Ženevské úmluvy, obsahuje rovněž několik odchylek či rozšíření, která v textu Ženevské úmluvy nenajdeme.³ Jakkoli většina z těchto doplnění *prima facie* neimplikuje odklon od významu textu Ženevské úmluvy, resp. jeho většinově přijímaného výkladu, a pravděpodobně tak nepředstavuje zdroj potenciálního rozporu se závazky členských států plynoucích z Ženevské úmluvy,⁴ poněkud odlišná situace platí v případě čl. 12 odst. 2 písm. b) ohledně vymezení geografické a časové limitace skutku způsobitelného vyvolat aplikaci vylučující klauzule. Pozornost tohoto příspěvku je proto zaměřena právě na rozbor této části ustanovení čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační

³ Dvě z nich nalezneme v ustanovení čl. 12. odst. 2 písm. b), a to jednak ve vztahu ke specifikaci pojmu vážného nepolitického zločinu a dále ke rozvedení časového a geografického omezení spáchání skutku. Zpřesnění zahrnuje rovněž znění čl. 12 odst. 2 písm. c), které oproti textu čl. 1Fc) Ženevské úmluvy vymezuje, že zásady a cíle OSN jsou uvedeny v preambuli a úvodních dvou člancích Charty OSN. Doplněním oproti textu Ženevské úmluvy je rovněž čl. 12 odst. 3, který se vztahuje k formám odpovědnosti za spáchání vymezených skutků.

⁴ Někteří autoři by nicméně s tímto závěrem polemizovali. Blíže k identifikaci rozdílů ve formulaci vylučující klauzule dle čl. 1 F Ženevské úmluvy a čl. 12 odst. 2 kvalifikační směrnice, včetně jejich kritického zhodnocení, srov. např. GUILD, Elspeth; GARLICK, Madeline. Refugee Protection, Counter-Terrorism, and Exclusion in the European Union. *Refugee Survey Quarterly*. 2011, Vol. 29, No. 4, s. 71–77.

směrnice, resp. na výklad pojmu spáchání skutku mimo zemi azylu dříve, než bylo osobě povoleno se tam usadit jako uprchlík dle čl. 1Fb) Ženevské úmluvy.⁵

2 Vzájemný vztah Ženevské úmluvy a evropského azylového acquis

S ohledem na téma příspěvku spočívající v posouzení (ne)souladu úpravy obsažené v kvalifikační směrnici s Ženevskou úmluvou, se jeví žádoucí úvodem krátce předesíť vzájemný vztah obou pramenů.

Ženevská úmluva tvoří základ mezinárodněprávního uprchlického režimu. Jejími signatáři je většina zemí světa a mezi nimi i všechny členské státy Evropské unie. Právní úprava přijatá na úrovni EU v rámci Společného evropského azylového systému z Ženevské úmluvy vychází a explicitně ji označuje za základ mezinárodněprávních závazků členských států EU ve vztahu k uprchlíkům.

Na úrovni primárního práva odkazuje na Ženevskou úmluvu čl. 78 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, který stanoví: „Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení. **Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou** o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami.“ (zvýraznění doplněno)

Dále čl. 18 Listiny základních práv EU⁶, která je rovněž součástí primárního práva EU, stanoví, že „[p]rávo na azyl je zaručeno při dodržování **Ženevské úmluvy** o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951

⁵ Poměrně výrazné kontroverze vzbuzuje rovněž čl. 14 odst. 5 kvalifikační směrnice, který *de facto* přidává další důvody vyloučení osoby z definice uprchlíka nad rámec Ženevské úmluvy. Rozbor tohoto ustanovení nicméně přesahuje zaměření tohoto příspěvku.

⁶ Listiny základních práv Evropské unie, 26. 10. 2012, 2012/C 326/02. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 17. 9. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=CS>

a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie [...]” (zvýraznění doplněno)

Na úrovni sekundárního práva potvrzuje postavení Ženevské úmluvy jako základního stavebního kamene pro výklad a aplikaci kvalifikační směrnice rovněž sama směrnice, a to v několika ustanoveních preambule. Bod 3 preambule stanoví, že Společný evropský azylový systém je **založen na „úplném uplatňování a začlenění“ Ženevské úmluvy.**⁷ Navazující bod 4 pak konstatuje, že „Ženevská úmluva a protokol jsou základem mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků.“ Odkaz na Ženevskou úmluvu dále nalezneme v bodu 23 preambule, podle něhož „[j]e třeba stanovit normy pro definici a obsah postavení uprchlíka, a **aby sloužily jako vodítko** pro příslušné vnitrostátní orgány členských států **při uplatňování Ženevské úmluvy.**“ (zvýraznění doplněno) Toto pojetí dotváří rovněž navazující bod 24 preambule, podle něhož „Je nezbytné zavést společná kritéria uznávání žadatelů o azyl jako uprchlíků ve smyslu článku 1 Ženevské úmluvy.“

Rovněž Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) ve své judikatuře opakovaně potvrdil primát Ženevské úmluvy jako výchozího bodu pro výklad kvalifikační směrnice a uplatňování azylového práva v EU.⁸

3 Geografická a časová limitace spáchání skutku dle čl. 1Fb) Ženevské úmluvy a čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice

Na rozdíl od vylučujících klauzulí dle čl. 1Fa) a 1Fc) Ženevské úmluvy je aplikační rozsah vylučující klauzule dle čl. 1Fb) explicitně časově a geograficky

⁷ Bod 3 preambule kvalifikační směrnice zní: „Evropská rada se na zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 dohodla, že bude pracovat na vytvoření společného evropského azylového systému, založeného na úplném uplatňování a začlenění ženevské Úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 (dále jen „Ženevská úmluva“) ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967 (dále jen „protokol“), čímž potvrdila zásadu nenavracení a zajistila, aby nikdo nebyl vrácen zpět tam, kde by byl vystaven pronásledování.“

⁸ Srov. např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie (velký senát) ze dne 9. 11. 2010. Spolková republika Německo v. B a D. Spojené věci C-57/09 a C-101/09, odst. 77. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 4. 7. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:62009CJ0057&from=EN>

omezen na skutky spáchané osobou „mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík.“ Znění této části čl. 1Fb) představuje na první pohled bezproblémové ustanovení, jehož výklad se zdá být jasný.

Geografické omezení „mimo zemi azylu“ implikuje, že ke spáchání zločinu mělo dojít kdekoli jinde, než na území státu, kde osoba vyhledala mezinárodní ochranu. Nemusí se proto nutně jednat o zemi původu, ve vztahu k níž je v rámci inkluzivní části definice uprchlíka posuzována otázka odůvodněných obav z pronásledování. Dle Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) je jisté pouze to, že se nesmí jednat o zemi azylu, tedy zemi, kde se osoba rozhodla vyhledat ochranu a kde žádá o přiznání postavení uprchlíka.⁹ Časové omezení je pak většinou doktríny, rozhodovací praxe států i UNHCR (srov. dále) vykládáno tak, že ke spáchání skutku muselo dojít před vstupem osoby na území státu azylu, tj. před vstupem do země, kde vyhledala ochranu jako uprchlík.¹⁰

Odlíšný přístup k výkladu tohoto ustanovení je nicméně patrný v kvalifikační směrnici, která časovou a geografickou limitaci vymezuje prostřednictvím spáchání skutku „mimo zemi svého azylu dříve, než byl uznán uprchlíkem, tj. před vydáním povolení k pobytu na základě přiznání postavení uprchlíka.“ Podle tohoto přístupu je časový okamžik spáchání skutku způsobilého vyvolat vyloučení vázán až na vydání rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany. Osoba tak může být vyloučena i za skutek spáchaný již na území státu, kde vyhledala mezinárodní ochranu, a to v době po podání žádosti o mezinárodní ochranu, dokud o ní není pravomocně rozhodnuto.

⁹ UNHCR. *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Geneva, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, 2011, odst. 152. [cit. 5. 7. 2016]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/publications/legal/3d58e13b4/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>. UNHCR. *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1 F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* [online]. 4 September 2003, odst. 16. [cit. 10. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3f5857684.html>

¹⁰ Zvláštní otázku pak představují pokračující či trvající trestné činy, které dle rozhodovací praxe států mohou v určitých případech vyvolat aplikaci vylučující klauzule, i pokud k jejich dokonání či trvání došlo již na území přijímajícího státu. Srov. dále rozsudky Federálního soudu Austrálie ve věcech *Dhayakpa* a *Ovcharuk*, týkající se obchodu s drogami.

První z naznačených výkladů, podle něhož ke spáchání skutku muselo dojít před vstupem osoby na území státu azylu, zastává většina autorů. J. Hathaway a M. Foster se podivují nad tím, že v praxi se projeví rozpory i ohledně zdánlivě tak jednoznačné části ustanovení, jakým je pojem „mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík.“ Dle autorů je zcela zjevné, že je ustanovením myšleno pouze spáchání zločinů mimo zemi, kde osoba vyhledala ochranu jako uprchlík, tedy před jejím vstupem do této země. Plyne to jak z jazykového a systematického výkladu příslušného ustanovení, jehož cílem je reagovat na to, že pro postih obecné kriminality spáchané žadatelem v zemi původu nebo v zemích tranzitu nebude mít přijímající stát jurisdikci a přiznání postavení uprchlíka by tak zabránilo výkonu spravedlnosti. Záměr o zahrnutí pouze skutků spáchaných mimo zemi azylu vedle toho dle autorů jasně vyplývá rovněž z přípravných prací k textu úmluvy.¹¹ Rovněž dle G. Gilberta je třeba pojem „admission as a refugee“ (v českém překladu „povolení usadit se jako uprchlík“) chápat jako pojem vztahující se k fyzické přítomnosti osoby na území státu, tj. již k okamžiku překročení jeho státní hranice. Podle autora je výslovně zřejmé, že se čl. 1Fb) má vztahovat pouze na skutky spáchané mimo území přijímací země předtím, než do ní osoba vstoupila.¹²

Stejně tak C. W. Wouters konstatuje, že je zjevné, že tvůrci Ženevské úmluvy měli v úmyslu u čl. 1Fb) omezit jeho aplikaci pouze na skutky spáchané předtím, než žadatel vstoupil na území přijímajícího státu. Autor dovozuje přímý rozpor čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice s Ženevskou úmluvou. Kvalifikační směrnice podle něj umožňuje širší výklad a aplikaci

¹¹ HATHAWAY, James, C., FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status*. 2. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 544.

¹² Dovojuje zároveň, že přestože tato výslovná geografická a časová limitace je obsažena explicitně pouze v čl. 1Fb), je třeba dovodit, že se stejně tak uplatňuje rovněž vůči skutkům odpovídajícím zbývajícím dvěma vylučujícím klauzulím dle čl. 1Fa) a 1Fc). Dle autora se článek 1 F jako celek se vztahuje ke zločinům spáchaným před vstupem dotyčné osoby na území přijímajícího státu. Blíže srov. GILBERT, Geoff. The Protection of Refugees in International Law post September 11 2001. *Yearbook of International Humanitarian Law*. 2003, vol. 6, s. 404.

příslušné vylučující klauzule než odpovídá Ženevské úmluvě.¹³ Znění kvalifikační směrnice kritizují rovněž E. Guild a M. Garlick, podle nichž dovětek specifikující časovou limitaci dané vylučující klauzule rozšiřuje její znění nad rámec Ženevské úmluvy a umožňuje, aby se vylučující klauzule vztahovala na širší okruh skutků, než odpovídá výkladu Ženevské úmluvy, jmenovitě na skutky spáchané po vstupu osoby na území (ať už před podáním žádosti či poté v rámci čekání na deklaratorní přiznání postavení uprchlíka).¹⁴

Proti výkladu čl. 1Fb) Ženevské úmluvy zaujatému v kvalifikační směrnici se staví rovněž UNHCR. To upozorňuje, že systematika Ženevské úmluvy je taková, že osoby, které se dopustí spáchání vážného nepolitického zločinu již v zemi, v níž vyhledaly ochranu, podléhají trestnímu právu tohoto státu. V případě obzvlášť závažných skutků pak na ně v rámci ustanovení Ženevské úmluvy dopadá její čl. 32 a čl. 33 odst. 2 upravující otázku vyhoštění. Tyto osoby nicméně nespádají pod vylučující klauzuli dle článku 1Fb).¹⁵ Ustanovení obsažené v kvalifikační směrnici dle UNHCR nesprávně vykládá pojem „dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík“ („prior to his admission... as a refugee“). Přiznání postavení uprchlíka je aktem deklaratorním, nikoli konstitutivním,¹⁶ a vymezení časové limitace spáchání skutku

¹³ Autor podporuje výklad, podle něhož pojem „admission“ odkazuje na fyzickou přítomnost uprchlíka na území státu, nikoli na jeho formální žádost o přiznání postavení uprchlíka nebo na to, až bude jeho žádosti vyhověno. To dle něj odpovídá logice, podle níž pokud osoba spáchá zločin již na území přijímajícího státu, podléhá trestnímu právu této země. WOUTERS, Cornelis Wolfram. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement. A legal analysis of the prohibitions on refoulement contained in the Refugee Convention, the European Convention on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention against Torture*. Antwerp – Oxford – Portland: Intersentia, 2009, s. 125.

¹⁴ GUILD, GARLICK, op. cit., s. 72.

¹⁵ UNHCR. *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1 F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*. 2003, odst. 44. [cit. 15. 4. 2015]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>

¹⁶ Srov. též bod 21 preambule kvalifikační směrnice: „Přiznání postavení uprchlíka je deklaratorním aktem.“ Blíže k deklaratorní povaze přiznání postavení uprchlíka srov. např. příslušné ustanovení příručky UNHCR: „A person is a refugee within the meaning of the 1951 Convention as soon as he fulfils the criteria contained in the definition. This would necessarily occur prior to the time at which his refugee status is formally determined. Recognition of his refugee status does not therefore make him a refugee but declares him to be one. He does not become a refugee because of recognition, but is recognized because he is a refugee.“ UNHCR. *Handbook* 2011, op. cit., odst. 28.

proto nelze vázat na okamžik *příznání postavení* uprchlíka, ale je třeba jej vztahovat již na okamžik *vstupu* osoby na území daného státu.¹⁷

Kritiku dovětku obsaženého v kvalifikační směrnici UNHCR vyjádřilo jak v komentáři k textu původní kvalifikační směrnice z roku 2004,¹⁸ tak v připomínkách k návrhu nové kvalifikační směrnice z roku 2011.¹⁹ Znění čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice přitom opakovaně označilo za rozporné se zněním čl. 1Fb) Ženevské úmluvy a zdůraznilo, že tam, kde kvalifikační směrnice obsahuje částečný výklad některého z kritérií vylučující klauzule, který jde nad rámec textu Ženevské úmluvy, je třeba, aby byl takový výklad v souladu s doporučeními a směrnicemi UNHCR. Ty mj. upozorňují na nutnost restriktivního výkladu vylučujících klauzulí definice uprchlíka.²⁰ To čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice nesplňuje.

Lze doplnit, že český překlad Ženevské úmluvy, který používá obrat „dříve než jí bylo **povoleno se tam usadit** jako uprchlík“ (zvýraznění doplněno)

¹⁷ UNHCR. *Background Note* 2003, op. cit., odst. 45. K této argumentaci se přiklání i J. Hathaway a M. Foster, kteří rovněž upozorňují, že uprchlíkem se osoba stává již splněním podmínek definice uprchlíka (zpravidla k tomu dojde okamžikem opuštění země původu), přičemž rozhodnutí státu o přiznání postavení uprchlíka pouze osvědčuje naplnění těchto podmínek. Do té doby je přitom žadatel oprávněn požívat alespoň jádro práv přiznaných uprchlíkům. Obrat použitý ve vylučující klauzuli, který hovoří o „admission to a country as a refugee“ tedy odpovídá tomu, že osoba je přijata (vstoupila) na území tohoto státu jako uprchlík, což je třeba vykládat jako okamžik, kdy vstoupila na území státu, v jehož jurisdikci následně požádala o přiznání postavení uprchlíka. HATHAWAY, FOSTER 2014, op. cit., s. 546.

¹⁸ 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.

¹⁹ Znění čl. 12 odst. 2 písm. b) zůstalo v obou verzích kvalifikační směrnice neměnné, kritika se proto váže jak k první kvalifikační směrnici 2004/83/ES, tak k nyní platnému novému znění kvalifikační směrnice 2011/95/EU.

²⁰ UNHCR. *UNHCR Annotated Comments on the EC 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* [online]. OJ L 304/12, 2005. [cit. 5. 7. 2016], s. 27. Dále srov. UNHCR. *UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted* [online]. COM(2009)551, 21 October 2009. [cit. 5. 7. 2016], s. 12. Dále srov. např. *Summary Conclusions – Exclusion from Refugee Status*. Lisbon Expert Roundtable Global Consultations on International Protection, 3-4 May 2001. UNHCR, Carnegie Endowment for International Peace. 30 May 2001, EC/GC/01/2Track/1, bod 4. [cit. 15. 8. 2016]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/3b38938a4.html>

může implikovat, že je časový okamžik vymezující aplikaci vylučující klauzule vázán až na ukončení formálního řízení, jímž bylo osobě (deklaratorně) přiznáno postavení uprchlíka. V anglické autentické jazykové verzi úmluvy je nicméně použit obrat „prior to his **admission to that country** as a refugee“ (zvýraznění doplněno), což lze spíše přeložit jako „vstup do země“ či „přijetí do země“. Stejně lze přeložit rovněž znění příslušného pojmu ve francouzské autentické jazykové verzi, kde je použit obrat „avant d’y être **admis** comme réfugiés“ (zvýraznění doplněno). To implikuje, že jazykový výklad příslušného ustanovení Ženevské úmluvy odpovídá výkladu, který zastává UNHCR. Český překlad Ženevské úmluvy lze v tomto ohledu pokládat za poněkud zavádějící. Další jazyková nesrovnalost je patrná i v české jazykové verzi kvalifikační směrnice ve srovnání s českým (nikoli autentickým²¹) překladem Ženevské úmluvy²².

Výklad časové a geografické limitace obsažené v čl. 1Fb) zastávaný UNHCR i citovanými autory podporují rovněž záznamy z přípravných prací na textu Ženevské úmluvy. Britský zástupce, k němuž se přidala rovněž Belgie a Nizozemí, při vyjednávání vyjádřil obavu, aby vylučující klauzule dle čl. 1Fb) nebyla aplikována vůči osobám, které se spáchání zločinu dopustily

²¹ Autentickými jazykovými verzemi Ženevské úmluvy jsou verze anglická a francouzská.

²² Zatímco příslušná část čl. 1Fb) Ženevské úmluvy zní v českém překladu „dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík“, čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice obsahuje pojem „dříve, než byli uznáni uprchlíkem“ [...]. V anglické jazykové verzi kvalifikační směrnice nicméně příslušná část ustanovení používá stejnou terminologii jako Ženevská úmluva („admission as a refugee“), totéž platí i pro francouzskou jazykovou verzi směrnice a Ženevské úmluvy („avant d’être admis comme réfugié“, resp. „avant d’y être admis comme réfugiés“). Ze srovnání těchto dalších jazykových verzí směrnice tak plyne, že kvalifikační směrnice neobsahuje explicitní odklon od (autentického) znění Ženevské úmluvy již ve formulaci původní části časové limitace, jež je převzata z textu vylučující klauzule dle čl. 1Fb), jak by mohlo plynout z české jazykové verze, resp. překladu obou dokumentů (pokud se jazykové verze určitého ustanovení práva EU liší, platí, že dotčené ustanovení musí být vykládáno a používáno jednotně na základě verzí vypracovaných ve všech jazycích EU). K výše potenciálnímu rozšíření aplikačního dosahu příslušného ustanovení v kvalifikační směrnici tak došlo až s dovětkem specifikujícím časovou limitaci spáchání skutku nad rámec textu Ženevské úmluvy.

až v zemi azylu²³. Francie, která byla hlavním proponentem zahrnutí vylučující klauzule obsažené v čl. 1Fb) v reakci na tuto obavu zdůraznila, že navrženým ustanovením chce reagovat pouze na zločiny spáchané *před* vstupem žadatele do přijímajícího státu. Na základě této shody pak bylo ustanovení upřesněno z hlediska geografické a časové limitace.²⁴ Tomuto záměru odpovídá rovněž logika vzájemného vztahu čl. 1Fb) a čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy, jež byla dle přípravných prací tvůrci textu zamýšlena tak, že článek 1Fb) reaguje na zločiny spáchané žadatelem před jeho vstupem do země azylu (tj. mimo tuto zemi), zatímco čl. 33 odst. 2 reaguje pouze na ty zločiny, které uprchlík spáchal v zemi, kde se nachází, případně v jiné zemi, v níž byl přijat jako uprchlík.²⁵

Domnívám se, že vymezení časové limitace v čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnici je zároveň i vnitřně nekonzistentní s vymezením geografické limitace v témže ustanovení. Pojem „mimo zemi azylu“ je z hlediska jazykového výkladu zcela jednoznačný, přičemž pokud by se vyloučení mohlo zakládat i na skutku, jehož se osoba dopustila již v zemi azylu, tj. po svém vstupu na území státu, kde vyhledala mezinárodní ochranu, do doby, než bylo o její žádosti rozhodnuto, byla by tím předcházející část ustanovení obsahující geografickou limitaci *de facto* popřena.

Na rozpor čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice se zněním Ženevské úmluvy upozorňuje rovněž manuál pro evropské azylové soudce vydaný Evropským podpůrným úřadem pro otázky azylu (EASO) k tématu vylučujících klauzulí. V něm podaný výklad této části ustanovení čl. 12 odst. 2 písm. b) je přitom poněkud nejednoznačný. Manuál přiznává, že text kvalifikační směrnice se odchyluje od znění Ženevské úmluvy a cituje rovněž

²³ Jak uvedl, ani záměrem čl. 14 odst. 2 Všeobecné deklarace lidských práv nebylo, aby se vztahoval na osoby, které se po udělení azylu dopustily spáchání zločinu v zemi azylu. Obával se však, že bez vyjasnění této otázky ve formulaci navržené do vylučující klauzule Ženevské úmluvy, by mohlo dojít k nepochopení a ustanovení by mohlo být vykládáno tak, že se vztahuje i na skutky spáchané v zemi, kde osoba žádá o přiznání postavení uprchlíka. Viz *United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-ninth Meeting*. A/CONF.2/SR.29, 28 November 1951. [cit. 6. 7. 2016]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae68cdf4.html>

²⁴ Tamtéž.

²⁵ Srov. UNHCR. *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*. 1990, s. 246. [cit. 20. 6. 2016]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/53e1dd114.html>

stanovisko UNHCR, které přijaté znění kvalifikační směrnice kritizuje. Nevychází však z toho přímo žádný závěr. Bez bližšího vysvětlení pouze konstatuje, že příslušné ustanovení směrnice má být vykládáno s ohledem na obvyklý význam pojmu „přijetí za uprchlíka“ („admission as a refugee“). Ve vztahu k tomuto pojmu přitom manuál na jedné straně odkazuje na výklad UNHCR, podle něhož se jedná o fyzickou přítomnost osoby v zemi, kde žádá o mezinárodní ochranu, na straně druhé pak konstatuje, že dle kvalifikační směrnice je tímto pojmem myšlen okamžik vydání povolení k pobytu na základě udělení mezinárodní ochrany. Vedle toho manuál uvádí, že v souladu s kvalifikační směrnicí je pojmem „mimo zemi svého azylu“ myšlena země původu či jakákoli jiná třetí země, avšak nikoli země, kde osoba žádá o mezinárodní ochranu. Ve vztahu k výkladu časové limitace však uvádí, že činy spáchané na území země azylu (tedy země, kde osoba žádá o mezinárodní ochranu), ale před „přijetím za uprchlíka“, mohou být důvodem pro aplikaci vylučující klauzule.²⁶ Rovněž z manuálu je tedy patrný určitý vnitřní rozpor vymezení časové limitace dle kvalifikační směrnice s limitací geografickou.²⁷

Tato otázka byla diskutována rovněž v rámci školení k manuálu pořádanému EASO,²⁸ jehož se autorka tohoto příspěvku zúčastnila. V rámci diskuze vyplynula shoda přednášejících i účastníků (soudců a školitelů soudců z jednotlivých členských zemí EU) na tom, že uvedený dovětek vymezující časovou limitaci v čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice je problematický s ohledem na možný nesoulad s Ženevskou úmluvou, i s ohledem na vnitřní logický rozpor s vymezením geografické limitace dané vylučující klauzule. Tato otázka tak z hlediska výkladu představuje jistou „šedou zónu“, kdy záleží na soudci, jakým způsobem k aplikaci časové (a geografické) limitace

²⁶ European Asylum Support Office. *Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive (2011/95/EU). A Judicial Analysis* [online]. 2016, s. 25. [cit. 5. 7. 2016], s. 25–26.

²⁷ Nad tímto problémem se pozastavují rovněž J. Hathaway a M. Foster, podle nichž je zarážející, že některé země dospívají k výkladu, podle něhož je možné spáchat zločin „mimo zemi azylu“, i když je spáchán na území země azylu. Srov. HATHAWAY, FOSTER 2014, op. cit., s. 545.

²⁸ Jednalo se o „Workshop for Judicial Trainers on Implementing the Judicial Analysis on Exclusion in National Professional Development Measures“ pořádaný ve dnech 29.–30. září 2016 v sídle EASO ve Vallettě (Malta).

dané vylučující klauzule přistoupí. Účastníci se shodli, že by bylo vhodné se v této věci, pokud před některým soudem členského státu vyvstane, obrátit na Soudní dvůr Evropské unie s předběžnou otázkou.

3.1 Praxe států

Dostupná rozhodovací praxe států (zejm. jejich vrcholných soudů) k dané otázce není příliš bohatá, protože otázka geografické a časové limitace dle čl. 1Fb) vyvstává jako samostatné téma pouze v malé části případů týkajících se aplikace vylučující klauzule. V naprosté většině rozhodovaných případů se skutkové okolnosti týkají situací, kdy ke spáchání relevantních skutků došlo mimo zemi azylu předtím, než osoba přišla na území státu a požádala zde o mezinárodní ochranu. V těch případech, kdy se soudy otázkou vymezení geografické a časové limitace dle čl. 1Fb) přímo zabývaly a jež jsou uvedeny níže, lze nicméně rovněž vysledovat spíše příklon k výše naznačenému výkladu zastávanému UNHCR a doktrínou.

Zajímavým způsobem se k problému vyjádřil australský Vrchní soud v případě Singh. Podstatou sporu byla otázka, zda je pojem „admission as a refugee“ dle čl. 1Fb) třeba vykládat jako přiznání postavení uprchlíka. Žadatel argumentoval, že vůči němu nemůže být uplatněna vylučující klauzule, neboť v zemi nebyl přijat jako uprchlík (o naplnění inkluzivní části definice uprchlíka nikdy nebylo rozhodnuto, neboť správní orgán rovnou aplikoval vylučující klauzuli), ale připlul ilegálně jako dezertér z lodi. Vrchní soud však tuto argumentaci odmítl a konstatoval, že pojem „admission as a refugee“ je třeba vykládat jako okamžik vstupu dané osoby do země.²⁹

V Austrálii je tento výklad nyní i součástí vnitrostátního vymezení vylučující klauzule dle čl. 1 F Ženevské úmluvy, která je promítnuta do § 5H odst. 2 zákona o migraci (Migration Act 1958). Zde je vylučující klauzule dle čl. 1Fb) formulována tak, že osoba spáchala „vážený nepolitický zločin před příchodem do Austrálie.“³⁰

²⁹ Rozsudek Vrchního soudu Austrálie (*High Court of Australia*) ze dne 7. 3. 2002 ve věci Singh v. Minister for Immigration and Multicultural Affairs, [2002] HCA 7, odst. 5, 80. [cit. 28. 7. 2016]. Dostupné z: <https://jade.io/article/68374>

³⁰ Srov. § 5H odst 2 písm. b): „the person committed a serious non-political crime before entering Australia“ Migration Act 1958 (Act No. 62 of 1958, as amended. Compilation No. 131). [cit. 24. 8. 2016]. Dostupné z: <https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A07412>

Otázkou výkladu časové a geografické limitace v čl. 1Fb) Ženevské úmluvy se zabýval rovněž kanadský Federální odvolací soud v případě bratrů Li z roku 2010.³¹ Spornou v daném případě byla otázka, zda má na možnou aplikaci vylučující klauzule vliv skutečnost, že osoba ihned po svém vstupu na území Kanady nepodala žádost o mezinárodní ochranu, ale učinila tak až (v daném případě o několik let) později. Žadatel prosazoval výklad, podle něhož v tomto případě nevstoupil na území Kanady jako uprchlík, jak odpovídá znění dané vylučující klauzule, a ta se na něj proto nevztahuje. Kanadský soud takový výklad odmítl a konstatoval, že podání žádosti o přiznání postavení uprchlíka až (delší dobu) po vstupu a na území, nemá na možnost aplikace vylučující klauzule vliv.³² Rozhodnou je pouze skutečnost, že osoba žádost (ať už v jakémkoli časovém okamžiku) podala, čímž je otevřen prostor pro to, aby byla posouzena rovněž případná aplikace vylučující klauzule.³³ Soud však považoval za jednoznačné, že ke spáchání skutků, pro něž je možno přistoupit k vyloučení dle čl. 1Fb), muselo dojít mimo území Kanady předtím, než osoba na území Kanady přicestovala – výklad tohoto aspektu vylučující klauzule označil za jednoznačný (resp. nevyvolávající žádné problémy).³⁴

Rovněž judikatura Francie se (před přijetím a transpozicí první kvalifikační směrnice z roku 2004) na základě rozhodnutí Státní rady z roku 1998 přiklonila k výkladu, podle něhož skutky, které byly spáchány již na území země, kde osoba požádala o mezinárodní ochranu, nemohou být relevantní pro aplikaci vylučující klauzule dle čl. 1Fb).³⁵

³¹ Rozsudek Federálního soudu Kanady (*Federal Court of Canada*) ze dne 17. 3. 2010 ve věci Canada (Citizenship and Immigration) v. Li, 2010 FCA 75. [cit. 12. 7. 2016]. Dostupné z: <http://decisions.fca-caf.gc.ca/fca-caf/decisions/en/item/36742/index.do>

³² Opačný výklad by vedl k absurdnímu důsledku, kdy by bylo možno vylučující klauzuli aplikovat pouze na osoby, které podají žádost ihned na hraničním přechodě, příp. ji podaly ještě v zahraničí. Takový výklad by byl dle soudu v rozporu se smyslem vylučující klauzule v Ženevské úmluvě i úmyslem kanadského zákonodárce.

³³ Srov. rozsudek Federálního soudu Kanady, Canada (Citizenship and Immigration) v. Li 2010, op. cit., odst. 23-28.

³⁴ Tamtéž, odst. 26.

³⁵ Srov. Rozsudek Státní rady (*Conseil d'État*) ze dne 25. září 1998, 165525, Rajkumar, citováno v RIKHOF, Joseph. *The Criminal Refugee: The Treatment of Asylum Seekers with a Criminal Background in International and Domestic Law*. Human Rights Series Vol. 3. Dordrecht: Republic of Letters Publishing, 2012, s. 325. Blíže srov. též KAPFERER, Sibylle. Exclusion Clauses in Europe – A Comparative Overview of State Practice in France, Belgium and the United Kingdom. *International Journal of Refugee Law*. 2000, č. 12 (suppl. 1), Special Issue, s. 199.

V rozhodovací praxi Austrálie byla posuzována rovněž otázka pokračujících trestných činů ve světle čl. 1Fb) Ženevské úmluvy. Federální soud Austrálie v případě Ovcharuk dospěl k závěru, že pro účel vyloučení z definice uprchlíka je možné posuzovat rovněž tzv. pokračující trestné činy, jejichž část byla provedena v zemi původu a byly dokonány (resp. bylo v něm pokračováno) na území státu azylu. V daném případě se jednalo o obchod s drogami, kdy žadatel pašoval velké množství heroinu z Ruska do Austrálie.³⁶ Soud se přitom odkázal na případ Dhayakpa z roku 1995, jenž se vyznačoval podobnými okolnostmi (pokračující trestný čin obchodu s drogami). Federální soud zde konstatoval, že skutková podstata trestného činu byla naplněna ještě mimo území Austrálie, kdy osoba uzavřela zločinné spolčení za účelem pašování drog na území Austrálie. Trestný čin a jeho důsledky poté pokračovaly i na území Austrálie poté, co osoba vstoupila na její území. Soud konstatoval, že pro možnost aplikace vylučující klauzule nehraje roli, že byl skutek spáchán jak mimo území Austrálie, tak již na něm.³⁷

Vedle pokračujících trestných činů, kde lze konstatovat, že skutková podstata trestného činu byla naplněna ještě mimo území země azylu předtím, než na ni osoba vstoupila, je zajímavou výkladovou otázkou rovněž případ, kdy se osoba se dopustila spáchání skutku již v zemi azylu, avšak jedná se o trestný čin, jehož následky se projeví primárně v zahraničí (například podpora teroristické organizace ke spáchání útoku v zahraničí). Takový případ rozhodovala francouzská odvolací komise pro věci uprchlíků (*Commission des Recours des Réfugiés*, CRR³⁸) v roce 2005 a dospěla k závěru, že sice není možné vylučující klauzuli aplikovat na skutky spáchané již na území Francie po příchodu daného žadatele, avšak o její aplikaci je možné uvažovat v těch případech, kdy osoba spáchala skutky ve prospěch trestné činnosti prováděné

³⁶ Rozsudek Federálního soudu Austrálie (*Federal Court of Australia*) ze dne 16. 10. 1998 ve věci Igor Ovcharuk v. Minister for Immigration & Multicultural Affairs, 1314 FCA. [cit. 2. 7. 2016]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/44030e674.html>

³⁷ Rozsudek Federálního soudu Austrálie (*Federal Court of Australia*) ze dne 25. 10. 1995 ve věci Tenzin Dhayakpa v. The Minister for Immigration and Ethnic Affairs, FED No. 942/95, odst. 28-29. [cit. 2. 7. 2016]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b6e28.html>

³⁸ Komise byla od ledna 2008 nahrazena Národním soudem pro otázky azylu (*Cour nationale du droit d'asile*).

primárně v zahraničí.³⁹ Takový výklad sice respektuje geografickou limitaci vylučující klauzule (ke spáchání trestného činu – či jeho dokonání – by mělo dojít v zahraničí), avšak jeví se být v rozporu s limitací časovou⁴⁰.

4 Závěrečné zhodnocení

Z výše uvedeného vyplývá, že jazykový, systematický i teleologický výklad vylučující klauzule dle čl. 1Fb) směřují k interpretaci, s níž je znění příslušné vylučující klauzule dle čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice v rozporu. K tomuto závěru dospívají prakticky všichni nejvýznamnější představitelé doktríny, UNHCR a podporu mu poskytují rovněž záznamy z přípravných prací na textu Ženevské úmluvy. Rovněž z dostupné rozhodovací praxe států (zejména mimo EU, příp. v rámci EU před transpozicí první kvalifikační směrnice z roku 2004) vyplývá, že soudy se k výkladu časové a geografické limitace zakotvené v čl. 1Fb) staví z většiny způsobem, s nímž je příslušná specifikace časové limitace v kvalifikační směrnici v rozporu.

Souhrn těchto skutečností opodstatňuje závěr, podle něhož je dovětek obsažený v čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice, jenž pod pojmem „dříve, než byl uznán uprchlíkem“ rozumí „před vydáním povolení k pobytu na základě přiznání postavení uprchlíka“, v rozporu s Ženevskou úmluvou. Členské státy EU se tak aplikací tohoto ustanovení kvalifikační směrnice mohou dopustit porušení svých závazků plynoucích z Ženevské úmluvy, neboť na jeho základě mohou přistoupit k vyloučení širší skupiny osob, než odpovídá čl. 1Fb) Ženevské úmluvy. Situaci přitom komplikuje fakt, že uplatnění vylučující klauzule definice uprchlíka je jak podle Ženevské úmluvy, tak podle směrnice mandatorní⁴¹.

³⁹ V daném případě se jednalo o podporu činnosti teroristické organizace v podobě pašování zbraní a padělání dokumentů, jehož se žadatel sice dopustil již na území Francie, avšak ve prospěch aktivit dané organizace prováděných primárně v zahraničí, v daném případě v Alžírsku. Srov. Commission des Recours des Réfugiés, 26. října 2005, 399706, K. Citováno v RIKHOF 2012, op. cit., s. 325.

⁴⁰ Lze nicméně uvažovat o situaci, kdy by časová limitace nedopadala na případy osob, které v době vstupu na území země azylu nebyly uprchlíky v tom smyslu, že důvody pro podání žádosti o mezinárodní ochranu nastaly až během jejich pobytu na území daného státu (tzv. uprchlíci *sur place*, blíže srov. čl. 5 kvalifikační směrnice). Pro tyto případy (které ovšem v praxi budou vyvstávat poměrně zřídka) se výklad čl. 1Fb) zdá být poněkud nejednoznačný.

⁴¹ Čl. 12 odst. 2 kvalifikační směrnice uvádí, že vymezené osoby „jsou vyloučeny“. V tom je rozdíl např. oproti výše zmíněnému čl. 14 odst. 5 kvalifikační směrnice, který uvádí, že se státy „mohou rozhodnout“ postavení uprchlíka nepřiznat.

V případě rozporu textu kvalifikační směrnice s Ženevskou úmluvou je třeba vyjít z výše naznačeného vztahu Ženevské úmluvy a kvalifikační směrnice. Lze se domnívat, že příslušné ustanovení kvalifikační směrnice v podobě dovětku specifikujícího časovou limitaci skutku dle příslušné vylučující klauzule je v případě rozporu s Ženevskou úmluvou neplatné. Je tomu tak z důvodu jeho rozporu s výše zmíněným čl. 78 odst. 1 Smlouvy o fungování EU a čl. 18 Listiny základních práv EU, které soulad evropského azylového *acquis* s Ženevskou úmluvou vymezují a garantují.

V každém případě lze pokládat za vhodné, aby o dané výkladové otázce bylo rozhodnuto Soudním dvorem EU v rámci řízení o předběžné otázce. Bude zajímavé sledovat, zda v budoucnu některý ze soudů členských států EU k položení této předběžné otázky přistoupí a jak se v takovém případě k tomuto problému postaví Soudní dvůr EU.

Použitá literatura

Monografie

HATHAWAY, James, C., FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status*. 2. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, 693 s. ISBN 978-1-107-01251-6.

RIKHOF, Joseph. *The Criminal Refugee: The Treatment of Asylum Seekers with a Criminal Background in International and Domestic Law. Human Rights Series*, vol. 3. Dordrecht: Republic of Letters Publishing, 2012, 615 s. ISBN 9789089791122.

WOUTERS, Cornelis Wolfram. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement. A legal analysis of the prohibitions on refoulement contained in the Refugee Convention, the European Convention on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention against Torture*. Antwerp – Oxford – Portland: Intersentia, 2009, 638 s. ISBN 978-90-5095-876-9.

Článek v časopise

GILBERT, Geoff. *The Protection of Refugees in International Law* post September 11 2001. *Yearbook of International Humanitarian Law*. 2003, vol. 6, s. 389-408.

GUILD, Elspeth; GARLICK, Madeline. Refugee Protection, Counter-Terrorism, and Exclusion in the European Union. *Refugee Survey Quarterly*. 2011, Vol. 29, No. 4, s. 63–82.

KAPFERER, Sibylle. Exclusion Clauses in Europe – A Comparative Overview of State Practice in France, Belgium and the United Kingdom. *International Journal of Refugee Law*. 2000, č. 12 (suppl. 1), Special Issue, s. 195–221.

Elektronické prameny

European Asylum Support Office. *Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive (2011/95/EU). A Judicial Analysis* [online]. 2016. [cit. 5. 7. 2016]. Dostupné z: <https://www.easo.europa.eu/training-quality/courts-and-tribunals>

Migration Act 1958 (Act No. 62 of 1958, as amended. Compilation No. 131). [cit. 24. 8. 2016]. Dostupné z: <https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A07412>

Summary Conclusions – Exclusion from Refugee Status. Lisbon Expert Roundtable Global Consultations on International Protection, 3-4 May 2001. UNHCR, Carnegie Endowment for International Peace. 30 May 2001, EC/GC/01/2Track/1. [cit. 15. 8. 2016]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/3b38938a4.html>

UNHCR. *UNHCR Annotated Comments on the EC 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 (OJ L 304/12 of 30. 9. 2004)*. 28 January 2005. [cit. 5. 7. 2016]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html>

UNHCR. *UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted, (COM(2009)551, 21 October 2009)*. 29 July 2010. [cit. 5. 7. 2016]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>

UNHCR. *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1 F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*. 2003. [cit. 15. 4. 2015]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>

- UNHCR. *Conclusions Adopted by the Executive Committee On The International Protection Of Refugees*. No. 102 (LVI) – GENERAL (2005) [online]. Executive Committee – 55th Session, 2005. [cit. 15. 1. 2014]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4b28bf1f2.html>
- UNHCR. *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1 F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* [online]. 4 September 2003, odst. 16. [cit. 10. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3f5857684.html>
- UNHCR. *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Geneva, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, 2011. [cit. 5. 7. 2016]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/publications/legal/3d58e13b4/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>
- United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: *Summary Record of the Twenty-ninth Meeting*. A/CONF.2/SR.29, 28 November 1951. [cit. 6. 7. 2016]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae68cdf4.html>
- UNHCR. *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*. 1990. [cit. 20. 6. 2016]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/53e1dd114.html>

Judikatura

- Rozsudek Federálního soudu Austrálie (*Federal Court of Australia*) ze dne 16. 10. 1998 ve věci Igor Ovcharuk v. Minister for Immigration & Multicultural Affairs, 1314 FCA. [cit. 2. 7. 2016]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/44030e674.html>
- Rozsudek Federálního soudu Austrálie (*Federal Court of Australia*) ze dne 25. 10. 1995 ve věci Tenzin Dhayakpa v. The Minister for Immigration and Ethnic Affairs, FED No. 942/95, odst. 28-29. [cit. 2. 7. 2016]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b6e28.html>
- Rozsudek Vrchního soudu Austrálie (*High Court of Australia*) ze dne 7. 3. 2002 ve věci Singh v. Minister for Immigration and Multicultural Affairs, [2002] HCA 7, odst. 5, 80. [cit. 28. 7. 2016]. Dostupné z: <https://jade.io/article/68374>

Rozsudek Federálního soudu Kanady (*Federal Court of Canada*) ze dne 17. 3. 2010 ve věci Canada (Citizenship and Immigration) v. Li, 2010 FCA 75. [cit. 12. 7. 2016]. Dostupné z: <http://decisions.fca-caf.gc.ca/fca-caf/decisions/en/item/36742/index.do>

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie (velký senát) ze dne 9. 11. 2010. Spolková republika Německo v. B a D. Spojené věci C-57/09 a C-101/09. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 4. 7. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:62009CJ0057 & from=EN>

Právní předpisy

Listina základních práv Evropské unie, 26. 10. 2012, 2012/C 326/02. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 17. 9. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT & from=CS>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 4. 7. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1467725154205 & uri=CELEX:32011L0095>

Kontakt - e-mail

linda.janku@law.muni.cz

K NĚKTERÝM OTÁZKÁM SOUDNÍHO PŘEZKUMU ZAJIŠTĚNÍ CIZINCŮ ZA ÚČELEM JEJICH PŘEDÁNÍ PODLE TZV. DUBLINSKÉHO NAŘÍZENÍ

JUDr. Lukáš Hlouch, Ph.D., Mgr. Bc. Petra Pimková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita; Krajský soud v Brně

Abstrakt

Cílem tohoto příspěvku je poskytnout aktuální pohled do problematiky řízení o zajištění cizinců za účelem jejich předání do jiného členského státu EU. Příspěvek vychází z výkladu platné právní úpravy obsažené v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 (tzv. „Dublinské nařízení“) a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů, přičemž upozorňuje na relevantní judikaturu správních soudů i mezinárodních soudních orgánů ochrany práva. V závěru příspěvku autoři předkládají kritiku současné právní úpravy a náměty de lege ferenda k její možné novelizaci.

Klíčová slova

Zajištění; přijetí zpět; dublinské řízení; správní soudnictví; non-refoulement; systematické nedostatky.

Abstract

The scope of this contribution is to introduce an actual view of the problems resulting from detention of refugees for the purposes of their transfer to the competent member state of EU in so called Dublin proceedings. This contribution is based on the analysis of valid law (Dublin regulation, the Code on Residence of Foreigners). It also concentrates on matters of relevant case law issued by Supreme Administrative Court and international courts. Main attention is paid to the problems of crucial legal aspects to be resolved by the administrative courts (exemptions from general legal framework of judicial proceedings, interpretation of important provisions

of Dublin regulation, preliminary question etc.). As a conclusion the authors try to offer some critical ideas and proposals for amendments of the contemporary legal regulation of this matter.

Keywords

Detention; Take Back; Dublin Proceedings; Judicial Administrative Review; Non-Refoulement; Systemic Flaws.

Úvod

Otázka zajišťování cizinců podle tzv. Dublinského nařízení (dále také „nařízení Dublin III“)¹ se stala v poslední době problémem diskutovaným jak v odborném, tak i mediálním prostředí. Následkem toho se stal předmětem pozornosti i problém soudního přezkumu zajišťování cizinců v tomto právním režimu, který vykonávají soudy ve správním soudnictví.² Jakkoliv tato agenda nepředstavuje v portfoliu českých správních soudů z globálního pohledu kvantitativně významné postavení, nabyla na důležitosti v kontextu tzv. migrační krize, které čelí Evropská unie přibližně od poloviny roku 2015. Fenomén migrační krize má nepochybně svůj sociální, ekonomický, politický a lidský rozměr. Orgány veřejné moci jsou ovšem při jeho řešení povinny zejména vycházet z jeho rozměru právního, tedy aplikovat právní rámec pravidel, která byla přijata na národní, evropské (tzn. unijní) a v neposlední řadě i mezinárodní úrovni. Tím spíše právě správní soudy nemohou přihlížet k politickým trendům v otázkách řešení migrační krize, neboť soud

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 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. V médiích je však často odkazováno jako tzv. dublinská dohoda či dublinské dohody, což sice poukazuje na historii společného evropského azylového systému (tzv. SEAS), ale neodráží to pravou povahu této právní regulace (přímo použitelná pravidla aplikovatelná přednostně před zákonem). Na počátku vzniku dublinského systému stála tzv. Úmluva o posouzení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství (tzv. Dublinská úmluva). Dublinská úmluva vstoupila v platnost dne 1. 9. 1997 a jejími smluvními stranami se staly všechny někdejší členské státy EU, a také Norsko a Island.

² Jedná se o specializované samosoudce krajských soudů a Nejvyšší správní soud v režimu zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále také „s. ř. s.“). Je třeba podotknout, že adjektivum „specializovaný“ znamená specializaci soudce na celou oblast správního soudnictví, nikoliv specializaci pouze na cizineckou agendu.

nehraje „politickými kartami“, ale právními argumenty opřenými o uznávané prameny práva. V tomto ohledu je třeba vnímat jako velice problematické, jakým způsobem bylo některými státy EU na politické úrovni nakládáno s nařízením Dublin III, ačkoliv toto nařízení po celou dobu migrační krize představuje platný a účinný právní rámec pro určení členského státu příslušného k projednání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Na druhé straně je třeba vnímat i hlas nevládních organizací zabývajících se problematikou lidských práv a jejich dodržováním ze strany členských států EU v kontextu migrační krize.

ČR není z pohledu uprchlíků cílovou destinací, nýbrž ve valné většině případů pouze tranzitní zemí, kterou dosti často ani nezamýšleli projíždět. Cílovými státy jsou zejména Spolková republika Německo, Francie, Finsko, Švédsko a Spojené království Velké Británie a Severního Irska (tzv. Velká Británie). Mezi důvody, proč uprchlíci obvykle nemíří do ČR, je povědomí o restriktivním přístupu příslušných orgánů k udělování azylu a v neposlední řadě právě dodržování nařízení Dublin III.

Cílem tohoto příspěvku je pojednat základní právní problémy týkající se zajišťování cizinců, a to z pohledu správních soudů. Příspěvek má ambici předestřít čtenáři ty problémy, které autoři prakticky působící ve správním soudnictví vnímají jako klíčové z hlediska nastavení právní úpravy, nikoliv tedy ty problémy, které za klíčové považuje mediální diskurs. Zároveň je třeba podotknout, že na některé otázky jsou v době tvorby tohoto příspěvku hledány odpovědi na úrovni rozhodování Nejvyššího správního soudu, eventuálně Soudního dvora EU (dále jen „SDEU“), a proto je skromnou ambicí autorů přispět do diskuse svými názory na řešení těchto problémů i z hlediska legis ferendae.³

³ Vhodnost zařazení přezkumu cizineckých věcí do systému správního soudnictví je v současné době velmi diskutovaným tématem, a to mj. i v kontextu tzv. migrační krize. Viz k tomu např. KRÁLOVÁ, Alžbeta; JURNÍKOVÁ, Jana. Komu svěčit posuzování a přezkum žádostí o mezinárodní ochranu? Časopis pro právní vědu a praxi. 2016, č. 2, s. 131 a násl.

1 Právní rámec zajištění cizince za účelem předání

1.1 Mezinárodní právní úprava

Právní úprava vychází ze základních zásad mezinárodního uprchlického práva, jak byly zakotveny v průběhu 20. století ve smluvních instrumentech přijatých na bázi Organizace spojených národů a Rady Evropy. Základem této právní úpravy je bezesporu Úmluva o právním postavení uprchlíků z 28. července 1951 (tzv. Ženevská úmluva) ve znění New Yorského protokolu z 31. ledna 1967. Ta definuje status uprchlíka, jakož i základní zásady zacházení s osobami v tomto postavením, přičemž její účinky dále modifikuje evropské komunitární právo. Z klíčových ustanovení této úmluvy pro otázky zajištění je třeba zmínit především tyto zásady: zákaz diskriminace (čl. 3 Ženevské úmluvy), právo svobodného přístupu k soudům (čl. 16 Ženevské úmluvy), zásada nezbytnosti uplatnění opatření omezujících osobní svobodu (svobodu pohybu) uprchlíků na území členských států a konečně zřejmě nejpodstatnější zásadu tzv. non-refoulement, tedy princip, podle něhož žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení (čl. 33 Ženevské úmluvy).

Druhý významný smluvní instrument představuje již evropský nástroj ochrany lidských práv a svobod, konkrétně Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod⁴ (dále jen „Úmluva“). Základní ustanovení této Úmluvy vztahující se k ochraně osobní svobody (svobody pohybu) se logicky vztahují i k problematice zajištění cizince za účelem jeho předání do jiného členského státu EU. V tomto ohledu je základem čl. 5 odst. 1 písm. b) Úmluvy, který stanoví, že *„každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost.“* Svobody lze zbavit pouze v Úmluvou předvídaných případech a pouze tehdy, stane-li se tak v souladu s řízením stanoveným zákonem. Za jeden z přípustných důvodů pro omezení či zbavení svobody Úmluva uvádí zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby proto, že se nepodrobila rozhodnutí vydanému soudem podle zákona, nebo proto, *„aby bylo zaručeno splnění povinnosti stanovené*

⁴ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhl. pod č. 209/1992 Sb.).

zákonem. “Již z tohoto ustanovení vyplývá direktiva tzv. výhrady zákona, tedy imperativ, že osoba může být omezena na své osobní svobodě jen v zákonem stanovených případech a za účelem, který zákon stanoví.⁵ K podmínkám zajištění se přímo vztahuje další klíčové ustanovení Úmluvy, a to čl. 3 Úmluvy, který lakonicky stanoví, že „[n]ikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu“. Pokud by zajištění osoby cizince bylo spojeno s důsledky předvídanými v čl. 3 Úmluvy, bylo by v rozporu s lidskoprávními závazky členských států, které jsou zároveň signatáři Úmluvy, resp. standard ochrany zaručený Úmluvou přejímá EU do svého právního systému jako určitou minimální úroveň ochrany, kterou evropské právo v určitých oblastech zvyšuje. Jedná-li se o zajištění celých rodin cizinců, je třeba poukázat na čl. 8 Úmluvy, který zaručuje respekt smluvních stran k rodině jednotlivce a jeho soukromí. Konkrétně stanoví, že „[k]aždý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“ Projevy tohoto článku Úmluvy v problematice zajišťování cizinců mají za následek povinnost členských států respektovat jednotu rodiny tím, že jsou její členové ubytováni společně v zařízeních, a tato zařízení musí umožňovat alespoň základní realizaci potřeb rodinného života cizinců, což samozřejmě s sebou nese nezbytnost určitého sociálního zázemí a dostupnost služeb, které rodina potřebuje.

Třetím důležitým mezinárodněprávním smluvním instrumentem, který hraje z hlediska standardů zajištění důležitou úlohu, je Úmluva o ochraně práv dítěte.⁶ Nosnou ideou zvýšení standardů ochrany dětí je myšlenka, že zájem a blaho dítěte by mělo být sledováno a upřednostňováno při veškerých mocenských zásazích orgánů veřejné moci vůči jednotlivci a rodině. Podle čl. 37 Úmluvy o právech dítěte mj. platí, že státy, které jsou smluvní stranou

⁵ Zajištění musí být vždy v souladu se zákony, Ústavou a Listinou a v neposlední řadě s Úmluvou, již je ČR vázána. Viz k tomu např. náleze Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, kde byla posuzována ústavnost § 124 a násl. zákona o pobytu cizinců, přičemž návrh na zrušení této právní úpravy byl Ústavním soudem zamítnut.

⁶ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právech dítěte, vyhl. pod č. 104/1991 Sb.

úmluvy, zabezpečí, aby žádné dítě nebylo podrobeno mučení nebo jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání a aby žádné dítě nebylo nezákonně nebo svévolně zbaveno svobody. Zatčení, zadržení nebo uvěznění dítěte se provádí v souladu se zákonem a používá se pouze jako krajní opatření a na co nejkratší možnou dobu. Povinností smluvních stran je dále zajistit, aby s každým dítětem zbaveným svobody bylo zacházeno s lidskostí a s úctou k vrozené důstojnosti lidské bytosti a způsobem, který bere ohled na potřeby osoby daného věku. Především musí být každé takové dítě umístěno odděleně od dospělých, ledaže by se uvážilo, že neoddělovat je od dospělých je v jeho vlastním zájmu, a s výjimkou závažných okolností musí mít právo udržovat písemný a přímý styk se svou rodinou. Nadto musí být zajištěno, aby mělo každé dítě zbavené svobody právo okamžitého přístupu k právní nebo jiné odpovídající pomoci, jakož i právo odvolávat se k soudu nebo jinému pravomocnému, nezávislému a nestrannému orgánu proti rozhodnutí o odnětí svobody, s čímž souvisí též právo na přijetí neodkladného rozhodnutí.

1.2 Evropská právní úprava (právo EU)

Právní rámec institutu zajištění cizince vymezený právem EU vychází v první řadě z Listiny základních práv EU⁷, která byla na základě tzv. Lisabonské smlouvy inkorporována do primárního práva EU (od 1. 12. 2009) a která zakotvuje mj. základní právo na důstojnost člověka, osobní svobodu, jakož i právo na azyl. Gros konkrétní právní úpravy ovšem obsahuje již sekundární právo EU, konkrétně směrnice a nařízení spadající do rámce tzv. Společného azylového systému (SEAS). Z nich hraje nejdůležitější roli tzv. přijímací směrnice (směrnice 2013/33/EU),⁸ která obsahuje úpravu podmínek pro zajištění cizinců v čl. 7 a 8, a dále také okrajově tzv. procedurální směrnice (směrnice 2013/32/EU)⁹. V zásadě platí princip volného pohybu žadatelů o azyl

⁷ Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Evropskou úmluvou o lidských právech, je smysl a rozsah těchto práv totožný jako u práv zaručených Úmluvou. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo EU poskytovalo širší ochranu.

⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přpracované znění).

⁹ Zejm. čl. 26 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 26. 6. 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přpracované znění).

na území členského státu, který je ovšem modifikován imperativem veřejného zájmu a veřejného pořádku. Členský stát může stanovit žadateli o azyl místo pobytu, či ho zadržet (zajistit), a to pouze v případě nutnosti a nelze-li uplatnit jiná, mírnější donucující opatření (čl. 8 odst. 2 přijímací směrnice). Podle čl. 8 odst. 4 citované směrnice je též povinností členských států zajistit, aby vnitrostátní právo stanovilo pravidla týkající se alternativních opatření k zajištění, jako je např. pravidelné hlášení u příslušných orgánů či složení finanční záruky, anebo povinnost zdržovat se na určeném místě.¹⁰ Přijímací směrnice obsahuje i taxativní výčet důvodů pro zajištění, které musí být stanoveny vnitrostátním právem, mezi něž mj. náleží i případ, že žadatel je zajištěn v souladu s čl. 28 Dublinského nařízení.¹¹ Velice důležitá je rovněž úprava standardů ochrany nezletilých žadatelů o azyl a zranitelných osob, jakož i ochrana celistvosti rodiny jako takové v duchu čl. 8 Úmluvy a Úmluvy o ochraně práv dítěte (čl. 11 a 12 přijímací směrnice).

Citované nařízení Dublin III je nástupcem tzv. nařízení Dublin II¹² a představuje v jistém smyslu základní právní úpravu určování příslušnosti členských států k provedení řízení o mezinárodní ochraně. Toto nařízení již ve své preambuli vychází stran možnosti omezení osobní svobody žadatele o azyl ze zmíněných principů nezbytnosti a přiměřenosti a postuluje základní princip obsažený již v citované přijímací směrnici, že žadatel o azyl nesmí být zajištěn jen proto, že má tento status. Klíčovým ustanovením nařízení Dublin III upravujícím zajištění je čl. 28 odst. 2, podle něhož platí, že *„členské státy mohou zajistit dotyčnou osobu za účelem jejího přemístění podle tohoto nařízení, existuje-li vážné nebezpečí útěku na základě posouzení každého jednotlivého případu, a pouze pokud je zajištění přiměřené a nelze účinně použít jiná mírnější donucovací opatření.“* Nařízení Dublin III tedy přímo vymezuje pravomoc člen-

¹⁰ Na tuto povinnost členských států upozorňuje již preambule citované směrnice v bodě 20: *„Zajištění žadatele by mělo být krajním opatřením a mělo by být uplatňováno pouze poté, co byla řádně posouzena veškerá alternativní opatření, při nichž nedochází k fyzickému zajištění, s cílem lépe zajistit fyzickou a psychickou integritu žadatele. Jakékoli alternativní opatření nabízející zajištění by mělo respektovat základní lidská práva žadatele.“*

¹¹ Právě toto nařízení se stalo v době migrační krize předmětem kritiky, přičemž v důsledku malé efektivity dublinského systému má dojít v brzké době k jeho částečné novelizaci (recastu), jakož i ke změnám v systému směrnic (zejm. tzv. procedurální směrnice).

¹² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 343/2003 ze dne 18. 2. 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

ských států užít svých vnitrostátních donucovacích prostředků k omezení osobní svobody cizince na situace vymezené hypotézou tohoto pravidla, jejíž podmínky musejí být kumulativně naplněny: 1) tzv. vážné nebezpečí útěku, 2) přiměřenost zajištění, 3) nemožnost užití mírnějších donucujících opatření (tzn. nezbytnost).¹³ Pojem „vážné nebezpečí útěku“ je prima facie neurčitým pojmem, který vyžaduje dotváření ve výkladu při své aplikaci. Nicméně samo nařízení Dublin III ve svých definičních ustanoveních čl. 2 písm. n) vymezuje pojem „nebezpečí útěku“ jako *„existenci důvodů, které se zakládají na objektivních kritériích vymezených právními předpisy, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že žadatel nebo státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, na které se vztahuje řízení o přemístění, může uprchnout.“* Toto definiční ustanovení tedy není sémanticky uzavřené, neboť odkazuje na určitá „objektivní kritéria“ stanovená vnitrostátním právem jednotlivých členských států, která zakládají skutkovou domněnku, že žadatel o azyl nebo jiný účastník řízení o přemístění může uprchnout. Samotná normativní konstrukce podmínek pro zajištění tedy obsahuje četné výkladové otazníky, které soudní praxe řešila různě. V první řadě je třeba reflektovat přívlastek „vážné“ nebezpečí útěku, který modifikuje obecné vymezení nebezpečí útěku pro účely aplikace institutu zajištění jen na případy, kdy je nebezpečí útěku cizince zjevné z okolností jeho případu, příp. jeho předchozího jednání. Typicky pak půjde kupř. o situace, kdy žadatel již jednou či vícekrát uprchl ze členského státu, kde požádal o udělení mezinárodní ochrany, a kdy sám v průběhu řízení vypověděl, že hodlá utéct, resp. pokračovat v cestě do cílové destinace. Aby byl požadavek vážného nebezpečí útěku splněn, mělo by se jednat o určitou intenzitu zjištěných skutkových okolností. Nicméně na druhé straně se jedná o rozhodování na základě pravděpodobnosti, tedy nikoliv praktické jistoty, neboť zajišťující orgán je pod časovým tlakem, přičemž nemůže zjištěné skutkové okolnosti podrobovat dalšímu dokazování.

Naprosto nezbytným normativním nástrojem k uskutečnění cílů nařízení Dublin III je nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 603/2013, o zřízení systému „Eurodac“. Systém Eurodac je daktyloskopická evidence otisků

¹³ Důraz na princip nezbytnosti zajištění, a tedy jeho výjimečný charakter, potvrzuje setrvalé i judikatura Nejvyššího správního soudu (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010-74, přístupný na www.nssoud.cz).

prstů. Cizinec, který požádá kdekoliv v EU o udělení mezinárodní ochrany, je podroben snětí otisků prstů, čímž je do databáze Eurodac zaveden jeho identifikační kód (ID). Na základě opětovného sejmутí otisků prstů v jiném členském státě je tak možno žadatele o azyl identifikovat na bázi biometrických údajů. Je povinností žadatele o azyl se tomuto postupu podrobit. Informace z databáze Eurodac společně s výpovědí žadatele jsou základními indiciemi, s nimiž musí zajišťující orgán pracovat, pokud hledá odpověď na prvořadou otázku, zda se na konkrétního cizince vztahuje dublinský systém přemístění či nikoliv, a do jakého státu by měl být přemístěn. V tomto ohledu jde ovšem opět pouze o předběžné posouzení situace, neboť autoritativní závěr o tom, zda dojde k přemístění cizince do jiného členského státu, je předmětem rozhodování v samotném řízení o přemístění (dublinském řízení). Tato východiska potvrzuje i aktuální judikatura správních soudů (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 4 Azs 104/2016 – 26, přístupný na www.nssoud.cz).

1.3 Vnitrostátní česká právní úprava – aplikační problémy a předběžná otázka položená SDEU

V rámci vnitrostátního práva je na ústavněprávní úrovni v souvislosti s problematikou zajištění cizinců nezbytné poukázat na čl. 8 Listiny základních práv a svobod,¹⁴ který garantuje osobní svobodu každého jednotlivce. Ustanovení § 8 odst. 2 Listiny pak stanoví, že „*nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon*.“

Samotný institut zajištění žadatele o azyl je pak v současné době upraven v českém právu dvojkolejně, nicméně obsahově je právní úprava velmi obdobná, neboť vychází z týchž pramenů evropského práva, které byly rozebrány výše. Jedná-li se o cizince, který si podal po svém vstupu na území ČR žádost o udělení mezinárodní ochrany, pak se na něho vztahuje

¹⁴ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“).

režim ustanovení § 46a zákona o azylu.¹⁵ Pokud si však žádost o udělení mezinárodní ochrany nepodá, jedná se o „žadatele o mezinárodní ochranu“ ve smyslu pravidel SEAS a vztahuje se na něj režim zákona o pobytu cizinců,¹⁶ konkrétně ustanovení § 129 tohoto zákona (zajištění za účelem předání cizince nebo jeho průvozu). Policie je oprávněna podle tohoto ustanovení zajistit cizince za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy (tzv. readmisní úmluvy) anebo podle nařízení Dublin III.

Až do 18. 12. 2015 však zákon o pobytu cizinců nijak nedefinoval pojem vážné nebezpečí útěku, který je podmínkou pro zajištění podle čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III.¹⁷ Navíc tuto definici neobsahoval ani zákon o azylu, ani jiný právní předpis cizineckého práva. Jednalo se tedy o mezeru v zákoně, neboť z hlediska principů a pravidel obsažených v přijímací směrnici a nařízení Dublin III je třeba jednoznačně usuzovat, že vnitrostátní národní právo členských států by vymezení tohoto pojmu obsahovat mělo. Správní praxe však vždy otázku nebezpečí útěku cizince řešila a stejně tak se s ní musely vypořádat i správní soudy při přezkumu rozhodnutí o zajištění.¹⁸ Nicméně vzhledem k zásadním pochybnostem o aplikovatelnosti ustanovení, které byly inspirovány i zahraniční judikaturou německých a rakouských správních soudů, došlo k rozkolísání judikatury správních soudů v otázce aplikovatelnosti ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců. Přelomovým rozhodnutím se v tomto ohledu stal rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 6. 2015, č. j. 42 A 12/2015 - 78, v němž soud zaujal stanovisko, že „v důsledku neexistence zákonem stanovených objektivních kritérií pro posouzení existence nebezpečí útěku cizince je úprava obsažená v čl. 28 Dublinského nařízení v České republice neaplikovatelná.“ Tento právní názor oslovil valnou většinu správních

¹⁵ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, v znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení bylo do zákona o azylu přidáno novelou zákonem č. 379/2007 Sb. účinnou ode dne 21. 12. 2007 (institut uložení povinnosti setrvat v přijímacím středisku), které rovněž s účinností od 18. 12. 2015 nahrazeno novým zněním zákonem č. 314/2015 Sb. tak, že se již explicitně jedná o „zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců“. V současné době tedy lze hovořit o dvoukolejném zajišťování cizinců v režimu zákona o azylu a v režimu zákona o pobytu cizinců. I zde bylo cílem lépe vyhovět požadavkům tzv. přijímací a procedurální směrnice.

¹⁶ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Hlavním důvodem bylo to, že zákonná úprava odpovídala nařízení Dublin II, které samo institut zajištění neupravovalo. To se však změnilo s jeho nahrazením nařízením Dublin III, neboť zde je právní úprava zajištění přímo obsažena (čl. 28 tohoto nařízení).

¹⁸ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 2 Ažs 49/2015 – 48, přístupný na www.nssoud.cz

soudů,¹⁹ které začaly přehodnocovat své původní stanovisko o možnosti aplikace ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců, nicméně nikoliv jednotně.²⁰ Hlasy zpochybňující právní názor, na základě kterého byla v soudní praxi sistována aplikovatelnost § 129 zákona o pobytu cizinců, bylo možno zaznamenat i z právnických kruhů mimo správní soudnictví.²¹

Nejvyšší správní soud při konfrontaci s touto právní otázkou v řízení o kasační stížnosti rozhodl o tom, že položí Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku k výkladu čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III tohoto znění: „*Má samotná skutečnost, že zákon nelyžil objektivní kritéria pro posuzování vážného nebezpečí útěku cizince [čl. 2 písm. n) nařízení č. 604/2013 (Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 31)], za následek neaplikovatelnost institutu zajištění dle čl. 28 odst. 2 téhož nařízení?*“²² V odůvodnění svého předkládacího usnesení²³ Nejvyšší správní soud vyslovil v bodě 20 odůvodnění tohoto usnesení právní názor, že „s přihlédnutím k dosavadní praxi stěžovatelky a ustálené judikatuře vykládající objektivní kritéria vážného nebezpečí útěku se Nejvyšší správní soud domnívá, že absolutní požadavek na zákonné zakotvení objektivních kritérií pro posuzování existence vážného nebezpečí útěku, bez něhož zajištění není možné, lze označit za zbytečně formalistický. Právní jistota cizinců se po eventuálním přijetí zákonné úpravy vymezující objektivní kritéria vážného nebezpečí útěku nijak nezvyšší.“²⁴ Návazně na to bylo

¹⁹ Zejména viz např. rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 3. 9. 2015, č. j. 61 A 27/2015 – 53, dále rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 9. 2015, č. j. 75 A 21/2015 – 23.

²⁰ Zásadně odlišnou argumentaci zaujal Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 11. 8. 2015, č. j. 33 A 40/2015-32, kde připustil, že absence výslovného vymezení vážného nebezpečí útěku jako objektivních kritérií pro zajištění je mezerou v zákoně, nicméně zaujal právní názor, že tuto mezeru v zákoně lze vyplnit výkladem opřeným o dosavadní judikaturu správních soudů a ustálenou správní praxi. Ve smyslu tohoto právního názoru bylo pak ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců v kontextu čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III i nadále aplikovatelné.

²¹ Viz k tomu rozhovor JUDr. Karla Havlíčka s náměstkem ministra vnitra Petrem Mlsnou uveřejněný pod názvem „O legislativě, elektronické sbírce zákonů a jiných „malíkos-tech“. Soudce. 2016, č. 3, s. 11.

²² Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Nejvyšším správním soudem (Česká republika) dne 7. října 2015 – Policie ČR v. Salah Al Chodor a další (Věc C-528/15).

²³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 10 Azs 122/2015-88, přístupné na www.nssoud.cz

²⁴ K datu odevzdání tohoto příspěvku doposud nebylo o této předběžné otázce SDEU rozhodnuto. Jakkoliv bude mít rozhodnutí SDEU v této věci spíše akademický význam, přispěje nepochybně zásadní měrou ke sjednocení vnímání propojení evropského a vnitrostátního normativního rámce SEAS.

u Nejvyššího správního soudu přerušeno řízení ve věcech kasačních stížností proti rozhodnutím krajských soudů ve věcech zajištění cizinců podle § 129 zákona o pobytu cizinců. Na problematickou situaci reagoval i zákonodárce velkou novelou zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců, která byla publikována ve Sbírce zákonů pod č. 314/2015 Sb. a nabyla účinnosti od 18. 12. 2015.

Právní úprava zajišťování cizinců doznala s účinností zákona č. 314/2015 Sb. (tzn. od 18. 12. 2015)²⁵ určitých změn, které však nezakládají ve všech ohledech podle názoru autorů nový právní stav. Podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění platí, že „[n]elze-li účinně uplatnit zvláštní opatření za účelem vycestování, policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009 nebo přímo použitelného právního předpisu Evropské unie³⁷⁾; policie na dobu nezbytně nutnou zajistí i prováděného cizince v případě, že jeho průvoz nelze z objektivních důvodů dokončit bez nutné přestávky.“ Podle ustanovení § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění platí, že „[n]elze-li předání cizince nebo dokončení jeho průvozu uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin, a jde-li o průvoz leteckou cestou podle § 152 ve lhůtě do 72 hodin, policie v řízení o zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu vydá rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. Odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení nejsou přípustné.“ Cílem novelizace tohoto zákona bylo doplnit absentující vymezení objektivních kritérií pro výklad pojmu „vážné nebezpečí útěku“. V ustanovení § 129 odst. 4 zákona o pobytu cizinců jsou tedy nově definována zákonná kritéria pro zajištění cizince, která byla dříve dovozována obdobně správní a soudní aplikační praxí. Podle tohoto ustanovení platí, že policie rozhodne o zajištění cizince za účelem jeho předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie, pouze pokud existuje vážné nebezpečí útěku. Za „vážné nebezpečí útěku“ se zejména považuje, pokud cizinec pobýval na území neoprávněně, vyhnul se již dříve předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie, nebo se pokusil o útěk anebo vyjádřil úmysl nerespektovat pravomocné

²⁵ Hlavním cílem této novely bylo sladit vnitrostátní českou právní úpravu s novou tzv. procedurální směrnicí, která s sebou přinesla nové povinnosti členských států v oblasti společné evropské azylové politiky. Viz k tomu Důvodová zpráva ze dne 15. 4. 2015, sněmovní tisk č. 463/0, přístupná na www.psp.cz.

rozhodnutí o přemístění do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání.²⁶ Za vážné nebezpečí útěku se dále považuje, pokud cizinec, který bude předán do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie přímo sousedícího s Českou republikou, nemůže oprávněně samostatně do tohoto státu cestovat a nemůže uvést adresu místa pobytu na území.

Problém s otázkou aplikovatelnosti § 129 zákona o pobytu cizinců je tedy s účinností od 18. 12. 2015 prozatím vyřešen, ovšem to neznamená, že by souvztažnost evropské definice nebezpečí útěku a vnitrostátního vymezení „vážného nebezpečí útěku“ nepůsobila další výkladové problémy. Jeden okruh těchto problémů souvisí se samotným výkladem pojmových znaků „vážného nebezpečí útěku“, který je postupně dotvářen soudní judikaturou správních soudů v těchto věcech. Druhým souvisejícím okruhem problémů je i důraz na kvalitu odůvodnění rozhodnutí policejních orgánů o zajištění, aby byla úvaha o naplnění pojmových znaků „vážného nebezpečí útěku“ soudně přezkoumatelná. V otázce aplikovatelnosti institutu zajištění v období před účinností novely zakotvující legální definici „vážného nebezpečí útěku“ lze souhlasit s tím, co vyslovil i Nejvyšší správní soud, že institut zajištění není institutem sankčním, pro nějž by bylo třeba vykládat odkaz na objektivní kritéria stanovená právními předpisy striktně jako právo ve formálním slova smyslu (tzn. jako případ výhrady zákona). Jakkoliv se zde jedná o omezení osobní svobody, jedná se zároveň o sféru dominance principu veřejného pořádku a veřejného zájmu na kontrole migrace a fungování společného evropského azylového systému. Migrujícím cizincům, kteří požádají v některém z členských států o azyl, musí být známo, že proti nim členské státy mohou užít mocenských prostředků omezujících jejich osobní svobodu, neboť jejich povinností je setrvat na území členského státu až do doby, než je řízení o udělení mezinárodní ochrany skončeno. Argument zásahem do právní jistoty cizince spočívajícího v tom, že při absenci výslovných kritérií pro vážné nebezpečí útěku ve vnitrostátní právní regulaci nemůže být zajištěn, je tedy čistě formalistickou konstrukcí. Z těchto důvodů se lze přiklonit k názoru, že tato objektivní kritéria mohla

²⁶ V tomto rozsahu byla definice vážného nebezpečí útěku implementována i do ustanovení § 46a odst. 1 písm. d) zákona o azylu ve znění účinném od 18. 12. 2015.

vyplývat i z práva v materiálním smyslu, tedy z aplikační praxe. Opačný výklad by navíc znamenal, že po celou dobu účinnosti nařízení Dublin III (tzn. od 1. ledna 2014) byli cizinci v režimu ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců nezákonně zajišťováni, ačkoliv zákon o pobytu cizinců jejich zajištění za účelem předání podle nařízení Dublin III jednoznačně umožňoval. Při zvážení proti sobě stojících argumentů lze uzavřít, že rozum práva (ratio juris) by měl i v tomto případě zvítězit nad přepjatým formalismem, který ve své podstatě nemá žádné hranice (aneb co není definováno, mělo by být definováno, co je určitým způsobem definováno, mělo by být definováno lépe a přesněji).²⁷

2 Aktuální hmotněprávní úprava – výkladové problémy

Zajištění cizince ve smyslu § 129 zákona o pobytu cizinců je v současné době s ohledem na zvýšený příliv migrantů do států EU relativně hojně využívaným právním institutem. V souvislosti s jeho uplatňováním v praxi však vyplynulo na povrch množství výkladových nejasností, s nimiž se jsou jak správní orgány, tak následně též soudy ve správním soudnictví nuceny potýkat. Rozhodovací činnost přitom dosud zůstává v mnoha ohledech poněkud rozkolísaná, proto považují autoři předkládaného příspěvku za nezbytné na aktuálně nejpalčivější problémy poukázat a pokusit se nastínit nabízející se řešení.

2.1 Právní a faktická realizovatelnost předání do příslušného členského státu

Zajištění znamená velmi citelný zásah do základních lidských práv cizince a lze jej proto realizovat pouze za naplnění striktně stanovených podmínek a způsobem předvídaným zákonem. Esenciálním předpokladem zajištění cizince je existence účelu zajištění, jímž je v analyzovaném případě předání cizince do státu EU příslušného k posouzení jeho žádosti o udělení

²⁷ Nelze si nevzpomenout v této souvislosti na tzv. paradox právního jazyka zmiňovaný Pavlem Holländerem, podle něhož „Zvyšování jednoznačnosti, přesnosti právního jazyka a tedy zvyšování stupně jeho exaktnosti, vede k jeho nesrozumitelnosti, ke snížení informační hodnoty práva, a naopak. Je tím založen paradox právního jazyka: Zvyšování přesnosti, exaktnosti, vede k nesrozumitelnosti, a opačně, zvyšování srozumitelnosti vede ke snižování přesnosti. Snižování entropie přesnosti vede ke zvýšení nesrozumitelnosti.“ HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 216.

mezinárodní ochrany. K této problematice se vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, dospěl k závěru, že „[o] zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince nebude pravděpodobně možné uskutečnit. Správní orgán je naopak povinen v takovém případě cizince neprodleně propustit na svobodu.“ Jakkoliv se může jevit zde nastíněná úvaha racionální, v praxi činí nemalé obtíže, neboť správní orgány zpravidla nejsou v době rozhodování o zajištění s naprostou jistotou schopny tvrdit, zda bude kýženého účelu dosaženo či nikoliv. Nadto v poslední době čím dál výrazněji sílí hlasy zpochybňující možnost předávání cizinců na základě Dublinského nařízení do některých členských států EU (zejména Maďarsko, Bulharsko, Itálie) a tím i oprávněnost zajišťování cizinců za účelem jejich předání do těchto států. V této souvislosti lze vysledovat dvě základní argumentační linie, přičemž první z nich vyzdvihuje nemožnost předání cizinců v důsledku právních překážek, druhá pak klade důraz na faktickou nemožnost přemístění cizince do příslušného členského státu.

2.1.1 Problematika systematických nedostatků

Právní realizovatelnost transferu cizince do jiného členského státu je aktuálně spjata s pojmem tzv. systematických nedostatků v azylovém řízení. S tímto pojmem pracuje čl. 3 odst. 2 Dublinského nařízení, podle něhož „není-li možné přemístit žadatele do členského státu, který byl primárně určen jako příslušný, protože existují závažné důvody se domnívat, že dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie, členský stát, který vede řízení o určení příslušného členského státu, pokračuje v posuzování kritérií stanovených v kapitole III, aby zjistil, jestli nemůže být určen jako příslušný jiný členský stát. Pokud podle tohoto odstavce nelze provést přemístění do žádného členského státu určeného na základě kritérií stanovených v kapitole III ani do prvního členského státu, v němž byla žádost podána, členský stát, který vede řízení o určení příslušného členského státu, se stává příslušným

*členským státem.*²⁸ Z citovaného ustanovení lze tedy mimo jiné dovodit, že pokud trpí azylová procedura v primárně příslušném členském státě EU takovými nedostatky, že by žadateli hrozilo na jeho území nebezpečí nelidského či ponižujícího zacházení, nelze jej do tohoto státu přemístit. Jakkoliv nachází otázka posuzování systematických nedostatků odraz především v dublinském řízení, jehož účelem je závazně určit, který členský stát je příslušný k posouzení žádosti dotčeného cizince o mezinárodní ochranu, sekundárně se přenáší i do fáze rozhodování o zajištění cizince. Důvodem je již zmiňovaný požadavek na existenci legitimního cíle zajištění.

Argumentace účastníků řízení systematickými nedostatky v azylové proceduře představuje v současné době jednu z nejčastějších a již poněkud typizovaných žalobních námitek v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o zajištění cizince. Systematické nedostatky jsou přitom dovozovány zejména z nevyhovující úpravy azylového řízení v dotčeném státě (zkrácené azylové procedury, krátké lhůty pro uplatnění opravných prostředků), která dle tvrzení žalobců neposkytuje žadatelům o mezinárodní ochranu náležitý standard ochrany jejich práv garantovaných Úmluvou a unijním právem. Častým argumentem je rovněž nesprávné a nadměrné užívání institutu bezpečné třetí země,²⁹ přičemž za bezpečnou třetí zemi jsou označovány státy, které dle názoru žadatelů nesplňují podmínky stanovené čl. 38 procedurální směrnice,³⁰ v důsledku čehož hrozí žadatelům nebezpečí řetězové navracení

²⁸ Konstrukce tzv. systematických nedostatků byla dovozena v minulosti judikaturou ESLP (viz k tomu zejm. rozsudek ze dne 21. 1. 2011, č. 30696/09, M.S.S. proti Řecku a Belgii, a mj. i proto byla reflektována evropskými legislativními orgány při tvorbě nového nařízení Dublin III a inkorporována do úvodních ustanovení tohoto právního aktu.

²⁹ Kupříkladu v případě Maďarska je žadateli zpochybňováno jejich navracení do Srbska, v případě Bulharska pak navracení do Turecka.

³⁰ Dle citovaného ustanovení mohou členské státy použít pojem bezpečné třetí země pouze tehdy, „pokud se příslušné orgány přesvědčí, že s osobou žádající o mezinárodní ochranu bude v dotčené třetí zemi zacházeno podle těchto zásad: a) není ohrožen život a svoboda z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo zastávání určitých politických názorů; b) neexistuje riziko vážné újmy, jak je vymezena ve směrnici 2011/95/EU; c) je dodržována zásada nenavracení v souladu s Ženevskou úmluvou; d) je dodržován zákaz vyboštění, představuje-li to porušení zákazu mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení, jak je stanoven mezinárodním právem, a e) existuje možnost požádat o přiznání postavení uprchlíka a v případě uznání za uprchlíka obdržet ochranu v souladu s Ženevskou úmluvou.“

až do země původu (porušení zásady non-refoulement).³¹ V neposlední řadě žadatelé dovozují existenci systematických nedostatků z nevyhovujících materiálních podmínek panujících v zařízeních pro zajištění cizinců.

Nutno zdůraznit, že žadatelé předkládají na podporu svých tvrzení o existenci systematických nedostatků v příslušném státě zpravidla zprávy nevládních organizací monitorujících situaci v dotčených státech, které poukazují na určité nedostatky v těchto zemích.³² Na úrovni EU ani na české vnitrostátní úrovni však nebylo dosud deklarováno, že by byla situace v dotčených státech natolik závažná, aby bylo možno hovořit o systematických nedostatkách ve smyslu čl. 3 odst. 2 Dublinského nařízení. Rozhodovací praxe českých soudů je v této otázce poněkud nejednotná. Kupříkladu Krajský soud v Praze již ve vztahu k Maďarsku v několika případech přisvědčil žadatelům a konstatoval, že tamější azylový systém se skutečně vyznačuje tak signifikantními nedostatky, že je přemístění žadatele do tohoto členského státu nepřipustné.³³ Opačný názor dlouhodobě zastává Krajský soud v Brně.³⁴ Nutno však zdůraznit, že citovaná rozhodnutí Krajského soudu v Praze

³¹ Na okraj lze v této souvislosti zmínit též relativně nedávný rozsudek SDEU ve věci C-695/15, o předběžné otázce Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, ze dne 17. 3. 2016, v němž se SDEU zabýval možností vrácení žadatele o mezinárodní ochranu členským státem do třetí bezpečné země poté, co byl do tohoto členského státu přijat zpět na základě výsledku dublinského řízení. Pro účely předkládaného příspěvku je znamenání hodná zejména skutečnost, že SDEU nikterak nepochybnil možnost vrácení žadatele o mezinárodní ochranu Maďarskem do jiného státu, který považuje za bezpečnou zemi (v daném případě Srbsko), a to ani za situace, kdy předávajícímu státu nebyl znám obsah maďarské právní úpravy co do uplatňování institutu bezpečné třetí země Maďarskem. V této souvislosti SDEU dále konstatoval, že „[v]zhledem k tomu, že příslušný členský stát není v rámci postupu přijetí žadatele zpět povinen informovat členský stát, který žadatele přemísťuje, o své platné právní úpravě, která stanoví domněnku nepřipustnosti žádosti o mezinárodní ochranu v případě žadatele, který přišel na jeho území z bezpečné třetí země, která je definována podle uvedené právní úpravy, nejsou tím, že tyto informace nebyly sděleny, dotčena práva žadatele. Žadatel má keromé tobo ve vztahu k rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu v příslušném členském státě právo na podání účinného opravného prostředku podle článku 46 směrnice 2013/32 k soudu tohoto členského státu, které mu umožňuje napadnout podle jeho individuální situace na základě článku 38 či článku 39 této směrnice rozhodnutí, které se opírá o vnitrostátní právní předpisy vymezující bezpečné třetí země.“

³² Jedná se o zprávy Amnesty International, zprávy ECRE (European Council of Refugees and Exiles), dostupné na www.ecre.org, zprávy Hungarian Helsinki Committee, dostupné v rámci projektu AIDA (Azylum information Database) na www.asylumineurope.org apod.

³³ Např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2016, č. j. 49 Az 109/2015 - 74.

³⁴ Viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2016, č. j. 33 A 18/2016 - 43, rozsudek téhož soudu ze dne 18. 6. 2016, č. j. 33 A 81/2016-24 apod.

se týkají žalob proti rozhodnutí správního orgánu v dublinském řízení, případně proti rozhodnutí o zastavení azylového řízení, nikoliv tedy samotných rozhodnutí o zajištění.³⁵ Autoři tohoto příspěvku považují za nepochybné, že je povinností správních orgánů rozhodujících v dublinském a azylovém řízení problematiku systematických nedostatků náležitým způsobem reflektovat. Nakolik je tomu tak ovšem i v řízení o zajištění, se jeví být poněkud diskutabilním. Je totiž třeba mít na zřeteli, že účelem řízení o zajištění není s konečnou platností posoudit, zda a případně do jakého členského státu bude cizinec přemístěn, ale pouze zabezpečit, že cizinec vyčká výsledku dublinského řízení, v němž je o zmínovaných otázkách rozhodováno.³⁶ Správní řízení o zajištění cizince má svá nezpochybnitelná specifika (bezodkladnost rozhodování, rozhodnutí ve věci je prvním úkonem v řízení apod.), která v zásadě znemožňují provádění složitého dokazování. Přitom posuzování existence systematických nedostatků je nesmírně časově náročné (analytická činnost, překlad cizojazyčných materiálů apod.) a stěží by tedy bylo možno po správních orgánech rozhodujících o zajištění rozumně požadovat, aby tak v každém jednotlivém řízení o zajištění činily. Současně však bezesporu není na místě přijmout výklad, že by zajišťující orgány měly na zohledňování systematických nedostatků zcela rezignovat. Je vhodné zdůraznit, že byť v řízení o zajištění není autoritativně rozhodováno o otázkách přemístění cizince a o určení státu, do něhož bude žadatel přemístěn, správní orgány i v tomto řízení zpravidla disponují informacemi, na jejichž základě lze předběžně usuzovat, který stát (či státy) mohou být potenciálně k posouzení azylové žádosti dotčeného žadatele příslušné. Pokud by přitom již v této fázi bylo zřejmé, že všechny dotčené státy jsou ve smyslu čl. 3 odst. 2 z důvodu systematických nedostatků vyloučeny, bezesporu by nebylo možno zajištění cizince správními orgány aprobovat.

³⁵ Obdobně byly systematické nedostatky v Maďarsku konstatovány i soudy některých jiných členských států EU. Mezi nejaktuálnější rozhodnutí v této věci se řadí rozhodnutí finského Korkein hallinto-oikeus (tzn. Nejvyššího správního soudu Finska) ze dne 20. 4. 2016, KHO: 2016: 53 ve věci afghánského státního příslušníka, který napadl žalobou rozhodnutí o přemístění do Maďarska. I zde tak byl koncept systematických nedostatků aplikován až v řízení o předání (dublinském řízení), nikoliv již v řízení o zajištění cizince.

³⁶ K tomu blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150.

Lze se tedy domnívat, že již samotné zajištění žadatele bude s ohledem na čl. 3 odst. 2 Dublinského nařízení vyloučeno tehdy, je-li správnímu orgánu z jeho úřední činnosti známo, že účelu zajištění nelze dosáhnout z důvodu existujících systematických nedostatků v primárně příslušném členském státě. Takto by tomu bylo kupříkladu za situace, pokud by bylo ze strany EU či na úrovni vnitrostátních ústředních orgánů státní správy vydáno stanovisko k nepředávání cizinců do dotčeného členského státu, či pokud by byly systematické nedostatky v dotčeném členském státě deklarovány jiným způsobem (např. ustálená judikatura správních soudů). V ostatních případech (tedy i v případech hraničních, kdy se objevují určité indicie nasvědčující tomu, že systematické nedostatky v příslušném členském státě existují, nejsou však natolik silné, aby bylo možno dospět k jednoznačnému závěru, že jsou naplněny podmínky čl. 3 odst. 2 Dublinského nařízení) je však dle názoru autorů příspěvku pro účely zajišťování cizinců třeba vycházet z předpokladu, že azylová procedura ve všech členských státech EU splňuje veškeré na ni kladené požadavky a nevykazuje systematické nedostatky ve smyslu čl. 3 odst. 2 Dublinského nařízení.³⁷ To však nic nemění na skutečnosti, že v dalších navazujících řízeních, tj. zejména v řízení dublinském (či v řízení azylovém, požádá-li cizinec o udělení mezinárodní ochrany na území ČR) mohou správní orgány v konečném důsledku na základě důkladného dokazování (pro něž je v této fázi již dán potřebný prostor) dospět k závěru, že azylová procedura v primárně příslušném členském státě je systematickými nedostatky zatížena a k posouzení žádosti

³⁷ Autoři příspěvku si jsou však vědomi, že ohledně těchto otázek neexistuje názorová jednotnost. V současné době se u Nejvyššího správního soudu nachází několik kasačních stížností proti rozhodnutí správních soudů, které v rámci přezkumu rozhodnutí o zajištění nepřistoupily na argumentaci žalobců systematickými nedostatky. O jedné z těchto kasačních stížností (proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2016, č. j. 33 A 17/2016 – 46) rozhodl Nejvyšší správní soud teprve nedávným rozsudkem ze dne 11. 8. 2016, sp. zn. 1 Azs 91/2016, přičemž z databáze rozhodnutí správních soudů dostupné na www.nssoud.cz je patrné, že rozsudek krajského soudu, jakož i samotné rozhodnutí žalovaného správního orgánu bylo zrušeno. Není tedy vyloučeno, že se Nejvyšší správní soud přiklonil k opačnému výkladu než tomu, který prezentují autoři tohoto příspěvku. Dotčené rozhodnutí však nebylo k datu odevzdání tohoto příspěvku uveřejněno, proto se nelze k věci vyjádřit podrobněji. Dospěl-li však Nejvyšší správní soud k závěru, že i zajišťující orgány musí provádět dokazování ohledně možných existujících systematických nedostatků, pak není zřejmé, jak budou příslušné správní orgány v praxi schopny tomuto požadavku dostát.

o mezinárodní ochranu je příslušný podle dublinských kritérií jiný členský stát EU či přímo ČR a předání tak realizováno nebude.

V tomto duchu se konstantně nese i dosavadní rozhodovací činnost Krajského soudu v Brně,³⁸ který v této souvislosti shrnul, že „*primárně má být otázka systematických nedostatků hodnocena v řízení o přemístění cizince, eventuálně v řízení o zastavení azylového řízení pro nepřipustnost žádosti. Teprve sekundárně se přenáší povinnost reflektovat tento problém i na zajišťující správní orgán, což ho ovšem v souladu s relevantní judikaturou nezabavuje povinnosti učinit součástí rozhodnutí o zajištění přezkoumatelnou úvahu o tom, zda v příslušném členském státě systematické nedostatky neexistují. (...) Jelikož však v řízení o zajištění cizince není prostor k provádění dokazování či dalších procesních úkonů, je naprosto zřejmé, že deklarace systematických nedostatků ve vztahu k určitému členskému státu EU může připadat k úvahu pouze tam, kde je z okolností nutně známých zajišťujícímu orgánu jednoznačné, že dotyčný cizinec nemůže být v souladu s cíli nařízení Dublin III zajištěn za účelem předání do tohoto členského státu, protože takové předání by bylo v rozporu s lidskoprávními standardy sdílenými všemi členskými státy EU.*“ Obdobně pak i Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 10. 6. 2016, č. j. 44 A 6/2016 – 22, nepovažoval námitku systematických nedostatků za způsobilou zvrátit rozhodnutí o zajištění, přičemž dokonce konstatoval, že tato námitka je předčasná, neboť ji lze účinně uplatnit až v rámci opravných prostředků proti rozhodnutí o předání žalobce do příslušného členského státu, které je výsledkem dublinského řízení.

2.1.2 Potencialita předání

Druhým poměrně hojně užívaným argumentem žadatelů o mezinárodní ochranu brojících proti jejich zajištění, je tvrzení, že předání do dotčeného členského státu se v minulosti (v případech osob jiných migrantů) nedařilo realizovat a jelikož se tedy nelze domnívat, že by byl transfer proveden, je zajištění od počátku nezákonné. Slabinou tohoto tvrzení je však skutečnost, že otázka posuzování potenciality předání vytváří dynamický, v čase proměnlivý fenomén, který je odvislý od aktuální situace. Je tedy otázkou, nakolik lze z minulé zkušenosti o chování příslušného členského státu vyvozovat závěry o nepřipustnosti zajištění nově příchozích migrantů. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

³⁸ Např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 6. 2016, č. j. 32 A 29/2016-30, rozsudek téhož soudu ze dne 18. 6. 2016, č. j. 33 A 81/2016-24 apod.

6. 5. 2016, č. j. 10 Azs 256/2015 – 55, který zpochybnil výpovědní hodnotu statistických údajů o předávání cizinců do jednotlivých členských států, jimiž disponuje Ministerstvo vnitra, přičemž uvedl, že „[z]e statistik, které vypovídají o nízké až mizivé úspěšnosti předávání cizinců do jiného členského státu Evropské unie v minulém období, nelze mechanicky a bez dalšího dovozovat, že i do budoucna absentuje reálný předpoklad dosažení účelu zajištění.“ Vzhledem k tomu, že v praxi jsou tyto statistiky takřka výhradně jediným zdrojem vypovídajícím o proveditelnosti předání cizinců na základě Dublinského nařízení, zužuje se nepřipustnost zajištění z důvodu absence reálného předpokladu předání cizince v zásadě pouze na situace, kdy dotčený členský stát vydá oficiální stanovisko k nepředávání, případně je správnímu orgánu z jiných zdrojů známo, že dotčený členský stát i do budoucna uprchlíky na své území přijímat odmítá.

2.2 Délka doby zajištění

Další problém, s nímž se byla správní a soudní praxe v souvislosti se zajištěním cizinců v režimu § 129 zákona o pobytu cizinců nucena vypořádat, představuje otázka délky zajištění. V této souvislosti je nutno vycházet ze striktních lhůt stanovených pro postup správních orgánů v dublinském řízení čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III, které je třeba vnímat jako direktivu též pro stanovení délky jednotlivých úseků zajištění.³⁹ Dotčené ustanovení znovu připomíná princip nezbytnosti, v důsledku něhož lze stanovit délku zajištění pouze v nezbytném rozsahu. Poněkud nepřiléhavé je však citované ustanovení pokud se jedná o počátek běhu lhůty pro zajištění, kterou odvíjí od okamžiku podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. V praxi však dotčení cizinci mnohdy ani žádosti na území ČR nepodávají, a počátek zajištění je proto spíše odvozován od okamžiku, kdy je cizinec na území ČR kontrolován a zjištěn jako osoba bez potřebných pobytových oprávnění, přičemž nejprve dochází k jeho zajištění Policií ČR podle zvláštního právního předpisu⁴⁰, a ukáže-li se, že dotčený cizinec podléhá režimu nařízení Dublin III, je následně bez zbytečného odkladu přikročeno k vydání rozhodnutí o zajištění ve smyslu § 129 zákona o pobytu cizinců.

³⁹ Součet lhůt dle dotčeného ustanovení (tj. 1 měsíc + 2 týdny + 6 týdnů) tak vytváří nepřekročitelnou hranici maximální délky zajištění.

⁴⁰ § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

V souvislosti s délkou zajištění lze kvitovat postupný vývoj správní praxe, která v návaznosti na judikaturu Nejvyššího správního soudu⁴¹ upustila od zajišťování cizinců na 60 a více dnů na základě rozhodnutí o primárním zajištění. V současné době je tak již zcela běžné, že prvotní zajištění je s ohledem na předpokládanou minimální dobu trvání dublinského řízení stanovováno v délce přibližně jednoho měsíce, přičemž v případě potřeby je zajištění na základě dalšího rozhodnutí prodlužováno. I tento postup je však spojen s nemalými výkladovými obtížemi, zejména pokud se jedná o počítání běhu lhůt (stanovení okamžiku počátku a konce běhu této lhůty) stanovených čl. 28 odst. 3 Dublinského nařízení.⁴² To platí tím spíše, že zajišťující orgány nejsou v mnoha případech ze strany Ministerstva vnitra (správní orgán příslušný k rozhodování v dublinském řízení) o jeho postupu informovány s takovou přesností, aby bylo možno jednoznačně určit okamžik rozhodný pro počátek běhu jednotlivých dílčích lhůt podle citovaného ustanovení Dublinského nařízení.

2.3 Mírnější opatření

Na zajištění cizince je třeba nahlížet jako na krajní prostředek, k němuž se lze uchýlit pouze tehdy, nelze-li téhož účelu dosáhnout za použití mírnějších prostředků. S tím souvisí povinnost zajišťujícího orgánu vždy pečlivě zvažovat možnost použití alternativních opatření podle § 123 b a 123c zákona o pobytu cizinců (zvláštní opatření za účelem vycestování, finanční záruka).⁴³ V praxi se však těchto prostředků užívá jen zřídka, neboť jejich aplikace je zpravidla s ohledem na situaci cizince a jeho dřívější jednání

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 7 Azs 11/2015 – 32, přístupný na www.nssoud.cz

⁴² K tomuto blíže viz kupříkladu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2016, č. j. 4 Azs 8/2016 – 26, podle něhož souhlas s přijetím cizince zpět na území příslušného členského státu je třeba počítat ode dne, kdy skončila dvoutýdenní lhůta k odpovědi (tedy nikoliv až ode dne následujícího, od něhož se začíná počítat šestitýdenní lhůta k předání cizince zpět).

⁴³ Povinnost zkoumat uložení mírnějších opatření i v rámci rozhodování o zajištění dle § 129 zákona o pobytu cizinců dovodil (i s přihlédnutím k požadavkům unijního práva) Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2012, č. j. 3 As 30/2011 – 57. K tomu viz rovněž NECHVÁTALOVÁ, Lucie. Analýza soudních rozhodnutí přezkoumávajících rozhodnutí o (prodloužení) zajištění cizince. In: *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*. Praha: Wolters Kluwers ČR, a. s., 2012. S. 167 a nás.

vyloučeno.⁴⁴ Předně existuje u většiny zajišťovaných migrantů reálná obava, že uložením mírnějších opatření by bylo zmařeno dosažení kýženého účelu, neboť cizinec by dobrovolně nevyčkal výsledku dublinského řízení a nevycestoval by do státu příslušného k posouzení jeho azylové žádosti.⁴⁵ Nadto je nezbytné zkoumat i splnění dalších předpokladů, tj. zejména zda cizinec disponuje dostatkem finančních prostředků, aby byl schopen zajistit pro sebe a nezřídka též další osoby, s nimiž cestuje (nezletilé děti) zázemí mimo zařízení pro zajištění cizinců (ubytování, stravu apod.), případně zda v ČR žijí jeho příbuzní nebo přátelé, kteří by byli ochotni mu v nastalé situaci vypo-moci, či za něj dokonce složit finanční záruku, není-li tak schopen učinit samotný cizinec. Jakkoliv však nejsou obvykle podmínky pro uložení alternativních opatření dány, nezbavuje tato skutečnost zajišťující orgán povinnosti podrobit tuto otázku v každém případě individuálnímu posouzení, přičemž úvahy správního orgánu musí mít též odraz v odůvodnění napadeného rozhodnutí; v opačném případě by takové rozhodnutí v případném nava-zujícím soudním přezkumu pro jeho nepřezkoumatelnost nemohlo obstát.

3 Procesní úprava zajišťování cizinců

Problematicčnost současné úpravy zajišťování cizinců v režimu § 129 zákona o pobytu cizinců v nemalé míře tkví v její procesní části, která je v mnoha případech zcela nevyhovující. Jak správní řízení, tak i následný soudní přezkum se vyznačují množstvím specifik a odchylek od standardní právní úpravy obsažené ve správním řádu⁴⁶ a soudním řádu správním.

3.1 Správní řízení o zajištění cizince

Správní řízení o zajištění cizince je koncentrováno do jediného úkonu, jímž je vydání rozhodnutí o zajištění (prvotní zajištění či rozhodnutí o prodloužení zajištění). Rozhodnutí ve věci je tak rovněž prvním úkonem v řízení, což brání v provádění kompletního dokazování. Zajišťující orgány (Policie ČR) tak při svém rozhodování vychází z pouze velmi omezeného množství

⁴⁴ Viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 Ažs 199/2014 – 48, přístupný na www.nssoud.cz.

⁴⁵ Cizinec již dříve opakovaně utekl ze státu příslušného k posouzení jeho žádosti, avizoval, že bude pokračovat do své cílové destinace apod. – tj. existuje vážné nebezpečí útoku cizince.

⁴⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

zdrojů, přičemž zcela kruciální význam mají informace získané z databáze Eurodac. Další podklad pro rozhodování představuje protokol o výsledku cizince, který je s ním sepsán v rámci souběžně probíhajícího řízení o uložení povinnosti opustit území ČR podle § 50a zákona o pobytu cizinců. K účasti na řízení je dále nezbytné zajistit tlumočníka, který je přítomen oznámení rozhodnutí.

Správním řízením o zajištění cizince je řízením jednostupňovým, proti němuž nejsou přípustné žádné opravné prostředky (řádné ani mimořádné). Rozhodnutí je tak přezkoumatelné výhradně ve správním soudnictví. Nadto je přípustné podání žádosti o propuštění ze zajištění,⁴⁷ které však soudnímu přezkumu nekonkuruje, neboť jeho význam spočívá v možnosti zohlednění změny poměrů na straně žadatele, které by mohly mít za následek, že původní rozhodnutí o zajištění pozbylo opodstatnění. Žádost lze podat nejdříve po uplynutí 30 dnů od právní moci rozhodnutí o zajištění (prodloužení zajištění) či od právní moci soudního rozhodnutí o cizincem podané žalobě proti rozhodnutí o zajištění. S přihlédnutím ke shora poukazované aktuální praxi zajišťování cizinců po kratších časových obdobích odpovídajících jednotlivým fázím dublinského řízení, kdy dochází dle potřeby k postupnému prodlužování zajištění, během něhož je vždy zkoumáno, zda důvody pro zajištění i nadále trvají, se stal institut žádosti o propuštění za zajištění velmi málo využívaným a z právního hlediska takřka obsoletním.

3.2 Soudní přezkum zajištění cizince

Rozhodnutí zajišťujících orgánů podléhá přezkumu ve správním soudnictví, přičemž v prvním stupni je věcně a místně příslušným krajský soud, v jehož obvodu se nachází sídlo prvostupňového správního orgánu (obecná místní příslušnost), tedy zajišťujícího orgánu, který je v daném případě rovněž v pozici žalovaného.⁴⁸ Pro podání žaloby stanoví § 172 zákona o pobytu cizinců lhůtu 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni nebo ode dne sdělení jiného rozhodnutí správního orgánu.⁴⁹ Žalobu je možno podat jak u krajského soudu, tak prostřednictvím Policie ČR, při-

⁴⁷ § 129a zákona o pobytu cizinců.

⁴⁸ Stanovení obecné místní příslušnosti vyplývá ze vztahu speciálního ustanovení § 172 odst. 6 in fine zákona o pobytu cizinců a § 7 soudního řádu správního per eliminationem.

⁴⁹ § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

čemž v zájmu efektivity řízení je preferována druhá zmíněná varianta, neboť v takovém případě je soudu ze strany zajišťujícího orgánu spolu s žalobou ihned předán i soudní spis včetně vyjádření k podané žalobě. Pro rozhodnutí ve věci je stanovena krátká lhůta sedmi pracovních dnů od doručení správního spisu soudu.⁵⁰ S ohledem na charakter přezkoumávaného rozhodnutí, jehož důsledkem je omezení cizince na osobní svobodě, pak ustanovení § 127 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců stanoví, že zruší-li soud rozhodnutí o zajištění cizince, musí být zajištění neprodleně ukončeno. Tato povinnost vzniká vyhlášením zrušujícího rozsudku.⁵¹

Proti rozhodnutí krajských soudů ve věcech zajištění cizinců je rovněž přípustné podání kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu. Řízení o kasační stížnosti však již nepodléhá žádnému zvláštnímu režimu⁵² a v plném rozsahu tak na něj dopadají příslušná ustanovení soudního řádu správního.

3.3 Problematické aspekty procesní úpravy zajištění cizince

Ze shora popsané procesní úpravy zajišťování cizinců, která je mnohdy s ohledem na charakter otázek, o nichž je v tomto typu řízení rozhodováno, zcela nevyhovující, jakož i z nedostatečné provázanosti řízení o zajištění s dalšími úzce souvisejícími správními řízeními pramení množství problematických aspektů, které zatěžují příslušné správní a soudní orgány, které jsou nuceny se s cizineckou agendou potýkat.

V prvé řadě je nutno poukázat na institucionální roztržičnost, jíž se rozhodování v cizineckých věcech vyznačuje. S cizincem podléhajícím režimu Dublinského nařízení je souběžně (či bezprostředně v návaznosti na jeho zajištění) vedeno několik dalších správních řízení (řízení o uložení povinnosti opustit území ČR, dublinské řízení, případně též azylové řízení, podá-li cizinec žádost o mezinárodní ochranu i v ČR). Rozhodování v těchto věcech však nepodléhá vždy témuž správnímu orgánu, přičemž v rámci soudního

⁵⁰ § 172 odst. 5 tamtéž.

⁵¹ V případě rozhodnutí věci bez nařízení ústního jednání je zajišťující správní orgán o zrušení jeho rozhodnutí neprodleně vyrozumět.

⁵² Ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců o řízení o kasační stížnosti mlčí. I zde je možno si povšimnout odlišné právní úpravy obsažené pro rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany v § 32 odst. 6 zákona o azylu.

přezkumu je situace dále komplikována tím, že místní příslušnost krajských soudů není stanovena pro tyto typy řízení jednotně, neboť pro řízení o zajištění platí výjimka, na jejímž základě se na ni speciální ustanovení o místní příslušnosti na základě kritéria místa pobytu žalobce vyplývající z ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců nevztahuje. V důsledku toho tak o elementárních otázkách vztahujícím se k podané žádosti o mezinárodní ochranu na území EU jedním cizincem zcela izolovaně rozhoduje několik různých správních soudů. Tato skutečnost nejenže nadbytečně zatěžuje soudní systém, ale v konečném důsledku vyznívá i v neprospěch samotných žalobců, a to i v návaznosti na v první části příspěvku zmiňovanou nejednotnost rozhodovací činnosti správních soudů. Vzhledem k tomu, že posuzování některých otázek je reflektováno ve více správních řízeních (typicky právě otázka zkoumání systematických nedostatků), není vyloučeno, že jednotlivá rozhodnutí týkající se téhož cizince, budou vyznívat zcela protichůdně, což je bezesporu zcela nežádoucí jev.

Neméně závažný neduh současné úpravy představuje skutečnost, že soudní přezkum rozhodnutí o zajištění takřka postrádá praktický význam, neboť se jedná o veskrze akademická rozhodnutí vydávaná v převažujícím množství případů až v době, kdy již cizinec není na základě přezkoumávaného rozhodnutí nadále zajištěn (zajištění cizince zcela pominulo, nebo došlo novým rozhodnutím k prodloužení zajištění). I pokud by tedy došlo ke zrušení napadeného rozhodnutí, může mít výrok soudu význam toliko pro účely eventuální náhrady škody. K rozhodování ve věci v době, kdy již zajištění netrvá, přitom dochází i za striktního dodržování velmi přísné sedmidenní lhůty (přesněji lhůty sedmi pracovních dnů), kterou jsou krajské soudy vázány. Je tomu tak mimo jiné proto, že lhůta pro podání žaloby je stanovena v délce 30 dnů, přičemž s přihlédnutím k tomu, že doba zajištění mnohdy ani této délky nedosahuje, případně ji překračuje řádově o několik málo dnů, dochází v nemalém množství případů k situaci, že již samotná žaloba je správnímu soudu doručena až v době, kdy účinky napadeného rozhodnutí pominuly. Trend vydávání toliko akademických rozhodnutí je dále umocněn absencí lhůty pro rozhodování v rámci řízení o kasační stížnosti. V době vydání konečného rozhodnutí ve správním soudnictví tak nejen, že již cizinec není nadále v zajištění, ale mnohdy se ani nenachází na území ČR. Přitom

je vhodné poukázat na jistý nešvar současné praxe, která se vyznačuje mimo jiné tím, že řízení o kasační stížnosti může být iniciováno již bez vědomí cizince zmocněným či ustanoveným advokátem, v důsledku čehož tak již soudní řízení pozbývá na svém původním smyslu a stává se pouze prostředkem k zajištění další odměny advokáta.⁵³

V neposlední řadě je nutno zdůraznit, že současný model přezkumu rozhodnutí o zajištění ve správním soudnictví je pro správní soudce značně zatěžující, neboť v rámci extrémně krátké lhůty jsou nuceni věnovat se mnohdy velmi komplikovaným otázkám výkladu nařízení Dublin III a vnitrostátní právní úpravy. V nezanedbatelném množství případů jsou pak soudu k prokázání žalobcem tvrzených skutečností předkládány cizojazyčné materiály, které žalobce navrhuje k provedení dokazování. Dospěje-li soud k názoru, že provedení dokazování je ve věci nezbytné, případně navrhne-li takový postup účastník řízení,⁵⁴ jeví se velmi obtížným dostát požadavku rozhodnutí ve věci v zákonem stanovené lhůtě.

4 Závěr

Nezbývá než vyslovit několik myšlenek závěrem. V prvé řadě je třeba důrazně odmítnout představu zajišťovacího řízení jako jednoduché procedury, která představuje pro zajišťující orgán a následně správní soud pouhou skutkovou úlohu. Z hlediska hmotněprávního mnohem spíše platí, že díky komplikovanosti evropské právní úpravy a nedokonalosti a neprovázanosti vnitrostátní právní úpravy lze institut zajištění označit za velmi komplikovaný konglomerát právních vztahů, do něhož se prolíná jak mezinárodní, tak i evropské a vnitrostátní právo. V době migrační krize od poloviny roku 2015 se žaloby ve věcech zajištění staly také kvantitativně velmi výraznou agendou, která přechodně zatížila některé krajské soudy (zejm. v Ústí nad Labem, Praze a v Brně).

⁵³ Ustanovení zástupce krajským soudem pro žalobní řízení pokračuje i pro řízení o kasační stížnosti (§ 35 odst. 8 in fine s. ř. s.), což s sebou nese i povinnost soudu přiznat jim odměnu za úkony právní služby učiněné v tomto řízení, a to bez ohledu na úspěch ve věci samé.

⁵⁴ § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců odchylně od standardní úpravy obsažené v soudním řádu správním stanoví, že ústní jednání k projednání věci soud nařídí tehdy, navrhne-li to účastník řízení nejpozději do 5 dnů ode dne podání žaloby nebo je-li to nezbytné.

V procesní rovině pak jsou autoři toho názoru, že současná úprava přezkumu rozhodnutí o zajištění ve správním soudnictví je spíše nevhodná. Problémy spočívají především v tom, že ochrana poskytovaná správními soudy není včasná, a to ani při dodržení zákonných pořádkových lhůt pro rozhodnutí, neboť cizinec již většinou v okamžiku přezkumu buď není zajištěn vůbec, anebo je zajištěn na základě jiného rozhodnutí (o prodloužení zajištění). Co se týká přezkumu rozhodnutí krajských soudů u Nejvyššího správního soudu, jeho účelem již zůstává pouze přezkum správnosti rozhodování krajských soudů, nikoliv ale reálná a účinná ochrana subjektivních práv zadrženého cizince. V případě zrušení rozhodnutí krajského soudu je pak namíste využití oprávnění Nejvyššího správního soudu k zrušení správního rozhodnutí, neboť vrácení věci ke krajskému soudu představuje pouze další (bezúčelné) protahování řízení, o něž sám žalobce již nemá zájem.

Je otázkou, zda by řešení spočívající ve svěření přezkumné kompetence jinému typu orgánu (tzv. cizineckému tribunálu) vedlo ke zvýšení efektivity přezkumu, což by mělo být systémové řešení, které by se týkalo veškeré cizinecké agendy. Jinou možností je ponechání přezkumu ve správním soudnictví, ale pak by bylo vhodné vyjmout tento typ přezkumu z obecné úpravy obsažené v s. ř. s. Pokud zákonodárce bude postupovat cestou částečných novelizací stávající právní úpravy, pak by se jeho pozornost měla upínat zejména k otázce lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí o zajištění (de lege lata činí 30 dnů od doručení rozhodnutí), dále k problematice místní příslušnosti správního soudu k přezkumu rozhodnutí o zajištění (de lege lata dána obecným pravidlem místa sídla prvostupňového orgánu – tzn. zajišťujícího orgánu) a dále řešení problematického vztahu mezi rozhodnutím o zajištění a navazujícími rozhodnutími o jeho prodloužení, kde zákon o pobytu cizinců neupravuje tzv. konsumpci, tedy právní „pohlčení“ původního rozhodnutí navazujícím (řetězícím se) rozhodnutím o prodloužení zajištění, které je samostatně soudně přezkoumatelné. Při řešení problému řetězení by bylo záhodno pamatovat i na procesní odklon od přezkumu rozhodnutí o zajištění, které by bylo již právně konzumováno následným rozhodnutím o prodloužení zajištění (tedy možnost odmítnutí žaloby či zastavení řízení). Tím by mohly být vyřešeny rozpaky správních soudů nad tím, že u nich běží zároveň řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění a řízení o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení zajištění téhož cizince.

Použitá literatura

Odborná literatura

HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, 303 s. ISBN 80-86898-96-2.

KRÁLOVÁ, Alžbeta; JURNÍKOVÁ, Jana. Komu svěřit posuzování a přezkum žádostí o mezinárodní ochranu? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, č. 2, s. 131–141. ISSN 1210-9126.

Rozhovor JUDr. Karla Havlíčka s náměstkem ministra vnitra Petrem Mlsnou uveřejněný pod názvem „O legislativě, elektronické sbírce zákonů a jiných „maličkostech“. *Soudce*. 2016, č. 3, s. 11–14. ISSN 1211-5347.

NECHVÁTALOVÁ, Lucie. Analýza soudních rozhodnutí přezkoumávajících rozhodnutí o (prodloužení) zajištění cizince. In: *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*. Praha: Wolters Kluwers ČR, a. s., 2012, s. 161–186. ISBN 978-80904579-3-5.

Elektronické zdroje

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Sněmovní tisk č. 463/0: Důvodová zpráva ze dne 15. 4. 2015 [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné z www.psp.cz

ECRE (European Council of Refugees and Exiles). Dostupné z www.ecre.org

Zprávy Hungarian Helsinki Committee, dostupné v rámci projektu AIDA (Asylum information Database) na www.asylumineurope.org

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08.

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 17. 3. 2016, o předběžné otázce Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság. Věc C-695/15.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 1. 2011, č. 30696/09, M.S.S. proti Řecku a Belgii.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 8. 2015, č. j. 33 A 40/2015 – 32.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2016, č. j. 33 A 17/2016 – 46.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2016, č. j. 33 A 18/2016 – 43.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 6. 2016, č. j. 32 A 29/2016 – 30.

- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 6. 2016, č. j. 33 A 81/2016 - 24.
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 3. 9. 2015, č. j. 61 A 27/2015 – 53.
- Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2016, č. j. 49 Az 109/2015 – 74.
- Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2016, č. j. 44 A 6/2016 – 22.
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 9. 2015, č. j. 75 A 21/2015 – 23.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010-74.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2012, č. j. 3 As 30/2011 – 57.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 Azs 199/2014 – 48.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 7 Azs 11/2015 – 32.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2016, č. j. 10 Azs 256/2015 – 55.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 2 Azs 49/2015 – 48.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2016, č. j. 4 Azs 8/2016 – 26.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, sp. zn. 1 Azs 91/2016.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Finska (Korkein hallinto-oikeus) ze dne 20. 4. 2016, KHO: 2016: 53.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 10 Azs 122/2015 – 88.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150.

Kontakt - e-mail

lukas.blouch@lam.muni.cz, petrapimkova@seznam.cz

PRÁVO NA ÚČINNÝ PRÁVNÍ PROSTŘEDEK NÁPRAVY VE VĚCECH MEZINÁRODNÍ OCHRANY A ČESKÉ SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ

JUDr. David Kryška, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy,
Právnická fakulta, Univerzita Karlova

Abstrakt

Nová procedurální směrnice stanovením požadavku na úplné a ex nunc posuzování věci v rámci přezkumu rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany může mít v konečném důsledku nemalý vliv na český model správního soudnictví. Autor se při té příležitosti zamýšlí nad vzájemným vztahem práva na účinný právní prostředek nápravy ve věcech mezinárodní ochrany a systémem správního soudnictví v České republice. Pozornost je tomuto právu věnována z hlediska práva EU, systému Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod i ústavního pořádku České republiky. Nechybí ani stručná zmínka o vývoji soudní ochrany v této oblasti. Hlavní část příspěvku se však zaměřuje na institucionální otázky naznačeného problému, zejména s ohledem na ideu nezávislých správních tribunálů.

Klíčová slova

Mezinárodní ochrana; správní soudnictví; účinný prostředek nápravy; Česká republika; nezávislé správní tribunály.

Abstract

The New Procedures Directive could have major impact on Czech administrative judiciary. What is the relationship between right to an effective remedy in matters of international protection and Czech administrative judiciary? What is the influence of European Law, European Convention on Human Rights and Czech constitutional order? What is the history of an effective remedy in matters of international protection in the Czech Republic? The aim of the article is to capture all of these topics and also address issues of administrative tribunals.

Keywords

International Protection; Administrative Judiciary; Effective Remedy; the Czech Republic; Administrative Tribunals.

1 Úvod

Téma tohoto příspěvku se zaměřuje na institut účinného právního prostředku nápravy¹ ve věcech mezinárodní ochrany (azylu, uprchlictví a doplňkové ochrany). Ten přitom tvoří zajímavou spojovací linii mezi zvláštní částí správního práva (uprchlické a azylové právo)² a výsečí jeho části obecně zabývající se soudními kontrolami veřejné správy. Právu žadatele o mezinárodní ochranu nechat přezkoumat pro něj nevýhodné rozhodnutí ve věci o mezinárodní ochrany odpovídá mimo jiné povinnost státu uspořádat systém svých správních a soudních orgánů tak, aby bylo učiněno zadost požadavkům vyplývajícím z ústavního, mezinárodního a evropského práva v této oblasti.³ Jinými slovy právo žadatele o mezinárodní ochranu na účinný právní prostředek nápravy má rovněž své organizační souvislosti ovlivňující potenciálně systém orgánů veřejné moci v právní úpravě či alespoň praxi toho kterého státu. V posledních měsících je v České republice v teorii i praxi diskutována otázka, jaké dopady má, může mít nebo by měla mít v tomto směru (nová / přepracovaná) procedurální směrnice.⁴ Zejména zde jde o její čl. 46 odst. 3, ze kterého vyplývá, že členské státy mají povinnost zajistit, aby účinný opravný prostředek obsahoval úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně. Toto ustanovení může mít – bez ohledu na to, jaká varianta řešení nakonec zvítězí – významný dopad na český model správního soudnictví.

¹ Ačkoliv by bylo možné použít i jiná označení, vychází se zde pro dosažení větší obecnosti a zároveň zachování terminologické přesnosti z textu českého oficiálního znění ustanovení (nikoliv rubriky) čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které pro tento účel vyhovuje.

² Srov. např. MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Vnitřní správa VI – Mezinárodní ochrana In: SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo. Zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 103 a násl. ISBN 978-80-87576-48-9.

³ Srov. *mutatis mutandis* rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (velkého senátu) ze dne 13. prosince 2012, č. 22689/07, De Souza Ribeiro proti Francii, § 98.

⁴ Směrnice EP a Rady 2013/32/EU z 26. 6. 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odmítání statusu mezinárodní ochrany.

Je přitom třeba říci, že ačkoliv na tyto změny česká literatura upozorňovala již před několika lety,⁵ diskuse na toto téma se rozvinula až v době, kdy bylo jasné, že vážně myšlené změny právní úpravy nemohou být přijaty do konce transpoziční lhůty. Tato diskuse probíhá i nadále, aniž by bylo veřejnosti známé konečné rozhodnutí stran změny právní úpravy. Následujících několik stručných poznámek má za cíl do této diskuse přispět a alespoň částečně zmírnit uvedený dluh autora z předcházejících let. Pozornost bude přitom – jak naznačeno – zaměřena na organizační aspekty práva na účinný právní prostředek nápravy ve věcech mezinárodní ochrany.

2 Právo na účinný právní prostředek nápravy ve věcech mezinárodní ochrany v historické perspektivě

Odborné práce zabývající se tématem azylu a uprchlictví, popřípadě cizineckým (migračním) právem obecně, se většinou soustředí na vývoj právní úpravy až od roku 1990,⁶ byť to neplatí absolutně.⁷ Ochrana pronásledovaným cizincům byla však na území dnešní České republiky poskytována již od vzniku samostatného Československa. Navíc zde institut azylu existoval, byť v poněkud odlišném smyslu, i předtím.⁸

Ačkoliv v období první Československé republiky na jejím území nalezlo útočiště mnoho cizinců, vnitrostátní úprava, která by azyl formálně upravovala jako samostatný právní institut, neexistovala. Jednalo se o otázku správní praxe, která se opírala o dualistickou úpravu cizineckého, domovského a státo-občanského práva. Vedle toho bylo Československo smluvní stranou Úmluvy

⁵ Srov. LUPAČOVÁ, Hana. Soudní přezkum azylových a cizineckých věcí. In: JÍLEK, Dalibor, PORÍZEK, Pavel (eds.). *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*. Brno – Praha: Kancelář veřejného ochránce práv – Wolters Kluwer, 2012, s. 250. ISBN 978-80-904579-3-5.

⁶ JURŇÍKOVÁ, Jana. Vývoj institutu azylu nejen v právním řádu České republiky. In: KADEČKA, Stanislav (ed.). *Pocta Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 367–374. ISBN 978-80-86775-22-7; ČIŽINSKÝ, Pavel a kol. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012, s. 34 a násl. ISBN 978-80-7201-887-1.

⁷ KOSAŘ, David, LUPAČOVÁ, Hana. *Migration Law in the Czech Republic*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2012, s. 35 a násl. ISBN 978-90-411-2847-8; BALGA, Jozef. *Azylové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 119–123. ISBN 978-80-7380-384-1.

⁸ Blíže srov. LOJEK, Antonín. *České azylové právo 16. až 18. století. Kořeny pozdější úpravy nebo možná inspirace pro současnost?* Praha: Právnická fakulta UK v Praze v nakl. Eva Rozkotová, 2011. ISBN 978-80-87146-43-9.

o mezinárodním postavení uprchlíků.⁹ „Azyl“ mohli pronásledovaní cizinci získat formou povolení k pobytu (včetně víza) či udělením státního občanství (jakýmsi předstupněm tohoto bylo udělení domovského práva).¹⁰

Proti rozhodnutí o neudělení některé z uvedených forem „azylu“, stejně jako proti rozhodnutí o správním vyhoštění mohl cizinec podat stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.¹¹ Ustanovení § 2 říjnového zákona mimo jiné stanovilo, že „[s]právnímu soudu přísluší nalézt v každém případě, když kdo praví, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právech jeho ublíženo“. Jeho jurisdikce tak byla založena na ochraně subjektivních práv jednotlivce.¹² Z judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá, že ani na udělení víza/povolení k pobytu,¹³ ani na udělení státního občanství¹⁴ podle obecných úprav neexistoval právní nárok. Navíc v případě, když bylo cizinci vízum odepřeno, mohl být z území republiky vypovězen,¹⁵ a to eventuálně i navždy.¹⁶ J. Hoetzel uváděl, že Nejvyšší správní soud nebyl povolán přezkoumávat oblast volného uvážení správních úřadů.¹⁷ Podle něj mohl Nejvyšší správní soud „zkoumati jen právní meze volného uvážení úřadu, t.j. nerybočil-li úřad z okruhu volné úvahy, již mu zákon poskytl.“¹⁸ Soudní ochrana ve věcech „azylu“ tak byla velmi omezená.

Ochrana pronásledovaným cizincům byla – byť to může být překvapivé – poskytována rovněž v „lidovém“ a „socialistickém“ Československu.

⁹ Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků z 28. října 1933 byla vyhlášena pod č. 179/1935 Sb. z. a n.

¹⁰ Srov. KRYSKA, David. Právo azylu v Listině základních práv a svobod v historické perspektivě. K počtce docenta Vladimíra Mikule. *Správní právo*. 2015, č. 3, s. 132–140. ISSN 0139-6005.

¹¹ Srov. zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu (tzv. říjnový zákon); zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů (tzv. listopadový zákon) a zákon č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě.

¹² Srov. HÁCHA, Emil. Nejvyšší správní soud. In: Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 828–829.

¹³ Srov. např. nález Boh. adm. 4180/1924; nález Boh. adm. 5761/1926 nebo nález Boh. adm. 457/1940.

¹⁴ Nález Boh. adm. 1658/1922 (k zákonnému článku L/1879) nebo nález Boh. adm. 4538/1925 (k obecnému zákoníku občanskému) nebo zásadní usnesení Nejvyššího správního soudu Boh. adm. CXVI/1922 (k ústavnímu zákonu č. 236/1920 Sb. z. a n.).

¹⁵ Nález Boh. adm. 10.305/1933.

¹⁶ Nález Boh. adm. 11.537/1934.

¹⁷ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937, s. 431–432.

¹⁸ Tamtéž, s. 432.

Rovněž v této době to byla otázka správní praxe a snad ještě více záleželo na (absolutním) volném uvážení jak příslušných státních orgánů, tak orgánů komunistické strany. „Azyl“ byl stále poskytován formou udělení povolení k pobytu či státního občanství. Do přijetí Ústavy ČSSR z roku 1960 chyběla jakákoliv právní úprava, ale rovněž v následujícím období žádný prováděcí právní předpis k jejímu čl. 33¹⁹ neexistoval.²⁰

O jakékoliv soudní ochraně neúspěšných „žadatelů o azyl“ v této době z povahy věci nelze vůbec hovořit. Správní soudnictví neexistovalo a přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů civilními soudy v občanském soudním řízení bylo prováděno na základě principu pozitivní enumerace.²¹

V roce 1990 byl schválen zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících,²² počátkem roku 1991 pak byla přijata Listina základních práv a svobod (dále rovněž jen „Listina“),²³ která se po zániku Československa stala součástí ústavního pořádku České republiky.²⁴ Zákon o uprchlících v podstatě znamenal, že nárok na ochranu měl v Československu ten, kdo byl uprchlíkem ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z roku 1967, a to v počátku bez ohledu na vázanost těmito mezinárodními smlouvami. Článek 43 Listiny²⁵ pak po celou dobu 90. let minulého století nebyl formálně proveden.²⁶

¹⁹ Článek 33 Ústavy ČSSR z roku 1960 stanovil: „Československá socialistická republika poskytuje právo azylu cizím státním příslušníkům pronásledovaným za hájení zájmů pracujícího lidu, za účast na národně osvobozovací boj, za vědeckou a uměleckou tvorbu nebo za činnost na obranu míru.“

²⁰ Srov. KRYSKA, David, Právo azylu..., op. cit., s. 144–151.

²¹ Ke správnímu soudnictví té doby srov. např. MIKULE, Vladimír. Správní soudnictví v Československu. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1968, č. 4, s. 3–52; MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 115–119. ISBN 80-210-0484-3.

²² Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících. Účinnosti nabyl 1. ledna 1991.

²³ Srov. ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní republiky.

²⁴ Srov. čl. 3 a čl. 112 odst. 1 ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Jako součást ústavního pořádku České republiky byla Listina základních práv a svobod znovu vyhlášena pod č. 2/1993 Sb. usnesením předsednictva České národní rady.

²⁵ Článek 43 Listiny zní: „Česká a Slovenská Federativní Republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.“

²⁶ Srov. KRYSKA, David, Právo azylu..., op. cit., s. 154–159; JURNÍKOVÁ, Jana, op. cit., s. 371–373.

Listina vytvořila ústavní základ pro obnovení správního soudnictví v čl. 36 odst. 2.²⁷ Konkrétní právní základ mu poskytl zákon č. 519/1991 Sb., který do občanského soudního řádu²⁸ vložil novou část pátou nazvanou „Správní soudnictví“. Ve „správním soudnictví“ civilní soudy přezkoumávaly zákonost rozhodnutí orgánů veřejné správy jednak na základě žalob a jednak na základě „opravných prostředků“ proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů.²⁹ Právní úprava takto obnoveného správního soudnictví představovala spojení řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů vzorovaného podle říjnového zákona z roku 1875³⁰ a řízení o „opravných prostředcích“ podle úpravy v původní části čtvrté hlavy čtvrté občanského soudního řádu³¹ s původem v soudnictví pojišťovacím.³² Podle zákona o uprchlících bylo možné se po využití rozkladu domáhat soudní ochrany (§ 16), v roce 1991 na základě výslovného ustanovení (pozitivní enumerace), od roku 1992 (od účinnosti zákona č. 519/1991 Sb.) pak v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.³³

Zákonem o azylu,³⁴ který nabyl účinnosti 1. ledna 2000, byl zrušen zákon o uprchlících a mimo jiné proveden čl. 43 Listiny. Správní řízení bylo podle původního znění dvojinstanční. Účinným právním prostředkem nápravy tak byla v těchto věcech i nadále žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle části páté občanského soudního řádu. S účinností od 1. února 2002³⁵ však byla ustanovení o rozkladu zrušena a soudní kontrola rozhodnutí Ministerstva vnitra se přesunula z řízení o žalobě na řízení o opravných

27 Článek 36 odst. 2 Listiny zní: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

28 Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

29 Srov. § 244 odst. 1 občanského soudního řádu ve znění zákona č. 519/1991 Sb.

30 Hlava druhá páté části (§ 247 až 250k) občanského soudního řádu, ve znění zákona č. 519/1991 Sb.

31 Hlava třetí páté části (§ 250 l až 250 s) občanského soudního řádu, ve znění zákona č. 519/1991 Sb.

32 Srov. MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, 1996, s. 230. ISBN 80-7201-021-2.

33 Na § 247 a násl. odkazoval v poznámce pod čarou v 16 odst. 4 zákon o uprchlících, ve znění zákona č. 317/1993 Sb. O řízení o žalobě se však muselo jednat z povahy věci. K systému obecně srov. MAZANEC, Michal, *Správní soudnictví*, op. cit., s. 69 a násl.

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

35 Srov. novelizaci zákona o azylu zákonem č. 2/2002 Sb.

prostředcích. Tak tomu bylo až do přijetí soudního řádu správního,³⁶ kdy v důsledku reformy českého správního soudnictví mimo jiné došlo k tomu, že (pravomocné) rozhodnutí Ministerstva vnitra je přezkoumatelné v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu krajským soudem.³⁷ Proti rozhodnutí krajského soudu je přípustná kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Zákon o azylu, stejně jako soudní řád správní, přitom upravují pro toto řízení řadu odchylek.

Od roku 2002, kdy došlo k vyloučení řízení o rozkladu, se tak v České republice ve věcech mezinárodní ochrany (dříve azylu) uplatňuje systém „1 + 2“, tedy že ve věci rozhoduje jediná instance správní (Ministerstvo vnitra) a ve správním soudnictví jak krajský soud, tak eventuálně ke kasační stížnosti Nejvyšší správní soud. Jedním z důvodů může být skutečnost, že rozklad nemůže být považován za účinný právní prostředek nápravy a řízení o něm by do jisté míry oddalovalo konečné rozhodnutí ve věci. Na tomto místě je však třeba uvést, že zvolené řešení dozajista není jediné možné a jiná umožňují jak mezinárodně právní závazky, tak právo EU.

3 Právo na účinný právní prostředek nápravy ve věcech mezinárodní ochrany a Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Pro právo na účinný právní prostředek nápravy ve věcech mezinárodní ochrany má důležitý význam Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).^{38,39} Článek 6 odst. 1 Úmluvy⁴⁰ stanoví základ

³⁶ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷ K vývoji soudní ochrany od přijetí zákona o uprchlících srov. LAVICKÝ, Petr; ŠÍŠKEOVÁ, Sylva. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy*, 2005, č. 19, s. 693 a násl. ISSN 1210-6410.

³⁸ Publikována pod č. 209/1992 Sb.

³⁹ Stranou pozornosti zde zůstávají další dokumenty jako Všeobecná deklarace lidských práv nebo Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (publikován pod č. 120/1976 Sb.). K tomu srov. např. HOLÁ, Eva. Právo na spravedlivý proces v cizineckých řízeních. In: JÍLEK, Dalibor; POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II*. Brno – Praha: Kancelář veřejného ochránce práv – Wolters Kluwer, 2015, s. 150–155. ISBN 978-80-87949-01-6.

⁴⁰ Podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem (angl. *an independent and impartial tribunal established by law*), který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.

úpravy práva na spravedlivý (řádný) proces na věci mezinárodní ochrany nedopadá.⁴¹

V této oblasti má zásadní význam čl. 13 Úmluvy⁴² zakotvující právo na účinný právní prostředek nápravy, a to ve spojení s čl. 3 (zákaz mučení), popřípadě čl. 2 (právo na život). Z těchto ustanovení podle Evropského soudu pro lidská práva (dále rovněž jen „ESLP“) vyplývají minimální požadavky na účinný právní prostředek nápravy ve věcech mezinárodní ochrany. Podle ESLP „*v případě extradice nebo vyhoštění a tvrzení týkajícího se článku 3 Úmluvy pojem účinného prostředku nápravy podle článku 13 s ohledem na nevratnou povahu újmy, která může nastat, naplní-li se tvrzené riziko mučení nebo špatného zacházení, a s přihlédnutím k významu, který Soud článku 3 přisuzuje, vyžaduje (i) pečlivé a důkladné zkoumání tvrzení o existenci podstatných důvodů domnívat se, že existuje skutečné riziko zacházení rozporného s článkem 3 v případě vyhoštění stěžovatele do země určení, a (ii) automatický odkladný účinek prostředku nápravy*“.⁴³ Smluvním státům se poskytuje volnost při stanovení způsobu, jakým tyto požadavky naplní.⁴⁴

Uvažujeme-li o modelu českého správního soudnictví a jeho institucionálních prvcích, třeba zdůraznit, že „orgán“ ve smyslu čl. 13 Úmluvy nemusí být nutně soudním orgánem, avšak jeho pravomoci a procesní záruky, které poskytuje, jsou relevantní při posuzování, zdali je právní prostředek, o kterém rozhoduje, účinný.⁴⁵ Může se tak jednat i o orgán veřejné správy.⁴⁶ Jestliže

⁴¹ Srov. v tomto ohledu již „klasický“ rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. října 2000, č. 39652/98, Maaouia proti Francii.

⁴² Článek 13 Úmluvy: „*Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.*“

⁴³ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (páté sekce) ze dne 23. června 2011, č. 20493/07, Diallo proti České republice, § 74.

⁴⁴ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (čtvrté sekce) ze dne 24. července 2014, č. 28761/11, Al Nashiri proti Polsku, § 546.

⁴⁵ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (druhé sekce) ze dne 26. dubna 2007, č. 25389/05, Gebremedhin proti Francii, § 53; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (velkého senátu) ze dne 21. ledna 2011, č. 30696/09, M.S.S. proti Belgii a Řecku, § 288; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (velkého senátu) ze dne 23. února 2012, č. 27765/09, Hirsi Jamaa a další proti Itálii, § 197; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (páté sekce) ze dne 17. října 2013, č. 65303/10, Budrevich proti České republice, § 102.

⁴⁶ GRABENWARTER, Christoph. *Europäische Menschenrechtskonvention: ein Studienbuch*. München: C. H. Beck, 2003, s. 408. ISBN 3-406-50403-5.

tento orgán není soudním orgánem, ESLP zkoumá jeho nezávislost.⁴⁷ Tento orgán také musí mít pravomoc vydávat závazná rozhodnutí.⁴⁸

Ačkoliv tedy čl. 6 odst. 1 Úmluvy na věci mezinárodní ochrany nedopadá, z judikatury ESLP lze dovodit, že čl. 13 Úmluvy by byl naplněn, kdyby orgánem rozhodujícím o právním prostředku nápravy byl „soud“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. ESLP totiž vychází z toho, že požadavky čl. 6 odst. 1 jsou méně přísné než v případě čl. 13 a v tomto ohledu představuje čl. 6 odst. 1 *lex specialis*.⁴⁹

Z hlediska čl. 6 odst. 1 Úmluvy přitom není podstatné, zda určitý orgán je z hlediska vnitrostátního práva formálně zařazen do moci soudní.⁵⁰ Pojem „soud“ je tak chápán v materiálním smyslu a je charakterizován svou soudní úlohou, kterou představuje rozhodování o každé věci spadající do jeho působnosti na základě právních předpisů a po stanovené proceduře.⁵¹ Důležitý je tak charakter tohoto orgánu, který musí být nezávislý, nestranný a zřízený zákonem. Aby takový orgán byl nezávislý, musí vykonávat činnost nezávisle na výkonné moci a rozhodovat na základě práva podle vlastního, svobodného uvažování a skutečností, přičemž musí existovat záruky, které zajistí nezávislý výkon jeho činnosti a zároveň se musí vyvarovat všeho, co vypadá jako nezávislost pouze zdánlivě.⁵² Pokud tedy bude tyto vlastnosti splňovat, může být za „soud“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy považován rovněž orgán veřejné správy (ve formálním smyslu).⁵³ Mohl by tak jím být

⁴⁷ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (velkého senátu) ze dne 13. prosince 2012, č. 22689/07, De Souza Ribeiro proti Francii, § 79.

⁴⁸ HARRIS, David J. et al. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 565. ISBN 978-0-406-90594-9.

⁴⁹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. října 1979, č. 6289/73, Airey proti Irsku, § 35. Srov. též. GRABENWARTER, Christoph, op. cit., s. 411; KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1204. ISBN 978-80-7400-365-3.

⁵⁰ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. června 1984, č. 7819/77 a č. 7878/77, Campbell and Fell proti Velké Británii, § 76.

⁵¹ Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (pléna) ze dne 22. října 1984, č. 8790/79, Sramek proti Rakousku, § 36; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (pléna) ze dne 29. dubna 1988, č. 10328/83, Belilos proti Švýcarsku, § 64.

⁵² BRITVIČ VETMA, Bosiljka. *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* (čl. 6) i upravni spor. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. 2008, roč. 45, č. 1, s. 140. ISSN 1847-0459.

⁵³ Srov. SIENIAWSKA, Krystyna, SKONIECZNY, Piotr. Pojęcie „sądu administracyjnego” w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. *Casus*. 1999, č. 12, s. 18. ISSN 1427-2385.

rovněž orgán typu, který bývá označován jako nezávislý správní tribunál. Pokud by ten rozhodoval o právním prostředku nápravy ve věcech mezinárodní ochrany, byly by požadavky Úmluvy splněny.

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (2004) 20 o soudním přezkoumávání správních úkonů považuje účinný soudní přezkum správních úkonů chránící práva a zájmy jednotlivců za podstatnou náležitost systému ochrany lidských práv. Ačkoliv se toto doporučení výslovně odvolává na čl. 6 Úmluvy a z hlediska *ratione materiae* platí, co uvedeno výše, stojí nejen vzhledem k uvedenému základnímu východisku tohoto doporučení za zmínku. Toto doporučení mezi principy v něm obsažené řadí rovněž požadavky na orgán správní úkony přezkoumávající.⁵⁴ Doporučení uvádí, že by se mělo jednat o orgán zřízený zákonem, jehož nezávislost a nestrannost jsou zajištěny v souladu s doporučením R (94) 12 o nezávislosti, efektivnosti a roli soudců. Může se přitom jednat o správní tribunál nebo část obecné soudní soustavy.⁵⁵

4 Právo na účinný právní prostředek nápravy ve věcech mezinárodní ochrany a právo EU

Právo na účinný právní prostředek nápravy ve věcech mezinárodní ochrany („právo na účinný opravný prostředek“) garantuje čl. 46 procedurální směrnice. Z institucionálního pohledu je významné, že čl. 46 odst. 1 procedurální směrnice zaručuje žadateli o mezinárodní ochranu právo na účinný „opravný prostředek“ před „soudem“ (angl. *the right to an effective remedy before a court or tribunal*). Ustanovení čl. 46 je přitom třeba chápat a vykládat v souvislosti s čl. 47 Listiny základních práv EU (dále jen „Charta EU“) upravujícím právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý (řádný) proces.^{56,57} Článek 47 Charty EU přitom

⁵⁴ Srov. bod B.3 doporučení.

⁵⁵ K doporučení srov. např. CHLEBNÝ, Jacek. *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy. Państwo i Prawo*. 2005, č. 12. ISSN 0031-0980.

⁵⁶ Srov. rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 17. prosince 2015. Abdoulaye Amadou Tall proti Centre public d'action sociale de Huy (CPAS de Huy). Věc C-239/14, bod. 51.

⁵⁷ Podle čl. 47 Charty EU má každý, jehož práva a svobody zaručené právem EU byly porušeny, za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem; každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem; každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován; bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti (Charta EU byla vyhlášena v Úředním věstníku EU pod č. 2007/C 303/01, č. 2010/C 83/02 a č. 2012/C 326/02). Blíže srov. KRÁLOVÁ, Alžbeta. Účinný opravný prostředek v azylovom konaní – hľadanie rovnováhy medzi spravodlivosťou a efektivitou. In: FILO, Matúš (ed.). *Právo na azyl a jeho aplikácia vo verejnej správe. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 66–72. ISSN 978-83-7490-846-7.

vychází z čl. 13 a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, avšak má za cíl poskytnout ochranu širší a právo na soudní projednání věci neomezovat jen na spory týkající se občanských práv a závazků.⁵⁸ Z toho však také mimo jiné vyplývá, že i pojem „soud“ je třeba chápat (obdobně jako v případech čl. 6 odst. 1 Úmluvy) širše a zahrnout pod tento pojem i nezávislý správní tribunál (srov. výše).⁵⁹

Stará procedurální směrnice⁶⁰ hovořila o přezkumu rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany tribunálem ve smyslu čl. 234 Smlouvy o Evropském společenství (dnes se jedná o čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie)⁶¹ a ve svém čl. 39 ukládala členským státům zajistit žadatelům o azyl právo na účinný „opravný prostředek“ před soudem nebo tribunálem. Na někdejší čl. 234 Smlouvy o Evropském společenství odkazovala v odstavci 27 své preambule. Článek 39 staré procedurální směrnice byl přitom vykládán ve vzájemné souvislosti s čl. 234 Smlouvy o Evropském společenství (čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie) a čl. 47 Charty EU.⁶² Z toho vyplývá, že pojem „soud“ v čl. 46 procedurální směrnice třeba vykládat nadále stejně a jeho obsah se nezměnil.

Vlastnosti „soudu“ ve smyslu někdejšího čl. 234 Smlouvy o Evropském společenství analyzoval P. Dąbrowski, podle kterého jsou jimi právní základ existence tohoto orgánu, nezávislost, jeho stálý nebo dočasný charakter, obligatorní charakter jeho jurisdikce, kontradiktornost řízení, aplikace právních předpisů tímto orgánem a sporný charakter řízení.⁶³ Tímto „soudem“

⁵⁸ Srov. Vysvětlení k Listině základních práv (vyhlášena v Úředním věstníku EU pod č. 2007/C 303/02). E. Holá k tomu uvedla: „*Díly vývoji sekundární legislativy Unie v oblasti migrace se tedy dá říci, že procesní záručky zaručené [Chartou EU] dopadají na většinu cizineckých řízení.*“ (HOLÁ, Eva, op. cit., s. 158). Tedy i na věci mezinárodní ochrany.

⁵⁹ Pro výklad Charty EU podle jejího čl. 52 odst. 3 platí, že pokud tato obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim příkládá Úmluva; to však nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.

⁶⁰ Směrnice Rady č. 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úřední věstník EU č. 2005/L 326/13).

⁶¹ Úřední věstník EU č. 2010/C 83/01.

⁶² Srov. rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 31. ledna 2013. H. I. D. a B. A. proti Refugee Applications Commissioner a další. Věc C-175-11, body 80-81.

⁶³ DĄBROWSKI, Paweł. Pojęcie „trybunału” w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości a status Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. In: SIENIAWSKA, Krystyna (red.). *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*. Warszawa: Municipium, 2009, s. 368–375. ISBN 978-83-6009-689-5. Srov. též citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci H. I. D. a B. A. proti Refugee Applications Commissioner a další, bod 83 a násl.

přítom může být rovněž správní orgán,⁶⁴ a to rovněž odvolací orgán (orgán vykonávající působnost odvolacího správního orgánu). Požadavek kontraktornosti, který nadto není absolutním, může být splněn tím, že existuje možnost před rozhodnutím vyjádřit vlastní stanovisko.⁶⁵ Odvolací řízení má pak spornou povahu proto, že se jedná o spor účastníka a správního orgánu první instance, který se projevuje podáním odvolání.⁶⁶ K požadavku nezávislosti „soudu“ pak *P. Dąbrowski* uvádí, že se pro jeho splnění vyžaduje absolutní oddělení od orgánu první instance, absence právních prostředků vlivu jiného orgánu na rozhodovací činnost soudu a garance, kterými musí být vybaveni členové orgánu.⁶⁷ Z uvedeného tak vyplývá, že budou-li tyto požadavky splněny, může být rovněž z hlediska požadavků práva EU přezkumným orgánem rozhodujícím o účinném právním prostředku nápravy ve věcech mezinárodní ochrany nezávislý správní tribunál.

5 Právo na účinný právní prostředek nápravy ve věcech mezinárodní ochrany a Listina základních práv a svobod

Hovoříme-li o vztahu účinného právního prostředku nápravy ve věcech mezinárodní ochrany a českého správního soudnictví, za alespoň stručnou zmínku stojí požadavky ústavního pořádku ČR. Ústavní základ správního soudnictví představuje již citovaný čl. 36 odst. 2 Listiny. Listina umožňuje výluky ze soudního přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy, avšak není možné vyloučit soudní přezkum těch rozhodnutí, která se dotýkají základních práv a svobod podle Listiny. Rozhoduje-li tedy ve věci azylu (a mezinárodní ochrany obecně) tradičně veřejná správa (moc výkonná), je třeba neúspěšným žadatelům zajistit přístup k soudnímu přezkumu pro ně nepřiznivého rozhodnutí. Pojem „soudu“ ve smyslu čl. 36 Listiny je třeba vykládat ve spojení s hlavou čtvrtou Ústavy.⁶⁸ Zmínit je třeba rovněž to, že z ústavního pořádku přímo nevyplývá právo napadnout rozhodnutí před orgánem

⁶⁴ DĄBROWSKI, Paweł, op. cit., s. 371.

⁶⁵ Tamtéž, s. 371–372.

⁶⁶ Tamtéž, s. 374.

⁶⁷ Tamtéž, s. 373–374.

⁶⁸ Srov. PAVLÍČEK, Václav In: PAVLÍČEK, Václav et al. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody*. Praha: Linde Praha, 1995, s. 257. ISBN 80-7201-000-X.

vyšší instance (v rámci jednoho druhu řízení), nicméně toto právo lze dovodit ve spojení s jiným základním právem či ústavní zásadou.⁶⁹

Procesní důsledky se dovozují rovněž z čl. 43 Listiny. Z čl. 36 odst. 2 ve spojení s čl. 43 Listiny pak vyplývá právo na účinný soudní přezkum rozhodnutí ve věci vnitrostátního (ústavního) azylu.⁷⁰ Na zákonné úrovni je toto právo provedeno úpravou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu⁷¹ ve spojení se zvláštními ustanoveními zákona o azylu.⁷²

Ústavní soud k účinnému právnímu prostředku nápravy ve věci azylu v nedávné době uvedl, že „opravný prostředek“ podle čl. 13 Úmluvy a čl. 36 odst. 2 Listiny proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o neudělení azylu představuje právě správní žaloba.⁷³ Ústavní soud dospěl v obecné rovině rovněž k závěru, že z čl. 43 Listiny „*plynou určité procesní závazky, kterých se může jednotlivec dovolávat i formou ústavní stížnosti*“⁷⁴ a že čl. 13 Úmluvy a čl. 36 odst. 2 a čl. 43 Listiny „*vyžadují, aby opravný prostředek proti zamítnutí žádosti o azyl byl účinný*“.⁷⁵

6 Kontroverzní otázky vyplývající z požadavku úplného a *ex nunc* přezkumu rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany

Ani z Úmluvy, ani z procedurální směrnice či Charty EU nevyplývají konkrétní požadavky, jak mají státy organizovat svůj systém orgánů rozhodujících ve věci mezinárodní ochrany, v tom o účinném právním prostředku nápravy. Ať rozhodování o tomto prostředku státy svěří jakýmkoliv orgánům, tyto musí vykazovat výše uvedené vlastnosti a v řízení před nimi

⁶⁹ KRYSKA, David. Konstytucyjny model czeskiego sądownictwa administracyjnego. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*. 2014, č. 1(52), s. 184. ISSN 1734-803X.

⁷⁰ KRYSKA, David, JANKŮ, Linda. Ústavní azyl v Listině základních práv a svobod jako zdroj konfliktu. In: FILO, Matúš (ed.). *Právo na azyl a jeho aplikácia vo verejnej správe*, op. cit., s. 85.

⁷¹ Srov. § 65 a násl. soudního řádu správního. Věci mezinárodní ochrany se týkají veřejných subjektivních práv (srov. § 2 soudního řádu správního).

⁷² Srov. § 32 a 33 zákona o azylu.

⁷³ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16, NALUS.

⁷⁴ Právní věta I. komentovaného nálezu, www.usoud.cz.

⁷⁵ Právní věta II. komentovaného nálezu, www.usoud.cz.

musejí být dodržovány zásady Úmluvou či právem EU vyžadované.⁷⁶ Je však nepochybné, že tyto požadavky či zásady mohou vyvolat napětí ve vztahu k institucionálním systémům existujících ve smluvních/členských státech. V souvislosti s čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice toto napětí vyvolávají či mohou vyvolat dvě zásady vyplývající z požadavku úplného a *ex nunc* posouzení, a sice posuzování skutkových otázek ke dni rozhodování soudu a otázka možné reformace přezkoumávaného rozhodnutí.

Jak již bylo výše uvedeno, účinný právní prostředek nápravy ve věcech mezinárodní ochrany v ČR představuje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle soudního řádu správního. Jak z hlediska této zákonné úpravy, tak z hlediska historického a ústavního modelu správního soudnictví jsou obě uvedené otázky problematické.

Co se týče posuzování skutkových otázek ke dni rozhodování soudu, rozpadá se tento problém do dvou podoblastí – 1) co se posuzuje a 2) jakým způsobem se to posuzuje. Jinými slovy, z jakého skutkového stavu soud vychází a jak je upraveno provádění dokazování.⁷⁷ Zde je třeba připomenout, že již soudní řád správní rozšířil možnosti dokazování soudů ve správním soudnictví, aby vyhověl požadavkům čl. 6 Úmluvy na rozhodování v tzv. „plné jurisdikci“.⁷⁸ Na druhou stranu český model správního soudnictví vychází z omezení se na otázky právní⁷⁹ a z toho, že se jedná o kontrolu rozhodování správního orgánu.⁸⁰ Z těchto důvodů soudní řád správní stanoví, že soud při přezkoumávání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. V tomto ohledu přináší pro-

⁷⁶ Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že „při neexistenci unijních pravidel v této oblasti je na vnitrostátním právním řádu každého členského státu, aby na základě zásady procesní autonomie taková pravidla stanovil, avšak za podmínky, že nejsou méně příznivá než pravidla upravující podobné situace podléhající vnitrostátnímu právu (zásada rovnocennosti) a v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právem (zásada efektivity)“ [rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 17. března 2016. Abdelhafid Bensada Benallal proti État belge. Věc C-161/15, bod 24].

⁷⁷ K problematice dokazování podle procedurální směrnice srov. KRÁLOVÁ, Alžbeta; JURNÍKOVÁ, Jana. Dokazování v kontextu požadavku na úplný a *ex nunc* soudní přezkum v azylovém řízení: nové výzvy (nejenom) pro české správní soudy? In: *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Bratislavské právnické fórum 2015“*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2016, s. 341–349.

⁷⁸ Srov. důvodovou zprávu k vládnímu návrhu soudního řádu správního (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2001, III. volební období, sněmovní tisk č. 1080).

⁷⁹ Srov. HÁCHA, Emil, op. cit., s. 830–831.

⁸⁰ Srov. důvodovou zprávu k vládnímu návrhu soudního řádu správního.

cedurální směrnice do jisté míry „revoluci“, byť na druhou stranu uvedenou zásadu ve výjimečných případech umožňuje judikatura nedodržet.⁸¹ Nyní se to však má stát ve věcech mezinárodní ochrany pravidlem.

Druhý problém představuje otázka, zda z čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice vyplývá, že přezkumný orgán (soud nebo tribunál) musí mít možnost vydat reformační rozhodnutí, kterým by mezinárodní ochrana mohla být udělena. Tyto úvahy vycházejí z dikce „včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany“. Problém v nedávné době podrobně analyzovala – společně s dalšími otázkami vyplývajícími z citovaného ustanovení procedurální směrnice – H. Lupačová. Uvedla, že z judikatury Soudního dvora, ani ESLP nevyplývá požadavek, aby pro účinnost právního prostředku nápravy přezkumný orgán měl možnost mezinárodní ochranu udělit.⁸² Podle této autorky tento požadavek nelze dovodit ani z jazykového či teleologického výkladu.⁸³ Na druhou stranu však nelze zcela předvídat, jak by tuto otázku zodpověděl Soudní dvůr.⁸⁴

Ačkoliv otázka reformace přezkoumávaného rozhodnutí není zcela jasná, jednoznačně souvisí s problematikou posuzování skutkových otázek ke dni rozhodování soudů. Pokud totiž soud má zkoumat skutkový stav ke dni svého rozhodování a za tím účelem provádět někdy rozsáhlé dokazování, které se jednoznačně vymyká z rámce dosavadní právní úpravy, načež dospěje k závěru, že jsou zde důvody pro udělení mezinárodní ochrany, „pouhá“ kasace napadeného rozhodnutí se jeví jako nelogická a neefektivní, má-li žadatel čekat na nové projednání a rozhodnutí třeba i do doby, kdy soudem

⁸¹ Srov. LUPAČOVÁ, Hana. Soudní přezkum..., op. cit., s. 251–255.

⁸² LUPAČOVÁ, Hana. Posouzení potřeby mezinárodní ochrany *ex nunc* v přepracované procedurální směrnici. Inspirace francouzským azylovým soudem (Cour nationale de droit d'asile). In: JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Brno – Praha: Kancelář veřejného ochránce práv – Wolters Kluwer, 2016, s. 290–291.

⁸³ Tamtéž, s. 291.

⁸⁴ Na poli migračního práva lze v tomto ohledu zmínit rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 5. června 2014. *Basir Mohamed Ali Mahdi*. Věc C-146/14. V něm Soudní dvůr EU ve věci omezení osobní svobody cizince (zajištění) dospěl k závěru, že přezkumný soud musí mít možnost nahradit svým vlastním rozhodnutím rozhodnutí orgánu, který nařídil počáteční zajištění, ačkoliv z návratové směrnice (směrnice EP a Rady 2008/115/ES z 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí) přímo neplyne, že by měl přezkumný soud pravomoc nařídít propuštění mít.

zjištěný skutkový stav již bude opět jiný.⁸⁵ Přitom právě na zásadě kasace je založen český model správního soudnictví.⁸⁶ Možnost správního soudu reformovat nebo nahradit přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu je tradičně považováno za – minimálně potenciálně – rozporné s principem dělby moci.⁸⁷ Možné jsou však různé varianty řešení a jejich kombinace.⁸⁸

7 Závěr

Z výše uvedeného vyplývá, že o účinném právním prostředku nápravy ve věcech mezinárodní ochrany můžeme hovořit teprve ve vztahu k období po roce 1990, tedy po účinnosti zákona o uprchlících. Uplatňování tohoto práva bylo institucionálně zajištěno v rámci správního soudnictví, nejprve v systému upraveném dřívější částí pátou občanského soudního řádu, následně v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Je evidentní a nezpochybnitelné, že procedurální směrnice ve svém požadavku na úplné a *ex nunc* přezkoumání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany znamená zásah do systému českého správního soudnictví. Nejde přitom jen o zásah do jeho ideových konstrukcí, na kterých je jeho model vystaven, nýbrž rovněž o zásah do systému jeho reálného fungování (administrativní, technické a organizační zajištění jeho činnosti). Platí to přitom i tehdy, pomineme-li (prozatím?) spornou otázku stran nezbytnosti

⁸⁵ Obdobně LUPAČOVÁ, Hana. Posouzení potřeby..., op. cit., s. 292; JURNÍKOVÁ, Jana, KRÁLOVÁ, Alžběta. Komu svěřit posuzování a přezkum žádostí o mezinárodní ochranu? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, ročník XXIV, č. 2, s. 137. DOI: <http://dx.doi.org/10.5817/CPVP2016-2-2>

⁸⁶ K tomu autor odkazuje na jiné své práce. Srov. např. KRYSKA, David. Ústavní základy českého a polského správního soudnictví. *Acta Iuridica Olomucensia*. 2012, č. 1, s. 65–66. ISSN 1801-0288; KRYSKA, David. Evropeizace migračního práva a české správní soudnictví. In: PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016, s. 110–112. ISBN 978-80-7502-162-5.

⁸⁷ Z. Kmiecik uvádí, že z těchto důvodů bývá meritorní rozhodování správními soudy považováno za kontroverzní. Z jeho analýzy tohoto problému však vyplývá, že se jedná o tradiční vnímání této problematiky a v současné době nejsou názory na tuto otázku jednoznačné a meritorní rozhodování správních soudů (tzn. místo správního orgánu) se prosazuje stále častěji (srov. KMIĘCIAK, Zbigniew. *Zarys teorii postępowania administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer, s. 393–398. ISBN 978-83-264-3321-4). Autor tohoto příspěvku však zastává zmíněné „tradiční“ stanovisko.

⁸⁸ Jako příklad zde lze uvést variantu zachování kasační povahy rozhodování, které by však bylo pro případy zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra soudem ve správním soudnictví pro nezákonnost doplněno stanovením lhůty pro nové rozhodnutí spojené s fikcí pozitivního rozhodnutí v případě jejího nedodržení.

možnosti reformace rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Již jen požadavky na dokazování a zjišťování skutkového stavu ke dni rozhodování soudu mají tento důsledek.

V rámci odborných a teoretických diskusí jsou v současné době zvažovány tři varianty řádné transpozice a implementace čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice. K nim lze doplnit ještě čtvrtou.⁸⁹

První varianta je minimalistická a vychází ze zachování stávajícího systému a „prosté“ novelizace soudního řádu správního, eventuálně zákona o azylu. Byla by pozměněna pravidla pro dokazování a posuzování skutkového stavu. Vedle toho je zvažována úprava místní příslušnosti tak, že by ve věcech mezinárodní ochrany již nerozhodovaly všechny krajské soudy. Tyto změny právní úpravy by byly doprovázeny (možnými) organizačními a technickými opatřeními, aby soudy mohly plnit své funkce v požadovaném rozsahu.

Druhá a třetí zvažovaná varianta řešení počítá se zřízením specializovaného orgánu soudního typu, který by výlučně rozhodoval o účinném právním prostředku nápravy ve věcech mezinárodní ochrany (eventuálně či výhledově pak v dalších věcech migračního práva).

V rámci druhé varianty by tímto orgánem byl nezávislý správní tribunál, tedy orgán, který by sice byl vytvořen v rámci moci výkonné, avšak měl by všechny výše naznačené vlastnosti, které by umožňovaly jej považovat za „soud“ jak z hlediska systému Úmluvy, tak podle práva EU. Tento orgán by z formálního hlediska byl orgánem veřejné správy (orgánem moci výkonné), který by vykonával působnost odvolacího správního orgánu ve věcech mezinárodní ochrany. Jeho rozhodnutí by bylo možné napadnout následně ve správním soudnictví, ať již obecnou správní žalobou, nebo – pro zvýšení efektivity systému a snížení počtu orgánů rozhodujících „ve věci“ – pouze kasační stížností k Nejvyššímu správnímu soudu.

Třetí varianta rovněž počítá se zřízením specializovaného orgánu, nicméně by se nejednalo o nezávislý správní tribunál, nýbrž o zvláštní soud v technickém smyslu se speciální pravomocí rozhodovat právě ve věcech mezinárodní ochrany. Existoval by v rámci systému správního soudnictví. Opravným prostředkem proti jeho rozhodnutí by byla kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

⁸⁹ Autor zde zcela ponechává stranou otázku, zda a nakolik byla procedurální směrnice řádně transponována ve lhůtě k tomu určené.

Čtvrtá varianta pak v souvislosti s transpozicí procedurální směrnice není příliš zvažována, ale jedná se o koncepci, která představovala jednu z variant reformy správního soudnictví zakončené přijetím soudního řádu správního. Jednalo by se o vytvoření samostatné soustavy správních soudů s Nejvyšším správním soudem na vrcholu, která by byla oddělena od soustavy obecných soudů.⁹⁰ Tato varianta přitom jako eventualitu nevylučuje kombinaci s druhou, nebo třetí variantou.

S ohledem na významná specifika věcí mezinárodní ochrany se jako vhodná jeví varianta zřízení specializovaného orgánu.⁹¹ Na tomto místě je však třeba zdůraznit, že jakékoliv řešení zvažované v rámci varianty první není schopné všem požadavkům specializace dostatečně vyhovět. Pouhý legislativní zásah do stávající úpravy v soudním řádu správním (zákoně o azylu) bez celkové změny celého systému ji nemůže s ohledem na stávající úpravu organizace správního soudnictví zajistit. Krajské soudy (byť například s výlučnou místní příslušností) budou stále součástí systému obecných soudů a tato „specializace“ by byla pouze faktická či „zdánlivá“. Jedná se o otázky organizační (v tom organizace práce), technické, finanční, personální aj. Všechny by přitom byly řešeny spíše z pozice systému a potřeb obecného soudnictví, nikoliv systému a potřeb správního soudnictví a jeho specifík (natož specifík rozhodování věcí mezinárodní ochrany). To je důsledkem zvolené koncepce organizace správního soudnictví, která v roce 2002 zvítězila.⁹² Proto je první variantu třeba považovat za nejméně vhodnou a správnou ze všech čtyř naznačených.

⁹⁰ Je totiž třeba připomenout, že na první úrovni soustavy správního soudnictví rozhodují krajské soudy, které jsou však stále součástí soustavy obecných soudů.

⁹¹ K tomu srov. např. VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Výhody a nevýhody přezkumu rozhodnutí ve věcech azylu soudy v rámci správního soudnictví. In: JÍLEK, Dalibor, KLEČKOVÁ, Renáta, KOPALOVÁ, Michaela, KOSAR, David (eds.). *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 83–103. ISBN 80-210-4058-0; KRYSKA, David. Idea nezávislých správních tribunálů a její možné uplatnění v cizineckém a azylovém právu se zaměřením na českou a polskou právní úpravu. In: JÍLEK, Dalibor, PORÍZEK, Pavel (eds.) *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*, op. cit., s. 280–282. Specializovaný orgán je zvažován i v rámci úvah stran transpozice procedurální směrnice – srov. např. JURNÍKOVÁ, Jana, KRÁLOVÁ, Alžběta, op. cit., s. 138 a násl.

⁹² Srov. KRYSKA, David. Organization of Czech and Polish Administrative Judiciary. *International and Comparative Law Review*, roč. 12, 2012, č. 1. s. 94–95. ISSN 1213-8770.

Z důvodů, které podrobně představil na jiném místě,⁹³ považuje autor za nejvhodnější řešení variantu druhou. Ve srovnání s variantou třetí by nevyžadovala přijetí ústavního zákona (srov. dále). Za jeden z největších přínosů tohoto řešení by bylo možné považovat možnost výstavby tohoto systému na modelu „2 + 1“ (dvě instance správní a jedna soudní), kde by proti rozhodnutí nezávislého správního tribunálu byla přípustná kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.^{94,95} Oproti variantě čtvrté by pak znamenala důraznější prosazení zásady specializace. Třetí i čtvrtá varianta by naopak znamenaly výraznější zásah do celého systému správního soudnictví a nikoliv pouhé „odklonění“ pravomoci rozhodovat ve věcech mezinárodní ochrany ke specializovanému orgánu, navíc ještě ve fázi správního řízení.

Otázka, zda by ta která varianta vyžadovala ústavní změny, nebo zda by postačovalo přijetí „obyčejného“ zákona, není řešena jednotně. Zřejmě není sporu o tom, že varianta třetí (zřízení zvláštního správního soudu pro věci mezinárodní ochrany) by musela mít formu ústavního zákona.⁹⁶ V případě varianty čtvrté (vytvoření celého systému správních soudů mimo soustavu soudů obecných) již tento závěr není tak jednoznačný (byť i pro tuto variantu by ústavní změna byla dozajista vhodnější). Opačný názor, tedy že pro takovou změnu by postačoval zákon „obyčejný“, je postaven na argumentu,

⁹³ Srov. KRYSKA, David. *Idea nezávislých...*, op. cit., s. 307–316.

⁹⁴ Nezbytnost možnosti podrobit rozhodnutí nezávislého správního tribunálu přezkumu soudem v technickém smyslu vyplývá z čl. 36 odst. 2 Listiny. Tento přezkum by však již nemusel splňovat přísné požadavky procedurální směrnice, neboť „soudem prvního stupně“, o kterém směrnice v čl. 46 odst. 3 hovoří, by byl nezávislý správní tribunál.

⁹⁵ Často se zapomíná na to, že z této koncepce kasační stížnosti se vycházelo v úvahách nad budoucí úpravou správního soudnictví v 90. letech minulého století (srov. MAZÁNEC, Michal, *Správní soudnictví*, op. cit., s. 281 a násl.). Rovněž Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury (Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období, sněmovní tisk č. 669; publikovány rovněž In: *Právní praxe*. 2000, č. 6. ISSN 1211-0825) k tomuto uváděly: „*Jak proti rozhodnutí správních tribunálů, tak proti rozhodnutí soudů ve správním soudnictví by bylo možno podat pouze mimořádný opravný prostředek formou kasační stížnosti k Nejvyššímu soudu (Nejvyššímu správnímu soudu).*“ Ostatně (také) proto je kasační stížnost stížností „kasační“, neboť se tradičně (srov. výše) vychází z toho, že mezi mocí výkonnou (nezávislý správní tribunál) a mocí soudní (Nejvyšší správní soud) je třeba prostředek ochrany vybudovat na zásadě kasace.

⁹⁶ *Šimůček* z čl. 91 Ústavy ČR dovozuje, že je soustava soudů uzavřená a neumožňuje vznik zvláštních (speciálních) soudů (ŠIMÍČEK, Vojtěch. In: BAHÝŤOVÁ, Lenka et al. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 1249). Nad rámec svých úvah na to v rozebíraném kontextu správně poukazuje H. Lupačová (LUPAČOVÁ, Hana. *Soudní přezkum...*, op. cit., s. 244).

že Ústava s vytvořením správních soudů na nižším článku, které by tvořily s Nejvyšším správním soudem oddělenou organizační soustavu správních soudů, počítá implicitně.⁹⁷ Pro variantu druhou (zřízení nezávislého správního tribunálu) by však přijetí ústavního zákona nebylo nezbytné. V době, když bylo před reformou správního soudnictví z roku 2002 zvažováno zřízení nezávislých správních tribunálů, v pracovních materiálech nebyla vyřešena otázka, zdali mají mít povahu správních úřadů, nebo jiných orgánů vytvořených v rámci výkonné moci.⁹⁸ Ačkoliv se lze ztotožnit s tím, že by bylo rovněž v tomto případě vhodnější zakotvit existenci nezávislých správních tribunálů nebo alespoň možnost jejich zřizování na ústavní úrovni, není to zcela nezbytné. Tyto orgány by mohly být zřízeny jako správní úřady ve smyslu čl. 79 Ústavy, byť by patřily do kategorie tzv. nezávislých správních úřadů.⁹⁹ Poznámka stran vhodnosti změnit i v jejich případě Ústavu má obecnější dosah a vztahuje se na existenci nezávislých správních úřadů obecně. Tyto orgány, ať absolutně či relativně nezávislé,¹⁰⁰ existují.¹⁰¹ Pokud

⁹⁷ Srov. KRYSKA, David. Ústavní základy..., op. cit., s. 68. Vychází teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury (op. cit.) k této variantě uváděly, že „je potřeba uvážít, zda vytvoření správních soudů vyžaduje ústavní úpravu [...] Pokud by však správní soudy v čele s Nejvyšším správním soudem měly tvořit samostatnou soustavu, oddělenou od soustavy obecných soudů, muselo by takové řešení nepochybně mít ústavní oporu.“ S naposledy uvedeným názorem se lze dozajista ztotožnit, otázkou však právě zůstává, zda-li tuto „ústavní oporu“ (byť ne zcela jistou) Ústava již neposkytuje.

⁹⁸ Vychází teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury (op. cit.); Analýza problematiky správních tribunálů. *Právní praxe*. 2001, č. 4, s. 205–206. ISSN 1211-0825.

⁹⁹ Jako takové by musely být zřízeny a jejich působnost stanovena zákonem (čl. 79 odst. 1 Ústavy). Vychází teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury (op. cit.) vycházela z toho, že nezávislé správní tribunály by byly jinými orgány moci výkonné než správní úřady. To má smysl, uvažujeme-li nad změnou Ústavy. A pro takovou variantu by byla její změna nezbytná. Vyjdeme-li však z možnosti zřízení těchto orgánů bez nutnosti změny Ústavy, k čemuž se autor přiklání, orgánem jiného typu než správními úřady být s ohledem na ústavní úpravu nemohou. Citovaná Analýza problematiky správních tribunálů (op. cit., s. 205–206) již uvažovala oba přístupy, byť se rovněž klonila k nutnosti ústavní změny, ačkoliv poněkud neurčitě, když podle ní „[p]odmínkou pro zřizování tribunálů by patrně byla změna Ústavy“ (op. cit., s. 210).

¹⁰⁰ Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 298 a násl. ISBN 978-80-7478-002-8.

¹⁰¹ O. Pouperová k tomu uvádí, že „[p]řestože je zřizování nezávislých správních úřadů v rámci českého právního řádu ústavně problematické, v konečném důsledku je jejich existence akceptována. Jejich legitimita je tak odůvodňována spíše ex post a ex facto.“ (POUPEROVÁ, Olga. „Nezávislé správní úřady“. *Správní právo*. 2014, č. 4, s. 225. ISSN 0139-6005).

bychom zpochybňovali možnost zřízení nezávislých správních tribunálů formou „obyčejného“ zákona (jakožto správních úřadů), znamenalo by to, že zpochybňujeme existenci nezávislých správních úřadů vůbec či alespoň jejich nezávislé postavení. Ačkoliv lze připomínky stran postavení vlády jako vrcholného orgánu moci výkonné a z toho vyplývající relativizaci „nezávislosti“ nezávislých správních úřadů do jisté míry přijmout, k celkovému zpochybnění jejich existence tyto výhrady snad vést nemohou. Zřídit nezávislé správní tribunály je proto možné formou „obyčejného“ zákona.

Nezávislý správní tribunál by splňoval všechny požadavky na úplný a ex nunc přezkum stanovené procedurální směrnici a judikaturou ESLP. Jako orgán s působností odvolacího správního orgánu by rozhodoval v plné jurisdikci podle skutkového a právního stavu ke dni vydání svého rozhodnutí. Zároveň by mohl rozhodovat reformačně. Jeho existence by nijak nenarušila stávající systém správního soudnictví. Naopak by zřízení orgánu tohoto typu mohlo být v jistém smyslu považováno za dokončení reformy správního soudnictví z roku 2002. Nezávislé správní tribunály pro věci mezinárodní ochrany byly zvažovány již před touto reformou¹⁰² a právě pro tuto oblast bývá jejich zřízení doporučováno i v pozdějších letech.¹⁰³

Je však třeba říct, že ať reálně zvítězí jakákoli z výše uvedených variant (či jejich kombinace), návrh změny právní úpravy nemůže být uspěchaný, musí být dostatečně připraven a doprovázen potřebnými organizačními opatřeními. Varianta druhá (s nezávislým správním tribunálem) by zároveň nemohla být obdobou zřízení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,¹⁰⁴ jak je občas zvažováno.¹⁰⁵ Z dosavadního průběhu veřejné diskuse na téma účinného právního prostředku nápravy podle procedurální směrnice se však zdá, že k jakékoliv výraznější úpravě systému správního soud-

¹⁰² Srov. PIPKOVÁ, Hana. Kdo by měl rozhodovat o řádném opravném prostředku v azylovém řízení. *Právní praxe*. 2001, č. 7. ISSN 1211-0825.

¹⁰³ Srov. např. VĚTROVSKÝ, Jaroslav, op. cit., s. 98; SLÁDEČEK, Vladimír. In: SLÁDEČEK, Vladimír; TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 77. ISBN 978-80-7357-518-2.

¹⁰⁴ K tomu srov. KRYSKA, David. Svěření rozhodovací pravomoci „rozkladovým“ komisím jako nový jev v českém správním řízení. In: ZDRAŽILOVÁ, Petra, KLIKOVÁ, Alena (eds.). *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. Brno – Praha: Kancelář Veřejného ochránce práv – Wolters Kluwer, 2013, s. 54–65. ISBN 978-80-904579-9-7.

¹⁰⁵ Srov. LUPÁČOVÁ, Hana. Soudní přezkum..., op. cit., s. 258 a násl.; JURNÍKOVÁ, Jana; KRÁLOVÁ, Alžběta, op. cit., s. 140.

nictví (druhá až čtvrtá varianta) spíše nedojde a situace – pokud vůbec – bude řešena některou z forem minimalistického zásahu do současné právní úpravy bez větší koncepční změny. Tato příležitost, kterou s sebou procedurální směrnice přinesla, zůstane nevyužita. Přitom právě v souvislosti s procedurální směrnicí se snad více než kdy jindy od roku 2002 ve vztahu k právu na účinný právní prostředek nápravy ve věcech mezinárodní ochrany nabízí otázka, zda nenastal čas pro změnu.¹⁰⁶

Použitá literatura

ČIŽINSKÝ, Pavel a kol. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012. ISBN 978-80-7201-887-1.

FILO, Matúš (ed.). *Právo na azyl a jeho aplikácia vo verejnej správe. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015. ISSN 978-83-7490-846-7.

GRABENWARTER, Christoph. *Europäische Menschenrechtskonvention: ein Studienbuch*. München: C. H. Beck, 2003. ISBN 3-406-50403-5.

HARRIS, David J. et al. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2009. ISBN 978-0-406-90594-9.

JÍLEK, Dalibor, KLEČKOVÁ, Renáta, KOPALOVÁ, Michaela, KOSAŘ, David (eds.). *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-4058-0

JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*. Brno – Praha: Kancelář veřejného ochránce práv – Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-80-904579-3-5.

JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II*. Brno – Praha: Kancelář veřejného ochránce práv – Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-87949-01-6.

JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Brno – Praha: Kancelář veřejného ochránce práv – Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-87949-36-8.

¹⁰⁶ Srov. v obecných souvislostech klasika českého správního soudnictví – MAZANEC, Michal. O správním soudnictví dvojako: pohled právního instalatéra. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 192–200. ISBN 978-80-210-4262-9.

- JURNÍKOVÁ, Jana, KRÁLOVÁ, Alžbeta. Komu svěřit posuzování a přezkum žádosti o mezinárodní ochranu? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, ročník XXIV, č. 2. ISSN 1210-9126. DOI: <http://dx.doi.org/10.5817/CPVP2016-2-2>
- KMIECIAK, Zbigniew. *Zarys teorii postępowania administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 978-83-264-3321-4.
- KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-365-3.
- KOSAŘ, David, LUPAČOVÁ, Hana. *Migration Law in the Czech Republic*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-90-411-2847-8.
- KRYSKA, D. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, v nakl. Eva Rozkotová, 2013, 302 s. ISBN 978-80-87146-80-4.
- KRYSKA, David. *Právo azylu v Listině základních práv a svobod v historické perspektivě. K počtě docenta Vladimíra Mikule*. Správní právo. 2015, č. 3. ISSN 0139-6005.
- MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, 1996, s. 230. ISBN 80-7201-021-2.
- PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016. ISBN 978-80-7502-162-5.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.
- SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo. Zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-87576-48-9.
- SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, 2007. ISBN 978-80-210-4262-9.

ZDRAŽILOVÁ, Petra a Alena KLIKOVÁ. *Kolegiální orgány ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference: sborník ze 7. letní mezinárodní konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv a prof. JUDr. Naděždy Rožebnalové. CSc., děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity ve dnech 24. a 25. června 2013.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013. ISBN 978-80-904579-9-7.

Kontakt - e-mail

kryska@prf.cuni.cz

PRÁVNÍ POMOC ŽADATELŮM O MEZINÁRODNÍ OCHRANU V JEDNOTLIVÝCH FÁZÍCH ŘÍZENÍ S OHLEDEM NA (PŘÍPADNÉ) ZMĚNY PO TRANSPOZICI PŘEPRACOVANÉ VERZE PROCEDURÁLNÍ SMĚRNICE DO ZÁKONA O AZYLU

Mgr. Bc. Adéla Fědorová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita; AK JUDr. Leony Grumlíkové

Abstrakt

Cílem tohoto příspěvku je představit poskytování právní pomoci žadatelům o mezinárodní ochranu v jednotlivých fázích řízení se zřetelem na možné změny po transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacování znění) do novely zákona o azylu. Velká pozornost je věnována poskytování bezplatné právní pomoci.

Klíčová slova

Azylové řízení; právní pomoc; mezinárodní ochrana; přepracovaná procedurální směrnice.

Abstract

The aim of this article is to give an overview on providing legal aid to international protection seekers in all stages of proceedings with regard to the changes which may have occurred after the transposition of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast) into amendment to the Asylum Act. Great deal of attention is paid to give free legal aid.

Keywords

Asylum Proceedings, Legal Assistance, International Protection, Recast Asylum Procedures Directive.

1 Úvod

Cílem mého příspěvku je představit poskytování právní pomoci žadatelům o mezinárodní ochranu v jednotlivých fázích řízení se zřetelem na možné změny po transpozici Směrnice Evropského parlamentu a Rady **2013/32/EU** ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacovaný znění) (dále jen „PPS“) do novely¹ zákona č. 325/1999 Sb., zákona o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), (dále jen „ZoA“).

Jelikož smyslem článku není podat zevrubný výklad úpravy poskytování právní pomoci v přepřacované procedurální směrnici, uvedu jen stručně, že PPS přináší ve čl. 19-23 oproti předchozí procedurální směrnici podrobnější úpravu poskytování právní pomoci, se zaměřením na pomoc bezplatnou. Za největší posun považuji zdůraznění potřeby poskytovat bezplatnou právní pomoc již od počátku řízení, před orgány I. stupně, a to buď ve formě informací, které mohou být poskytnuty bezplatně či poskytnutí komplexní právní pomoci nebo zastoupení.

2 Promítnutí přepřacované procedurální směrnice do vnitrostátního práva a (případné) změny v zastupování v jednotlivých fázích řízení

Právní pomoc žadatelům či případným žadatelům je zajištěna ještě před samotným podáním žádosti. Novela zákona o azylu doplnila ustanovení § 3a o odst. 2, který uvádí, že policie a osoba zabývající se poskytováním právní pomoci uprchlíkům poskytuje osobě, která hodlá podat žádost o udělení mezinárodní ochrany (postačí jakýkoliv projev vůle požádat o mezinárodní ochranu, třeba i jen slovo „azyl“), informace vztahující se k mezinárodní ochraně již na hraničním přechodu nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Jedná se o požadavek co nejdříve seznámit případného žadatele o mezinárodní ochranu s pokyny ohledně dalšího postupu bezprostředně

¹ Zákon č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů.

po jeho vstupu na území České republiky. Z dikce vyplývá, že tuto povinnost má jak policie, tak osoba poskytující právní pomoc. Důvodem je zajištění, aby informace byly osobě skutečně poskytnuty.

2.1 Právo na informace po podání žádosti

V ustanovení § 10 odst. 1 ZoA je zakotvena povinnost Ministerstva vnitra poučit žadatele o udělení mezinárodní ochrany písemně v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět, o právech a povinnostech žadatele o udělení mezinárodní ochrany včetně důsledků výslovného nebo mlčky učiněného zpětvzetí žádosti o udělení mezinárodní ochrany a právu kdykoliv se obrátit se žádostí o pomoc na osobu zabývající se poskytováním právní pomoci nebo ochranou zájmů uprchlíků a na Úřad Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky. Odrazem čl. 19 PPS je obsažení nové povinnosti ministerstva, a to poučit žadatele o udělení mezinárodní ochrany o možnosti požádat o informace týkající se průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany, které se vztahují k osobní situaci žadatele o udělení mezinárodní ochrany. V této souvislosti chci také upozornit na § 36 odst. 2 s. ř., který říká, že účastníci mají právo vyjádřit v řízení své stanovisko. Na požádání je správní orgán povinen poskytnout jim informace o řízení, nestanoví-li zákon jinak.²

Otázkou zůstává, v jaké lhůtě bude muset ministerstvo odpovědět. Vodítkem bude § 6 odst. 1 s. ř., ze kterého vyplývá, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů a není-li stanovena lhůta zákonem, platí lhůta přiměřená.³

2.2 Zastupování v řízení před správním orgánem

V azylovém řízení, jakožto druhu správního řízení, je možné rozlišit dva druhy zastoupení, a to povinné, znamenající, že účastník řízení zastoupen musí a dobrovolné, kdy to záleží na jeho vůli.⁴ Povinné zastoupení

² K tomu také srov. § 4 s. ř.

³ KOLMAN, Petr. Ochrana před nečinností ve správním řízení. *Právní rádce* [online]. Publ. 19. 12. 2008 [cit. 5. 3. 2016].

⁴ Tamtéž, s. 93.

se uskutečňuje prostřednictvím zákonného zástupce⁵ nebo opatrovníka⁶ a dobrovolně na základě plné moci.

Zákon o azylu v § 89 odst. 1 obsahuje vlastní úpravu pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany, kteří jsou nezletilí a bez doprovodu. Těmto osobám je k ochraně jejich práv a právem chráněných zájmů spojených s pobytem na území ustanoven opatrovník podle zvláštních předpisů.⁷ Funkci opatrovníka vykonává v první řadě zletilý příbuzný nezletilé osoby zdržující se na území. Pokud to není možné, ať již z důvodu, že taková osoba není či ji není možné do funkce opatrovníka ustanovit, vykonává funkci opatrovníka jiná vhodná fyzická nebo právnická osoba anebo obecní úřad obce s rozšířenou působností podle místa, kde je nezletilá osoba bez doprovodu hlášena k pobytu.⁸ Tím bývá navrhován orgán sociálně-právní ochrany dětí. Nezletilý bez doprovodu náleží zároveň do kategorie tzv. zranitelných osob. Zákon nově stanovuje ministerstvu povinnost zároveň s poskytnutím údajů dle § 10 odst. 1 také určit, zda je žadatel o udělení mezinárodní ochrany zranitelnou osobou. Vymezení zranitelných osob v § 2 odst. 1 písm. i) koresponduje se zněním čl. 20 odst. 3 kvalifikační směrnice, a jsou to zejména nezletilé osoby bez doprovodu, rodiče nebo rodina s nezletilým dítětem nebo rodič nebo rodina se zletilým dítětem se zdravotním postižením, osoba starší 65 let, osoba se zdravotním postižením nebo s vážným onemocněním, těhotná žena, oběť obchodování s lidmi nebo osoba, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického nebo sexuálního násilí.⁹

⁵ Zákonný zástupce zastupuje účastníka, který je nezletilý nebo kterému byla omezena svéprávnost. Podle zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku jsou zákonnými zástupci rodiče účastníka či osvojitelé. Zemřou-li rodiče či jsou zbaveni nebo omezeni na svých rodičovských právech, bude v podobném postavení i soudem ustanovený opatrovník nebo poručník.

⁶ Nutnost ustanovit opatrovníka je stanovena v případech taxativně vymezených v § 32 odst. 2 s. ř. Na řízení o mezinárodní ochraně se vztahují především ustanovení pro případ, kdy účastník nemá zákonného zástupce nebo nemůže-li ho zákonný zástupce zastupovat a nemá-li již opatrovníka či se jedná o osoby s přechodnou duševní poruchou, která jim brání samostatně v řízení jednat a je-li to nezbytné k hájení jejich práv.

⁷ Těmi jsou již zmiňovaný zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník a zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

⁸ § 89 odst. 2 ZoA.

⁹ Jestliže se taková osoba nachází v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, musí jí být umožněn vstup na území. Zranitelné osoby jsou také v omezenější míře umísťovány do zařízení pro zajišťování cizinců. K tomu srov. § 74 a § 46a odst. 3 ZoA.

Základními poskytovateli právní pomoci na základě plné moci jsou advokáti a pracovníci nevládních neziskových organizací (dále jen „NNO“). Beze změny zůstává úprava bezplatné právní pomoci v § 21 ZoA, který obecně v odst. 1 zakotvuje právo účastníka požádat o pomoc právníkou nebo fyzickou osobu zabývající se poskytováním právní pomoci uprchlíkům. V první fázi řízení o mezinárodní ochraně, před správním orgánem, má tedy žadatel nárok na bezplatné zastoupení pouze pracovníkem neziskové organizace a na bezplatného advokáta již nikoliv.

2.2.1 Přítomnost zástupce u pohovoru

Jestliže si žadatel zvolil zástupce již v první fázi řízení, využije jeho služeb především u pohovoru žadatele s pracovníkem ministerstva. Možnost žadatele mít při pohovoru zmocněnou osobu či zástupce UNHCR je nově explicitně promítnuta v ustanovení § 23 odst. 6 ZoA,¹⁰ které uvádí, že jestliže je provedení pohovoru přítomen zmocněnec žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebo pověřený zástupce Úřadu Vysokého komisaře, není oprávněn do jeho průběhu jakkoli zasahovat. Po skončení pohovoru ministerstvo zmocněnci žadatele o udělení mezinárodní ochrany umožní vyjádřit se k jeho obsahu. Tato možnost byla dovoditelná již dříve z § 21 ZoA. Stále platí, že žadatel o mezinárodní ochranu má u pohovoru ústřední roli a právní zástupce toliko roli podpůrnou.

2.2.2 Seznámení s podklady v případě utajovaných skutečností

Ještě před vydáním samotného rozhodnutí musí být žadateli a jeho právnímu zástupci dle § 36 odst. 3 s. ř. umožněno seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Zároveň má také možnost vznést výhrady ke všem podkladům shromážděným správním orgánem pro vydání rozhodnutí a také k jejich způsobu opatření.¹¹ Správní orgán se pak s případnými námitkami či doplněním musí v odůvodnění vypořádat.¹²

Novela zákona o azylu nově explicitně ukládá v § 87 odst. 1 v souladu s čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec písm. b) PPS povinnost ministerstvu, za předpokladu, že je to nezbytné pro rozhodnutí ministerstva ve věci

¹⁰ Zde je vidět odraz čl. 23 odst. 3 PPS.

¹¹ Rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2004, sp. zn. 6 A 15/2000.

¹² § 68 odst. 3 s. ř.

mezinárodní ochrany, umožnit žadateli o udělení mezinárodní ochrany seznámit se s nezbytnou částí obsahu informace nebo stanoviska, které je nutno jinak v zájmu České republiky utajovat a nestávají se součástí spisu Seznámení je dále umožněno také zmocněnci, který je oprávněn seznamovat se s utajovanými informacemi podle zákona o ochraně utajovaných informací.

K potřebě seznámit žadatele s podkladem pro rozhodnutí, který je však podléhá utajení, se již v minulosti vyjádřil NSS, když konstatoval, že „*pokud ze zřejmých důvodů, [...], nemůže v textu odůvodnění správní orgán citovat v úplnosti obsah utajované informace, avšak právě tento obsah je jediným důvodem pro rozhodnutí [...], nemůže dostát správní orgán své povinnosti šetřit základních procesních práv účastníka řízení jiným způsobem, než že bude postupovat podle ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu, umožní účastníku seznámit se s obsahem utajované informace a v odůvodnění rozhodnutí na tuto skutečnost poukázat.*“⁴³ Soud v rozhodnutí podal, že v případě utajované skutečnosti, která je však rozhodujícím důkazem, o který správní orgán opřel své rozhodnutí, má na výběr ze dvou možností, a to buď umožnit žadateli se s informací seznámit, nebo rozhodnutí řádně odůvodnit. Odepření obou možností by však znamenalo porušení účastníkovy základního procesního práva stanoveného v čl. 38 odst. 2 LZPS.

2.3 Řízení před krajským soudem

Většina žadatelů, kteří obdrží rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, podává v rámci soudního přezkumu rozhodnutí žalobu ke krajskému soudu. Jestliže v řízení před správním orgánem přicházelo v úvahu spíše poskytování právní pomoci ve formě informací,¹⁴ v soudní fázi využije největší část žadatelů právní pomoc ve formě zastoupení.¹⁵

Nabízí se několik možných variant, jak podání žaloby může probíhat. Prvním možným dělicím kritériem bude, zda neúspěšný žadatel podá žalobu sám, či využije něčí právní pomoc a nechá se zastoupit. První situace, kdy

¹³ Rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2007, sp. zn. 6 Azs 142/2006.

¹⁴ Přes výše uvedenou možnost využívají žadatele možnost zastoupení v řízení před správním orgánem jen sporadicky.

¹⁵ Není ani vyloučeno, aby se žalobce nechal zastoupit dle § 35 odst. 6 s. ř. zmocněncem, kterým je fyzická osoba, která má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu. Nedá se však předpokládat, že by tato možnost vzhledem k možnosti bezplatného právního zastoupení pracovníkem, byla výrazně využívána.

si neúspěšný žadatel podá formálně bezvadnou žalobu sám, která je projednatelná a v řízení nebude zastoupen, se v praxi vyskytne velmi ojediněle.¹⁶ Většina žadatelů využije nějakou z forem právní pomoci. Další rozlišení bude mezi právním zastoupením, které si žadatel hradí sám a zastoupením bezplatným.

Dle § 35 odst. 2 s. ř. s. může být účastník zastoupen advokátem, popřípadě jinou osobou, která vykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů, týká-li se návrh oboru činnosti v nich uvedených. Za takové služby poskytovateli náleží odměna. Žadatelů, kteří si najdou a nechají se zastoupit advokátem a náklady na zastoupení si hradí sami, je již více, ale také to není nijak velké procento.¹⁷

Drtivá většina žadatelů využije možnosti bezplatného právního zastoupení dle § 35 odst. 5 s. ř. s., který dovoluje účastníkovi žaloby ve věci mezinárodní ochrany zastoupení též právnickou osobou, vzniklou na základě zvláštního zákona¹⁸, k jejímž činnostem uvedeným ve stanovách patří poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům. Za právnickou osobu jedná k tomu pověřený její zaměstnanec nebo člen, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie. V praxi se tak obrátí na pracovníky NNO, kteří docházejí do pobytového střediska, kde žadatel pobývá v mezidobí do rozhodnutí v jeho věci.¹⁹

Další bezplatnou možností je, aby soud na návrh žadatele, u něhož jsou předpoklady k osvobození od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, dle § 35 odst. 8 s. ř. s. usnesením zástupce, jímž, může být i advokát, ustanovil. V takovém případě výdaje zástupce a odměnu za zastupování osoby uvedené platí stát. Žádost o ustanovení bezplatného advokáta většinou podávají pracovníci NNO spolu s blanketní žalobou proti rozhodnutí ministerstva. Nutno podotknout, že příčinou není, že by se jim

¹⁶ Formálně bezvadná bude žaloba splňující náležitosti dle § 37 odst. 2 a 3 a § 71 s. ř. s.

¹⁷ § 35 odst. 2. s. ř. s.

¹⁸ Jedná se o zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, který byl zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem.

¹⁹ Každé pobytové středisko má uzavřenou smlouvu s alespoň jednou neziskovou organizací.

„nechtělo“ se případem žadatele zabývat a jít ho zastupovat před soud, nýbrž z důvodu tak velkého pracovního vytížení, že se pracovníci nezvládají všemi případy zabývat.

Soud účastníku bezplatného advokáta soud ustanoví při splnění dvou podmínek, a to pokud žadatel splňuje předpoklady pro osvobození od poplatku a je to potřebné k ochraně jeho práv. Tyto dvě podmínky musí být splněny kumulativně. Přestože v řízení o mezinárodní ochraně jsou žadatelé od soudního poplatku osvobozeni vždy,²⁰ toto měřítko ve skutečnosti odráží účastnickovy majetkové poměry. Soud bude tedy zjišťovat, zda je žadatel nemajetný.²¹ O nesplnění podmínky potřebnosti se bude jednat např. v situaci, kdy žadatel podal formálně bezvadnou žalobu, která je projednatelná a soud dojde k přesvědčení, že je žadatel schopen se hájit sám.²² Tato obecná úprava aplikovatelná na soudní přezkum i u jiných řízení není beze zbytku možná v mezinárodních věcech. Velmi často za žadatele sepiše bezchybnou žalobu, podepsanou samotným žalobcem, pracovník NNO a zároveň je požádáno o ustanovení advokáta pro soudní řízení. Pokud by soud v důsledku toho vyvodil, že je žadatel schopen jednat v řízení sám, vedlo by to k absurdní situaci. Naštěstí k tomuto v praxi nedochází. Jediným v úvahu přicházejícím důvodem pro odmítnutí bezplatného advokáta budou majetkové poměry žadatele. Vodítkem pro soud může být, pokud má žadatel zajištěné jiné bydlení než v pobytovém středisku či nějakým jiným způsobem soud zjistí, že je pravděpodobné, že žadatel podmínky pro bezplatného zástupce nesplňuje. Nicméně se přikláním k tomu, aby soud vzhledem k okolnostem a povaze řízení, nepožadoval dokazování příjmů a majetkové situace žadatelů přehnaně přísně. Naštěstí praxe ukazuje, že se k tomu soudy staví benevolentně a dostávají tak požadavku kladeného i v čl. 20 odst. 1 PPS.

²⁰ § 11 odst. 2 písm. i) zákona České národní rady č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Zjišťování probíhá formou vyplnění formuláře „Potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech pro osvobození od soudních poplatků“, vzor č. 060.

²² ŠMÍČEK, Vojtěch; POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 248.

2.3.1 Zastupování žadatelů, kteří jsou neznámého pobytu a v případě opuštění území ČR

Občas dochází k tomu, že se účastník po podání žaloby stane nezvěstným, tj. není možné dohledat jeho pobyt. Pokud již nemá ustanoveného zástupce, je soudem takovému účastníkovi podle § 29 odst. 3, o. s. ř., ve spojení s § 64 s. ř. s. ustanoven opatrovník pro doručování. Opatrovníkem bývá nejčastěji NNO zabývající se právní pomocí žadatelů nebo advokát. Podle § 47 písm. c) s. ř. s. soud usnesením řízení zastaví, stanoví-li tak zvláštní zákon. Podle § 33 písm. b) ZoA soud řízení zastaví, jestliže nelze zjistit místo pobytu žadatele o udělení mezinárodní ochrany.

Odišně bude nahlíženo na situaci, kdy se žadatel stane nezvěstným a je zjištěno, že se již nezdržuje na území ČR. Článek 21 odst. 2 alinea 3 PPS stanovuje možnost státům rozhodnout, že se bezplatná právní pomoc či zastoupení neposkytne žadatelům, kteří se již nenacházejí na jejich území. Toto nové ustanovení nicméně žádným způsobem nenaznačuje, že by se omezení mělo vztahovat na všechny případy, kdy není známo, kde se žadatel nachází. Podle dikce se jedná toliko o případy, kdy není *prokazatelně* na území toho daného státu, bez ohledu na skutečnost, jestliže je známá adresa pobytu žadatele v zahraničí či nikoliv. Zákon o azylu toto ustanovení přebírá jen zčásti. V ustanovení § 33 písm. c) ZoA je uvedeno, že soud může zastavit řízení v případě, že žadatel o udělení azylu (žalobce) v průběhu řízení neoprávněně vstoupil na území jiného státu. Omezení toliko na neoprávněný vstup je podle mého názoru správné a logické, neboť není zcela vyloučeno, aby žadatel, je-li to nutné z nějakého důvodu, v průběhu řízení ČR opustil. Mělo by tak však být činěno se souhlasem ministerstva.

Příkladem na vůli nezávislého opuštění ČR může být přemístění na základě nařízení Dublin III²³, jestliže soud nepřizná žalobě proti přemístění odkladný účinek.²⁴ Řízení u soudu tedy stále probíhá, i když je žadatel již přemístěn.

²³ 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.

²⁴ § 32 odst. 2 ZoA a § 73 odst. 2 s. ř. s.

V takovém případě lze doporučit, aby pracovníci NNO zůstávali, je-li to jen trochu možné, s žadatelem v kontaktu a znali tak jeho místo pobytu. Jinak hrozí, že soud řízení zastaví.

2.4 Řízení o kasační stížnosti

Po zamítnutí žaloby může neúspěšný žadatel podat kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. V řízení o kasační stížnosti již žadatel nemá na výběr, zda se nechá zastoupit či ne, neboť je dle § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupení advokátem povinné. Z dikce ustanovení se podává, že tímto obligatorním zástupcem může být pouze advokát.²⁵ NSS k tomu uvádí, že taková zákonná úprava byla zvolena „s ohledem na nezbytnost garantované profesní právní erudice zástupce.“²⁶ Advokátní přímus je zde tedy striktní a možnost zastoupení pracovníky neziskových organizací před krajským soudem zcela odpadá.

U kasační stížnosti se opět nabízí možnost pro stěžovatele, kteří nedisponují dostatečnými finančními prostředky, požádat o ustanovení advokáta, jehož náklady platí stát. Dle § 35 odst. 8 s. ř. s. navrhovatel, u něhož jsou předpoklady, pro osvobození od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát. S ohledem na čl. 21 odst. 2 PPS alinea 2, která již u následného opravného prostředku nestanovuje povinnost státům ustanovit bezplatného právního zástupce, se jedná o nadstandardní úpravu.

3 Závěr

V tomto příspěvku jsem se zabývala změnami, jaké přinesla transpozice přepracované směrnice do zákona o azylu.

Po prostudování novely zákona o azylu mohu uzavřít, že transpozice směrnice do textu zákona o azylu mnoho zásadnějších změn, ohledně

²⁵ Zákonné ustanovení povoluje jedinou výjimku z nutnosti zastoupení advokátem, a to pakliže má stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Tuto výjimku je vskutku nutné vykládat jen za pomoci čistě gramatického výkladu, neboť jak NSS uvedl ve svém rozhodnutí ze dne 30. 11. 2011, sp. zn. 4 Aps 5/2011, ustanovení NNO jako opatrovníka, za niž jednali její zaměstnanci, ač s právnickým vzděláním, „není (...) možné dovozovat, že v případě, kdy zaměstnanec opatrovníka jako zástupce stěžovatele (tedy nikoliv zaměstnanec stěžovatele samotného) má odpovídající vysokoškolské právnické vzdělání, jsou tím splněny požadavky § 105 odst. 2 s. ř. s.“

²⁶ Usnesení NSS ze dne 24. 1. 2005, sp. zn. 2 Afs 77/2004.

poskytování právní pomoci, nepřinesla.²⁷ A to, nutno podotknout, z toho důvodu, že mnohá práva, obsažená v rozšířené směrnicí, již v zákoně o azylu obsažena jsou nebo se subsidiárně aplikuje správní řád či byla dovozena judikaturou.

Použitá literatura

Monografie

ŠIMÍČEK, Vojtěch, POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 1151. ISBN 978-80-7502-024-6.

Právní předpisy

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 In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 10. 2016]. Dostupné z: <http://www.eurlex.cz/dokument.aspx?celex=32013R0604>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady **2013/32/EU** ze dne 26. června. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 10. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32013L0032>

Zákon č. 325/1999 Sb., zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu) In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 10. 2016].

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 10. 2016].

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 10. 2016].

²⁷ Uvedený závěr koresponduje s obsahem důvodové zprávy. Ta podotýká, že novelizace zákona o azylu, která až rozsáhlá, nemění jeho podstatu a nová procesní ustanovení zásadně nemění současný postup v řízení o mezinárodní ochraně. K tomu srov. Důvodová zpráva k novele zákona o azylu a o pobytu cizinců na území ČR-EU, sněmovní tisk 463/0, část č. 1/8 [online] [cit. 3. 3. 2016]. s. 90.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 10. 2016].

Judikatura²⁸

Rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2004, sp. zn. 6 A 15/2000.

Usnesení NSS ze dne 24. 1. 2005, sp. zn. 2 Afs 77/2004.

Rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2007, sp. zn. 6 Azs 142/2006.

Usnesení NSS ze dne 30. 11. 2011, sp. zn. 4 Aps 5/2011.

Elektronické prameny

Důvodová zpráva k novele zákona o azylu a o pobytu cizinců na území ČR-EU, sněmovní tisk 463/0, část č. 1/8 [online] [cit. 25. 10. 2016]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7 & CT=463 & CT1=0>

KOLMAN, Petr. Ochrana před nečinností ve správním řízení. *Právní rádce* [online]. Publ. 19. 12. 2008 [cit. 25. 2016]. Dostupné z: <http://pravni radce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rizeni>

Kontakt - e-mail

adfedorova@centrum.cz

²⁸ Všechna uvedená rozhodnutí jsou dostupná v databázi NSS www.nssoud.cz

RESORT TO RESETTLEMENT IN REFUGEE CRISIS IN EUROPE

Dr. Barbara Kowalczyk

University of Wrocław

Abstract

In the situation of the “refugee crisis in Europe”, the resettlement of persons requiring international protection constitutes one of the main solutions proposed by the European Commission in the bid to counteract the causes and the effects of mass, uncontrolled influx of foreigners to the territories of certain EU countries as well as uncontrolled movement within the Schengen zone. An analysis of the proposal for the regulation points to a strong politicisation of resettlement, but the proposal also meets a lot of the stipulations submitted to Union institutions with regard to the scope of regulation of resettlement. Discussed solutions might raise questions, however, the fact that there has been an attempt to systematise and permanently regulate the issue of resettlement to the EU certainly deserves some measure of appreciation.

Keywords

Resettlement; External Dimension of CEAS.

1.

In the present situation, popularly perceived and defined as the “refugee crisis in Europe”, the resettlement of persons requiring international protection constitutes one of the main solutions proposed by the European Commission (EC) in the bid to counteract the causes and the effects of mass, uncontrolled influx of foreigners to the territories of certain EU countries as well as uncontrolled movement within the Schengen zone¹. Resettlement as a legal concept is not unknown in the legal systems of vari-

¹ See Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *A European Agenda of Migration*, COM (2015) 240 final.

ous Member States, but hitherto, its application was neither widespread nor intensive. Moreover, it was applied in completely different realities, and with the use of different methods of integration by EU institutions. The present EC proposal for a regulation establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council² constitutes yet another step in the development of one of the institutions of asylum law.

The analysis and initial assessment of the proposed solutions in this article are preceded by a few remarks on the essence of resettlement, its significance, and the actions taken hitherto in this regard at the EU level.

2.

The issue of resettlement falls within the external dimension of CEAS, which includes actions taken on the basis of art. 78 (2) (g) of the TFEU³. This law obligates the European Parliament and the European Council to enact legal measures that pertain to a common European asylum system, which includes partnership and co-operation with third countries. These measures are applied with the direct purpose of “managing inflows of people applying for asylum or subsidiary or temporary protection”. The external dimension of the CEAS was proclaimed at the Hague Programme⁴ which foresaw the process known as the externalisation of protection⁵.

² COM (2016) 468 final.

³ The external dimension of the CEAS found its bases in treaty law for the first time, even though Union programmes in this area have been realised for close to 10 years. The incorporation of immigration goals and asylum to the external policy of the EU has an even longer tradition. Since the 90 s, the EU has been executing the so called external dimension of immigration and asylum policy, and as such, has incorporated co-operation with the countries of origin of the immigrants and transit countries in order to achieve these goals. See EISELE, Katharina. *The External Dimension of the EU's Migration Policy. Different Legal Positions of Third-Country Nationals in the EU: A Comparative Perspective*, Leiden, 2014, p. 13 ff. ISBN13: 9789004265240; also PEERS, Steve, MORENO-LAX, Violeta, GARLICK, Madeline, GUILD, Elspeth. *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 3. EU Asylum Law*. Leiden, 2015, p. 617 ff. ISBN13: 9789004222243.

⁴ The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, 16054/04.

⁵ PERAL, Luis. *EU Protection Scheme for Refugees in the Region of Origin: Problems of Conditionality and Coherence*, p. 1–2 [accessed 1. 08. 2016]. Available at: <http://www.esil-sedi.eu/sites/default/files/Peral.PDF>.

In literature, it is indicated that there are two trends within the external dimension of the EU immigration and asylum policy⁶. The first involves actions aimed at moving border control measures outside the borders of the EU and combating illegal immigration. This phenomenon is described as *offshoring*⁷, the externalisation⁸ or relocation of border control⁹. The second aspect of the external dimension of the immigration and asylum policy is the externalisation of protection – focusing on the refugees' regions of origin as (potential) elements of the protection system. The aim of collaboration with these states is to prevent the incidence of the causes of refugee situations, increase the protection potential of the states, and at the earliest possible stage of the development of this phenomenon, create conditions for one of the three permanent solutions to the problem of refugees: repatriation, local integration or resettlement in a third country. This trend constitutes one of the expressions of the presently developing approach to the refugee law, considered as a global protection system, based on various aspects of international activity (networks, procedures, other expressions of co-operation and participation)¹⁰.

Tightening of border control, limiting conditions of entry and the firmer approach to restrictive migration policy taken in the past were not accompanied by a guarantee of access to asylum for persons seeking protection. The option of incorporating partnership and co-operation with third countries to the CEAS was supposed to bring about a certain balance between the actions taken by ensuring that persons seeking asylum have safe and legal access to the protection system in Europe. "Management of the inflow

⁶ BOSWELL, Christina. The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-). 2003, vol. 79, no. 3, p. 619. ISSN 00205850.

⁷ GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge University Press, 2011, p. 100 ff. ISBN: 9781107621558.

⁸ BOSWELL, *The 'External Dimension'...*, p. 619.

⁹ RODIER, Claire. Analysis of the external dimension of the EU's asylum and immigration policies' – summary and recommendations for the European Parliament, Brussels. European Parliament, June 2006 [accessed 20. 08. 2016]. Available at: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/619/619330/619330en.pdf.

¹⁰ Other examples see LAMBERT, Helene. *International refugee law: dominant and emerging approaches* [in:] *Routledge Handbook of International Law*, ARMSTRONG, David (ed), Routledge, 2009, p. 344 ff. ISBN 978-0-415-41876-8.

of persons” was supposed to become an alternative to considering individual applications for asylum, submitted by persons arriving “spontaneously” – individually or in groups. It was also supposed to prevent the arrival of an unforeseen number of asylum seekers to territory of the EU. In this manner, it was supposed to protect not only forced immigrants, but also the asylum systems of states as well as the ideology behind the CEAS. Beyond that, it was also to protect the Schengen zone and the area of freedom, security and justice which the EU is supposed to be, as a territory without internal borders.

3.

The UNHCR has been a major propagator of resettlement and has partnered with states in its realisation. According to the commonly accepted definition, “resettlement involves the selection and transfer of refugees from a State in which they have sought protection to a third State which has agreed to admit them – as refugees – with permanent residence status. The status provided ensures protection against refoulement and provides a resettled refugee and his/her family or dependants with access to rights similar to those enjoyed by nationals. Resettlement also carries with it the opportunity to eventually become a naturalized citizen of the resettlement country”¹¹.

Resettlements play a significant role in achieving two major goals outlined in the UNHCR’s Statute: granting protection to refugees and seeking permanent solutions to the problem of refugees. The UNHCR emphasises that resettlements play three major roles at present. The first is providing protection for individual refugees. The humanitarian aspect of actions arising from this function is clear, and at the forefront. It’s being realised first and foremost with regard to persons who are being resettled, and this tool allows for the preservation of the unity of the family, while making room for the principle of connecting families. Secondly, resettlement, alongside repatriation and integration in the host country is one of the permanent solutions (to the problem of large numbers of refugees or certain groups of refugees) which are supposed to bring a definite solution to the problem of refugees.

¹¹ UNHCR *Resettlement Handbook*, Geneva 2011, p. 9.

Finally, resettlements are an expression of international solidarity of states as well as a tool for sharing responsibility for the protection of refugees. In this particular role, the strategic goals of resettlement are realised. As the UNHCR underlines, this is because it involves dynamic, flexible tools which when used effectively and with a vision, affect not only the resettled persons, but the whole refugee system as well¹².

The increasingly significant role of resettlement in the UNHCR is connected with the realisation of its strategic goal which is defined as the planned utilisation of resettlements in a manner that directly or indirectly maximises different benefits than those acquired by the resettled refugee. These benefits might be directed at other refugees, the host country, other countries, or generally, the whole international protection regime¹³. The UNHCR underlines the fact that strategic utilisation of resettlement brings about several short-term, medium-term and long-term benefits for refugees coming in or remaining in the country of first asylum: guaranteed access to asylum, improvement of the conditions in which refugees are received, reduction of internal migration, openness to other permanent solutions, especially integration¹⁴. The regional aspect of resettlement is also worth mentioning – it leads to a reduction of secondary migration and people smuggling; it also brings about stronger co-operation and management of migration by sharing responsibility¹⁵. From the point of view of states in which settlement takes place, it is noteworthy that the resettlement programme, as a method of legal migration and a complementary tool to the individual asylum process, can limit illegal migration. Another advantage is the fact that the conditions and cost of reception and further integration of resettled foreigners can be foreseen and duly planned. From the perspective of the EU law and asylum policy, these goals fall within the category of “managing forced migration”.

¹² Ibidem, p. 4.

¹³ Ibidem, p. 54.

¹⁴ UNHCR. Position Paper on the Strategic Use of Resettlement. June 2010 [accessed 20. 08. 2015]. Available at: <http://www.refworld.org/docid/4c0d10ac2.html>.

¹⁵ *UNHCR Resettlement...*, p. 55.

4.

Despite these advantages, resettlement isn't one of the instruments of asylum law popularly applied by European countries. Hitherto, only a few countries carried out permanent, annual resettlement programmes, some others resettled refugees on an ad hoc basis, while most had no experience whatsoever in this area, even though, as is the case with Poland, they had earlier introduced the appropriate legal regulation¹⁶.

In 2009, the EC proposed the realisation of a common EU programme for resettlement of refugees, based on EU priorities¹⁷. This programme was to increase the involvement of Member States in the resettlement process, as well as introduce coordination and consultation mechanisms. The underlying principles of the common EU resettlement programme were: voluntary participation by Member States, widening of the scope of resettlement activity, adaptability to changing circumstances, participation of other actors and the further development of a common EU approach to the resettlement. This programme was followed by legislative action. However, in the area of resettlement, there were no legal acts adopted which unified or harmonised the laws of Member States. Rather, a structural method was used, by creating a financial incentive for the realisation of certain tasks. The first decision in this regard was taken on the 29th of March 2012¹⁸. It defined the common EU priorities as well as the categories of people with priority as regards resettlement in 2013. For each person resettled based on one or more of the of the priority categories, the state was to receive a sum of 4,000 euros. The programme did not give rise to a significant growth in the number of resettled refugees. Such an effect would have testified

¹⁶ In absolute numbers as well as in percentage, resettlements to European countries have remained at a similar level for the last few years. It comes to a few thousand refugees, which constituted 5-8% of resettled refugees in the world. The leaders remain the USA, Australia and Canada.

¹⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council *on the establishment of a joint EU resettlement programme*, COM (2009) 447.

¹⁸ Decision No 281/2012/EU of the European Parliament and of the Council of 29 March 2012 amending Decision No 573/2007/EC establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows' (OJ L 92/2012).

to the effectiveness of the external dimension of the CEAS in realising its set goals. The total number of resettled persons as declared by Member States was below 4000¹⁹.

For subsequent years, in the regulation establishing the new Asylum, Migration and Integration Fund for 2014–2020²⁰, new common EU priorities were defined, and the lump sum to be paid out on each resettled refugee was increased to 6000 euros. If resettlement is carried out according to the common EU priorities²¹ or with regard to vulnerable persons with peculiar needs²², the sum is increased to 10,000 euros. In 2014 and 2015, the number of resettled refugees received by EU Member States did not increase significantly.

5.

Not until the ongoing refugee crisis in Europe did resettlement become an important and immediate measure. In addition, it plays a new role: as “a tool of [...] crisis management”²³; it should be noted that this does not merely refer to crisis in the region of origin of the refugees or in the transit country, but also in the region or state receiving the refugees. In June 2015, the European Commission gave a recommendation, in which it proposed the introduction of a European-wide resettlement scheme. The idea was

¹⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – *4th Annual Report on Immigration and Asylum* (2012), COM (2013) 422.

²⁰ Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing the Asylum, Migration and Integration Fund, amending Council Decision 2008/381/EC and repealing Decisions No 573/2007/EC and No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council and Council Decision 2007/435/EC (OJ L 150/2014).

²¹ According to Annex III to Regulation (EU) No 516/2014 the common Union resettlement priorities are as follows:

1. The Regional Protection Programme in Eastern Europe (Belarus, Moldova, Ukraine).
2. The Regional Protection Programme in the Horn of Africa (Djibouti, Kenya, Yemen).
3. The Regional Protection Programme in North Africa (Egypt, Libya, Tunisia).
4. Refugees in the region of Eastern Africa/Great Lakes.
5. Iraqi refugees in Syria, Lebanon, Jordan.
6. Iraqi refugees in Turkey.
7. Syrian refugees in the region.

²² Women and children at risk, unaccompanied minors, persons having medical needs that can be addressed only through resettlement and persons in need of emergency resettlement or urgent resettlement for legal or physical protection needs, including victims of violence or torture.

²³ COM (2016) 468 final, p. 2.

for Member States to resettle 20,000 people seeking international protection within two years after receiving the recommendation. This was to be carried out based on the conditions and the distribution key outlined in the recommendation²⁴. With regard to the common EU priorities, in the recommendation, it is generally indicated that “The priority regions for resettlement should include North Africa, the Middle East, and the Horn of Africa, focusing in particular on the countries where the Regional Development and Protection Programmes are implemented”. In response to the recommendation of the European Commission, Member States, as well as Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland made a commitment to resettle 22,504 persons in need of international protection within two years and with the help of multilateral and national systems. The received persons were to be mainly from priority regions²⁵. In this manner, for the first time, the resettlement programme gained a pan-European significance, constituting a joint commitment of Member States, though based on their voluntary participation and on varied solutions adopted by each state. The term “pan-European” does not automatically imply the creation of EU legal bases for resettlement which would include basic principles, common criteria and procedure for resettlement. A lot of the problems that induced the European Commission to propose a common EU program for the resettlement of refugees remained unsolved after the pan-European resettlement system was introduced. The legal instrument applied by the Commission here which made reference to solidarity and the sharing of responsibility, principles on which a common EU asylum policy should be based, does not realise the treaty obligation to accept legal measures in the area of partnership and co-operation with third countries with the aim of managing forced immigration.

²⁴ Commission Recommendation (EU) 2015/914 of 8 June 2015 on a European resettlement scheme (**OJ** L 148/2015). The distribution key is based on (a) the size of the population (40 % weighting), (b) the total GDP (40 % weighting), (c) the average number of spontaneous asylum applications and the number of resettled refugees per million inhabitants over the period 2010-2014 (10 % weighting), and (d) the unemployment rate (10 % weighting).

²⁵ Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 20 July 2015 to resettle, through multilateral and national schemes, 22 504 persons in clear need of international protection, 11097/15.

A new chapter in the history of resettlement was opened by this common Plan of action, followed by the EU's agreement with Turkey in March 2016. The agreement foresees the taking of interrelated actions, among which the acceptance of the 1:1 scheme best depicts a hitherto unknown aspect of resettlement – tools for managing the refugee crisis in Europe. Studies conducted on resettlement and readmission simultaneously, led to the adoption of the principle that for each Syrian readmitted to Turkey, an EU Member State would resettle a Syrian refugee staying in Turkey – within the framework of already existing commitments. The commitments of the Member States do not exceed the earlier declared number of places for resettled refugees. As a result, the European Commission resolved to add 54,000 places to what remained of the 22,504 places declared by all the states participating in the pan-European programme for resettlement. These additional places were based on the Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece²⁶.

In the present legal conditions, where the pan-European programme for resettlement has been carried out for over a year (as at the 13th of July), 8268 persons have been resettled. The commencement of the realisation of the EU-Turkey statement from the 4th of April 2016 and the application of the 1:1 mechanism increased the dynamism of resettlement and contributed to the incorporation of a greater number of European countries in the programme (802 Syrians have been resettled from Turkey to the EU under the 1:1 mechanism)²⁷. Refugees have been received by 20 resettling states, mainly Austria, Denmark, Italy, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom. The countries from which the resettlement took place are Lebanon, Jordan and Turkey, while the resettled refugees are mostly Syrian²⁸.

²⁶ OJ L 248/2015. See Proposal for a Council Decision amending Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, COM (2016) 171.

²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council *Fifth report on relocation and resettlement*, COM (2016) 480, Annex 3.

²⁸ Ibidem.

7.

In the face of the reluctance of some of the Member States, their negligence in realising their commitments and the necessity of reacting to the unpredictable course of the refugee crisis (both the present crisis and potential similar situations in the future), it became necessary to take another step, announced by the European Commission in the *European Agenda on Migration*. This step was a proposal for a binding and obligatory legislative approach for the period after the year 2016. The most general aim of the proposal for the regulation *establishing a Union Resettlement Framework* is the introduction of a structured, harmonised and permanent Union resettlement system. Therefore, it is an instrument conceived both for times of crisis and times of peace in Europe. The project comes under the general idea of reform of the CEAS aimed at unifying the systems of the EU Member States²⁹. By that means, it seeks to realise the recommendation as to the obligatory nature of the resettlement programme (this obligation arises from articles 78 and 80 of the TFEU) which considers common criteria and a common resettlement process³⁰. It pays to remember that partnership and co-operation with third countries (the countries of origin of the refugees and transit countries, situated in the region) constitute one of the means of realising the objective mentioned in article 78 of the TFEU, that is, the development of a common policy on asylum (refugee status), subsidiary protection and temporary protection by the EU. The direct objectives of this policy are: offering appropriate status to each third country national requiring international protection and ensuring compliance with the principle of *non-refoulement*³¹. The common asylum policy must be pursuant to the Geneva Convention and the New York Protocol as well as other appropriate treaties. This means that the basic assumption of the concept of the external dimen-

²⁹ See Communication from the Commission to the European Parliament and the Council *Towards a Reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe*, COM (2016) 197 final.

³⁰ *Setting up a Common European Asylum System: Report on the application of existing instruments and proposals for the new system*, p. 407-408 [accessed 17. 08. 2016]. Available at: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/pe425622_/pe425622_en.pdf, accessed 17. 08. 2016.

³¹ STRAŃ, Katarzyna [in:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89)*, eds MIAŚIK, Dawid, POŁTORAK, Nina, WRÓBEL, Andrzej. Warszawa, 2012. ISBN 978-83-264-1670-5.

sion of the CEAS is its complementary nature to the instruments of unification and harmonisation of the asylum law of Member States within the framework of the internal dimension of the CEAS and its lack of influence on international obligations of states in the area of asylum.

Article 78 of the TFEU, which constitutes the legal basis for the proposed regulation, is contained in the Chapter 2 Policy on border checks, asylum and immigration, Title V (Area of freedom, security and justice), Part three Union policies and internal actions. It is an explication of article 67 of the TFEU, which states that “The Union shall constitute an area of freedom, security and justice with respect for fundamental rights and the different legal systems and traditions of the Member States” and it should be interpreted in the context of that article, especially as pertains to the extent of interference of EU regulation in the legislation of Member States. Admittedly, the actions taken are supposed to lead to a “common policy on asylum” based on solidarity and fair sharing of responsibility between Member States³² as well as remain fair to the third country nationals. Still, it pays to remember that issues related to the area of freedom, security and justice fall under competence shared with Member States (article 4 (2) (j) TFEU) and must be realised pursuant to the principles of subsidiarity and proportionality. The historical aspect of the Union’s immigration and asylum policy is also worthy of note. It was initiated in connection with the introduction of the internal market and is somewhat a byproduct of the “1992 project”. According to article 3(2) of the TEU, the Union offers its citizens an area of freedom, security and justice without internal frontiers; and measures with respect to external border controls, asylum and immigration exist/are mentioned only in connection with this provision.

8.

The proposed regulation indicates in its preamble that the proposal aims to “reduce divergences among national resettlement practices and procedures, provide for the legal and safe arrival to the territory of the Member States of third-country nationals and stateless persons in need of international protection, help reduce the risk of a large-scale, irregular inflow of third-country nationals and stateless persons to the territory of the

³² See Art. 80 TFEU.

Member States and thereby reducing the pressure of spontaneous arrivals on the Member States' asylum systems, be an expression of solidarity with countries in regions to which or within which a large number of persons in need of international protection has been displaced by helping to alleviate the pressure on those countries, help achieve Union's foreign policy objectives by increasing the Union's leverage vis-à-vis third countries, and effectively contribute to global resettlement initiatives through speaking with one voice in international fora and with third countries"³³. Thus, the goals are quite lofty, and should be realised at various levels – from helping the individual to strengthening the role of the EU as a global actor. The Union's resettlement programme is to achieve not merely humanitarian, but political goals as well³⁴.

In the bid to realise these objectives, a Union Resettlement Framework is to be established, which lays down rules on the resettlement of third-country nationals and stateless persons to the territory of the Member with a view to granting them international protection. Two particular instruments are to be implemented (as implementing acts): Annual Union resettlement plan and Targeted Union resettlement scheme (one or more within Annual Union resettlement plan). The first is adopted by the Council on the basis of a proposal from the Commission, it is general and is with respect to a one-year period. The second on the other hand, is an act of the Commission, adopted in committee procedure and is of a more detailed nature.

9.

In the proposal for the regulation, the concept of resettlement was redefined³⁵. 'Resettlement' means the admission of third-country nationals and

³³ Point 9.

³⁴ See Article 4 *Regions or third countries from which resettlement is to occur*.

³⁵ For the purpose of Regulation (EU) No 516/2014 'resettlement' means "the process whereby, on a request from the United Nations High Commissioner for Refugees ('UNHCR') based on a person's need for international protection, third-country nationals are transferred from a third country and established in a Member State where they are permitted to reside with one of the following statuses: (i) 'refugee status' within the meaning of point (e) of Article 2 of Directive 2011/95/EU; (ii) 'subsidiary protection status' within the meaning of point (g) of Article 2 of Directive 2011/95/EU; or (iii) any other status which offers similar rights and benefits under national and Union law as those referred to in points (i) and (ii)".

stateless persons in need of international protection from a third country to which or within which they have been displaced to the territory of the Member States with a view to granting them international protection.

The difference between this definition and the earlier existing one, as well as the definition adopted by the UNHCR is first that the UNHCR no longer figures as the obligatory applicant. Before now, resettlement took place based on the applications of the UNHCR³⁶.

According to the proposal, a transfer of competence has taken place, and the main burden of responsibility for defining geographical priorities, the number of refugees to be resettled, the applicable procedure and qualifications for resettlement rests on the Council and the Commission accordingly, depending on the powers granted to them. Member States are responsible for carrying out all the stages of the individual resettlement process, which ends with a decision as to whether international protection has been granted. One significant fact remains unquestionable: the states remain the bodies responsible for granting protection while working within essential rules provided by Union institutions and with operational support from UNHCR and the transformed European agency. So, for obvious reasons, the role of the UNHCR cannot be completely set aside, both at the level of strategic planning, and at the operational level – this can be observed at various points in the proposal.

Another essential difference is seen in the fact that a positive outcome of the proceedings can take only two possible shapes – those provided for in the Union asylum law: refugee status and subsidiary protection. The proposal does not introduce a definition of international protection for the purpose of resettlements. As a result, “international protection” means refugee status and subsidiary protection as defined in the applied acts of EU law and interpreted in judicial decisions. Though this narrowing down might seem unfavourable to the applicant, it is justifiable in the light of treaty regulation and secondary legislation that form the CEAS, reflecting the complementary nature of the external dimension of the CEAS.

³⁶ On resettlement procedure according to UNHCR’s rule and practice see cited *UNHCR Resettlement Handbook*.

10.

To reduce divergence among national resettlement practices and procedures, the regulation defines the substantive conditions for resettlement. These conditions are of crucial importance both to the Commission, which is guided by these criteria in outlining the targeted Union resettlement scheme, and to Member States, which grant individual protection. In the light of the above, it is safe to assume that the Union lawmaker does not intend to modify the substantive conditions for granting protection, but to establish a special procedure for legal and organised entry into Europe, an alternative to individual applications submitted by single persons or groups. Here, the concept of “international protection” is of key importance, the granting of which is the aim of resettlement.

An analysis of the proposal brings a number of observations to light. They point to certain changes also in the area of the substantive conditions for granting protection. First, according to the definition of resettlement, it can include internally displaced persons, who remain within the borders of their country of origin or residence, and as a result, do not meet one of the conditions for obtaining refugee status or subsidiary protection, which is, being outside the frontiers of one’s country of origin or residence.

Article 5 of the proposal indicates the conditions that qualify a candidate for resettlement. The legislation technique raises certain reservations, as it could lead to an incorrect interpretation of the laws, giving rise to inconsistency in the legal regulation concerning Union asylum law and unequal treatment of legal entities depending on the way they arrived EU territory in search of protection. So as to ensure consistency in the regulation of asylum, one needs to assume that the application of the criteria mentioned from a-d does not run parallel and independently, but - using the procedure applied by the UNHCR as a model – that there should first be a check as to whether a person meets the criteria for granting of refugee status or subsidiary protection. Then, from within that group, persons who qualify for resettlement according to art. 5 (b) of the proposal should be chosen. A different interpretation would lead to the conclusion that as a result of resettlement, refugee status or subsidiary protection can be acquired by persons who do not meet criteria laid out in international law (the Geneva convention) and in the

Directive 2011/95/EU, an act of fundamental importance in EU law pertaining to qualification for international protection. It is worthy of note that the requirements for resettlements include family and socio-economic considerations, which in established and universally approved interpretation are not grounds for international protection.

With regard to the conditions for exclusion, the list has become longer. Although in most cases³⁷ it is justified by the nature of the concept of resettlement and on the entirety of laws guiding the entry and stay of foreigners in the EU, still, there remains a need for a unification of the terms used, the nature of the conditions and their completeness³⁸.

11.

The process of resettlement is to be unified, though going by the scope of the proposed regulation, it will be necessary to make up procedural elements, both by an act of the Commission and by national regulation. The national procedure – if it has been regulated (like in the case of Poland) – will have to undergo modification.

The proposal for regulation foresees two types of resettlement: ordinary procedure and expedited procedure. Both types of procedure consist of the following stages: identification, registration, assessment and decision. In both, consent of foreigner to be resettled (to a particular Member State) is needed. Another characteristic trait of both types is the extraterritoriality of the procedure, that is, its being carried out outside the receiving country. While this makes perfect sense from the perspective of the essence of resettlement, it can constitute a real hindrance in actually carrying out the proceedings.

³⁷ For instance, one can have reasonable doubts whether the threat for international relations a Member State should be included among the grounds for exclusion from resettlement, and consequently refugee status or subsidiary protection, which are humanitarian, not political statuses in character.

³⁸ This refers to exclusion clauses (in the Geneva Convention), which in the draft regulation have been placed in the art. 5 (c) and (d) governing inclusion clauses. Furthermore, the clause in art. 5 (c) is not complete in compare to exclusion clause set out in the Geneva Convention and the Directive 2011/95/EU.

Besides, there are some essential differences between these two types of procedure; first of all, in terms of the duration of the procedure, the scope of issues to be determined, the result of the proceedings – the status granted, and their relationship to the individual asylum process.

In the ordinary procedure, Member States shall take a decision on the resettlement of third-country nationals or stateless persons as soon as possible and not later than eight months from their registration. Member States may extend that time-limit of eight months by a period of not more than four months, where complex issues of fact or law are involved. In case of expedited procedure, a decision should be taken as soon as possible and not later than four months from a third-country national's registration; extension of not more than two months is possible.

An ordinary procedure allows for a full assessment of the international protection needs of third-country nationals or stateless persons and leads to granting accordingly refugee status or subsidiary protection status. In this assessment, the Member States can be helped by the UNHCR, the European Union Agency for Asylum (an agency in which the European Asylum Support Office is planned to be transformed) or relevant international bodies. Member States may also request UNHCR to fully assess whether third-country nationals or stateless persons referred to them by UNHCR qualify as refugees within the meaning of Article 1 of the 1951 Geneva Convention.

In the expedited procedure, the assessment of the international protection needs is limited to an assessment of the eligibility for subsidiary protection without assessing the qualification for refugee status while the same level of security checks as in the ordinary procedure is provided. For this reason, a support of UNHCR in assessment whether a person is a refugee within the meaning of Article 1 of the Geneva Convention is excluded.

The last important difference is connected with relationship between resettlement procedure and individual asylum procedure. Applications for international protection of persons resettled *via* an ordinary procedure would not be admissible. In contrast, when persons are resettled through an expedited procedure, they should upon admission to the resettling Member State be admissible to apply for international protection.

12.

In the regulation, one can see a search for a compromise between “unionisation” and unification of the principles, criteria and procedures pertaining to resettlement on one hand, and the competence of states in terms of safeguarding their political and economic interests on the other. The general immigration situation in which the Commission constructed the regulation as well as the prevalent mood in society at the time of construction are also of importance here. First of all, it is worthy of note that the Framework as such does not determine a number of variable elements, namely the scale of resettlement and the specific third countries or regions from which resettlement shall take place. The authorisation to release implementing acts was conferred on the Council and Commission with appropriate limitations and control by the Member States, pursuant to the TFEU. More so, the proposal for the regulation foresees the creation of a High-Level Resettlement Committee, chaired by the Commission and composed of representatives of the European Parliament, the Council, the Commission, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, and the Member States as well as representatives of Iceland, Liechtenstein, Norway, and Switzerland if these Associated States have indicated their intention to be associated with the implementation of the annual Union Resettlement Framework. This body will be established to provide political guidance for the implementation of the Union Resettlement Framework.

The flexibility of the Union Resettlement Framework which ensures the securing of the interests of states is to be based on a consideration of the effects of the application of the Dublin system. As we read in the preamble of the act: “[...] in order to comprehensively reflect the efforts of each Member State, the number of persons effectively resettled to a Member State should be added to the number of applications for international protection for the purpose of calculating the corrective allocation mechanism proposed by the Commission”. Next issue, states will be able to adopt or implement national resettlement schemes, “which do not jeopardise the attainment of the Union’s objectives under this Regulation, for example where they contribute an additional number of resettlement places to targeted Union

resettlement schemes [...] going beyond their contribution to the maximum number of persons to be resettled under the annual Union resettlement plan”.

It should also be noted that within the framework of the accepted targeted Union resettlement schemes, while carrying out the individual procedure of verifying whether a certain person meets the criteria defined in this scheme, the Member States will possess a degree of discretion power. Member States may give preference to a particular third-country nationals or stateless persons, taking into account *inter alia* family links with third-country nationals or stateless persons or Union citizens legally residing in a Member State, social or cultural links, or other characteristics that can facilitate integration in the participating Member State, provided that this is without discrimination based on any ground or particular protection needs or vulnerabilities. From the perspective of the individual procedure, the extent of this discretion in granting protection will be influenced by concepts like “danger to the community, public policy, security, public health or the international relations”, which were used in the law outlining the clauses of exclusion and are not clearly defined. Additionally, with regard to the scope of the exclusion clauses, the provisions of article 6 (2) of the proposal for regulation draws attention: though it gives the states a broad range of competence in the assessment of the conditions for getting protection, it could violate the principle of procedural justice and other more specific principles arising from it, making it difficult, or even impossible to apply. Its provisions are as follows: “Third-country nationals or stateless persons may be excluded from targeted Union resettlement schemes [...], where one of the grounds for exclusion referred to in points (a) or (b) of paragraph 1 applies *prima facie*”.

13.

The progress made in the creation of the CEAS does not realise the ambitions visible in the Treaty as pertains to asylum. The CEAS has not fully met expectations, as its actions have turned out to be incomplete and insufficient. The unifying direction of change predicted in the *European Agenda on Migration* touches on resettlement, which only goes to prove that the two treaty dimensions of the CEAS must be consistent with each other

so as to improve the functioning of the whole, and that appealing to the spirit of solidarity and fair sharing of responsibility is unable to prevail in the face of the hard law. An analysis of solutions in the proposal for the regulation points to a strong politicisation of resettlement, but the proposal also meets a lot of the stipulations submitted to Union institutions with regard to the scope of regulation of resettlement. The specifics of these solutions might raise questions; however, the fact that there has been an attempt to systematise and permanently regulate the issue of resettlement to the EU certainly deserves some measure of appreciation.

Literature

- BOSWELL, Christina. The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*. 2003, vol. 79, no. 3. ISSN 00205850.
- EISELE, Katharina. *The External Dimension of the EU's Migration Policy. Different Legal Positions of Third-Country Nationals in the EU: A Comparative Perspective*, Leiden, 2014. ISBN13: 9789004265240.
- GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge University Press, 2011. ISBN: 9781107621558.
- LAMBERT, Helene. *International refugee law: dominant and emerging approaches* [in:] *Routledge Handbook of International Law*, ed ARMSTRONG, David. Routledge, 2009. ISBN 978-0-415-41876-8.
- PEERS, Steve, MORENO-LAX, Violeta, GARLICK, Madeline, GUILD, Elspeth. *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 3. EU Asylum Law*. Leiden, 2015. ISBN13: 9789004222243.
- PERAL, Luis. *EU Protection Scheme for Refugees in the Region of Origin: Problems of Conditionality and Coherence* [accessed 1. 08. 2016]. Available at: <http://www.esil-sedi.eu/sites/default/files/Peral.PDF>.
- RODIER, Claire. Analysis of the external dimension of the EU's asylum and immigration policies' – summary and recommendations for the European Parliament, Brussels. European Parliament, June 2006 [accessed 20. 08. 2016]. Available at: http://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2004_2009/documents/dt/619/619330/619330en.pdf

STRAK, Katarzyna [in:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, eds MIAŚNIK, Dawid, PÓŁTORAK, Nina, WRÓBEL, Andrzej. Warszawa, 2012. ISBN 978-83-264-1670-5.

UNHCR Resettlement Handbook, Geneva 2011.

UNHCR. Position Paper on the Strategic Use of Resettlement. June 2010 [accessed 20. 08. 2015]. Available at: <http://www.refworld.org/docid/4c0d10ac2.html>

Kontakt - e-mail

barbara.kowalczyk@unvr.edu.pl

GRANTING PROTECTION TO FOREIGNERS – A FEW REFLECTIONS FROM THE POLISH PERSPECTIVE ON CURRENT SITUATION

Dr. Marcin Princ

Faculty Law and Public Administration, Adam Mickiewicz University

Abstract

The current situation of migration in Europe, the membership in EU and the process of Europeanization tend to look at the legal solutions adopted in different EU Member States. Article indicates especially the main legal institutions aimed on granting protection to foreigners on the territory of Poland. The content of the article also concerns issues like the definition of refugee, resettlement and public safety. In fact, these issues are most frequently raised in Poland nowadays.

Keywords

Migration Crisis; Granting Protection to Foreigners; Poland.

1 Introduction

The current situation in European Union leads to look at the procedural and institutional legal solutions adopted for the protection of foreigners. However, the asylum law was created earlier, when this subject had totally different scope and scale. There are a few reasons (political, social and legal) why it does not work properly.

Poland and Czech, due to its geographic location and similar historical experience, can exchange expertise in the area of law application. Search for common solutions is also forced by the process of Europeanization. This study aims to show the existing legal solutions concerning granting protections to foreigners in Poland in the EU context. The content of the article is related mainly to legal issues like: definition of term “refugee”, relocation and common decision making process.

It is an indication of problems in the context of the migration crisis, which we are both observers and participants. Nowadays the term crisis of migration repeatedly appears in the press and is often used by politicians. The question may be raised if regulation concerning granting protections to foreigners in the area of Republic of Poland are existing and correspond to current situation. Another question is if the law regulation fulfill demands of democracy, rule of law and human rights. Moreover, if these regulations guarantee the safety of citizens and serve to protect those who need help.

2 Legal basis on granting protection in Poland

According to the art. 37 Constitution of the Republic of Poland which is the basic law for the State, anyone, being under the authority of the Polish State, shall enjoy the freedoms and rights ensured by the Constitution. The exemptions from this principle relevant for foreigners shall be specified by statute. Following art. 56 foreigners shall have a right of asylum in the Republic of Poland in accordance with principles specified by statute. Foreigners who seek in the Republic of Poland protection from persecution, may be granted the status of a refugee in accordance with international agreements of which the Republic of Poland is a party (art. 56 paragraph 2).

Legal provisions related to the status of foreigners in Poland are very extensive. The main provisions are contained in the Act of 12 December 2013 on foreigners¹. This act mainly lay down the principles and conditions governing: entry into, transit through, residence on and departure from the territory of the Republic of Poland. It needs to be emphasized that the same range of topics in relation to EU citizens and their family members is regulated by the Act of 14 July 2006 on the entry into, residence in and departure from the territory of the Republic of Poland of nationals of the European Union Member States and members of their families²

Separately, in 2003 adopted rules concerning the protection granted to foreigners on Polish territory. Regarding to art. 3 act of 13 June 2003 on granting

¹ Journal of Laws of 2013, item 1650 as amended.

² Journal of Laws of 2014, item 1525 as amended.

protection to foreigners within the territory of the Republic of Poland³ a foreigner may be granted protection in one of the following form:

1. the refugee status;
2. subsidiary protection status;
3. asylum;
4. temporary protection.

The first form of the protection is in line with definition of refugees adopted in Geneva Convention (Convention related to the refugee status, signed in Geneva on 28 July 1951⁴) and New York Protocol (the Protocol related to the refugee status signed in New York on 31 January 1967⁵). It means that it is relevant for everyone who, owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group, is outside the country of nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself or herself of the protection of that country, or a stateless person, who, being outside of the country of former habitual residence for the same reasons as mentioned above, is unable or, owing to such fear, unwilling to return to it.

The second type of protection is subsidiary protection status. Regarding to 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 granted⁶ subsidiary protection status means the recognition by a Member State of a third country national or a stateless person as a person eligible for subsidiary protection. According to Article 15, serious harm consists of:

- a) death penalty or execution; or
- b) torture or inhuman or degrading treatment or punishment of an applicant in the country of origin; or
- c) serious and individual threat to a civilian's life or person by reason of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict.

³ Journal of Laws of 2012, item 680 as amended.

⁴ Journal of Laws of 1991, No. 119 item 515 and 516.

⁵ Journal of Laws of 1991, No. 119 item 517 and 518.

⁶ Official Journal of the European Union from 30. 9. 2004 (L304/12).

Nowadays both legal institutions constitute the international protection application. It means that application for international protection should be treated as a request made by a third-country national or a stateless person for protection from a Member State, who can be understood to seek refugee status or subsidiary protection status⁷.

The third type of protection is asylum. According to art. 90 act of 13 June 2003 on granting protection to foreigners within the territory of the Republic of Poland a foreigner may, at his request, be granted asylum in the Republic of Poland, if it is necessary to ensure his protection and if it is in the vital interest of the Republic of Poland. Asylum should be treated as an extraordinary institution. Since 2003 Poland granted asylum only 55 times. From polish perspective refugee status and asylum should be understand separately.

All the forms of the protections for foreigners mentioned above are given as a result of the individual decision-making process. Head of the Office for Foreigners who is the part of the central body of government administration has competence to issue a decision in this area.

The last form of granting protection to foreigners is linked to Council Directive no. 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards of providing temporary protection in the case of mass inflow of refugees and on activities undertaken for the purpose of spreading efforts between Member States to accept these persons and consequences of such acceptance (OJ No. L 212, of 7 August 2001). With regard to the content of the directive temporary protection means a procedure of exceptional character to provide, in the event of a mass influx or imminent mass influx of displaced persons from third countries who are unable to return to their country of origin, immediate and temporary protection to such persons, in particular if there is also a risk that the asylum system will be unable to process this influx without adverse effects for its efficient operation, in the interests of the persons concerned and other persons requesting protection (Article 2 of Directive). According to art. 107 paragraph 1 temporary protection shall be granted on the basis of and within

⁷ See 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 (Official Journal of the European Union from 20. 12. 2011(L 337/9).

the limits laid down in the decision of the Council of the European Union, for the period specified in each case in this decision. The Council of Ministers, by regulation, may extend granting temporary protection to foreigners not covered by the decision of the Council of the European Union, forced to leave the country or geographical area.

These four institutions mentioned above are written in act of 13 June 2003 on granting protection to foreigners within the territory of the Republic of Poland. Additionally, two more have been included in the act of 12 December 2013 on foreigners. Regarding to article 348 a foreigner shall be granted a residence permit for humanitarian reasons within the territory of the Republic of Poland, if a return obligation for him/her:

1. can be made solely to the state in which within the meaning of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms drawn up in Rome on 4 November 1950:
 - a) his/her right to life, freedom and personal security might be threatened, or
 - b) he/she could be subject to torture or inhumane or degrading treatment or punishment, or
 - c) he/she could be subject to forced labour, or
 - d) he/she could be deprived of the right to fair trial or be punished without a legal basis, or
2. would violate his/her right to family or private life within the meaning of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms drawn up in Rome on 4 November 1950, or
3. would violate the rights of the child, as defined in the Convention on the Rights of the Child, adopted by the General Assembly of the United Nations on 20 November 1989, in a manner which may represent a serious threat to his/her psychophysical development.

The second institution adopted in the act of 12 December 2013 on foreigners is a permit for tolerated stay. In pursuance of Article 351 a foreigner shall be granted a permit for tolerated stay within the territory of the Republic of Poland if a return obligation for him/her:

1. can be made solely to the state in which within the meaning of the Convention for the Protection of Human Right and Fundamental Freedoms drawn up in Rome on 4 November 1950:

- a) his/her right to life, freedom and personal security might be threatened, or
 - b) he/she could be subject to torture or inhumane or degrading treatment or punishment, or
 - c) he/she could be subject to forced labour, or
 - d) he/she could be deprived of the right to fair trial or be punished without a legal basis, or - in case when there are circumstances to deny him/her the residence permit for humanitarian reasons referred to in Article 349, or
2. is not feasible for reasons beyond the control of the authority responsible for the forced execution of the decision on imposing the return obligation and beyond the control of the foreigner, or
 3. can be effected only to a country expulsion to which is inadmissible under a ruling of a court of law or because of a decision of the Minister of Justice on the refusal to expel a foreigner.

A residence permit for humanitarian reasons and a permit for tolerated stay complement the protection system in Poland⁸. Both institutions are considered „as a form of humanitarian asylum, because of the need to respect the principle of non-refoulement”⁹. The nature of these two institutions is different from the aforementioned four institutions. That is because on one side these institutions legalize stay; on the other side they are also providing protection to foreigners¹⁰.

To summarize the considerations set out above six institutions constitute entire system of granting protection for foreigners. Some of the provisions are the result of the implementation of the EU Directives. Poland in fact participates in EU migration and asylum policy. Legal institutions indicated above prove that Poland has regulations that are dedicated to help foreigners who arrived to Europe mainly due to the uneconomical coercion.

⁸ KOWALCZYK, Barbara. *Polski system azylowy*, Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2014, ISBN 978-83-61370-03-1. Available at <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/62929>, p. 13.

⁹ KOWALCZYK, 2014, op.cit.

¹⁰ CHLEBNY, Jacek, CHRÓŚCIELEWSKI, Wojciech, DAŃCZAK, Paweł, DĄBROWSKI, Paweł, ROGALA, Rafał. *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck, 2015, 975 pp., p. 778. ISBN 978-83-255-7611-0.

3 Present refugees from the Polish perspective

Poland as a country belonging to the democratic countries has regulations on granting protection to foreigners on territory of Republic of Poland. At the same time Poland spots problems with the so-called migration crisis. It should be noted, however, that the effects of the migration crisis associated with the situation in the Middle East and Northern Africa are not so noticeable in Poland. The largest number of applications for international protection were registered in the EU in September and October 2015¹¹. EUROSTAT study reports that in 2015 there were more than one million applications submitted for international protection within the EU Member States.

Among people arriving to EU gate there are mostly Syrians (almost 50%), Afghans (more than 20%) and Iraqis (ca 8 %). Other countries of origins are mainly Eritrea, Pakistan, Nigeria, Somalia, Sudan, Gambia and Mali. Among people seeking protection in Poland in 2015 there were mostly persons from countries such as Russia Federation (approx. 65 % of applications) and Ukraine (approx. 19 % of applications). At the same time, in the last year citizens of Syria got 203 out of the entire number of 348 positive decisions on granting refugee status in Poland. Below table presents statistics on decisions issued in the procedure for granting international protection by the Head of the Office for Foreigners.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Applications on granting international protections	6 534	6 887	10 753	15 253	6 621	12 325
Positive decisions of Head of the Office for Foreigners (refugee status)	84	153	106	213	267	348
Positive decisions of Head of the Office for Foreigners (subsidiary protection)	229	155	164	168	181	167

Source: Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik demograficzny*, Warszawa 2015; Urząd ds. Cudzoziemców, Zestawienia roczne, <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/>

¹¹ Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data (rounded), [www. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do) (dostęp: 13 II 2016).

From the Polish perspective, nowadays the most important is the situation of the Ukrainians. The European parliament's speech of Polish Prime Minister, Beata Szydło, has aroused a lot of comments. The most debated part of the speech was as follow:

“But I come here also, ladies and gentlemen, because I have a deep sense of responsibility. Not only for what is happening in Poland. I have a deep sense of responsibility also for what is happening in Europe. You talk about the migration, about migrants. This is a serious problem. And you know it very well. Poland has accepted approximately one million refugees from Ukraine. People who no one wanted to help. They are with us today and we are helping them”¹².

The data available on the Polish Office for Foreigners in 2015 the Head of The Office For Foreigners issued 6 decisions on granting supplementary protection and 6 of decision on tolerated stay permit. At the same time, none of the applicants received refugee status in the first instance. Two decisions on refugee status were issued in 2013¹³. The legal bases for staying Ukrainians in Poland are primarily visas and temporary residence permissions. They usually work, learn, study and pay taxes.

Thus, where are a million of refugees which Poland has accepted? A summary of the current situation in Ukraine can be the key in response to this question. On the territory of Ukraine, aside from the armed conflict, there are other symptoms by some named a hybrid warfare.

Following the definition proposed by S. Scheipers: “Hybrid warfare is defined as a form of violent conflict that combines a range of different dimensions of war (military, economic, information and cyber), tactics (regular and irregular) and actors (state and non-state)”¹⁴. Through this combination of modes

¹² Transkrypcja - Beata Szydło w Parlamencie Europejskim - wystąpienie po wypowiedzi europosłów [online] [vid. 10. 09. 2016]. Available at: https://www.premier.gov.pl/files/video/transkrypcje/transkrypcja_-_beata_szydlo_w_parlamencie_europejskim_-_wystapienie_po_wypowiedzi_europoslow.doc

¹³ Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Raport na temat obywateli Ukrainy* [online]. Warszawa: Urząd do Spraw Cudzoziemców, 2016, [vid. 9. 09. 2016], Available at: <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/biezaca-sytuacja-dotyczaca-ukrainy/>, p. 3.

¹⁴ HOFFMAN, Frank G. ‘Hybrid Warfare and Challenges’[online], *Joint Forces Quarterly* 52/1 (2009), Follow: SCHEIPERS Sibylle. *Winning Wars without Battles: Hybrid Warfare and Other ‘Indirect’ Approaches in the History of Strategic Thought, Russia and hybrid warfare – going beyond the label*, RENZ Bettina and SMITH Hanna (ed.), Helsinki: Papers Aleksanteri, 1/2016, ISSN 1457-9251. Available at: www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/aleksanteri_papers.html, p. 47.

of action, it is said to achieve surprise and lower the accountability of hybrid adversaries, who can hide behind the actions of their auxiliaries that are not directly attributable to them”. In line with author of the report: “In terms of the Russian aggression against Ukraine, much of the focus has been on the use of non-military means for the achievement of strategic goals”¹⁵.

The question can be raised, whether the hybrid warfare is followed by „hybrid refugees”? Maybe existing legal solutions and classic definition of refugees are out-of-date? Quoting J. Foyer: laws are like clothes. For a time, they are worn well. In the end, however the time comes to change them¹⁶. Is it the time to rebuild the institutions related on granting protection? Supporting forced migrants do not always have to rely on extensive social assistance.

4 Public safety in the age of global terrorism

What causes the unwillingness to accept refugees? On the list there are primarily: cultural fears based on a loss of control over the markers of one's identity, social fears stoked by rapid change following an influx of newcomers, economic fears about the distribution of public resources, and political fears resulting from a loss of confidence in the government and a sense that supranational bodies are eroding national sovereignty¹⁷. However, the most highlighted issue is security fears due to concerns about crime¹⁸ and terrorism¹⁹.

Undoubtedly the great challenge for today is to prevent terrorism, including global terrorism. The question arises whether the legal solutions in providing protection to foreigners consider public safety?

¹⁵ BUKKVOLL, Tor. “Russian Special Operations Forces in the war in Ukraine – Crimea and Donbas” [online]. RENZ, Bettina, SMITH, Hanna (ed.), Helsinki: Papers Aleksanteri, 1/2016, [vid. 19. 9. 2016], ISSN 1457-9251. Available at: www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/aleksanteri_papers.html, p. 27.

¹⁶ Follow: HAUSER, Roman. *Zakres i kierunki zmian ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [online] [vid. 29. 4. 2013], Available at: https://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2411/3/1/04_fdp_8_czerwca_2011_obywatel_wobec_administracji_wprowadzenie_prof_hauser_zmiany_ppsa.pdf.

¹⁷ BACHMAN, Bart. *Diminishing Solidarity: Polish Attitudes toward the European Migration and Refugee Crisis* [online]. Washington, DC: Migration Policy Institute, June 16, 2016, [vid. 29. 9. 2016]. Available at: <http://www.migrationpolicy.org/article/diminishing-solidarity-polish-attitudes-toward-european-migration-and-refugee-crisis>

¹⁸ Especially link to New Year's Eve sexual assaults in Germany.

¹⁹ The biggest impact on public opinion probably had terrorist attacks in France.

Firstly, it must be stated that the procedure on granting international protection serves to verify the facts reported by the alien during the status interview. In the decision making process a Head of the Office for Foreigners should examine whether there are grounds for granting international protection.

Secondly, for example according to Article 19 of act on granting, foreigner shall be refused refugee status if there are serious reasons for considering that he/she:

- a) committed a crime against peace, a war crime or a crime against humanity under international law,
- b) is guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations set out in the Preamble and Art. 1 and 2 of the Charter of the United Nations,
- c) committed a non-political crime outside Polish territory before submitting an application for international protection.

Thirdly, statistics show that only some percentage of applicants receive refugee status.

Fourthly, in accordance with the act on granting protection to foreigners within the territory of the Republic of Poland international protection can be cancelled at any stage, which is a used practice. In 2015 16 persons, 11 citizens of Afghanistan, 4 citizens of Iraq, 2 citizens of the Russian Federation and 1 citizen of Somalia, were deprived of a refugee status²⁰. In the same time, 21 people from Russian Federation were deprived of the subsidiary protection²¹.

A few months ago the Parliament of the Republic of Poland has adopted a law which primarily aims to strengthen public administration in the struggle

²⁰ Information of the Head of the Office for Foreigners, on the use in 2015 of the Act of 13 June 2003 on granting protection to foreigners within the territory of the Republic of Poland (Journal of Laws of 2003 no. 128, item 1176 as amended). on the performance of obligations of the Republic of Poland resulting from the Geneva Convention relating to status of refugees and the New York Protocol on a refugee status [online], Warszawa: Urząd do spraw Cudzoziemców 2016, [vid. 9. 9. 2016], 46 pp. Available at: <http://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2016/05/Information-on-granting-protection-to-foreigners-within-the-territory-of-Poland-in-2015.pdf>, p. 12.

²¹ Information of the Head of the Office for Foreigners, on the use in 2015 of the *Act of 13 June 2003 on granting protection to foreigners within the territory of the Republic of Poland...*, op.cit.

with terrorism. In accordance with Article 329a. Paragraph 1 act on foreigners the minister responsible for internal affairs, at the request of the Chief of Police, the Chief of the Internal Security Agency or the Head of the Military Counterintelligence Service, can issue a decision obliging the foreigner to return on a foreigner which is a concerned that can cause act of terrorism or espionage, or the person who is suspected of committing one of these offenses. The decision referred above is a subject to immediate compulsory execution. The text of article mentioned above is in line with changes adopted in act on 10 of June 2016 on antiterrorist activities²². Decision obliging the foreigner can be issued even if there is only concern or he/she is only suspected. It means that minister responsible for internal affairs has extraordinary discretionary power in this area. In practice, it would be difficult to defend a foreigner.

Of course it is not certain that this instrument will prevent global terrorism within our borders. This provisions of the Article 329a may be in conflict with the principle of good administration. However, it is clear, that we live in the age of migration. We cannot live separately from the rest of the World, especially while belonging to the Schengen area.

5 Common Asylum System with particular emphasis on the special relocation and resettlement

Relocation and resettlement are named as an expression of solidarity with states experiencing increased migration burdens²³. These solutions are the part of the Common European Asylum System. Poland as one of the European Union members, is a part of Common Asylum System. Relocation and resettlement are important elements of this system. Poland should actively participate in the creation and execution of the common

²² Journal of Laws of 2016, item 904.

²³ Information by the Head of the Office For Foreigners on the application of the Act of 13 June 2003 on granting protection to foreigners within the territory of Poland (OJ of 2003, No. 128, item 1176 as amended) in terms of the implementation of the obligations of the Republic of Poland resulting from the Geneva Convention on the status of refugees and the New York Protocol relating to the status of refugees, Warsaw: Head of the Office for Foreigners, March 2015, p Warszawa: Urząd do spraw Cudzoziemców 2016, [vid. 8. 9. 2016]. Available at: <http://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2014/12/Information-by-the-Head-of-the-Office-for-Foreigners-14.pdf>, p. 2.

asylum system. It is worth mentioning that the attempt to solve the crisis of the migration arrangements were made between the European Union and Turkey. Why the system does not work properly? Poland is not mentioned among the countries receiving refugees displaced and relocated²⁴.

Regarding to act on granting protection The Council of Ministers has been empowered to specify in the way of regulation the number of foreigners who may be displaced or resettled in a given year, states from which they will arrive and the amount of funds allocated to cover the costs of resettlement or relocation. The problem has occurred, that consistently since a longer time a significant part of the Polish population declared unwillingness to accept refugees. For example, in April 2016, just 25 percent of Poles thought that the country should take refugees from the Middle East and Africa²⁵. According to recent surveys conducted in September 2016 by CEBOS (Public Opinion Research Center) even 67% of the Polish population is against accepting refugees from the Middle East and North Africa²⁶. 52 % do not agree on adoption by Poland the refugees from countries affected by armed conflicts ²⁷. The problem is that if the members of the Council of Ministers consider next elections, they should base their decisions on social attitudes.

According to the Act on granting protection to foreigners on the territory of the Republic of Poland both the quantity and the origin State of the refugees is decided via regulation of the Council of Ministers. In this context, the question arises whether the Council of Ministers may act against the will of its citizens. Another issue is who shall be responsible for carrying out the procedure for the granting of international protection and at what stage to assess whether a person is a subject to refugee definition. The current

²⁴ GUILD, Elspeth, CARRERA, Sergio. *Rethinking asylum distribution in the EU Shall we start with the facts?* [online], Brussels: Centre for European Policy StudiesCEPS Commentary Friday, 17. 6. 2016, [vid. 1. 10. 2016]. Available at: <https://www.ceps.eu/publications/rethinking-asylum-distribution-eu-shall-we-start-facts>

²⁵ BACHMA, 2016, op.cit.

²⁶ Sondaż: 67 proc. Polaków przeciwnych przyjmowaniu uchodźców [online], Rzeczpospolita: 6. 10. 2016 [vid. 8. 10. 2016]. Available at: <http://www.rp.pl/Uchodzcy/161009523-Sondaz-67-proc-Polakow-przeciwnych-przyjmowaniu-uchodzcow.html#ap-1>

²⁷ Op.cit.

regulations are not clear in this regard. It seems reasonable that the receiving country participated in the status interview, and, consequently, in the decision for granting international protection.

To reduce the concerns of countries receiving refugees, perhaps the solution would be to allow EU member States, in particular those that do not have much experience in the reception of refugees and migrants, to have an influence on who is accepted as refugee. It is to be kept in mind, that the integration of refugees is a two-sided process. Lack of conditions for integration on the one side makes the integration impossible. Thus carrying out the process of granting protections in a way that gives a chance for a full mutual acceptance is essential.

In 2015, the EU proclaimed a decision to relocate 160,000 asylum seekers from the front line states – Greece and Italy²⁸. Perfectly noticed by E. Guild and S. Carrera “While the temporary relocation scheme is voluntary in nature for member states, it is obligatory for asylum seekers”. According to international law like Geneva Conventions from 1951 can we force the refugees to relocate? Secondly, Common European Asylum System will not work properly when large differences between social benefits exist. For example, the amount of a one-time financial assistance or the value of vouchers for the purchase of clothing and footwear, in a centre for foreigners equals in Poland 140 zł (approximately 33 €) and the daily state budget on food is 9 zł (approximately 2 €).

6 Conclusions

It may be reminded that in May 1921 the government of Czechoslovakia called for shared solution to the refugee problem. The statement mentioned above was associated with asylum seekers from Bolshevik Russia²⁹. Nowadays solidarity between EU member states is also needed. It is required to rebuild solidarity between European citizens and between European states on various topics.

²⁸ GUILD, CARRERA, 2016, op. cit.

²⁹ HADZIŃSKA-WYROBEK Aleksandra. *Uchodźcy – azyl polityczny i status uchodźcy w Polsce po 1945 roku*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, 2015, 338 pp., p. 123. ISBN 978-83-65096-07-4.

In a crisis situation, when we do not know what to do, it is highly recommended to keep the best and verified practices. Findings of this article allow to draw a conclusion, that Poland has legislation that correspond the challenges of current situation. Basis of this are various institutional solutions concentrated in the Act on granting protections to foreigners from 2003. The Ukrainian casus proves that it is feasible to assure protection to foreigners whose country is involved in armed conflict. Furthermore, the protection covers also new type of refugees who are becoming more and more common nowadays, as a consequence of hybrid warfare. These are “hybrid refugees”. To realize needs of both: protection of refugees according to standard definition and hybrid refugees, the changes in Polish legislation are not required. It is enough to solidly follow the law regulation. European wise it will be valuable to understand that current migration policy can be realized not only via realization of quotas for standard refugees, but also can be realized in the broader aspect of hybrid refugee protection.

Common European Asylum System will not function properly mainly because of substantial differences in social benefits across the countries. Common legal institutions will not work when so big differences covering various life aspects between countries exist. Also a process of joint decision making turns out to be huge challenge in case of relocation of refugees. All this can be concluded with a question mark, if we indeed challenge migration crisis, or rather institutional crisis manifested by lack of common vision and organizational alignment. This results in the lack of solidarity which is a big threat for our common strength realized by the existence of European Union. The solution may become flexible solidarity proposed by Jean-Claude Juncker, president of European Commission³⁰.

Common migration and asylum policy is one of the fundamentals of European Union. Achieving satisfactory results in this area can take years. Public administration, including European administration work by using various legal forms and methods. In the sensitive area of migration policy, it is strongly recommended rather to convince each other and

³⁰ Juncker za propozycją „elastycznej solidarności” ws. Uchodźców [online], DEON.pl. [vid. 9. 10. 2016]. Available at: <http://www.deon.pl/wiadomosci/swiat/art,26398,juncker-za-propozycja-elastycznej-solidarnosci-ws-.html>

reword, instead of punishing. It is because such way may bring more sustainable results and can strengthen the functioning of the whole European Union. Can become another solid base for common respond to current and future challenges?

Literature

Monography

KOWALCZYK, Barbara. *Polski system azylowy*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2014, 402 pp. ISBN 978-83-61370-03-1. Available at <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/62929>

CHLEBNY, Jacek, CHRÓŚCIELEWSKI, Wojciech, DAŃCZAK, Paweł, DĄBROWSKI, Paweł, ROGALA, Rafał. *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck, 2015, 975 pp. ISBN 978-83-255-7611-0.

HADZIŃSKA-WYROBEK, Aleksandra. *Uchodźcy – azyl polityczny i status uchodźcy w Polsce po 1945 roku*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, 2015, 338 pp. ISBN 978-83-65096-07-4.

Electronic sources

Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data (rounded) [online] [vid. 13. 2. 2016], Available at: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>.

BACHMAN, Bart. *Diminishing Solidarity: Polish Attitudes toward the European Migration and Refugee Crisis* [online]. Washington, DC: Migration Policy Institute, June 16, 2016, [vid. 29. 9. 2016]. Available at: <http://www.migrationpolicy.org/article/diminishing-solidarity-polish-attitudes-toward-european-migration-and-refugee-crisis>

BUKKVOLL, Tor. "Russian Special Operations Forces in the war in Ukraine – Crimea and Donbas" [online]. RENZ Bettina and SMITH Hanna (ed.), Helsinki: Papers Aleksanteri, 1/2016, [vid. 19. 9. 2016], 25-32, pp. ISSN 1457-9251. Available at: www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/aleksanteri_papers.html.

GUILD, Elspeth, CARRERA, Sergio. *Rethinking asylum distribution in the EU Shall we start with the facts?* [online], Brussels: Centre for European Policy Studies CEPS Commentary Friday, 17. 6. 2016, [vid. 1. 10. 2016]. Available at: <https://www.ceps.eu/publications/rethinking-asylum-distribution-eu-shall-we-start-facts>.

HAUSER, Roman. *Zakres i kierunki zmian ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [online] [vid. 29. 4. 2013], Available at https://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/default-opisy/2411/3/1/04_fdp_8_czerwca_2011_obywatel_wobec_administracji_wprowadzenie_prof_hauser_zmiany_ppsa.pdf

HOFFMAN, Frank G. 'Hybrid Warfare and Challenges' [online], *Joint Forces Quarterly* 52/1 (2009), Follow: SCHEIPERS Sibylle, *Winning Wars without Battles: Hybrid Warfare and Other 'Indirect' Approaches in the History of Strategic Thought, Russia and hybrid warfare – going beyond the label*, RENZ Bettina and SMITH Hanna (ed.), Helsinki: Papers Aleksanteri, 1/2016, 47–51 pp. ISSN 1457-9251. Available at: www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/aleksanteri_papers.html

Information of the Head of the Office for Foreigners, on the use in 2015 of the Act of 13 June 2003 on granting protection to foreigners within the territory of the Republic of Poland (Journal of Laws of 2003 no. 128, item 1176 as amended). on the performance of obligations of the Republic of Poland resulting from the Geneva Convention relating to status of refugees and the New York Protocol on a refugee status [online], Warszawa: Urząd do spraw Cudzoziemców 2016, [vid. 9. 9. 2016], 46 pp. Available at: <http://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2016/05/Information-on-granting-protection-to-foreigners-within-the-territory-of-Poland-in-2015.pdf>

Information by the Head of the Office For Foreigners on the application of the Act of 13 June 2003 on granting protection to foreigners within the territory of Poland (OJ of 2003, No. 128, item 1176 as amended) in terms of the implementation of the obligations of the Republic of Poland resulting from the Geneva Convention on the status of refugees and the New York Protocol relating to the status of refugees, Warsaw: Head of the Office for Foreigners, March 2015, p Warszawa: Urząd do spraw Cudzoziemców 2016, [vid. 8. 9. 2016], 26 pp. Available at: <http://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2014/12/Information-by-the-Head-of-the-Office-for-Foreigners-14.pdf>

Juncker za propozycją “elastycznej solidarności” ws. Uchodźców [online], DEON.pl. [vid. 9. 10. 2016]. Available at: <http://www.deon.pl/wiadomosci/swiat/art,26398,juncker-za-propozycja-elastycznej-solidarnosci-ws-.html>

Sondaż: 67 proc. Polaków przeciwnych przyjmowaniu uchodźców [online], Rzeczpospolita: 6. 10. 2016 [vid. 8. 10. 2016]. Available at: <http://www.rp.pl/Uchodzcy/161009523-Sondaz-67-proc-Polakow-przeciwnych-przyjmowaniu-uchodzcow.html#ap-1>

Transkrypcja - Beata Szydło w Parlamencie Europejskim - wystąpienie po wypowiedzi europosłów [online] [vid. 10. 09. 2016]. Available at: https://www.premier.gov.pl/files/video/transkrypcje/transkrypcja_-_beata_szydlo_w_parlamencie_europejskim_-_wystapienie_po_wypowiedzi_europoslow.doc

Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Raport na temat obywateli Ukrainy* [online]. Warszawa: Urząd do Spraw Cudzoziemców, 2016, [vid. 9. 09. 2016], 10 pp. Available at: <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/biezaca-sytuacja-dotyczaca-ukrainy/>

Kontakt - e-mail

m.princ@amu.edu.pl

PROBLÉMY SPOJENÉ S PŘEDÁVÁNÍM ŽADATELŮ O MEZINÁRODNÍ OCHRANU DO MAĎARSKA NA ZÁKLADĚ DUBLINSKÉHO NAŘÍZENÍ

Mgr. Stanislava Sládeková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita;
Organizace pro pomoc uprchlíkům

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá otázkou možnosti predání žadatelů o mezinárodní ochranu do Maďarska, jakožto státu příslušného k posouzení jejich žádosti, a to z pohledu článku 3 odst. 2 dublinského nařízení, který brání předání existují-li závažné důvody se domnívat, že dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení. Pozornost bude kromě jiného věnována rozhodovací praxi soudů některých členských zemí EU, jakož i českého Ministerstva vnitra a správních soudů.

Klíčová slova

Dublinské nařízení; Maďarsko; systematické nedostatky; non-refoulement; mezinárodní ochrana; migrační krize.

Abstract

The paper addresses the possibility of returning asylum seekers to Hungary being a state responsible for examining their applications from the perspective of article 3 para. 2 of the Dublin regulation, which prevents transfer if there are substantial grounds for believing that there are systemic flaws in the asylum procedure and in the reception conditions for applicants in the member state, resulting in a risk of inhuman or degrading treatment. Inter alia the attention will be paid to the case law of some EU member state courts, as well as the Czech Ministry of Interior and administrative courts.

Keywords

Dublin Regulation; Hungary; Systemic Flaws, Non-Refoulement; International Protection; Migration Crisis.

1 Úvod

Tento příspěvek byl psán s cílem odpovědět na otázku, zda by příslušné orgány České republiky měly pokračovat ve své praxi předávání žadatelů o mezinárodní ochranu na území Maďarska, pokud bylo na základě dublinského nařízení¹ určeno jako stát příslušný k posouzení jejich žádosti, v situaci, kdy maďarská azylová legislativa prošla změnami, jež výrazným způsobem omezují přístup žadatelů k mezinárodní ochraně. V důsledku těchto změn přistoupily mnohé členské státy Evropské unie k pozastavení transferů, ať již celkově, nebo v jednotlivých případech. Česká republika se však mezi tyto státy nezařadila.

S uvedenou otázkou byly opakovaně konfrontovány i soudy ve správním soudnictví a nedávno poskytl svůj dlouho očekávaný názor na věc i Nejvyšší správní soud. Dříve, než se podíváme na závěry NSS, však považuji za vhodné učinit stručný historický exkurz, jehož cílem je seznámení čtenářů méně znalých této problematiky s okolnostmi, jež předcházely dnešní podobě ustanovení čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení, které vylučuje vrácení žadatelů o mezinárodní ochranu do státu určeného na základě dublinských kritérií jako příslušného, v situaci, kdy „[...] *existují závažné důvody se domnívat, že dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie* [...]“ Poté bude pozornost věnována nejvýznamnějším změnám maďarské právní úpravy přiznávání mezinárodní ochrany, následně bude ve stručnosti nastíněn přístup ostatních členských států EU k otázce navracení žadatelů do Maďarska a chybět nebude ani pohled do rozhodovací praxe českých správních orgánů a judikatury správních soudů.

¹ 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 (přepřacované znění).

2 Uvedení do kontextu problematiky

Součástí budování Společného evropského azylového systému bylo kromě jiného vytvoření systému, ve kterém by k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu byl příslušný vždy jeden konkrétní stát určen na základě předem daných kritérií. Tento cíl měla naplnit tzv. Dublinská úmluva,² původně uzavřena mezi tehdejšími členskými státy Evropských společenství ve formě mezinárodní smlouvy, jež byla v roce 2003 nahrazena nařízením Rady č. 343/2003 (tzv. Dublin II).³ V současnosti platí jeho přepracované znění – nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 (tzv. Dublin III, v tomto příspěvku označen jako „dublinské nařízení“).⁴

Základním předpokladem fungování dublinského systému je domněnka, že všechny státy podílející se na jeho realizaci,⁵ jsou pro žadatele považovány za bezpečné země.⁶ Realita však v minulosti ukázala, že automatické uplatňování dublinských kritérií společně s domněnkou bezpečné země, bez zohledňování skutečné situace ve státě, na jehož území má být žadatel v souladu s dublinským nařízením přemístěn, může za určitých okolností narazit na lidskoprávní mantinely. Zejména tomu tak bude, pokud některý z členských států neplní své závazky vyplývající z evropských předpisů týkajících se především zabezpečení vhodných přijímacích podmínek nebo přístupu žadatelů k řízení o udělení mezinárodní ochrany. S tímto problémem se musel ve své rozhodovací praxi postupně vypořádat Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) i Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“). Přelomovým se v tomto ohledu stalo rozhodnutí velkého senátu ESLP z roku 2011 v známém případě *M.S.S. proti Belgii a Řecku*.⁷ ESLP zde konstatoval porušení článku 3 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lid-

² Úmluva o určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství.

³ 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.

⁴ V současné době je však projednávána další revize dublinského nařízení.

⁵ Kromě členských států Evropské unie jsou to Norsko, Island, Švýcarsko a Lichtenštejnsko.

⁶ Viz bod 3 preambule dublinského nařízení, dle kterého: „V tomto ohledu, a aniž jsou dotčena kritéria příslušnosti ve smyslu tohoto nařízení, jsou členské státy, které respektují zásadu nenavracení, pokládány za bezpečné země pro státní příslušníky třetích zemí.“

⁷ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 21. 1. 2011, č. 30686/09, *M.S.S. proti Belgii a Řecku*.

ských práv (dále jen „Evropská úmluva“) jak ze strany Řecka, tak i ze strany Belgie. Odpovědnost Řecka za porušení zákazu nelidského a ponižujícího zacházení byla shledána zejména s ohledem na katastrofální podmínky panující v tamních detenčních zařízeních, jakož i s ohledem na to, že žadatel byl po propuštění z detence ponechán žít na ulici. Kromě toho bylo shledáno porušení článku 13 ve spojení s článkem 3 ze strany Řecka v důsledku nedostatků v azylovém řízení a hrozícího rizika navrácení žadatele do země původu (Afghánistán), a to bez předchozího meritorního projednání jeho žádosti a přístupu k účinnému opravnému prostředku. Ze strany Belgie bylo konstatováno porušení Evropské úmluvy na základě toho, že v důsledku navrácení stěžovatele do Řecka byl vystaven těmto nevyhovujícím podmínkám a rizikům plynoucím z nedostatků v řeckém azylovém systému.

Tento případ odhalil významný nedostatek ve fungování dublinského systému. Ukázal totiž, že předpoklad, že všechny členské státy jsou pro cizince bezpečnými zeměmi, nemusí vždy platit, a že vzájemná slepá důvěra členských států v dodržování závazků vyplývajících z práva Evropské unie a lidskoprávních úmluv může být ochraně lidských práv žadatelů naopak na újmu. Na základě rozsudku ve věci *M.S.S.* přistoupily členské státy k pozastavení všech dublinských transferů do Řecka, přičemž tento stav trvá doposud.

Na uvedený rozsudek navázal SDEU v rozsudku ve spojených věcech *N.S. a M.E.*⁸ Oba případy se týkaly předání žadatelů o mezinárodní ochranu do Řecka na základě nařízení Dublin II. SDEU se vyjádřil jednak k povaze článku 3 odst. 2 nařízení Dublin II, který upravoval tzv. humanitární klauzuli, podle které se každý členský stát mohl rozhodnout posoudit žádost o mezinárodní ochranu, i když nebyl příslušný podle kritérií stanovených nařízením.⁹ Zároveň se SDEU věnoval právní povaze domněnky bezpečnosti členských států. S odkazem i na rozsudek ESLP ve věci *M.S.S.* dospěl

⁸ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 21. 12. 2011 ve spojených věcech C-411/10 a C-493/10, *N. S. (C-411/10) proti Secretary of State for the Home Department a M. E. (C-493/10)*, A. S. M., M. T., K. P., E. H. proti *Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

⁹ Dle článku 3 odst. 2 nařízení Dublin II platilo, že: „*Odechylně od odstavce 1 může každý členský stát posoudit žádost o azyl, kterou podal státní příslušník třetí země, i když podle kritérií stanovených tímto nařízením není příslušný. V tom případě se tento členský stát stává příslušným členským státem ve smyslu tohoto nařízení a přebírá povinnosti spojené s touto příslušností. V případě potřeby uvědomí původně příslušný členský stát, členský stát, který vede řízení o stanovení příslušnosti členského státu, nebo členský stát, kterému byla podána žádost o převzetí nebo přijetí žpět.*“

SDEU k závěru, že domněnku, podle níž se musí předpokládat, že zacházení s žadateli o mezinárodní ochranu je v každém členském státě v souladu s požadavky vyplývajícími z Listiny základních práv EU, Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků (dále jen „Ženevská úmluva“) a Evropské úmluvy, je třeba považovat za vyvratitelnou,¹⁰ a to vzhledem k tomu, že nelze vyloučit, že fungování dublinského systému se v konkrétním členském státě bude potýkat s určitými obtížemi, kdy může dojít k tomu, že ochrana lidských práv žadatelů o mezinárodní ochranu navracených do tohoto státu nebude dostatečná. SDEU proto dovodil, že „*v případě, kdy je třeba vážně se obávat, že dochází k systematickým nedostatkům azylového řízení a podmínek příjmu žadatelů o azyl v příslušném členském státě, která s sebou nesou nelidské či ponižující zacházení, ve smyslu článku 4 Listiny, s žadateli o azyl přemístěnými na území tohoto členského státu, je takové přemístění neslučitelné s uvedeným ustanovením.*“¹¹ Členský stát má v takovém případě pokračovat v přezkumu kritérií podle nařízení za účelem ověření, zda nelze za příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu určit jiný členský stát.¹²

Zároveň však SDEU zdůraznil, že nelze učinit závěr o tom, že jakékoliv porušení základního práva členským státem by mělo za důsledek nemožnost aplikovat dublinská kritéria ve vztahu k tomuto státu.¹³ Nemožnost navrátit žadatele se dle SDEU vztahuje pouze na situace, kdy by žadatel byl v příslušném členském státě vystaven zacházení odporujícímu článku 4 Listiny základních práv EU, který zakazuje mučení a nelidské či ponižující zacházení nebo trest.

Na základě uvedených rozsudků byl v přepracované verzi dublinského nařízení článek 3 odst. 2 změněn do jeho současné podoby.¹⁴

¹⁰ N.S. a M.E., bod 104.

¹¹ Ibid., bod 86.

¹² Ibid., bod 96 an.

¹³ Ibid., bod 82 an.

¹⁴ Celé znění článku 3 odst. 2 dublinského nařízení je následující: „*Pokud nemůže být na základě kritérií vymezených v tomto nařízení určen příslušný členský stát, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný první členský stát, ve kterém byla žádost podána. Není-li možné přemístit žadatele do členského státu, který byl primárně určen jako příslušný, protože existují závažné důvody se domnívat, že dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie, členský stát, který vede řízení o určení příslušného členského státu, pokračuje v posuzování kritérií stanovených v kapitole III, aby zjistil, jestli nemůže být určen jako příslušný jiný členský stát. Pokud podle tohoto odstavce nelze provést přemístění do žádného členského státu určeného na základě kritérií stanovených v kapitole III ani do primárního členského státu, v němž byla žádost podána, členský stát, který vede řízení o určení příslušného členského státu, se stává příslušným členským státem.*“

V současnosti se nastoluje otázka, zda dochází k naplnění podmínek pro aplikaci článku 3 odst. 2 dublínského nařízení ve vztahu k Maďarsku, a tedy zda je možné nadále vracet žadatele o mezinárodní ochranu do Maďarska, pokud je určené jako stát příslušný k posouzení jejich žádostí. Vybudování plotu na srbsko-maďarské hranici totiž nebylo zdaleka jedinou překážkou, kterou Maďarsko postavilo do cesty přicházejícím uprchlíkům.

3 Situace žadatelů navracených na území Maďarska

Jednou z nejvíce kritizovaných změn v maďarské úpravě přiznávání mezinárodní ochrany je zavedení nového seznamu bezpečných třetích zemí, na kterém se mimo jiné ocitlo i Srbsko.¹⁵ Nemalý význam tohoto opatření spočívá v tom, že naprostá většina žadatelů o mezinárodní ochranu vstoupila do Maďarska právě ze Srbska. Maďarsko se tímto způsobem snaží zbavit své odpovědnosti za posouzení žádostí tisíců osob tím, že vůči nim bude automaticky uplatňovat koncept bezpečné třetí země. Pokud totiž žadatel přichází do Maďarska z bezpečné třetí země, podle maďarského zákona o azylu se jeho žádost o mezinárodní ochranu považuje za nepřijatelnou¹⁶ a k jejímu meritornímu posuzování nedochází.

Zavedení konceptu bezpečných třetích zemí do vnitrostátního práva a zařazování jednotlivých států na tento seznam přitom podléhá určitým pravidlům. Tato pravidla stanovuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“). Především se vyžaduje, aby členský stát současně stanovil pravidla týkající se zařazování zemí na tento seznam.¹⁷ Maďarská úprava však žádá podobná

¹⁵ Seznam bezpečných zemí původu a bezpečných třetích zemí byl zaveden nařízením č. 191/2015 (VII.21), jehož anglický překlad je dostupný zde: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=56fe88214>

¹⁶ § 51 odst. 2 písm. e) maďarského zákona o azylu LXXX z roku 2007 (anglická verze dostupná zde: <http://www.refworld.org/docid/4979cc072.html>).

¹⁷ Článek 38 odst. 2 procedurální směrnice stanoví: „*Použití pojmu bezpečné třetí země podléhá pravidlům stanoveným vnitrostátním právem, včetně: (a) pravidel, která vyžadují, aby existovala vazba mezi žadatelem a dotyčnou třetí zemí, na jejímž základě by bylo odůvodněné, aby se tato osoba do dotyčné země odebrala; (b) pravidel týkajících se metodiky, pomocí níž se mohou příslušné orgány přesvědčit, že pro konkrétní zemi nebo konkrétního žadatele lze použít pojem bezpečné třetí země. Tato metodika zahrnuje posuzování bezpečnosti země pro určitého žadatele případ od případu nebo vnitrostátní označení zemí, které se obecně považují za bezpečné; (c) pravidel slučitelných s mezinárodním právem, která umožňují jednotlivě posoudit, zda dotyčná třetí země je pro určitého žadatele bezpečná, a poskytují žadateli alespoň možnost napadnout použití pojmu bezpečné třetí země z důvodu, že třetí země není v konkrétní situaci, ve které se osoba nachází, bezpečná. Žadatel musí mít rovněž možnost zpochybnit existenci spojitosti mezi ním a třetí zemí podle písmena a).*“

pravidla neobsahuje a zařazení Srbska na tento seznam nebylo nijakým způsobem zdůvodněno.¹⁸

Článek 38 procedurální směrnice stanovuje kritéria, jež musí daná země naplňovat, aby mohla být označena za bezpečnou třetí zemi. Jedním z těchto kritérií je dodržování zásady *non-refoulement* v souladu s Ženevskou úmluvou anebo existence možnosti požádat o přiznání postavení uprchlíka a v případě přiznání tohoto statusu požívat ochrany podle Ženevské úmluvy.

Skutečnost, že Srbsko tato kritéria nenaplnuje, dostatečně potvrzují zejména informace od UNHCR, které v roce 2012 vydalo zprávu pojednávající o situaci žadatelů a držitelů mezinárodní ochrany v Srbsku.¹⁹ V této zprávě UNHCR poukazuje na to, že od dubna 2008 do srpna 2012 nebyl žádný osobě přiznán status uprchlíka (přičemž jenom v roce 2011 projevilo v Srbsku úmysl požádat o mezinárodní ochranu více než 3000 osob), což samo o sobě silně naznačuje, že srbský azylový systém není uzpůsoben poskytovat uprchlíkům ochranu.²⁰ Kromě toho Srbsko dle UNHCR není schopno poskytnout dostatečnou garanci principu *non-refoulement* a žadatelům tak hrozí navrácení do zemí jejich původu.²¹ UNHCR proto doporučilo, aby Srbsko nebylo považováno za bezpečnou třetí zemi a aby se státy zdržely navrácení žadatelů do Srbska na tomto základě.²² V současné době nepovažuje Srbsko za bezpečnou třetí zemi kromě Maďarska žádný z členských států EU.²³ Již v minulosti se Srbsko nacházelo na maďarském seznamu bezpečných třetích zemí, přičemž tento stav byl ze strany UNHCR značně kritizován a státům participujícím na dublinském systému bylo doporučeno zdržet se dublinských transferů žadatelů do Maďarska, pokud na jeho území vstoupili ze Srbska.²⁴ V květnu 2016 vydalo UNHCR novou zprávu o situaci

¹⁸ UNHCR. *Hungary As a Country of Asylum* [online]. © UNHCR 2016, publikováno v květnu 2016 [cit. 29. 9. 2016], s. 15.

¹⁹ UNHCR. *Serbia as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and beneficiaries of international protection in Serbia* [online], © UNHCR 2016, publikováno v srpnu 2012 [cit. 29. 9. 2016].

²⁰ Ibid., bod 79.

²¹ Ibid., bod 4.

²² Ibid., bod 81.

²³ Hungarian Helsinki Committee; *Building a Legal Fence* [online]. © 2015 Magyar Helsinki Bizottság, publikováno 7. 8. 2015 [cit. 26. 9. 2016], s. 1.

²⁴ UNHCR. *Note on Dublin transfers to Hungary of people who have transited through Serbia* [online]. © UNHCR 2016, publikováno v říjnu 2012 [cit. 29. 9. 2016], s. 3.

žadatelů o mezinárodní ochranu v Maďarsku, ve které uvádí, že setrvává na svém postoji ohledně nedostatků srbského azylového systému vyjádřeném ve zprávě z roku 2012 s tím, že do Srbska by žadatelé neměli být vráceni.²⁵ UNHCR se bohužel výslovně nevyjádřilo k tomu, zda by se členské státy měly zdržet transferů do Maďarska nebo nikoliv, případně za jakých podmínek.

Přestože tato nová úprava nabyla účinnosti až 1. srpna 2015 a tím pádem by se měla vztahovat pouze na žadatele, kteří vstoupili na území Maďarska po tomto datu, ve skutečnosti je aplikována retroaktivně a do Srbska bude možné vracet i žadatele, kteří přišli do Maďarska před nabytím účinnosti této regulace.²⁶ Maďarsko si díky tomu zajistilo způsob, jak se rychle vypořádat s tisícižádostmi o mezinárodní ochranu, které byly na jeho území podány.

Pokud tedy žadatel vstoupil na území Maďarska ze Srbska, rozhodnutí o jeho žádosti je přijímáno v rámci zrychleného řízení ve lhůtě 15 dnů.²⁷ Rozhodnutí o nepřípustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany sice podléhá soudnímu přezkumu, nicméně lhůta pro podání žaloby je pouhých sedm dní, což vyvolává otázky ohledně účinnosti tohoto opravného prostředku. Podle ESLP přitom nepřiměřeně krátké lhůty pro podání opravného prostředku mohou negativně ovlivnit jeho dostupnost a tím i jeho účinnost.²⁸ Jen pro srovnání, Ústavní soud ČR zrušil právní úpravu, dle které mohli žadatelé o mezinárodní ochranu podat žalobu proti rozhodnutí o zamítnutí jejich žádosti jako zjevně nedůvodné ve lhůtě 7 dnů. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že „*posuzované ustanovení zákona o azylu tím, že omezuje právo žadatele domáhat se u soudu ochrany svých práv stanovením nepřiměřeně krátké lhůty*

²⁵ UNHCR. *Hungary As a Country of Asylum*, op. cit., s. 25.

²⁶ ECRE uvádí, že dle ředitele uprchlických záležitostí maďarského Úřadu pro imigraci a národnost (Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal) bude do Srbska možné vracet i žadatele, kteří přišli do Maďarska před prvním srpnem 2015 s odůvodněním, že samotná právní úprava, která zavedla koncept bezpečných třetích zemí, existovala v maďarském právu již dříve a nově došlo pouze ke změně seznamu zemí, které jsou považovány za bezpečné. Viz ECRE. *Crossing Boundaries. The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary* [online]. © ECRE, publikováno 1. 10. 2015 [cit. 25. 9. 2016].

²⁷ § 47 odst. 2 maďarského zákona o azylu.

²⁸ Viz např. Rozsudek ESLP ze dne 2. 2. 2012, č. 9152/09, *M.I. proti Francii*, odst. 150; nebo rozsudek ESLP ze dne 23. 3. 2006, č. 77924/01, *Albanese proti Itálii*, odst. 74; anebo rozsudek ESLP ze dne 1. 7. 2000, č. 40035/98, *Jabari proti Turecku*.

*pro podání žaloby, ve své podstatě činí proklamovanou soudní ochranu pouze iluzorní.*²⁹ Účinnost tohoto opravného prostředku je nadto podkopána i tím, že soud je povinen rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti nebo proti rozhodnutí učiněnému ve zrychlené proceduře ve lhůtě pouhých osm dní,³⁰ což vyvolává pochybnosti ohledně kvality rozhodování.

Kromě toho v případech zrychleného řízení žadatel nemusí být vůbec vyslechnut, v některých případech chybí automatický odkladný účinek žaloby proti negativnímu rozhodnutí správního orgánu ve věci mezinárodní ochrany, v odvolacím řízení nelze uvádět nové skutečnosti a pravomoc meritorně rozhodovat o žalobách ve věci mezinárodní ochrany je v některých případech svěřena soudním tajemníkům.³¹ Podle aktuálních informací Maďarský Úřad pro imigraci a občanství vydal rozhodnutí o obnovení dublinských transferů do Řecka. Zatím ale žádný transfer nebyl realizován.³²

Dostupné zprávy rovněž naznačují, že žadatelé jsou v Maďarsku systematicky zajišťováni. Dle statistik Maďarského helsinského výboru bylo od 2. listopadu 2015 zajištěných 52% žadatelů o mezinárodní ochranu, navíc v té době překročil počet zajištěných žadatelů počet žadatelů ubytovaných v otevřených pobytových střediscích.³³ Systematické využívání detence se týče i těch žadatelů, jež jsou do Maďarska vráceni na základě dublinského nařízení.³⁴

Co se týče podmínek zajištění, Komisař Rady Evropy pro lidská práva poukazuje na to, že materiální podmínky jsou neadekvátní ve všech centrech,

²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, odst. 49.

³⁰ § 53 odst. 4 maďarského zákona o azylu.

³¹ European Commission - Press release. Commission opens infringement procedure against Hungary concerning its asylum law [online]. Publikováno 10. 12. 2015 [cit. 25. 10. 2016]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6228_en.htm

³² AIDA. Hungary: Decisions Reinstating Dublin Transfers to Greece [online]. © 2016, publikováno 12. 5. 2016 [cit. 25. 9. 2016].

³³ AIDA. Country Report Hungary: Fourth Update [online]. © European Council on Refugees and Exiles, publikováno v listopadu 2015 [cit. 29. 9. 2016] s. 59. Dostupné z: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_update.iv__0.pdf

³⁴ ECRE. Case Law Fact Sheet: Prevention of Dublin Transfers to Hungary [online]. © European Council on Refugees and Exiles, publikováno 29. 1. 2016 [cit. 29. 9. 2016] s. 10.

přičemž znepokojující je zejména režim zajištění, který je velmi podobný vězeňskému. Například při přesunech na soudy jsou žadatelé spoutáni a eskortováni na vodítku.³⁵

Zajištění je problematické zejména vůči zranitelným skupinám osob. Maďarský azylový systém totiž celkově není schopen identifikovat a zohledňovat potřeby ohrožených osob, dochází k jejich zajišťování, přičemž podmínky detence na jejich zranitelnost neberou ohled. Nedostatečný je hlavně přístup k psychologické pomoci.³⁶

4 Soudní praxe vybraných států podílejících se na fungování dublinského systému

Na základě výše uvedených změn ve fungování azylového systému Maďarska, soudy některých států rozhodly o nemožnosti navrácení žadatelů do Maďarska, a to buď pouze v jednotlivých případech nebo permanentně.

Jedním z prvních států, který pozastavil všechny transfery do Maďarska, bylo Finsko, a to již v září roku 2015 na základě předběžného opatření.³⁷ Následně byla nemožnost předávání žadatelů do Maďarska potvrzena i rozsudkem správního soudu v Helsinkách a v dubnu 2016 i rozsudkem finského Nejvyššího správního soudu.³⁸ Finské soudy shledaly naplnění podmínek pro aplikaci článku 3 odst. 2 dublinského nařízení na základě existence rizika navrácení žadatelů do Srbska a odtud pak řetězového navrácení až do zemí jejich původu, a to bez meritorního posouzení jejich žádosti o mezinárodní ochranu a bez existence účinného opravného prostředku.

V březnu 2016 švédská Migrační rada pozastavila všechny transfery do Maďarska na základě dvou rozsudků Stockholmského správního soudu, který vzhledem k nemožnosti získání mezinárodní ochrany těch, kteří přišli

³⁵ Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights. Applications No. 44825/15 and No. 44944/15, S. O. v. Austria and A. A. v. Austria, no. CommDH(2016)3 ze dne 17. 12. 2015 [online]. © Council of Europe 2016, publikováno 13. 1. 2016 [cit. 25. 9. 2016]. s. 5.

³⁶ Ibid.

³⁷ EDAL. *Finland: Helsinki Administrative Court suspends Dublin returns to Hungary* [online]. © European Council on Refugees and Exiles, publikováno 13. 2. 2016 [cit. 25. 9. 2016].

³⁸ EDAL. *Finland: Supreme Administrative Court rules against Dublin III returns to Hungary due to 'systemic flaws' in asylum procedures and reception conditions* [online]. © European Council on Refugees and Exiles, publikováno 20. 4. 2016 [cit. 25. 9. 2016].

do Maďarska přes Srbsko, rozhodl, že žadatele nelze do Maďarska předat.³⁹ Nejedná se však o finální rozhodnutí ve věci. Migrační rada se totiž se závěry soudu neztotožnila a proti rozsudku plánovala podat odvolání.

K celkovému pozastavení transferů přistoupilo i Dánsko⁴⁰ v říjnu 2015 na základě rozhodnutí Odvolací komise pro uprchlíky⁴¹ a Švýcarsko⁴² v únoru 2016 po rozhodnutí Federálního správního soudu. Transfery z těchto zemí byly zastaveny do doby, než se provede analýza postavení žadatelů o mezinárodní ochranu v Maďarsku. V červnu 2016 dánská Odvolací komise nakonec rozhodla, že všechny případy týkající se dublinských transferů do Maďarska (jedná se o přibližně 300 případů) by měly být znovu posouzeny prvoinstančním orgánem.⁴³

Rozhodnutí o nemožnosti přemístění žadatelů do Maďarska byla přijata rovněž soudy dalších států podílejících se na fungování dublinského systému, k celkovému stopnutí transferů z těchto zemí však (zatím) nevedla. Většina rozhodnutí proti přemístění do Maďarska se týkala nepřipustnosti řízení s ohledem na koncepci bezpečné třetí země a související hrozby řetězového navrácení. Tímto způsobem bylo zamezeno kupříkladu transferům z Belgie, Rakouska, Norska, Německa nebo Lucemburska⁴⁴ a nejnověji i ze Spojeného království.⁴⁵

Další důvody, jež soudy některých států vedly k rozhodnutí o nemožnosti realizování transferu, zahrnují především problematické přijímací podmínky nebo systematické zajišťování žadatelů o mezinárodní ochranu. Nedostatky ohledně přijímacích podmínek shledaly soudy Německa, Rakouska

³⁹ EDAL. *Sweden: Migration Board suspends Dublin transfers to Hungary* [online]. © European Council on Refugees and Exiles, publikováno 2. 3. 2016 [cit. 25. 9. 2016].

⁴⁰ ECRE. Case Law Fact Sheet, op. cit. s. 10.

⁴¹ Refugee Appeals Board - dánský kvazisoudní orgán.

⁴² EDAL. *Switzerland: Federal Administrative Court suspends Dublin returns to Hungary* [online]. © European Council on Refugees and Exiles, publikováno 23. 2. 2016 [cit. 29. 9. 2016].

⁴³ EDAL. *Denmark: Reassessment of Dublin Transfers to Hungary by the Danish Immigration Service* [online]. © European Council on Refugees and Exiles, publikováno 2. 6. 2016 [cit. 25. 9. 2016].

⁴⁴ ECRE. Case Law Fact Sheet, op. cit. s. 6.

⁴⁵ EDAL. *UK: High Court declares Dublin transfer to Hungary unlawful* [online]. © European Council on Refugees and Exiles, publikováno 5. 8. 2016 [cit. 30. 9. 2016].

a Lucemburska⁴⁶ z důvodu přeplněnosti přijímacích zařízení, jejichž capacity byly hlavně během letních měsíců roku 2015 naplněny na 150-250%,⁴⁷ s čímž souviselo riziko, že žadatelé budou ponecháni žít na ulici.

Několik rozhodnutí posuzovalo vhodnost přijímacích podmínek ve vztahu k zranitelným skupinám žadatelů. Ve světle rozsudku velkého senátu ESLP ve věci *Tarakhel proti Švýcarsku*,⁴⁸ dospěl v září 2015 Nejvyšší správní soud Rakouska k závěru, že existují pochybnosti ohledně toho, zda jsou ubytovací podmínky žadatelů v Maďarsku vhodné pro rodiny s nezletilými dětmi.⁴⁹ Soudy Nizozemí poukázaly kromě problému přeplněnosti ubytovacích zařízení spojeného s nevhodnými hygienickými podmínkami na to, že maďarský azylový systém není schopen zohledňovat potřeby zranitelných osob v důsledku chybějícího mechanismu pro identifikaci těchto skupin osob.⁵⁰

Co se týče systematického zajišťování žadatelů, kupříkladu německé správní soudy shledaly, že transfery do Maďarska by mohly znamenat porušení práva na svobodu ve smyslu článku 5 Evropské úmluvy, resp. článku 6 Listiny základních práv EU.⁵¹ Problémy, na něž soudy poukazovaly, pokrývají zejména nedostatek individuálního posouzení každého případu, chybějící zohlednění alternativ k detenci nebo hodnocení nezbytnosti a přiměřenosti zajištění. Správní soud v Kolíně kupříkladu poukázal na to, že důvody pro zajištění jsou formulovány příliš široce a vágně, čehož důsledkem jsou dublinští navrátilci obecně považováni za osoby, v jejichž případě hrozí nebezpečí útěku.⁵²

Po zastavení všech dublinských transferů žadatelů do Maďarska začaly okamžitě volat i některé významné mezinárodní neziskové organizace, jako

⁴⁶ ECRE. Case Law Fact Sheet, op. cit. s. 12.

⁴⁷ AIDA Country Report Hungary: Fourth Update, op. cit., s. 51.

⁴⁸ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 4. 11. 2014, *Tarakhel proti Švýcarsku*, stížnost č. 29217/12. ELPS v tomto případě shledal, že přemístění afghánské rodiny ze Švýcarska do Itálie by bylo v rozporu s čl. 3 Evropské úmluvy s ohledem na zranitelnost rodiny s dětmi a nedostatek záruk Itálie, že těmto zranitelným osobám bude poskytnuta adekvátní péče.

⁴⁹ ECRE. Case Law Fact Sheet, op. cit., s. 11–12.

⁵⁰ Ibid., s. 12.

⁵¹ ECRE. Case Law Fact Sheet, op. cit., s. 8.

⁵² Ibid.

Amnesty International,⁵³ ECRE⁵⁴ nebo Human Rights Watch.⁵⁵ Kromě toho v prosinci 2015 zahájila Evropská komise s Maďarskem řízení pro porušení práva týkající se jeho azylových zákonů.⁵⁶ I před ESLP v současnosti čeká na vyřízení několik stížností týkající se předání žadatelů o azyl do Maďarska na základě dublinského nařízení.⁵⁷ Komisař Rady Evropy pro lidská práva, který v prosinci 2015 na základě článku 36 Evropské úmluvy předložil své připomínky v rámci řízení o uvedených stížnostech, dospěl k závěru, že „*současné azylové právo a praxe v Maďarsku není v souladu s mezinárodními a evropskými standardy v oblasti lidských práv. Momentálně téměř nikdo nemá v Maďarsku přístup k mezinárodní ochraně. Azylové řízení je příliš zrychlené a postrádá základní záruky, používání a podmínky detence jsou problematické, a obecné negativní nálady vůči migrantům, podpořeny orgány státu, nepřispívá k integraci žadatelů o azyl a uprchlíků v maďarské společnosti. To vše má vážný negativní dopad na přijímací podmínky žadatelů navrácených na základě dublinského nařízení.*“⁵⁸

5 Postoj českých správních orgánů a soudů

Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra nepovažuje naznačené nedostatky za natolik problematické, aby žadatelé nemohli být do Maďarska vráceni. Ve svých rozhodnutích opakovaně poukazuje jednak na to, že Maďarsko je považováno za bezpečnou zemi nejen Českou republikou, ale i ostatními členskými státy EU, navíc na úrovni EU nebo Rady Evropy zatím nebylo vydáno žádné závazné rozhodnutí, které by jednoznačně deklarovalo existenci systematických nedostatků dosahujících rizika

⁵³ Amnesty International. *Hungary; Fenced Out: Hungary's Violations Of The Rights Of Refugees And Migrants* [online]. © 2016 AMNESTY INTERNATIONAL, publikováno 8. 10. 2015 [cit. 25. 9. 2016].

⁵⁴ ECRE. *Crossing Boundaries*. op. cit.

⁵⁵ Human Rights Watch. *Hungary: Locked Up for Seeking Asylum* [online]. © 2016 Human Rights Watch, publikováno 1. 12. 2015 [cit. 25. 9. 2016].

⁵⁶ European Commission - Press release. Commission opens infringement procedure against Hungary concerning its asylum law [online]. Publikováno 10. 12. 2015 [cit. 25. 10. 2016].

⁵⁷ Jedná se kupříkladu o stížnosti proti Rakousku č. 44825/15 (S. O. proti Rakousku) a 44944/15 (A. A. proti Rakousku).

⁵⁸ Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights. Applications No. 44825/15 and No. 44944/15, S. O. v. Austria and A. A. v. Austria, no. CommDH(2016)3 ze dne 17. 12. 2015 [online]. © Council of Europe 2016, publikováno 13. 1. 2016 [cit. 25. 9. 2016].

nelidského nebo ponižujícího zacházení a žádné stanovisko požadující, aby se státy zdržely transferů do Maďarska, nevydalo ani UNHCR, jak tomu naopak bylo v případě Řecka.

Později ministerstvo obohatilo svou argumentaci i o odkaz na nedávný rozsudek SDEU ve věci *Shiraz Baig Mirza*,⁵⁹ v kterém SDEU potvrdil, že členský stát může využít práva na vrácení žadatele o mezinárodní ochranu do bezpečné třetí země poté, co tento členský stát na základě uplatnění dublinského nařízení a v rámci postupu přijetí zpět rozhodl o tom, že je příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, přičemž tomuto postupu dle SDEU nebrání, pokud nebyl členský stát, který dotyčného žadatele přemísťuje do příslušného členského státu, informován v rámci postupu přijetí zpět o právní úpravě a praxi příslušného členského státu v oblasti vrácení žadatelů do bezpečných třetích zemí. Správní orgány pak tento rozsudek interpretovaly tak, že je na Maďarsku, aby prokázalo, že státy, do kterých transferuje, splňují podmínky pro označení za bezpečné třetí země.

Stejnou pozici zastávají v této otázce i správní soudy a téměř všechny žaloby proti rozhodnutím ministerstva jsou zamítány. Výjimku představuje jedině Krajský soud v Praze, který pravidelně rozhodnutí ministerstva ruší s odkazem na existenci systémových nedostatků v azylovém řízení a riziko, že žalobci reálně hrozí předání do Srbska a odtud až do země jeho původu.⁶⁰

Mnoho ze zamítavých rozsudků bylo napadeno prostřednictvím kasačních stížností a rozsudek NSS proto byl dlouho očekáván. Svůj pohled na věc poskytl NSS až v půlce září 2016 v rozsudku sp. zn. 5 Azs 195/2016.⁶¹ NSS zrušil nejen rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, ale s ním i rozhodnutí Ministerstva vnitra a díky tomuto rozsudku se Česká republika zařadila mezi evropské země, které ve vztahu k Maďarsku shledaly naplnění podmínek pro aplikaci článku 3 odst. 2 dublinského nařízení. S odkazem na výše uvedený rozsudek Krajského soudu v Praze nebo rozsudky soudů dalších evropských zemí (zejména Německa a Spojeného království), NSS uvedl, že „*vzhledem k reformě maďarského azylového systému účinné od 1. 8. 2015*

⁵⁹ Rozsudek SDEU ze dne 17. 3. 2016, ve věci C-695/15 PPU, *Shiraz Baig Mirza proti Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*.

⁶⁰ Viz např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2016, č. j. 49 Az 110/2015-7; nebo rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2016, č. j. 49 Az 97/2015-82.

⁶¹ K dnešnímu datu, tj. 26. 9. 2016 rozsudek bohužel ještě není publikován.

tak vystává zcela reálná brožba stěžovatelova přemístění právě do Srbska a následně jeho případné deportace do dalších zemí, včetně, v konečném důsledku, stěžovatelovy země původu, aniž by byla kterýmkoli státem řádně posouzena jeho žádost o mezinárodní ochranu, a to i přesto, že žádná jiná země Evropské unie Srbsko za bezpečnou třetí zemi nepovažuje a že maďarská právní úprava ani praxe nedopovídají pravidlům a zárukám, které pro použití konceptu bezpečné třetí země, případně evropské bezpečné třetí země, stanoví [nová procedurální směrnice].“

NSS se vypořádal i s rozsudkem SDEU ve věci *Mirza* a poukázal zejména na to, že SDEU nehodnotil, zda maďarská právní úprava a praxe vracení žadatelů do bezpečných třetích zemí odpovídá požadavkům procedurální směrnice, a proto tento rozsudek nelze „v žádném případě považovat za jakýsi „bianko šek“ zabývající členské státy povinnosti zabývat se možnými systémovými nedostatky maďarského azylového řízení.“

Závěrem NSS konstatoval, že „vzhledem k tomu, že k podstatným změnám v maďarském azylovém systému došlo již s účinností od 1. 8. 2015, lze stěží akceptovat závěry žalovaného vycházející z premisy, že Maďarsko lze považovat za bezpečnou zemi, v níž bude žádost stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany náležitě posouzena. Mnohá z výše zmíněných rozhodnutí soudů členských států naopak nasvědčují tomu, že již v době vydání rozhodnutí žalovaného bylo možno shledat závažné nedostatky maďarského azylového systému ve smyslu čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III.“

6 Závěr

Otázku, na kterou měl odpovědět tento příspěvek, tak v podstatě zodpověděl pátý senát Nejvyššího správního soudu. Stačí proto již jen doufat, že jiný senát nedojde k opačnému závěru. Současná maďarská právní úprava i praxe přiznávání mezinárodní ochrany totiž zcela podkopává základní zásady, na nichž je společný evropský azylový systém budován. Opakovaně deklarovaným cílem společné azylové politiky členských států EU je „postupné vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva otevřeného těm, kteří donuceni okolnostmi oprávněně hledají ochranu v Unii.“⁶² Maďarsko však momentálně k naplnění tohoto cíle zjevně nepřispívá. Současné nastavení jeho

⁶² Viz např. bod 2 preambule dublinského nařízení.

azylové legislativy téměř úplně znemožňuje získat mezinárodní ochranu na jeho území. Základní zásada - zásada nenavrácení, na jejímž bezpodmínečném uplatňování má být společný evropský azylový systém založen, není v Maďarsku respektována.

Jak již bylo uvedeno výše, článek 3 odst. 2 byl do přepracované verze dublinského nařízení zařazen především proto, aby se do budoucna předešlo podobné situaci, jaká nastala v případě Řecka, které nebylo schopno poskytnout žadatelům adekvátní přijímací podmínky. Současná situace v Maďarsku co se týče přijímacích podmínek, není až tak žalostná, jak tomu bylo v Řecku. I přesto, že nejsou zcela vyhovující, o tom, zda dosahují až úrovně nelidského nebo minimálně ponižujícího zacházení, by se dalo polemizovat.

Ze znění předmětného ustanovení vyplývá, že aby bylo aplikovatelné, je potřeba, aby existovaly systematické nedostatky jednak pokud jde o azylové řízení a zároveň pokud jde o přijímací podmínky, přičemž důsledky těchto nedostatků musí dosahovat intenzity nelidského nebo ponižujícího zacházení. V případě Maďarska pak existenci systematických, resp. systémových nedostatků azylového řízení i přijímacích podmínek dostatečným způsobem dokládají zprávy významných mezinárodních neziskových organizací, UNHCR nebo i skutečnost, že samotná Evropská komise zahájila s Maďarskem řízení pro porušení práva týkající se jeho azylových zákonů. Riziko nelidského nebo ponižujícího zacházení ovšem nevyplývá z nevyhovujících přijímacích podmínek, ale z nedostatečné garance zásady *non-refoulement* a související hrozby řetězového navrácení žadatelů až do zemí jejich původu bez meritorního posouzení jejich žádostí.

Podmínky pro aplikaci článku 3 odst. 2 dublinského nařízení jsou proto naplněny i pokud by přijímací podmínky pro žadatele nepředstavovaly porušení článku 3 Evropské úmluvy, resp. článku 4 Listiny základních práv EU. Opačný závěr by ostatně popíral bohatou judikaturu ESLP vztahující se k extraterritoriálnímu působení článku 3 Evropské úmluvy.

I přesto, že je Maďarsko členským státem Evropské unie, za současných okolností by, minimálně ve vztahu k žadatelům přicházejícím na jeho území ze Srbska, nemělo být považováno za bezpečnou zemi a dublinské nařízení by se v těchto případech nemělo aplikovat až do doby, než dostane svou azylovou legislativu do souladu s evropskými předpisy.

Použitá literatura

Elektronické prameny

- AIDA. *Country Report Hungary: Fourth Update* [online]. © European Council on Refugees and Exiles, publikováno v listopadu 2015 [cit. 29. 9. 2016]. Dostupné z: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_update.iv__0.pdf
- AIDA. *Hungary: Decisions Reinstating Dublin Transfers to Greece* [online]. © 2016, publikováno 12. 5. 2016 [cit. 25. 9. 2016]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/news/29-05-2016/hungary-decisions-reinstating-dublin-transfers-greece>
- AMNESTY INTERNATIONAL. *Hungary; Fenced Out: Hungary's Violations Of The Rights Of Refugees And Migrants* [online]. © 2016 AMNESTY INTERNATIONAL, publikováno 8. 10. 2015 [cit. 25. 9. 2016]. Dostupné z: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur27/2614/2015/en/>
- ECRE. *Case Law Fact Sheet: Prevention of Dublin Transfers to Hungary* [online]. © European Council on Refugees and Exiles, publikováno 29. 1. 2016 [cit. 29. 9. 2016]. Dostupné z: http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/Fact%20sheet%20-%20Case%20law%20on%20Hungary_FIN.pdf
- ECRE. *Crossing Boundaries. The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary* [online]. © ECRE, publikováno 1. 10. 2015 [cit. 25. 9. 2016]. Dostupné z: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/crossing_boundaries_october_2015.pdf
- EDAL. *Denmark: Reassessment of Dublin Transfers to Hungary by the Danish Immigration Service* [online]. © European Council on Refugees and Exiles, publikováno 2. 6. 2016 [cit. 25. 9. 2016]. Dostupné z: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/denmark-reassessment-dublin-transfers-hungary-danish-immigration-service>
- EDAL. *Finland: Helsinki Administrative Court suspends Dublin returns to Hungary* [online]. © European Council on Refugees and Exiles, publikováno 13. 2. 2016 [cit. 25. 9. 2016]. Dostupné z: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/finland-helsinki-administrative-court-suspends-dublin-returns-hungary>

EDAL. *Finland: Supreme Administrative Court rules against Dublin III returns to Hungary due to 'systemic flaws' in asylum procedures and reception conditions* [online]. © European Council on Refugees and Exiles, publikováno 20. 4. 2016 [cit. 25. 9. 2016]. Dostupné z: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/finland-supreme-administrative-court-rules-against-dublin-iii-returns-hungary-due-to-systemic>

EDAL. *Sweden: Migration Board suspends Dublin transfers to Hungary* [online]. © European Council on Refugees and Exiles, publikováno 2. 3. 2016 [cit. 25. 9. 2016]. Dostupné z: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/sweden-migration-board-suspends-dublin-transfers-hungary>

EDAL. *Switzerland: Federal Administrative Court suspends Dublin returns to Hungary* [online]. © European Council on Refugees and Exiles, publikováno 23. 2. 2016 [cit. 29. 9. 2016]. Dostupné z: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/switzerland-federal-administrative-court-suspends-dublin-returns-hungary>

EDAL. *UK: High Court declares Dublin transfer to Hungary unlawful* [online]. © European Council on Refugees and Exiles, publikováno 5. 8. 2016 [cit. 30. 9. 2016]. Dostupné z: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/uk-high-court-declares-dublin-transfer-hungary-unlawful>

European Commission - Press release. Commission opens infringement procedure against Hungary concerning its asylum law [online]. Publikováno 10. 12. 2015 [cit. 25. 10. 2016]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6228_en.htm

HUMAN RIGHTS WATCH. *Hungary: Locked Up for Seeking Asylum* [online]. © 2016 Human Rights Watch, publikováno 1. 12. 2015 [cit. 25. 9. 2016]. Dostupné z: <https://www.hrw.org/news/2015/12/01/hungary-locked-seeking-asylum>

Hungarian Helsinki Committee; *Building a Legal Fence* [online]. © 2015 Magyar Helsinki Bizottság, publikováno 7. 8. 2015 [cit. 26. 9. 2016]. Dostupné z: <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-HU-asylum-law-amendment-2015-August-info-note.pdf>

Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights. Applications No. 44825/15 and No. 44944/15, S. O. v. Austria and A. A. v. Austria, no. CommDH(2016)3 ze dne 17. 12. 2015 [online]. © Council of Europe 2016, publikováno 13. 1. 2016 [cit. 25. 9. 2016]. Dostupné z: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH\(2016\)3 & Language=lanEnglish & direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2016)3 & Language=lanEnglish & direct=true)

UNHCR. *Hungary As a Country of Asylum* [online]. © UNHCR 2016, publikováno v květnu 2016 [cit. 29. 9. 2016]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/57319d514.html>

UNHCR. *Note on Dublin transfers to Hungary of people who have transited through Serbia* [online]. © UNHCR 2016, publikováno v říjnu 2012 [cit. 29. 9. 2016]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/507298a22.html>

UNHCR. *Serbia as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and beneficiaries of international protection in Serbia* [online], © UNHCR 2016, publikováno v srpnu 2012 [cit. 29. 9. 2016], Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/50471f7e2.html>

Právní předpisy

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. 11. 1950, vyhlášena sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Úmluva OSN o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951 vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 208/1993 Sb., o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků.

Listina základních práv Evropské unie, č. 2010/C 83/02.

Nariadení 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 (přepřacované znění).

Nariadení 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.

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

Maďarský zákon o azylu č. LXXX z roku 2007 (anglická verze dostupná zde: <http://www.refworld.org/docid/4979cc072.html>)

Maďarské nařízení vlády č. 191/2015 (VII.21) stanovující seznam bezpečných zemí původu a bezpečných třetích zemí na národní úrovni (anglický překlad je dostupný zde: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/openssl.pdf?reldoc=y&docid=56fe88214>).

Judikatura

Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 21. 1. 2011, č. 30686/09, *M.S.S. proti Belgii a Řecku*.

Rozsudek ESLP ze dne 2. 2. 2012, č. 9152/09, *M.I. proti Francii*.

Rozsudek ESLP ze dne 23. 3. 2006, č. 77924/01, *Albanese proti Itálii*.

Rozsudek ESLP ze dne 1. 7. 2000, č. 40035/98, *Jabari proti Turecku*.

Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 4. 11. 2014, č. 29217/12, *Tarakhel proti Švýcarsku*.

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 21. 12. 2011 ve spojených věcech C-411/10 a C-493/10, *N. S. (C-411/10) proti Secretary of State for the Home Department a M. E. (C-493/10), A. S. M., M. T., K. P., E. H. proti Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 17. 3. 2016, ve věci C-695/15 PPU, *Shiraz Baig Mirza proti Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2016, č. j. 49 Az 110/2015-7.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2016, č. j. 49 Az 97/2015-82.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2016, č. j. 5 Azs 195/2016 - 22

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09.

Kontakt - e-mail

s.sladekova@mail.muni.cz

PRIPRAVENOSŤ SLOVENSKA NA ZVÝŠENÝ POČET ŽIADATEĽOV O AZYL

JUDr. Miriam Odlerová

Akadémia Policajného zboru v Bratislave

Abstrakt

Slovensko súčasná utečenecká kríza veľmi nezasiahla – nie je cieľovou krajinou utečencov a ako tranzitná krajina je využívaná v menšom rozsahu. Avšak v súvislosti s pripravovanými kvótami na prerozdelenie žiadateľov o azyl je pravdepodobné, že sa budeme musieť podieľať na riešení tejto krízy v rámci solidarity prijímaním stanoveného počtu žiadateľov o azyl. Preto je dôležité zaoberať sa otázkou, či je Slovensko pripravené na vyššie množstvo žiadateľov o azyl z hľadiska inštitucionálneho, personálneho, materiálneho, finančného a pod.

Kľúčová slova

Utečenecká kríza; žiadatelia o azyl; kvóty pre žiadateľov o azyl; Migračný úrad MV SR; záchytný tábor; pobytový tábor; azylové konanie.

Abstract

Current refugee crisis had not intervened Slovakia – is not a destination country for refugees and as a transit country is not used excessively. However, in connection with the planned reallocation of quotas for asylum seekers it is likely that we will have to contribute to resolving the crisis in solidarity, receiving a specified number of asylum seekers. It is therefore important to deal with the question whether Slovakia is ready for higher number of asylum seekers from an institutional, personal, material, financial point of view and so on.

Keywords

Refugee Crisis; Asylum Seekers; the Quota for Asylum Seekers; the Migration Office; Receiving Center; Residence Center; Asylum Procedures.

1 Úvod

Minulý rok môžeme označiť ako rekordný v počte žiadateľov o azyl v krajinách Európskej únie (ďalej len „EÚ“). Podľa štatistického úradu Eurostat vlni požiadalo prvýkrát o azyl 1,2 milióna osôb, z ktorých viac ako polovicu tvorili občania Sýrie, Afganistanu a Iraku.¹ Najviac osôb žiadalo o azyl v Nemecku, Maďarsku a Švédsku. Podľa prepočtu na veľkosť populácie v roku 2015 zaznamenalo najviac nových žiadostí o azyl na milión obyvateľov Maďarsko (17.699) a Švédsko (16.016). Slovensko sa s 50 žiadateľmi o azyl umiestnilo na chvoste – menej zaznamenalo už len Chorvátsko (34), o niečo viac Rumunsko (62).

Ako ukazuje aj minuloročná štatistika, Slovensko nepatrí k vyhľadávaným cieľovým krajinám žiadateľov o azyl. Dôvodom určite nie je len pomerne prísna azylová politika Slovenska, a teda menšia nádej pre žiadateľa, že azyl mu bude skutočne udelený. Rozhodovanie osôb pri výbere cieľovej krajiny ovplyvňuje viacero faktorov – existencia vlastnej komunity, prístup na pracovný trh, možnosť finančnej podpory, na základe ktorých je potom krajina pre žiadateľa o azyl viac či menej atraktívna.

V súvislosti so zvýšeným počtom žiadateľov o azyl do krajín EÚ pripravila Európska komisia návrh nariadenia o vytvorení krízového relokačného mechanizmu ako revíziu dublinského systému, ktorý vo výnimočných prípadoch aj do budúcnosti predpokladá prerozdeľovanie žiadateľov o azyl medzi členské krajiny. Dublinský systém sa má doplniť o krízový mechanizmus prerozdeľovania do ďalších štátov EÚ v prípade vysokého počtu žiadateľov o azyl v niektorom členskom štáte (Dublin IV). Návrh počíta aj s tým, že krajiny, ktoré odmietnu prijať žiadateľov o azyl na základe tohto systému, môžu sa z povinnosti „vykúpiť“ finančnou kompenzáciou – 250.000 € za osobu.

Je teda pravdepodobné, že ak sa tento, či podobný návrh schváli, aj Slovensko sa ocitne v situácii, kedy sa bude musieť vysporiadať s podstatne zvýšeným

¹ Eurostat: Record number of over 1,2 milion first time asylum seekers registered in 2015. [online]. Publikované 4. 3. 2016 [cit. 15. 6. 2016] Dostupné z: http://ec.europa.eu/eurostat/search?p_auth=7qX7134c&p_p_id=estatsearchportlet_WAR_estatsearchportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_estatsearchportlet_WAR_estatsearchportlet_action=search&text=Record+number+of+over+1.2+million+first+time+asylum+seekers+registered+in+2015

počtom žiadateľov o azyl, ako tomu bolo za posledné roky. A keďže žiadatelia o azyl sú vo väčšine prípadov osoby bez peňažných prostriedkov, počas azylového konania je nevyhnutná finančná intervencia prijímajúceho štátu, aby mali žiadatelia o azyl zabezpečené všetky potreby nevyhnutné pre život. Azylové konanie je značne nákladný proces, ktorý musí znášať národná ekonomika prijímajúceho štátu, často s pomocou mimovládnych organizácií (ktoré napr. bezplatne poskytujú právnu pomoc) alebo rôznych európskych organizácií.

2 Inštitucionálny rámec azylu a migrácie v Slovenskej republike

Zodpovedné štátne inštitúcie pre oblasť azylu a migrácie v Slovenskej republike sú Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „MV SR“), ktoré vykonáva svoju agendu v oblasti migrácie a azylu najmä prostredníctvom Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „MÚ“) a Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru (ďalej len „ÚHCP“), niektoré úlohy v tejto oblasti vykonáva Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky a Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. Centrum právnej pomoci ako organizácia Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky poskytuje bezplatnú právnu pomoc žiadateľom o azyl. Žiadateľom o azyl a azylantom tiež pomáha Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR). Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM) implementuje program asistovaných dobrovoľných návratov a reintegrácií, zaoberá sa integráciou cudzincov a pomocou obetiam obchodovania s ľuďmi. S migráciou však prichádzajú do kontaktu aj vyššie územné celky, samosprávy miest a obcí, odbory, združenia, mimovládne organizácie (napr. Liga za ľudské práva, Slovenská humanitná rada, Spoločnosť ľudí dobrej vôle, OZ Marginal.), atď.

V súčasnosti Slovensko nemá jednotný prierezový orgán, ktorý by umožňoval zabezpečovať „z jedného miesta“ úlohy súvisiace s komplexnou realizáciou migračnej politiky Slovenskej republiky pri zachovaní plnenia medzinárodných dohôd a záväzkov v oblasti medzinárodnej ochrany cudzincov. „Preto je perspektívnym cieľom vytvoriť Imigračný a naturalizačný úrad,

ktorý v rámci výkonu činnosti štátnej správy zabezpečí najmä komplexné činnosti od legálneho vstupu cudzinca na naše územie cez povolenie jeho pobytu, resp. prvostupňové správne konanie vo veci medzinárodnej ochrany, integráciu, až po možnosť žiadať o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky.⁴²

Zodpovedným ústredným orgánom štátnej správy za tvorbu a realizáciu migračnej politiky Slovenskej republiky v oblasti azylu je MÚ – je zodpovedný za zabezpečovanie komplexnej starostlivosti o cudzincov vyžadujúcich si niektorú formu medzinárodnej ochrany – azyl, doplnková ochrana, dočasné útočisko. Rozhoduje o udelení azylu alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany, zabezpečuje základnú starostlivosť o žiadateľov o azyl, zaisťuje integráciu azylantov a osôb s poskytnutou doplnkovou ochranou do spoločnosti, poskytuje im pomoc, zodpovedá za organizáciu azylových zariadení v Slovenskej republike, atď. Základnou organizačnou zložkou MÚ je odbor a oddelenie. V pôsobnosti MÚ sú tiež azylové zariadenia a integračné stredisko. „Organizačná štruktúra MÚ sa menila v závislosti od zabezpečovania plnenia úloh vyplývajúcich z aktuálnych potrieb na úseku azylu.“⁴³

Migračný úrad je financovaný zo štátneho rozpočtu. Tieto prostriedky však nestačia na pokrytie všetkých vynaložených nákladov a preto sa využíva spolufinancovanie z iných, mimorozpočtových prostriedkov, najmä zo zahraničných programov alebo projektov podporovaných z Európskeho fondu pre utečencov, či prostriedkov z iných fondov EÚ.⁴

3 Zariadenia Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky

Azylové zariadenie definuje zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon

² Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 574 z. 31. augusta 2011 Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020. [cit. 16. 6. 2016] Dostupné z: https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/integracia-cudzincov/dokumenty/migracna_politika.pdf

³ PRIECEL, Bernard. Inštitucionálne zabezpečenie práva na azyl – pôsobnosť Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v konaní o udelení azylu. In: *Právo na azyl a jeho aplikácia vo verejnej správe*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2015, s. 106.

⁴ Európsky sociálny fond, Európsky fond pre integráciu prisťahovalcov tretích krajín.

o azyle“) v § 2 písm. o), že je to „záchytný tábor, pobytový tábor, prijímacie centrum a humanitné centrum“. Záchytným táborom je zariadenie MV, „v ktorom sa zabezpečuje pobyt žiadateľov pred ich umiestnením v pobytovom tábore, pobyt cudzincov, ktorí požiadali o poskytnutie dočasného útočiska, alebo pobyt odídencom pred ich umiestnením v humanitnom centre“⁵. V súčasnosti je na Slovensku jeden záchytný tábor, a to v Humennom. Záchytný tábor bol uvedený do prevádzky v roku 2006 a od roku 2009 slúži aj ako evakuačné tranzitné centrum/stredisko (ďalej len „ETC“) ako druhé založené v strednej Európe. ETC „poskytuje dočasné umiestnenie na maximálne šesť mesiacov pre tých utečencov, ktorých treba naliehavo evakuovať z krajiny, kde vyhľadali útočisko prvýkrát, a to z dôvodu rizika vrátenia na územie, kde by čelili prenasledovaniu (refoulement), alebo z dôvodu nebezpečných, nestabilných či neľudských podmienok.“⁶ V ETC zostávajú utečenci dovtedy, kým UNHCR zariadi proces ich konečného presídlenia (väčšinou do USA alebo Kanady).

Kapacita záchytného tábora v Humennom je 550 lôžok. Bývajú tu umiestnení cudzinci po tom, čo požiadali o udelenie azylu. Žiadateľ o azyl je povinný, ak mu v tom nebránia závažné dôvody, dostaviť sa do záchytného tábora do 24 hodín od podania vyhlásenia alebo od skončenia umiestnenia v prijímacom centre alebo od prepustenia zo zariadenia pre cudzincov podľa osobitného zákona, z ústavného zdravotníckeho zariadenia, ústavu na výkon väzby alebo z ústavu na výkon trestu odňatia slobody.⁷ Tábor je zároveň aj karanténny zariadením. „V tomto zariadení sa vykonávajú prvotné zdravotné úkony, keďže každý žiadateľ je povinný podrobiť sa zdravotnej prehliadke s cieľom zistiť jeho zdravotný stav, tu prebiehajú aj prvotné právne úkony. Dĺžka pobytu v tomto zariadení je spravidla 30 dní a závisí od stanoviska lekára a následného ukončenia karantény, ako aj od uskutočnenia základných právnych úkonov, najmä vstupného pohovoru.“⁸

⁵ § 2 písm. p) zákona o azyle.

⁶ UNHCR v Slovenskej republike: Evakuačné tranzitné stredisko. [cit. 16. 6. 2016] Dostupné z: <http://www.unhcr-centraleurope.org/sk/co-robime/presidlenie/etc-humenne.html>

⁷ Pozri § 3 ods. 6 zákona o azyle.

⁸ MICHÁLKOVÁ, Martina. *Organizácia azylových zariadení pre žiadateľov o azyl v Slovenskej republike*. IOM, 2013, s. 22.

Po skončení pobytu v záchytnom tábore je žiadateľ o azyl umiestnený v pobytovom tábore, resp. mu môže byť umožnený pobyt mimo pobytového tábora na základe jeho písomnej žiadosti. Pobytovým táborom je „zariadenie ministerstva, v ktorom sa zabezpečuje pobyt žiadateľov“⁹. Pobytové tábory sú v súčasnosti na Slovensku dva – v Rohovciach, zriadený v r. 2001 s kapacitou 140 lôžok a v Opatovskej Novej Vsi, zriadený v r. 2003 s rovnakou kapacitou 140 lôžok. V oboch táboroch je možnosť rozšíriť kapacity lôžok v prípade potreby. Zákon nestanovuje, v ktorom záchytnom tábore má byť žiadateľ o azyl umiestnený, iba prax MÚ, berie sa však do úvahy niekoľko faktorov. Podľa § 39 ods. 2 zákona o azyle je potrebné pri umiestňovaní cudzinca v azylovom zariadení prihliadať „na jeho vek, zdravotný stav, príbuzenské vzťahy a náboženské, etnické alebo národnostné osobitosti. Osobitne sa umiestňujú muži a ženy, pritom sa prihliada na rodinné vzťahy“. Podľa praxe MÚ sa do záchytného tábora v Opatovskej Novej Vsi umiestňujú zraniteľné osoby¹⁰ a osamelé ženy a rodiny s deťmi.

Okrem spomenutých azylových zariadení sú v pôsobnosti MÚ ďalšie – a to prijímacie centrá v priestoroch medzinárodných letísk v Bratislave, Košiciach a Poprade a prijímacie centrum v záchytnom tábore v Humennom a integračné stredisko vo Zvolene.

MÚ vo svojich zariadeniach vykonáva pravidelné kontroly, v rámci ktorých sa monitoruje aj kvalita služieb poskytovaných mimovládnymi organizáciami, ktoré pôsobia v jednotlivých zariadeniach. Na prípadné problémy či nedostatky upozorňujú MÚ tiež samotné mimovládne organizácie a ako orgán kontroly vystupuje tiež UNHCR, ktorý má právo na prístup k žiadateľovi o azyl počas konania o azyle a môže v tomto konaní predkladať svoje stanoviská. So súhlasom žiadateľa o azyl sa tiež môže zúčastniť na konaní o azyle, má právo nahliadať do spisu a oznamuje sa mu rozhodnutie v konaní.¹¹ Podľa pokynu riaditeľa MÚ č. 8/2009, ktorým sa vydáva vnútorný poriadok záchytného tábora a vnútorný poriadok pobytového tábora Migračného

⁹ § 2 písm. g) zákona o azyle.

¹⁰ Zraniteľnými osobami sú podľa § 39 ods. 1 zákona o azyle najmä maloleté osoby, zdravotne postihnuté osoby, staršie osoby, tehotné ženy, osamelí rodičia s maloletými deťmi, obeť obchodovania s ľuďmi, osoby so závažným ochorením, osoby s duševnou poruchou a osoby, ktoré boli podrobené mučeniu, znásilneniu alebo iným závažným formám psychického násillia, fyzického násillia alebo sexuálneho násillia.

¹¹ § 42 zákona o azyle.

úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „pokyn riaditeľa MÚ č. 8/2009“) zástupca UNHCR nepotrebuje na vstup do zariadenia MÚ povolenie riaditeľa MÚ.¹²

4 Finančné a hmotné zabezpečenie žiadateľov o azyl

Podľa § 22 ods. 4 zákona o azyle sa žiadateľovi o azyl počas pobytu v azylovom zariadení alebo integračnom stredisku bezplatne poskytuje ubytovanie, stravovanie alebo stravné, základné hygienické potreby a iné veci, ktoré nevyhnutne potrebuje na prežitie.

Rozsah a podmienky poskytovania finančného a hmotného zabezpečenia žiadateľom o azyl upravuje pokyn riaditeľa MÚ č. 5/2008, ktorým sa ustanovuje jednotný postup pri poskytovaní finančného a hmotného zabezpečenia cudzincom uvedeným v zákone č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v zariadeniach Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v znení pokynu riaditeľa MÚ č. 13/2009 a pokynu riaditeľa MÚ č. 8/2010 (ďalej len „pokyn riaditeľa MÚ č. 5/2008“). Tento pokyn ustanovuje rozsah a podmienky poskytovania finančného a hmotného zabezpečenia nielen žiadateľom o azyl, ale aj cudzincom, ktorým sa poskytla doplnková ochrana, cudzincom žiadajúcim o poskytnutie dočasného útočiska a odídencom, azylantom v zariadeniach MÚ a cudzincom, ktorí vzali svoju žiadosť o udelenie azylu späť a požiadali o dobrovoľný návrat do krajiny pôvodu počas trvania tolerovaného pobytu.

Žiadateľ o azyl ubytovaný v zariadení MÚ má nárok na bezplatnú stravu. Stravný limit je určený v sume 2,66 € na osobu a deň, pričom raňajky predstavujú 30% stravného limitu, obed 40% stravného limitu a večera 30% stravného limitu. Uvedený stravný limit majú zvýšený osoby mladšie ako 18 rokov, tehotné ženy a dojčiacie matky do troch rokov veku dieťaťa o 0,66 €. Žiadateľ o azyl, ktorý musel zariadenie opustiť napr. z dôvodu účasti na pohovore, súdnom konaní alebo z dôvodu návštevy odborného zdravotníckeho zariadenia, či prepravy do iného zariadenia, má nárok na studenú stravu vo forme balíčka. Namiesto stravy sa žiadateľovi o azyl

¹² Čl. 1 ods. 4 pokynu riaditeľa MÚ č. 8/2009.

vypláca stravné v prípade, že je ubytovaný v zariadení bez možnosti stravovania, alebo ak mu lekár písomne odporučí diétnu stravu, ktorú nie je možné zabezpečiť u dodávateľa stravy.¹³

Strava sa žiadateľom o azyl poskytuje vo forme hotového jedla a vydáva sa v určených časoch v spoločnej jedálni. Keď sa zostavuje jedálny lístok, prihliada sa na špecifiká jednotlivých kultúr, z ktorých žiadatelia o azyl pochádzajú. Nevaria sa však jedlá typické pre krajinu pôvodu žiadateľa, ale nepoužívajú sa suroviny, ktoré im náboženstvo zakazuje konzumovať – napr. sa nevarí z bravčového mäsa, ak sú v zariadení žiadatelia o azyl moslimského vyznania, príp. ani z hovädzieho, ak sú v zariadení prítomní žiadatelia o azyl hinduistického vyznania.¹⁴ Tento systém sa z finančného hľadiska javí výhodnejší, ako keby si žiadatelia o azyl varili sami, keďže by vznikli dodatočné náklady pre vybudovanie spoločnej kuchyne/kuchýň a ďalšie režijné náklady s tým súvisiace. Okrem toho denná stravná jednotka by sotva stačila na individuálne stravovanie a zrejme by bolo potrebné ju zvýšiť, čo by opäť navýšilo náklady na žiadateľa o azyl.

Žiadatelia o azyl dostávajú okrem stravy a materiálnej pomoci aj finančnú pomoc – vreckové. Podmienky poskytovania vreckového upravuje pokyn riaditeľa Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 11/2005, ktorým sa vydáva vnútorný poriadok azylového zriadenia v znení pokynu riaditeľa MÚ č. 1/2007 (ďalej len „pokyn riaditeľa MÚ č. 11/2005“). V súčasnosti sa poskytuje vreckové vo výške 0,40 € pre dospelého žiadateľa o azyl a 0,27 € pre dieťa do 18 rokov na deň. Podľa pokynu riaditeľa MÚ č. 5/2008 vypláca vreckové poverený pracovník zariadenia priamo žiadateľovi o azyl a v prípade osoby mladšej ako 18 rokov sa vreckové vypláca do rúk jej zákonného zástupcu, resp. ak ho nemá, vypláca sa určenému sociálnemu pracovníkovi.¹⁵ Vedúci zariadenia môže rozhodnúť o odňatí vreckového tomu žiadateľovi o azyl, ktorý porušil povinnosti stanovené vo vnútornom poriadku a naopak, za prácu prospešnú pre zariadenie sa môže vreckové zvýšiť až do sumy 1,20 € na osobu na deň. Žiadateľ o azyl

¹³ Čl. 2 pokynu riaditeľa MÚ č. 5/2008.

¹⁴ MICHÁLKOVÁ, Martina. *Organizácia azylových zariadení pre žiadateľov o azyl v Slovenskej republike*. IOM, 2013, s. 34.

¹⁵ Čl. 3 ods. 2 pokynu riaditeľa MÚ č. 5/2008.

má nárok aj na úhradu cestovných nákladov v prípade, že je povinný opustiť zariadenie MÚ z dôvodu účasti na pohovore, súdnom konaní, návštevy odborného zdravotníckeho zariadenia alebo prepravy do iného zariadenia.

Žiadateľom o azyl sa v zariadeniach MÚ poskytujú základné hygienické potreby a materiálne potreby nevyhnutné na prežitie. Raz za mesiac dostanú tzv. hygienický balíček a raz za tri mesiace dostanú zubnú kefku a muži penu na holenie.¹⁶ Ak sa žiadateľke o azyl narodí dieťa, jednorazovo sa zabezpečí potrebná výbava novorodenca vo výške rodičovského príspevku¹⁷. V súčasnosti je výška rodičovského príspevku 203,20 € mesačne. Ak by sa stalo, že by osoba počas azylového konania zomrela, MÚ uhradí, ak by to bolo potrebné, nevyhnutné finančné výdavky spojené s pohrebom, ale len v tom prípade, ak by bol zosnulý pochovaný na území Slovenskej republiky.

Nad rámec stanovený zákonom o azyle sa žiadateľom o azyl poskytuje aj obuv a oblečenie pochádzajúce najmä zo zbierok organizovaných mimovládnyimi organizáciami, či školské potreby pre školopovinné deti.

5 Vyššie počty žiadateľov o azyl v Slovenskej republike v minulosti

Za obdobie niekoľkých posledných rokov sa počty žiadateľov o azyl na Slovensku držia na úrovni niekoľko stoviek osôb ročne:

Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Počet žiadostí o udelenie azylu	541	491	732	441	331	330

Slovensko však má skúsenosti aj s vyššími počtami žiadateľov o azyl z rokov 2001 až 2004, kedy ich počty dosahovali až niekoľko tisíc:¹⁸

Rok	2001	2002	2003	2004
Počet žiadostí o udelenie azylu	8151	9743	10358	11395

¹⁶ Príloha č. 1 k pokynu riaditeľa MÚ č. 5/2008.

¹⁷ Zákon č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹⁸ Štatistické údaje Mиграčného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, [cit. 17. 6. 2016] Dostupné z: <http://www.minv.sk/?statistiky-20>

V roku 2004 bol počet žiadateľov o azyl v Slovenskej republike najvyšší v jej histórii. Vtedy sa na našom území nachádzalo šesť zariadení MÚ. Záchytné utečenecké tábory boli v Adamove-Gbeloch, Rohovciach, Opatovskej Novej Vsi a Vlachochoch, okrem toho boli v Brezovej pod Bradlom a v Gabčíkove zariadenia pobytového charakteru.¹⁹ Záchytný tábor v Humennom v tom čase ešte nebol zriadený.

V roku 2004 sa Slovenská republika stala súčasťou EÚ, čo si vyžiadalo aj harmonizáciu právnej úpravy azylu v Slovenskej republike s komunitárnym právom. Slovensko sa zaviazalo prijať a aplikovať ku dňu nadobudnutia právoplatnosti zmluvy o prístupení do EÚ viaceré právne normy v oblasti azylu. K tým najvýznamnejším patrili Dohovor určujúci štát zodpovedný za preskúmanie žiadostí o azyl podaných v jednom z členských štátov Európskych spoločností, podpísaný 15. júna 1990 (Dublinský dohovor), nariadenie Rady č. 2003/343/ES ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (Dublin II), nariadenie Komisie č. 2003/1560/ES, ktoré ustanovuje podrobné pravidlá na uplatňovanie nariadenia Rady č. 343/2003/ES ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov, nariadenie Rady č. 2725/2000/ES, ktoré sa týka zriadenia systému Eurodac na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie Dublinského dohovoru a nariadenie Rady č. 2002/407/ES ustanovujúce určité pravidlá na vykonávanie nariadenia č. 2725/2000/ES, ktoré sa týka zriadenia systému Eurodac na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie Dublinského dohovoru. Uvedený tzv. Dublinský systém (v súčasnosti už revidovaný Dublin III) mal za cieľ zriadiť jasný a vykonateľný mechanizmus pre rýchle určenie príslušnosti k posúdeniu žiadostí o azyl a elimináciu zneužívania azylových konaní formou opakovaných žiadostí o azyl podaných tou istou osobou vo viacerých členských štátoch. Uplatňovaním tzv. dublinských pravidiel po vstupe Slovenska do EÚ došlo

¹⁹ Úrad hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Legálna a nelegálna migrácia v Slovenskej republike za rok 2003. [cit. 17. 6. 2016] Dostupné z: http://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/roccenky/rok_2003/2003-rocenka-uhcp-sk.pdf

k výraznému poklesu žiadateľov o azyl. V r. 2005 sa znížil ich počet oproti r. 2004 o 69%. K takémuto zníženiu však prispelo viacero faktorov, okrem spomenutého vstupu Slovenskej republiky do EÚ to bolo zlepšenie situácie v regiónoch ako Balkán, Afganistan, či v niektorých častiach Afriky a tiež aj čoraz striktnnejšie azylové opatrenia. Celkovo bol počet žiadateľov o azyl v r. 2005 v členských krajinách EÚ najnižší od r. 1998.

6 Čo ak predsa...

Ak by sa Slovensko predsa len ocitlo v situácii, že nebude mať dostatočné zdroje na riešenie zvýšeného počtu žiadateľov o azyl – či už finančné, materiálne (prikrývky, zdravotnícke potreby, stany, postele...) alebo personálne (polícia, vojaci, pracovníci MÚ, ktorí posudzujú žiadosti o azyl a rozhodujú o nich, zdravotný personál...), môže o pomoc požiadať ďalšie krajiny EÚ prostredníctvom Koordinačného centra pre reakcie na núdzové situácie (ERCC). ERCC má sídlo v Bruseli a je riadené Európskou komisiou. ERCC bolo zriadené rozhodnutím Európskeho Parlamentu a Rady č. 1313/2013/EÚ zo 17. decembra 2013 o mechanizme Únie v oblasti civilnej ochrany. ERCC zabezpečuje operačnú spôsobilosť 24 hodín denne a 7 dní v týždni a slúži členským štátom a Európskej komisii na dosahovanie cieľov mechanizmu EÚ.²⁰

Ak by teda Slovensko potrebovalo pomoc – materiálnu, zdravotnú, poradenskú a expertnú, finančnú, či kombinovanú, musí o ňu požiadať a Európska komisia následne postúpi žiadosť kontaktným bodom ostatných členských štátov, v súčinnosti s príslušnými slovenskými orgánmi zhromaždí overené informácie o situácii a poskytne im ich a vypracuje po porade so Slovenskom odporúčania týkajúce sa poskytovania pomoci prostredníctvom EÚ. Každý členský štát EÚ, ktorému by žiadosť o pomoc prostredníctvom mechanizmu EÚ bola určená, bezodkladne rozhodne, či je schopný požadovanú pomoc poskytnúť a bude o tom informovať žiadajúci členský štát prostredníctvom Spoločného komunikačného a informačného systému pre prípady mimoriadnych udalostí (CECIS) a uvedie rozsah, podmienky a prípadné

²⁰ Čl. 7 rozhodnutia Európskeho Parlamentu a Rady č. 1313/2013/EÚ zo 17. decembra 2013 o mechanizme Únie v oblasti civilnej ochrany.

náklady pomoci, ktorú by mohol poskytnúť. Slovensko by potom malo prijať vhodné opatrenia a uľahčenie podpory hostiteľskej krajiny pre prichádzajúcu pomoc.²¹

Keďže zariadenia MÚ, ktoré sú v súčasnosti v prevádzke, majú určitú maximálnu kapacitu, pri vyššom počte žiadateľov o azyl by bolo nevyhnutné zabezpečiť pre ich núdzové ubytovanie. MV SR už na začiatku migračnej vlny zorganizovalo pracovné stretnutie v rámci prípravy na možný nárast žiadateľov o azyl, cieľom ktorého bolo informovať príslušné rezorty o aktuálnej situácii a úlohách a tiež vytypovať nehnuteľnosti na Slovensku, kde by bolo možné umiestniť žiadateľov o azyl. MV SR vypracovalo štandard základných informácií o nehnuteľnosti, kde by bolo možné dočasne umiestniť žiadateľov o azyl, pričom stanovilo minimálnu kapacitu takejto nehnuteľnosti, ktorá by mala mať aj priestory slúžiace na hygienu, administratívne a ďalšie priestory (pre policajtov, zdravotníkov, prípravu stravy a pod.).

Ako núdzové ubytovanie pre žiadateľov o azyl by v prípade potreby mohli slúžiť aj iné objekty a priestory, ktoré by sa však museli vhodne upraviť pre potreby dočasného ubytovania (nevyužívané sklady a administratívne budovy vo vlastníctve štátu, plochy slúžiace ako miesto pre vznik stanového mestečka a pod.). Samozrejme, rekonštrukcia takýchto priestorov a úpravy by si vyžadovali finančné prostriedky.

V rámci MV SR bol zriadený štáb ministra vnútra Slovenskej republiky na riešenie situácie a plnenie úloh v súvislosti so zvýšenou mierou nelegálnej migrácie na území Slovenskej republiky, ktorý vypracoval zoznam objektov, kde by bolo možné umiestňovať zadržaných migrantov, tiež pripravil typové projekty „Zelená“ a „Balík“ a zaoberá sa ďalšími dôležitými úlohami v tejto oblasti.

V rámci Policajného zboru boli v minulom roku vykonané rôzne akcie a cvičenia zamerané na preverenie pripravenosti policajných útvarov najmä na ochranu štátnych hraníc – napr. akcia „Zelená“, kde sa nacvičovalo nasadenie policajných hliadok na vopred určené kontrolné stanovišťa za účelom monitorovania vnútornej hranice Slovenskej republiky, akcia „Juh“, v rámci

²¹ V septembri 2015 aktivovalo mechanizmus civilnej ochrany EÚ Maďarsko v súvislosti s vysokým prílivom žiadateľov o azyl. Materiálnu pomoc vtedy poskytli viaceré členské štáty EÚ – Dánsko, Bulharsko, Slovinsko.

ktorej sa nacvičovalo spoločné nasadenie zmiešaných hliadok pozostávajúcich z policajtov a vojakov na vopred určené kontrolné body na celom úseku slovensko-maďarskej hranice, cvičenie „Nový Horizont 2015“, ktoré precvičovalo súčinnosť a spoluprácu zložiek rezortu obrany, vnútra a Červeného kríža.

7 Záver

Slovensko sa zapojilo do riešenia zvýšenej migrácie do Európy zatiaľ prijatím menšieho počtu žiadateľov o azyl. V decembri minulého roku prijalo 149 utečencov z Asýrie, z oblasti Iraku, ktorí boli po prilete ubytovaní v záchytnom tábore v Humennom a neskôr boli presídľovaní do Nitry a okolia. Slovensko týchto utečencov prijalo dobrovoľne, nie na základe povinných kvót. Ďalšiu stovku utečencov plánuje Slovensko prijať v rámci relokácie z Grécka a Talianska, pričom sa chce zamerať na najviac zraniteľné skupiny a osoby. Títo ľudia môžu u nás následne požiadať o azyl.

Slovensko okrem toho poskytuje humanitárne transfery utečencov na základe trojstrannej Dohody medzi vládou Slovenskej republiky, Úradom vysokého komisára Organizácie spojených národov pre utečencov a Medzinárodnou organizáciou pre migráciu o humanitárnom transfere utečencov, ktorí potrebujú medzinárodnú ochranu, cez Slovenskú republiku.²² Utečenci a osoby pod medzinárodnou ochranou sú umiestňovaní v zariadení MÚ v Humennom, kde sa pripravujú na presídlenie do cieľovej krajiny. Slovenská republika sa zaviazala, že takúto pomoc poskytne 500 osobám ročne.

V júli 2015 bolo tiež podpísané Memorandum o porozumení medzi ministerstvami vnútra Slovenskej republiky a Rakúskej republiky o dočasnom poskytnutí ubytovacích kapacít Rakúskej republike, v ktorom sa Slovensko zaviazalo poskytnúť na obdobie dvoch rokov ubytovacie kapacity v Gabčíkove pre 500 žiadateľov o azyl z Rakúska.

²² Schválená vládou SR 7. októbra 2015, platná do konca roka 2017.

Slovensko vysielala pracovníkov MÚ a ÚHCP do podporných tímov EASO²³ a FRONTEX²⁴, ktorých úlohou je pôsobiť v členských krajinách EÚ vystavených mimoriadnemu migračnému tlaku alebo vyžadujúcich pomoc pri ochrane vonkajšej hranice EÚ. Slovensko poskytuje aj finančnú, humanitárnu a materiálno-technickú pomoc.

Prerozdelenie žiadateľov o azyl (aké predpokladá Dublin IV) má slúžiť na rýchlejšie a efektívnejšie vybavenie žiadostí o azyl. Neznamená to automatické udelenie azylu v danej krajine. Slovenská republika z celkového počtu 58.321 žiadostí o azyl od r. 1993 udelila azyl iba 653 osobám a 672 osobám bola udelená doplnková ochrana.²⁵ A keďže pri stanovení kvót by sa pri výpočte distribučného kľúča mali zohľadniť kritériá ako veľkosť populácie, ekonomická sila krajiny (HDP), počet žiadostí o azyl za posledných päť rokov a miera nezamestnanosti, kvóty stanovené pre Slovensko by zatiaľ nemali spôsobovať problémy z hľadiska kapacitného, finančného či materiálneho zabezpečenia (najmä ak ich porovnáme so stavom, ktorý sme tu mali v r. 2002 až 2004), avšak stále zostávajú otvorenou politickou otázkou. Návrh Európskej komisie na trvalé kvóty na prerozdelenie žiadateľov o azyl Slovensko – spolu s ostatnými krajinami Vyšehradskej štvorky – dôrazne odmieta.

Použitá literatúra

Tematická štúdia

MICHÁLKOVÁ, Martina. *Organizácia azylových zariadení pre žiadateľov o azyl v Slovenskej republike*. IOM, 2013. ISBN 978-80-89506-38-5.

²³ EASO je úrad EÚ zriadený nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 439/2010. Bol založený s cieľom posilniť praktickú spoluprácu v záležitostiach azylu a pomáhať členským štátom plniť európske a medzinárodné záväzky týkajúce sa poskytovania ochrany osobám v núdzi. Zohráva kľúčovú úlohu v konkrétnom uplatňovaní spoločného európskeho azylového systému.

²⁴ FRONTEX je Európska agentúra pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov EÚ zriadená nariadením Rady (ES) č. 2007/2004.

²⁵ Štatistické údaje Migračného úradu MV SR. [cit. 17. 6. 2016] Dostupné z: <http://www.minv.sk/?statistiky-20>

Článok v zborníku

PRIECEL, Bernard. Inštitucionálne zabezpečenie práva na azyl – pôsobnosť Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v konaní o udelenie azylu. In: Právo na azyl a jeho aplikácia vo verejnej správe. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Slowaków w Polsce, 2015, s. 105 - 113. ISBN 978-83-7490-846-7

Elektronické pramene

Eurostat: Record number of over 1,2 milion first time asylum seekers registered in 2015. [online]. Publikované 4. 3. 2016 [cit. 15. 6. 2016] Dostupné z: http://ec.europa.eu/eurostat/search?p_auth=7qX7134c&p_p_id=estatsearchportlet_WAR_estatsearchportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_estatsearchportlet_WAR_estatsearchportlet_action=search&text=Record+number+of+over+1.2+million+first+time+asylum+seekers+registered+in+2015

Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 574 z. 31. augusta 2011 Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020. [cit. 16. 6. 2016] Dostupné z: https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/integracia-cudzincov/dokumenty/migracna_politika.pdf

UNHCR v Slovenskej republike: Evakuačné tranzitné stredisko. [cit. 16. 6. 2016] Dostupné z: <http://www.unhcr-centraleurope.org/sk/co-robime/presidlenie/etchumenne.html>

Štatistické údaje Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, [cit. 17. 6. 2016] Dostupné z: <http://www.minv.sk/?statistiky-20>

Úrad hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Oddelenie systémov a informácií. Legálna a nelegálna migrácia v Slovenskej republike za rok 2003. [cit. 17. 6. 2016] Dostupné z: http://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocnky/rok_2003/2003-rocenka-uhcp-sk.pdf

Právne predpisy

Rozhodnutie Európskeho Parlamentu a Rady č. 1313/2013/EÚ zo 17. decembra 2013 o mechanizme Únie v oblasti civilnej ochrany.

Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Pokyn riaditeľa Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 11/2005, ktorým sa vydáva vnútorný poriadok azylového zriadenia v znení pokynu riaditeľa Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 1/2007.

Pokyn riaditeľa Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 8/2009, ktorým sa vydáva vnútorný poriadok záchytného tábora a vnútorný poriadok pobytového tábora Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky.

Pokyn riaditeľa Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 5/2008, ktorým sa ustanovuje jednotný postup pri poskytovaní finančného a hmotného zabezpečenia cudzincom uvedeným v zákone č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v zariadeniach Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v znení neskorších pokynov.

Kontakt - e-mail

miriam.odlerova@gmail.com

Vědecká redakce MU

prof. MUDr. Martin Bareš, Ph.D.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.;
doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.;
Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.; prof. PhDr. Petr Macek, CSc.;
PhDr. Alena Mizerová; doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Mgr. David Povolný;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. David Trunec, CSc.;
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková;
doc. Mgr. Martin Zvonář, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
doc. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.; doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.

SPOLEČNÝ EVROPSKÝ AZYLOVÝ SYSTÉM V KONTEXTU UPRCHLICKÉ KRIZE

JUDr. Jana Jurníková, Ph.D., Mgr. Bc. Alžbeta Králová (eds.)

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

Spisy Právnické fakulty MU č. 571 (řada teoretická, Edice Scientia)

Tisk: Point CZ, s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno
1. vydání, 2016

ISBN 978-80-210-8402-5
www.law.muni.cz