

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Petra Kotásková Šenkýřová

UNIVERZITA KARLOVA
PRÁVNICKÁ FAKULTA

KATEDRA MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Název práce:

Mezinárodněprávní aspekty řízení ve věcech uprchlických

Vedoucí diplomové práce:

Mag. phil. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Ph.D.

Petra Kotásková Šenkýřová

5. ročník

Na Šmukýřce 31

Praha 5 - Košíře

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Mgr. Jitka Ševčíková

OBSAH

ÚVOD	1
VYMEZENÍ NĚKTERÝCH ZÁKLADNÍCH POJMŮ	6
I. Pojem uprchlík	6
II. Pojem azyl	7
III. Pojem řízení	8
UPRCHLICKÁ A AZYLOVÁ PROBLEMATIKA V PRÁVU EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ	10
I. Vývoj	10
II. Prameny sekundárního evropského práva	16
III. Minimální standardy pro postup členských států při přiznávání či odnímání statusu uprchlíka	17
A. Ustanovení určující okruh účastníků, jejich způsobilost k úkonům v řízení a orgán příslušný pro rozhodnutí	19
B. Základní práva žadatele a jeho povinnosti v průběhu řízení	21
C. Právo na právní pomoc a zastoupení	25
D. Zvláštní ustanovení o nezletilých žadatelích bez doprovodu (čl. 15)	27
E. Zajištění (detence) žadatele	28
F. Dokazování – jeho průběh a důkazní prostředky	29
G. Zpětvzetí žádosti a postup v případě kvalifikované nečinnosti žadatele (předpokládané zpětvzetí žádosti)	34
H. Role a postavení UNHCR	35
I. Délka řízení v prvním stupni	36
J. Rozhodnutí	37
K. Zvláštní druhy řízení v prvním stupni	39
K.1 Řízení o přípustnosti opětovné žádosti	39
K.2 Řízení o povolení vstupu cizince na území členské ho státu pokud požádal o azyl na hranicích nebo v tranzitních zónách (řízení na hranicích)	41
K.3 Řízení o žádosti žadatele přicházejícího na území členského státu z třetí bezpečné země	42
L. Řízení o odnětí statusu uprchlíka	45
M. Řízení o opravném prostředku – Právo na účinný opravný prostředek	46
ÚPRAVA ŘÍZENÍ VE VĚCECH AZYLU V ČESKÉ REPUBLICE	50
I. Stručná historie uprchlického a azylového práva po r. 1989	50
II. Současná právní úprava – zákon č. 325/1999 Sb., o azylu v platném znění	52
A. Řízení o udělení vstupního víza	52
B. Řízení o udělení azylu	55
B.1 Účastníci řízení, zahájení řízení, žádost a její nepřipustnost a způsobilost k právním úkonům v řízení	55
B.2 Procesní práva a povinnosti účastníka řízení	58
B.3 Dokazování a hodnocení důkazů	65
B.4 Lhůty v řízení o azylu	67
B.5 Doručování písemností	68
B.6 Rozhodnutí	70
B.7 Přezkum rozhodnutí	73
B.7.1 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu	73
B.7.2 Kasační stížnost	80
B.7.3 Obnova řízení	84
B.7.4 Přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (přezkumné řízení)	85
ZÁVĚR	86
SEZNAM ZÁKLADNÍ POUŽITÉ LITERATURY	90

ÚVOD

Za motto této práce by se dal označit čl. 1 Ústavy České republiky, který ve svém odstavci 2 stanoví, že: „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“

Cílem této práce pak je zkoumat, jaké předpoklady si pro toto dodržování Česká republika vytváří v jednom určitém výseku závazků, které pro ni z mezinárodního práva vyplývají. Tímto konkrétním výsekem je problematika uprchlictví, z níž jsem si pro tuto práci vybrala její dílčí součást, a sice problematiku úpravy řízení ve věcech uprchlických.

Česká republika je členským státem OSN, která přijala Všeobecnou deklaraci lidských práv stanovící ve svém čl. 14, že každý má právo v jiných státech hledat a požívat azyl před pronásledováním. Valné shromáždění OSN pak na Všeobecnou deklaraci lidských práv navázalo při přijetí Deklarace o územním azylu z prosince 1967¹. ČR je rovněž členem Rady Evropy, na jejíž půdě byl Výborem ministrů v roce 1977 přijat dokument nazvaný rovněž Deklarace o územním azylu². Ač není ani jeden z těchto dokumentů právně závazný, nepostrádá především Všeobecná deklarace lidských práv velkou politickou a morální hodnotu.

Podle čl. 10 Ústavy vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

Česká republika je smluvní stranou Úmluvy o právním postavení uprchlíků přijaté v Ženevě dne 28. července 1951 a jejího Protokolu přijatého 31. ledna 1967 v New Yorku (dále jen „Ženevská úmluva“)³. Ženevská úmluva zavazuje své signatářské státy k tomu, aby osobám, které naplňují v ní uvedenou definici uprchlíka, poskytovaly určitá práva a zacházení. Nestanoví sice přímo povinnost udělit dotyčnému azyl, ale diskrece státu stran poskytování mezinárodní ochrany je tu přece jen omezena ve prospěch

¹ Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 2312 /XXII/

² Viz publikace Collection of International Instruments concerning Refugees, Ženeva, 1990

³ Úmluva i Protokol byly vyhlášeny sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 208/1993 Sb.

uprchlíka⁴. Posouzení toho, kdo je uprchlíkem, tj. zajištění právního postavení uprchlíků v souladu se Ženevskou úmluvou, je povinností smluvního státu, na jehož území uprchlík požádá o uznání svého právního postavení⁵.

Jak je vidět, Ženevská úmluva nehovoří přímo o poskytování azylu, ale o poskytnutí určitého právního postavení uprchlíkům. Česká republika se však ve věcech poskytování azylu „omezila sama“. Pokud jde o cizince pronásledované za uplatňování politických práv a svobod, učinila tak dokonce na ústavní úrovni v čl. 43 Listiny základních práv a svobod. V tomto ustanovení je uvedeno: „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.“⁶. Hlavním „prováděcím“ předpisem k Ženevské úmluvě v českém právu je zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 238/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu) v platném znění⁷ (dále jen „zákon o azylu“ nebo „ZAZ“)⁸. Až tento zákon výslovně upravuje právní nárok na udělení azylu pro všechny kategorie uprchlíků, tak jak je vymezuje čl. 1 Ženevské úmluvy - tj. nárok mají nejen uprchlíci pronásledovaní za uplatňování politických práv a svobod, ale rovněž uprchlíci, kteří měli ve své zemi původu odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti

⁴ Signatářský stát se například zavazuje, že nevyhostí, ani žádným způsobem nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení (čl. 33, obsahující tzv. zákaz refoulement).

⁵ Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, UNHCR, doplněné vydání, Ženeva, 1992, str. 1, bod II předmluvy.

⁶ V knize Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 2. díl – Práva a svobody, 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání, Linde, Praha, 1999, str. 342, dochází ovšem profesor JUDr. V. Pavlíček k jinému závěru. Dle jeho výkladu čl. 43 Listiny z věty první vyplývá, že po zjištění podmínek v ní uvedených, tak stát činí, ale neznamená to, že by měl takový cizinec na udělení azylu nárok. Dle mého názoru není tento výklad správný, neboť neuvažuje o ustanovení zmíněného článku jako celku. Komplexním výkladem ustanovení lze dle mého názoru dovodit, že může-li ČR odepřít azyl tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy, a za předpokladu, že přijmu stanovisko, že druhá věta je jakousi výjimkou z pravidla uvedeného ve větě první (v opačném případě by byla nadbytečná, neboť azyl by bylo možno odepřít kdykoliv, nejen v případě jednání v rozporu se základními lidskými právy a svobodami), pak *a contrario*, jsou-li naplněny podmínky věty první, azyl cizinci odepřen být nemůže. Článek 43 není uveden ve výčtu ustanovení Listiny, kterých je možno se dovolat pouze v mezích zákonů tato ustanovení provádějících, uprchlík se jej proto může dovolat přímo.

Pouze na okraj je dobré poznamenat, že za výraz Česká a Slovenská Federativní Republika je třeba si v souladu s ústavním zákonem č. 4/1993 Sb., o některých opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, dosadit výraz Česká republika.

⁷ Zákon o azylu byl dosud změněn těmito předpisy: zákonem č. 2/2002 Sb., zákonem č. 217/2002 Sb., zákonem č. 320/2002 Sb., zákonem č. 519/2002 Sb., zákonem č. 222/2003 Sb., zákonem č. 501/2004 Sb., zákonem č. 539/2004 Sb., zákonem č. 57/2005 Sb. a zákonem č. 350/2005 Sb.

⁸ Z české právní úpravy se v této práci hodlám zabývat pouze řízením o udělení azylu, nikoliv tedy též řízením o poskytnutí dočasné ochrany podle zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.

k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů (§ 12 ZAz). Proces zjišťování, zda žadatel – účastník řízení splňuje podmínky v zákoně stanovené, má charakter řízení správního⁹ a řídí se přímo úpravou obsaženou v ZAz. Vzhledem k tomu, že tato úprava není komplexní, použije se na řízení o azylu subsidiárně obecný předpis o správním řízení – zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), v platném znění (dále jen „SŘ“). Vymezení důvodů, pro které Česká republika poskytuje cizincům azyl, v § 12 ZAz, je v podstatě shodné s vymezením pojmu uprchlík v čl. 1 A Ženevské úmluvy¹⁰. Ustanovení § 13 a 14 ZAz jdou nad rámec Ženevské úmluvy a upravují azyl za účelem sloučení rodiny, resp. azyl z humanitárních důvodů.

Česká republika je rovněž smluvní stranou Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950¹¹, včetně dodatkových protokolů (dále „Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách“).

Evropská úmluva sice sama nezakotvuje právo na azyl, nicméně některá její ustanovení (zejména čl. 3 – zákaz mučení, čl. 5 – právo na svobodu a osobní bezpečnost) úzce souvisí s důvody, pro které je určitá osoba považována za uprchlíka podle Ženevské úmluvy.

Na půdě Rady Evropy, resp. jí zřízeného Evropského výboru pro spolupráci v právních věcech¹², vzniklo několik dokumentů z oblasti správního práva a azylu¹³. Ač jsou tyto právní instrumenty právně nezávazné (nejsou pramenem mezinárodního práva), hrají, resp. měly by hrát, dle mého názoru významnou roli při stanovování alespoň minimálních standardů pro úpravu řízení před správními orgány v civilizovaných a demokratických zemích – členských státech Rady Evropy.

⁹ Výjimku tvoří § 90 ZAz, podle kterého může Česká republika udělit azyl cizinci bez předchozího řízení, pokud je uznán uprchlíkem dle mezinárodní smlouvy rozhodnutím Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky za podmínky dodržení zásady spravedlivého rozdělení břemene se smluvními státy Ženevské úmluvy.

¹⁰ Zkratka „Ženevská úmluva“ byla zavedena jako souhrnný pojem pro Úmluvu z r. 1951 i Protokol z r. 1967. Definice pojmu „uprchlík“ je zde proto chápána ve smyslu čl. I odst. 2 Protokolu jako vztahující se na osoby bez jakéhokoli časového omezení.

¹¹ Vyhlášena sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb.

¹² European Committee on Legal Co-operation

¹³ Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům, Rezoluce č. (78) 8 Výboru ministrů Rady Evropy o právní pomoci a právním poradenství, Doporučení č. R (98) 13 Výboru ministrů Rady Evropy o právu žadatelů o azyl, jejichž žádost byla zamítnuta, na účinný opravný prostředek proti rozhodnutí o vyhoštění v kontextu čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách a Doporučení č. R (81) 16 Výboru ministrů Rady Evropy o harmonizaci vnitrostátní úpravy řízení o azylu.

Dalším cílem této práce je pak stejným způsobem zkoumat i minimální standardy pro řízení o přiznání statusu uprchlíka, tak jak je obsahuje navrhovaná směrnice Rady¹⁴. Důvodem, proč se zabývám návrhem právního předpisu ES, stejně jako existující vnitrostátní úpravou řízení o udělení azylu, je skutečnost, že Smlouvou o přistoupení České republiky k EU¹⁵ se ČR zavázala harmonizovat svou vnitrostátní právní úpravu s právem ES. Bude-li tedy návrh směrnice přijat, bude Česká republika také povinna harmonizovat svou vnitrostátní právní úpravu řízení o azylu s jeho obsahem.

Výběr tématu této práce byl veden úvahou, že určitá kvalita řízení ve věcech uprchlických (tj. řízení, v jehož rámci má být zjištěno, zda určitý cizinec je, či není uprchlíkem) je předpokladem pro řádné plnění závazků vyplývajících z mezinárodního práva. Toto je také osou zde předkládané práce. Je totiž skutečností, a bude blíže rozvedeno ještě dále v samotné práci, že Ženevská úmluva otázku, jakým postupem má být zjišťováno, zda určitá osoba naplňuje definici uprchlíka, přímo neřeší. Jinými slovy, Ženevská úmluva ukládá svým signatářským státům, čeho mají dosáhnout a co plnit, nikoliv však jak toho dosáhnout. Požadavek na určitou kvalitu procesu, v jehož rámci bude k naplňování mezinárodních závazků státu docházet, je zde však implicitně obsažen.

Respektování zásady non refoulement, která je považována za úhelný kámen uprchlického práva a normu obyčejového mezinárodního práva, vyžaduje, aby, pokud má být žadatel navrácen do země svého původu, bylo dostatečně najisto postaveno, že v této zemi nebude vystaven pronásledování ve smyslu Ženevské úmluvy. Kromě toho je třeba zdůraznit, že Ženevská úmluva přiznává zejména ve svých člancích 12 až 24 uprchlíkům i celou řadu hmotných práv (resp. zakládá uprchlíku co do těchto práv stejné postavení, jaké přísluší dle vnitrostátního práva ostatním cizincům a v některých případech i vlastním občanům, popř. postavení nikoli horší, než přísluší cizincům). Skutkový stav musí být v řízení o přiznání statusu uprchlíka, tedy v řízení, v němž je pouze deklarováno, zda určitá osoba

¹⁴ Proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in member States for granting and withdrawing refugee status

¹⁵ Smlouva o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii, podepsaná dne 16. dubna 2003 a vyhlášená sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 44/2004 Sb. m. s.

uprchlíkem je, či není (zda naplňuje znaky uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy), spolehlivě zjištěn. V opačném případě by mohla nastat situace, kdy žadateli, ač uprchlíku v hmotněprávním smyslu, nebude přiznán jeho status, čímž se stav procesní, pro další osud uprchlíka ovšem rozhodující, dostane do rozporu se stavem hmotněprávním. To je ovšem z hlediska hmotněprávní definice uprchlíka a garance jeho postavení dle Ženevské úmluvy nepřijatelné.

Pokud ČR odepře cizinci hledajícímu azyl na jejím území práva odpovídající statusu uprchlíka podle Ženevské úmluvy, ačkoliv tento cizinec je uprchlíkem ve smyslu této úmluvy (z hlediska úmluvy je nerozhodné, jakým procesním způsobem – v případě ČR v rámci řízení ve věcech azylu – se tak stane), poruší tak své závazky vyplývající z mezinárodního práva, a to i tehdy, není-li v konkrétním případě porušena zásada non refoulement. Tuto skutečnost je třeba brát v úvahu při interpretaci jakýchkoliv procesních norem.

Pouze na okraj dodávám, že cílem této práce není naopak zkoumat proces, jehož subjekty jsou pouze státy, tak jako je tomu v řízení o určení státu příslušného k posouzení žádosti o azyl¹⁶ a kde cizinec – žadatel o ochranu, je pouze jakýmsi „pozorovatelem“ bez vlastní subjektivity, tj. bez možnosti průběh tohoto řízení ovlivňovat.

Na tomto místě je třeba uvést, že v době závěrečných úprav této práce byla směrnice o minimálních standardech pro řízení o přiznání a odnětí postavení uprchlíka v členských státech Radou formálně přijata (dne 1. prosince 2005), dosud však nebyla publikována v Úředním věstníku EU. Radou přijatý text nebyl v době ukončení práce dostupný v jiném, než francouzském jazyce.

¹⁶ Tato problematika byla nejprve řešena v tzv. Dublinské úmluvě týkající se určení státu příslušného k posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států Evropských společenství z r. 1990. Tato úmluva byla, pro všechny státy Evropských společenství s výjimkou Dánska, nahrazena nařízením Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti a azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států a nařízením Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003.

VYMEZENÍ NĚKTERÝCH ZÁKLADNÍCH POJMŮ

I. Pojem uprchlík

V této práci je pojem uprchlík vnímán pouze „optikou“ Ženevské úmluvy, tj. je jím pouze osoba, která kumulativně splňuje podmínky stanovené v čl. 1 A odst. 2, čl. 1 C a čl. 1 F této úmluvy. Uprchlíkem je podle čl. 1 A odst. 2 úmluvy osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu, která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit. Úmluva však podle čl. 1 C pozbývá platnosti pro osobu, která se dobrovolně znovu postavila pod ochranu země své státní příslušnosti; nebo která potom, co ztratila státní příslušnost, ji znovu dobrovolně nabyla; nebo která nabyla novou státní příslušnost a nachází se pod ochranou země své nové státní příslušnosti; nebo se dobrovolně znovu usadila v zemi, kterou opustila, nebo do které se nevrátila z důvodů obav před pronásledováním; nebo která nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti, poněvadž okolnosti, pro které byla uznána uprchlíkem, tam přestaly existovat. To neplatí, jde-li o uprchlíka spadajícího pod odstavec A/1/ článku I úmluvy, který je schopen uvést pro odmítnutí ochrany země své státní příslušnosti naléhavé důvody podložené předcházejícím pronásledováním.

Ustanovení úmluvy se rovněž nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech, nebo vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík, popř. že je vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů (čl. 1 F Ženevské úmluvy).

Pouze na okraj uvádím, že pojem uprchlík je samozřejmě „objektivně“ mnohem širší, neboť není v celosvětovém měřítku určován pouze Ženevskou úmluvou, nýbrž i jinými úmluvami, jako je např. Úmluva Organizace africké jednoty upravující zvláštní stránky uprchlických problémů v Africe¹⁷ z roku 1969. Tato úmluva podstatně rozšiřuje pojem uprchlík, s ohledem na specifické potřeby a kulturní zvyky afrického kontinentu¹⁸. Uprchlík je zde definován jako osoba postižená určitými objektivními skutečnostmi, bez nutnosti prokazovat, že právě jí tyto skutečnosti, jímž je, či byla vystavena, způsobují obavy z pronásledování, jako je tomu v případě Ženevské úmluvy.

II. Pojem azyl

Tento pojem lze ve zkratce vymezit jako právo suveréna (státu) poskytnout na jím ovládaném území ochranu cizinci, který jej o tuto ochranu žádá, a to před zásahem moci státu jeho příslušnosti. Důvody, pro které byla tato ochrana poskytována, se v průběhu doby měnily¹⁹. V současné době je v mezinárodním právu azyl pojímán jako oprávnění státu, nikoliv jednotlivce, a to i přesto, že Všeobecná deklarace lidských práv z 10. prosince 1948 v čl. 14 stanoví, že každý má právo hledat a požívat azyl v jiných zemích. Je obecně přijímáno, že azyl by neměl být poskytován osobám, o kterých se lze důvodně domnívat, že se dopustily zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti.

Pojem azyl není na rozdíl od pojmu uprchlík upraven závaznými normami mezinárodního práva (tzv. hard law). K institutu azylu se vztahují pouze dvě deklarace o územním azylu, jedna vzniklá na půdě Valného shromáždění OSN²⁰, druhá na půdě Rady Evropy²¹. Podle těchto deklarací je poskytování ochrany formou azylu vrcholně humánní čin, který by neměl být

¹⁷ OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa

¹⁸ Podle svého čl. I odst. 2 tato úmluva rozšiřuje pojem uprchlík nad rámec definice obsažené v Ženevské úmluvě tak, že za uprchlíka se považuje každá osoba, která je donucena následkem vnější agrese, okupace, cizí nadvlády nebo událostí narušujících veřejný pořádek v zemi původu či v její části anebo ve státě, jehož je občanem, opustit místo svého trvalého bydliště, aby vyhledala útočiště na jiném místě mimo stát svého původu nebo občanství.

¹⁹ K historickému vývoji institutu azylu viz Čepelka Č., Jílek D., Šturma P., Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu, Masarykova univerzita, Brno, 1997, str. 13 a násl.

²⁰ Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 2312 /XXII/

²¹ Viz publikace Collection of International Instruments concerning Refugees, Ženeva, 1990

ze strany ostatních států mezinárodního společenství považován za nevládný akt.

Podmínky pro udělení azylu jsou upraveny vnitrostátním právem jednotlivých států, nicméně v těchto podmínkách musí být zohledněny mezinárodní závazky těchto států, které pro ně vyplývají z mezinárodních úmluv týkajících se uprchlictví.

III. Pojem řízení

Pojmem „proces“ „postup“ či „řízení“ je užíván v různých oblastech lidské činnosti v různých významech. V právní oblasti se pod tímto pojmem rozumí postup určitých právních subjektů vedoucí k určitému výsledku. Pro účely této práce budu definovat „řízení“ jako právem upravený postup, kterého se účastní orgán veřejné moci, a jehož cílem je zjištění, popř. stanovení práv a povinností jeho účastníků a vydání vykonatelného rozhodnutí. Tato obecná definice pokrývá jak soudní proces, který je zásadně sporný, tj. účastní se ho dvě sporující se strany a soud jakožto nestranný a nezávislý rozhodce jejich sporu, tak proces správní, který, na rozdíl od procesu soudního, je zásadně procesem nesporným v tom smyslu, že správní orgán, který v té které věci rozhoduje, není orgánem nezávislým, přinejmenším ne v takové míře, jako soudce. Výsledkem správního řízení je rozhodnutí, které je svou povahou vesměs konstitutivní, tj. práva a povinnosti svým adresátům zakládá – konstituuje, na rozdíl od řízení soudního, jehož výsledkem je ve většině případů rozhodnutí deklaratorní, tj. práva a povinnosti účastníkům nezakládá, ale pouze je autoritativně konstatuje – deklaruje. Specifické řízení ve věcech uprchlických, jak bude ještě podrobně rozebráno dále, je v této charakteristice podobné spíše řízení soudnímu. Jeho výsledkem je totiž převážně rozhodnutí deklaratorní, totiž konstatování, zda žadatel – účastník řízení, je, či není uprchlíkem. Zároveň však toto konstatování zakládá svému adresátu některá další hmotná práva a povinnosti spojená s postavením azylanta (např. právo být zapojen do státního integračního programu atd.)

Procesní vztahy

Procesní vztahy jsou, jednoduše řečeno, vztahy vznikající v rámci řízení mezi jednotlivými subjekty řízení. Subjekty správního řízení jsou zejména správní orgán a účastníci řízení.

Procesní práva a povinnosti

Procesními právy a povinnostmi jsou práva a povinnosti, které subjektům řízení vznikají v jeho průběhu a které vyplývají z právních norem upravujících řízení, a contrario subjektivním právům a povinnostem vyplývajícím z norem hmotného práva. V řízení ve věcech uprchlických, resp. v ČR v řízení o azylu, jsou to práva, která vznikají účastníkovi v průběhu řízení o azylu a vyplývají ze zvláštního právního předpisu upravujícího toto řízení, z obecných procesních norem správních nebo z procesních rozhodnutí správního orgánu.

UPRCHLICKÁ A AZYLOVÁ PROBLEMATIKA V PRÁVU EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

I. Vývoj

Problematika azylu a uprchlictví patřila po dlouhou dobu do okruhu záležitostí, které spadaly do výlučné kompetence jednotlivých členských států evropských společenství (Evropského společenství uhlí a oceli – ESUO, založeno v roce 1951 v Paříži, Evropského hospodářského společenství – EHS, a Evropského společenství pro atomovou energii – EURATOM; obě poslední společenství byla založena smlouvami podepsanými 6 zakládajícími členskými státy v roce 1957 v Římě). Důvodů pro to byla řada, jako základní se jeví dva. Za prvé, celá oblast uprchlictví a poskytování ochrany cizincům nepatřila do okruhu záležitostí, které bezprostředně souvisely s původními základními cíli, především pak s ekonomickou integrací, žádného ze tří uvedených společenství a za druhé skutečnost, že hospodářský rozkvet, který následoval nedlouho po druhé světové válce, vyžadoval přijetí velkého množství pracovníků – cizinců, kterými mohli být, ale ne nutně museli, také uprchlíci ve smyslu Ženevské úmluvy. Díky přijímání na pracovní trh hostitelských států byli tito cizinci dobře přijímáni a integrováni do společností hostitelských zemí.

Do ohniska zájmu se problematika spojená s uprchlictvím a problematika azylová dostaly až v průběhu 80. a 90. let 20. století. Důvodů bylo opět několik, jedním z nich byla bezesporu prohlubující se integrace ekonomická a také politická. Diskuse na téma společného postupu v oblasti azylu a uprchlictví a koordinace migrační politiky byly zahájeny v r. 1985 s přijetím Dohody mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném rušení kontrol na společných hranicích, podepsané v Schengenu v Lucemburském velkovévodství dne 14. června 1985 (Prováděcí dohoda k této dohodě byla podepsána dne 19. června 1990). Tyto smlouvy nebyly uzavřeny orgány evropských společenství, nýbrž se jednalo o klasické mezinárodní smlouvy uzavřené mezi některými členskými státy. Od této doby se však začaly konat

pravidelné neformální konzultace, jejichž výsledkem byly nezávazné rezoluce mj. také v oblasti azylu. Do právního rámce Evropské unie byly Schengenské dohody zahrnuty až Protokolem č. 2 k Maastrichtské smlouvě. Tzv. Schengenský prostor dnes zahrnuje 12 členských států EU.

Ve stejné době jako Schengenská dohoda, tj. v červnu 1985, byla, tentokrát však již na úrovni Evropských společenství, projednána Evropskou radou na summitu v Miláně tzv. Adonninova zpráva nazvaná Evropa občanů, která obsahovala rovněž požadavek na odstranění kontrol na vnějších hranicích a zabývala se i otázkami přistěhovalectví a azylu.

Dne 15. června 1990 byla podepsána Úmluva týkající se určení státu odpovědného za posouzení žádostí o azyl podaných v jednom z členských států Evropských společenství – tzv. Dublinská úmluva. Tato úmluva vstoupila v platnost v roce 1997. V roce 1991 se zrodil pracovní program harmonizace migrační a azylové politiky.

Smlouva o Evropské unii (dále jen „SEU“), podepsaná v Maastrichtu dne 7. února 1992, která po ratifikaci jednotlivými členskými státy vstoupila v platnost dne 1. listopadu 1993, znamenala do té doby nejvýznamnější změnu zakládacích smluv tří evropských společenství, neboť jednak vytvořila strukturu tří pilířů a jednak zavedla pojem Evropská unie, který v této nové struktuře zastřešuje celou spolupráci. Kromě již existující ekonomické integrace (nově 1. pilíř) přivedla do okruhu zájmu evropských společenství problematiku společné zahraniční a bezpečnostní politiky (2. pilíř) a spolupráci v oblasti justice a vnitra (3. pilíř). V samotné SEU je cíl třetího pilíře vyjádřen v čl. 2 slovy: „Unie si stanoví následující cíle ... - zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém se zaručuje volný pohyb osob ve spojitosti s vhodnými opatřeními, týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, přistěhovalectví, práva azylu a předcházení a potírání zločinnosti“. Právními nástroji používanými v rámci tohoto třetího pilíře byly především společné postoje, rámcová rozhodnutí, atp. Jak je vidět, zůstal tento pilíř pilířem mezivládním, byl nadále více méně ovládán nástroji práva mezinárodního (označovaného jako právo unijní) a neobsahoval nástroje typické pro právo komunitární, vyznačující se ve vztahu k právním

řádům jednotlivých členských států nadřazeností²². V rámci třetího pilíře vznikla mimo jiné Rezoluce Rady o minimálních zárukách pro azylové řízení²³. Jejím obsahem je proklamace jednotlivých více méně obecně formulovaných záruk a procesních práv. Tento instrument však postrádal právní závaznost a jeho dopad do právních řádů členských států nebyl rozhodně dramatický.

Zlom ve vývoji problematiky uprchlictví a azylu, jakožto problematiky evropské, znamenal sjednání a podepsání Smlouvy o založení Evropského společenství v Amsterdamu dne 2. října 1997 (dále jen „SES“). V platnost SES vstoupila po dva roky trvajícím ratifikačním procesu dne 1. května 1999. Hlavní změnou, kterou přinesla v oblasti uprchlictví a azylu, bylo přesunutí části třetího pilíře (včetně problematiky azylové a migrační) do pilíře prvního. Byl tak nově založen „Společný prostor svobody, bezpečnosti a práva“. Problematika policejní spolupráce byla ponechána ve třetím pilíři. Tímto přesunem se azylová a migrační politika dostala do oblasti standardní normotvorby ES a kompetence zde získaly nadnárodní instituce Unie (zejména Komise a Rada).

Hlava IV. SES, která upravuje vízovou, azylovou a přistěhovaleckou politiku a jiné politiky týkající se volného pohybu osob, kam spadá již zmiňovaný prostor svobody, bezpečnosti a práva, v čl. 61 stanoví, že k postupnému vytvoření tohoto prostoru přijme Rada opatření v oblastech azylu, přistěhovalectví a ochrany práv státních příslušníků třetích států podle čl. 63 SES. V čl. 63 SES se pak Radě stanoví povinnost přijmout do pěti let od vstupu SES v platnost:

(1) v souladu s Ženevskou úmluvou a příslušnými ostatními úmluvami opatření ohledně azylu v následujících oblastech:

a) kritéria a postupy pro určení členského státu, který je příslušný pro posuzování žádosti o azyl, kterou podal státní příslušník třetího státu v jednom z členských států;

²² Blíže k pojmům komunitární a unijní právo viz. Tichý L., Arnold R., Svoboda P., Zemánek J., Král R. – Evropské právo, 2. vydání, Praha, C.H. Beck, 2004, str. 28 až 30.

²³ Council Resolution of 20 June 1995 on Minimum Guarantees for Asylum Procedures

b) minimální standardy pro přijímání uchazečů o azyl v členských státech;

c) minimální standardy pro uznávání státních příslušníků třetích států za uprchlíky;

d) minimální standardy pro postup členských států při přiznávání či odnímání statusu uprchlíka

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

a) minimální standardy pro přechodnou ochranu vyhnaných osob z třetích států, které se nemohou vrátit do státu svého původu a osob, které jinak potřebují mezinárodní ochranu;

b) podpora vyváženého rozdělování zátěže, která je spojena s přijímáním uprchlíků a vyhnaných osob a s jeho důsledky pro členské státy²⁴.

Toto jsou tedy základní okruhy, kterými se měla Rada v určeném pětiletém období zabývat. Jak již bylo uvedeno, vstoupila Amsterdamská smlouva v platnost dne 1. května 1999. Pětileté přechodné období tedy skončilo dne 1. května 2004.

Během tohoto období se Rada při přijímání jednotlivých právních norem měla usnášet jednomyslně na základě návrhu Komise a nebo z iniciativy členského státu a po konzultaci s Evropským parlamentem (čl. 67 odst. 1 SES). Po uplynutí těchto pěti let měla Rada přijmout jednomyslně a po konzultaci s Evropským parlamentem rozhodnutí, podle kterého se na všechny oblasti či části oblastí, na které se vztahuje hlava IV, použije postup podle čl. 251 SES (tzv. spolurozhodovací proces). Tento postup se vyznačuje především posílením pozice Evropského parlamentu v procesu přijímání jednotlivých právních norem Evropských společenství²⁵. Smlouva z Nice (v platnost vstoupila 1. 2. 2003) doplnila čl. 67 SES v tom smyslu, že opatření

²⁴ Text SES je v celé této práci citován podle překladu uvedeného v publikaci Amsterdamská smlouva, vydané Delegací Evropské komise v ČR ve spolupráci s Ústavem mezinárodních vztahů a vydavatelstvím Karolinum, Praha, 1998. Výjimku tvoří pojem „granting“, který z věcných důvodů překládám jako „přiznání“, nikoli jako „udělení“.

²⁵ Blíže k tomuto pojmu viz Tichý L., Arnold R., Svoboda P., Zemánek J., Král R., Evropské právo, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2004, str. 254 a 255

uvedená v čl. 63 odst. 1 a odst. 2 písm. a) SES přijímá Rada postupem podle čl. 251 SES, pokud předtím přijala v souladu s čl. 67 odst. 1 SES právní předpisy Společenství, které vymezují společná pravidla a základní zásady v těchto věcech. Jinými slovy, spolutřídovací proces bude možno v těchto oblastech zavést až poté, co Rada jednomyslně přijme právní předpisy (směrnice) stanovící uvedená společná pravidla a základní zásady.

K SES je připojen Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie. V jeho jediném článku je obsažena obecná zásada, že nelze udělit azyl občanu členského státu EU v jiném členském státu. V důsledku tohoto protokolu se pojem „uprchlík“ v kontextu práva ES zužuje na pojem „uprchlík – občan nečlenského státu EU či apatrida“. Žádost o poskytnutí ochrany formou azylu vznesená příslušníkem členského státu EU může být přijata k řízení pouze za výjimečných okolností²⁶. Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“) považuje tento Protokol za obsoletní z důvodů jeho rozporu se Ženevskou úmluvou z roku 1951, s tím, že ačkoliv Protokol k SES proklamuje, že respektuje účel a cíle této úmluvy²⁷, Ženevská úmluva neumožňuje učinit výhradu ve vztahu k některým konkrétním státům. UNHCR přitom poukazuje na výkladové pravidlo obsažené v čl. 30 odst. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969²⁸, které stanoví, že „...uvádí-li smlouva, že podléhá nebo, že nemá být považována za nekompatibilní s nějakou dřívější či následnou smlouvou,

²⁶ Jediný článek Protokolu uvádí: „Se zřetelem na úroveň ochrany základních práv a svobod v členských státech Evropské unie považují se členské státy navzájem pro veškeré právní a praktické účely v souvislosti se záležitostmi azylu za bezpečnou zemi původu. Žádost příslušníka členského státu o azyl může proto jiný členský stát zvažovat nebo přijmout k dalšímu zpracování pouze v následujících případech:

- a) jestliže se členský stát, jehož příslušníkem je žadatel, rozhodne poté, co vstoupí tato Smlouva v platnost, využívá čl. 15 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách, přijmout opatření, kterými se na svém území vyjme z povinností předvídaných Úmluvou;
- b) jestliže bylo zahájeno řízení podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii a Rada o něm ještě nerozhodla;
- c) jestliže Rada podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii rozhodla, že členský stát, jehož příslušníkem je žadatel, se dopouští závažného a dlouhotrvajícího porušování zásad uvedených v čl. 6 odst. 1;
- d) jestliže členský stát s ohledem na žádost státního příslušníka jiného členského státu jednostranně rozhodl; v takovém případě bude Rada neprodleně informována; při zkoumání žádosti se vychází z domněnky, že žádost je zjevně neodůvodněná, aniž by tím byla ohrožena rozhodovací pravomoc členského státu.“

Preambule tohoto Protokolu odůvodňuje přijaté ustanovení tím, že Unie respektuje základní lidská práva a dále, že občané členských států jsou zároveň občany Unie a SES tím, že vytváří prostor bez vnitřních hranic, dává každému občanu právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. V neposlední řadě je daný Protokol odůvodňován snahou zabránit tomu, aby právo azylu bylo využíváno k jiným účelům, než k jakým je zamýšleno.

²⁷ Viz poslední bod Preambule Protokolu k SES.

²⁸ Úmluva byla vyhlášena vyhláškou ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb.

budou mít přednost ustanovení této druhé smlouvy.“²⁹. Nicméně dále v této práci bude to, že jednotlivé návrhy právních předpisů ES v oblasti azylu se vztahují pouze na příslušníky třetích zemí nebo apatridy, bráno jako fakt.

V říjnu 1999 proběhl summit ve finském Tampere, na němž přijaly hlavy států a vlád členských států klíčové prvky budoucí společné politiky v různých oblastech Společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Výslovně se shodly na tom, že je nutné vypracovat „společný evropský azylový systém“, který by se opíral o Ženevskou úmluvu a o další relevantní instrumenty v oblasti lidských práv. V krátkodobém výhledu by tento systém měl zahrnovat mj. jasný a funkční způsob určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl, společné standardy spravedlivého a účinného řízení ve věcech azylu, společné minimální standardy pro přijímání žadatelů o azyl, atd. Evropská rada zároveň zdůraznila důležitost konzultací s UNHCR a ostatními mezinárodními organizacemi. V déleodobém horizontu, tj. po skončení pětiletého přechodného období, by dle závěrů summitu mělo být dosaženo společné úpravy azylového řízení a jednotného statusu platného v celé EU pro osoby, kterým byl udělen azyl³⁰.

Na závěr přehledu vývoje azylové problematiky v právu ES je třeba dodat, že na summitu v Kolíně nad Rýnem v červnu 1999 bylo dohodnuto, že základní práva aplikovatelná na úrovni Evropské unie by měla být konsolidována a sepsána do podoby charty, tak aby se jim dostalo větší pozornosti. Návrh Charty základních práv Evropské unie byl přijat v říjnu 2000, poté byl postupně přijímán jednotlivými orgány ES (Evropská rada, Parlament, Komise). Podepsána a slavnostně vyhlášena byla Charta těmito institucemi dne 7. prosince 2000 (publikováno v Úředním věstníku č. C 364/1 dne 18. prosince 2000). Nicméně hlavy členských států odmítly na summitu v Nice zahrnout jakoukoliv zmínku o Chartě do SES, takže přesto, že Charta má nepochybnou politickou hodnotu, její text se nestal právně závazným³¹. Dne 29. října 2004 byla na Konferenci zástupců vlád členských států v Bruselu přijata Smlouva o Ústavě pro Evropu. Tato smlouva obsahuje mj. část II – Listinu základních práv Unie (bývalá Charta

²⁹ Směrem ke společnému evropskému azylovému systému: Pohled UNHCR, dokument je z ledna 2003

³⁰ Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, body 13, 14 a 15.

³¹ Blíže k vývoji přijímání Charty základních práv EU viz <http://europa.eu.int/scadplus/leg/enulvb/133501.htm> (pozn. na této adrese byly uvedené informace dostupné ještě v listopadu 2005)

základních práv Evropské unie), v jejichž čl. II-78 (býv. čl. 18) a II-79 (býv. čl. 19) jsou upraveny právo na azyl a ochrana v případě vystěhování, vyhoštění nebo vydání³². Vzhledem k vývoji ratifikačního procesu v některých členských státech není jisté, zda bude ratifikační proces Ústavy pokračovat, a pokud ano, zda bude dodržen předpokládaný termín vstupu v platnost uvedený v čl. IV-447 Smlouvy (jako první alternativa je uveden termín 1. listopad 2006).

II. Prameny sekundárního evropského práva³³

Dříve, než se budu podrobně zabývat problematikou uvedenou v čl. 63 odst. 1 písm. d) SES, tj. otázkou úpravy minimálních standardů pro postup členských států při přiznávání či odnímání statusu uprchlíka, je dobré ve zkratce představit jednotlivé prameny sekundárního práva ES. Jejich výčet je obsažen v čl. 249 SES, který stanoví, že ke splnění svých úkolů a za podmínek stanovených SES Evropský parlament společně s Radou, Rada a Komise vydávají nařízení, směrnice a rozhodnutí a podávají doporučení nebo vydávají stanoviska.

Nařízení má obecnou závaznost pro všechny členské státy a je v nich též bezprostředně použitelné. Bezprostřední použitelnost znamená, že nařízení je aplikovatelné jako takové bez nutnosti jeho transformace či jiného formálního přijetí do vnitrostátních právních řádů členských států. Zakládá práva a povinnosti přímo, to znamená, že i třetí subjekty (právnícké a fyzické osoby v členském státě), včetně vnitrostátních soudů, jsou jím vázány.

³² Čl. II-78 Smlouvy o Ústavě pro Evropu zní:

„Právo na azyl

Právo na azyl je zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy ze dne 28. července 1951 a Protokolu ze dne 31. ledna 1967 týkajícího se právního postavení uprchlíků a v souladu s Ústavou.“

Čl. II-79 Smlouvy o Ústavě pro Evropu zní:

„Ochrana v případě vystěhování, vyhoštění nebo vydání

(1) Hromadné vyhoštění je zakázáno.

(2) Nikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

³³ Právo evropských společenství se dělí na dvě základní skupiny – na právo primární, tvořené zakládacími smlouvami, jejich změnami a smlouvami o přistoupení nových členských států, a právem sekundárním, které je od primárního práva odvozeno, tj. nesmí s ním být v rozporu a slouží k podrobnější úpravě vztahů upravených právem primárním. Blíže k vymezení těchto pojmů viz. Tichý L., Arnold R., Svoboda P., Zemánek J., Král R., Evropské právo, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2004, str. 221 a násl.

Směrnice je naproti tomu závazná pouze pro státy, kterým je určena, a to pouze pokud jde o výsledek, kterého má být dosaženo. Směrnice stanoví lhůtu, ve které jsou členské státy povinny převzít úpravu v ní obsaženou do svého vnitrostátního práva. Volba forem a prostředků, jakými se tak stane, se však ponechává na úvaze vnitrostátních orgánů členských států. Směrnice tedy sama o sobě, na rozdíl od nařízení, není závazná pro vnitrostátní subjekty, soudy nevyjímaje.

Rozhodnutí je závazné ve všech svých částech pro toho, komu je určeno. Rozhodnutí je tedy, stejně jako směrnice, závazné pouze pro své adresáty. Jde o právní nástroj, který slouží především k řešení konkrétního případu. Jsou-li adresáty všechny členské státy a obsahem rozhodnutí závazek k dosažení určitého stavu, dostává se rozhodnutí do pozice obdobné směrnici.

Doporučení a stanoviska závazná nejsou. Dotčená osoba je není povinna respektovat, přesto však mohou ovlivňovat ochranu dobré víry a skutečnost, že nejsou v žádné své části závazná, tak neznamena, že jsou bez právního významu. Stanoviska mají především význam pro výklad vnitrostátních právních aktů³⁴.

III. Minimální standardy pro postup členských států při přiznávání či odnímání statusu uprchlíka

Jak již bylo uvedeno výše, před přijetím SES byla problematika azylu a uprchlictví předmětem úpravy v rámci třetího pilíře EU. V této kapitole se budu zabývat pouze vývojem této problematiky po přijetí SES.

V souladu s pokynem SES předložila Komise 20. září 2000 Návrh směrnice Rady o minimálních standardech pro řízení o přiznání a odnětí postavení uprchlíka v členských státech³⁵ (dále jen „návrh procedurální směrnice“ nebo „návrh směrnice“). K tomuto návrhu se měli možnost vyjádřit jak UNHCR, tak nevládní organizace zabývající se uprchlickou problematikou (mnoho z těchto organizací je sdruženo v ECRE – European Council on Refugees and Exiles, a podalo tak své námítky prostřednictvím

³⁴ Rozhodnutí Evropského soudního dvora C-322/88 Grimaldi

³⁵ Proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status Brussels, 20. 9. 2000, COM (2000) 578 final

společného stanoviska předloženého touto organizací). Návrh se stal předmětem rozsáhlých debat a Evropská rada na svém summitu v Laekenu v prosinci 2001 doporučila Komisi návrh směrnice přepracovat. Přepracovaný návrh Komise předložila Radě dne 18. června 2002³⁶. Přestože oblast minimálních standardů pro postup členských států při přiznávání či odnímání statusu uprchlíka měla být dle zadání SES upravena do konce pětiletého období počítaného od vstupu SES v platnost, nebyla směrnice dosud přijata. Rada na svém zasedání dne 29. dubna 2004 dosáhla společného přístupu³⁷ k přepracovanému návrhu procedurální směrnice a takto přijatý text byl zveřejněn jako dokument Rady č. 8771/04, Asile 33 z 30. dubna 2004.

V dalším textu se pokusím rozebrat jednotlivé instituty této verze návrhu směrnice s přihlédnutím k jeho původnímu a přepracovanému znění, tak jak je předložila Komise, a k připomínkám vzneseným již zmíněnými UNHCR³⁸ a ECRE³⁹.

Návrh směrnice o minimálních standardech pro řízení o přiznání a odnímání statusu uprchlíka⁴⁰

Návrh procedurální směrnice je rozdělen do šesti hlav, připojeny jsou tři přílohy. Hlava I obsahuje obecná ustanovení, hlava II základní principy a záruky⁴¹, hlava III upravuje řízení v prvním stupni a dělí se dále do šesti kapitol bez zvláštního označení, hlava IV upravuje řízení o odnětí statusu uprchlíka, hlava V odvolací řízení a hlava VI obecná a závěrečná ustanovení. Příloha č. I k návrhu směrnice obsahuje definici pojmu „orgán příslušný

³⁶ Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status Brussels, 18. 6. 2002, COM (2002) 326 final

³⁷ „general approach“

³⁸ Komentář UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) k návrhu směrnice COM (2000) 758 final je obsažen v publikaci UNHCR commentaries to relevant Commission initiatives on Asylum & Migration, compiled by the UNHCR Regional Office for the Baltic & Nordic Countries, Stockholm, Sweden, z dubna 2002

³⁹ Komentáře ECRE jsou obsaženy ve stanoviscích z 18. dubna 2001 a 5. března 2003. Celkové posouzení vývoje minimálních standardů ochrany uprchlíků v EU po summitu v Tampere v r. 1999 je obsaženo ve zprávě Broken Promises – Forgotten Principles, an ECRE evaluation of the development of EU minimum standards for refugee protection, Tampere 1999 – Brussels 2004. Všechny uvedené materiály byly v době vzniku této práce dostupné na adrese <http://www.ecre.org>.

⁴⁰ V této práci vycházím z textu dokumentu Rady č. 8771/04, Asile 33, z 30. dubna 2004. Oficiální překlad tohoto textu do češtiny dosud nebyl pořízen, proto všechny termíny použité z návrhu směrnice jsou mým překladem. Tam, kde by bylo možno text návrhu přeložit více způsoby, uvádím i anglický originál.

⁴¹ „basic principles and guarantees“

pro rozhodnutí⁴² (tato příloha má vztah k Irské republice), příloha č. II upravuje určení bezpečných zemí původu pro účely čl. 30 a 30A odst. 1 a konečně příloha č. III definuje pojmy „žadatel“ a „žadatel o azyl“ pro účely implementace ustanovení procedurální směrnice ve Španělském království.

Článek první upravuje účel směrnice, jímž je stanovení minimálních standardů pro řízení o přiznání a odnětí statusu uprchlíka v členských státech. Netýká se tedy řízení o jiných formách mezinárodní ochrany (např. tzv. dočasné ochrany). Zda obsah směrnice vztáhnou členské státy i na řízení v těchto věcech, je ponecháno zcela na jejich uvážení (viz. čl. 3 odst. 3 návrhu). Nevládní organizace sdružené v ECRE, stejně jako UNHCR ve svých připomínkách⁴³ velmi plédovaly za to, aby tato řízení byla do směrnice zahrnuta, a aby tak vznikla jednotná procedura, během níž by byly posuzovány všechny žádosti o mezinárodní ochranu. Jejím výsledkem by pak nemuselo být pouze udělení azylu, ale i jiné (subsidiární) formy ochrany⁴⁴. Pojem „status uprchlíka“ navrhovalo UNHCR nahradit jiným vhodnějším pojmem, neboť uprchlíkem se podle Ženevské úmluvy stane ten, kdo splní jeho definici v čl. 1A úmluvy, a to okamžikem, kdy tato kritéria naplní. Komise i Rada se však rozhodly ponechat ve směrnici původní znění, neboť odpovídá terminologii SES.

A. Ustanovení určující okruh účastníků, jejich způsobilost k úkonům v řízení a orgán příslušný pro rozhodnutí

Ač to směrnice výslovně nestanoví, účastníkem řízení je žadatel o azyl, případně osoba jemu blízká, za kterou žadatel žádost podává (viz níže). Článek druhý návrhu směrnice definuje pojem „žadatel o azyl“ tak, že za něj

⁴² „determining authority“, vymezení pojmu je obsaženo v čl. 2 písm. e) návrhu procedurální směrnice
⁴³ Comments from ECRE on the Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (2002/0238 (CNS)), z 5. března 2003,

UNHCR summary observations on the Commission proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures for granting and withdrawing refugee status (COM (2000) 578 final) z července 2001, obsažené v publikaci UNHCR commentaries to relevant Commission initiatives on Asylum & Migration, z dubna 2002

⁴⁴ K tomu je třeba poznamenat, že myšlenku jednotné procedury pro posuzování žádostí o jakoukoliv formu mezinárodní ochrany (tzv. one-stop shop procedure) Komise přinejmenším zvažovala a snad ještě do budoucna zvažuje, především ve vztahu k budoucí jednotné proceduře pro udělení azylu ve státech EU, jak o tom svědčí závěry summitu v Tampere. Dokladem je studie, kterou zpracoval Prof. Dr. Kay Hailbronnerem, LL.M., z Univerzity v Kostnici, s názvem - Study on the single asylum procedure „one-stop shop“ against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure. Studie byla zpracována v r. 2002 na objednávku Komise (DG for Justice and Home Affairs).

má být považován občan nečlenského státu nebo apatrida, o jehož žádosti dosud nebylo rozhodnuto. Takové pojetí není zcela původní, neboť ani v jednom z obou návrhů Komise omezení na osoby, které nejsou občany EU, nebylo zahrnuto. Toto podstatné zúžení je patrně motivováno existencí a jistým extenzivním výkladem již výše zmiňovaného Protokolu k SES týkajícího se poskytování azylu příslušníkům členských států EU. Členské státy, reprezentované svými zástupci v Radě, se zjevně shodly na tom, že pro případ posuzování žádosti podané státním příslušníkem jiného členského státu si nepřejí být limitováni ani minimálními standardy pro řízení stanovenými návrhem procedurální směrnice.

Pokud jde o způsobilost účastníků jednat v řízení svým vlastním jménem, návrh směrnice v čl. 5 stanoví, že členské státy musí zajistit, aby každá dospělá osoba, která je způsobilá k právním úkonům, mohla podat žádost o azyl svým vlastním jménem. V odstavci 3 je pak stanoveno, že členské státy jsou oprávněny určit, že způsobilá dospělá osoba může podat žádost jménem osob, jež jsou k ní v poměru osob blízkých (tj. osob na ní finančně závislých). Pokud je žádost podávána za jiné dospělé a k právním úkonům způsobilé osoby, musí s tím tyto osoby vyslovit souhlas. V případě osoby nezletilé je věcí každého státu vymezit případy, kdy je nezletilec způsobilý k podání žádosti vlastním jménem, a kdy musí být žádost za nezletilce bez doprovodu podána jemu ustanoveným zástupcem. I v těchto případech se však členským státům ponechává možnost stanovit, že žádost musí být podána žadatelem osobně, případně na určeném místě (čl. 5 odst. 1).

Orgán příslušný pro rozhodnutí ve věci směrnice přirozeně nijak nekonkretizuje. Stanoví spíše určitá kritéria, která by měl splňovat. Pojem „orgán příslušný pro rozhodnutí“⁴⁵ je definován v čl. 2 písm. e) návrhu směrnice jako kvazisoudní či správní orgán, určený pro všechny druhy řízení, který je příslušný k rozhodování v první instanci. Pouze v čl. 3A odst. 2 je členským státům dána možnost stanovit, že bude v tam uvedených případech rozhodovat orgán jiný. Jedná se především o řízení podle čl. 35 odst. 2 až 5 (řízení o povolení vstupu cizince na území členského státu, pokud požádal o azyl na hranicích nebo v tranzitních zónách /řízení na

⁴⁵ „determining authority“

hranicích/), řízení podle čl. 35A (rozhodnutí o tom, že žadatel vstoupil na území členského státu z území třetí bezpečné země), řízení ve kterých se rozhoduje o přesunutí žadatele do jiného členského státu, který je příslušný k projednání jeho žádosti, atd. V případě těchto jiných orgánů oprávněných rozhodnout musí členské státy zajistit, aby jednotlivé úřední osoby měly potřebné znalosti nebo aby získaly nezbytný trénink.

Orgánem příslušným rozhodnout v druhé instanci musí být soud či (správní) tribunál⁴⁶ (čl. 38 odst. 1).

B. Základní práva žadatele a jeho povinnosti v průběhu řízení

Základním právem žadatele je právo pobývat po dobu řízení na území členského státu, v němž je jeho žádost posuzována (čl. 6). Toto právo se bohužel v návrhu směrnice vztahuje pouze k řízení prvoinstančnímu (arg. užití termínu „determining authority“). K tomuto zúžení došlo až v průběhu projednávání prvního návrhu předloženého Komisí (v původním návrhu COM (2000)578 bylo toto právo vztaženo na celé řízení, tj. až do právní moci rozhodnutí)⁴⁷. Z takto okleštěného práva žadatele jsou v odstavci 2 dále stanoveny výjimky. Členské státy tak mohou z uvedeného pravidla učinit výjimku, pokud v souladu s čl. 33 a 34 nebude opětovně podaná žádost již meritorně posuzována (o řízení podle těchto ustanovení bude podrobněji pojednáno níže), pokud členský stát vydává či vyhošťuje žadatele do jiného členského státu na základě Evropského zatýkacího rozkazu, či z jiného důvodu, nebo pokud ho vydává či vyhošťuje do třetí země, případně k mezinárodnímu trestnímu soudu či tribunálu. Největší rozpaky v tomto ustanovení patrně vzbuzuje nejasný pojem „třetí země“. Lze za ni považovat i zemi původu žadatele? Domnívám se, že ustanovení se při takto extenzivním

⁴⁶ V anglickém textu je užit termín „tribunal“, dle mého názoru jím může být i orgán administrativního charakteru, je však podstatné, aby (pokud jde o administrativní orgán) se jednalo o orgán kolektivní.

⁴⁷ Je třeba poznamenat, že odklad vykonatelnosti rozhodnutí (v případě zamítnuté žádosti o azyl odklad vykonatelnosti rozhodnutí o ukončení pobytu na území státu) je jedním ze základních požadavků UNHCR na řízení prováděná v signatářských státech podle Ženevské úmluvy. K tomu viz Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, doplněné vydání, Ženeva, leden 1992, str. 66. Stejně ECRE ve svém komentáři z 5. března 2003 k přepracovanému návrhu směrnice na str. 4 dole. Dle jejich názoru má právo na pobyt na území členského státu smysl pouze tehdy, pokud zahrnuje i druhoinstanční řízení až do doby, kdy je přijato konečné rozhodnutí. S tímto názorem nelze než souhlasit.

výkladu dostalo do rozporu se zásadou non refoulement⁴⁸, a při jeho případném využití v právních úpravách členských států je proto třeba brát v úvahu i závazky vyplývající z jiných instrumentů mezinárodního práva⁴⁹. Je totiž nepřijatelné, aby byl žadatel o azyl vydán (či vyhoštěn) do jiného státu předtím, než bude o jeho žádosti s konečnou platností rozhodnuto, tedy předtím, než bude žádost případně shledána jako neodůvodněná⁵⁰. Pouze na okraj poznamenávám, že ustanovení umožňující státům činit výjimku ve výše popsaných případech (mimo situaci zamítnutí opětné žádosti v řízení podle čl. 33 a 34) se do návrhu směrnice dostalo až při projednávání Radou dne 29. dubna 2004.

Dalším z práv žadatele o azyl je právo být informován v jazyce, o němž lze rozumně předpokládat, že mu žadatel rozumí, o řízení, které bude následovat, o jeho právech a povinnostech v tomto řízení a o výsledku řízení, včetně poučení o způsobu, jakým lze případné negativní rozhodnutí zvrátit. K tomuto ustanovení vzneslo vážné námítky ECRE, neboť dle jeho názoru formulace „lze rozumně předpokládat, že mu rozumí“ není dostatečná a mohla by podstatně omezit práva žadatele. S tím lze souhlasit, neboť pokud o určitém jazyce lze sice rozumně předpokládat, že mu žadatel rozumí, ale ve skutečnosti tomu tak není, postrádá jakékoliv informování o čemkoliv smysl. Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách ve svém čl. 6 dává osobám obviněným z trestného činu právo být neprodleně „v jazyce jemuž rozumí“ podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění. Při výkladu čl. 6 výše uvedené úmluvy je dle mého názoru podstatné se zamyslet nad tím, proč je vůbec informační povinnost zakotvena a proč je formulována tak, jak je formulována. Odpověď je nasnadě, obvinění ze spáchání trestného

⁴⁸ Tato zásada je vyjádřena v čl. 33 Ženevské úmluvy. Zakazuje smluvním státům navrátit nebo jakýmkoliv způsobem vyhostit uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení. Výjimku lze učinit pouze v případě uprchlíka, který v zemi, ve které se nachází, může být z vážných důvodů považován za nebezpečného, nebo který byl pravomocně odsouzen za spáchání zvláště těžkého trestného činu a představuje nebezpečí pro společnost dané země.

⁴⁹ Např. čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách; viz rozhodnutí ve věci Soering vs. Velká Británie ze 7. července 1989, kdy Evropský soud pro lidská práva judikoval porušení čl. 3 (zákaz nelidského zacházení) v případě vydání obviněného do státu, kde by mu hrozil trest smrti, resp. dlouhý pobyt v cele smrti.

⁵⁰ ECRE ve svém komentáři k přepracovanému návrhu (Comments from ECRE on the Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (2000/238(CNS)) ze dne 5. března 2003 na str. 5 v komentáři k navrhovanému čl. 6 uvádějí, že již možnost vyloučit právo na pobyt na území členského státu v případě, že opětovně podaná žádost nebude znovu projednávána může být v rozporu s principem non refoulement.

činu zasahuje podstatně do všeobecných osobnostních práv⁵¹ obviněného, do jeho cti, důstojnosti, soukromí a také do jeho práva na osobní svobodu, všechna tato práva jsou tradičními součástmi mezinárodních úmluv o lidských právech⁵². Obviněný tedy musí být informován způsobem, který zaručuje, že podstatě obvinění porozumí. V řízení o přiznání statusu uprchlíka jsou dle mého názoru ve hře podobná osobnostní práva, resp. tato osobnostní práva mohou být průběhem a výsledkem řízení zasažena stejně podstatně, jako v případě trestního obvinění (považuji totiž navrácení uprchlíka do země, kde mu reálně hrozí pronásledování, za stejně podstatný zásah do osobnostních práv jako trestní obvinění). Dle mého názoru se situace žadatele o azyl a obviněného z trestného činu z hlediska potřeby informací nijak podstatně neliší.

Žadateli musí být poskytnuta možnost využívat služeb tlumočnických, je-li to nutné, vždy však alespoň při pohovoru, pokud řádné či přiměřené dorozumění⁵³ nelze zaručit bez tlumočnických služeb (čl. 9 odst. 1 písm. b)). V případech, kdy je žadatel povinen něco učinit na výzvu příslušného orgánu, by měly být služby tlumočnické hrazeny z veřejných prostředků.

Žadateli nesmí být bráněno v kontaktu s UNHCR, či jinými organizacemi jednajícími jejím jménem na území členského státu (čl. 9 odst. 1 písm. c)). Toto právo má v návrhu směrnice svou genezi. V první verzi, návrh COM(2000)578, bylo formulováno jako právo žadatele, aby mu byla dána možnost komunikovat s UNHCR, teprve ve druhé verzi, návrh COM(2002)326, je toto právo formulováno tak, jak je uvedeno výše. K tomuto ECRE poznamenává, že lépe než negativní formulaci by se zde slušelo uvést pozitivní vymezení, např. „státy poskytnou žadateli možnost kontaktovat UNHCR“. Rovněž Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků uvádí mezi základními požadavky na řízení poskytnutí možnosti, o níž by žadatelé měli být patřičně informováni, spojit se

⁵¹ Pojem „všeobecná osobnostní práva“, či také „právo na ochranu osobnosti“, se z hlediska vnitrostátního práva vztahuje především k úpravě obsažené v § 11 až 16 zákona č. 40/1960 Sb., občanský zákoník. Jde zejména o právo na ochranu zdraví, života, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, jména a projevů osobní povahy. Vzhledem k demonstrativnosti výčtu jednotlivých práv se domnívám, že právo na osobní svobodu lze taktéž podřadit pod všeobecná práva osobnostní (shodně v publikaci *Ochrana osobnosti podle občanského práva*, Knap K., Švestka J., Jehlička O., Pavlík P., Plecítý V., 4. podstatně přepracované a doplněné vydání, Linde, Praha, str. 275 an.). Na ústavní úrovni je právo na ochranu osobnosti zaručeno čl. 7 a 8 Listiny základních práv a svobod.

⁵² Viz např. čl. 2, 3, 4, 5, 8 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách, čl. 6, 7, 8, 9, 10, 12 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

⁵³ „appropriate communication“

s představitelem UNHCR⁵⁴. Požadavek aktivního jednání státu (informování žadatele) také lépe odpovídá závazku smluvních států Ženevské úmluvy spolupracovat s UNHCR podle jejího čl. 35.

Žadatel má dále právo být informován v přiměřené době o výsledku řízení. Pokud je však zastoupen, mohou členské státy informovat zástupce, namísto samotného žadatele. S tím nesouhlasí ECRE, které navrhuje, aby v případě procesního zastoupení byl o výsledku řízení informován jak žadatel, tak jeho zástupce. Domnívám se, že toto není nutné, neboť i v jiných řízeních, jak správních tak civilních soudních, je obvyklé, že je-li žadatel zastoupen zástupcem s plnou mocí pro celé řízení, doručuje se písemnost pouze tomuto zástupci, ledaže má účastník něco osobně vykonat. V této souvislosti by však bylo vhodné upravit možnost navrácení lhůty pro podání opravného prostředku v odůvodněných případech. Je totiž dle mého názoru nepřiměřené, aby žadatel ve všech případech nesl plně následky případné zástupcovy nečinnosti⁵⁵.

Právo na tlumočnicka, právo na kontakt s UNHCR a právo být informován o výsledku řízení má žadatel i v rámci řízení o opravném prostředku (čl. 9 odst. 2).

Mezi povinnosti žadatele patří především obecná povinnost spolupracovat s příslušnými orgány členského státu v míře nezbytné pro postup řízení (čl. 9A odst. 1). Členské státy tak mohou po žadateli zejména požadovat, aby se ohlásil příslušným orgánům nebo se k nim v určené době nebo na výzvu dostavil, předal dokumenty relevantní pro posouzení žádosti nebo informoval příslušný orgán o místě svého pobytu. Dále mohou členské státy stanovit žadateli povinnost strpět osobní prohlídku a prohlídku věcí a zavazadel, které má u sebe, povinnost strpět pořízení fotografie, jakož i strpět pořízení zvukového záznamu mluveného projevu žadatele. V případě zmiňovaném na posledním místě je ovšem podmínkou, aby byl žadatel o pořízení záznamu předem informován (čl. 9A odst. 2).

⁵⁴ Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, doplněné vydání, Ženeva, leden 1992, bod 192 (iv)

⁵⁵ Argumenty jsou obdobné jako u výkladu o informační povinnosti; důsledkem negativního rozhodnutí je totiž obvykle návrat do země původu, ve které žadateli může hrozit pronásledování.

C. Právo na právní pomoc a zastoupení

Členské státy jsou povinny umožnit žadateli efektivně konzultovat ve věci jeho žádosti osobu, která je k tomu oprávněna právním řádem daného státu . Náklady spojené s touto konzultací nese žadatel (čl. 13 odst. 1). V případě negativního rozhodnutí jsou však členské státy povinny zajistit žadateli dostupnou právní pomoc zdarma:

- v řízení o opravném prostředku (pouze však v případě opravného prostředku podaného přímo proti zamítavému rozhodnutí, nikoliv tedy již v řízení o opravném prostředku podanému proti rozhodnutí v druhé instanci),

- těm žadatelům, kteří nemají vlastní prostředky, ze kterých by ji mohli hradit,

- prostřednictvím poradců, kteří jsou speciálně zmocněni podle národního práva členského státu k poskytování právních služeb žadatelům o azyl, nebo

- pokud je pravděpodobné, že opravnému prostředku bude vyhověno, to však nesmí vést k svévolnému omezení právní pomoci (čl. 9 odst. 2 a 3).

Volba, ve kterých z těchto případů bude pomoc poskytnuta, je ponechána na vůli členských států, stejně jako úprava řízení, v jehož rámci budou vyřizovány žádosti o poskytnutí bezplatné právní pomoci. Stejně tak mají členské státy možnost omezit toto právo limity finančními či časovými a stanovit, že v případě poplatků a jiných plateb nebude zacházení s žadateli o azyl příznivější, než je tomu v obdobných případech právní pomoci u občanů daného členského státu. Pokud se finanční situace žadatele podstatně zlepší či pokud je dodatečně zjištěno, že bezplatná právní pomoc byla přiznána na základě nesprávných údajů poskytnutých žadatelem, má členský stát možnost uložit žadateli povinnost poskytnuté prostředky částečně či v plné výši vrátit.

K výše uvedeným způsobem formulovanému právu žadatele na bezplatnou právní pomoc, které se vztahuje pouze na druhoinstanční řízení, ECRE namítá, že je pojato nepřiměřeně restriktivně. Žadatel o azyl se jako cizinec ocitá v členském státě ve zranitelném postavení, nezná plně svá práva a povinnosti, nadto přístup k bezplatné, kvalifikované právní pomoci by rovněž zvyšoval úroveň prvoinstančního řízení. Jelikož členskými státy

není uložena povinnost stanovit odkladný účinek odvolání, nelze rovněž odhlédnout od skutečnosti, že právo na bezplatnou právní pomoc v druhoinstančním řízení se může stát pouze hypotetickým, atd.⁵⁶ Toto jsou bezpochyby závažné argumenty, a nelze s nimi než souhlasit. K tomu je třeba poznamenat, že Smlouva o Ústavě pro Evropu ve svém čl. II-107 odst. 3 (býv. čl. 47 – Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces) stanoví, že bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k tomu, aby jim byl zajištěn skutečný přístup ke spravedlnosti⁵⁷. Ani tato Smlouva však nezaručuje přístup k bezplatné právní pomoci ve všech případech. Domnívám se, že pro určení, kdo na tuto bezplatnou právní pomoc nárok bude mít a kdo nikoli, lze použít zásadu platnou i v našem vnitrostátním právu, a sice, že tato pomoc může být odepřena, pokud je žádost zjevně bezdůvodná či obstrukční, apod. Pokud jde o bezplatnou právní pomoc domnívám se, že zde je otevřená sféra pro působení občanské společnosti, včetně nevládních organizací.

Rozsah práv právního zástupce žadatele je stanoven v čl. 14. Návrh směrnice mu přiznává v zásadě dvě základní práva. Odstavec první ukládá členským státům zajistit, aby právní zástupce žadatele měl přístup ke všem informacím podléhajícím přezkumu orgánem rozhodujícím o opravném prostředku podle hlavy V, pokud jsou relevantní pro posouzení žádosti. Jelikož to, zda se jedná o informaci relevantní, zůstává na posouzení příslušného státního orgánu, právo nahlížet do spisu tak může být, z hlediska svého účelu diskutabilně, značně omezeno. V pododstavci druhém je navíc z tohoto práva stanoven taxativní výčet výjimek. Jsou jimi zejména případy, kdy by odhalení informací, či jejich zdrojů znamenalo ohrožení národní bezpečnosti či bezpečnosti osob, které informace poskytly, popřípadě osob, ke kterým se tyto informace vztahují, atp. S výjimkou případů, kdy je to vyloučeno zájmy národní bezpečnosti, je nutné, aby k takovým informacím měly přístup alespoň orgány rozhodující o žádosti ve druhé instanci. Toto omezení však staví žadatele a jeho zástupce do výrazně slabší pozice oproti orgánu příslušnému pro rozhodnutí. Je proto třeba dbát o vyvážení zájmu na

⁵⁶ Blíže viz Comments from the ECRE on the Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in member states for granting and withdrawing refugee status (2000/0238(CNS)), ze dne 5. března 2003

⁵⁷ Rada ve své publikaci Charter of the Fundamental Rights of the European Union – Explanations relating to the complete text of the Charter, z prosince 2000 v odůvodnění uvedeného článku odkazuje na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Airey z 9. října 1979.

ochranu zdroje informací a zájmu na možnosti řádného výkonu zastoupení žadatele v jednotlivých případech. Odstavec druhý pak ukládá členským státům zajistit zástupci žadatele právo na přístup do uzavřených oblastí, jako jsou např. tranzitní zóny letišť, pokud se v nich jím zastupovaný žadatel nachází. Členské státy mohou toto právo omezit pouze v případech, kdy je to, dle vnitrostátní právní úpravy členského státu, objektivně nezbytné v zájmu bezpečnosti, veřejného pořádku, atp. Je však nutné zajistit, aby takové omezení nebylo podstatné, či dokonce neznemožňovalo přístup právního zástupce k jeho klientovi.

Pokud jde právo právního zástupce být přítomen pohovoru s žadatelem, nestanoví návrh směrnice jako povinnost členských států toto umožnit, z čl. 14 odst. 4 lze spíše usuzovat na opak. Členské státy podle tohoto ustanovení pouze mohou umožnit žadateli, aby si s sebou k pohovoru přivedl i svého právního zástupce. Naproti tomu návrh směrnice COM(2002)326 stanovil členským státům povinnost umožnit právnímu zástupci žadatele zúčastnit se pohovoru, přičemž členský stát byl dokonce povinen jej o místě a čase konání pohovoru včas informovat.

D. Zvláštní ustanovení o nezletilých žadatelích bez doprovodu (čl.

15)

Pokud jde o zvláštní práva nezletilých bez doprovodu, stanoví směrnice, že členské státy jsou povinny bez zbytečného odkladu zajistit, aby byl nezletilec zastupován, aby zástupce měl možnost informovat nezletilce o významu pohovoru a o tom, jak se na něj připravit, a možnost být tomuto pohovoru přítomen, klást otázky a vznášet připomínky. Členské státy mohou upustit od ustanovení zástupce v případech, kdy je vysoce pravděpodobné, že rozhodnutí v první instanci bude vydáno až poté, co žadatel dosáhne zletilosti, a dále v případech, kdy žadatel může bezplatně využít služeb právního poradce nebo zástupce, nebo pokud je, či byl, žadatel ženatý (žadatelka vdaná). Takto formulovaná oprávnění však vzbuzují značné pochybnosti z hlediska zajištění práv nezletilých. Členské státy mohou také, je-li to v souladu s jejich vnitrostátní právní úpravou platnou v době přijetí směrnice, upustit od ustanovení zástupce nezletilému, který již dovršil 16 let

věku a je schopen účastnit se řízení a provádět jednotlivé úkony, aniž by byl zastoupen.

Členským státům je rovněž uložena povinnost zajistit, aby pohovor s nezletilým bez doprovodu byl veden osobou, která má nezbytnou úroveň znalostí týkajících se zvláštních potřeb nezletilých. Takovou osobou by mělo být rovněž připraveno (zřejmě však nikoli nutně též vydáno) rozhodnutí ve věci.

Směrnice umožňuje členským státům používat za účelem zjištění věku nezletilce lékařské vyšetření. V případě, že se je členské státy rozhodnou využít, jsou povinny o tom nezletilce informovat, a to včetně poskytnutí informace o metodě, která bude použita. K provedení vyšetření je nezbytný souhlas nezletilého či jeho zástupce, nezletilec by však měl být rovněž v předstihu informován o možných následcích odmítnutí, které ovšem směrnice blíže nespécifikuje, pouze stanoví, že odmítnutí podstoupit vyšetření nesmí být jediným důvodem zamítnutí žádosti o azyl. V každém případě, při transpozici čl. 15 by měl členský stát brát v úvahu především nejlepší zájmy dítěte (rovněž tak čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte).

E. Zajištění (detence) žadatele

Je upraveno v čl. 17. Ačkoliv nejde svou podstatou o úpravu procesní ve vlastním slova smyslu, zajištění žadatele zasahuje natolik intenzivně do jeho osobnostních práv, že považují za nutné, se o ní zmínit. Návrh směrnice je v tomto ohledu poměrně kusý. Stanoví pouze, že nikdo by neměl být zajištěn jen z toho důvodu, že požádal o azyl. Pokud je již žadatel zajištěn, měla by mu být poskytnuta možnost rychlého soudního přezkoumání. Čeho by se měl tento přezkum týkat, směrnice nespécifikuje, jde však patrně o přezkum rozhodnutí o zajištění. Rozsah úpravy byl oproti návrhům Komise COM(2000)578 a COM(2002)326 zúžen na minimum⁵⁸. K otázce zadržování a obecně omezování svobody pohybu žadatelů o azyl je dále třeba poznamenat, že relevantní instrumenty mezinárodního práva (Všeobecná deklarace lidských práv v čl. 9, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech v čl. 9 a Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách v čl. 5)

⁵⁸ Původní návrh Komise COM (2000) 326 obsahoval dokonce taxativní výčet případů, kdy může být žadatel zajištěn (výčet vycházel ze závěrů Výkonného výboru EXCOM Conclusion 44 (XXXVII)).

stanoví právo na osobní svobodu a bezpečnost jako zásadu mezinárodního práva. Z této zásady mohou být sice činěny výjimky, ty je však třeba užívat opatrně a vykládat restriktivně. Je třeba pečlivě vážit zájem na zajištění konkrétní osoby a právem na osobní svobodu, tj. aby bylo zajištění ospravedlnitelné, musí zájem státu na něm výrazně převažovat nad zájmem na šetření osobních práv žadatele. Absence úpravy na komunitární úrovni nezbavuje členské státy odpovědnosti za dodržování svých závazků z mezinárodního práva. UNHCR upozorňuje na fakt, že členské státy se vyhnuly jakékoliv harmonizaci v této oblasti, a promarnily tak šanci stanovit pro roztržité a různorodé vnitrostátní úpravy v jednotlivých členských státech společný minimální standard⁵⁹. S tímto závěrem se lze ztotožnit.

F. Dokazování – jeho průběh a důkazní prostředky

Za stěžejní důkazní prostředek v řízení podle Ženevské úmluvy bývá tradičně považován pohovor s žadatelem⁶⁰. Náležitosti pohovoru a podmínky, za nichž se koná (či nekoná), stanoví návrh směrnice v čl. 10 a 11. V čl. 12 návrhu směrnice jsou upraveny požadavky na protokol, který je o průběhu pohovoru pořizován. Čl. 22 směrnice rámcově stanoví požadavky na způsob, jakým si mohou orgány příslušné pro rozhodnutí opatřovat důkazní prostředky v jednotlivých případech.

Článek 10 stanoví ve svém odstavci 1 zásadu, že každý dospělý žadatel, který podal svým jménem žádost o azyl, musí mít možnost vylicít podstatu své žádosti v pohovoru s osobou k tomu oprávněnou. Pokud jde o osoby, které jsou ve vztahu k žadateli v poměru osob blízkých a které nepodaly samostatnou žádost, ale ta byla jejich jménem podána žadatelem, návrh směrnice obdobné právo nezakládá. Případná úprava v tomto směru je plně ponechána na členských státech. Totéž platí v případě osob nezletilých (čl. 10 odst. 1).

⁵⁹ Viz Aide memoire Directive on Minimum Standards on Procedures for Granting and Withdrawing Refugee Status z 18. listopadu 2003

⁶⁰ Takto jej zjevně pojímá především sám UNHCR, který o přípravě pohovoru, jeho průběhu a hodnocení vydal mnoho odborných publikací (např. Příručka uprchlického práva, Praha 1997; Vedení pohovorů se žadateli o status uprchlíka, Příručka UNHCR (RLD 4), 1995, atd.).

Z práva žadatele být účasten pohovoru umožňuje návrh směrnice v čl. 10 odst. 2 stanovit výjimky. Některé z nich jsou logické a oprávněné (např. vyhovění žádosti na základě jiných dostupných důkazů), uplatnění jiných může dle mého názoru vést k vážným vadám dokazování ve směru zjištění skutečných důvodů vedoucích žadatele k opuštění země původu. Od samostatného pohovoru tak může být upuštěno rovněž v případě, že „pohovor“ proběhl již v době podávání žádosti (tj. pokud příslušný úředník měl již při této příležitosti možnost se s žadatelem setkat a hovořit s ním), jakož i tehdy, kdy orgán příslušný pro rozhodnutí po studiu informací poskytnutých žadatelem dojde k závěru, že jeho žádost je podle čl. 23 odst. 4 písm. a), c), g), h) nebo j) neodůvodněná (čl. 10 odst. 2 písm. c)⁶¹. V neposlední řadě se dává členským státům možnost neprovádět pohovor se žadatelem v případech, kdy to není praktické, zejména pokud žadatel není schopen podstoupit pohovor z důvodů, které jsou zcela mimo jeho kontrolu (patrně jde o duševní poruchu či duševní nemoc žadatele). V těchto případech je však členský stát povinen učinit přiměřená opatření k tomu, aby takový žadatel měl možnost poskytnout informace, jež by jinak poskytl během pohovoru, jiným způsobem. Absence osobního pohovoru v souladu s uvedenými výjimkami nesmí nepříznivě ovlivnit přijaté rozhodnutí (čl. 10 odst. 5).

Je třeba uvést, že čl. 10 doznal v průběhu projednávání návrhu směrnice dosti podstatných změn. Na samém počátku (návrh COM(2000)578, čl. 8) byla úprava pohovoru koncipována jako takřka bezvýjimečná, tj. pohovor měl v zásadě proběhnout v řízení o každém podaném návrhu, a to s každou dospělou osobou, byť by i nepodala samostatnou žádost. V přepracované verzi návrhu (COM(2002)326) byla členským státům dána možnost stanovit, že pohovor nemusí být prováděn s nezletilými žadateli, kteří nedosáhli určitého členským státem určeného věku.

⁶¹ Žádost je podle těchto ustanovení neodůvodněná, pokud

- a) žadatel uvádí pouze informace a okolnosti, které jsou z hlediska definice uprchlíka bez významu, nebo mají význam pouze mizivý,
- c) žadatel pochází z bezpečné země původu (ve smyslu čl. 30, 30A a 30B návrhu směrnice), či proto, že nečlenský stát se považuje za třetí bezpečnou zemi,
- g) žadatelova prohlášení jsou nekonzistentní, protikladná, nepravděpodobná či nedostačující,
- h) žadatel podal opakovaně žádost, v níž však neuvádí žádné nové relevantní skutečnosti, nebo
- j) žadatel podává žádost pouze proto, aby se vyhnul hrozícímu výkonu rozhodnutí o vyhoštění.

Jak již bylo uvedeno výše, v zatím poslední verzi návrhu směrnice je východisko právní úpravy obráceno a členským státům je dána možnost stanovit případy, kdy se s nezletilým žadatelem pohovor prováděn bude. Toto ustanovení se zdá být sporným zejména z pohledu čl. 12 Úmluvy o právech dítěte⁶². Tato úmluva stanoví signatářským státům povinnost respektovat osobnost dítěte a dát mu možnost vyjádřit se v jakémkoliv řízení, které se jej dotýká. Na uvážení smluvních států se ponechává pouze způsob (procesní pravidla), jakými bude tento závazek naplněn. Z uvedeného plyne, že směrnici by podstatně více „slušela“ původní formulace čl. 10 odst. 1. I když patrně lze namítnout, že tento nedostatek může být alespoň z části zhojen užitím ustanovení čl. 10 odst. 3 pododst. druhého, neboť členský stát musí žadateli umožnit poskytnout příslušné informace jiným způsobem.

V konečné verzi návrhu se také podstatně rozšířilo ustanovení umožňující výjimky ze shora uvedené zásady, že před vydáním rozhodnutí by měl mít žadatel možnost objasnit svou žádost v osobním pohovoru (ačkoliv je třeba uvést, že jedna z výjimek byla z původního návrhu také vypuštěna, a to případ, kdy členský stát nebyl schopen v přiměřené době zajistit tlumočnicka). Rozpaky vzbuzuje zejména výčet uvedený v čl. 10 odst. 2 písm. c) návrhu směrnice (viz výše). Zvláště alarmující je dle mého názoru zejména možnost vydat rozhodnutí bez předchozího pohovoru s žadatelem v případě, že jeho tvrzení jsou nekonsistentní, protikladná, nepravděpodobná či nedostačující. Žadatel o azyl je zranitelnou osobou, může být v důsledku prožitého pronásledování v mentálním rozpoložení, které mu neumožňuje předložit konsistentní a logicky soudržnou žádost. Snaha o odstranění nelogičnosti a rozporů by měla být v takovém případě předmětem citlivě vedeného pohovoru. Ze zásady non refoulement, obsažené v čl. 33 Ženevské úmluvy, dle mého názoru vyplývá, že je povinností státu posuzujícího žádost o přiznání statusu uprchlíka zjistit skutečný stav věci (a to i přesto, že je to především žadatel, kdo musí svou žádost podepřít důkazními prostředky).

⁶² Čl. 12 Úmluvy o právech dítěte (vyhlášena sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 104/1991 Sb.) zní:

„(1) Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zabezpečují dítěti, které je schopno formulovat své názory, právo tyto názory svobodně vyjadřovat ve všech záležitostech, které se jej dotýkají, přičemž názorům dítěte se musí věnovat patřičná pozornost odpovídající jeho věku.

(2) Za tímto účelem se dítěti zejména poskytuje možnost, aby bylo slyšeno v každém soudním nebo správním řízení, které se jej dotýká, a to buď přímo nebo prostřednictvím zástupce nebo příslušného orgánu, přičemž způsob slyšení musí být v souladu s procedurálními pravidly vnitrostátního zákonodárství.“

Nelze dle mého názoru říci, že tento stav byl zjištěn v případě, kdy orgán příslušný pro rozhodnutí pouze konstatuje, že žádost je nekonsistentní či protikladná. Příslušný orgán by se měl dle mého názoru pokusit nejprve tyto nekonsistentnosti, protikladnosti, atp. odstranit (např. při pohovoru) a až poté, co se toto odstranění nepodaří, případně rozhodnout o zamítnutí žádosti (a tedy i navrácení či vyhoštění žadatele do země původu). Totéž platí o možnosti absence pohovoru v případě aplikace konceptu tzv. třetí bezpečné země. Jak může orgán příslušný pro rozhodnutí zjistit, zda určitá třetí země je pro konkrétního žadatele skutečně bezpečná, pokud neprovede pohovor? K tomu je třeba také poznamenat, že žadatelé o azyl se ve svých písemných žádostech vesměs vyjadřují pouze odůvodněností svých obav z pronásledování v zemi původu, nikoliv také k zemím tranzitu.

V článku 11 jsou upraveny požadavky na průběh pohovoru. Předně je zde stanovena zásada, že pohovor s žadatelem by měl probíhat v důvěrné atmosféře, tak aby žadatel měl příležitost vylíčit důvody pro podání své žádosti, bez přítomnosti ostatních rodinných příslušníků (pokud ovšem má orgán příslušný pro rozhodnutí za to, že je to nezbytné k řádnému provedení pohovoru a objasnění důvodů, pro které žadatel žádá o azyl, může k pohovoru ostatní rodinné příslušníky žadatele přizvat). K dosažení výše uvedených cílů musí členský stát zajistit, aby pohovor prováděla osoba, která je dostatečně obeznámena s okolnostmi podání žádosti, včetně znalostí kulturního zázemí žadatele⁶³.

Pokud jde o tlumočníky přítomné u těchto pohovorů a jazyk, ve kterém se pohovor vede, stanoví směrnice povinnost přizvat tlumočníka, který je schopen zajistit řádnou či přiměřenou komunikaci (appropriate communication) mezi žadatelem a osobou vedoucí pohovor (čl. 11 odst. 3 písm. b)). Směrnice navíc stanoví, že pohovor nemusí být veden nutně v jazyce, který upřednostňuje žadatel, ale i v jazyce, o kterém lze rozumně předpokládat, že mu žadatel rozumí, a ve kterém je schopen se domluvit. Pokud jde o pojmy „jazyk, o kterém lze rozumně předpokládat, že mu žadatel rozumí“ a „ve kterém je schopen se domluvit“, viz výše.

Orgán příslušný pro rozhodnutí je povinen pořídit písemný záznam pohovoru – protokol (čl. 12 odst. 1). Členské státy mohou požadovat, aby

⁶³ Blíže ke způsobům vedení pohovorů s žadatelí o azyl viz např. Vedení pohovorů se žadatelí o status uprchlíka, Příručka UNHCR (RLD 4), 1995

žadatel potvrdil obsah protokolu. Pokud žadatel obsah protokolu odmítne potvrdit, zaznamená se důvod odmítnutí do spisu. Tento fakt však nebrání vydání rozhodnutí ve věci. V původním návrhu směrnice (COM(2000)578) byla členským státům dáována povinnost protokol před žadatelem přečíst za účelem získání jeho souhlasu s obsahem protokolu. Rozdíl mezi oběma formulacemi je zřejmý, nicméně domnívám se, že nikoliv zásadní. Souhlas mohu vyjádřit pouze s něčím, s čím jsem obeznámen, ať už tak, že si to přečtu, nebo, pokud dostatečně číst neumím, je mi to přečteno.

Pokud jde o obsah protokolu, stanoví návrh směrnice, že v něm musí být obsaženy alespoň ty skutečnosti, které žadatel uvádí a které souvisí s důvody, pro které lze udělit azyl. Zajímavé je ustanovení čl. 12 odst. 2 návrhu směrnice, které uvádí, že žadatel by měl mít včasný přístup k protokolu pořízeném o pohovoru s ním. Pokud však státy stanoví, že k tomuto protokolu má žadatel přístup až poté, co bylo vydáno rozhodnutí, musí být přístup zajištěn tak, aby žadatel mohl po prostudování protokolu podat včas opravný prostředek. Toto ustanovení naznačuje možnost členských států omezit přístup žadatelů k tomuto důkaznímu prostředku. Pro takový postup neshledávám opodstatnění ani období v jiných řízeních. Naopak, přístup k jednotlivým důkazním prostředkům či podkladům pro rozhodnutí (obzvláště, jde-li o zápis vlastních vyjádření žadatele) je jedním ze základních práv účastníka jakéhokoliv řízení. Toto právo může být omezeno pouze z důvodů, které výrazně převažují nad zájmy žadatele. V daném případě není jasné, jaký důvod by měl ospravedlňovat omezení přístupu žadatele k protokolu zachycujícímu jeho vlastní vyjádření.

Dalšími důkazními prostředky, které návrh směrnice uvádí, jsou zejména informace o obecné situaci v zemi původu a, je-li to nutné, i o situaci v tranzitních zemích získané z různých zdrojů, jako je např. UNHCR (čl. 7 odst. 2 písm. b)).

Pořizování překladů dokumentů relevantních pro řízení není směrnicí samostatně upraveno a čl. 7 odst. 4 tak tuto problematiku ponechává plně na vnitrostátní úpravě členských států.

Pokud jde o způsob sběru informací a důkazních prostředků v jednotlivých případech, nesmí členské státy přímo odhalit možným původcům persekuce fakt, že byla podána žádost o azyl a kým byla podána a

požadovat od těchto možných původců persekuce jakékoliv informace, které by mohly vést k tomu, že jimi bude žadatel identifikován, v důsledku čehož by byli ohroženi jak žadatel a osoby jemu blízké, tak případně i jeho příbuzní, kteří se stále nacházejí v zemi původu žadatele (čl. 22).

Je třeba rovněž poznamenat, že přepracovaný návrh Komise COM(2002)326 obsahoval ještě ustanovení čl. 16, které bylo z návrhu Rady vypuštěno. V tomto ustanovení byly obecně stanoveny požadavky na dokazování a na hodnocení důkazů (zejména bylo určeno, kdy mají členské státy považovat žadatelovu povinnost uvést všechny relevantní skutečnosti a důkazy za splněnou, a dále určena kritéria pro uplatnění tzv. výhody pochybnosti⁶⁴). Toto ustanovení tedy omezovalo volnost jednotlivých členských států v provádění a hodnocení důkazů ve prospěch jednotné aplikace některých institutů azylového práva.

G. Zpětvzetí žádosti a postup v případě kvalifikované nečinnosti žadatele (předpokládané zpětvzetí žádosti)

Zvláštní postup v těchto případech je upraven v čl. 19 a 20 návrhu směrnice. Výslovného zpětvzetí žádosti se týká čl. 19. V něm je stanoveno, že i v případě zpětvzetí žádosti o azyl musí orgán příslušný pro rozhodnutí rozhodnout, ať již tak, že řízení zastaví, či tak, že žádost zamítne. Členské státy však mohou stanovit, že orgán příslušný pro rozhodnutí může zastavit řízení, aniž by o tom vydal rozhodnutí. V takovém případě je nutné, aby o zastavení řízení byla učiněna poznámka do spisu.

Čl. 20 se naproti tomu týká tzv. předpokládaného či implicitního zpětvzetí žádosti⁶⁵ a upuštění od žádosti. Je zde stanoveno, že jsou-li dány rozumné důvody domnívat se, že žadatel svou žádost o azyl vzal zpět, nebo od ní upustil, je nutné, aby o tom orgán příslušný pro vydání rozhodnutí rozhodl, ať už tak, že žádost zamítne, či tak, že řízení zastaví. Důvody, pro které mohou členské státy předpokládat, že žadatel vzal svou žádost zpět, či od ní upustil, jsou zejména tyto:

⁶⁴ „benefit of the doubt“; uplatnění tohoto institutu předpokládá i Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků v bodech 203 a 204. Uvedené ustanovení čl. 16 směrnice v podstatě odpovídalo požadavkům, které pro uplatnění tohoto institutu navrhuje UNHCR ve zmiňované Příručce.

⁶⁵ „implicit withdrawal“

- žadatel nereagoval na požadavek a neposkytl informace podstatné pro jeho žádost podle čl. 4 směrnice č. 2004/83/ES (tzv. kvalifikační směrnice)⁶⁶

- žadatel se nedostavil k osobnímu pohovoru, to ovšem neplatí v případě, že žadatel v přiměřené lhůtě prokáže, že nesplnění této povinnosti bylo způsobeno okolnostmi mimo jeho kontrolu,

- aniž by kontaktoval příslušné orgány, žadatel uprchl nebo bez svolení opustil místo, kde žil, či byl držen, nebo

- žadatel v přiměřené době nesplnil své oznamovací povinnosti⁶⁷.

Členské státy jsou však povinny zajistit, aby žadatel, který se znovu obrátí na orgány členského státu poté, co bylo vydáno rozhodnutí o zastavení řízení, byl oprávněn požadovat znovuotevření řízení o své žádosti. Tato žádost však může být podrobena řízení podle čl. 33 a 34 (tzv. předběžné řízení o opětovné žádosti), nadto členské státy mohou stanovit časové limity, po jejichž uplynutí řízení o žádosti o azyl znovu otevřeno být nemůže. Jako určité korektivum však směrnice stanoví členským státům povinnost zajistit, že s osobou, jejíž řízení bylo na základě čl. 20 směrnice zastaveno, nebo jejíž žádost byla zamítnuta, nebude jednáno v rozporu se zásadou non refoulement (čl. 33 Ženevské úmluvy).

K těmto ustanovením je třeba poznamenat, že jako jedny z mála nedoznaly oproti přepracovanému návrhu Komise (COM(2002)326) téměř žádných změn. Není však zcela jasné, z jakého důvodu je členským státům v případech jak výslovného, tak předpokládaného zpětvzetí žádosti dávana možnost žádost zamítnout (tj. rozhodnout ve věci), když mnohem případnějším procesním postupem v takovém případě je zastavení řízení⁶⁸.

H. Role a postavení UNHCR

Členské státy jsou dle čl. 21 návrhu směrnice povinny umožnit UNHCR (nebo jakékoliv organizaci jednající na území daného členského

⁶⁶ 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

⁶⁷ „reporting duties“

⁶⁸ Stejně ECRE v Comments from ECRE on the Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status ze dne 5. března 2003, v komentáři k čl. 19 a 20.

státu jménem UNHCR, pro něž platí, pokud jde o práva z tohoto článku, totéž co pro UNHCR) přístup k žadatelům o azyl, včetně těch, kteří jsou zadržováni nebo se nacházejí v tranzitních zónách mezinárodních letišť a přístavů. Dále jsou povinny umožnit UNHCR přístup k informacím o jednotlivých žádostech, průběhu řízení a přijatých rozhodnutích, pokud s tím žadatel o azyl souhlasí. V neposlední řadě jsou členské státy povinny také umožnit UNHCR předkládat, při výkonu jeho povinnosti dozírat na provádění ustanovení Ženevské úmluvy podle jejího čl. 35, stanoviska týkající se jednotlivých žádostí o azyl příslušným orgánům v jakémkoliv stádiu řízení.

I. Délka řízení v prvním stupni

Pokud jde o časové limity, které návrh směrnice stanoví, jsou obsaženy v čl. 23. Nejprve návrh stanoví obecné pravidlo, že prvoinstanční řízení by mělo být ukončeno (tj. rozhodnutí vydáno) bez zbytečného odkladu. Pokud však rozhodnutí není vydáno do šesti měsíců od podání žádosti, musí být buď žadatel informován o zpoždění, nebo mu musí být na jeho žádost podána informace o tom, kdy orgán příslušný pro rozhodnutí zamýšlí rozhodnutí vydat. Tato informace však nemá být pro tento orgán nikterak závazná, především jej její podání nezavazuje k vydání rozhodnutí v této lhůtě.

Návrh směrnice výslovně stanoví, že je ponecháno plně na vůli členských států, která řízení budou případně urychlována nebo projednání kterých řízení bude upřednostňováno, samozřejmě pouze za předpokladu dodržení základních principů a záruk obsažených v návrhu směrnice. Je proto možné, aby členské státy určily, že přednostně budou projednávány např. žádosti, které se jeví jako odůvodněné. Demonstrativně je stanoven výčet patnácti případů, které jsou v členských státech vesměs již dnes považovány za hodné projednání ve zrychleném řízení. Jde např. o podání opakované žádosti, aniž by žadatel uvedl nové skutečnosti vztahující se k situaci v zemi jeho původu, uvedení příslušných orgánů žadatelem v omyl tím, že žadatel poskytl falešné informace či dokumenty týkající se jeho identity nebo národnosti, přišel-li žadatel z tzv. bezpečné země původu, či

třetí bezpečné země, atp. Zde je třeba poznamenat, že návrh směrnice podmiňuje urychlení řízení zachováním základních principů a zásad stanovených v hlavě druhé návrhu.

J. Rozhodnutí

Požadavky na obsah rozhodnutí prvoinstančního orgánu jsou obsaženy v čl. 7 a 8 návrhu směrnice. V čl. 7 jsou upraveny náležitosti materiální povahy, v čl. 8 pak náležitosti formální.

Rozhodnutí může být vydáno až po řádném prošetření žádosti. Za tímto účelem jsou členské státy povinny zajistit, aby rozhodnutí byla přijímána individuálně, objektivně a nestraně, na základě aktuálních podkladů získaných z různých zdrojů osobami, které mají dostatečné znalosti v oblasti standardů relevantních pro oblast azylu a uprchlického práva (čl. 7 odst. 2).

Pokud jde o formální náležitosti rozhodnutí, jsou členské státy především povinny zajistit, aby rozhodnutí o žádosti o azyl bylo vyhotoveno v písemné podobě (čl. 8 odst. 1).

V podstatě ve všech případech negativního rozhodnutí stanoví návrh směrnice povinnost toto rozhodnutí odůvodnit jak po stránce skutkové, tak po stránce právní a informovat (poučít) žadatele o možnosti negativní rozhodnutí zvrátit. Výjimku tvoří rozhodnutí, kterým je sice žádost o azyl zamítna, ale zároveň je žadateli poskytováno postavení, které mu zajišťuje stejná práva a výhody podle práva daného státu a práva ES, jako status uprchlíka. V takovémto případě není třeba rozhodnutí odůvodňovat, nicméně důvody pro neudělení azylu musí být uvedeny ve spise a žadatel musí mít, na vlastní žádost, k tomuto spisu přístup. Stejně tak není nutné poučovat žadatele o možnosti zvrátit negativní rozhodnutí, pokud byl již v tomto směru informován v dřívějším stádiu řízení. Toto je, dle mého názoru, poněkud pochybné ustanovení, které může vést až k negaci smyslu poučovací povinnosti. Je totiž podstatné, aby se žadatel dozvěděl potřebné informace ve stádiu, kdy je může uplatnit. Poučení o možnosti zvrátit negativní rozhodnutí poskytnuté např. na počátku řízení postrádá smysl, neboť po skončení řízení

v první instanci (jež může trvat i velmi dlouho) si žadatel tyto informace již nemusí pamatovat.

Pokud jde o žádosti podané za osoby blízké a v ostatních případech, kdy jsou žádosti založeny na stejných důvodech, mohou členské státy vydat o všech těchto žádostech jedno společné rozhodnutí.

Výjimku z náležitostí rozhodnutí stanovených v čl. 8 tvoří rovněž pochybné ustanovení čl. 35A, kde je členským státům stanovena pouze povinnost informovat žadatele o tom, že v jeho případě bylo toto ustanovení aplikováno. V této spojitosti je třeba si uvědomit i skutečnost, že čl. 24 směrnice umožňuje, v případě řízení podle tohoto ustanovení, členským státům stanovit výjimky ze základních principů a záruk obsažených v hlavě II, tedy mj. i z výše uvedených požadavků čl. 8. O řízení podle tohoto článku bude blíže pojednáno dále.

Návrh směrnice obsahuje i některá hmotněprávní ustanovení týkající se rozhodnutí. V čl. 25 stanoví výčet případů, kdy členské státy mohou určitou žádost považovat za nepřipustnou. Vedle žádostí, k jejichž projednání je podle nařízení Rady 343/2003⁶⁹ příslušný jiný členský stát, to mohou být i žádosti žadatelů, jimž byl již azyl udělen v jiném členském státě nebo v jiné třetí zemi, případy, kdy nečlenský stát je pro žadatele považován za třetí bezpečnou zemi podle čl. 27, a dále tehdy, je-li žadatel oprávněn pobývat v členském státě z jiného důvodu, v jehož důsledku je mu zajištěn status srovnatelný s postavením uprchlíka nebo který jej alespoň chrání před refoulement, v případě, že žadatel podal identickou žádost poté, co bylo o jeho předchozí žádosti rozhodnuto, nebo podala-li osoba, za níž již byla žádost podána jako za osobu blízkou, sama žádost, v níž neuvádí žádné důvody, které by odůvodňovaly projednání této samostatné žádosti. Návrh směrnice zná i kategorii žádostí neodůvodněných, které se dále dělí na „prostě“ neodůvodněné a „zjevně“ neodůvodněné. „Prostě“ neodůvodněné jsou všechny žádosti, kdy žadatel nespĺňuje kritéria pro přiznání postavení uprchlíka (tj. všechny žádosti, které jsou zamítnuty), naproti tomu „zjevně“ neodůvodněné jsou ty žádosti, které spadají pod některou z kategorií uvedených v čl. 23 odst. 4 návrhu směrnice (jde o oněch 15 případů, kdy je

⁶⁹ Nařízení Rady č. 343/2003 ze dne 18. února 2003 stanovující kritéria a mechanismy pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané občanem třetího státu v jednom z členských států

členským státům dána možnost řízení o nich upřednostnit, či je projednat v tzv. zrychleném řízení, jak byly uvedeny výše v oddílu pojednávajícím o délce řízení).

Je třeba též uvést, že návrh směrnice obsahuje i vymezení některých hmotněprávních pojmů, které blíže souvisí s obsahem rozhodnutí. Jde o pojmy země prvního azylu (čl. 26), třetí bezpečná země (čl. 27 a 35A) a bezpečná země původu (čl. 30, 30A a 30B). Jejich obsahem se však v této práci nebudu zabývat, neboť přesahují rámec jejího procesněprávního zadání.

K. Zvláštní druhy řízení v prvním stupni

Návrh směrnice umožňuje členským státům zavést tři druhy řízení, v jejichž rámci nemusí dodržovat základní principy a záruky stanovené v hlavě II návrhu směrnice (čl. 24 návrhu). Jedná se o předběžné řízení, jehož předmětem je otázka přípustnosti opětovné žádosti (čl. 33, 33A a 34, tj. oddíl 4 hlavy III); řízení o povolení vstupu cizince na území členského státu, pokud požádal o azyl na hranicích nebo v tranzitních zónách (čl. 35, tj. oddíl 5 hlavy III) a řízení o žádosti žadatele přicházejícího na území členského státu z třetí bezpečné země (čl. 23 odst. 4 písm. c) a 35A).

K.1 Řízení o přípustnosti opětovné žádosti

Cílem tohoto řízení je jakési předběžné posouzení, zda je určitá žádost přípustná a zda bude „přijata“ do vlastního řízení a meritorně posuzována, tj. zda bude v řádném řízení umožněno zodpovězení otázky, zda určitá osoba je, či není uprchlíkem. Řízení podle oddílu 4 se může vztahovat na případy podání opětovné žádosti

- poté, co bylo o předchozí žádosti rozhodnuto (je na uvážení členských států, zda za toto rozhodnutí budou považovat již rozhodnutí v první instanci nebo až rozhodnutí konečné),
- poté, co byla předchozí žádost vzata zpět podle čl. 19 a 20 návrhu směrnice (tj. jak v případech výslovného, tak předpokládaného zpětvzetí žádosti),

- dále je dána těm členským státům, které umožňují podání žádosti za osobu žadateli blízkou (i dospělou) podle čl. 5 odst. 3 návrhu směrnice, možnost aplikovat toto řízení o přípustnosti žádosti pokud jde o otázku, zda jsou zde dány okolnosti odůvodňující podání samostatné žádosti takovou osobou,

- v neposlední řadě Radou vložený čl. 33A umožňuje členským státům aplikovat toto předběžné řízení i na případy opožděně podaných žádostí, pokud se žadatel buď úmyslně nebo z hrubé nedbalosti nedostavil do přijímacího střediska či k příslušnému orgánu v určeném čase. To jest v případě, kdy žadatel sice kupř. na hranicích řádně projeví svůj úmysl žádat v daném členském státě o azyl, ale již se nedostaví bez zbytečného odkladu (či v jiné určené lhůtě) do přijímacího střediska k podání žádosti a tuto žádost podá později. Alespoň tak se domnívám, že si lze čl. 33A vyložit. Jeho text je totiž dosti nejasný.

V předběžném řízení je tedy posuzováno, zda se po skončení předchozího řízení objevily nebo byly žadatelem uvedeny nové skutečnosti a důkazy vztahující se k otázce, zda je či není uprchlíkem, popř. k otázce, zda je dán důvod pro podání samostatné žádosti osobou, za níž již byla žádost podána. Pokud jsou v předběžném řízení zjištěny skutečnosti podstatně zvyšující pravděpodobnost, že žadatel bude shledán uprchlíkem, měla by být předběžně projednaná žádost přijata do řádného (meritorního) řízení. Návrh směrnice však dává členským státům možnost stanovit si ve svém právním řádu i jiné důvody, pro které bude možno opětovně žádosti posuzovat meritorně. Nicméně, s výjimkou případu žádosti podané osobou, za níž již byla žádost podána, mohou členské státy přijmout opětovnou žádost k meritornímu řízení pouze v případě, že žadatel bez své viny nemohl rozhodné skutečnosti uplatnit v předchozím řízení, zejména v rámci řízení o opravném prostředku.

Pokud jde o procesní práva a povinnosti žadatele v předběžném řízení, jsou upraveny v čl. 34 návrhu směrnice. Zde je stanoveno, že žadatel musí mít především zajištěna práva podle čl. 9 odst. 1, tj. musí být v jazyce, o kterém lze rozumně předpokládat, že mu rozumí, informován o svých procesních právech a povinnostech; musí mu být poskytnuty služby tlumočnicka, kdykoliv je to nezbytné; nesmí mu být upírán kontakt s UNHCR

a v neposlední řadě musí být v přiměřené době a v jazyce, o kterém lze předpokládat, že mu rozumí, informován o výsledku řízení a o způsobu, jak je možné případně negativní rozhodnutí zvrátit. V odstavci 2 je dána členským státům možnost stanovit pro předběžná řízení určitá pravidla, zejména mohou určit, že břemeno dokazování odůvodněnosti nového řízení bude uloženo žadateli, který navíc může být povinen uvést důkazy a nové skutečnosti v určité lhůtě poté, co se o nich dozví. Předběžné řízení může být vedeno pouze písemně tj. bez osobního pohovoru s účastníkem – žadatelem. Nicméně takto stanovená pravidla nesmějí ve svém důsledku znamenat praktické vyloučení možnosti přístupu žadatele k novému řízení.

K.2 Řízení o povolení vstupu cizince na území členské ho státu pokud požádal o azyl na hranicích nebo v tranzitních zónách (řízení na hranicích)

Řízení na hranicích je upraveno v čl. 35 návrhu směrnice a zahrnuje vlastně dva druhy řízení. Prvním je řízení o žádosti podané na hranicích státu nebo v tranzitních zónách, v jehož rámci je nutné dodržovat základní principy a záruky, tak jak byly popsány výše. Druhý vyplývá z odstavce druhého uvedeného článku, který dává členským státům, pokud podle jejich právních řádů neexistuje řízení podle věty předchozí, možnost ponechat si řízení již existující, ve kterém není nutno dodržovat uvedené základní principy. Předmětem tohoto řízení je pak rozhodnutí o povolení či nepovolení vstupu žadatele na území daného státu. Obě řízení mají tedy společné pouze to, že se mají vztahovat na osoby, které podají svou žádost o azyl na hranicích či v tranzitních zónách mezinárodních letišť či přístavů.

Druhý typ řízení (řízení o povolení vstupu) se má podle navrhovaného bodu preambule směrnice vztahovat především na ty cizince, kteří nesplňují podmínky pro vstup na území daného členského státu. K tomu nelze než poznamenat, že málokterý uprchlík přichází do země, kde hledá ochranu, vybaven všemi potřebnými dokumenty, jako jsou především potřebná víza, ale často i pas, atp. Žadateli musí být umožněno alespoň po dobu prvoinstančního řízení pobývat na hranicích daného státu. Pokud jde o procesní práva a záruky takových žadatelů, klade směrnice v čl. 35 odst. 3 laťku relativně nízko. Žadatel má právo být v jazyce, o kterém lze

předpokládat, že mu rozumí, informován o svých procesních právech a povinnostech a o důsledcích jejich nedodržení; na poskytnutí služeb tlumočnicka (je-li to nutné) a na osobní pohovor, jakož i právo mít možnost konzultovat právního poradce. Nezletilci bez doprovodu musí být za podmínek stanovených v čl. 15 ustanoven opatrovník. Je-li žádost o vstup na území daného členského státu zamítnuta, je nezbytné, aby toto rozhodnutí bylo řádně odůvodněno.

Lhůta pro vydání rozhodnutí v řízení o povolení vstupu nesmí být delší než 4 týdny (v návrhu směrnice COM(2002)326 byla stanovena lhůta nejvýše 2 týdny). Po jejím marném uplynutí musí být žadateli umožněn vstup na území členského státu a projednání jeho žádosti v řádném řízení. K tomu je třeba poznamenat, že z textu směrnice není přímo zřejmé, zda se lhůta pro vydání rozhodnutí vztahuje na rozhodnutí v první instanci nebo i na rozhodnutí konečné. Z celkového kontextu ustanovení lze však usuzovat, že se lhůta patrně týká rozhodnutí prvoinstančního.

Smyslem řízení o povolení vstupu je, dle mého názoru, pouze jakési „předtřídění“ žádostí a žadatelů. Má-li totiž stát dostát svých závazků z mezinárodního práva (závazek dodržovat zásadu non refoulement a poskytovat uprchlíkovi postavení podle Ženevské úmluvy, závazek nenavrátit cizince do státu, kde by mu hrozilo mučení, nebo jiné nelidské či ponižující zacházení nebo trest podle čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách, ad.), musí i v tomto řízení prostřednictvím věcného posouzení tvrzení takového cizince zjistit, zda cizinec může být uprchlíkem. Nevpuštění na území členského státu se rovná zamítnutí žádosti o azyl. Z tohoto důvodu považuji omezení procesních práv žadatele v takovém řízení za neopodstatnitelné.

K.3 Řízení o žádosti žadatele přicházejícího na území členského státu z třetí bezpečné země

Zvláštním druhem řízení podle návrhu směrnice je rovněž řízení upravené v čl. 35A. Toto ustanovení, jak již z jeho označení vyplývá, bylo do návrhu zařazeno až rozhodnutím Rady, tj. chybělo jak v původním návrhu Komise COM(2000) 578, tak v návrhu COM(2002)326. Článek 35A odst. 1

uvádí, že: „Členské státy mohou stanovit, v případech, kdy příslušné orgány zjistí, že žadatel o azyl se pokouší vstoupit nebo vstoupil nelegálně na území tohoto členského státu z třetí bezpečné země podle odstavce 2, že jeho žádost a bezpečnost žadatele v jeho konkrétní situaci, jak je uvedeno v hlavě II, nebude zkoumána vůbec nebo nebude zkoumána plně.⁷⁰“ V ustanovení odstavce 2 jsou pak určeny náležitosti, které má třetí země splňovat k tomu, aby mohla být považována za bezpečnou (pro tento druh řízení je tedy pojem třetí bezpečná země vymezen odlišně od pojetí uvedeného v čl. 27 a 30). Jsou jimi kumulativně: ratifikace a dodržování ustanovení Ženevské úmluvy bez geografického omezení, existence zákonem upraveného azylového řízení, ratifikace a dodržování ustanovení Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách a v neposlední řadě označení určité země za „třetí bezpečnou zemi“ rozhodnutím Rady⁷¹. Předpokládá se zde tedy vznik společného seznamu třetích bezpečných zemí⁷². Do doby jeho vzniku mohou členské státy užívat toto ustanovení již tehdy, pokud určitá země splňuje první tři z uvedených kritérií.

Konkrétní způsob uplatnění uvedeného řízení je ponechán na úvaze členských států, návrh směrnice pouze připomíná princip non refoulement obsažený v Ženevské úmluvě.

Pokud jde o procesní práva žadatelů v takovémto řízení, čl. 24 odst. 2 uvádí, že členské státy pro ně mohou stanovit výjimky ze základních principů a záruk podle hlavy II návrhu. V čl. 35A jsou účastníkům řízení dána pouze dvě elementární práva, a sice být v případě přijetí rozhodnutí založeného čistě na čl. 35A o tomto faktu informován a být při navrácení do třetí bezpečné země vybaven dokumentem, který by v jazyce této země informoval příslušné orgány o skutečnosti, že žádost žadatele nebyla v členském státě meritorně posuzována. V případě, že by třetí bezpečná země odmítla žadatele přijmout, je členský stát povinen přijmout žadatele zpět a

⁷⁰ „Member States may provide that no, or no full, examination of the asylum application and of the safety of the applicant in his/her particular circumstances as described in Chapter II takes place in cases where a competent authority has established, on the basis of the facts, that the applicant for asylum is seeking to enter or has entered illegally into his territory from a safe third country according to paragraph 2.“

⁷¹ Pro tento případ použití formálních kritérií pro klasifikaci určité třetí země jako bezpečné se vžil pojem „třetí super bezpečná země“ („third super safe country“).

⁷² Návrh směrnice počítá se vznikem obdobného společného seznamu i v případě bezpečných zemí původu (čl. 30).

zajistit posouzení jeho žádosti v řádném řízení. Proti rozhodnutí vydanému v řízení podle čl. 35A musí být přípustný opravný prostředek.

Rozdíl mezi zvláštním řízením podle čl. 35A a zrychleným řízením o žádosti podle čl. 23 odst. 4 písm. c) (zrychlené řízení za použití konceptu třetí bezpečné země, jak je vymezen v čl. 27 a 30) je především ten, že v řízení podle čl. 35A je v podstatě na libovůli členských států, jaká procesní práva či povinnosti, s výjimkou dvojice práv uvedené výše, žadateli přiznají (jak již bylo uvedeno, nejsou v tomto ohledu vázány ani minimálními standardy stanovenými v hlavě II návrhu směrnice).

Domnívám se, že jediným účelem zařazení nového druhu řízení podle čl. 35A je vytlačit co nejvíce žadatelů z území EU. To ovšem příliš nesvědčí o snaze o mezinárodní spolupráci, která by měla zamezit tomu, aby se udělování azylu stalo pro některé země příliš velkým břemenem⁷³, jako spíše o koordinované snaze členských států EU vytlačit alespoň část žadatelů o azyl ze svého území, ať již pod záminkou, že přicházejí z třetí bezpečné země, nebo pod záminkou, že nesplňují podmínky pro vstup na území daného státu.

Bez významu není ani skutečnost, že v případě řízení podle 35A, stejně jako v případě řízení o povolení vstupu, jak již bylo uvedeno výše v oddílu 1.a, používá návrh směrnice pojem „příslušný orgán“, nikoliv „orgán příslušný pro rozhodnutí“. Návrh směrnice tak umožňuje, aby o podaných žádostech rozhodovaly různé orgány v různých řízeních. To dle mého názoru ohrožuje pozici žadatele. Je totiž v zájmu žadatelů a koneckonců i členského státu, aby bylo řádně zjištěno, zda určitá osoba uprchlíkem je, či není. K tomu se ovšem nejlépe hodí jeden centrální orgán rozhodující o všech žádostech o azyl, který disponuje potřebným vybavením, informacemi a dostatečně školeným a s uprchlickou problematikou obeznámeným personálem⁷⁴. Není podle mého názoru vhodné, aby žádosti byly posuzovány orgány, které mimo tuto azylovou kompetenci mají ještě celou řadu dalších (např. cizineckou a pohraniční policii). Návrh směrnice sice stanoví požadavek zajistit u jednotlivých úředních osob potřebné znalosti či trénink,

⁷³ Bod 4 Preambule Ženevské úmluvy – „Vysoké smluvní strany majíce na zřeteli, ... že udělení azylu by mohlo klást nepřiměřeně těžká břemena některým zemím a že uspokojivého řešení problému, jehož mezinárodní rozsah a povahu Spojené národy uznaly, nemůže být tudíž dosaženo bez mezinárodní spolupráce, ... se dohodly na následujícím: ...“

⁷⁴ Existenci centrálního specializovaného orgánu doporučuje rovněž UNHCR ve své Příručce k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, z ledna 1992, str. 65.

to ale nemůže zajistit stejnou úroveň znalostí, jaké mají úředníci centrálního specializovaného orgánu. Tříštění kompetencí taktéž nepříspěvá k jednotnosti posuzování obdobných případů.

L. Řízení o odnětí statusu uprchlíka

Důvody pro zahájení řízení o odnětí statusu uprchlíka jsou velmi obecně uvedeny v čl. 36 návrhu směrnice. Řízení je možno zahájit, pokud se objevily nové podstatné skutečnosti nebo závěry naznačující, že jsou dány důvody znovu uvážit platnost statusu uprchlíka.

Požadavky na úpravu tohoto řízení jsou stanoveny v čl. 37. Členské státy jsou povinny účastníkovi řízení (tj. osobě, které je status uprchlíka odnímán) poskytnout tato základní procesní práva: být příslušným orgánem písemně informován o zahájení řízení a o jeho důvodech a mít možnost předložit důvody pro zachování statusu uprchlíka (a to buď v osobním pohovoru nebo v písemném podání).

Příslušný orgán by měl rozhodovat na základě přesných a aktuálních informací o situaci v zemi původu účastníka řízení, které si opatřil z různých zdrojů (např. UNHCR), nikoliv však od původců persekuce způsobem, který by mohl vést k jejich přímému informování o skutečnosti, že určitá osoba požívá v členském státě status uprchlíka a že tento status má být přezkoumáván.

Pokud jde o právo účastníka na právní pomoc v řízení, je stanoveno, že po vydání prvoinstančního rozhodnutí, kterým je status uprchlíka odňat, má účastník řízení nárok na bezplatnou právní pomoc za podmínek stanovených v čl. 13 odst. 3 (k tomuto ustanovení viz výše). Zástupce účastníka by měl mít přístup k informacím ze spisu, které podléhají přezkumu v rámci řízení o opravném prostředku. Stejně tak se na řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o odnětí statusu uprchlíka vztahuje ustanovení čl. 21 – role a postavení UNHCR.

Rozhodnutí musí být vydáno v písemné formě, musí být řádně odůvodněno a musí obsahovat poučení o možnosti rozhodnutí zvrátit.

Členské státy mohou navíc stanovit, že status uprchlíka zaniká ze zákona, pokud nastane některá ze situací uvedených v čl. 11 odst. 1 písm.

a), b), c) nebo d) směrnice 2004/83/ES (jde o důvody uvedené v Ženevské úmluvě v tzv. cesační klausuli – čl. 1 C body 1 až 5) nebo pokud se uprchlík svého statusu jednoznačně vzdá. I v takovém případě je však dle mého názoru na místě provést řízení, jehož předmětem bude prokázání toho, že nastaly výše uvedené skutečnosti, a vydat o tom rozhodnutí (deklaratorní povahy). Situace je tak analogická k situaci uznání statusu uprchlíka, kdy je výsledkem řízení rovněž rozhodnutí deklaratorní.

Ustanovení o odnětí statusu uprchlíka byly v obou verzích návrhu směrnice předložených Komisí obsaženy v hlavě upravující řízení v prvním stupni, ovšem v podobě pro účastníka řízení mnohem příznivější. Předně bylo stanoveno, že na řízení o odnětí statusu uprchlíka se vztahují všechny základní principy a záruky obsažené v hlavě II, a že jde o řízení řádné (tj. odejmout status uprchlíka nebylo možno ve zrychleném řízení). Nic z toho již v návrhu směrnice, tak jak jej přijala Rada, obsaženo není. Směrnice obsahuje výslovně pouze dvě výše uvedená základní práva účastníka řízení v prvním stupni. Zarážející je dle mého názoru fakt, že účastníku řízení návrh směrnice výslovně přiznává právo na bezplatnou (a obecně jakoukoli) právní pomoc až po vydání prvoinstančního rozhodnutí, totéž platí o právech UNHCR obecně mu přiznaných čl. 21 směrnice (např. právo na přístup k žadateli, právo na informace o průběhu řízení a o přijatém rozhodnutí, atd.).

M. Řízení o opravném prostředku – Právo na účinný opravný prostředek

Členské státy jsou povinny zajistit žadatelům o azyl právo na účinné přezkoumání prvoinstančního rozhodnutí soudem nebo jiným tribunálem. Přezkumu musí podléhat všechny typy rozhodnutí uvedené ve směrnici vydané v prvním stupni, včetně rozhodnutí vydaných ve zvláštních druzích řízení.

Detailní úprava lhůty pro podání opravného prostředku a ostatních pravidel pro uplatnění práva na opravný prostředek je ponechána plně na vnitrostátní úpravě členských států. Členskými státy je rovněž dána možnost stanovit lhůtu pro vydání rozhodnutí o opravném prostředku.

Dle čl. 38 odst. 3 by členské státy měly ve vhodných případech a v souladu se svými mezinárodními závazky, stanovit pravidla, za kterých bude mít podání opravného prostředku odkladný účinek (tj. umožní žadateli pobývat na území členského státu až do konce řízení o opravném prostředku), pravidla pro právní ochranu či jiné ochranné opatření v případě, že podání opravného prostředku odkladný účinek mít nebude, včetně možnosti zavést opravný prostředek použitelný z moci úřední⁷⁵, a v neposlední řadě důvody, pro které může být napadnuto rozhodnutí o nepřipustnosti žádosti podle čl. 25 odst. 2 písm. c) (nečlenský stát je pro žadatele třetí bezpečnou zemí).

Členským státům se dává možnost stanovit ve svém právním řádu fikci, že v případech, kdy je žadateli přiznán status, který mu poskytuje stejná práva a výhody jako status uprchlíka, se za účinný opravný prostředek podle tohoto článku považuje i podání, které soud nebo jiný tribunál odmítne jako nepřipustné z důvodu nedostatku právního zájmu žadatele na pokračování v řízení. Stejně tak mohou členské státy ve svém právním řádu určit případy, kdy bude možno předpokládat, že podaný opravný prostředek byl žadatelem vzat zpět (předpokládané či implicitní zpětvzetí), a také postup, který bude následovat.

Zcela původní návrh Komise COM(2000)578 obsahoval úpravu, která počítala se zavedením třístupňového systému řízení o žádosti. Žadatel tak měl mít možnost odvolat se proti prvoinstančnímu rozhodnutí k orgánu, jehož povahu mohl členský stát volně určit, přičemž rozhodnutí o odvolání mělo být možno dále napadnout u soudu. Pro odpor členských států Komise tento návrh podstatně přepracovala a v návrhu COM(2002)326 již bylo zakotveno pouze pravidlo, že opravný prostředek proti rozhodnutí musí být projednáván soudem; nepostačovalo tedy jeho projednání (správním) tribunálem. Tím nebylo vyloučeno, aby ve druhé instanci rozhodoval správní orgán, pak by ale musel členský stát zajistit, aby rozhodnutí mohlo být přezkoumáno ještě i soudem – jestliže tedy právní řád toho kterého členského státu umožňuje pouze jedno přezkoumání rozhodnutí, měl k němu být příslušný soud. Tato zásada vyplývá z části druhé navrhované

⁷⁵ „ex officio remedy“

Ústavy pro Evropu (viz výše), zejména jejího čl. II-107⁷⁶. V důvodové zprávě k návrhu COM(2002)326 Komise výslovně uvádí, že z tohoto důvodu také nemůže přijmout řešení, které ve svých závěrech uvedla Rada, a sice umožnit odvolání pouze k jakémusi kvazisoudnímu orgánu. V návrhu Komise bylo také výslovně uvedeno, že bez ohledu na typ řízení, které proběhlo v první instanci (řádné x zrychlené), musí mít soud vždy možnost přezkoumávat rozhodnutí jak po stránce skutkové, tak po stránce právní. Pokud jde o odkladný účinek odvolání, byl v návrzích Komise stanoven jako zásada. Členským státům však byla dána možnost, aby si ponechaly výjimky, kdy odvolání odkladný účinek mít nebude, jestliže existovaly v jejich právních řádech ke dni přijetí směrnice (v případě přezkumu rozhodnutí vydaného v řádném řízení). V případě přezkumu rozhodnutí vydaného ve zrychleném řízení byly státy dokonce povinny takovéto výjimky stanovit (arg. použitými slovy „členské státy stanoví“, nikoliv „členské státy mohou stanovit“⁷⁷). Pokud by členské státy využily možnosti vyloučit odkladný účinek odvolání přímo právní úpravou, musely by zajistit, aby odvolací soud mohl v konkrétním případě (ať již na návrh nebo ex offo) opravnému prostředku odkladný účinek přiznat. Do doby vydání výše uvedeného rozhodnutí soudu nesměl být žadatel vyhoštěn. Z tohoto pravidla návrh umožňoval výjimky. V případě přezkumu rozhodnutí vydaného v řádném řízení takovou výjimkou mohlo být pouze (prvoinstanční) rozhodnutí o tom, že vyhoštění je odůvodněno zájmy bezpečnosti státu nebo veřejným zájmem. V případě řízení o rozhodnutí vydaném v řízení zrychleném mohly být výjimky dány např. v případě rozhodnutí o nepřipustnosti žádosti; rozhodnutí o tom, že opětná žádost nebude přezkoumávána, a rovněž tehdy, kdy by to vyžadovala národní bezpečnost či veřejný pořádek.

Proti vyloučení odkladného účinku opravného prostředku v některých případech a proti možnosti členských států vyhostit žadatele dříve, než

⁷⁶ Čl. II-107 zní:

„II-107

Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces

Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má 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 tomu, aby jim byl zajištěn skutečný přístup ke spravedlnosti.“

⁷⁷ Viz čl. 40 odst. 1 návrhu Komise COM(2002)326

příslušný soud rozhodl o tom, zda bude oprávněmu prostředku odkladný účinek přiznán, či nikoliv, protestovali v připomínkovém řízení jak ECRE, tak UNHCR. Obě tyto organizace poukazyvaly především na to, že aplikace tohoto ustanovení může vést k přímému porušení zásady non refoulement. Také základní požadavky pro řízení, tak jak byly přijaty Výkonným výborem Programu Vysokého komisaře na jeho 28. zasedání v říjnu 1977 ve znění dodatku přijatého Valným shromážděním na jeho 32. zasedání, požadují, aby žadatel měl možnost zůstat v zemi až do vyřízení jeho odvolání⁷⁸. V této otázce je rovněž třeba zmínit odlišné stanovisko 9 soudců Evropského soudu pro lidská práva přijaté k případu Cruz Varas a spol.⁷⁹ Tito soudci se shodli na tom, že: „Ochrana poskytovaná Úmluvou by postrádala smysl, pokud by stát byl oprávněn vyhostit nebo vydat osobu bez jakékoliv předchozí možnosti vyjasnění následků takového vyhoštění. Soud opakovaně zdůrazňoval, že cíl a účel Úmluvy jako nástroje ochrany jednotlivých osob vyžaduje, aby její ustanovení byla vykládána a aplikována způsobem, který zajistí, že záruky v nich obsažené budou skutečné a účinné.“. Domnívám se, že s tímto závěrem se lze jednak plně ztotožnit a jednak jej lze vztáhnout i na vnitrostátní zákonodárství v tom smyslu, že není možné paušálně určit okruhy případů, či dokonce typy řízení, u kterých nebude při nedostatku odkladného účinku odvolání ani vyčkáno výsledku posouzení otázky, zda vyhoštění nebude mít za následek vystavení žadatele pronásledování podle Ženevské úmluvy, popř. mučení či podrobení jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu podle čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech, tak jak je to navrhováno v případě přezkumu rozhodnutí vydaných ve zrychleném řízení.

⁷⁸ Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, doplněné vydání, Ženeva, 1992, str. 66, bod 192 (vii)

⁷⁹ Předmětem řízení byla stížnost chilského občana a jeho rodinných příslušníků, kteří ve Švédsku neúspěšně žádali o azyl. Pan Cruz Varas byl vyhoštěn do Chile jen den poté, co předložil stížnost Evropské komisi pro lidská práva a jen několik hodin poté, co tato komise požádala Švédské království, aby nevyhošťovalo stěžovatele do země původu do doby, než bude o stížnosti rozhodnuto. Předmětem řízení bylo porušení čl. 3, čl. 8 a čl. 25 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách. Článek 3 obsahuje zákaz mučení, čl. 8 právo na respektování rodinného a soukromého života a čl. 25 obsahoval zákaz jakýmkoliv způsobem bránit účinnému výkonu práva podat stížnost k Evropské komisi pro lidská práva. Porušení Úmluvy nebylo soudem shledáno ani v jednom z těchto případů, i když rozhodování o porušení čl. 25 bylo velmi těsné (10:9). Nicméně Evropský soud pro lidská práva potvrdil i v tomto případě své dřívější rozhodnutí ve věci Soering, kde konstatoval, že vyhoštění může znamenat porušení Úmluvy.

ÚPRAVA ŘÍZENÍ VE VĚCECH AZYLU V ČESKÉ REPUBLICCE

I. Stručná historie uprchlického a azylového práva po r. 1989

Po r. 1989 byla problematika poskytování ochrany cizincům upravena zákonem č. 498/1990 Sb., o uprchlících, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 1991. Úprava uprchlické problematiky, kterou poskytoval tento zákon, byla značně kusá, zákon obsahoval pouze 25 paragrafů, a nebyla bez komplikací. Zákonu bylo zvláště vytýkáno, že stanovoval cizincům povinnost projevit svůj úmysl požádat v ČR o přiznání postavení uprchlíka již při překračování hranic (toto ustanovení bylo sice částečně prolomeno jiným ustanovením zákona, kde se uprchlíkovi dávala možnost požádat o přiznání statusu i později, ale tato možnost byla limitována požadavkem „objektivních důvodů“ pro nepodání žádosti již na hranicích; co se rozumí „objektivními důvody“, nebylo nikde specifikováno). Poté, co cizinec takto projevil svůj úmysl, byl povinen se neprodleně dopravit do určeného uprchlického tábora, případně tam byl dopraven Policií ČR. Řízení o přiznání postavení uprchlíka však bylo zahájeno až podáním písemné žádosti (na tiskopise, jehož vzor byl přílohou zákona). Tuto žádost byl cizinec povinen podat do 24 hodin po příjezdu do uprchlického tábora. Sankcí za nedodržení této podmínky či jiných podmínek stanovených bylo to, že na pobyt cizince na území ČR se nadále pohlíželo optikou obecných předpisů o cizincích. Tato ustanovení byla z celkem zřejmých důvodů často kritizována pro svůj rozpor se Ženevskou úmluvou, zvláště pak s čl. 33 obsahujícím zásadu non refoulement.

Orgánem příslušným k provedení řízení v prvním stupni bylo Ministerstvo vnitra, v praxi však bylo vedením řízení pověřeno Ředitelství cizinecké a pohraniční policie. Ve druhém stupni rozhodoval o podaném rozkladu ministr vnitra na základě doporučení jím ustavené zvláštní (rozkladové) komise, jejímiž členy byli i pracovníci Odboru pro uprchlíky Ministerstva vnitra.

Lhůta pro vydání rozhodnutí činila 90 dní. Pokud však byla žádost shledána jako zřejmě neodůvodněná, rozhodnutí o ní muselo být vydáno ve

lhůtě sedmidenní. Žádost byla shledána zjevně neodůvodněnou, pokud žadatel neposkytoval spolupráci pro zjištění své totožnosti, zvláště pak státního občanství, žadatel byl občanem státu, kde mu na základě obecně známých skutečností nehrozí pronásledování, pro které by mu mohlo být přiznáno postavení uprchlíka, Ministerstvu vnitra byly známy důvody, pro které bylo možno postavení uprchlíka odejmout (jde v podstatě o promítnutí čl. 1 C Ženevské konvence – tzv. cesační klausule), nebo pokud žadatel odůvodňoval svou žádost pouze hospodářskou nouzí.

Zákon rovněž obsahoval zvláštní důvody, pro které bylo možno řízení zastavit (zpětvzetí žádosti, neposkytování potřebné součinnosti, úmyslné opakované porušování povinností podle tohoto zákona a smrt žadatele).

Pokud jde o řízení o přezkoumání rozhodnutí platilo, že včas podaný rozklad má vždy odkladný účinek. Lhůta pro podání rozkladu byla 15 dnů, u rozhodnutí, která zamítala žádost jakožto zřejmě neodůvodněnou, však byla lhůta zkrácena na pouhé 3 dny. Rozhodnutí v řízení o rozkladu vydával, jak již bylo uvedeno, ministr vnitra. Proti jeho rozhodnutí bylo možno podat ještě žalobu k Vrchnímu soudu (podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, před jejím zrušením nálezem Ústavního soudu č. 276/2001 Sb.), a to ve lhůtě 30 dní od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí (standardní lhůta stanovená samotným občanským soudním řádem byla dvouměsíční). Vzhledem k tomu, že pro řízení o přiznání statusu uprchlíka platil subsidiárně správní řád, bylo možno podat i návrh na obnovu řízení podle § 62 SŘ, či podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 SŘ.

Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění pozdějších předpisů, byl s účinností od 1. ledna 2000 nahrazen novým předpisem, a sice zákonem č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu) - „ZAz“, který ve znění četných novel platí dosud.

V průběhu své existence zaznamenal ZAz několik zásadních změn. První z nich nastala v roce 2002, kdy zákonem č. 2/2002 Sb. byla z úpravy řízení o udělení azylu (dále jen „řízení o azylu“) vyloučena působnost oddílu 1 části čtvrté SŘ (úprava odvolacího řízení). O opravném prostředku (rozkladu) proti rozhodnutí Ministerstva vnitra tak již nerozhodoval ministr vnitra na

základě doporučení rozkladové komise. Fakt, že prvoinstanční rozhodnutí přezkoumává vedoucí toho ústředního orgánu státní správy, který rozhodnutí vydal, byl často kritizován. Nově tedy podle této úpravy rozhodoval v druhé instanci soud podle § 2571 a násl. občanského soudního řádu v rámci přezkumu nepravomocného rozhodnutí správního orgánu (stalo se tak změnou ustanovení § 32 až 33b ZAz).

Druhá nastala se vstupem v účinnost zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“). Zákon o azylu byl novelou č. 217/2002 Sb. změněn tak, že nově nabývají rozhodnutí ve věcech azylových právní moci již doručením prvoinstančního rozhodnutí a lze proti nim podat žalobu podle hlavy II dílu 1 SŘS (§ 32 ZAz). Nutno dodat, že i pro řízení podle ZAz platí podpůrně obecná úprava správního řízení obsažená v SŘ (§ 9 ZAz).

II. Současná právní úprava – zákon č. 325/1999 Sb., o azylu v platném znění

Jak již bylo uvedeno, použije se pro řízení o udělení azylu subsidiárně obecná úprava správního řízení. Vzhledem k tomu, že 1. 1. 2005 vstupuje v účinnost nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád) budu v následujícím výkladu o řízení odkazovat na SŘ a, bude-li to nutné vzhledem ke změně obsahu právní úpravy, také na zákon č. 500/2004 Sb. (dále jen „nový SŘ“). Samotnému řízení o udělení azylu předchází řízení, které jsem pro účely této práce nazvala řízením o udělení vstupního víza. Jeho úprava je obsažena v hlavě II ZAz. Tato řízení spolu sice souvisí a řízení o azylu navazuje na řízení o udělení vstupního víza, ale jejich úprava je rozdílná. Nejprve tedy krátce pojednám o řízení o udělení vstupního víza.

A. Řízení o udělení vstupního víza

Cizinec, který hodlá v České republice žádat o azyl, musí nejprve projevit tento svůj úmysl před kompetentními orgány a to formou prohlášení o úmyslu požádat o azyl (§ 3 ZAz) (dále jen „prohlášení o azylu“). Toto prohlášení je, jak bude ještě blíže rozvedeno níže, podmínkou pro zahájení

samotného řízení o udělení azylu. K přijetí prohlášení je věcně příslušná⁸⁰ (kompetentní) Policie ČR, v případě prohlášení učiněného na hraničním přechodu, v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, nebo Ministerstvo vnitra, v případě, že je cizinec hospitalizován či vykonává vazbu nebo trest odnětí svobody. Na prohlášení nejsou kladeny žádné zvláštní obsahové nároky a lze jej učinit písemně či ústně do protokolu (§ 3 odst. 2 ZAz). Prohlášení není návrhem ve smyslu § 18 SŘ, jehož dojitím správnímu orgánu by bylo zahájeno řízení o azylu, na jeho základě je však zahájeno řízení o udělení vstupního víza, přičemž na udělení vstupního víza má cizinec za splnění podmínek uvedených v § 3d odst. 1 ZAz právní nárok. Vízum uděluje policie, je platné 30 dnů a opravňuje cizince k pobytu na území ČR po dobu nezbytně nutnou k dostavení se do přijímacího střediska (§ 3d odst. 2 a 3e ZAz). Vstupní vízum se neuděluje cizinci, který projevil svůj úmysl požádat o azyl v tranzitní zóně mezinárodního letiště, nebo cizinci, který je oprávněn k pobytu na území ČR na základě povolení k pobytu podle zák. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v platném znění.

Dle ustanovení § 92b ZAz se na řízení o udělení vstupního víza nevztahuje SŘ. U tohoto ustanovení je třeba se blíže zastavit, neboť vzbuzuje otázku, jakým právním předpisem je tedy toto řízení ovládáno. Obecnou úpravou, kterou se řídí podmínky vstupu cizinců na území České republiky a jeho pobytu na něm, je zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, který obsahuje rovněž procesní odchylky od ustanovení SŘ, ten se však dle svého § 2 odst. 1 nevztahuje na cizince, který požádal Českou republiku o ochranu formou azylu, a azylanta. Zákon o azylu definuje v § 2 odst. 3 žadatele o azyl jako cizince, který požádal Českou republiku o ochranu formou azylu, takový cizinec má postavení žadatele až do doby právní moci rozhodnutí o azylu a, je-li proti tomuto rozhodnutí podána žaloba, která má odkladný účinek, až do doby právní moci rozhodnutí o této žalobě. Žadatelem se však cizinec stává až podáním žádosti o azyl (viz níže), nikoliv již učiněním prohlášením o azylu. Na řízení o udělení vstupního víza by se proto z tohoto hlediska

⁸⁰ Věcná příslušnost vyjadřuje vztah určitého správního orgánu k předmětu daného řízení, a tedy pravomoc (kompetenci) určitého orgánu v dané věci rozhodnout. Vedle této příslušnosti rozlišuje teorie správního práva také příslušnost funkční a místní. Viz Hendrych D. a kol., Správní právo, obecná část, 4. vydání, Praha, C.H. Beck, 2001, str. 220, 221

vztahovala úprava § 169 – 171 zákona č. 326/1999 Sb.

Úprava § 169 – 171 zákona č. 326/1999 Sb. je však pro řízení o udělení vstupního víza z obsahového hlediska prakticky nepoužitelná. Ani koncepce zákona č. 326/1999 Sb. neodpovídá mezinárodním závazkům ČR podle Ženevské úmluvy [např. policie má zásadně právo nepovolit vstup na území osobě která nepředloží doklady podle § 5 písm. a) tohoto zákona, atp.]. Dle mého názoru proto nelze tuto úpravu na řízení o udělení vstupního víza osobám, které učinily prohlášení o azylu, vztáhnout. Řízení o udělení vstupního víza tak ve svém důsledku není zákonem upraveno. Situaci, kdy právní předpis vylučuje SŘ z použití v určitém řízení, ale zároveň nestanoví úpravu jinou, považuje Ústavní soud za porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje každému právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu, a čl. 2 odst. 3 Ústavy (a zároveň čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), který stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon⁸¹.

Na závěr je třeba poznamenat, že v novém SŘ již zákonodárce na případy absence procesní úpravy pamatoval, neboť v § 180 stanovil, že tam, kde se podle dosavadních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují orgány v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle nového SŘ.

⁸¹ Ústavní soud tento názor vyjádřil např. v nálezu Pl. ÚS 21/04, ve kterém judikoval takto: „Názor, dle kterého v případě absence explicitní právní úpravy správního řízení je správní orgán povinen dbát základních zásad správního řízení, přičemž tyto jsou poznatelné nejen z doktríny, nýbrž i aposteriorně z judikatury přezkumných rozhodnutí v soudním řízení správním, vychází z představy nepsané úpravy celého komplexu procesního práva. Tato koncepce je ale rozporná s ústavní maximou, dle níž státní moc lze uplatňovat jen způsobem, který stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). Maxima zákonného podkladu pro výkon státní moci, resp. psaného procesního práva nevyklučuje jeho dotváření judikaturou, příp. rozhodnutími správních orgánů, vylučuje ale ústavní akceptovatelnost absence explicitní zákonné procedurální úpravy v její úplnosti.“

B. Řízení o udělení azylu

B.1 Účastníci řízení, zahájení řízení, žádost a její nepřipustnost a způsobilost k právním úkonům v řízení

Účastníkem řízení o udělení azylu může být pouze žadatel o udělení azylu (§ 20 odst. 1 písm. a) ZAz). Žadatelem pak může být cizinec, který nejprve učinil tzv. prohlášení o úmyslu požádat o azyl (prohlášení o azylu, § 3a ZAz) a poté podal písemnou žádost o udělení azylu podle § 10 odst. 1 ZAz. Zvláštní úpravu obsahuje § 3b ZAz, kde je stanoveno, že cizinec nacházející se v zařízení pro zajištění cizinců je oprávněn učinit prohlášení o azylu ve lhůtě sedmi dnů od doby, kdy byl o tomto svém právu informován policií. Tato sedmidenní lhůta je lhůtou preklusivní a po jejím uplynutí již žádost podat nelze. O tomto následku musí být cizinec policií poučen. Ustanovení § 20 ZAz obsahuje úpravu vymezení účastníků řízení, která je zcela speciální k obecné úpravě účastenství ve správním řízení obsažené v § 14 SŘ, tzn. že obecná úprava správního řádu se v této konkrétní situaci v řízení o azylu neuplatní.

Řízení o azylu se zahajuje podáním žádosti o udělení azylu na předepsaném tiskopise (§ 10 odst. 1 ZAz). Cizinec tak činí na písemnou výzvu Ministerstva vnitra, ve lhůtě a na místě určeném ministerstvem. Období mezi projevem vůle, kterým cizinec prohlašuje svůj úmysl požádat v České republice o azyl, a podáním žádosti na předepsaném tiskopise, se dá označit jako jakési období před zahájením řízení o udělení azylu. Cizinci se na základě prohlášení mění jeho status, získává jistá práva (má za výše uvedených podmínek nárok na udělení vstupního víza) a zákonem jsou mu stanoveny povinnosti (např. povinnost dostavit se do přijímacího střediska). Úprava obsažená v § 10 ZAz je speciální úpravou ve vztahu k obecné úpravě zahájení správního řízení obsažené v § 18 SŘ. Není tedy možné, aby bylo řízení zahájeno např. doručením žádosti na předepsaném tiskopise Ministerstvu vnitra cizincem, který předtím neprojevil svou vůli požádat v ČR o azyl. Takovéto podání by patrně ministerstvo muselo posoudit nikoliv jako žádost, ale právě jako projev vůle učinit prohlášení o úmyslu požádat o azyl (§ 3 ZAz), protože správní orgán je povinen posuzovat podání podle jeho

obsahu - § 19 odst. 2 SŘ. Jak je tedy patrné, je zahájení řízení o udělení azylu, na rozdíl od uvedeného prohlášení, velmi formalizováno, a to jak po stránce obsahové (povinnost vyplnit tiskopis), tak také pokud jde o místo a čas podání žádosti.

V § 10 odst. 3 ZAz je upravena zvláštní lhůta pro opětovné podání žádosti o azyl na území ČR. Podle tohoto ustanovení není cizinec, který již v ČR o azyl žádal, oprávněn podat novou žádost před uplynutím dvou let od právní moci rozhodnutí, kterým bylo předchozí řízení o azylu ukončeno. V případě, že takový cizinec požádal o soudní přezkum rozhodnutí, počíná dvouletá lhůta běžet až od právní moci rozhodnutí soudu. Dvouletá lhůta se neuplatní v případě, že řízení o předchozí žádosti bylo zastaveno, protože žadatel vzal svou žádost zpět, nebo protože mu v průběhu řízení bylo uděleno státní občanství České republiky. V případech zvláštního zřetele hodných, může Ministerstvo vnitra dvouletou lhůtu prominout (§ 10 odst. 4 ZAz). Cílem této úpravy, která byla do ZAz vložena první provedenou novelou zákonem č. 2/2002 Sb., je zamezit podávání opětovných žádostí o azyl okamžitě poté, co je předchozí žádost zamítnuta, s cílem vyhnout se tak povinnosti ukončit pobyt na území ČR. Toto je jistě legitimní zájem, je však třeba poznamenat, že toto ustanovení by nemělo znemožňovat podání opětovné žádosti těm cizincům, kteří se stali uprchlíky až poté, co opustili zemi svého původu a až poté co byla jejich předchozí žádost o azyl zamítnuta, jsou tedy tzv. uprchlíky *sur place*⁸². Výklad podmínky „důvodů zvláštního zřetele hodných“ by měl být co nejširší, neboť restriktivní výklad by mohl v takovýchto případech vést k porušení zásady *non refoulement* (čl. 33 Ženevské úmluvy).

Zákon o azylu upravuje v § 10a situace, kdy je žádost o azyl považována za nepřipustnou. Žádost je dle tohoto ustanovení nepřipustná ve dvou případech, jednak pokud byla podána občanem Evropské unie⁸³, který nesplňuje podmínky stanovené právem Evropských společenství (v poznámce pod čarou je odkazováno na Protokol k SES o poskytování azylu státním příslušníkům členských států EU), jednak je-li k posuzování žádosti o udělení azylu příslušný jiný členský stát EU (v poznámce pod čarou je

⁸² K pojmu uprchlík *sur place* srov. Příručku k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, doplněné vydání, UNHCR, Ženeva, leden 1992, bod 94 - 96

⁸³ K pojmu občan Unie viz část druhá SES, zejména čl. 17.

odkazováno na nařízení Rady č. 343/2003 z 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 a nařízení Komise č. 1560/2003 stanovící prováděcí pravidla k tomuto nařízení, tzv. Dublin II.). Řízení o nepřipustné žádosti je dle § 25 ZAz zastaveno bez meritorního posouzení důvodů účastníkem uváděných. Chtěla bych se zastavit u prvního z těchto důvodů, neboť jej považuji za přinejmenším sporný z hlediska mezinárodních závazků České republiky. Jak již bylo uvedeno výše, Ženevská úmluva neumožňuje učinit jinou územní výhradu než tu, která je uvedena v čl. 1 B odst. 1 této úmluvy. Uvedený Protokol k SES stanoví fikci, že všechny členské státy jsou pro účely řízení o žádostech o azyl podaných občany EU bezpečnými zeměmi původu. Výkladové pravidlo obsažené v čl. 30 odst. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu⁸⁴ však uvádí, že stanoví-li smlouva, že je podřízena smlouvě dřívější nebo pozdější, nebo že má být považována za slučitelnou s touto smlouvou, mají ustanovení této druhé smlouvy přednost. Zmiňovaný Protokol k SES obsahuje ve své preambuli prohlášení, že „tento Protokol respektuje účel a cíle Úmluvy o postavení uprchlíků z 28. července 1951“. Dle mého názoru nebylo a není účelem Ženevské úmluvy vázat otázku, zda určitá osoba je, či není uprchlíkem, na splnění formálních kritérií (arg. preambulí úmluvy, která se dovolává Všeobecné deklarace lidských práv a především materiální definicí pojmu uprchlík), pokud jde o situaci v zemi původu (srov. jediný čl. Protokolu písm. a)), či dokonce na vydání více či méně politického rozhodnutí Rady ES (srov. jediný článek Protokolu písm. b) a c)). Není tak dle mého názoru možné Protokol považovat za respektující účel a cíle Ženevské úmluvy.

Pokud jde o způsobilost k právním úkonům v řízení (procesní způsobilost)⁸⁵, obsahuje ZAz v § 92 opět úpravu zvláštní. Za způsobilého k právním úkonům se považuje cizinec ode dne, kdy dosáhl věku 18 let. Pokud nemůže jednat samostatně, je mu ustanoven opatrovník. Věta první § 92 ZAz je speciální k § 15 SŘ. V praxi za procesně nezpůsobilého účastníka

⁸⁴ Publikována vyhláškou ministra zahraničních věcí ze dne 4. září 1987 pod č. 15/1988 Sb.

⁸⁵ Právní úkon je projev vůle směřující zejména ke vzniku, změně nebo zániku těch práv nebo povinností, které právní předpisy s takovým projevem spojují (§ 34 zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v platném znění). Procesní způsobilostí se pak rozumí způsobilost účastníka řízení jednat v řízení před správním orgánem samostatně.

řízení o azylu jedná především jeho zákonný zástupce⁸⁶. Nemá-li účastník mladší 18 let svého zákonného zástupce, ustanoví mu správní orgán opatrovníka.

Ze stávajícího SŘ ani jiného předpisu nevyplývá opatrovníkovi povinnost tuto funkci zastávat. Nový SŘ obsahuje podstatně detailnější úpravu opatrovnictví, včetně povinnosti osoby ustanovené správním orgánem za opatrovníka tuto funkci přijmout, ledaže by ji v tom bránily závažné důvody (§ 32 odst. 4 nového SŘ).

B.2 Procesní práva a povinnosti účastníka řízení

Jak již bylo uvedeno výše, jsou procesními právy účastníka – žadatele o azyl, pouze ta práva a povinnosti, které mu vznikají přímo v řízení a která s tímto řízením souvisí. Nejsou jimi tedy práva a povinnosti, které žadateli o azyl dává, resp. ukládá ZAz, které však vyplývají z jeho zvláštního statusu (tato práva a povinnosti jsou upraveny v hlavě VII ZAz a je mezi nimi např. právo na poskytnutí ubytování a stravy podle § 42 ZAz, atp.). Procesní práva lze rozdělit do dvou skupin – na práva, která účastník řízení „pouze“ pasivně přijímá (např. právo být informován o právech a povinnostech, právo být v řízení zastoupen), a práva, jejichž výkonem sám aktivně jedná.

Právo být poučen o svých právech a povinnostech v řízení, jemuž odpovídá povinnost Ministerstva vnitra cizinci poučení poskytnout (§ 10 odst. 5 ZAz), vzniká cizinci ještě před zahájením samotného řízení o azylu. Ministerstvo vnitra je totiž povinno poučit jej v jeho mateřském jazyce či v jazyce, v němž je schopen se dorozumět, o právech a povinnostech žadatele o azyl a o právu kdykoliv se obrátit s žádostí o pomoc na osobu zabývající se poskytováním právní pomoci či ochranou uprchlíků a na Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), již ve výzvě k podání žádosti o azyl či, není-li to možné v přiměřené lhůtě poté, nejpozději však do 15 dnů od prohlášení o úmyslu požádat o azyl.

Právo na právní pomoc v řízení. Toto právo je účastníkovi řízení přiznáno již čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, kde je stanoveno, že každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými

⁸⁶ § 27 občanského zákoníku

státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Právní pomocí se zde má na mysli především právo dát se v řízení zastupovat a spadá sem také již výše zmíněný institut opatrovníka ustanoveného v řízení k ochraně práv účastníka. Je otázkou, zda toto právo zakládá též povinnost státu právní pomoc poskytnout, není-li účastník řízení schopen si ji opatřit sám, formou bezplatné právní pomoci, či pomoci poskytované za sníženou odměnu, a pokud ano, v jakém rozsahu by toto zastoupení mělo být poskytováno, v kterém typu řízení, atp. Jak je patrné z části věnované návrhu směrnice stanovící minimální standardy pro řízení o přiznání a odnětí statusu uprchlíka, je otázkou bezplatné právní pomoci v uprchlických řízeních, jejího poskytování a přístupu k ní, předmětem debat na celoevropské úrovni (viz názory Komise vyjádřené v důvodových zprávách k návrhu a komentáře ECRE a UNHCR k nim). Např. občanský soudní řád⁸⁷ (dále jen „OSŘ“) v § 30 přiznává sociálně slabému účastníku soudního řízení právo žádat, aby mu byl ustanoven zástupce, vyžaduje-li to ochrana jeho práv. Náklady takto poskytnuté pomoci pak nese stát. O tomto právu je předseda senátu povinen účastníka poučit. Právo na právní pomoc je ZAz upraveno v § 20 odst. 2 a § 21. Účastník řízení má právo být po celou dobu řízení zastupován zástupcem na základě plné moci, výjimku však tvoří převzetí rozhodnutí ve věci, k němuž nelze plnou moc udělit. Není-li zmocněncem účastníka advokát, musí být podpis účastníka na plné moci úředně ověřen. SŘ (na rozdíl od OSŘ) neobsahuje striktní úpravu požadavků na obecného zmocněnce, tj. zástupce – fyzickou osobu, neadvokáta. Obecný zmocněnec tak může v různých věcech vystupovat i opakovaně.

Ustanovení § 21 odst. 1 stanoví, že účastník řízení má právo požádat o pomoc právníckou nebo fyzickou osobu zabývající se poskytováním právní pomoci uprchlíkům. Pokud není právní pomoc poskytována bezplatně, nese si náklady s ní spojené účastník. Poskytuje-li tato osoba právní pomoc bezplatně, může Ministerstvo vnitra na základě smlouvy přispět na úhradu nákladů spojených s poskytováním této pomoci. Předpokladem účinného výkonu práva na právní pomoc je i právo účastníka na kontakt s osobou právní pomoc poskytující, toto právo je v ZAz deklarováno v § 21 odst. 3.

⁸⁷ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném znění

Právo účastníka řízení jednat v mateřském jazyce či v jazyce, jímž je schopen se dorozumět a právo na tlumočníka. Toto právo vychází z čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, který přiznává tomu, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, v němž se vede jednání, právo na tlumočníka. Ustanovení § 22 ZAz pak stanoví, že účastník řízení má právo jednat v řízení o udělení azylu v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Za tímto účelem mu Ministerstvo vnitra poskytne bezplatně tlumočníka na celou dobu řízení. Jednáním je pouze ta část řízení, ve které dochází k přímé interakci mezi účastníkem řízení a správním orgánem, tj. především ústní jednání (neboli, v terminologii Zaz, pohovor)⁸⁸. Žadateli je samozřejmě ponecháno právo přizvat si na své náklady tlumočníka podle své volby. Pokud jde o pojem „jazyk, v němž je schopen se dorozumět“, existuje i zde soudní judikatura tento pojem osvětlující. Musí se jednat o jazyk, v němž je účastník schopen se dobře vyjadřovat tak, aby uplatňované důvody pro udělení azylu mohl uvést výstižně a nezkresleně. Že tomu tak v řízení často nebylo, je patrné i z některých rozhodnutí soudů vydaných v řízení o opravném prostředku⁸⁹. Ve vztahu k osobě tlumočníka považoval soud za vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, skutečnost, že nebylo z obsahu spisu seznatelné, zda příbraný tlumočník byl zapsán v seznamu tlumočnicků, či zda byl alespoň vázán slibem podle § 24 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnicích⁹⁰.

Z důvodů zvláštního zřetele hodných, nebo na výslovnou žádost žadatele zajistí Ministerstvo vnitra vedení pohovoru, a je-li to v jeho možnostech, i tlumočení osobou stejného pohlaví (§ 23 odst. 3 ZAz). Toto ustanovení odpovídá požadavkům a doporučením UNHCR, který zvláště v případě žen považuje ustanovení vhodného tlumočníka (spolu s vhodnou osobou vedoucí pohovor) za klíčové pro jeho provedení pohovoru.

Právo nahlížet do spisu. Účastník řízení i jeho zástupce mají právo nahlížet do spisu v průběhu celého řízení. Do 31. prosince 2005 mají účastník řízení a jeho zástupce právo nahlížet do spisu a pořizovat si z něj

⁸⁸ Stejně (i když při výkladu § 18 občanského soudního řádu) judikoval i Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 18. dubna 2004, č.j. 6 A 518/99-91: „Podle stabilního výkladu § 18 o.s.ř., který soud zastává, „právo jednat před soudem ve své mateřštině“, se týká pouze (ústního) jednání, které soud nařídí. Neznamená však, že soud je povinen zajišťovat překlady desítek stran nejrůznějších materiálů, které účastník mimo jednání soudu předkládá.“

⁸⁹ Viz např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 30. března 1998, č.j. 6 A 506/96-33, a rozhodnutí téhož soudu ze dne 18. dubna 2001, č.j. 6 A 518/99-91

⁹⁰ Viz rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 29. června 1998, č.j. 6 A 504/96-26

výpisy (toto právo soudní judikatura rozšířila i na právo pořizovat kopie částí spisu), od 1. ledna 2006, kdy vstoupí v účinnost § 23a ZAz, který stanoví, že Ministerstvo vnitra nepořizuje kopie spisu ani jeho části, budou mít účastníci a jejich zástupci právo pořizovat pouze výpisy ze spisu⁹¹. Každopádně smysl tohoto omezení práv účastníka oproti obecné úpravě správního řízení mi zůstává skryt.

Právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům i ke způsobu jejich zjištění a popřípadě navrhnout jejich případné doplnění je obecně zakotveno v § 33 odst. 2 SŘ. Toto ustanovení nedává účastníku pouze právo na seznámení se s jednotlivými podklady pro rozhodnutí (to může činit v průběhu celého řízení při nahlížení do spisu), nýbrž k seznámení se s kompletním spisovým materiálem, a to v okamžiku, kdy se správní orgán chystá vydat rozhodnutí ve věci. Novela § 9 ZAz provedená zákonem č. 222/2003 Sb. sice aplikaci § 33 odst. 2 SŘ v řízení o azylu vyloučila, povinnost seznámit účastníky řízení s podkladem pro rozhodnutí je však správnímu orgánu stanovena rovněž v § 3 odst. 2 SŘ⁹², jehož aplikovatelnosti v řízení o azylu se uvedená novela ZAz nedotýká. Nový SŘ právo účastníka řízení odpovídající právům založeným § 33 odst. 2 SŘ výslovně neupravuje, lze je však dle mého názoru vyvodit z obecnějšího ustanovení § 4 odst. 3 nového SŘ, které stanoví, že správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu. Právo být seznámen s podklady rozhodnutí před jeho vydáním je stanoveno i v Rezoluci Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům jako jeden z pěti základních principů ovládajících vztah mezi jednotlivcem a správním orgánem v řízení.

Právo uvedené v § 3 odst. 2 a 33 odst. 2 SŘ je jedním ze základních práv účastníka řízení, má-li totiž rozhodnutí správních orgánů vycházet ze

⁹¹ Ustanovení § 23a ZAz je v podstatě speciálním ustanovením k § 38 odst. 4 nového SŘ, který stanoví, že s právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části. Otázka, co bude považováno za výpisy (zda pouze ručně vypsané poznámky, či také např. digitální fotografie částí spisu), bude patrně předmětem budoucí judikatury soudů.

⁹² Toto ustanovení SŘ stanoví, že správní orgány jsou povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s občany a organizacemi a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí, a uplatnit své návrhy.

spolehlivě zjištěného stavu věci⁹³, je nezbytné, aby se tak stalo za součinnosti s účastníky řízení⁹⁴. Uvedená ustanovení SŘ jsou v podstatě prováděcí normou konkretizující Listinou základních práv a svobod zaručené právo vyjádřit se ke všem v řízení prováděným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod⁹⁵). Domnívám se, že vyloučení práva účastníka řízení vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům i ke způsobu jejich zjištění a popřípadě navrhnout jejich případné doplnění (resp. práva účastníka řízení být s dostatečným předstihem uvědomen o tom, že správní orgán hodlá vydat rozhodnutí, a že tedy shromažďování jeho podkladů bylo ukončeno, ve smyslu nového SŘ) je ve svých důsledcích v rozporu s tímto základním právem i v rozporu s výše uvedenou, i když právně nezávaznou, rezolucí a navíc neodpovídá principu nediskriminace zakotvenému v čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod⁹⁶, neboť se nevyskytuje v žádném jiném druhu správního řízení, a je tedy vázáno na postavení žadatele o azyl⁹⁷. Vyloučení těchto práv, jež považuji může vést v konečných důsledcích i k porušení zásady non refoulement v konkrétním řízení.

Na obranu a také jako zdůvodnění novely § 9 ZAz zákonem č. 222/2003 Sb. bylo uváděno, že jednak uvedená změna povede ke zrychlení řízení, neboť povinnost vyzvat účastníka k seznámení se s podklady pro rozhodnutí a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu a po tomto seznámení stanovit případně další lhůtu pro doplnění podkladů pro rozhodnutí řízení neúměrně prodlužuje⁹⁸, a dále, že žadatelé ubytovaní pohromadě v azylových zařízeních si po tomto seznámení s podklady vyměňují informace o

⁹³ Jde vyjádření zásady tzv. materiální pravdy, která ovládá zásadně všechna správní řízení (viz Hendrych D. a kol., Správní právo, obecná část, 4. vydání, C.H.Beck, Praha, 2001, str. 216

⁹⁴ Tato povinnost je správním orgánům obecně dána v úvodu již zmíněného § 3 odst. 2 SŘ.

⁹⁵ Zde je třeba poznamenat, že ze systematického zařazení tohoto práva do čl. 38 Listiny základních práv a svobod, který pojednává o řízení soudním, by mohlo být dovozováno, že toto právo se týká pouze soudního řízení. To by však byl dle mého názoru výklad nepřiměřeně zužující. Stejně i Pavlíček V. a kol., Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 2. díl, Práva a svobody, 2. vydání, Linde, Praha, 1999, str. 310

⁹⁶ A také čl. 2 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 14 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách, z nichž text čl. 3 Listiny základních práv a svobod vychází. Oběma těmito smlouvami je ČR vázána.

⁹⁷ K tomu je třeba pouze poznamenat, že samozřejmě jsou přípustné výjimky z procesních práv účastníků řízení, pokud mají svůj původ ve specifické povaze těchto řízení. Při jejich stanovení je však třeba vždy dbát, aby byla zachována proporционаlita mezi takto stanovenými omezeními (resp. důvody, pro které byla zavedena) a omezeným právem, jinými slovy, aby při jejich stanovování byla šetřena podstata a smysl práv přiznaných Listinou (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). V daném případě se domnívám, že odchylný postup v azylových věcech není specifickou povahou řízení opodstatněn.

⁹⁸ Viz Semánová Z., Diskusní příspěvek k ustanovení § 9 zákona o azylu, Správní právo, 3-4/2004

skutečnostech v podkladech uvedených a podle toho pak upravují své osobní příběhy, jinými slovy, že se jím znehodnocují jednotlivé důkazní prostředky (především různé zprávy o situaci v zemi původu) pro užití v jiných řízeních s žadateli pocházejícími ze stejné země původu. V neposlední řadě byla vyslovena obava, že seznámení se s podklady pro rozhodnutí by mohlo ohrozit zdroje těchto informací (především nejrůznější nevládní organizace a jejich členy), resp. jejich působení v zemi původu žadatelů. Byly zmíněny rovněž některé úpravy zahraniční, zejména německá a britská⁹⁹. K prvnímu z uvedených argumentů bych ráda podotkla, že zrychlování řízení není, dle mého názoru, z pohledu Ministerstva vnitra ani tak podstatné v řízení „řádném“, jako spíše v řízení „zrychleném“, tj. v řízení o tzv. zjevně nedůvodných žádostech podle § 16 ZAz, které je na rozdíl od řízení řádného striktně svázáno lhůtami pro vydání rozhodnutí. Má-li ministerstvo v úmyslu zamítnout žádost jako zjevně nedůvodnou, musí rozhodnutí ve věci vydat do 30 dnů ode dne zahájení řízení (§ 16 odst. 3 ZAz). Jak je mi známo z mé někdejší praxe, před přijetím zmíněné novely postupovalo ministerstvo ponejvíce tak, že se účastníka řízení při podávání žádosti či v rámci pohovoru dotázalo, zda si přeje být seznámen s podklady pro rozhodnutí, či nikoliv. Pakliže na seznámení s podklady netrval, konstatovalo ministerstvo tuto skutečnost v úvodu odůvodnění svého rozhodnutí. Tato praxe byla dle mého názoru nezákonná, neboť žadatelé se vzdávali práva, které ještě neměli (resp., které jim v řízení ještě nevzniklo), což pojmově není možné. Nadto dle mého názoru často ani nechápali podstatu práva, kterého se na počátku řízení vzdali. Pokud jde o další dva uvedené argumenty, je třeba souhlasit s Veřejným ochráncem práv JUDr. Motejlem, že tyto argumenty jsou liché, neboť jakmile se rozhodnutí správního orgánu stane předmětem přezkumu v soudním řízení, bude mít žalobce možnost se s uvedenými podklady při nahlížení do spisu volně seznámit¹⁰⁰ a jejich obsah pak tlumočit ostatním žadatelům o azyl, atp.

Z. Semiánová ve svém článku zdůrazňuje mimo jiné, že právo účastníka řízení nahlížet do spisu v průběhu řízení není zmíněnou novelou

⁹⁹ Dva poslední argumenty viz stenozáznam z 16. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konané v r. 2002, část 65 – vystoupení tehdejšího místopředsedy vlády a ministra vnitra Stanislava Grosse

¹⁰⁰ Viz výše uvedený stenozáznam z 16. schůze Poslanecké sněmovny, část 66 – vystoupení JUDr. Otakara Motejla

dotčeno. K tomu je třeba poznamenat, že není jisté, zda by se účastník, který by toužil takto poznat obsah svého spisu, seznámil s jinými podklady, než takovými, které jsou mu již známy, a sice se svou žádostí a s protokolem z provedeného pohovoru. Správnímu orgánu totiž nic nebrání, aby ostatní materiály, které hodlá použít jako podklad svého rozhodnutí (zejména nejrůznější zprávy o situaci v zemi původu), nezaložil do spisu až těsně před jeho vydáním. Šance účastníka vystihnout okamžik, kdy podklady pro rozhodnutí jsou již ve spise založeny (pokud k založení před vydáním rozhodnutí vůbec dojde, neboť nic a nikdo nemá šanci účinně tuto skutečnost zkontrolovat) a rozhodnutí ještě není vydáno, je prakticky nulová.

Je třeba si uvědomit, že řízení o azylu je řízením jednoinstančním, které vydáním rozhodnutí Ministerstva vnitra pravomocně končí. Účastník řízení, není-li informován o tom, že shromáždění podkladů pro rozhodnutí bylo ukončeno, a není-li mu dána možnost, se k těmto podkladům vyjádřit, si nikdy nemůže být jistý, jakým konkrétním směrem se budou ubírat úvahy správního orgánu, na kterých postaví své rozhodnutí. Není mu zřejmé, na jaké skutečnosti by se měl ve své argumentaci zaměřit, jaké důkazy se případně snažit doplnit, atp. Rozhodnutí ve věci a důvody, o které se bude opírat, jsou pro něj do značné míry nepředvídatelné. Takový stav dle mého názoru neodpovídá principu právního státu, principu předvídatelnosti správních rozhodnutí a v neposlední řadě právu na spravedlivý proces.

Pokud jde o povinnosti účastníka řízení, nejdůležitější z nich je povinnost tvrzení, tj. povinnost tvrdit v řízení skutečnosti, pro které opustil svou zemi původu a žádá o udělení azylu v ČR. Účastník řízení je rovněž povinen navrhnout na podporu svých tvrzení důkazy, které jsou mu známy (§ 34 odst. 3 SŘ). Naopak povinností ministerstva je opatřit si důkazy, které se k těmto vyjádřením účastníka vztahují (tj. které je buď potvrzují či podporují nebo naopak vyvracejí), neboť je jeho povinností zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí (§ 32 odst. 1 SŘ). Povinnost opatřit si důkazní prostředky vztahující se ke skutečnostem tvrzeným žadatelem má však ministerstvo

pouze za podmínky, že se žadatelem tvrzené skutečnosti vztahují k důvodům, pro které lze poskytnout azyl (§ 12, 13, 14 ZAz)¹⁰¹.

Podle § 23 odst. 2 má účastník řízení povinnost dostavit se na předvolání k provedení pohovoru v místě a čase určeném ministerstvem. Pokud se účastník nedostaví, pořídí se o této skutečnosti záznam. Správní orgán má k dispozici rovněž donucovací prostředky vyplývající z obecné úpravy správního řízení (předvedení podle § 42 a pořádkovou pokutu podle § 45 odst. 1 SŘ).

Povinnost účastníka řízení odevzdat Ministerstvu vnitra cestovní pas (§ 41 odst. 1 ZAz) a povinnost poskytovat ministerstvu v průběhu řízení nezbytnou součinnost a uvádět pravdivé a úplné informace nezbytné pro zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí (§ 49a ZAz) se vztahují především k průběhu dokazování. Povinnost odevzdat cestovní pas lze považovat za tzv. ediční povinnost ve smyslu § 37 odst. 1 SŘ, tj. povinnost předat správnímu orgánu listinu potřebnou k provedení důkazu. Ediční povinnost podle SŘ vzniká účastníkovi řízení až z rozhodnutí správního orgánu, naproti tomu úprava ZAz je obecná a povinnost předat cestovní pas zakládá přímo. Povinnost uložená účastníkům v § 49a ZAz je pouze rozvedením obecné povinnosti spolupráce se správními orgány v průběhu řízení (§ 4 odst. 1 SŘ). Zákonodárce měl zřejmě za to, že je ji v ZAz třeba zdůraznit.

B.3 Dokazování a hodnocení důkazů

Procesní úprava dokazování není v ZAz jako celek samostatně upravena, zároveň však není vyloučena obecná úprava dokazování obsažená v § 34 – 38 SŘ (v koncepci SŘ je součástí širšího procesu zjišťování podkladů pro rozhodnutí). Ustanovení § 34 odst. 1 SŘ stanoví, že jako důkaz může v řízení sloužit vše, co je způsobilé objasnit skutečný stav věci.

Zákon o azylu obsahuje v § 23 podrobnou úpravu pohovoru (výslechu účastníka), neboť vzhledem ke specifičnosti řízení o azylu je pohovor jedním z klíčových okamžiků pro objasňování důvodů podané žádosti. Je třeba

¹⁰¹ Viz rozhodnutí Vrchního soudu ze dne 29. května 1998, č.j. 5 A 513/96-39, v němž Vrchní soud judikoval, že „jestliže žadatelka sama ve svých tvrzeních neuvádí žádný z důvodů spadajících pod ustanovení § 2 zákona (pozn. rozsudek se vztahuje k zák. 498/1990 Sb., jehož § 2 v podstatě odpovídá současnému § 12 ZAz), je nadbytečné a zcela irelevantní zjišťovat situaci v zemi původu a konfrontovat ji s důvody, které nemohou být pro posouzení žádosti rozhodné“.

uvést, že pohovor musí být v zásadě součástí každého azylového řízení, s výjimkou řízení o žádosti, která je nepřipustná (§ 10a ZAz). Probíhá v rámci ústního jednání (a je vlastně i jeho jedinou náplní), jehož obecná úprava je obsažena v § 21 SŘ, který se proto použije subsidiárně. Pohovor je, stejně jako celé správní řízení, neveřejný. O jeho obsahu se sepisuje protokol, jehož náležitosti jsou stanoveny v § 22 SŘ.

Dalšími nejčastějšími důkazními prostředky užívanými v řízení o azylu jsou listiny – doklady žadatele, nejrůznější zprávy o situaci v zemi původu žadatele, atp. Zákon o azylu v § 23b výslovně stanoví, že Ministerstvo vnitra může místo předložení listiny připustit čestné prohlášení žadatele, ve kterém je povinen uvést úplné a pravdivé údaje. Toto ustanovení je speciální k § 53 odst. 5 nového SŘ, který (na rozdíl od stávající úpravy v § 39 SŘ) čestné prohlášení účastníka řízení namísto provedení důkazu listinou v zásadě nepřipouští. Připustnost čestného prohlášení v řízení o azylu je vynucena zvláštní povahou tohoto řízení, resp. jeho účastníků. Žadatelé o azyl totiž často ze země svého původu uprchnou bez dokladů, které by mohly sloužit jako listinný důkaz v řízení, a tyto doklady není často možno opatřit ani dodatečně.

Snad s výjimkou ohledání (§ 38 SŘ) je přestavitelné užití všech v SŘ výslovně uvedených důkazních prostředků.

Pokud jde o hodnocení důkazů, je správní orgán povinen hodnotit je podle své úvahy, a to každý zvlášť i v jejich vzájemné souvislosti; přitom je povinen pečlivě přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo. Tato povinnost není sice v ZAz ani v SŘ výslovně zakotvena, je však formulována v § 132 OSŘ, a lze ji jistě vztáhnout i na rozhodování ve správním řízení. Hodnocené důkazy musí být úplné a vztahovat se k tvrzením a důvodům uváděným žadatelem. Konkretizace požadavků na míru dokazování konkrétních skutečností a hodnocení důkazů Ministerstvem vnitra v řízení o azylu náleží soudní judikatuře¹⁰².

¹⁰² Např. v rozhodnutí ze dne 4. prosince 2001, č.j. 5 A 516/99-54, Vrchní soud v Praze judikoval, že „ze správního spisu je zjevné, že správní orgány vycházely, pokud jde o zjištění situace v Pákistánu, zejména ohledně postavení náboženských menšin z obsáhlých informací, na které se odvolávají a které i citují, šlo o informace všeobecné povahy, které jsou správnímu orgánu známy z jeho úřední činnosti, (...) Pokud tyto informace hovoří o postojích státu (...) lze je samo sebou ke konfrontaci s tvrzeními žadatele použít, nicméně pokud jde o konkrétní datovanou událost, z níž povstala podle tvrzení žadatelova obava z pronásledování, nelze s nimi vystačit. Lze z nich toliko dovodit, že takto objektivně doložená situace v zemi původu žadatele nasvědčuje opodstatněnosti tvrzené obavy (...). K závěru, že subjektivně žadatelem tvrzená obava mající svůj původ v konkrétní datované události není

B.4 Lhůty v řízení o azylu

Zákon o azylu zná několik druhů procesních lhůt. Jednak lhůty určené přímo zákonem, jednak lhůty, které je oprávněn určit správní orgán.

Z lhůt určených přímo zákonem jsou to především lhůty pro vydání rozhodnutí. Zde lze rozlišovat mezi řízením „řádným“ a řízením „zrychleným“. Řízením „zrychleným“ je řízení v jehož rámci je žádost o azyl zamítnuta jako zjevně nedůvodná z důvodů v zákoně taxativně uvedených (§ 16 ZAz). V řízení „řádném“ činí lhůta pro vydání rozhodnutí 90 dní. Tuto lhůtu může Ministerstvo vnitra přiměřeně prodloužit, pokud v ní nelze vzhledem k povaze věci rozhodnout. O prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí ministerstvo účastníka bez zbytečného odkladu vyrozumí (§ 27 ZAz). Naproti tomu v řízení „zrychleném“ je lhůta pro vydání rozhodnutí 30 dní. Tuto lhůtu nelze prodloužit a její marné uplynutí má za následek povinnost správního orgánu projednat věc v řízení řádném. Lhůta pro podání opravného prostředku (žaloby) podle § 65 a násl. SŘS činí obecně 15 dní od doručení rozhodnutí ve věci (§ 32 odst. 1 ZAz). Proti rozhodnutí vydanému v řízení zrychleném a dále proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl podané žadatelem nacházejícím se v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, pokud se žadatel v tomto prostoru stále nachází¹⁰³, proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl podané v zařízení pro zajištění cizinců¹⁰⁴ nebo proti rozhodnutí, kterým se řízení o azylu zastavuje pro nepřipustnost žádosti, je možno podat žalobu ve lhůtě 7 dnů od doručení rozhodnutí (§ 32 odst. 2 ZAz). Mezi lhůty určené zákonem patří i lhůty spojené s doručováním písemností žadateli. O těchto lhůtách je pojednáno níže v souvislosti s doručováním.

Pokud jde o lhůty určované správním orgánem, jde např. o lhůtu pro odstranění nedostatků podání. Omezením této diskrece správního orgánu je pouze požadavek (v ZAz ani v SŘ výslovně neuvedený), aby tato lhůta byla přiměřená vzhledem k povaze vady, která má být odstraněna.

opodstatněná, však tato zjištění nepostačí, a nemůže být v tomto směru dostatečným důkazem ani to, že žadatelem uvedená konkrétní událost není v těchto shromážděných informacích, ač jsou jinak takové události dobře nevládními či mezinárodními organizacemi monitorovány, zaznamenána a dovozováno z toho, že se nestala, popř. její průběh nebyl takový, jak tvrdil žadatel.“

¹⁰³ To znamená do 5 dní ode dne podání žádosti, neboť po uplynutí této lhůty je ministerstvo dle § 73 odst. 2 písm. a) ZAz povinno přemístit žadatele do jiného azylového zařízení.

¹⁰⁴ Jde o zařízení podle § 130 a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v platném znění.

Zvláštní kategorií lhůt jsou lhůty pro přerušování řízení podle § 26 ZAz. Jde totiž zásadně o lhůty určované správním orgánem, s tím, že jejich maximální délka je stanovena zákonem.

B.5 Doručování písemností

Zvláštní úprava doručování písemností účastníkovi řízení o azylu je obsažena v § 24 a 24a ZAz. Ustanovení § 24 upravuje doručování obecně, § 24a pak obsahuje zvláštní úpravu doručování rozhodnutí. Písemnosti se žadateli doručují vždy do vlastních rukou. Písemnosti se doručují buď do místa hlášeného pobytu žadatele, kterým je adresa azylového zařízení do něž byl žadatel ministerstvem umístěn či jiná adresa, na které je žadatel přihlášen a s níž ministerstvo vyslovilo souhlas (§ 77 ZAz), nebo na adresu pro doručování (§ 24 odst. 2 ZAz). Adresa pro doručování je adresou, na níž se ministerstvo s žadatelem dohodne. Možnost dohodnout se s Ministerstvem vnitra na odlišné adrese je, dle důvodové zprávy¹⁰⁵, určena žadatelům o azyl, kteří jsou zaměstnáni ve větší vzdálenosti od azylového zařízení. Vzhledem k tomu, že žadatelům o azyl je umožněno pracovat až po uplynutí 1 roku od podání žádosti (§ 2e zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti), je i dohoda o určení adresy pro doručování možno uzavřít až po uplynutí stejné lhůty (§ 24 odst. 2 věta předposlední ZAz).

Zákon o azylu upravuje v § 24 odst. 3 i tzv. fikci doručení, tj. upravuje situaci, kdy k doručení písemnosti nedojde, nicméně zákon doručení finguje a umožňuje tak správnímu orgánu jednat, jako by doručeno bylo. Nebyl-li žadatel při doručování zastížen, doručovatel písemnost uloží na zákonem určeném místě a žadatele o tomto uložení vhodným způsobem vyrozumí. Pokud si žadatel písemnost nepřevzme do 3 dnů od uložení, pokládá se třetí den lhůty za den doručení. K tomu je třeba poznamenat, že stejná lhůta pro uplatnění fikce náhradního doručení je stanovena i v § 24 odst. 2 SŘ, nový SŘ však tuto lhůtu prodlužuje na 10 dní. Ministerstvo vnitra si je vědomo budoucí disproporce mezi „běžným“ správním řízením a řízením o azylu, která nastane u řízení zahájených po 1. lednu 2006, proto ve výše zmiňované důvodové zprávě samo připouští, že tato lhůta bude muset být

¹⁰⁵ Viz důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 882 (iv. volební období, rok 2005), bodu 20.

předmětem nejbližší novelizace § 24 ZAz, neboť vytváření disproporcí mezi řízením o azylu a „běžným“ řízením zde nemá nejmenší opodstatnění. Jisté zmírnění této striktní lhůty obsahuje § 24 odst. 4 ZAz, který stanoví, že nemohl-li si žadatel pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu bez svého zavinění písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může namítnout překážku v doručování do 15 dnů ode dne, kdy pominula. V této lhůtě však musí písemnost rovněž převzít. Preklusivní lhůta pro uplatnění této námítky je zákonem stanovena na 1 rok ode dne uložení písemnosti.

O tom, zda byla písemnost doručena, vydá Ministerstvo vnitra rozhodnutí, proti kterému nelze podat rozklad (§ 24 odst. 5 ZAz). Smysl tohoto ustanovení je značně nejasný. Ministerstvo vnitra je patrně oprávněno vydat rozhodnutí okamžitě poté, co k doručení písemnosti došlo (a to popřípadě i uplatněním fikce doručení). Vzniká však otázka dalšího postupu v případě, že žadatel o azyl důvodně namítne překážku v doručování podle odstavce 4. Tento problém neřeší ani § 101 nového SŘ zavádějící institut nového rozhodnutí, neboť toto ustanovení se týká pouze nového rozhodnutí ve věci, a navíc, písmeno a) tohoto ustanovení, jehož už užití by v daném případě přicházelo v úvahu, vydání nového rozhodnutí váže na zmeškání úkonu, o které se však v daném případě nejedná, neboť z použití formulace „překážka v doručování“ (na rozdíl od formulace „prominutí zmeškání úkonu“, kterou pro stejný případ užívá § 24 odst. 2 nového SŘ) vyplývá, že za podmínek § 24 odst. 4 ZAz k doručení písemnosti vůbec nedojde. Mimo to lze jen těžko připustit, že by rozhodnutím o tom, zda byla doručena výzva k převzetí rozhodnutí, a zda tedy mohlo dojít i k řádnému doručení samotného rozhodnutí ve věci azylu (§ 24a odst. 1 ZAz, viz výklad níže), byl vázán i soud, který by v konkrétním případě rozhodoval o žalobě proti rozhodnutí ve věci. Takový postup by nepřipustně zasahoval do výlučné pravomoci soudu posoudit, zda jsou v jím posuzovaném případě dány podmínky pro rozhodnutí o návrhu samotném, nebo zda je nutno návrh pro předčasnost (žalobou napadené rozhodnutí nebylo doručeno) odmítnout, aniž by byl meritorně posuzován (§ 46 odst. 1 písm. b) SŘS). De lege ferenda lze jen doporučit vypuštění ustanovení odstavců 4 i 5 z § 24 ZAz.

Účastníku řízení, jehož pobyt není znám, je podle § 24 odst. 6 ZAz písemnost doručována uložení v přijímacím či pobytovém středisku, kde je

hlášen k pobytu, nebo, je-li hlášen k pobytu mimo toto středisko, v nejbližším azylovém středisku určeném Ministerstvem vnitra, po dobu 10 dnů. Oznámení o uložení písemnosti se zároveň v tomto středisku vyvěsí na úřední desce. Poslední den lhůty je dnem doručení. Podle SŘ je třeba osobě neznámého pobytu ustanovit opatrovníka. Podle nového SŘ bude takové osobě doručováno veřejnou vyhláškou vyvěšenou po dobu 15 dní na úřední desce orgánu, jehož písemnost je doručována (§ 25 nového SŘ). De lege ferenda by tedy bylo i zde vhodné sjednotit lhůtu podle ZAz s lhůtou v uvedeném ustanovení nového SŘ.

Zvláštním způsobem je dle § 24a ZAz oznamováno rozhodnutí (§ 24 ZAz se pro specialitu neuplatní). Účastník řízení je totiž povinen se k doručení rozhodnutí osobně dostavit na místo a v čase určené Ministerstvem vnitra. Do vlastních rukou žadatele se doručuje pouze výzva k dostavení se k tomuto převzetí. Zákon zná i zde fikci doručení – pokud byla výzva řádně doručena a účastník se k převzetí rozhodnutí v určený čas na určené místo nedostaví, považuje se za den doručení rozhodnutí den určený ve výzvě k jeho převzetí.

B.6 Rozhodnutí

Teorie správního práva rozlišuje mezi rozhodnutím ve věci - meritorním, kterým správní orgán rozhodne o předmětu řízení, tj. rozhodnutí kterým správní orgán dává autoritativní stanovisko k věci projednávané v řízení (v případě řízení o azylu jsou rozhodnutími ve věci rozhodnutí o udělení či neudělení azylu podle § 12, 13 a 14 ZAz, rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 ZAz, rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 ZAz a rozhodnutí o odnětí azylu podle § 17 ZAz), a rozhodnutím procesním, které řeší pouze dílčí procesní otázky, jako např. rozhodnutí o ustanovení opatrovníka, rozhodnutí o vyloučení pracovníka správního orgánu pro podjatost, rozhodnutí o přerušení řízení atp.

Správní rozhodnutí a jeho náležitosti jsou obecně upraveny v § 46 a 47 SŘ. Zákon o azylu obsahuje pouze dílčí úpravu v § 28. Podle § 28 ZAz pokud Ministerstvo vnitra rozhodne o neudělení či o odnětí azylu, v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje tzv. překážka vycestování podle § 91 ZAz.

Ministerstvo vnitra tedy není povinno posoudit, zda se na cizince tato překážka vztahuje, v případě, že žádost zamítá jako zjevně nedůvodnou podle § 16 ZAz, nebo řízení zastavuje podle § 25 ZAz. Odůvodnění, že jde o případy žádostí zjevně nedůvodných a uplatnění překážek vycestování v těchto případech je tedy spíše hypotetické, nemůže být dle mého názoru dostatečně pádným argumentem. Dle mého názoru takováto úprava vzbuzuje jisté pochybnosti nejen z hlediska dodržování závazků ČR vyplývajících pro ni zejména z čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách¹⁰⁶, Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání atd., ale též z hlediska závazků vyplývajících z Ženevské úmluvy, neboť ČR má povinnost dodržovat tyto své závazky vůči všem osobám, nikoliv pouze těm, jejichž žádost je podrobena určitému procesnímu režimu, jako je tomu ve výše uvedeném případě.

K samotným důvodům pro zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, uvádím, že v případech podle § 16 odst. 1 písm. a), c) a f) ZAz není žadatel vůbec uprchlíkem ve smyslu čl. 1 Ženevské úmluvy, pokud však jde o písm. e) tohoto ustanovení, Ženevská úmluva nevyklučuje žadatele a priori z definice uprchlíka jen proto, že přišel z třetí bezpečné země, a lze tedy uvést, že nemá v úmluvě oporu. Pochybnosti z hlediska zajištění postavení uprchlíka dle Ženevské úmluvy (tj. nejen zásady non refoulement) vzbuzují i § 16 odst. 1 písm. d) (pokud jde o uvádění skutečností známých žadateli již při podání předchozí žádosti o azyl) a § 16 odst. 2 ZAz. Lze však uvést, že v případě žádosti zjevně nedůvodné uvedené v § 16 odst. 2 ZAz (žadatel podal žádost s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění či vydání k trestnímu stíhání do ciziny ač mohl podat žádost o azyl dříve) je odpovědnost za posouzení souladu výkonu tohoto opatření s mezinárodními smlouvami přenesena na jiné orgány, konkrétně na soud podle § 350h odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) v platném znění – upuštění od výkonu trestu vyhoštění, popřípadě Policii ČR podle § 179 zákona č. 326/1999 Sb.

¹⁰⁶ Zde je třeba upozornit na rozsudek Evropského soudního dvora ve věci Cruz Varas a spol. z roku 1991 (A-201, odst. 69-70), kde soud dospěl k závěru, že vyhoštění žadatele o azyl smluvním státem může znamenat porušení čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách a založit tak odpovědnost smluvního státu z titulu této úmluvy, pokud existují vážné a prokazatelné důvody k obavám, že dotčená osoba bude v zemi určení vystavena reálnému riziku mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení.

Důvody, pro které ministerstvo řízení zastaví jsou uvedeny v § 25 ZAz. Důvody uvedené pod písmeny a), b), d) e), f) tohoto ustanovení jsou procesního charakteru. Zastavení řízení z důvodu uvedeného pod písmenem c) vychází z podstaty věci, rovněž tak v případě písmene g), jak vyplývá i z čl. 1 F Ženevské úmluvy (Ženevská úmluva se nevztahuje na cizince, jemuž bylo uděleno státní občanství). Pochybnosti z hlediska závazků vyplývajících z Ženevské úmluvy však vzbuzují důvody uvedené pod písmeny h) a i) ustanovení. K slučitelnosti důvodů podle písmene h) viz výklad k důvodům zastavení řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí níže, k důvodům podle písmene i) viz výklad k žádosti a její nepřipustnosti výše.

Rozhodnutí ve věci nabývá právní moci dnem doručení (§ 31a ZAz).

Náležitosti rozhodnutí jsou obsaženy v § 47 SŘ. Zákon o azylu upravuje, poněkud nesystematicky v § 24a upravujícím jinak doručování rozhodnutí, pouze jednu odchylku, a to možnost nahradit na stejnopisu rozhodnutí podpis oprávněné osoby (tj. osoby, která rozhodnutí vydala) doložkou „vlastní rukou“ či zkratkou „v.r.“ a doložkou „za správnost vyhotovení“ s uvedením jména, příjmení a podpisu toho, kdo odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí. Prakticky stejnou formulaci obsahuje i § 69 odst. 1 nového SŘ. Toto ustanovení bylo do ZAz vsunuto poslední novelou provedenou zákonem č. 350/2005 Sb. Důvodem pro tuto změnu je dle předkladatele (vlády) snaha legalizovat již existující praxi, která byla často napadána žalobami. Ministerstvo vnitra totiž dopravuje rozhodnutí do azylových zařízení, kde jsou doručována žadatelům, v elektronické formě. K tomu je dobré poznamenat, že tuto praxi zná ministerstvo již minimálně od r. 2000. Z důvodu nedostatku písemného vyhotovení rozhodnutí Vrchní soud v Praze¹⁰⁷ několikrát dokument, který byl doručen účastníkům a který měl být rozhodnutím Ministerstva vnitra (popř. ministra vnitra, který byl příslušný rozhodovat o rozkladu), prohlásil za pouhý opis takového rozhodnutí, právě pro absenci podpisu oprávněné osoby. Řízení o žalobě pak soud zastavil, neboť shledal, že rozhodnutí nebylo žalobcům dosud pravomocně doručeno. Je však třeba poznamenat, že toto byl spíše ojedinělý výklad jednoho senátu Vrchního soudu, ostatní senáty přistoupily k problematice pragmaticky (vedeny patrně snahou „neshodit“ možná až

¹⁰⁷ Viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. května 2002, č.j. 5 A 709/2000 – 30, či usnesení téhož soudu ze dne 29. dubna 2002, č.j. 5 A 745/2000-23

několik tisíc rozhodnutí trpících stejnou vadou) a tuto námitku zamítali s tím, že i přes absenci vlastnoručního podpisu je zřejmé, kdo je oprávněnou osobou a podpis s uvedením doložky „za správnost vyhotovení“ k naplnění požadavků uvedených v § 47 odst. 5 SŘ plně postačí.

B.7 Přezkum rozhodnutí

Správní rozhodnutí lze obecně přezkoumávat na základě dvou typů opravných prostředků, a to na základě opravných prostředků řádných (odvolání a rozklad) a opravných prostředků mimořádných (žaloba k soudu, návrh na obnovu řízení, přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení; v rámci soudního řízení správního kasační stížnost). Tyto dva druhy opravných prostředků se od sebe liší především tím, proti jakým rozhodnutím je lze podat. Řádným opravným prostředkem lze napadnout pouze rozhodnutí, které dosud nenabylo právní moci. Naproti tomu mimořádný opravný prostředek směřuje proti rozhodnutím pravomocným. Vzhledem k tomu, že řádné opravné prostředky proti rozhodnutí vydanému v řízení o azylu nejsou přípustné (jak bylo výše uvedeno, rozhodnutí ve věci nabývá právní moci dnem doručení účastníkům) připadá v tomto případě v úvahu pouze přezkum na základě opravných prostředků mimořádných. Z nich nejčastějším je žaloba proti rozhodnutí o azylu podle § 65 a násl. SŘS. V úvahu však připadá i podání návrhu na obnovu řízení (§ 62 a násl. SŘ) či podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 65 a násl. SŘ).

B.7.1 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Nejprve se budu zabývat nejčastěji uplatňovaným opravným prostředkem v azylových věcech a tím je žaloba. Její úprava je obsažena v SŘS a ZAz upravuje pouze některé dílčí záležitosti.

Podle § 32 odst. 1 ZAz lze podat žalobu proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci azylu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení (správního) rozhodnutí. Rozhodnutím ministerstva ve věci azylu se pro účely ZAz rozumí rozhodnutí o udělení nebo neudělení azylu, rozhodnutí o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné a

rozhodnutí o odnětí azylu. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu upravuje díl 1 hlavy II části třetí SŘS v § 65 a násl. Ustanovení § 65 SŘS zakládá trojí žalobní legitimaci. Pro účely řízení ve věcech azylu přichází v úvahu především legitimace uvedená v odstavci 1 tohoto paragrafu. Podle něj se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li SŘS nebo zvláštní zákon jinak.

Rozhodnutí, kterým nebyl udělen azyl podle § 28 ZAz, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS, neboť od právní moci tohoto rozhodnutí, není-li přezkoumáváno soudem, přinejmenším nelze na cizince pohlížet jako na žadatele o azyl ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 ZAz, a tomuto žadateli zanikají hmotná práva, která ZAz, jakož i jiné obecně závazné právní předpisy s tímto postavením spojují. Stejný závěr je nutné vztáhnout i na rozhodnutí, jímž byla žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná (§ 16 ZAz), na rozhodnutí o zastavení řízení o azylu (§ 25 ZAz) a na rozhodnutí o odnětí azylu (§ 17 ZAz). Z hlediska závazků České republiky vyplývajících z mezinárodního práva je podstatné, že rozhodnutím o udělení nebo neudělení azylu příslušný správní orgán ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS autoritativně konstatuje, zda žadatel o azyl je, či není uprchlíkem ve smyslu Ženevské úmluvy, byť takovou konstataci nelze z výroku správního rozhodnutí přímo vyvodit, neboť, jak již bylo uvedeno výše, vymezení pojmu uprchlíka v čl. 1 Ženevské úmluvy odpovídá podmínkám, za jejichž splnění má cizinec nárok na udělení azylu podle § 12 ZAz. V ostatních případech rozhodnutí ve věci azylu (§ 2 odst. 9 ZAz) není žadateli o azyl v konečném důsledku poskytnut právní status uprchlíka dle Ženevské úmluvy. Žadatel o azyl je tedy v uvedených případech aktivně legitimován k podání žaloby podle § 65 odst. 1 SŘS.

Účastníkem řízení je vedle žalobce i Ministerstvo vnitra, jakožto správní orgán, který rozhodl v posledním (v řízení ve věcech azylu zároveň jediném) stupni (§ 69 SŘS).

Pokud jde o zastoupení žalobce v soudním řízení, došlo zde přijetím SŘS k podstatnému posunu. V řízení podle části páté OSŘ musel být žadatel

vždy zastoupen advokátem (tzv. advokátní přímus), v řízení o žalobě podle SŘS však toto zastoupení již povinné není. Žalobci je v § 35 odst. 7 SŘS dáno právo žádat, aby mu byl ustanoven zástupce. K tomuto ustanovení je však zapotřebí splnění dvou základních podmínek - jednak musí takový žalobce splňovat předpoklady pro osvobození od soudních poplatků a jednak musí být ustanovení zástupce potřebné k ochraně jeho práv. Takto ustanoveným zástupcem může být i advokát. Žalobce může být v soudním řízení zastoupen rovněž právnickou osobou, vzniklou na základě zvláštního zákona, k jejímž činnostem, uvedeným ve stanovách, patří poskytování právní pomoci uprchlíkům (§ 35 odst. 5 SŘS). Toto ustanovení, zjevně inspirované již existující úpravou § 35 odst. 4 SŘS, odbourává znevýhodnění žalobců (žadatelů o azyl) oproti žalovanému (Ministerstvu vnitra). Žalobci totiž nebylo umožněno být v řízení před soudem zastupován právníkem nevládní organizace, který ho předtím zastupoval v řízení správním. Často nemajetní žalobci tak byli odkázáni na pomoc ustanovených advokátů, kteří se ve specializované problematice azylu vesměs neorientovali. Dle předkladatele zmíněného návrhu (vláda, resp. Ministerstvo vnitra) napomůže tato změna zvýšení úrovně zastupování žalobců a tím i zvýšení ochrany žadatelů. S tímto názorem nelze než souhlasit. Právnickou osobou podle tohoto ustanovení je kupř. Poradna pro uprchlíky, OPU (Organizace pro pomoc uprchlíkům), SOZE (Sdružení občanů zabývajících se emigranty), Česká katolická charita a případně osoby další.

Zvláštní lhůta 7 dnů od doručení rozhodnutí platí podle § 32 odst. 2 ZAz pro podání žaloby proti rozhodnutí o žádosti o udělení azylu v případech, kdy byla žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná (§ 16 ZAz); bylo-li rozhodnutí doručeno v době, kdy byl žadatel o udělení azylu umístěn v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště; byla-li žádost podána v zařízení pro zajištění cizinců, nebo bylo-li řízení o udělení azylu zastaveno z důvodu nepřipustnosti žádosti (§ 10a ZAz).

Je třeba uvést, že SŘS stanoví pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu obecnou lhůtu dvou měsíců ode dne, kdy rozhodnutí nabyde právní moci. Je tedy zřejmé, že lhůty ve věcech azylových jsou zkráceny v podstatě na čtvrtinu, resp. osminu standardní doby.

K řízení o žalobě ve věcech azylu je podle § 32 odst. 4 ZAz místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je žadatel o udělení azylu v den podání žaloby hlášen k pobytu. Toto ustanovení znamená odchylku od zásady, že místní příslušnost soudu se řídí podle sídla žalovaného. Odlišná úprava v případě žalob ve věcech azylových byla motivována snahou zabránit zahlcení Městského soudu v Praze, který by byl v důsledku koncentrace rozhodovací pravomoci do rukou Ministerstva vnitra jediným příslušným soudem. Jistou nevýhodou rozložení místní příslušnosti mezi více soudů je zvýšená možnost rozdílného rozhodování těchto soudů. O žalobě rozhoduje specializovaný samosoudce (§ 31 odst. 2 SŘS). Návrhy a žaloby ve věcech azylu je soud podle § 56 SŘS povinen vyřizovat přednostně.

Žalobu je za podmínek vyplývajících z § 66 odst. 4 a 5 SŘS podle odstavce 2 téhož paragrafu oprávněn podat rovněž nejvyšší státní zástupce. Využití této možnosti je však z hlediska stávající praxe nepravděpodobné.

Pokud jde o důvody nepřijatelnosti žaloby podle § 68 SŘS v úvahu přichází v azylových věcech písm. d) (žaloba směřuje jen proti důvodům rozhodnutí) a písm. e) (žalobce se domáhá přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání vyloučeno). Z úkonů správního orgánu, které jsou vyloučeny ze soudního přezkoumání podle § 70 SŘS, je ve věcech azylu třeba zmínit především úkony, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, tedy např. rozhodnutí o přerušení řízení (§ 26 ZAz).

Náležitosti žaloby obecně upravují § 37 odst. 2 a 3 a § 71 SŘS.

Podání žaloby má podle § 32 odst. 3 ZAz odkladný účinek s výjimkou žaloby proti rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 ZAz a žaloby proti rozhodnutí podle § 16 odst. 1 písm. e) a f) ZAz (žádost byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná, neboť žadatel přišel z třetí bezpečné země nebo bezpečné země původu, popř. nevyužil ochrany státu, jehož státní občanství má, ačkoliv této možnosti využít mohl). K tomu je třeba uvést, že zatímco v případě podle § 16 odst. 1 písm. f) ZAz žadatel vůbec není uprchlíkem ve smyslu vymezení tohoto pojmu čl. 1 Ženevské úmluvy, a vyloučení odkladného účinku odvolání proto není v rozporu s žádnými závazky ČR a je v tomto případě i plně ospravedlnitelné, nevylučuje Ženevská úmluva žadatele z definice uprchlíka jen proto, že přišel z bezpečné země ve smyslu § 16 odst. 1 písm. e) ZAz. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (81)

16¹⁰⁸ ve svém čl. 5 odst. 2 uvádí, že žadateli by mělo být umožněno pobývat na území v průběhu řízení o opravném prostředku, s výjimkou případů, kdy je jeho žádost zjevně založena na skutečnostech, které nemají s azylem nic společného, zejména případů, kdy je žádost podvodná, či se nevztahuje ani k důvodům pro určení postavení uprchlíka uvedeným v Ženevské úmluvě ani k jiným důvodům, pro které je možno udělit azyl¹⁰⁹. Stejný požadavek obsahuje i Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků¹¹⁰. Možnost zamítnout žádost jako zjevně nedůvodnou proto, že žadatel neuvádí skutečnost svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 ZAz je obsažena v § 16 odst. 1 písm. g). V případě zamítnutí žádosti z tohoto důvodu však dle ZAz žaloba odkladný účinek má. Je třeba připomenout, že domněnka bezpečné země se v řízení o azylu uplatní za předpokladu, že nebude prokázáno, že v konkrétním případě nelze tuto zemi považovat pro žadatele za bezpečnou. Možnost zamítnutí žádosti z těchto důvodů vede k jisté šablonovitosti rozhodování ministerstva v těchto případech, tíha vyvracení domněnky bezpečné země proto leží plně na žadateli. V této souvislosti je třeba opět připomenout, že za současné situace (do 31. prosince 2005) je tíha dokazování v důsledku vyloučení aplikace § 33 odst. 2 SŘ v řízení o azylu přenesena do řízení o žalobě. Pokud však žalobce nemá možnost se řízení osobně účastnit, nemá možnost ani břemeno tvrzení a břemeno důkazní unést. Z těchto důvodů se domnívám, že vyloučení odkladného účinku žaloby v případě uplatnění institutu bezpečné třetí země, či bezpečné země původu je v příkrém rozporu se závazkem ČR podle čl. 33 Ženevské úmluvy (non refoulement).

Jestliže ve správním řízení ve věcech azylu došlo k zjevným vadám taxativně uvedeným v § 76 odst. 1 SŘS, soud bez jednání rozsudkem napadené rozhodnutí zruší. Zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví tuto nicotnost rozsudkem i bez návrhu (§ 76 odst. 2 SŘS). V ostatních případech, s výjimkou případů, kdy účastníci shodně navrhli nebo souhlasí s tím, aby bylo o věci samé

¹⁰⁸ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (81) 16 vztahující se k harmonizaci úpravy řízení o azylu ve vnitrostátních právních řádech (Recommendation No. R (81) 16 of the Committee of Ministers to Member States on the Harmonisation of National Procedures Relating to Asylum)

¹⁰⁹ Obdobně se k možnosti vyloučení odkladného účinku opravného prostředku vyjadřuje i Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, bod 192 (vii)

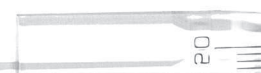
¹¹⁰ Viz Příručka, bod 192 (vii)

rozhodnuto bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 SŘS), nařídí předseda senátu jednání. Jestliže soud provádí dokazování, nařídí jednání vždy (§ 77 odst. 1 SŘS).

Postup při projednání žaloby obecně upravují ustanovení § 49 až 52 a § 74 a 77 SŘS. Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 SŘS). Není tedy možné, aby žalobce uváděl v žalobě nové skutečnosti a tvrzení, které v řízení před správním orgánem neuváděl (např. nový důvod pronásledování). Za nové skutečnosti a tvrzení však nelze považovat ty, které pouze vyvracejí závěry přijaté žalovaným v jeho rozhodnutí, a pouze tedy podporují skutečnosti a tvrzení v řízení před správním orgánem uvedené¹¹¹. Soud přezkoumává pouze výroky rozhodnutí napadené žalobou, a to v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 SŘS). Z důvodů uvedených v § 48 SŘS soud řízení přeruší (odstavec 1 tohoto paragrafu), nebo může přerušit (odstavec 2 tohoto paragrafu).

Důvody, pro které soud řízení zastaví, jsou uvedeny v § 47 SŘS. Důvody uvedené v odstavcích 1 a 2 tohoto paragrafu jsou procesního charakteru a nikterak se nedotýkají závazků z Ženevské úmluvy. Případem, kdy tak stanoví zvláštní zákon ve smyslu odstavce 3 výše uvedeného paragrafu, jsou ve věcech azylu důvody uvedené v ustanovení § 33 ZAz. Zastavení řízení podle § 33 písm. a) a b) ZAz (žadatel o udělení azylu v průběhu řízení zemřel, popř. nelze zjistit místo jeho pobytu) vychází z podstaty věci. Pochybnosti z hlediska definice uprchlíka a požadavků na jeho postavení daných Ženevskou úmluvou však vzbuzují důvody zastavení řízení podle § 33 písm. c) a e) ZAz, neboť tyto důvody nevyklučují žadatele z definice a práv uprchlíka dle této úmluvy. Podle čl. 2 Ženevské úmluvy má sice uprchlík povinnosti vůči zemi, ve které se nachází, a musí se podrobit jejím právním předpisům, sankce za porušení těchto povinností však musí být, s ohledem na principy postihu vlastní právnímu státu, přiměřená. Je otázkou, zda zastavení řízení o udělení azylu z výše uvedených důvodů, jež má za následek, že s žadatelem není nadále jednáno jako s uprchlíkem ve smyslu Ženevské úmluvy, ač jím, hmotněprávně posuzováno, být může, není nepřiměřeným následkem porušení povinností, jehož se dopustil, zvláště

¹¹¹ Viz např. rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 19. května 2003, č.j. 5 Az 56/2003, nebo rozhodnutí Městského soudu ze dne 16. července 2003, č.j. 5 Az 78/2003



když Ženevská úmluva vylučuje ze své působnosti pro vážná podezření z protiprávního jednání pouze takové osoby, o nichž jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustily závažných zločinů taxativně vymezených v čl. 1 odst. F této úmluvy, popř. že jsou vinny činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíly Spojených národů. O takové případy ovšem v důvodech zastavení řízení podle § 33 písm. c) a e) nejde. Na žadatele, jemuž bylo uděleno státní občanství (§ 33 písm. d) ZAz), se Ženevská úmluva podle čl. 1 odstavce F nevztahuje.

Jestliže projednání věci brání překážka věci pravomocně rozhodnuté nebo překážka litispendence, návrh byl podán předčasně (před doručením rozhodnutí ministerstva ve věci azylu - § 31a ZAz) nebo opožděně anebo osobou k tomu zjevně neoprávněnou (někým jiným, než žadatelem o azyl), popř. je-li žaloba podle SŘS nepřijatelná (viz výše), soud usnesením žalobu odmítne (§ 46 SŘS).

Je-li žaloba důvodná, a nejde-li o zjevné vady řízení nebo o nicotnost rozhodnutí podle § 76 odst.1 SŘS, soud rozsudkem zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení (§ 78 odst. 1 SŘS). Zrušuje-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že věc se žalovanému (Ministerstvu vnitra) vrací k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 SŘS). Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo v rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení ministerstvo vázáno (§ 78 odst. 5 SŘS). Není-li žaloba důvodná soud (rovněž rozsudkem) žalobu zamítne (§ 78 odst. 7 SŘS). Rozsudek nabývá právní moci doručením účastníkům řízení (§ 54 odst. 5 SŘS).

V této souvislosti je třeba doplnit, že ve věcech azylových chybí plnohodnotné rozhodování ve druhé instanci. Soud sice má právo posuzovat jak otázky skutkové, tak otázky právní, výsledkem tohoto posuzování však nemůže být změna rozhodnutí. V případě pro žalobce nejpříznivějším soud negativní rozhodnutí Ministerstva vnitra zruší (často pouze pro procesní pochybení, aniž by se žadatelovými důvody zabýval věcně). Věc se pak vrací k novému projednání ministerstvu, které je přitom vázáno právním názorem vysloveným v odůvodnění rozhodnutí soudu. Nové rozhodnutí ministerstva může být opět napadeno žalobou. Soud se často dostane k meritornímu posouzení opodstatněnosti žalobcovy žádosti až v této fázi, pokud se ovšem

ministerstvo v rámci nového projednání věci nedopustilo opětných procesních pochybení. Pokud ministerstvo dojde k závěru, že žaloba je důvodná, žalobě vyhoví a rozhodnutí ministerstva zruší a věc mu vrátí k novému projednání a rozhodnutí, proti kterému může žadatel podat opět žalobu, a celý postup se může opakovat. Taková úprava dle mého názoru neodpovídá zásadě hospodárnosti a rychlosti řízení.

I v České republice byla zvažována možnost zřídit ve druhé instanci mimosoudní tribunály složené z nezávislých a nestranných¹¹² odborníků na azylovou a uprchlickou problematiku a lidská práva, tak jako je tomu např. ve Velké Británii, Dánsku či Belgii. Tyto tribunály by byly oprávněny rozhodnout na základě podaného řádného opravného prostředku ve věci, tj. také prvoinstanční rozhodnutí změnit a udělit azyl, nikoliv jej pouze zrušit. Proti rozhodnutí o řádném opravném prostředku by bylo možno podat žalobu podle SŘS. Tímto by se odlehčilo jak krajským soudům, tak Nejvyššímu správnímu soudu, které jsou v současné situaci zavaleny žalobami proti rozhodnutím Ministerstva vnitra ve věcech azylu.

B.7.2 Kasační stížnost

Proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu může účastník řízení, jakož i osoba zúčastněná na řízení podat kasační stížnost (§ 102 SŘS) z důvodů tvrzené nezákonnosti nebo nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, popř. zmatečnosti nebo vad řízení uvedených v § 103 odst. 1 SŘS, jíž se domáhá zrušení takového rozhodnutí. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud (§ 109 odst. 1 SŘS). Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů od doručení jí napadeného rozhodnutí, zmeškání lhůty nelze prominout (§ 106 odst. 2 SŘS). Rozšířit kasační stížnost na další výroky nebo rozšířit její důvody je možno po uplynutí této lhůty jen tehdy, byl-li stěžovatel usnesením vyzván k jejímu doplnění, a jen ve lhůtě jednoho měsíce od doručení tohoto usnesení, kterou může soud z vážných důvodů prodloužit nejdéle o měsíc (§ 106 odst. 3 SŘS).

¹¹² Požadavek nestrannosti a nezávislosti osob, které jsou členy takového kvazi soudního orgánu, vyslovuje mj. Doporučení Výboru ministrů o právu žadatelů o azyl, jejichž žádost byla zamítnuta, na účinný opravný prostředek proti rozhodnutí o vyhoštění v kontextu čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách

Podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu má podle § 32 odst. 5 ZAz, které je zvláštním ustanovením ve vztahu k § 107 SŘS, vždy odkladný účinek.

Kasační stížnost není přípustná, směřuje-li jen proti důvodům rozhodnutí soudu; proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení; rozhodnutí dočasné povahy nebo rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, není-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost není rovněž přípustná, opírá-li se o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 SŘS, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl (§ 104 SŘS). Není-li kasační stížnost přípustná, soud ji usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) SŘS odmítne.

Zvláštním ustanovením o odmítnutí kasační stížnosti ve věcech azylu je § 104a SŘS, vložený do tohoto zákona zákonem č. 350/2005 Sb. Podle tohoto ustanovení Nejvyšší správní soud odmítne pro nepřijatelnost kasační stížnost ve věcech azylu, pokud tato svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele; k přijetí takového usnesení je třeba souhlasu všech členů senátu a usnesení nemusí být odůvodněno. V návrhu novely předloženém vládou¹¹³ (návrh novely připravilo Ministerstvo vnitra společně s Ministerstvem spravedlnosti a Nejvyšším správním soudem) byla možnost podat kasační stížnost ve věcech azylových zcela vyloučena. Tento návrh byl odůvodněn kritickým vývojem azylové agendy u Nejvyššího správního soudu v letech 2003 a 2004, s tím, že úspěšnost kasačních stížností ve věcech azylových je nižší než 6% (oproti jiným oborům správy, kde se tato úspěšnost pohybuje od cca 12% až do 33%). Návrh byl dle očekávání předmětem bouřlivých debat. Proti se postavili nejen zástupci nevládních organizací zabývajících se uprchlickou problematikou a UNHCR, ale i veřejný ochránce práv. Text, který byl nakonec schválen, je tak výsledkem kompromisu, na jehož tvorbě se podíleli mimo poslanců nejen zástupci zmiňovaných organizací, ale i zástupci Nejvyššího správního soudu.

¹¹³ Sněmovní tisk č. 882 z r. 2005 – Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Formulace „jestliže svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele“ je obdobná znění § 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1999 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění. Ze zásady výkladu právních norem, podle které pojmy použité v právním řádu na více místech je třeba, neodporuje-li to jejich smyslu a systematické vykládané právní normy, vykládat obdobně, lze dovodit, že pro posouzení, co je oním „významem podstatně přesahujícím vlastní zájmy stěžovatele“, je třeba hledat inspiraci v judikatuře Ústavního soudu. Takový význam by měl být zřejmě dán v případě otázek, jejichž řešení má vedle dopadu do vlastního postavení stěžovatele i dopad na širší okruh případů, a má tedy znaky obecnosti, opakovatelnosti, neomezenosti konkrétním případem¹¹⁴. Lze zaujmout výklad, že vzhledem k důvodům přípustnosti kasační stížnosti, jak jsou uvedeny v § 103 odst. 1 SŘS (jde především o nezákonnost rozhodnutí krajského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky; vady řízení, které se vyskytly v řízení před správním orgánem, pro které měl krajský soud toto rozhodnutí zrušit avšak neučinil tak; zmatečnost řízení před soudem, nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů, popř. jiné vadě zákonnosti rozhodnutí krajského soudu a nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení), je každá kasační stížnost obsahující některou z těchto námitek, shrnujících v podstatě nejtěžší vady řízení a právního posouzení, přípustná, neboť „podstatně převyšuje vlastní zájmy stěžovatele“, (vyšším zájmem je v tomto případě zájem na dodržování závazků ČR vyplývajících z mezinárodní smlouvy – Ženevské úmluvy – potažmo zájem na dodržování Listiny základních práv a svobod (čl. 43), pokud stěžovatel uváděl jako důvod žádosti o azyl pronásledování pro uplatňování politických práv a svobod).

Ustanovením § 104a SŘS je tedy zaváděno určité předběžné posouzení stížnosti, jehož obsahem bude patrně otázka, zda jsou námítka uváděná v kasační stížnosti opodstatněná, či nikoliv. Není-li tato opodstatněnost zjevně vyloučena, je dle mého názoru povinností Nejvyššího právního soudu takovou kasační stížnost přijmout. Je třeba doplnit, že ustanovení § 104a

¹¹⁴ Viz Filip J., Holländer P., Šimíček V., Zákon o Ústavním soudu, Komentář, 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2001, str. 341

SŘS je formulováno jako výjimka ze zásadní přijatelnosti kasační stížnosti¹¹⁵, jako každá výjimka proto musí být vykládána restriktivně.

Závažné pochybnosti z hlediska práva na spravedlivý soudní proces lze vyslovit, pokud jde o možnost Nejvyššího správního soudu neodůvodňovat svá rozhodnutí o odmítnutí kasační stížnosti. Povinnost odůvodňovat rozhodnutí má za cíl vyloučit libovůli v rozhodování a zajistit možnost veřejné kontroly nad rozhodováním veřejné moci obecně, nikoli tedy pouze soudů. Výjimky z této zásady mohou být dány pouze tam, kde takováto úprava nemůže být na újmu práv účastníka řízení (viz např. § 47 odst. 1 věta druhá SŘ). Toto však není tento případ. Evropský soudní dvůr v některých svých rozhodnutích¹¹⁶ konstatoval, že právu na spravedlivý proces neodpovídá stav, kdy se soud v odůvodnění svého rozhodnutí nevypořádá s některou z námitek vznesených účastníky, tím spíše mu nemůže odpovídat stav, kdy soud své rozhodnutí neodůvodní vůbec.

Náležitosti kasační stížnosti, postup krajského soudu po jejím podání a řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem obecně upravují ustanovení § 106, 108 a 109 SŘS.

Je-li kasační stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud rozsudkem rozhodnutí krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení, popř. řízení zastaví nebo rozhodne o odmítnutí návrhu, byly-li pro takový postup dány podmínky již v řízení před krajským soudem. Není-li kasační stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud ji rozsudkem zamítne (§ 110 SŘS).

Pokud by mělo být podání kasační stížnosti ve věcech azylu nepřipustné, bylo by třeba v intencích vnitrostátního práva zkoumat opodstatněnost faktu, že řízení ve věcech azylových by tak byla postavena v podstatě na roveň řízením ve věcech volebních, ve kterých je kasační stížnost nepřipustná podle § 104 odst. 1 SŘS. Vyloučení kasační stížnosti ve věcech volebních je odůvodňováno cílem zamezit průtahům a maření voleb¹¹⁷. Stejně tak navrhovaná nepřipustnost kasační stížnosti ve věcech azylu byla m.j. odůvodňována snahou zkrátit pobyt žadatelů o azyl na území

¹¹⁵ Dovožují tak z negativní formulace § 104a, který praví, že Nejvyšší správní soud stížnost odmítne jestliže ..., nikoliv Nejvyšší správní soud stížnost připustí, jestliže ... (naproti tomu § 75 odst. 2 zákona o Ústavním soudu je formulován jako výjimka ze zásadní nepřipustnosti ústavní stížnosti podle § 75 odst. 1 tohoto zákona)

¹¹⁶ Např. H v. Belgie z roku 1987 (A-127, odst. 65)

¹¹⁷ Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M., Správní řád soudní, Komentář, 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2004, str. 272

ČR, neboť jejich stížnosti jsou neopodstatněné a důvody, pro které v ČR o azyl žádají, v 90% případů ekonomické¹¹⁸. Přesto, že právo na přezkum soudního rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti nelze dovodit z mezinárodních závazků České republiky a nelze jej dovodit ani z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, mám o takovém přístupu k žadatelům o azyl pochybnosti. Zde je namístě uvést náleží Ústavního soudu č. 276/2001 Sb., kterým byla zrušena část pátá občanského soudního řádu, ve kterém Ústavní soud konstatoval, že i přesto, že Listina základních práv a svobod ani Ústava víceúrovňové soudnictví jako základní právo negarantují, neexistence takového mechanismu vede ve svých důsledcích k nedostatečnému tlaku na kultivaci veřejné správy. Není dle mého názoru důvod, proč by tento závěr Ústavního soudu neměl platit i pro rozhodování ve věcech azylových, tím spíše, že právo na azyl je jedním z práv garantovaných Listinou základních práv a svobod (čl. 43) a nesprávná interpretace pojmu uprchlík, tak jak jej definuje Ženevská úmluva a jak je převzat do ZAz, vede k porušení mezinárodních závazků České republiky.

B.7.3 Obnova řízení

Řízení před Ministerstvem vnitra ukončené pravomocným rozhodnutím se na návrh účastníka řízení (žadatele o azyl) obnoví z důvodů uvedených v § 62 odst. 1 SŘ. Z těchto důvodů ministerstvo obnovu řízení samo nařídí, je-li na přezkoumání rozhodnutí obecný zájem (§ 62 odst. 2 SŘ). Z uvedených ustanovení vyplývá právní nárok žadatele o azyl na provedení obnovy řízení za SŘ stanovených předpokladů. Z tohoto důvodu je rozhodnutí, jímž byl návrh na obnovu řízení zamítnut, možno napadnout žalobou podle § 65 odst. 1 SŘS. Ve věcech azylu přichází v úvahu především uplatnění důvodů obnovy uvedených pod písmenem a) § 62 odst. 1 SŘ, tedy pokud vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které mohly mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohly být v řízení uplatněny bez zavinění žadatele o azyl. Novou skutečností je třeba rozumět skutečnost, která neexistovala v době vydání rozhodnutí o azylu. Pokud by se důkazy, o které se rozhodnutí Ministerstva vnitra opírá, ukázaly nepravdivými, je dán důvod obnovy řízení podle písm.

¹¹⁸ Srov. Sněmovní tisk 882, důvodovou zprávu k bodu 27

e) § 62 odst. 1 SŘ. Návrh na obnovu řízení je možno obecně podat v tříměsíční subjektivní lhůtě omezené objektivní lhůtou tří let od právní moci rozhodnutí, ve stejné lhůtě může ministerstvo obnovu řízení nařídit. Byla-li obnova řízení povolena, novým rozhodnutím ve věci se původní rozhodnutí ruší (§ 64 odst. 3 SŘ). Proti novému rozhodnutí ve věci lze podat žalobu (§ 32 odst. 1 ZAz, § 65 odst. 1 SŘS).

Je třeba uvést, že podle § 100 odst. 6 nového SŘ se žádosti o obnovu řízení přiznává odkladný účinek, jestliže hrozí vážná újma účastníkovi řízení nebo veřejnému zájmu. Jelikož právní mocí rozhodnutí ve věci azylu zaniká platnost víza za účelem řízení o udělení azylu, je podle mého názoru od 1. ledna 2006 (tedy po vstupu nového SŘ v účinnost) žádosti o obnovu řízení vždy nutno přiznat odkladný účinek. Takový závěr odpovídá rovněž čl. 5 odst. 2 Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (81) 16, které stanoví, že žadateli o azyl by mělo být umožněno pobývat na území státu v průběhu řízení o opravném prostředku, s výjimkou taxativně uvedených případů.

B.7.4 Přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (přezkumné řízení)

Pravomocné rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci azylu může z vlastního nebo jiného podnětu přezkoumat ministr vnitra na návrh jím ustavené zvláštní (rozkladové) komise z toho hlediska, zda jím nebyl porušen obecně závazný právní předpis. V takovém případě je ministr vnitra oprávněn (ne však povinen) rozhodnutí ministerstva změnit nebo zrušit (§ 65 SŘ). Přezkumné řízení je nástrojem dozorcí povahy, na jehož užití nemá žadatel o azyl právní nárok. Odložením podnětu zůstávají práva žadatele nedotčena. Je-li proto podnět odkládán (přezkumné řízení není zahajováno), ministerstvo tak činí přípisem, který nemá povahu rozhodnutí, a opravný prostředek proti takovému vyřízení podnětu tedy není přípustný. Zrušit nebo změnit rozhodnutí ministerstva v mimo odvolacím řízení nelze po uplynutí tří let od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí (§ 68 odst. 1 SŘ), resp., podle nového SŘ, po uplynutí 15 měsíců od právní moci rozhodnutí (§ 97 odst. 2 nového SŘ). Proti novému rozhodnutí (výslovně § 101 nového SŘ) ve věci azylu lze podat žalobu k soudu (§ 32 odst. 1 ZAz, § 65 odst. 1 SŘS).

ZÁVĚR

Cílem této práce bylo, jak je uvedeno v úvodu, jednak zjistit, zda česká vnitrostátní úprava řízení ve věcech uprchlických vytváří takové předpoklady, aby čl. 1 odst. 2 Ústavy byl v oblasti mezinárodních závazků souvisejících s uprchlictvím naplněn, a dále zkoumat, jak závazkům členských států ES vyplývajícím pro ně z mezinárodního práva odpovídá návrh směrnice Rady o minimálních standardech pro řízení o přiznání či odnětí postavení uprchlíka v členských státech, a zda by tedy případná harmonizace českého práva s touto směrnicí (byla-li by přijata v popisované podobě) vedla k posílení záruk pro splnění mezinárodních závazků ČR, či nikoliv. Pokusím se zde tedy zhodnotit a shrnout poznatky, které jsou obsaženy na předcházejících stránkách.

Řízení podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

Ve své práci jsem se pokusila rozebrat řízení ve věcech azylu tak, jak je upravují české právní předpisy. Obecně lze dle mého názoru tuto úpravu zhodnotit jako uspokojivou, tj. řízení ve věcech azylu je obecně nastaveno tak, že uprchlíka je mezi žadateli o azyl možno rozpoznat a správně určit. Nicméně jsou zde některé problematické dílčí aspekty, na které jsem upozorňovala výše, které navozují vážné pochyby o tom, že tomu tak bude vždy.

Tyto výhrady lze rozdělit v zásadě do tří okruhů. První se týká řízení před Ministerstvem vnitra, druhý přezkoumání rozhodnutí Ministerstva vnitra soudem a třetí vyloučení žádostí o azyl podaných občanem jiného členského státu EU z meritorního přezkoumání.

V prvním případě jde zejména o pokus vyloučit právo žadatele seznámit se s podklady pro rozhodnutí podle § 33 odst. 2 SŘ, absenci posuzování překážek vycestování podle § 91 ZAz v případě všech typů rozhodnutí ve věci (překážky nejsou posuzovány v případě zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 ZAz a v případě zastavení řízení podle § 25 ZAz) a některé důvody zastavení řízení podle § 25 ZAz, jakož i zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 ZAz.

Pokud jde o řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva, patří mezi hlavní výhrady absence odkladného účinku této žaloby v případech, kdy je žádost zamítnuta podle § 16 odst. 1 písm. e) ZAz, nebo kdy je řízení podle § 25 ZAz zastaveno. Rozpaky vzbuzuje také omezení možnosti podat kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra a zvláště Nejvyššímu správnímu soudu daná možnost neodůvodnit rozhodnutí, kterým podanou kasační stížnost odmítne pro nepřijatelnost.

Třetím okruhem výhrad vůči právní úpravě řízení podle ZAz je vyloučení žádostí cizinců – občanů EU z posuzování podle ZAz (§ 10a a § 25 ZAz). V ČR tak v současné době řízení o takových žádostech není upraveno, a to i přesto, že Ženevská úmluva neumožňuje učinit jinou územní výhradu než tu, která je v ní výslovně uvedena v čl. 1. Domnívám se, že přesto, že možnost, že občan některého ze členských států EU by mohl naplňovat kritéria uprchlíka podle čl. 1 Ženevské úmluvy, je spíše hypotetická, je apriorní vyloučení žádostí těchto občanů z posuzování v rozporu se závazky ČR z této úmluvy.

Návrh směrnice Rady o minimálních standardech pro řízení o přiznání a odnětí postavení uprchlíka v členských státech

Pokud jde o tento návrh a obecně harmonizaci azylového práva v členských státech EU je třeba říci, že tento proces nenaplnil očekávání, které do něj nejen Komise, ale především organizace zabývající se uprchlíky, vkládaly¹¹⁹. Návrh směrnice o minimálních standardech je toho nejlepším důkazem. Z četnosti, s jakou se v návrhu směrnice vyskytují formulace typu „členské státy mohou“, či z nejrůznějších výjimek z pravidel, které mají evidentně za cíl reflektovat právní úpravu některého z členských států, lze důvodně usuzovat, že členské státy při práci na návrhu této směrnice neusilovaly ani tak o harmonizaci a obecné stanovení minimálních

¹¹⁹ Komplexní hodnocení procesu harmonizace azylového práva po summitu v Tampere v roce 1999 je obsaženo v dokumentu *Broken Promises – Forgotten Principles an ECRE evaluation of the development of EU minimum standards for refugee protection (Tampere 1999 – Brussels 2004)*; hodnocení UNHCR návrhu směrnice je pak obsaženo v dokumentu *Aide Memoire – Directive on Minimum Standards on Procedures for granting and Withdrawing Refugee Status* z 18. listopadu 2003.

standardů pro řízení o přiznání právního postavení uprchlíka, které by znamenaly posílení ochrany uprchlíků na území EU na straně jedné a zároveň vytvářely podmínky pro rychlé a efektivní řízení, to vše při plném zachovávaní a plnění závazků, které pro jednotlivé členské státy vyplývají z Ženevské úmluvy, na straně druhé, nýbrž spíše o zachování stávajícího statu quo ve svých vnitrostátních právních rádech. Bohužel, druhého efektu bylo dosaženo, prvního nikoli.

Návrh směrnice sice obsahuje některé záruky, jako je např. povinnost příslušného orgánu posoudit žádost individuálně, objektivně a nestranně a vydat písemné odůvodněné rozhodnutí opírající se o přesné a aktuální informace získané z různých zdrojů obsahující poučení o opravném prostředku, tyto záruky však představují opravdu minimální standard, který si lze v civilizované demokratické zemi představit. Mezi nejzásadnější výhrady vůči návrhu směrnice řadím relativně nízko položenou laťku pro základní principy a záruky podle hlavy II návrhu (jako příklad může sloužit formulace práva na poskytnutí poučení o průběhu řízení, jakož i o právech jeho účastníka, která musí být podána v jazyce, „o kterém lze rozumně předpokládat, že mu účastník rozumí“). Tyto základní principy a záruky návrh směrnice navíc umožňuje v některých typech řízení částečně či zcela vyloučit (čl. 33 až 34 – předběžné řízení o opětovné žádosti, čl. 35 – řízení na hranicích a čl. 35A – řízení za použití konceptu tzv. třetí superbezpečné země). Pokud jde o opravný prostředek proti rozhodnutí, je pozitivní, že návrh směrnice ukládá členským státům umožnit podat opravný prostředek proti rozhodnutím ve všech dílčích typech řízení, které upravuje (čl. 38 odst. 1 a 2), za méně pozitivní považuji, že umožňuje členským státům vyloučit odkladný účinek podaného opravného prostředku (čl. 38 odst. 3). Absence odkladného účinku opravného prostředku je kritizována bez výjimky všemi organizacemi zabývajícími se uprchlíky, v čele s UNHCR.

Na závěr je třeba uvést, že i když návrh směrnice v čl. 4 umožňuje členským státům přijmout či ponechat si ve svých vnitrostátních právních rádech ustanovení pro žadatele příznivější, než stanoví tento návrh, lze nicméně podle mého názoru očekávat, že bude-li směrnice přijata v popisované podobě, budou se členské státy snažit přizpůsobit svou vnitrostátní úpravu a praxi jím stanoveným minimálním standardům, tj.

zavést výjimky, omezení a instituty, které jejich právní řád dosud nezná, ale návrh směrnice je obsahuje.

Seznam základní použité literatury

Hendrych D. a kol., Správní právo, Obecná část, 4. vydání, C.H.Beck, Praha, 2001

Charter of the Fundamental Rights of the European Union – Explanations relating to the complete text of the Charter, Office for Official Publications of the EC, Luxembourg, 2001

Čapek J., Právní slovník Evropské ochrany lidských práv, Orac, Praha, 1998

Čepelka Č., Jílek D., Šturma P., Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu, Masarykova univerzita, Brno, 1997

Filip J., Holländer P., Šimíček V., Zákon o Ústavním soudu, Komentář, 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2001,

Janů I., Rozumek M., Azylové právo ES, Pohled a role nevládních organizací, OPU, Praha, 2004

Jílek D., Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví, Masarykova univerzita, Brno, 1996

Knap K., Švestka J., Jehlička O., Pavlík P., Plecítý V., Ochrana osobnosti podle občanského práva, 4. podstatně přepracované a doplněné vydání, Linde, Praha

Pavliček V. a kol., Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 2. díl, Práva a svobody, Linde, Praha, 1999

Průručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, Doplněné vydání, UNHCR, Ženeva, 1992

Semiánová Z., Diskusní příspěvek k ustanovení § 9 zákona o azylu, Správní právo, 3-4/2004

Slavíková K., Předpisy o cizincích a uprchlících, Linde, Praha, 1996

Směrem ke společnému evropskému azylovému systému: Pohled UNHCR, UNHCR, leden 2003

Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M., Správní řád soudní, Komentář, 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2004

Tichý L., Arnold R., Svoboda P., Zemánek J., Král R., Evropské právo, 2. vydání, C.H.Beck, Praha, 2004

Tichý L., Svoboda P., Zemánek J., Král R., Amsterodamská smlouva, Delegace Evropské komise v ČR, Praha, 1998

UNHCR commentaries to relevant Commission initiatives on Asylum & Migration, UNHCR, Stockholm, Sweden, 2002

Použité dokumenty:

Evropské unie:

Proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status Brussels, 20. 9. 2000, COM (2000) 578 final

Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status Brussels, 18. 6. 2002, COM (2002) 326 final

Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, 30. 4. 2004, 8771/04, Asile 33

Smlouva o Ústavě pro Evropu

Council Resolution of 20 June 1995 on Minimum Guarantees for Asylum Procedures

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 a azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států

Nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti a azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států

Rady Evropy:

Doporučení č. R (98) 13 Výboru ministrů Rady Evropy o právu žadatelů o azyl, jejichž žádost byla zamítnuta, na účinný opravný prostředek proti rozhodnutí o vyhoštění v kontextu čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách

Doporučení č. R (81) 16 Výboru ministrů Rady Evropy o harmonizaci vnitrostátní úpravy řízení o azylu

Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům,

Rezoluce č. (78) 8 Výboru ministrů Rady Evropy o právní pomoci a právním poradenství,

Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy o územním azylu (1977)

Ostatní:

Aide memoire Directive on Minimum Standards on Procedures for Granting and Withdrawing Refugee Status z 18. listopadu 2003

Broken Promises – Forgotten Principles, an ECRE evaluation of the development of EU minimum standards for refugee protection, Tampere 1999 – Brussels 2004

Comments from ECRE on the Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (2002/0238 (CNS)), z 5. března 2003

Rezoluce Valného shromáždění OSN o teritoriálním azylu č. 2312 /XXII/

Základní informační zdroje na Internetu

Cizojazyčné:

Rezoluce a doporučení Rady Evropy byly čerpány z oficiální webové stránky RE: www.coe.int.

Vyjádření a dokumenty ECRE byly čerpány z webových stránek této organizace: www.ecre.org

České:

Jednotlivé dokumenty Evropské unie, představující jednotlivé fáze přípravy směrnice o minimálních standardech pro řízení o přiznání a odnětí statusu uprchlíka byly čerpány z webových stránek PreLex: <http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm?CL=cs>

Jednotlivé dokumenty Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR včetně stenoáznamů z jednání byly čerpány z oficiálních webových stránek PSP: www.psp.cz

Další informační zdroje na Internetu:

Cizojazyčné:

Oficiální stránka UNHCR: www.unhcr.ch

České:

Oficiální webová stránka Evropské unie: <http://europa.eu.int>

Oficiální webová stránka Evropské komise: <http://europa.eu.int/comm>

Oficiální webová stránka Rady EU: <http://ue.eu.int>

Specializovaný web o migraci v ČR a střední a východní Evropě:
www.migraceonline.cz

Oficiální webová stránka Ministerstva vnitra: www.mvcr.cz

Oficiální stránka české kanceláře UNHCR: www.unhcr.cz