

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Anna Nevrlá

Ochrana základních práv v azylové politice EU

Diplomová práce

Olomouc 2016

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „*Ochrana základních práv v azylové politice EU*“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 31. 3. 2016

.....
Anna Nevrlá

Na tomto místě bych ráda poděkovala doc. JUDr. Václavovi Stehlíkovi, LL. M., Ph.D. za odborné vedení a vstřícný postoj při zpracování mé diplomové práce.

Současně můj dík patří mým nejbližším, kteří mi byli oporou po celou dobu studia.

Já, níže podepsaná Anna Nevrlá, autorka diplomové práce na téma „Ochrana základních práv v azylové politice EU“, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (*autorský zákon*), dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., správci:

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI, KŘÍŽKOVSKÉHO 8, 771 47 OLOMOUC,
ČESKÁ REPUBLIKA

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalozích a informačních systémech Univerzity Palackého, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizaci zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka Univerzity Palackého, která se nazývá Knihovna UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

Prohlašuji tímto, že mé osobní údaje uvedené v této práci jsou pravdivé.

V Olomouci dne 31. 3. 2016

.....
Anna Nevrlá

OBSAH

Seznam použitých zkratk	8
Úvod	9
1. Základní vymezení azylové politiky a lidsko-právní úprava	12
1.1 Azylová politika EU	12
1.2 Procesní úprava řízení o mezinárodní ochraně	12
1.2.1 Procedurální směrnice	12
1.2.2 Nová procedurální směrnice	13
1.3 Dublinský systém	14
1.4 Lidsko-právní ochrana	15
1.4.1 Prameny lidských práv v unijním právu	15
1.4.2 Listina základních práv Evropské unie	16
1.4.3 Evropská úmluva o ochraně základních práv a svobod	16
2. Základní vztah institutu azylu a Listiny základních práv Evropské unie	17
2.1 Použitelnost Listiny a mezinárodní ochrana	18
2.2 Obsah práv	18
2.3 Článek 18 Listiny	19
2.3.1 Osobní působnost	19
2.3.2 Rozdílné zacházení dle osobní působnosti práva na azyl	21
2.3.3 Obsah práva na azyl	21
2.3.4 Právo na azyl a zákaz ponižujícího zacházení v členských státech	22
2.3.5 Ochrana před návratem	24
2.3.6 Dopad významu článku 18	24
3. Základní vztah institutu mezinárodní ochrany a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv	25
3.1 Nepřímá ochrana ve věcech mezinárodní ochrany	26
3.2 Ochrana zaručená článkem 3 Úmluvy	27
3.2.1 Rozšíření ochrany na azylové záležitosti	27
3.2.2 Spojitost zákazu mučení a principu nenavrácení	28
3.2.3 Stupeň porušení zákazu mučení	29
3.2.4 Absolutnost článku 3 EÚLP	30
3.3 Vztah článku 3 EÚLP k Dublinskému systému	30
3.3.1 Možné porušení přemístěním do členského státu	30
3.3.2 Vývoj judikatury	31
3.3.2.1 Existence skutečného rizika způsobeného přemístěním	31
3.3.2.2 Poskytnutí záruky nenavrátit žadatele	32
3.3.2.3 Nepřístojné podmínky ve státě rozhodujícím o žádosti	33
3.3.3 Dopad na Dublinský systém	35
4. Ochrana lidských práv v procesních postupech	37
4.1 Právo na spravedlivý proces	37

4.1.1 Právo na spravedlivý proces v EÚLP	37
4.1.1.1 Přístup žadatele k právu na spravedlivý proces	38
4.1.1.2 Přístup k právu skrze náležité odůvodnění	38
4.1.2 Právo na spravedlivý proces v LZPEU	39
4.1.2.1 Inspirační zdroje	39
4.1.2.2 Článek 47 LZPEU	40
4.1.2.3 Článek 41 LZPEU	40
4.2 Vybrané problémy procedurální úpravy	41
4.2.1 Bezpečná země původu	41
4.2.1.1 Společný seznam bezpečných zemí	42
4.2.1.2 Kritéria pro stanovení bezpečnosti	43
4.2.1.3 Rozlišování žadatelů na základě státní příslušnosti	43
4.2.1.4 Způsob vedení řízení	44
4.2.1.5 Rozšiřování kritérií pro určení nebezpečnosti	45
4.2.2 Bezpečná třetí země	46
4.2.2.1 Rozlišení třetí bezpečné země	46
4.2.2.2 Rozhodnutí v případech BTZ	47
4.2.2.3 Převtělení do vnitrostátní legislativy	48
4.2.2.4 Vztah osoby žadatele k BTZ	48
4.2.2.5 Zaručení efektivní ochrany	49
4.2.3 Osobní pohovor	49
4.2.3.1 Požadavky na osobní pohovor	50
4.2.3.2 Náležité vedení pohovoru	51
4.2.3.3 Jednací jazyk a právo na tlumočnicka	51
4.2.3.4 Právo být slyšen	53
4.2.4 Právo na právní pomoc	53
4.2.4.1 Bezplatná právní pomoc	54
4.2.4.2 Rozsah práva na právní pomoc	54
4.2.4.3 Neustavení právního zástupce	55
4.2.5 Právo na účinný opravný prostředek	56
4.2.5.1 Negativa ustanovení o opravném prostředku	56
4.2.5.2 Lhůta pro podání odvolání	57
4.2.5.3 Forma vedení odvolání	58
4.2.5.4 Odkladný účinek odvolání	58
4.2.5.5 Opravný prostředek před ESLP	59
4.2.6 Zkrácené řízení	60
4.2.6.1 Záruky a průběh zkráceného řízení	60
4.2.6.2 Negativa zkráceného řízení	62
4.2.6.3 Délka řízení před ESLP	63

4.2.6.4 Zkrácení lhůty pro podání odvolání	63
4.2.6.5 Dopad zkráceného řízení na lidská práva	64
4.3 Vyřešení problémových ustanovení v nové Procedurální směrnici	65
Závěr	68
Seznam literatury a pramenů	73
ABSTRAKT	78
ABSTRACT IN ENGLISH	79
KLÍČOVÁ SLOVA	80
THE LIST OF KEY WORDS	80

Seznam použitých zkratk

BTZ	Bezpečná třetí země
BZP	Bezpečná země původu
ČL. 3	Článek 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv
ČL. 18	Článek 18 Listiny základních práv a svobod Evropské unie
ČR	Česká republika
DS	Dublinký systém
EU	Evropská unie
EÚLP, Úmluva	Evropská úmluva o ochraně lidských práv
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
LZPEU, Listina	Listina základních práv Evropské unie
MO	Mezinárodní ochrana
Nová PS	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 60-95
NSS	Nejvyšší správní soud
PS	Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, Úř. věst. L 326, 13. 12. 2005, s. 13-34
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SEAS	Společný evropská azylový systém
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
ÚS	Ústavní soud
ŽU	Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu týkající se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 (Sb.m.s. č. 208/1993)

Úvod

Odedávna lidé putovali světem a hledali vhodné místo pro život, které by jim poskytovalo dostatek potravy a ochranu v případě živelných či nájezdnických pohrom. Nalézání vhodného místa pro život je i dnes stejně aktuální jako před tisíci lety, ovšem v dnešní době není přesun zcela jednoduchý a potýká se s řadou překážek, jako jsou překročení státní hranice, legislativa upravující cizineckou tematiku, finanční prostředky, aktuální dění ve světě a řada dalších. Od běžné migrace musíme oddělit skutečné ohrožení života lidí, kteří se bez poskytnuté ochrany od jiných neobejdou. Poskytování bezpečného útočiště je staré jak lidstvo samo a dnes se promítá do institutu azylu a jiných forem mezinárodní ochrany azylových a migračních politik států.

Otázka přístupu k azylové politice je i po několika desetiletích stále ožehavým a v mnohých případech i nedořešeným tématem, jelikož uprchlictví a současně s ním i migrace osob představuje dnes jeden z největších problémů. Mnozí lidé by chtěli přisun osob z jiných států spíše zamezit, než se jim snažit být nápomocni. Ale i tito lidé mají právo na život. Žadatelé o azyl, v dnešní době běžně označováni jako žadatelé o mezinárodní ochranu, která zahrnuje všechny způsoby poskytované pomoci, bývají osoby, které hledají jiné útočiště, než je jejich země původu, jelikož z této země odešli hlavně z důvodů porušování lidských práv či válečných konfliktů. Žádosti o mezinárodní ochranu bývají podávány spíše ve vyspělejších zemích, a tak dochází k nerovnoměrnému přesídlování, ale se vzrůstajícím počtem žádostí, klesá počet udělení statutu uprchlíka. Po neudělení mezinárodní ochrany přichází na řadu návratové řízení a je otázkou zda je humánní navrátit člověka do země, kde jsou lidská práva porušovaná. Evropské unii je často vyčítáno, že žadatelům spíše znesnadňuje přístup do členských států, a tak se azylová politika EU stále vyvíjí a snaží se otázky azylu harmonizovat.

Azylová politika je upravena, jak na poli vnitrostátních, evropských i mezinárodních právních předpisů. Jelikož EU řadu otázek týkající se mezinárodní ochrany upravuje v podobě směrnic, setkáváme se s různou úpravou i v rámci členských států. Proto EU vytvořila Společný evropský azylový systém, jenž by se měl zabývat negativními jevy, se kterými se žadatelé v rámci Evropské unie setkávají a sjednotit pevně daná pravidla i v rámci členských států. Systém slouží i jako ochrana před zneužíváním, ale i v těchto případech by měl být poskytnut jistý standard, který by se dostal všem osobám bez rozdílu. Proto by toto téma nemělo být podceňované a státy by se měly snažit o lepší právní úpravu, aby nedocházelo ke zbytečně zdlouhavému, mnohdy odmítavému procesu bez náležité ochrany lidských práv.

Právo na azyl jako jedno ze základních lidských práv, či poskytnutí mezinárodní ochrany státem, by mělo být jednou z povinností vyspělého demokratického státu a na podporu v této oblasti by se nemělo zapomínat. Mezinárodní ochrana je celosvětový problém a významný institut ochrany lidských práv, bez kterého by si v dnešní době nikdo demokratický stát neměl představit. Lidská práva velmi úzce souvisí mezinárodní ochranou, a to nejen jak při zacházení s uprchlíky, kterým byl status udělen, ale jistý standart ochrany práv náleží i osobám, jež teprve o mezinárodní ochranu žádají a prochází procesem pro udělení či neudělení ochrany. Právě na tuto část lidských práv je diplomová práce zaměřena.

Cílem diplomové práce na téma *Ochrana základních práv v azylové politice EU* je analýza lidských práv, jež náleží každému žadateli před udělením či neudělením statusu a jejich ochrana v rámci azylové politiky EU. Vytvářením Společného evropského azylového systému (dále jen SEAS) by ochrana měla být v rámci členských států sjednocena, ale doposud k úplnému sjednocení nedošlo a nacházíme rozdílné přístupy k ochraně práv. Sjednocující prvek můžeme spatřit v rámci rozhodovací činnosti Soudního dvoru EU a Evropského soudu pro lidská práva, jež se promítly i na vývoji a praxi azylové politiky. Lidsko-právní dokumenty, o které se práce opírá, jsou LZPEU a EÚLP, kdy blíže popisuje vybraná práva a analyzuje jejich aplikaci v rámci EU i v členských státech, případně se objeví i komparace práv před SDEU a ESLP. Z časového hlediska je práce zaměřena především na vývoj po roce 2000, kdy vznikala LZPEU a vytvářela se procedurální úprava azylového řízení, avšak pro vývoj politiky bylo vhodné připomenout i rozsudky ESLP pocházející z 90. let, které taktéž ovlivnily současnou úpravu. Vývoj azylové politiky je mezníkem práce, jelikož pro potřebu zpracování dat bylo pracováno s procesní úpravou azylového řízení platné do července 2015. Právní úprava je vyhodnocena k 1.1 2016.

Na základě výše uvedených skutečností byly zkoumány dvě výzkumné otázky, které souvisí s cílem práce: *Jakým způsobem zaručuje ochranu lidských práv azylová politika EU v rámci podání žádosti o mezinárodní ochranu? Je tento způsob ochrany pro specifické postavení uprchlíka dostačující?* Výzkum práce dále dotváří dvě hypotézy: *Formulování unijních předpisů dává příliš prostoru pro diskreční pravomoc členských států určit si vlastní pravidla pro vedení azylových záležitostí, a tím nenaplňovat principy Společného evropského azylového systému.* První hypotéza je odvozena z pravidel stanovených v Procedurální směrnici. *Stav ochrany lidských práv žadatelů o mezinárodní ochranu je upozaděn vůči ochraně členských států před příchodem osob pocházející ze třetích zemí.* Druhá hypotéza je stanovena na základě množství podmínek, jež omezují udělení statusu, a které byly vytvářeny v rámci azylové politiky EU.

Pro zpracování práce sloužily převážně rozsudky Soudního dvoru a ESLP, stejně tak rozsudky soudů členských států dostupné v internetové databázi EDAL, či rozsudky NSS a ÚS ČR. Dále bylo čerpáno ze sborníků věnující se azylové politice, vědeckých časopisů a odporných knih. Zdrojem informací byly směrnice i nařízení EU a důvodové správy orgánů EU či vyjádření nevládních organizací a UNHCR.

Práce je rozdělena do čtyř kapitol, které popisují základní linii práv, jež mají být žadatelům poskytnuta, a to právo na azyl dle LZPEU, ochranu před návratem, neboli princip non-refoulement a spravedlivý proces. První kapitola popisuje legislativu, jež byla pro práci primárně využita a shrnuje dosavadní vývoj ve vybrané sekundární legislativě, která slouží pro vedení řízení a určení příslušného státu pro vedení řízení. Dále stručně popisuje LZPEU a EÚLP. Druhá kapitola se již zaměřuje na vybrané práva z LZPEU, kde je primárně rozebírán čl. 18 zaručující práva na azyl a na něj navazující Protokol o udělování azylu občanům členských států EU, jelikož vymezuje osobní působnost článku.

Třetí kapitola popisuje vztah institutu azylu, později mezinárodní ochrany k EÚLP, jelikož zde se ochrana vyvíjela ještě před vznikem SEAS a v mnohém tvorbu ovlivnila. I přes omezenou ochranu před ESLP se azyl promítnul do jiných práv chráněných v EÚLP. Pro potřebu práce je však použit čl. 3 chránící před mučením a nelidským zacházením, který se musí dostat každé osobě. Osoba žadatele je chráněna na základě ustanovení před návratem do země původu. Tato ochrana se později promítla i do pravidel SEAS a narušila jeho podobu, kdy práce podává přehled ve vývoji judikatury.

Čtvrtá kapitola zakončuje soubor vybraných práv přenesením se do řízení o mezinárodní ochranu a práva na spravedlivý proces, které je vnímáno odlišně v rámci lidsko-právních dokumentů. Kapitola je zaměřena na ustanovení předchozí Procedurální směrnice, jelikož nová úprava je v platnosti nedávno a v řízení před soudy není dostatek zásadních rozsudků. V kapitole jsou rozebrány vybrané pojmy azylového řízení, které se jeví jako nejvíce problémové a mají lidsko-právní dopad. Nalezneme zde propojení s předchozí kapitolou i práva společná LZPEU a EÚLP i aplikaci pojmů před soudy členských států. Také tu nechybí shrnutí pojmů v nové legislativní úpravě, a jak se na ní odrazila kritika předchozí směrnice.

1. Základní vymezení azylové politiky a lidsko-právní úprava

1.1 Azylová politika EU

Oblast azylové politiky v EU spadá pod jednu ze sdílených pravomocí, konkrétně do prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Sdílenou pravomocí je EU umožněno upravovat dané pravomoci společně se členskými státy při použití zásad subsidiarity a proporcionality. Blíže se pak otázce azylu věnuje článek 78 SFEU, kdy pro úpravu SEAS přijímá rozhodnutí Rada společně s Evropským parlamentem na základě řádného legislativního postupu. Veškerá právní úprava azylové politiky musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků¹ a Protokolem k dané úmluvě jakož i s jinými smlouvami, kterými je EU vázána. Do oblasti SEAS spadá kromě jiného i úprava azylového řízení, kdy orgány EU mohou vytvářet normy týkající se společného postupu pro udělování a odjímání jednotného azylového statusu či doplňkové ochrany.²

1.2 Procesní úprava řízení o mezinárodní ochraně

1.2.1 Procedurální směrnice

I když k dohodě o vytvoření SEAS došlo již v roce 1999 na zasedání Evropské rady v Tampere, směrnice upravující azylová řízení byla přijata až 1. 12. 2005 jako Směrnice Rady 2005/85 *O minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka*. Komise návrh PS předložila již v roce 2000³, ovšem vzájemná neshoda mezi členskými státy a orgány EU značně zpozdila přijetí. Návrh směrnice se od svého konečného znění lišil, přesto byla tato první úprava procesních podmínek vnímána jako úspěch, i když s mnohými nedostatky.

Směrnice klade důraz na soulad procesních norem s LZPEU, jakož i zákazu použití diskriminace při posuzování jednotlivých žádostí. Hlavním účelem PS bylo vytvořit co nejvíce efektivní a spravedlivé řízení ve všech členských státech.⁴ EU se snažila vyjádřit minimální rámec procesní stánky azylových řízení členských států, jelikož dosavadní úprava byla čistě v rukou národních zákonodárců. Tak docházelo k rozdílným požadavkům na

¹ Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 (Sb.m.s. č. 208/1993 Sb.) Oba dokumenty byly přijaty v rámci OSN a tvoří základní materiální instituty na poli mezinárodního práva týkající se postavení uprchlíků.

² Viz čl. 78 odst. 2d SFEU

³ Viz Proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, Úř. věst. C 62E , 27. února 2001, s. 231-242.

⁴ ŠTURMA, Pavel a kol., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2., dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova; Beroun: Eva Rozkotová, 2012. Scripta iuridica ; no. 2., s. 74.

získání azylu, což často inklinovalo k podání žádosti ve státě, kde se to žadatelům jevílo nejméně obtížné. Některé státy v důsledku vhodnějších podmínek pro udělení statusu uprchlíka byly více zatíženy a právě sjednocením procesního řízení by se měl jev druhotného migračního toku rozptýlit. Negativum je spatřováno v tom, že sjednocení podmínek dává žadatelům možnost zvolit si stát, kde by se jim žilo nejlépe a vytvořilo spíše další migrační toky, které se více soustředí na bohatší státy EU.

Záhy po přijetí směrnice se ukázalo, že je PS pojímaná vnitrostátní úpravou rozdílně a nedosáhla takové efektivity, které se při jejím přijetí předpokládalo. V mnoha členských státech byla její úprava nedostatečná či chybná a nadále zde přetrvávaly rozdíly.⁵ Mezi nejvíce rozdílné záležitosti v úpravě jednotlivých států, byly zařazeny články týkající se zkráceného řízení, „bezpečné třetí země“ či poskytnutí právní pomoci. Díky závažným rozdílům, které nespĺňovaly jednotnost řízení, se Komise rozhodla vypracovat návrh směrnice, kde by tyto chyby měly být odstraněny.⁶

1.2.2 Nová procedurální směrnice

SEAS se vyvíjí v určitých etapách, které s sebou přináší změnu a vývoj v dosavadní legislativě. PS zakončila první etapu. Nová PS je přijímána již v rámci druhé etapy. V rámci druhé vlny legislativních úprav azylové politiky se místo žádosti o azyl začal využívat pojem žádost o MO, jež v sobě zahrnuje kromě přiznání statusu uprchlíka i instituty dočasné a doplňkové ochrany. Právě díky řadě nedostačujících, nepřesných ustanovení a neočekávanému výsledku nejednotnosti řízení o MO bez dodržování procesních záruk, byl v roce 2009 připraven nový návrh směrnice, který má přispět k jednotnému řízení o MO v členských státech.⁷ Původní PS ponechávala státům širokou diskreci, která nebyla v souladu se všemi mezinárodními závazky a nezaručovala vhodné propojení s kvalifikační směrnicí⁸ a principem non-refoulement⁹.

⁵ Řízení se v rámci EU lišila především orgány vyřizujícími žádosti, lhůtou pro splnění záležitostí týkající se podání žádosti o azyl, která trvala od několika dní až po několik měsíců.

⁶ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 8. září 2010 o uplatňování směrnice 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech pro přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, COM (2010) 465.

⁷ Komise přijala návrh směrnice 21.10.2009, více k procesu přijetí EVROPSKÁ UNIE. *Návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany* [online]. ©1998-2016, eur-lex.europa.eu, [cit. 15. října 2015]. Dostupné na < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/HIS/?uri=CELEX:32013L0032&qid=1457513534865>>.

⁸ Nyní se již nachází v přepracovaném znění, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

⁹ Princip vychází z nenavrácení či nevydání do země, kde by byla osoba ohrožena na životě. Vychází z čl. 33 ŽÚ: „Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by

Od nové směrnice se očekává vyšší harmonizace a lepší ochrana žadatelů. Komise vytvářela návrh za pomoci odborných schůzek s účastí vlád členských států, nevládních organizací i UNHCR. Členské státy nezastávaly jednotný názor ohledně spolupráce při řešení problematických ustanovení, některé upřednostňovaly ponechání vnitrostátní úpravy diskreční pravomoci, která umožňuje rozdílný přístup k řízení. Pro zjednodušení SAES byla vytvořena i nová evropská agentura Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, která je členským státům plně nápomocna při problémech v rámci otázek dotýkajících se azylových záležitostí.¹⁰

1.3 Dublinský systém

Rostoucí počet žádostí o azyl a dotváření prostoru bez vnitřních hranic si vyžadovalo vytvoření systému, který by zabraňoval volnému počtu podávání žádostí napříč všemi členskými státy a řádně by rozdělával rozhodování o každé poskytnuté či zamítnuté ochraně. Myšlenka spočívala v určení jediného státu, který posoudí celou žádost a vydá rychlé rozhodnutí, i když žádost byla podána v jakémkoliv členském státě.¹¹

Amsterodamskou smlouvou se azylová problematika přesunula do prvního pilíře vyžadujícího změny v doposud platné legislativě. Rada přijala dne 18. 2. 2003 Nařízení č. 343/2003, známé jako Dublin II, *o stanovení a postupech pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států*, které se vztahuje k většině níže uvedených příkladů. Dotváření společné azylové politiky, která trpěla nedostatky a nedosahovala společnému prostoru solidarity a ochrany zaručující rychlé a spravedlivé projednání žádostí, vyvolalo další změnu Dublinského nařízení¹², jež má napravovat nedostatky z předchozích let.

Dublinský systém netvoří jen nařízení Dublin III, ale jeho nedílnou součástí jsou prováděcí nařízení a nařízení ustavující systém EURODAC¹³, na jehož základě jsou všem

jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.

¹⁰ Důvodová zpráva návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 21.10.2009, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany, COM (2009) 554.

¹¹ ŠTURMA: *Teorie a praxe...*, s. 65-66.

¹² Nařízení známe jako Dublin III, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. Úř. věst. L 180, 29. června 2013, s. 31-59.

¹³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013 kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údajmi systému

osobám mimo občanů EU snímány otisky prstů a sepisovány důležité informace, které se následně vkládají do společného registru přístupného příslušným orgánům. Na základě registrace prvních otisků, lze zjistit první stát vstupu do EU či jiného signatářského státu nařízení.

Celý systém spočívá v určení příslušného státu dle pořadí objektivních kritérií. Pokud stát na základě kritérií příslušný není a nerozhodne se žádost posoudit sám, požádá příslušný stát o převzetí žadatele a následné posouzení žádosti. Po souhlasu příslušného státu, který může být udělen i mlčky, je žadatelem na náklady vysílajícího státu přemístěn. Objektivní kritéria pro určování příslušného státu mají pevně dané pořadí, které státy po přijetí první žádosti o MO musí posoudit.¹⁴ Státy sice mají povinnost dodržovat uvedené pořadí, ale nic jim nebrání v tom, aby o žádosti rozhodli sami, i když k posouzení nejsou příslušní. Například z humanitárních důvodů či z vhodnosti pro žadatele.

1.4 Lidsko-právní ochrana

1.4.1 Prameny lidských práv v unijním právu

Nové znění Smlouvy o EU vyhlášené Lisabonskou smlouvou dne 13. prosince 2007 obsahuje čl. 6 formulující postoj EU k lidským právům. Unie stojí na třech základních pramenech chránících lidská práva. Prvním pramenem je Listina základních práv a svobod EU, jež se až vyhlášením Lisabonské smlouvy dostalo stejné právní síle jako zakládacím smlouvám a stala se nedílnou součástí primárního práva, což po dlouhých letech nezávaznosti vyzdvihlo důležitost lidských práv jako jedné z základních hodnot EU.

Druhým pramenem se stane EÚLP, jelikož čl. 6 SFEU umožňuje přistoupení k Úmluvě, pokud se nějakým způsobem nedotkne pravomocí Unie. Ale zásah do pravomocí zaručených ze Smluv prozatím stále stojí v cestě ke vhodnému znění přístupové smlouvy.¹⁵ Do doby než se vyřeší možnost přistoupení, tvoří EÚLP společně s ústavními tradicemi členských států dotýkajících se lidských práv obecné zásady právní jako závazný pramen

Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

¹⁴ Prvotním vodítkem pro určení příslušného státu jsou rodinné vztahy, kdy specifické postavení nejlepšího zájmu požívají nezletilé osoby, v ostatních případech dochází k projednání žádosti ve stejném státě na přání dotčených osob. Dále následuje kritérium držení planého víza či povolení k pobytu vydaného členským státem. Zbylá kritéria se odvíjí od prvního vstupu žadatele. Nejčastější kritérium, které se v pořadí nachází až na třetím místě, je stát nelegálního vstupu či pobytu, jelikož uprchlíci mají značně omezenou možnost dostat se do EU legálním způsobem. Navazujícím kritériem je vstup do státu, kde je osoba osvobozena od vízové povinnosti, což se neděje často. Skupinu uzavírá podání žádosti v mezinárodním tranzitním prostoru letiště. Viz čl. 7-15 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, ...

¹⁵ Více Soudní dvůr: Posudek 2/13 ze dne 18. prosince 2014, Úř. věst. C 65, 23. 2. 2015, s. 2-2.

přetrvávající řadu let. Soudní dvůr se v rozhodovací činnosti může opřít o všechny tři instrumenty, jež se v mnohém v rozsahu ochrany překrývají, primárně však již dnes vychází z ustanovení LZPEU.

1.4.2 Listina základních práv Evropské unie

Z porovnání souboru chráněných práv obou dokumentů jasně vyplývá, že EÚLP a její doplňující protokoly se staly pro tvůrce Listiny inspirací, stejně jako jiné lidsko-právní dokumenty a judikatura SDEU i ESLP, na což poukazuje i preambule Listiny. Ovšem výčet jednotlivých práv by se mohl označit jako inovativní a vše zahrnující, jelikož neobsahuje pouze občanská a politická práva jako EÚLP, ale i značné množství hospodářských, sociálních a kulturních práv, stejně tak obsahuje práva doposud na mezinárodní scéně neupravená. Na rozdíl od jiných dokumentů mezinárodního a ústavního práva LZPEU potlačuje klasickou hierarchizaci a dělení na generace. Vyzdvihuje univerzalitu a jednotnost lidských práv, kde nejsou práva navzájem nadřazena.¹⁶

Určitou výjimku lze shledat u specifické kategorie práv, která se shodují s nederogovatelnými právy z EÚLP.¹⁷ Článek 52 odst. 2 přiznává právům vycházejících z Úmluvy stejný význam jako v Úmluvě, tudíž i tuto skupinu nelze za žádných okolností zrušit či omezit. Správné použití a výklad jednotlivých práv z Listiny upravuje hlava sedmá. Tvůrci z konventního složení k Listině připojili Vysvětlení k Listině základních práv, jež má sloužit jako výkladový nástroj pro každý článek i odstavec.¹⁸

1.4.3 Evropská úmluva o ochraně základních práv a svobod

Evropská úmluva o ochraně základních práv a svobod (dále jen Úmluva) patří k doposud nejstarším lidsko-právním dokumentům působícím na území Evropy. Úmluva se zrodila v rámci mezinárodní organizace Rady Evropy již v padesátých letech minulého století a platnosti nabyla 3. září 1953. Specifičnost dokumentu představuje, kromě výčtu ochráněných práv, vytvoření kontrolního mechanismu na ochranu lidských práv, což bylo v rámci mezinárodního práva unikátní. I když samotná EU nepatří mezi signatáře smlouvy,

¹⁶ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2., rozš. a aktualiz. vyd. Praha : Linde, 2008, s. 205-206.

¹⁷ Jedná se o právo na život- čl. 2 EÚLP shodujícím se s čl. 2 LZPEU , zákaz mučení, nelidského či ponižujícího zacházení- čl. 3 EÚPL shodujícím se s čl. 4 LZPEU a zákaz otroctví či nevolnictví – čl. 4 EÚLP shodujícím se s čl. 5 LZPEU.

¹⁸ Především odkazuje na zdroje inspirace práv z Úmluvy či rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, dále vychází ze znění Smluv a judikatury SDEU, sociální práva vychází z Charty základních sociálních práv pracovníků Společenství a Evropské sociální charty.

všechny členské státy se v průběhu působnosti Úmluvy staly členy a spadají pod působnost jejich orgánů, což ovlivnilo vývoj ochrany v jednotlivých státech.¹⁹

Autoři si byli již při vytváření vědomi, že tehdejší výčet práv se nejevil jako dostačující a ani na vynucujícím systému neexistovala všeobecná shoda. Proto se Úmluva doplnila o systém protokolů, jež mohou její ustanovení měnit či nově upravovat.²⁰ Úmluva s protokoly pokrývá ochranu individuálních práv mající občanskou a politickou podobu, jelikož tvůrci považovali tato práva za nejpodstatnější, která vyžadují závaznou kontrolu v rámci mezinárodního práva. Systém ochrany se nedotváří jen protokoly, ale podstatnou úlohu v rozsahu a výkladu práv nese kontrolní mechanismus Evropského soudu pro lidská práva a následné lidsko-právní dokumenty vytvořené Radou Evropy.

¹⁹ ČERNÁ, Dagmar. *Standard lidských práv v Evropě: Srovnání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv Evropské unie*. Praha. Univerzita Karlova, 2009, s. 9-13.

²⁰ Dodatkové protokoly tvoří protokoly 1, 2, 4, 6, 7, 12, 13, zatím co revidující protokoly 3, 5, 8, 9, 10 pozbyly účinnosti s platností protokolu 11. Revidující protokol 15 a 16 zatím nebyly ratifikovány všemi státy.

2. Základní vztah institutu azylu a Listiny základních práv Evropské unie

2.1 Použitelnost Listiny a mezinárodní ochrana

Listina od svého vzniku prošla značným vývojem od právně nezávazné deklarace institucí EU až po dokument mající právní sílu primárního práva. Ochrana lidských práv se tak stala vynutitelnou i mimo nepsané obecné zásady právní vycházející z ústavních tradic členů EU a mezinárodních smluv. Vývoj ochrany lidských práv se mimo jiné promítl i do oblasti MO, jež se dotýká několika práv v Listině obsažených. Snaha o důslednou harmonizaci práva v azylové politice umožňuje použití odkazů na porušení jednotlivých článků Listiny při řízení o MO, stejně tak i při návratovém řízení či omezení jiných práv, jež mohou být při aplikaci práva na azyl porušena.

Článek 51 LZPEU zaručuje respektování lidských práv chráněných Listinou při uplatňování práva EU členskými státy a institucemi EU. Pokud se vyskytne úprava, která do pravomoci EU nespadá a sekundární úprava ji nikterak neupravuje, státy se řídí vlastní právní úpravou, popřípadě mezinárodními smlouvami. Oblast azylové politiky je sekundárními akty rozsáhle upravena, od vymezení statusu uprchlíka, přes práva a povinnosti v jednotlivých řízeních, včetně práva na přiznání doplňkové ochrany, pokud žadatel nesplňuje podmínky pro přiznání statusu uprchlíka. Přes to lze v úpravě najít určité mezery, kdy si státy vyhrazují použití vlastní vnitrostátní úpravy. Jedná se především o ustanovení, kde je jim přiznána rozsáhlá diskreční pravomoc. Příkladem je Procedurální směrnice, kdy členské státy mají při přiznávání a odjímání statusu uprchlíka dostatek prostoru pro volné uvážení, ve kterém se mohou promítnout zvláštnosti pocházející z vnitrostátního práva.²¹

2.2 Obsah práv

Listina obsahuje ve své druhé hlavě s názvem Svobody rovnou dvě práva spojená s pojmem azyl, a to článek 18 *Právo na azyl* a článek 19 o *Ochraně v případě vyhoštění*. Obě ustanovení jsou dosti jednoduše vyjádřena a mohlo by se zdát, že se jedná o pouhé zásady. Zásady na rozdíl od práv nejsou vynutitelná, leda by byly přeneseny do primární či

²¹ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 28. července 2011, *Brahim Samba Diouf proti Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, C-69/10, Sb.rozh. I-07151, bod 29.

sekundární právní úpravy.²² Z povahy věci plyne, že se o zásady nejedná, ani následné Vysvětlení k Listině o daných člancích jako o zásadách nehovoří, avšak pro bližší pochopení práva je odkazováno na znění ŽÚ a primárního práva.

V porovnání s EÚLP, kde nikde právo na azyl nenalezneme, čl. 19 vykazuje jistou shodu. Zákaz hromadného vyhoštění, stanovený v čl. 19 odst. 1 LZPEU, vychází ze čtvrtého Protokolu k Úmluvě a zajišťuje jednotlivcům přijetí rozhodnutí o vyhoštění vztahující se k jeho osobě bez možnosti společného rozhodnutí o osobách mající stejnou státní příslušnost.²³ Cizinci se mohou bránit jak na vnitrostátní úrovni, tak před SDEU, nakonec i v rámci štrasburského mechanismu na ochranu práv zaručených v EÚPL, který ale připadá v úvahu až po vyčerpání vnitrostátních prostředků ochrany. Druhý odstavce čl. 19 v sobě odráží princip non-refoulement tvořící jednu ze zásad mezinárodního práva, jež je zaručena v ŽÚ.

2.3 Článek 18 Listiny

2.3.1 Osobní působnost

Článek 18 Listiny je v mnohém považován za vstřícný krok, a to pro jeho závaznost, i když jen pro omezený počet států. Ustanovení zaručuje subjektivní právo jedincům, i když se o jeho subjektivitě vedou dohady. Co však právo na azyl postrádá oproti jiným ustanovením Listiny je osobní působnost normy. Náleží právo na azyl v LZPEU státům, tak jak vychází z tradice mezinárodního práva, zvolit si koho vezmou pod svou ochranu, nebo se jedná o povinnost poskytnout ochranu, pokud žadatelé splňují podmínky pro udělení statusu uprchlíka? Může se také jednat o záruku osob, že jim bude azyl kdekoliv poskytnut.

Z povahy Listiny plynou práva zaručená jednotlivcům, ne státům. Státy naopak dodržují práva při aplikaci unijních úprav, což z práv určených pro jednotlivce vytváří povinnosti pro státy je aktivně umožnit či pasivně se do nich nevměšovat.²⁴ I následná sekundární legislativa harmonizuje práva určená jednotlivcům, která státy musí vtělit do vnitrostátní legislativy. Vymezení komu právo náleží lze určit i z konstrukce ŽÚ, která musí být plně respektována jako určitý minimální standard. Signatářským státům plynou především povinnosti vztahující se k osobám uprchlíků, za to jednotlivcům ŽÚ zaručuje subjektivní

²² Čl. 52 odst. 5 Listiny základních práv Evropské unie, Úř. věst. C 326, 26. 10. 2012, s. 391-407.

²³ Vysvětlení k čl. 19 Listiny, Úplné znění vysvětlení k Listině základních práv, Úř. věst. C 303, 14. 12. 2007, s. 17-35.

²⁴ Pro srovnání. Listina základních práv ČR čl. 43: *Česká a Slovenská federativní republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Z ustanovení vyplývá odkaz na azyl dle mezinárodního práva jako právo státu udělit azyl.*

práva a povinnosti vůči přijímajícímu státu. Právo uprchlíka a povinnosti státu jsou spolu spjata. V opačném případě by docházelo k oslabení práv žadatelů.²⁵ Z ŽÚ však nevyplývá právo na udělení azylu, pouze podává definici, kdo může být za uprchlíka označen.

Žádné specifické vymezení jako „každý“ či „osoby ze třetích zemí“ v čl. 18 nenalezneme, což může vyvolávat možnost, že adresátem normy je každý, kdo se nachází na území EU. S ohledem na specifické principy a cíle EU není v zájmu členských států poskytovat azyl mezi občany členských států navzájem, což vyplývá i z *Protokolu o poskytování azylu státních příslušníků členských států Evropské unie*²⁶ připojeného ke smlouvám. Již pro účely budování prostoru svobody, bezpečnosti a práva a ochrany lidských práv jako základních hodnot jsou jednotlivé členské státy považovány za bezpečné země původu, tudíž žádosti občanů EU o MO budou až na Protokolem stanovené výjimky zamítnuty.²⁷ Protokol budí pocit rozdílného zacházení mezi občany EU a občany pocházejících ze třetích zemí, které ale nezakládá diskriminaci. Rozdílnost v zacházení se ospravedlňuje vzájemnou důvěrou mezi státy, založenou na dodržování lidských práv na svém území. Také volný pohyb osob dává možnost občanům se dobrovolně přemístit do jiného členského státu, aniž by museli využít institutu MO.²⁸

Mimo omezenou působnost pro vlastní občany EU se čl. 18 vztahuje na občany ze třetích zemí či osoby bez státní příslušnosti za splnění podmínek v ŽÚ v souladu se smlouvami. Navazující sekundární úprava stírá rozdíly mezi pojmy azyl a mezinárodní ochrana, což se odráží v rozšíření osobnostní působnosti článku. Také institut dočasné ochrany spadá pod oblast ochrany a vyvozuje práva blízká azylu. Jak bylo již výše řečeno, přesné vymezení působnosti nenalezneme, a tak se často působnost dělí na širší a užší vymezení, jež v sobě zahrnuje pouze práva vztahující se k pojmu *uprchlík*. Právo na azyl náleží osobám do té doby, než stát rozhodne o jejich statusu. Pokud jim status není přiznán, ztrácejí i právo zaručené Listinou.²⁹

²⁵HUSAIN,Raza. *The right to asylum in EU law* [online]. sas.ac.uk, 7. prosince 2011 [cit. 25.října 2015]. Dostupné na < http://www.sas.ac.uk/sites/default/files/files/RLI/Summary_Husain_seminar_071211_final.pdf>.

²⁶ Protokol č. 24 ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie, o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie, vyhlášen pod č. 44/2004 Sb. m. s., ve znění Lisabonské smlouvy.

²⁷ Např. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2011 sp.zn. 4 Azs 18/2011, kdy byla žádost slovenského občana označena jako nepřijatelná, jelikož na Slovensko nelze vztáhnout výjimku na udělení ochrany, jelikož nebyly naplněny podmínky.

²⁸ LAMBER, Helene. *The global Reach of European asylum law*, New York: Cambridge University press, 2013, s.230-232.

²⁹ VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Právo na azyl v čl. 18 Charty základních práv Evropské unie a jeho dopad na společný evropský azylový systém, In, Jílek, Pořízek (ed). *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnice: sborník z vědeckého semináře uskutečněného pod záštitou JUDr. Otakara Motejla, veřejného ochránce*

2.3.2 Rozdílné zacházení dle osobní působnosti práva na azyl

Protokol o udělování azylu občanům EU omezuje využití práva na azyl na území členských států pro občany EU. Na jeho základě jsou stanovena i jiná práva pro občany ze třetích zemí a pro občany EU. V případě udělení statusu uprchlíka se předpokládá delší časový úsek pobytu na území jiného státu a dochází zde k rozdílným podmínkám pobytu občanů EU a pobytu azylantů. Stejně tak mnoho uprchlíků postrádá dostatečné finanční prostředky a stát jim poskytuje určitou formu podpory. Občany EU je možné vyhostit, pokud se stanou značnou zátěží pro sociální systém, což se v případě uprchlíků stát nemůže.³⁰

I když se vyhoštění občanů EU děje ze zákona stanovených podmínek a v nejnútnejších případech, již není spojeno s uprchlickou zásadou nenavrácení. Občan tak může být navrácen do země, kde by mu mohlo hrozit ponižující zacházení. Další rozdíl mezi oběma instituty přináší svobodná vůle při opuštění vlasti, kdy se v rámci volného pohybu osob jedná o dobrovolné opuštění, zatím co uprchlík opouští svou vlast z důvodu nedobrovolného pronásledování. Instituty nezaručují stejný stupeň ochrany, jelikož volný pohyb osob se váže převážně k pracovnímu či sociálnímu statusu, kdežto status uprchlíka není od nich odvislý. Azyl by přinesl občanům EU silnější postavení odvozené z mezinárodního práva, na rozdíl od pouhého pohybu občanu.³¹

2.3.3 Obsah práva na azyl

Neurčité znění článku „*právo na azyl je zaručeno*“ neobsahuje žádné bližší vymezení obsahu. Základem pro jeho vytvoření se stal čl. 78 SFEU (ex čl. 63 SES), dotýkající se jak azylu, doplňkové a dočasné ochrany pro osoby ze třetích zemí, kteří potřebují mezinárodní ochranu, při dodržení zásady nenavrácení. Obsah práva může vycházet ze dvou podob, a to práva osob azyl kdekoli vyhledat a práva osob azyl získat při vymezených podmínkách. Autoři Listiny se vyhnuli omezujícímu znění práva o azyl žádat, jelikož by museli článek doplnit o záruku poskytnutí azylu státy. I když z čl. 6 odst. 1 SEU ve spojitosti s čl. 51 odst. 2 Listiny vyplývá nerozšíření pravomocí a nevytváření nových, tedy zpracování práv již znalých. Zaručené právo na azyl doposud v mezinárodních institutech ochrany lidských práv chybí. Tvorba Listiny je však spojena i s inspirací ústavními tradicemi členských států. Pokud

práv, dne 26. června 2008 v Kanceláři veřejného ochránce práv. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2008, s. 51-52.

³⁰ Viz čl. 14 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, Úř. věst. L 158, 30. 4. 2004, s. 77-123.

³¹ STERN, Rebecca. At a crossroads? Reflections on the right to Asylum for European union Citizen. *Refugee Survey Quarterly*, 2014, roč. 33, č. 2, s. 71-73.

Listina chrání takové ustanovení, jsou vykládána v souladu s ústavními tradicemi³². Povahu práva lze tedy odvodit od vnitrostátních výkladů dotýkajících se stejného předmětu. Článek tak přes svoji neurčitost pokrývá obě možnosti, převážně z důvodu průchodnosti při sestavování Listiny. Členské státy tento význam plně akceptují, čímž se rozrostlo subjektivní právo žadatelů.³³

Článek 18 je výkladem spojen s čl. 19 o *nepřemístění do nebezpečného státu*, i když osobnostní působnost se vztahuje na každého, obsah ochrany má taxativní vymezení vztahující se k zákazu státu přemístit osobu. Naopak udělení azylu vyplývá z povinnosti státu, pokud osoba splňuje podmínky dané mezinárodním právem. Mezi autory dochází k rozkolu, zda právo na azyl zakládá subjektivní právo jedince na ochranu poskytnutou nedomovským státem. Či zde není subjektivní oprávnění na získání azylu na území členského státu, ale právo na spravedlivé zjištění podmínek pro udělení ochrany v souladu s principem non-refoulement. V tomto případě je subjektivní právo založeno až harmonizovanou sekundární legislativou³⁴ a odráží v sobě institut mezinárodního práva spočívající v právu státu na udělení azylu osobám a ostatním státům právo uznat a nevměšovat se do něj.

Nesmíme opomínat na vznik Listiny v podobě nezávazné deklarace orgánů EU, která v podstatě není mezinárodní smlouvou, a tak by měl i výklad jednotlivých práv vycházet z institutů evropského práva spíše, než z mezinárodního. Z výše uvedeného plyne jistá spoluexistence na jedné straně práva státu a na druhé straně práva osob. Listina vznikla za účelem ochrany lidských práv. V unijním kontextu se spíše využívá označení „základní práva“, která především zaručují práva chránící lidskou důstojnost a často odvozují původ z ústav států a mezinárodních smluv. Každopádně se jedná o práva a oprávnění jednotlivce, ne států.³⁵

2.3.4 Právo na azyl a zákaz ponižujícího zacházení v členských státech

Spojení práva na azyl s určitým minimálním standardem v zemí přemístění žadatele a spojitosti se zárukami bezpečné země přemístění, tedy čl. 18 a 19 LZPEU, řešil i SDEU v zasedání velkého senátu ve věci *N. S. a další*³⁶ v roce 2011.³⁷

³² Čl. 52 odst. 4 Listiny základních práv Evropské unie, Úř. věst. C 326, 26. 10. 2012, s. 391-407.

³³ GIL- BAZO, María Terasa. The charter of fundamental rights of the European Union and the right to be granted asylum in the union's law. *Refugee Survey Quarterly*, 2008, roč. 27, č. 3, s. 45 – 48.

³⁴ Zarpulitým zastáncem tohoto názoru je Generální advokát Soudního dvoru Niilla Jääskinen, který čl. 18 Listiny i čl. 78 odst. 1 SFEU nepřiznává základ pro subjektivní právo jedinců na azyl, což vyjádřil ve svém stanovisku k rozhodnutí C-4/11.

³⁵ ŠIŠKOVÁ: *Dimenze ochrany...*, s. 16-17.

³⁶ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, *N. S. a ostatní*, ve spojených věcech C-411/10 a C-493/10, Sb.rozh. s. I-13905.

Z výše uvedeného významu čl. 18 Listiny *právo na azyl* vyžaduje dodržování ŽÚ, i když se samotná EU nestala smluvní stranou. Všechny její členské státy ŽÚ podepsaly a jsou povinni se řídit jejím obsahem. Dle čl. 33 ŽÚ nesmí stát navrátit uprchlíka na území státu, kde by mohl být jejich život či svoboda narušeny pronásledováním. Celé území EU tvořené jednotlivými členskými státy se považuje za bezpečné země ve věcech spojených s azylem dle Protokolu o poskytování azylu občanům členských států. Proto by obavy před pronásledováním neměly nastat v členských státech. Vytváří se zde právní domněnka, kterou považují Irsko i VB za nevyvratitelnou. Ale s ohledem na ustanovení PS o evropských bezpečných zemích, musí státy být nejen signatáři ŽÚ a EÚLP a mít vnitrostátní předpisy na ochranu práv, stejně tak musí státy dodržovat práva v nich přiznaná.³⁸

Již několikrát SDEU rozhodl, že státy jsou povinni používat Listinu, pokud aplikují unijní právo, což se v případě použití Dublinského nařízení stalo. Odkaz na lidská práva nalezneme ve všech nařízeních i směrnících dotýkajících se MO, stejně tak panuje mezi státy vzájemná důvěra v úctu k lidským právům. Proto vzniká domněnka, že státy při vyřizování azylových záležitostí náležitě ctí ochranu lidských práv, přičemž se může stát, že v některých situacích dojde k porušení. Docházelo by tak k narušení celého SEAS, kdyby jakkoliv menší porušení mohlo rovnováhu poškodit a vyloučit porušující stát z azylového systému. K narušení nastává, až když je porušování v rozsáhlém měřítku na tolik závažné, že by mohl být porušován čl. 4 LZPEU zakazující mučení, nelidské a ponižující zacházení s osobami žádajícími o MO. Přemístění do takového státu by zakládalo porušení Listiny přemísťujícím státem, v našem případě Irsku a VB.³⁹

Nicméně SDEU poukázal na nevladatelnou situaci s nelegálními uprchlíky v Řecku a nedostatečnou azylovou proceduru známou od nevládních organizací či rozsudků ESLP. Členské státy mají možnost posoudit situaci o lidských právech v jiných státech a na základě zjištěných skutečností rozhodnout o nepřemístění žadatele do státu vhodného pro posouzení žádosti, pokud jsou zjištěné nedostatky na tolik závažné, že by byl žadatel vystaven

³⁷ Případ byl pozoruhodný hned v několika záležitostech týkajících se možnosti posouzení členského státu jako nevhodného pro umístění žadatelů a rozhodnutí o udělení statusu uprchlíka. Soud rozhodoval o vyvratitelné domněnce o dodržování lidských práv členským státem. Ze skutkových okolností spojených případů se jednalo o navrácení občanů třetích zemí z Irsku a Velké Británie, kde podali první žádost o MO, zpět do Řecka. Řecko bylo první zemí vstupu, a tak správní orgány obou států rozhodli na základě vlastního uvážení o přemístění dle Dublinského nařízení č. 343/2003. Žadatelé s navrácením do Řecka nesouhlasili z důvodu porušování lidských práv zaručených jak v ŽÚ, EÚLPS, tak i Listině. Domáhali se rozhodnutí žádosti v Irsku a VB.

³⁸ Čl. 36 Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odmítnání postavení uprchlíka. Úř. věst. L 326, 13. 12. 2005, s. 13-34., dále jen Procedurální směrnice

³⁹ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, *N. S. a ostatní*, ve spojených věcech C-411/10 a C-493/10, Sb.rozh. s. I-13905, body 64- 86.

nelidskému či ponižujícímu zacházení. V takových případech žádosti o MO posuzují státy sami. Což v podstatě vytváří vyvratitelnou domněnku o bezpečnosti států ve věcech MO, v opačném případě by domněnka vytvořila nemožnost domoci se ochrany práv.⁴⁰

2.3.5 Ochrana před návratem

Žadatelé dostali možnost řádného důkazu, proč by neměli být navraceni zpět do Řecka z důvodu ohrožení práv zaručených čl. 4 LZPEU. Důsledkem rozhodnutí se Řecko v očích žadatelů ocitlo na seznamu „nechtěných“ zemí. Uvedený postup by Řecko a jiné státy mohl vyloučit z DS a rozšířit uplatnění principu nenavrácení i mezi členskými státy. Touto cestou se vydal i SDEU. Vždy je nutné v řízení posoudit tamní situaci států ohledně nedostatků azylových postupů individuálně pro časové období navrácení, jelikož se situace může mezitím zlepšit.⁴¹

Pokud se nedostatky stále jeví vážné, stát nemůže žadatele přemístit, zároveň ale žádné jiné ustanovení neukládá povinnost, aby o žádosti rozhodl sám. Pokud nalezení příslušného státu nepřiměřeně neprodlužuje dobu řízení, orgány mají nárok vhodný stát vyhledat a žadatele předat. Stále tu existuje možnost, že se žadatel nemusí dostat do státu, ve kterém podal žádost a chtěl získat status uprchlíka. Nevzniká zde subjektivní právo žadatele na posouzení žádosti, v první zemi, kde o MO požádá.⁴²

2.3.6 Dopad významu článku 18

Zařazením čl. 18 *Práva na azyl* do LZPEU nabylo ustanovení i ochranu zaručenou ostatními právy z výčtu práv, jakož i použitelnost horizontálních ustanovení o výkladu a použití Listiny. Žadatelům narostl počet oprávnění, o která mohou opřít následné opravné prostředky, čímž se zvýšila jejich ochrana v rámci EU. S právem na azyl souvisí i záruky práva na spravedlivý proces a určité standardy při integraci žadatele ve státě. Záruku opravných prostředků před nezávislým a nestranným soudem doplňuje možnost podání předběžné otázky k SDEU pro správný výklad primárního a sekundárního práva, popřípadě možnost zrušit část nebo celé znění sekundární úpravy pro rozpor s právně vyšším ustanovením jako je primární právo, do něhož řadíme i Listinu, tak i mezinárodní smlouvy a obecné zásady právní. Tak je umožněn i přezkum na základě ŽÚ. Soudní dvůr se stal ochráncem nad jejím dodržováním jako první z orgánů založených mezinárodním právem,

⁴⁰ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, *N. S. a ostatní*, ve spojených věcech C-411/10 a C-493/10, Sb.rozh. s. I-13905, body 64-115.

⁴¹ Individuální posouzení se ale nebude dít, pokud jsou soudům či úřadům tamní události ohledně azylové situace a podmínek, ve kterých se žadatelé nacházejí, známy a mohly by vést k porušení čl. 4 Listiny.

⁴² Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 14. listopadu 2013, *Bundesrepublik Deutschland v. Puid*, C-4/11, zveřejněný v elektronické Sbírce rozhodnutí.

jelikož systém založený ŽU postrádá procesní ustanovení o kontrolním orgánu.⁴³ Článek 18 je velmi důležitým nástrojem pro dosavadní rozdílnou praxi členských států, jelikož nestačí mnoho, aby byl jeho obsah porušen. Vytváří vhodné vodítko pro novelizace sekundárních úprav tak, aby bylo právo skutečně a efektivně zaručeno.

⁴³ VĚTROVSKÝ: *Právo na azyl ...*, s. 55-56.

3. Základní vztah institutu mezinárodní ochrany a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv

3.1 Nepřímá ochrana ve věcech mezinárodní ochrany

Úmluva je jedním z mála mezinárodních dokumentů, který ve výčtu práv nezaručuje právo na azyl. I když v době vzniku sílilo mezinárodní postavení uprchlíků, význam práva se nikterak nepromítnul do obsahu Úmluvy. Přesto se uprchlíci mohou v některých případech domoci práva v řízení před soudem. Na rozdíl od řízení před SDEU, kde se žadatelé mohou dovolávat přímo porušení práva na azyl, štrasburský mechanismus takový postup neumožňuje a žadatelé nebo později azylanti musí svoji žádost opřít o porušení jiného ustanovení z Úmluvy a Protokolů. Jedná se o tzv. nepřímou ochranu.⁴⁴

Skrze výkladovou a judikaturní činnost ESLP se ochrana práv v Úmluvě promítla do práv náležejícím uprchlíkům na území signatářských států a poskytla jim efektivní způsob kontrolního mechanismu, jenž požívá značné autority a vykonávacího řízení požadujícího spravedlivé zadostiučinění. V rámci práv zaručených v Úmluvě nepřímá ochrana dopadá především na práva žadatelů odvozených od čl. 3 *zakazující mučení*, čl. 5 *v právu na osobní bezpečnost*, čl. 8 týkajícího se *soukromého a osobního života* a také práva na *účinnou právní nápravu* poskytovanou na základě čl. 13 EÚLP. Rozsah práv v Úmluvě ovšem nevylučuje možnost narušení jiných práv v následné integraci žadatelů.⁴⁵

Výše uvedená práva se nejčastěji váží k institutu vyhoštění, kdy členský stát v rámci praxe vyhoštění nepřímo poruší právo z Úmluvy. Zde se projevila výkladová činnost soudu, jelikož EÚLP nikterak MO a ochranu před vyhoštěním neupravuje. ESLP náleží k dalším orgánům podílející se na vývoji principu mezinárodního práva, který je odvozen od čl. 33 ŽÚ chránící princip nenávrazení.⁴⁶ I když sice EÚLP ve 4. Protokolu zakazuje hromadné vyhoštění, o následcích vyhoštění, byť i jednotlivce, není žádná zmínka. Soud výkladem promítnul ochranu i do zemí, kam má být člověk vyhoštěn či navrácen, čímž rozšířil místní působnosti čl. 3 mimo území signatářských států a potvrdil absolutnost charakteru práva.⁴⁷

⁴⁴ ŠTURMA: *Teorie a praxe...*, s. 119.

⁴⁵ Určitá práva také uprchlíci odvozují od institutu vyhoštění cizinců doplněného v rámci 4. Protokolu, jenž zakazuje hromadné vyhoštění osob ze třetích zemí. Jisté procesní záruky přinesl až 7. dodatkový Protokol. Tyto záruky se ale bohužel týkají pouze procesu vyhoštění. Výše uvedené protokoly přinesly jen nevelký dopad na ochranu uprchlíků a ostatních příslušníků ze třetích zemí před zásahem do práv.

⁴⁶ GOODWIN-GILL GUY S. a Jane MCADAM. *Refugee in international law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 310.

⁴⁷ *Soering v. The United Kingdom*, Rozsudek plenárního zasedání ESLP ze dne 7.7 1989, stížnost č. 14038/88.

Mohlo by se zdát, že Úmluva poskytuje uprchlíkům menší stupeň ochrany než Listina, ale rozsudky ESLP jsou v mnohém zásadní, jelikož jsou oproštěny od unijního *acquis*. Státy v rámci členství v Radě Evropy respektují výkladovou činnost ESLP a pro vlastní ochranu před případným řízením mohou vnitrostátní úpravu novelizovat s ohledem na dodržení smluvních povinností vyplývajících z Úmluvy.

3.2 Ochrana zaručená článkem 3 Úmluvy

Článek 3 EÚLP zní: „*Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.*“

Specifičnost článku vyplývá z postavení v rámci Úmluvy, kdy na základě čl. 15 EÚLP mu byla přidělena neodvolatelnost za žádných okolností. Zákaz mučení a zbylé záruky se staly absolutními nezrušitelnými právy tvrdého jádra Úmluvy. Ve stejném znění je článek obsažen v čl. 4 LZPEU, kterému náleží totožný rozsah a stupeň ochrany. Soudy obou institucí náležitě hájí ochranu zákazu mučení a podílejí se na jeho výkladu.

Prosté znění čl. 3 vyžaduje bližší výklad, na jehož základě ESLP dospěl až k ochraně osob při vydávání nebo navrácení do země, kde by některá ze záruk obsažená v článku mohla být porušena. Vyhoštění stejně jako přijetí cizích státních příslušníků spadá pod oblast mezinárodního práva, díky čemuž si ESPL vydobyl nutnost dodržování Úmluvy státy při vykonávání práva vyhoštění.⁴⁸ Státům vzniká povinnost respektovat práva obsažená v Úmluvě i ve vlastní vnitrostátní úpravě vyhoštění a jejich výkon nesmí být nelidský či jinak porušující smluvené závazky.

3.2.1 Rozšíření ochrany na azylové záležitosti

První rozsudky soudu na ochranu práv zaručených čl. 3 se týkaly výhradně vyhoštění cizinců nacházejících se v některém ze signatářských států, a kterým by vyhoštění či jiná forma vydání mohlo způsobit zacházení v podobě nedodržování lidských práv či možného trestu smrti na území států, kam je cizinec poslán. Osoba může být vydána do kteréhokoliv státu na světě, a proto je nutno rozsah článku chápat absolutně. Pokud některý ze signatářských států rozhodnutím vydá osobu do států, kde by mohla být vystavena reálnému ohrožení mučením či nelidskému zacházení a trestu, nastává zde odpovědnost rozhodujícího státu za porušení čl. 3.⁴⁹

⁴⁸ *Salah Sheek v. The Netherlands*, Rozsudek ESLP ze dne 11.1 2007 stížnost č. 1948/04, bod 135.

⁴⁹ *Soering v. The United Kingdom*,... bod 91.

Pravidla vzniklá při výkladové činnosti ESLP o podmínkách vyhoštění se přenesla i do záruk žadatelů a uprchlíků při vyhoštění či vrácení do států, které dle úprav azylových zákonů mají o statusu rozhodnout, či z nich žadatel uprchnul. Uprchlíkům se dostal další nástroj, jenž zaručuje ochranu před vrácením do země, kde hrozí mučení či jiné nelidské zacházení, nebo tresty. Pro posouzení porušení soud zkoumá individuálně možný zásah do forem nevhodného zacházení s ohledem na situaci v daném státě. Počet řízení týkající se porušení čl. 3 v souvislosti s vydáním zpět začal prudce stoupat od 90. let minulého století, kdy se uvolnila vlna uprchlické krize.⁵⁰

3.2.2 Spojitost zákazu mučení a principu nenavrácení

Stejně jako cizinci na území signatářského státu, tak i uprchlíkovi nacházejícímu se v některém státě Rady Evropy, se může přihodit situace, kdy následkem vyhoštění, či vrácením zpět do země původu, vznikne důvodná obava z násilného jednání proti jeho osobě. V případě výkonu návratu bývá nejčastěji žadatel navrácen do domovského státu, odkud byl donucen uprchnout. Z všeobecné definice uprchlíka dle ŽÚ vyplývá nezbytný prvek „*opodstatněných obav z pronásledování*“⁵¹, díky čemuž opustil svou vlast a našel útočiště v jiném státě. Uprchlíci opouští vlast na základě subjektivního stavu, který je doplněn o objektivní situaci založenou na podmínkách v domovském státě. Pod pojem „*pronásledování*“ spadá značné množství situací v podobě ohrožení života, svobody, pro rasu, politických názorů, náboženství a jiných důvodech založených i na vážném porušování lidských práv.⁵²

Jelikož závazná definice pojmu pronásledování není přesně vymezena, mohou do ní spadat i situace, kdy by osoba byla vystavena mučení, nelidskému zacházení či trestu a prchá před zacházením porušující čl. 3. Navrácením by se tak mohl obnovit předchozí stav, pokud byl již žadatel vystaven nevhodnému zacházení nebo mu takové zacházení může hrozit. Státy při rozhodování podobných situací musí zohlednit následky, tak jak tomu vyplývá z rozsudku *Soering*. Stát zodpovídá za případné porušení Úmluvy, pokud by byl žadatel v případě vyhoštění vystaven výše uvedenému chování. V situacích důvodné obavy musí soud posoudit situaci k osobě žadatele v čase vyhoštění, popřípadě i novějšímu vývoji, kterými by vyvrátil důvodné obavy osob před dalším pronásledováním.⁵³

⁵⁰ ŠTURMA: *Teorie a praxe...*, s. 124-125.

⁵¹ Viz čl. 1 odst. A2 Ženevské úmluvy.

⁵² *Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany*. Dopln. vyd. Praha: Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2006, str. 12-15.

⁵³ *Cruz Varaz and others v. Sweden*, Rozsudek plenárního zasedání ESLP ze dne 20.3 1991, stížnost č. 15576/89, bod 76.

ESLP konstatoval: „*Vyhoštění žadatele o azyl smluvním státem může nastolit otázky ve vztahu k článku 3 a tedy založit odpovědnost tohoto státu podle Úmluvy, pokud byly předloženy závažné důvody směřující k přesvědčení, že dotknutá osoba je vystavena v krajině návratu reálnému riziku mučení, nelidského nebo ponižujícího zacházení.*“⁵⁴ Nelidské zacházení je natolik závažné a v demokratické společnosti zavržované, že ochrana se nepřímo dostává do možného vystavení takovému zacházení i mimo území signatářských států. I když Úmluva výslovně nezaručuje právo na MO a ani ochranu před nenavrácením, skrze výklad čl. 3 se ochrana před vyhoštěním vztahuje i na tyto instituty.

3.2.3 Stupeň porušení zákazu mučení

Ne každé nevhodné zacházení s osobami je považováno za tak závažné, aby vyvolalo porušení čl. 3 a následnou odpovědnost státu. ESLP vyžaduje určitý stupeň krutosti zacházení či nepřiměřené tvrdosti trestu, který není dán objektivně, ale zohledňuje veškeré okolnosti případu a osobní stav možných obětí.⁵⁵

Základní podmínky pro naplnění znaků nelidského zacházení způsobeného přesunem osob do jiného státu ESLP shrnul do tří požadavků:

- 1) V čase rozhodování o následném vyhoštění, byly předloženy stranou vážné důkazy či důvody, jež by přesvědčily rozhodující orgán o reálném riziku, že s vyhoštěnou osobou bude zacházeno nenáležitým způsobem porušující čl. 3, a to vše je soudem rozhodováno na základě předložených důkazů stranou či zjištěných soudem.
- 2) Stát odpovídá za porušení čl. 3 v azylových a jiných věcech týkajících se vyhoštění cizinců vydáním rozhodnutí, jež ohrozí osobu. Riziko však musí být dostatečně reálné a existující v čase rozhodnutí či soud vezme v potaz i pozdější události potvrzující či vyvracující obavy vyhošťované osoby před špatným zacházením.
- 3) Porušení čl. 3 vyžaduje minimální stupeň závažnosti, jež je založen na konkrétních okolnostech každého případu samostatně. Minimum je vždy stanoveno relativně.⁵⁶

⁵⁴ *Vilvarajah and others v. The United Kingdom*, Rozsudek ESLP ze dne, 30. 10. 1991, stížnost č. 13163/89, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87, bod 103.

⁵⁵ Stupeň krutosti odpovídá minimálním relativním podmínkám zkoumající povahu zacházení, výkonu jednotlivých částí, délce celého útrpného procesu, fyzickému i psychickému stavu osob, popřípadě i věku a pohlaví osob. Nelidskost zacházení s jinými osobami spočívá v úmyslně trýznivém ranění osob, ať již po fyzické nebo psychické složce. Kdežto ponižující zacházení se odráží v pocitech strachu a méněcennosti narušujících psychiku. Ovšem i tyto případy je nutno odlišovat od běžného zacházení s trestanými osobami a psychicky narušenými osobnostmi. Viz rozhodnutí *Soering v. The United Kingdom*,... bod 100.

⁵⁶ *Vilvarajah and others v. The United Kingdom*,... bod 107.

3.2.4 Absolutnost článku 3 EÚLP

Absolutnost čl. 3 potvrzuje rozsudek SDLP ve věci *Chahal*⁵⁷, kdy na sebe naráží základní principy demokratických států, a to ochrana před mučením a ochrana národní bezpečnosti v případě boji proti terorismu. Velká Británie dala přednost bezpečnosti vlastních občanů pro možné hrozby od vyhošťované osoby před nejistým zacházením s osobou v případě vyhoštění do domovského státu. Británie poukazovala na nutné omezení použití čl. 3 a vyhoštění osoby, i když jí v domovském státě reálně hrozí nebezpečí. Absolutní povaha čl. 3 však nemůže být omezena národními zájmy států, pokud je zde závažné a podložené ohrožení osob jako následek vyhoštění. Odstoupení od čl. 3 nepovoluje ani ustanovení čl. 15 EÚLP jako ochranu před ohrožením státu, ani v případech, kdy stát považuje osobní chování pro společnost nežádoucí. Čl. 3 poskytuje žadatelům absolutní ochranu a přináší širší záruky než pravidlo nenavrácení zakotvení v člancích 32 a 33 ŽÚ.⁵⁸

3.3 Vztah článku 3 EÚLP k Dublinskému systému

3.3.1 Možné porušení přemístěním do členského státu

I když sice státy hledaly nejvhodnější řešení jak se vypořádat s nepříznivými okolnostmi jako zabránění podání žádostí ve více státech či nenalezení státu, jež by žádost rozhodnul, výše uvedený systém vedl spíše k nerovnoměrnému rozdělení žádostí mezi státy a zahlcení okrajových členských států. O nalézání nejvhodnějšího řešení jak pro státy, tak i pro žadatele, vypovídá třetí podoba DS, která ovšem i nadále nese vlnu kritiky pro nevhodné určování členských států pro řízení o MO i následnou integraci uprchlíků či navrácení žadatelů do vhodného státu dle DS nebo až do země původu.

Právě při návratech přichází v úvahu možné porušení a následná odpovědnost členského státu za nedodržení ochrany čl. 3 EÚLP. Ani po několika snahách o harmonizaci azylových záležitostí a vytvoření SEAS, nelze nalézt stejnou záruku práv v jednotlivých státech. Dle mnohých systém neplní prvotní úmysl a přináší selhání a nefunkčnost azylové politiky v rámci EU. I když EU vlastní samostatný systém ochrany lidských práv řešený v rámci SDEU, zlomový případ ohledně porušení článku chránícího žadatele před mučením a nelidským chováním, v rámci systému zakotveného zákonodárci EU, přinesla rozhodovací činnost ESLP.

⁵⁷ *Chahal v. The United Kingdom*, Rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 15.11.1996, stížnost č. 22414/93.

⁵⁸ Tamtéž, bod 77-107.

V rámci rozhodovací činnosti ESLP se stala zásadní tři rozhodnutí, jež v sobě odráží vývoj aplikace čl. 3 Úmluvy k DS. Počáteční úvahy ESLP spočívaly především na domněnce, že signatářské státy dodržují ustanovení Úmluvy. Ochrana před vyhoštěním se poskytovala v případech návratů do třetích zemí. Dublinský systém ale předpokládá přemístování žadatelů v rámci členských států EU, jež jsou zároveň signatáři Úmluvy, a proto se pro vyhoštění v rámci Rady Evropy čl. 3 neaplikoval. Nepřímá ochrana nebyla zapotřebí, jelikož pokud byl žadatel přemístěn do signatářského státu, kde byl vystaven nelidskému zacházení, mohl žalovat přímo přijímající stát za porušení Úmluvy. Odesílající stát za vystavení takovému zacházení nebyl odpovědný.⁵⁹

Vydání, jako akt státu, Úmluva neupravuje. Pro možnost zajištění ochrany je zapotřebí se opřít o porušení některého z článků, přičemž porušení čl. 3 se opírá o nežádoucí režim či situaci ve státě vydání, která značně porušuje nebo úplně potlačuje ochranu lidských práv. Pokud ale není důvěryhodným způsobem doložena dostatečná závažnost jednání proti stěžovateli způsobená vydáním do signatářského státu, nelze se o čl. 3 opřít. Čl. 3 v dřívějších rozhodnutích nikterak nebránil vydání mezi signatářskými státy.⁶⁰ I judikatura ESLP prošla určitým vývojem, jež se odrazil na podobě DS. Pro bližší pochopení je vhodné stručně uvést skutkové okolnosti jednotlivých případů a dopad na DS.

3.3.2 Vývoj judikatury

3.3.2.1 Existence skutečného rizika způsobeného přemístěním

Mezi první případy, kde bylo označeno porušení čl. 3 v důsledku pravidel DS, je řazeno rozhodnutí ESLP ve věci *T. I. proti Velké Británii*.⁶¹ Ze skutkových okolností případu vyplývá odepření poskytnutí azylu v Německu a podání následné žádosti ve Velké Británii, odkud byl navrácen zpět do Německa dle pravidel DS.⁶² Ve stížnosti se žadatel domáhal porušení čl. 3 Velkou Británií pro deportaci zpět do Německa, odkud by mohl být následně navrácen na Srí Lanku, kde mu hrozí nebezpečí od státních i nestátních organizací.

⁵⁹ *Iruretangoyena v. France*, Rozhodnutí EKLP ze dne 12. 1. 1998, stížnost č. 32829/96.

⁶⁰ *K. and B. J. F. v. The Netherlands*, Rozhodnutí EKLP ze dne 2. 12. 1987, stížnost č. 12543/86,

⁶¹ *T. I. v. The United Kingdom*, Rozhodnutí ESLP o přijatelnosti ze dne 7. 3. 2000, stížnost č. 43844/98.

⁶² Případ se týkal obyvatele Srí Lanky, který byl několikrát mučen a vězněn teroristickou organizací ovládající část území státu v 90. letech, přičemž pod výhrůzkami plnil pro skupinu opravářské činnosti. Následně byl bit a podroben nelidskému zacházení v tamější věznici ze strany policistů. Po útěku z domovského státu požádal v Německu o azyl, který mu byl odepřen z důvodu nepříčetnosti špatného zacházení státu a také možnosti uchýlit se do bezpečných míst v domovském státě. Podané odvolání opět dopadlo v žadatelův neprospěch, kdy byl soudem označen jako nedůvěryhodná osoba s nepodloženými informacemi o situaci na Srí Lance. Vydání žadatele zpět dle soudu nebylo v rozporu s čl. 3, jelikož mu náležitou pomoc mohou poskytnout státní instituce. Po vydání rozhodnutí žadatel uprchnul přes Itálii do Velké Británie, kde podal další žádost o azyl.

Oba státy byly signatáři ŽÚ, která poskytuje ochranu před navrácením a poskytuje ochranu i v případech pronásledování ze strany nestátních subjektů, pokud stát není schopen poskytnout ochranu sám. V takových případech nelze stát označit za bezpečný a není vhodné žadatele na území navracet. Ovšem mezi státy existuje rozdílné vnímání zdrojů pronásledování a DS brání následným žádostem v jiných státech. Výkladová činnost soudu ale zákaz mučení nepřipisuje konkrétním subjektům a uplatní se jak proti státním, tak i nestátním subjektům.⁶³

Stížnost směřovala proti vyhoštění do Německa, kde žádný zdroj pronásledování nehrozil, leda kdyby německé orgány rozhodly o deportaci. Z praxe německých soudů vychází dostatečné zajištění ochrany žadatelů před navrácením do země, kde jim hrozí podložené špatné zacházení. Neexistence reálného rizika porušení čl. 3 z německé strany neumožňovala ani porušení článku Velkou Británií.⁶⁴ Ovšem na základě okolností v daném případě soud připustil možné porušení a odpovědnost státu za vyhoštění do státu, odkud by mohl být nadále navrácen do země, kde mu hrozí reálné nelidské zacházení.

3.3.2.2 Poskytnutí záruky nenavrátit žadatele

Podobný případ, ve kterém soud označil DS za ne zcela vhodný pro přemístění žadatelů do některých zemí, a přináší posun ve vývoji vztahu čl. 3 a DS, je případ *K.R.S proti Velké Británii*.⁶⁵ Společným bodem s výše uvedeným případem je obava před návratem do země původu, kde se ale soud tentokrát spokojil s pouhou zárukou nenavrácení žadatele zpět a s poskytnutím dostatečné ochrany před návratem v podobě nevykonání návratu. Ze skutkových okolností případu vyplývá odepření azylu ve Velké Británii a navrácení žadatele do Řecka dle pravidel DS.⁶⁶

V době řízení značně vzrostl počet *předběžných opatření*⁶⁷ o pozastavení vydání do Řecka, jelikož zajištění a zacházení s žadateli a uprchlíky bylo označeno jako znepokojující. UNHCR členským státům EU doporučilo nenavracet žadatele zpět do Řecka dle DS, ale na

⁶³ Viz *H. L. R. v. France*, Rozsudek Velkého senátu ESLP, ze dne 29. dubna 1997, stížnost č. 24573/94.

⁶⁴ *T. I. v. The United Kingdom*, Rozhodnutí ESLP o přijatelnosti ze dne 7. 3. 2000, stížnost č. 43844/98.

⁶⁵ *K.R.S. v. The United Kingdom*, Rozhodnutí o přijatelnosti ESPL ze dne 2.12.2008, stížnost č. 32733/08.

⁶⁶ Pan K.R.S. iránského původu požádal ve Velké Británii o udělení azylu, jenomže na základě pravidel DS měl být navrácen do Řecka, jako první země vstupu. Mezitím žadatel uprchnul a soud vydal rozhodnutí o jeho vyhoštění do Řecka. Na to se několikrát odvolal a využil možné opravné prostředky pozastavující vyhoštění. Stěžovatel se v Řecku obával deportace do Íránu bez možnosti požádat o azyl.

⁶⁷ Jedná se o předběžné opatření na základě čl. 39 Jednacího řádu ESLP, na jehož základě účastník řízení před ESLP může domáhat pozastavení výkonu rozsudku o vyhoštění. V rámci ochrany před nepřímým vyhoštěním, signatářské státy mají žadatelům zajistit přístup k použití čl. 39, aby jakákoliv deportace, jež by mohla žadatele vystavit nebezpečnému zacházení a vznikla by mu vyhoštěním nenapravitelná škoda, mohla být pozastavena, do doby, než o porušení čl. 3 Soud rozhodne.

základě čl. 3 odst. 2 nařízení⁶⁸ rozhodnout o žádosti, převážně díky nenáležitému zacházení s cizinci a neúplných procesních postupech.

V případech závažného porušení může vést vyhoštění k porušení čl. 3, přičemž soud zkoumá důsledně všechny předložené důkazy, včetně stěžovatelovy žádosti, kdy mechanické a automatické vedení řízení taktéž vede k porušení čl. 3, a to i v případech uzákoněných procesních postupů.⁶⁹ Pokud vyhoštění probíhá mezi signatářskými státy, stát provádějící vyhoštění není zbaven odpovědnosti za porušení čl. 3 způsobené vyhoštěním do jiného signatářského státu a v žádném případě se nelze spoléhat na správnost DS pro určení státu rozhodujícího o žádosti, pokud by v takovém státě byl žadatel vystaven nebezpečí. Signatářské státy se nikterak nezbavují své povinnosti dodržovat Úmluvu, i když se v určitých oblastech rozhodly spolupracovat na základě mezinárodních dohod či organizací a uplatňovat vlastní pravidla, pokud by taková úprava byla schopna ohrozit lidská práva.⁷⁰

Úprava azylové politiky v rámci EU zaručuje jistý stupeň ochrany lidských práv a v daném případě nevznikla odpovědnost VB za vyhoštění žadatele do Řecka i přes znepokojující situaci ohledně řeckého zacházení s uprchlíky. Řecko v době rozhodování stížnosti neposílalo zpět žádné žadatele pocházející z Iránu a čl. 3, tak nemohl být porušen následným vyhoštěním do země původu, kde by žadatelovi hrozilo nelidské zacházení. Situace ohledně nevhodného zacházení s uprchlíky je však již jinou povinností Řecka, kterou musí vyřešit příslušné orgány.⁷¹

3.3.2.3 Nepřístojné podmínky ve státě rozhodujícím o žádosti

Rozhodujícím případem, který potvrdil nedostatečné podmínky v přijímajících státech a nevhodnosti podmínek DS pro některé, byl rozsudek ESLP ve věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku*.⁷² Ze skutkových okolností případu vyplývá přemístění žadatele z Belgie do Řecka

⁶⁸ „Odchylně od odstavce 1 může každý členský stát posoudit žádost o azyl, kterou podal státní příslušník třetí země, i když podle kritérií stanovených tímto nařízením není příslušný. V tomto případě se tento členský stát stává příslušným členským státem ve smyslu tohoto nařízení a přebírá povinnosti spojené s touto příslušností. V případě potřeby uvědomí původně příslušný členský stát, členský stát, který vede řízení o stanovení příslušnosti členského státu, nebo členský stát, kterému byla podána žádost o převzetí nebo přijetí zpět. “, čl. 3 odst. 2 Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, tzv. Dublin II.

⁶⁹ *Jebari v. Turkey*, Rozsudek ESLP ze dne 11. 7. 2000, stížnost č. 40035/98.

⁷⁰ *Waite and Kennedy v. Germany*, Rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 18.2 1999, stížnost č. 26083/94.

⁷¹ *K.R.S. v. The United Kingdom*, Rozhodnutí o přijatelnosti ESPL ze dne 2.12 2008, stížnost č. 32733/08.

⁷² *M. S. S. v. Belgium and Greece*, Rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 21.1 2011, stížnost č. 30696/09.

dle pravidel DS.⁷³ Situace v Řecku, ale byla natolik závažná, že naplňovala znaky po možné porušení čl. 3 k zacházení k uprchlíkům.⁷⁴

Případ se od výše uvedených lišil stížností žadatele na porušení čl. 3 přímo ze strany Řecka, a to především díky nedůstojným podmínkám v detenčních zařízeních, podmínkách bydlení pro azylanty, nedostatečnému účinnému prostředku nápravy, stejně jako odpovědnosti Belgie za porušení čl. 3 vyhoštěním žadatele. Podmínky v detenčních zařízeních musí splňovat minimální standard souladný s lidskou důstojností bez pocitů strachu a útrap, která je přiměřená s ohledem na nutné zadržení, stejně tak i zajištění lékařské pomoci a lidských potřeb, a to nejen v právní úpravě, ale i v praxi.⁷⁵

O nepřiměřených podmínkách naplňující znaky zacházení v rozporu se čl. 3 v zadržovacích zařízeních v Řecku ESLP již několikrát rozhodoval.⁷⁶ Ani počáteční uprchlická krize a důsledek DS spočívající v nerovnoměrném zatížení hraničních států EU neumožňuje státům snižovat absolutní charakter čl. 3 a státy se stávají odpovědné za nedodržení povinnosti, i když se sami nachází v nepříznivé situaci.⁷⁷

Do působnosti čl. 3 nespadá bezdomovectví a zajištění základních životních potřeb, nicméně opatření v rámci azylové politiky EU zajišťují minimální standard přijímání žadatelů. Řecko jako jeden z členských států má povinnost zajistit určitou životní úroveň. Státy se podpisem Úmluvy zavázaly dodržovat práva v ní určená a podstata čl. 3 spočívá i v ochraně zranitelných osob před nelidským zacházením mající minimální standard útrpnosti. Pokud se zacházení ze strany státu vyvolané lhostejností státních orgánů dotýká lidské důstojnosti závislých osob na státní pomoci natolik, že vážně ohrozí morální i fyzickou odolnost jedince, stát se stává odpovědným i za neposkytnutí pomoci.⁷⁸

⁷³ Občan afgánského původu byl několik dní držen v Řecku, které měl na základě rozhodnutí opustit. Ocestoval však do Belgie, kde požádal o azyl. V průběhu řízení se ukázalo, že M.S.S. se v Řecku registroval k pobytu, a tak na základě DS o žádosti mělo rozhodovat Řecko. Již v té době byly azylové podmínky v Řecku dostatečně známy i díky doporučení komisaře UNHCR o nenavracování žadatelů do Řecka. I přes několik odvolání proti rozhodnutí o vyhoštění z důvodu nedostatečného řízení o MO, omezené možnosti podání opravných prostředků a návratu do Afghánistánu, odkud uprchnul před smrtí ze strany Talibánského hnutí. Přesto byl přemístěn do Řecka, jelikož se soud domníval, že Řecko dodržuje povinnosti vycházející z předpisů EU, tak i Úmluvy. V Řecku však žil jako bezdomovec s jinými žadateli o MO, jelikož neměl žádné finanční prostředky.

⁷⁴ O nedostatečné situaci v Řecku vypovídá i žaloba na nesplnění povinnosti státem vedená SDEU, za neimplementování směrnice o minimálních normách pro přijímání žadatelů. Viz Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 19. dubna 2007, *Komise v. Řecko*, C-72/06, Sb.rozh. s. I-00057.

⁷⁵ *Kudla v. Poland*, Rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 26. 10. 2000, stížnost č. 30210/96, bod 94.

⁷⁶ Např. *S. D. v. Greece*, Rozsudek ESLP ze dne 11. června 2009, stížnost č. 53541/07, kde bylo Řecko souzeno pro špatné hygienické podmínky, nedostatek osobního prostoru a jídla nebo pobyt v přeplněných prostorech bez vlastního místa na spaní, dále *AA v. Greece*, Rozsudek ESLP ze dne 22. 7. 2010, stížnost č. 12186/08, kdy se mezi nepřiměřené podmínky řadí i nemožnost vycházek, nemožnost zavolat si, nemožnost zajít si kdykoli na toaletu.

⁷⁷ *M.S.S. v. Belgium and Greece*, ...bod 223 a 224.

⁷⁸ *Budina v. Russia*, Rozhodnutí ESLP ze dne 10.6.2009, stížnost č. 45603/05.

Soud ve svém rozsudku přiznal porušení čl. 3. Překvapivé rozhodnutí spočívalo v případě odpovědnosti Belgie⁷⁹, jelikož stěžovatel nevyčerpal všechny vnitrostátní prostředky nápravy. Ustanovení Úmluvy nikterak nebrání státům přenést část své pravomoci na mezinárodní organizaci, která nepodléhá dohledu ESPL. Stát se přenesením nezbavuje povinnosti dodržovat Úmluvu, nese za své jednání odpovědnost, ať už jednal samostatně nebo na základě závazků mezinárodních smluv. Jisté ospravedlnění lze shledat v situacích, kdy organizace poskytuje rovnocennou ochranu lidských práv, což v případě EU zajišťuje SDEU. Pokud je ochrana málo dostačující, Úmluva požívá přednosti v ochraně lidských práv. Stejný závěr vyplývá i pro jednání s velkou diskrecí státu.⁸⁰

3.3.3 Dopad na Dublinský systém

Společným bodem uvedených rozhodnutí se stalo ohrožení v zemi, kam bude žadatel navrácen ze země dle DS. Jedná se o postupný návrat žadatele, tzv. nepřímé vyhoštění, za které mohou v závažných případech odpovídat členské státy. V prvních dvou případech k porušení nedošlo, i když žadatelům v zemi původu hrozilo zacházení v rozporu s čl. 3 Úmluvy. ESPL se spokojil s ujištěním od přijímajícího státu, že žadatelovi poskytnou jiný způsob ochrany anebo jej do země původu nevyhostí. Již tehdy ale ESPL konstatoval, že se na DS nelze vždy spoléhat. Rozsudek *M. S. S.* nejvíce zasáhl do DS, potvrdil další nedostatek SEAS a narušil vzájemnou důvěru a standard lidských práv mezi jednotlivými členy EU. V takových případech dochází k několikanásobnému porušení čl. 3 Úmluvy, a to ohrožením skrze nepřímý refoulement a skrze špatné podmínky v přijímajícím státě.

Otázkou zůstává, zda je vhodné, aby jednotlivé státy mezi sebou v rámci řízení o MO řešily porušování práv nebo se řízení dostalo až do nejvyšších soudních orgánů v rámci Rady Evropy či EU. Vhodné je použití institutu předběžné otázky, kdy vnitrostátní soudy narazí na podobnou situaci a vyhnou se vlastnímu posuzování, zda členský stát neplní závazky vyplývající ze smluv. Princip nenavrácení do země, kde by mohlo osobám hrozit nebezpečné zacházení, poznamenal funkčnost celého systému. Promítnul se také do změny opomíjeného čl. 3 odst. 2 Dublinského nařízení.⁸¹ Přímá i nepřímá ochrana poskytovaná ESPL dala

⁷⁹ V případě *M.S.S.* je kontrolován DS, nicméně čl. 3 odst. 2 Dublinského nařízení náleží volnému uvážení státu. Belgie na základě známé situace v Řecku neměla povinnost uloženou na základě mezinárodní smlouvy poslat žadatele do země, kde mu hrozí špatné zacházení a na podkladech vyplývajících z výše uvedených rozsudků, se stala odpovědnou za porušení čl. 3 Úmluvy.

⁸⁰ *Bospourus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, Rozsudek Velkého senátu ze dne 30.6.2005, stížnost č. 45036/98, bod 152-157.

⁸¹ „Není-li možné přemístit žadatele do členského státu, který byl primárně určen jako příslušný, protože existují závažné důvody se domnívat, že dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie, členský stát, který vede řízení o určení příslušného

podměty pro revize azylové úpravy ve snaze vyhnout se dalším stížnostem a lépe dodržovat zásady, na kterých je EU vystavena.

O využití rozsudků ESLP jako inspiračního zdroje není pochyb, jak pro rozhodovací činnost SDEU, tak i pro samotnou Komisi při vytváření nové legislativy. Soudní dvůr se ve svém rozsudku *N.S. proti. Secretary of State for the Home Department* opírá o body z rozsudku ESLP ve věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku* a dochází ke stejnému výsledku:

„Členské státy, včetně vnitrostátních soudů, nemohou přemístit žadatele o azyl do „příslušného členského státu“ ve smyslu nařízení č. 343/2003, nemohou-li ponechat bez povšimnutí skutečnost, že systematické nedostatky azylového řízení a podmínek přijímání žadatelů o azyl v tomto členském státě představují závažné důvody pro domněnku, že žadatel bude vystaven skutečnému riziku nelidského nebo ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny.“⁸²

I když svou rozhodovací činností ESPL zasáhnul do DS upraveného EU, ve svých rozsudcích je stále opatrný a postupuje jen malými krůčky stavějící lidské právo nade vše. V mnoha případech potvrzujících nelidské zacházení v zemi původu při návratu či vydání do státu rozhodujícího o žádosti, byla stížnost proti členskému státu označena za neopodstatněnou.⁸³ I přesto jsou žadatelé o MO zařazeni do skupiny zranitelných osob, jež potřebují určitý stupeň ochrany zaručující jejich blaho a náležitou pomoc, jelikož mnozí z nich prožili traumatické zážitky poznamenávající celý život. Ovšem ne ve všech případech je takový přístup ESLP zaručen.

členského státu, pokračuje v posuzování kritérií stanovených v kapitole III, aby zjistil, jestli nemůže být určen jako příslušný jiný členský stát.“ část čl. 3 odst. 2 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

⁸² Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, *N. S. a ostatní*, ve spojených věcech C-411/10 a C-493/10, Sb.rozh. s. I-13905, bod 94.

⁸³ Neopodstatněnost byla shledána především pro nedůvěryhodnost žadatelů, chybné žadatelovy postupy, o kterých nevěděl nebo měl strach před návratem domů, nevyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků, možnému zlepšení situace (i když některé nevládní organizace poukazovali na zhoršení), nedostatečného naplnění míry závažnosti či záruk od státu, že osobu nepošle do země původu, povinností dodržovat unijní předpisy nebo přijetí vhodnějších zákonů.

4. Ochrana lidských práv v procesních postupech

4.1 Právo na spravedlivý proces

Právo na spravedlivý proces je jedním z atributů právního státu a slouží především k ochraně hmotného práva a zaručení určitých procesních postupů před soudními i správními orgány. I když se o právu často hovoří v jednotném čísle, skládá se z mnoha procesních ustanovení směřujících jak k osobě účastníka, tak i jednotlivým typům řízení. Na rozdíl od zákazu mučení se mu nedostává absolutní povahy a nepokrývá veškerou úpravu procesních postupů.⁸⁴ V odvolacích řízeních o nepřiznání statusu uprchlíka i rozhodnutí o navrácení žadatelů zpět se často vyskytuje jako jeden z důvodů pro podání opravných prostředků porušení některé složky práva na spravedlivý proces, které se mimo ústavně zaručená práva nachází v mezinárodních dokumentech na ochranu lidských práv.

4.1.1 Právo na spravedlivý proces v EÚLP

Právo na spravedlivý proces stanovuje čl. 6 EÚLP pro řízení před nezávislým a nestranným soudem v občanských a trestních věcech. V řízeních o MO ESLP zastává jiný názor. Pro ochranu práv neúspěšného žadatele či jeho rozhodnutí o následném přemístění se čl. 6 nepoužije, jelikož zde není rozhodováno o občanských právech a povinnostech žadatelů, a pokud se některá z částí řízení netýká trestního práva, tak nelze použít ani ustanovení o trestním řízení. Neuznání statusu uprchlíka a rozhodnutí o navrácení žadatelů se především odvíjí od diskreční pravomoci správních orgánů, což představuje akt veřejné moci, který nespadá pod proces o občanských právech chráněných čl. 6 Úmluvy.⁸⁵

Dřívější rozhodnutí ESLP se mohla zdát velmi přísná k přístupu žadatelů o MO domoci se práva na spravedlivý proces, kdy za porušení čl. 6 nebyla soudem uznána neexistence přístupu k řízení před nezávislými a nestrannými soudy v případech vyhoštění žadatelů.⁸⁶ Výše uvedený princip souvisel především s rozhodnutím Komise pro lidská práva, které později převzal do svých rozhodnutí ESPL.

Rozhodnutí spočívají v povolení vstupu, pobytu nebo následném vyhoštění cizinců nezakládají občanská práva, kterých se může stěžovatel domáhat na základě čl. 6 Úmluvy.

⁸⁴ FILIPOVÁ, Jana. *Řízení ve věcech cizinců a právo na spravedlivý proces* [online].law.muni.cz, 2011 [cit. 10. ledna 2016]. Dostupné na < https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2011/files/prispevky/09%20Ustavko/08%20filipova.pdf >, s. 1-2.

⁸⁵ *L. v. The United Kingdom*, Rozhodnutí EKLP ze dne 16. 10. 1986, stížnost č. 12122/86.

⁸⁶ *Bazurto Mendoza v. Sweden*, Rozhodnutí EKLP ze dne 7.12 1992, stížnost č. 18275/91, podobně i *Momique-Pola v. Sweden*, Rozhodnutí EKLP ze dne 10. 7. 1998, stížnost č. 36287/97, kdy soud nepřiznal porušení práva na spravedlivý proces v případě nemožnosti domoci se ochrany práva před nestranným soudem ve spravedlivém a přiměřeně dlouhém řízení, díky čemuž došlo k narušení rodinnému soužití.

Pro procesní ochranu cizinců smluvní strany přijaly čl. 1 7. Protokolu Úmluvy, na jehož základě je občan třetí země na území členského státu chráněn před vyhoštěním právy zaručenými čl. 3, čl. 8 a čl. 13, ale pouze v rozsahu stanoveném rozhodovací a výkladovou činností ESLP. Tím, že cizinci využívají pro procesní ochranu jiné ustanovení Úmluvy, nemůže jejich ochrana před vyhoštěním spadat pod čl. 6.⁸⁷

Právo na spravedlivý proces se dle ESLP odvíjí od občanskoprávních práv a povinností, do nichž nespadá proces spojený s udělením MO. Jelikož je právo tvořeno několika principy, které působí jako samostatný nárok, a často právo zastiňují. Mezi nejčastěji narušené právo spojované se spravedlivým procesem, je právo na odvolání upravené vnitrostátním právem. Právo na řádný opravný prostředek v Úmluvě zaujímá samostatný nárok, který je třeba předkládat přímo bez napadení čl. 6 EÚLP. V právu na řádný opravný prostředek se následně mohou žadatelé domáhat i porušení článku pro neumožnění bezplatné právní pomoci, nemožnosti předložit podstatné důkazy či příliš krátké doby pro podání odvolání. Opravný prostředek vyžaduje nejen určitý stupeň efektivity, ale i dostatečnosti, aby jeho vadami nedocházelo k porušení čl. 3 EÚLP.⁸⁸

4.1.1.1 Přístup žadatele k právu na spravedlivý proces

K postupu, jak se správně domoci práva na spravedlivý proces, se vyjádřil Ústavní soud České republiky. Soud především vycházel z pravidel odkazujících na judikaturu ESPL o neuplatnění čl. 6 odst. 1 na cizinecké záležitosti, proto bylo nutné vést řízení dle působnosti a pravomoci vnitrostátních justičních orgánů i k cizincům, pokud se nachází na českém území. Jakýkoliv přezkum rozhodnutí před soudy podléhá pravidlům týkajících se práva na spravedlivý proces, přes to, že se výklad daný ESPL na něj nevztahuje. Účastníci řízení se mohou domoci práva na základě vnitrostátních pravidel, jež v České republice nalezneme na ústavní úrovni.⁸⁹

4.1.1.2 Přístup k právu skrze náležité odůvodnění

S častějším porušováním a neustálým napadáním některých atributů práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 EÚLP nakonec i soudy nejvyšších instancí začaly ve svých rozsudcích ve věcech MO poukazovat na porušení základního práva. Příkladem může

⁸⁷ Viz *Maaouia v. France*, Rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 5. 10. 2000, stížnost č. 39652/98.

⁸⁸ COUNCIL OF EUROPE (Strasbourg). *Proceedings of the 2nd colloquy on the European Convention on Human Rights and the protection of refugees, asylum-seekers and displaced persons organised jointly by the Council of Europe and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)[in] Strasbourg, 19-20 May 2000 : consolidation and development of the asylum-related jurisprudence of the European Court of Human Rights*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2000, s.86-87.

⁸⁹Nález Ústavního soudu ze dne 30. ledna 2007, sp.zn. IV. ÚS 553/06, body 37, 39

být nedávný náleží Ústavního soudu České republiky, ve kterém označil porušení práva na spravedlivý proces na základě vnitrostátního ústavního pramene i Úmluvy.

Důvodem porušení práva bylo nedostatečného odůvodnění rozsudku obecným soudem, jelikož obecný soud v rámci odůvodnění nezaznamenal účastníkovo relevantní tvrzení mající vliv na celý případ. Náležitě odůvodnění soudních rozhodnutí spadá do ústavních záruk ČR v rámci práva na spravedlivý proces a z náležitě odůvodnění musí vyplývat, jakými skutkovými zjištěními se soud řídil a jaký z nich vyvodil právní závěr dle obecných výkladových metod v rozsahu závisejícím na okolnostech zjištěných v jednotlivých případech.⁹⁰ Z uvedeného vyplývá, že i ve věcech mezinárodní ochrany přísluší žadatelům právo na náležité odůvodnění věci, aby bylo jasné, na základě jakých skutečností soud rozhodnul, a také, aby mohl žadatel lépe hájit svá práva v odvolacích řízeních.⁹¹

4.1.2 Právo na spravedlivý proces v LZPEU

4.1.2.1 Inspirační zdroje

I když čl. 6 není aplikován na azylové záležitosti, pro SDEU sloužil jako zdroj inspirace pro vlastní výkladovou činnost. Vedle čl. 6 se i nezbytným zdrojem inspirace stal čl. 13 EÚLP o právu na účinný prostředek nápravy, jež tvoří součást práva na spravedlivý proces. Úmluva není jediným inspiračním zdrojem zakotvujícím právo na spravedlivý proces. Ženevská úmluva bohužel žádná procesní ustanovení nezakotvuje, ale její čl. 16 zaručuje přístup k soudům na území signatářských států a jistý stupeň zacházení s uprchlíky před soudem, což zahrnuje i přístup k procesním ustanovením dle vnitrostátních úprav signatářských států. Unijní právo pojímá právo na spravedlivý proces v kontextu účinného práva na právní ochranu, jež tvoří souhrn několika práv a zásad vlastních unijnímu i mezinárodnímu právu. Inspiračními zdroji se staly také Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966, převážně jeho články 2 odst. 3 zajišťující každému účinnou ochranu a čl. 14 o spravedlivém a veřejném slyšení před nezávislým soudem, dále Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1986.⁹²

⁹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 18. září 2014, sp.zn. III ÚS 2331/14, bod 16

⁹¹ Soud opěť Nález i o rozhodnutí ESLP týkajícího se výkladu čl. 6 EÚLP. Čl. 6 sice nehovoří o odůvodnění soudních rozhodnutí, ale výkladem soudu došlo k rozšíření atributů i na nutnost uvedení důvodů jednotlivých rozhodnutí. Stejně jako český ÚS i ESLP hovoří o rozsahu odůvodnění, jež nepokrývá veškeré okolnosti případů, ale je odvozeno od druhu rozhodnutí, zvyklostí jednotlivých států, tvrzení jednotlivých stran či právních názorů, při tom se ale vychází z okolností jednotlivých případů. Viz *Ruiz Torija v. Spain*, Rozsudek ESLP ze dne 9.12.1994, stížnost č. 18390/91, bod 29.

⁹² RENEMAN, Marcelle. *EU asylum procedures and the right to an effective remedy*. Oxford ; Portland, Or. : Hart Publishing, 2014., s. 72-73.

4.1.2.2 Článek 47 LZPEU

Právo na účinnou soudní ochranu se promítá do pravomoci EU, jelikož je jednou ze zásad unijního práva a jako taková musí být dodržována, pokud je právo Unie uplatňováno. Díky vytvoření Listiny má zásada písemnou podobu odrážející se v ustanovení čl. 47 o *právu na účinnou soudní ochranu a spravedlivý proces*, který do unijní legislativy přejímá ochranu založenou na základě čl. 6 odst. 1 EÚLP. Stejně jako právo na základě Úmluvy i unijní podoba se skládá z atributů, jež zahrnují několik procesních práv a zásad. I když plný výčet jednotlivých prvků práva na účinnou soudní ochranu není přesně stanoven, SDEU považuje za jeho nepostradatelnou součást především přístup k soudům, právo na obhajobu a nechat se zastupovat, stejně jako rovnost před soudem spočívající v „*rovnosti zbraní*“.⁹³

4.1.2.3 Článek 41 LZPEU

Řízení o MO nejsou pouhé řízení před soudy nebo tribunály, soudní řízení ve většině případů nastává jako jeden z opravných prostředků. Řízení v prvním stupni se koná u specializovaných orgánů spadajících pod veřejnou moc. Správní řízení vyžadují dodržování určitých principů a zásad. Ani Listina ve svém výčtu neopomíjí záruky pro správní řízení, jež se uplatní vůči každému, kdo se řízení účastní. Právo náleží jak obyvatelům EU, tak i občanům pocházejících ze třetích zemí, pokud je vůči nim uplatňováno unijní právo. Jedná se o čl. 41 LZPEU o *právu na řádnou správu*, která se řadí k obecným právním zásadám, a skládá se z několika atributů jako je nestrannost, spravedlivost, přiměřené lhůty, právo být slyšen, právo na informace ze spisu, odůvodnění rozhodnutí a dalších, jež vycházejí z judikatury SDEU.

Právo na řádnou správu se vztahuje především k orgánům Unie, ale přesto z něho vyplývá dopad do řízení o MO. Spojitostí s MO potvrzuje i preambule nové PS, kdy členské státy musí dodržovat povinnosti vyplývající z článku v případech zkoumání situace v zemi původu a následného odložení vyřízení věci pro nejistý stav s možným negativním dopadem pro žadatele, aniž by byla narušena spravedlivost řízení.⁹⁴ Použitelnost vyplývá i z judikatury SDEU, především s právem být slyšen, jež je jeho nedílnou součástí a zakládá obecnou použitelnost ve všech řízeních.⁹⁵

⁹³ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 6. listopadu 2012, *Europese Gemeenschap v. Otis a další*, C-199/11, zveřejněný v elektronické Sbírce rozhodnutí, body 45-48.

⁹⁴ Bod 39, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 60-95.

⁹⁵ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, *M. M. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform a další*, C-277/11, zveřejněný v elektronické Sbírce rozhodnutí, body 82-84.

Nezbytné je také náležité odůvodnění. V případech negativního rozhodnutí o žádosti hrozí žadatelům přemístění do země, kde by mohl být ohrožen jejich život. Proto je důležité vylíčení skutečností, na jejichž základě orgán rozhodnul. Jedním z principů veřejné správy je nestrannost rozhodování za použití relevantních skutečností pro případ, které se promítnou do podrobného odůvodnění, na základě něhož osoba pochopí důvody, které vedly k zamítnutí její žádosti.⁹⁶

4.2 Vybrané problémy procedurální úpravy

Procesní úprava řízení o MO je nezbytným prvkem pro uplatnění žadatelových práv na získání statusu uprchlíka. Řízením by měl projít každý, kdo podá žádost o MO, jinak by mu bylo odepřeno právo na azyl dle čl. 18 LZPEU a právo na spravedlivý proces. O žádostech rozhoduje stát na základě pravidel DS a pro udělení či zamítnutí statusu slouží pravidla na základě Kvalifikační směrnice. Práce nerozebírá postup řízení, ale zaměřuje se na problémové ustanovení úpravy *Procedurální směrnice č. 2005/85*, která značným způsobem zasáhla do lidských práv a dotkla se výše rozebraných práv.

4.2.1 Bezpečná země původu

Určení bezpečné země původu (dále jen BZP) je pro každé řízení nepostradatelným prvkem, jelikož představuje jeden z předpokladů pro zamítnutí žádosti pro její nedůvodnost a neúspěšnost žadatele, jež nakonec končí vydáním do země původu. Souvisí s ochranou osob před navrácením osob do země, kde by jim mohlo hrozit pronásledování a rozšiřuje princip non-refoulement i do evropského práva. Označením země za nebezpečnou je žadatel ochráněn před nelidským zacházením a pojí se s ochranou poskytovanou na základě čl. 4 LZSEU či čl. 3 EÚLP. Na druhou stranu označení státu za bezpečný sebou nese množství nepříznivých dopadů, jež se dotýkají základních procesních zásad a umožňují porušení Listiny.

V případě bezpečné země chybí okolnost, která žadatele donutila zemi opustit a v jiné zemi žádat o MO. PS nepodává definici BTZ, pouze vyjmenovává znaky, které by měla naplňovat. Určení bezpečnosti je ponecháno na rozhodnutí orgánů členských států, které je možno zvrátit vyvrátitelnou domněnkou žadatele, jenž musí předložit důkazy o nebezpečnosti země původu pro jeho osobu. Důkazní břemeno ležící na žadateli v mnohém zhoršuje jeho postavení, jelikož kromě výpovědi a případných lékařských zpráv, těžko dokazuje důvod pro

⁹⁶ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, *M. M. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform a další*, C-277/11, zveřejněný v elektronické Sbírce rozhodnutí, bod 88.

vzdání se ochrany své vlasti. Vzniká zde důkazní nerovnováha. Přesto, aby byl stát označen za BZP, musí splňovat minimální požadavky na ochranu lidských práv.

4.2.1.1 Společný seznam bezpečných zemí

Rada a Evropský parlament mají na základě pravidel PS přijmout společný minimální seznam bezpečných zemí původu, ale doposud se seznam nepodařilo sestavit. Členské státy tak musí hodnotit země původu vždy ke konkrétnímu případu zvlášť. Vychází přitom z právní a politické situace v zemi a důvodu pronásledování u žadatele.⁹⁷ Ponecháním určení BZP členskými státy vedlo k rozdílným úpravám v rámci EU. Některé členské státy vůbec neurčily BZP ve vnitrostátním právu nebo pro určení používají méně přísná kritéria, než uvádí PS. Pokud některé státy přijaly vlastní seznamy, BZP byly rozdílné a běžně se stávalo, že v jednom členském státě byl azyl osobám pocházejících se stejného státu uznán a v jiných státech ne.⁹⁸ Rozdílným přístupem docházelo k nestejně ochraně žadatelů před navrácením do země, kde by mohl být vystaven nelidskému či ponižujícímu zacházení a k poklesu absolutního charakteru čl. 4 LZPEU.

Se současnou migrační krizí vzrostla důležitost BZP a potřeba upravit systém proti zneužívání tak, aby obyvatelé pocházející z bezpečných zemí prošli zrychleným řízením a byli posláni zpět. Pro efektivnější a částečně sjednocující postup byl po náročném vyjednávání přijat *Návrh společného seznamu EU bezpečných zemí původů*, který dopadá i na určení BTZ.⁹⁹ Uvedené státy byly označeny jako prvotní opatření pro vytvoření kompletního seznamu BZP, který může být na návrh Komise po schválení Parlamentem a Radou doplněn o další třetí země, přičemž přednostně budou za bezpečné označovány státy, které splňují podmínky z PS a pochází z nich větší množství žadatelů.¹⁰⁰

Důsledkem zařazení těchto zemí do seznamu bude ve většině případů navrácení tamních obyvatel při podání žádosti o MO a v případech tranzitu přes tyto státy budou žadatelé do zemí opět navraceni, aby tam bylo o žádostech rozhodnuto. Vzniklo by tak další vhodné místo pro odliv uprchlíků z EU, což se může negativně projevit na zvýšení počtu

⁹⁷ Body 17 – 21 preambule Procedurální směrnice

⁹⁸ Nejvíce zemí určila VB a to 26, více Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 8. září 2010 o uplatňování směrnice 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech pro přiznávání a odnímání postavení uprchlíka COM (2010) 465, ze dne 8. září 2010.

⁹⁹ Po zvážení všech dostupných informací zprostředkovaných agenturami EU, Evropskou službou pro vnější činnost, Radou Evropy a jinými mezinárodními organizacemi byly na seznam Komise navrženy Albánie, Bosna a Hercegovina, Černá Hory, Makedonie, Kosovo, Srbsko a Turecko jako BTZ.

¹⁰⁰ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 9. září 2015, kterým se vytváří společný seznam EU bezpečných zemí původu pro účely směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a mění směrnice 2013/32/EU, COM(2015) 452.

uprchlíků na orbitu. Stále je ovšem zachováno pravidlo bezpečnosti pro konkrétního žadatele a individuálního posouzení obav před pronásledováním.

Vytvoření seznamu podporuje další rozdílné zacházení mezi občany třetích zemí na základě státní příslušnosti, kdy s občany pocházejících z výše uvedených zemí se bude jednat stejným způsobem a s ostatními opět rozdílně. Problém rozdílného zacházení vůči obyvatelům pocházejících z bezpečných zemí v jednotlivých členských státech nebude vyřešen do doby přijetí úplného seznamu platného pro celou EU, bez možnosti vytvářet si vlastní vnitrostátní seznamy, čehož se státy doposud nechtějí vzdát, i když cílem návrhu je postupně vnitrostátní seznamy odstraňovat.

4.2.1.2 Kritéria pro stanovení bezpečnosti

I když stanovení BZP je ponecháno na zákonodárcích členských států, definice musí zohlednit kritéria obsažená v PS. Pro označení bezpečnosti je rozhodující dodržování určitého stupně demokratických principů a umožnění domoci se ochrany práv. Zásadně by se v zemi neměly odehrávat žádné situace, které by člověka donutily požádat o MO, jako je časté porušování a opomíjení lidských práv, nelidské zacházení či soustavné pronásledování dle Kvalifikační směrnice, také by se tam neměly odehrávat žádné vnitřní konflikty. Vždy se musí brát ohled na lidská práva, od kterých se nelze odchýlit, stejně tak jestli země dodržuje zásadu nenavrácení. Je dokonce možné označit pouze část země za bezpečnou nebo ji označit za bezpečnou pouze pro určitou skupinu obyvatel.¹⁰¹

Pro získání informací o zemi původu státy používají vlastní zdroje či informace od nevládních organizací, jako je například UNHCR. Od roku 2011 začala fungovat nová evropská agentura Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, mezi nějž pravomoci náleží i sběr informací a vyhodnocování BZP, jenž úředníkům v rámci azylového řízení v mnohém usnadní práci. Jedním z hlavních cílů agentury je zpracování nestanných informací o zemích původu poskytovaných speciálním portálem a umožnění výměny informací o jednotlivých státech.¹⁰²

4.2.1.3 Rozlišování žadatelů na základě státní příslušnosti

Na základě země původu žadatelů narážíme na rozdílné zacházení dle státní příslušnosti, jelikož ve většině případů se k žadatelům z BZP vztahují jiná procesní pravidla a osoby se cítí být dotčeny diskriminací a procesním znevýhodněním. Přednostně poukazují,

¹⁰¹ Příloha II Procedurální směrnice

¹⁰² Úřad byl ustanoven Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, které stanovuje jeho pravomoci a úlohu ve věcech MO.

kromě porušení zákazu diskriminace jako jedné ze zásad EU, také na článek 3 ŽÚ, kdy vůči všem uprchlíkům mají být aplikovaná stejná pravidla z ŽÚ, aniž by docházelo k rozdílnému zacházení na základě země původu. S cílem vyhnout se diskriminaci PS vyžaduje stejné minimální záruky pro občany pocházející z bezpečných zemí, především dostatečně dlouhou lhůtu pro předložení nezbytných důkazů o nebezpečnosti jejich země tak, aby řízení bylo spravedlivě a náležitě posouzeno.¹⁰³

Pokud tedy členské státy dodrží stanované záruky ve směrnici, občané z BZP nemohou ve své věci uplatňovat porušení zákazu diskriminace. Institut BZP slouží především k urychlení celého řízení a k poskytování MO osobám v opodstatněných případech. Jeho uplatnění ale naráží na nedostatky, které vedou až ke snížení ochrany poskytovanou LZPEU, popřípadě EÚLP. V prvé řadě bývá opomíjeno právo na spravedlivý proces, na jehož základě se účastník řízení v případech zamítavých rozhodnutí domáhá ochrany svých práv před soudy.

4.2.1. 4 Způsob vedení řízení

Označením státu za BZP je jedním z důvodů pro vedení řízení ve zkrácené formě, při kterém jsou práva předkládat důkazy omezena, a žadatel je ještě více znevýhodněn oproti běžnému řízení. Ve zrychleném řízení nejsou vyžadovány stejné postupy, jako při běžném řízení o MO. Od některých postupů může být upuštěno. Rychlý způsob řešení řízení ve většině případů vede k zamítnutí žádosti a omezuje plné uplatnění práva na azyl zaručené čl. 18 LZPEU.

Tvrdomost pravidel pro označení země za bezpečnou je následně blíže specifikována v odvolacích řízeních před soudy, které svou judikaturní činností doplňují pravidla pro určení bezpečnosti zemí. Stejně tak doplňují specifické situace, kdy se pro konkrétního žadatele pojem BZP nepoužije, i když země je obecně pojímána pro obyvatele za bezpečnou. Soudy doplňují pojem rozšiřujícím i zároveň zužujícím způsobem, kdy vymezí situace, za nichž lze pojem ještě použít a kdy v případech pro konkrétní žadatele již ne.

Soudní dvůr se v jednom ze svých rozhodnutí vyjádřil k posuzování žádosti o MO ve zkráceném řízení z důvodu BZP odkazem, že PS stanovuje pouze minimální normy a konečná úprava je ponechána na vnitrostátních zákonodárcích za dodržování práv zaručených LZPEU a zásadách stanovených v PS. Což je dáno především zachováním široké diskrece států,

¹⁰³ Soudní dvůr: Rozsudek, ze dne 31. ledna 2013, *D. a A. v. Refugee Applications Commissioner a další*, C-175/11, zveřejněný v elektronické Sbírce rozhodnutí, bod 75.

kteřou Komise v návrhu PS ponechala i pro stanovení účinného a spravedlivého řízení vedeného zkrácenou formou a zohledněním vnitrostátní politiky.¹⁰⁴

Zákony členských států mohou upravovat zrychlené řízení z libovolných důvodů, vyčet důvodů pro vedení řízení ve zkrácení formě v PS je pouze demonstrativní. Členské státy se jim mohou inspirovat, popřípadě přidat vlastní důvody do vnitrostátní úpravy, aniž by porušily unijní právo. Jedním z důvodů může být i státní příslušnost žadatelů. Určení BZP je pro žadatele nezbytnou součástí každého řízení. Minimální záruky řízení jsou stanoveny tak, aby se orgány přesvědčily o bezpečnosti i ve zkráceném řízení. Práva jsou vůči žadateli porušena až v případě nedodržení záruk.¹⁰⁵

Prospěch plynoucí v těchto případech oběma stranám je upřednostněn před poskytnutím stejných práv, která jsou ve zrychleném řízení zkrácena na zaručené minimum PS. Diskreční pravomoc států je v případě procesní úpravy ponechána velmi široce, což může přinášet mnoho rozdílností v jednotlivých řízeních v rámci celé EU, obzvláště když při implementaci do vnitrostátní legislativy mohou pravidla stanovené ve směrnici upravit ve prospěch vnitrostátních legislativních zvláštností.¹⁰⁶

4.2.1.5 Rozšiřování kritérií pro určení nebezpečnosti

Jak bylo uvedeno výše, rozhodovací činnost soudů členských států blíže specifikuje situace, kdy lze domovský stát určit za bezpečný, či naopak ho v konkrétních případech za bezpečný neoznačit. Praxí je uznáváno udělení statusu uprchlíka osobě prchající před domácím násilím.¹⁰⁷ Domácí násilí se v závažných případech stává jedním z důvodů pronásledování, kde leží opačné důkazní břemeno na správních orgánech. V případech žadatelova prohlášení o neposkytnutí pomoci zemí původu, musí orgán tvrzení vyvrátit opodstatněnými důkazy o náležité ochraně, jinak je MO přiznána. Jelikož případy žádostí o MO z důvodu domácího násilí v zemi původu vyžadují náležité šetření a předložení reálných důkazů se strany správního orgánu, není vhodné taková řízení vést ve zkrácené formě. Stejně tak, pokud má žadatel u sebe relevantní důkazy svědčící o nebezpečnosti země původu vzhledem k jeho osobě.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Soudní dvůr: Rozsudek, ze dne 31. ledna 2013, *D. a A. v. Refugee Applications Commissioner a další*, C-175/11, zveřejněný v elektronické Sbírce rozhodnutí, bod 64.

¹⁰⁵ Tamtéž, body 66-77.

¹⁰⁶ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 28. července 2011, *Samba Diouf*, C-69/10, Sb. rozh. s. I-7151, bod 29.

¹⁰⁷ Jedná se především o případy, kdy stát odmítá týrané osoby chránit, ať už pro nedostatečnou legislativu či neefektivní ochranu poskytovanou státem. Nastává zde dvojitý porušení ochrany před nelidským zacházením, a to ze strany soukromé osoby, tak i veřejné moci.

¹⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2013, sp. zn. 4 Azs 13/2013

Institut bezpečné země je nezbytným prvkem pro každé řízení. Z pohledu pravidel EU a členských států bezpečnost dopadá na status udělení MO a navrácení žadatelů zpět, zatím co ESLP bezpečnost posuzuje jen při návratech žadatelů, jelikož do působnosti soudu nespadá rozhodování o přiznání či nepřiznání statusu uprchlíka. Mohlo by se zdát, že ESPL přináší žadatelům užší ochranu v důsledku omezené pravomoci v azylových otázkách, ale jako mezinárodní orgán se širokou místní působností, ochranu žadatelů před navrácením do země, kde by mohl být vystaven nelidskému zacházení, výkladem rozšířil i do třetích zemí, což tvoří zásadní rozhodnutí s dopadem do vnitrostátního práva.

4.2.2 Bezpečná třetí země

4.2.2.1 Rozlišení třetí bezpečné země

Od BZP je nutné odlišovat bezpečnou třetí zemi (dále jen BTZ), i když mají v mnohém podobné znaky. O BTZ mluvíme až při případném přemístění osoby státem zpět na místo, které nějakým způsobem souviselo s pobytem nebo delším tranzitem žadatele. Hlavní myšlenka spočívá v udělení ochrany v jiném státě, než kde bylo o MO požádáno. Úzce souvisí s první zemí, kde by žadatel mohl hledat ochranu, ať již pro blízkost od státu původu či podobných kulturních zvyklostí, a bylo by vhodné do takového státu žadatele navrátit. Jedná se o tzv. první útočiště, jež pro pobyt žadatelů musí splňovat lidsko-právní standard a zásadu nenavrácení v souladu z ŽÚ, jelikož ta zakazuje pouze návraty do zemí, kdy byl ohrožen život nebo svoboda osob pro alespoň jeden z důvodů pro pronásledování.¹⁰⁹

Za BTZ je považována i první země azylu, což je první země, kde bylo zahájeno řízení o udělení jednoho ze způsobů MO. Žadatel do ní bude přemístěn zpět, pokud je země považována za bezpečnou a žadatel nepředloží prokazatelné důvody o nedodržování lidských práv, které souvisí s důvodnými obavami před pronásledováním a stát, kde již byla ochrana udělena, není schopen poskytnout bezpečnost poškozeným žadatelům.¹¹⁰ Nebo pokud by žadateli poskytla lepší ochranu třetí země, se kterou má žadatel nějakou spojitost. Důležité je, aby třetí země souhlasila s převzetím dotyčné osoby a poskytovala jí náležitou ochranu.

¹⁰⁹ HONOUSKOVÁ, Věra, Směrnice o minimálních normách pro řízení – krok vpřed v aplikaci Úmluvy, Jílek (ed.) *Společný Evropský azylový systém: Procedurální směrnice*, Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 70-71.

¹¹⁰ Viz Rozsudek Nejvyššího soudu Irsko ze dne 17.4.2013, sp. zn. IECH 248, kdy žadatelé chtěli v Irsku požádat o azyl, z důvodu obav před pronásledováním v zemi udělení azylu (ČR), řízení ale vedlo k zamítavému rozhodnutí, jelikož požádat o azyl lze jen z důvodu pronásledování v zemi původu, obecně jsou považovány členské státy za bezpečné země chránící práva dle lidsko-právních dokumentů, žadatelé si především stěžovali na špatné zacházení v ubytovacích zařízeních, diskriminaci a korupci úředních osob, ale o svém tvrzení nepředložili prokazatelné důkazy, ECRE. *Ireland – High Court, 17 April 2013, J.G. and W.M. (Czech Republic) v Refugee Applications Commissioner & Ors. [2013] IEHC 248* [online]. asylumlawdatabase.eu, [cit. 20. prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/ireland-high-court-17-april-2013-jg-and-wm-czech-republic-v-refugee-applications#content>>.

Zvláštní důraz je kladen na evropské třetí země, kdy za předpokladu dodržování lidských práv a ochrany uprchlíků, nemusí členské státy projednávat žádosti osob nelegálně přicházejících z těchto zemí či projednávat řízení jen zjednodušeně.¹¹¹ Zde by se ale mohl vyskytnout problém odepření práva na azyl, pokud by osoba splňovala podmínky pro udělení MO. Členské státy EU jsou obecně pojímány za BTZ, žadatelé jsou do nich deportováni zpět, kde je o jejich žádosti rozhodnuto. Avšak na členské státy se vztahují pravidla stanovaná DS.

4.2.2.2 Rozhodnutí v případech BTZ

Při určení státu za TBZ dochází k nedůvodnosti či k nepřipustnosti žádosti, přičemž orgán meritorně nerozhodne, i kdyby osoba žadatele splňovala podmínky pro udělení MO. Žadatel je do třetí země navrácen, ale jen za předpokladů, že orgány vyřizující žádost se ujistily o bezpečném zacházení s žadatelem v třetí zemi a vztahu žadatele s touto zemí. O bezpečném zacházení můžeme mluvit, pokud v zemi nebude nikterak ohrožen žadatelův život a svoboda, nehrozí mu navrácení dle ŽU či vyhoštění ze státu a může v zemi požádat o udělení ochrany.¹¹² Vyhoštění není pojímáno obecně, stát není zbaven práva žadatele vyhostit na základě důvodů, jenž v sobě odráží bezpečnost státu či porušení vnitrostátních předpisů. Zakázané je vyhoštění do třetí země, kde by byl žadatel ohrožen na životě pro rozpor z čl. 3 EÚLP, což v sobě odráží pravidlo stanovené na základě rozsudků ESLP.¹¹³

Pro správné uplatňování zásad TBZ, musí být podmínky uplatněny kumulativně, což by mělo nabízet skutečnou záruku žadatelova bezpečí, ale mnohdy nikdo nezkontroluje, co se s žadatelem v třetích zemích skutečně děje. Podmínka o možnosti požádat o ochranu nezaručuje, že mu bude skutečně poskytnuta. Členské státy si vytvořily pravidlo, jak se zbavit odpovědnosti za přicházející uprchlíky přes příhraniční oblasti, kam se akorát odsouvají problémy, se kterými se potýkala EU.

I když snahou EU bylo zabránění sekundárního přemísťování žadatelů a podávání žádostí ve více státech, pravidla na základě BTZ jev nepřímo podporují. S možností požádat o přiznání postavení uprchlíka v třetí zemi vzniká negativní jev tzv. „*uprchlík na orbitu*“. Pokud je žádost zamítnuta z důvodu BTZ a žadatel je přemístěn do třetího státu, kde opět podá žádost, ale tento stát považuje stát, odkud přišel opět za BTZ, je žádost opět zamítnuta

¹¹¹ Bod 22- 25 preambule Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Úř. věst. L 326, 13. 12. 2005, s. 13 – 34.

¹¹² Čl. 27 odst. 1 Procedurální směrnice

¹¹³ Viz *Soering v. The United Kingdom*, Rozsudek plenárního zasedání ESLP ze dne 7.7 1989, stížnost č. 14038/88.

ze stejných důvodů. Uprchlíkova žádost tak díky institutu TBZ nemohla být meritorně rozhodnuta. Jev měl být odstraněn požadavkem nenavrácení.¹¹⁴

4.2.2.3 Převtělení do vnitrostátní legislativy

Členské státy měly na základě PS vytvořit ustanovení dotýkající se BTZ a postupů při jejím uplatňování. Ze zprávy Komise vyplývá neúplnost předpisů ve vnitrostátním právu, což opět přináší rozdílnost řízení mezi jednotlivými státy. Kromě toho, že některé státy vůbec pojem BTZ do vnitrostátní úpravy nepřenesly. Podmínky pro označení BTZ jsou vykládány demonstrativně a v kontextu pro celou zemi a ne pro chování k žadateli. Samotný vztah žadatele k třetí zemi je vykládán rozdílně, přestože bez vazby k žadateli nelze zemi za bezpečnou označit.¹¹⁵

Pro zjednodušení určení BTZ některé členské státy vytvořily vlastní seznamy BTZ. Zde nastává problém s uplatněním žadatele o neoznačení za bezpečnou zemi v jeho konkrétním případě. Označení země za bezpečnou je další z vyvrátitelných domněnek v rámci řízení, avšak již zde není stanoveno, v jaké fázi řízení může být vyvrácena. Řízení o nedůvodnosti často bývá vedeno formou zkráceného řízení bez osobního pohovoru, možnost namítnout nebezpečnost se často odehrává až v odvolacím řízení, i když se tak mělo dít v prvním stupni řízení, aby bylo dodržováno právo na spravedlivý proces. K dalším příčinám, proč nedochází k vyvrácení domněnky, je neinformovanost žadatelů či nemožnost uplatnění nebezpečnosti k osobě žadatele v rámci řízení prvního stupně.¹¹⁶

4.2.2.4 Vztah osoby žadatele k BTZ

Právě vztah žadatele k třetí zemi je základem nejasností. Je velký rozdíl v tom, jestli osoba zemí pouze projíždí nebo v ní nějakou dobu pobývá, jelikož i krátkodobý průjezd BTZ by v určitých státech znamenal zamítnutí žádosti, zatím co v jiných by byla MO udělena za splnění ostatních podmínek. Nevládní organizace zabývající se uprchlickou tematikou vyžadují pro označení TBZ bližší kontakt, což přeprava není.¹¹⁷ Při tom je často poukazováno

¹¹⁴ NAVRÁTIL, Petr. *Stanovisko SOZE k aplikaci institutu tzv. třetí bezpečné země* [online] migraceonline.cz, 22.2 2004 [cit. 25.prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/stanovisko-soze-k-aplikaci-institutu-tzv-bezpecne-treti-zeme>>,s. 21., blíže k pravidlům pro použití BTZ ve vztahu k ČR před vstupem do EU a vysvětlení pojmů pobyt a tranzit v rozhodnutích českých soudů.

¹¹⁵ Vztah tak bývá vykládán jako země tranzitu, vyskytnutí se v zemi, země pobytu, země možnosti podat žádost o azyl, bez uvedení kritérií či s ohledem na konkrétné případ.

¹¹⁶ UNHCR. *Improving asylum procedures: Comparative analysis and recommendations for law and practice* [online]. uner-centraleurope.org, březen 2010 [cit. 10. prosince 2015]. Dostupné z: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/what-we-do/ensuring-legal-protection/refugee-status-determination/analysis-of-the-asylum-procedure-directive-key-findings-and-recommendations.html>>, s. 62-63.

¹¹⁷ Z pohledu definice uprchlíka je vlastně přeprava jedinou možností, jak se dostat mimo zemi pronásledování a pouhým tranzitem si nemůže k zemi vytvořit vztah, pokud v ní nehodlá o MO požádat. Praxe rozhodování státních orgánů je však jiná a poukazují na to, že i při průjezdu zemí, může žadatel vystoupit a požádat o MO.

žadatelé na ŽU, která ve svých ustanoveních pojem BTZ nezná pro neudělení MO. Tento názor byl ale vyvrácen. Jak např. uvedl NSS ČR, ŽU pojednává převážně o právním postavení osob, kterým už mezinárodní ochrana udělena byla, a proto institut BTZ není v jejím rozporu.¹¹⁸

Rozhodovací praxe soudů členských států není v pojetí BTZ a jejímu automatickému označení žádosti za nedůvodnou zcela jednotná. Správní orgány za BTZ pojímají i zemi, kde má žadatel rodinné příslušníky a v rámci odcestování je navštívil. Praxí orgánů je běžné, že pokud je země příchodu označena za bezpečnou, žádost již po věcné stránce nezkoumají a případ je zamítnut. Při řízení o odvolání před soudy je již věcná stránka zkoumána a při bližším rozebrání případu mohou zjistit nereálný vztah žadatele k zemi, která. Daná situace nastává v případech, kdy vnitrostátní právo nesprávně upravuje unijní legislativu.¹¹⁹

4.2.2.5 Zaručení efektivní ochrany

Instituty BZP i BTZ se váží k efektivní ochraně žadatelů, jež jim bude poskytnuta při návratu nebo přesunu. Žadatelům o MO náleží stejná ochrana lidských práv jako ostatním občanům státu, která by neměla být snížena na tolik, aby naplňovala znaky porušení čl. 3 EÚLP. V bezpečných státech má být především zajištěn přístup domoci se práva a vydávání rozhodnutí na základě zákonných postupů. Častým opomíjením orgánů rozhodujících o bezpečnosti je skutečnost, jestli jsou zákony dodržovány i v praxi nebo existují jen na papíře. Podpis lidsko-právních dokumentů automaticky neznamená jejich dodržování, stejně tak zaručení principu nenavrácení. Proto v případech, kdy stát přesouvá vlastní odpovědnost za žadatele o MO na jiný stát, by měl vždy náležitě zkoumat, zda bude jednotlivým žadatelům zajištěna efektivní ochrana spočívající v možnosti požádat o MO dle mezinárodních standardů a nenavrácení do země, kde by byl vystaven dalšímu pronásledování.¹²⁰

Často jsou zaměněny pojmy tranzit a pobyt, a je irelevantní, jestli měl žadatel nějaké znalosti o bezpečnosti zemi průjezdu.

¹¹⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. května 2005, sp. zn. 3 Azs 114/2005

¹¹⁹ Rozsudek Migračního odvolacího soudu Švédska ze dne 11. července 2012, sp. zn. UM 9681-10, ECRE. *Sweden-Migration Court of Appeal, 11 June 2012, UM 9681-10, MIG 2012:9* [online]. asylumlawdatabase.eu [cit. 15. prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/sweden-migration-court-appeal-11-june-2012-um-9681-10-mig-20129>>.

¹²⁰ GOODWIN-GILL, Guy S, MCADAM, Jane. *Refugee in international law*. 3rd ed. Oxford : Oxford University Press, 2007, s. 393-394.

4.2.3 Osobní pohovor

Osobní pohovor je institut sloužící především k doplnění skutečností podstatných pro udělení MO. Bližší požadavky na vedení pohovoru jsou ponechány na vnitrostátní úpravě, ovšem za splnění předpokladu, že pohovor povede osoba s náležitými kvalifikacemi a v případě potřeby s pomocí tlumočníka. O každém konaném pohovoru musí být vyhotoven protokol, který může později sloužit jako důkaz při podání opravného prostředku. Pohovor ale není součástí každého řízení, nemusí se konat v souvislosti s kladným rozhodnutím či v některém z typů zrychleného řízení. Dále se nekoná v případech, kdy orgán na základě vlastního uvážení rozhodne o nezpůsobilosti žadatele, například z psychických důvodů. V těchto případech může být vydáno rozhodnutí i bez něj.¹²¹

4.2.3.1 Požadavky na osobní pohovor

Právo na osobní pohovor je zakotveno ve všech členských státech za využití nepovinných výjimek z provedení pohovoru. Rozdílně jsou vnímány požadavky na důvěrnost pohovoru či postupy, jakými by měl být pohovor veden. Dotazování má probíhat jednotlivě bez přítomnosti rodinných příslušníků, aby výpověď nemohla být přítomností ovlivněna. Žadatelům musí být při pohovoru zaručeno právo na předložení veškerých důkazů potřebných k potvrzení žádosti. Problém je spatřován v jazyce, ve kterém je pohovor veden a to obvykle z důvodů nedostatku tlumočnicků, a také v ne vždy vhodném způsobu vedení. Konečné vyhotovení protokolu nemá ve všech státech stejnou formu a při možnosti nepotvrzení žadatelem může být vnímán následně jako méně důvěryhodný.¹²²

Žadatelé pohovor vnímají jako zásadní, jelikož umožňuje vyjádřit všechny osobní důvody a relevantní skutečnosti pro opuštění vlasti. Pohovor také napomáhá k posouzení důvěryhodnosti žadatele, jestli je žádost myšlena vážně a nesnaží se orgány jen obelhat, aby získal v jiném státě legálně pobyt. Doplnjuje nesrovnalosti a písemné důkazy, které musí žadatel předložit při podání žádosti.

Podmínka zavedení povinného pohovoru je vhodný způsob, jak žadatelé mohou přesvědčit orgány o nenavrácení do země, kde by jim hrozilo další útrpné zacházení, a vyvrátit domněnku bezpečnosti. Ne vždy ale pouhá výpověď, která není ničím potvrzena, přesvědčí orgány o nebezpečnosti pro určitou osobu. Je otázkou, jestli by v případech závažného ohrožení života či osobní integrity jednotlivce nebylo vhodné obrácené důkazní

¹²¹ Čl. 12-14 Procedurální směrnice

¹²² Zpráva Komise COM (2010) 465

břemeno, kdy by na základě dostupných informací měl orgán vyvrátit žadatelovu domněnku o nebezpečnosti.

4.2.3.2 Náležitě vedení pohovoru

PS má být vykládána v kontextu s respektováním lidských práv, to samé platí i pro pohovor, který by měl ctít lidsko-právní požadavky a probíhat náležitým způsobem s ohledem na věk, kulturní i psychickou povahu osoby.¹²³ Otázky kladené při pohovoru mají ctít důstojnost a osobní život žadatele dle čl. 1 *o nedotknutelnosti a respektování lidské důstojnosti* a čl. 7 *o respektování soukromého a rodinného života* LZPEU. Otázky mají směřovat k odpovědím, které mají pro případ důkazní hodnotu.¹²⁴

Pohovor musí být vždy přizpůsoben konkrétní okolnosti, například při zjišťování důvěryhodnosti žadatelovi tvrzené sexuální orientace nemají být kladeny přímé otázky ohledně jeho pocitů a praktik, jelikož narušují právo na soukromí a rodinný život. Žadatel nesmí být označen za nedůvěryhodného pouze na základě neschopnosti ihned odpovědět na otázky týkající se jeho života a odhalení intimních záležitostí, i když má všechny potřebné okolnosti předložit co nejdříve. Prvek rychlosti předložení podstatných tvrzení je ve zvlášť citlivých záležitostech upozaděn zranitelností a osobní situací osob.¹²⁵

4.2.3.3 Jednací jazyk a právo na tlumočnicka

Problém jazykové vybavenosti se nachází na straně žadatelů i na straně soudů a právních zástupců. V případech podání žádosti o MO nelze spoléhat na to, že žadatel zná alespoň jeden z úředních jazyků EU. V rámci spravedlivé a účinného řízení o MO, by měl být řízení přizpůsoben i jazyk řízení. Jak uvádí preambule PS v bodě 13, žadatelům se má dostat při osobním pohovoru tlumočnických služeb, také práva na informace o průběhu a výsledku řízení, a to v jazyce, kterému s největší pravděpodobností rozumí.¹²⁶ S ohledem na geografické rozmístění původů žadatelů a počtu tlumočnicků, jež se zabývají méně známými

¹²³ Osobní pohovory jsou v mnoha případech velmi citlivou záležitostí, které se týkají zacházení se ženami v zemi původu, vyličení nelidského zacházení či vyprávění nezletilých osob. Žadatelé nejsou vždy schopni o takových věcech hovořit, a proto mají být okolnosti žádosti vždy brány individuálně a odvisle od psychiky žadatelů, kterou pro konání pohovoru může posoudit psycholog a popřípadě od pohovoru upustit.

¹²⁴ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 2. prosince 2014, ve spojených věcech *A, B, C proti Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-148/13 a C-150/13, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, body 53, 64, 65.

¹²⁵ Při dokazování sexuální orientace nesmí být žadatelé nuceni předkládat důkazy ohledně jejich intimního života, aby se tím předešlo nutnosti podávat takový důkaz do budoucna. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 2. prosince 2014, ve spojených věcech *A, B, C proti Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-148/13 a C-150/13.

¹²⁶ Předlohu pro zavedení práva do azylových záležitostí lze nalézt v EÚLP, a to v čl. 6 odst. 3 písm. a) a e), jež se týkají práva na informovanost v jazyce, kterému osoba rozumí, a bezplatné tlumočnické pomoci v trestněprávních případech.

jazyky, lze požadavek nesnadno splnit ve všech členských státech. V takových situacích pomáhají služby UNHCR a jiných nevládních organizací.

Pokud se v řízení vyskytne potřeba tlumočnických služeb, orgán takové služby obstará z vlastní strany a tlumočnické služby je hrazen veřejnými prostředky, což je určitá výhoda pro žadatele, nevznikají mu další náklady řízení. Kritizován je ale obsah práva na tlumočnické služby. Zda je tím myšleno úplné pochopení otázek a informací s možností náležité odpovědi žadatele nebo pouhé porozumění, kdy žadatelem nemusí pochopit vše. Důraz by se měl klást i na osobu tlumočnické služby, která na základě obecných hledisek vystupuje nezávisle a nestranně, s dostatečnou kvalifikační a odbornou způsobilostí, aby se nepřesný překlad neodrazil na výsledku řízení.¹²⁷ Pravidla PS ale takové požadavky nepožadují.¹²⁸

Ale jak může žadatel náležitě hájit svoje práva a umožnit mu spravedlivý proces, když není řádně zajištěno jeho právo se osobně vyjádřit a umožnit mu náležitý překlad. PS umožňuje konat pohovor v úplně jiném jazyce, než je žadatelův rodný jazyk, pokud rozhodující orgán předpokládá, že mu žadatel rozumí a nějakým způsobem v určeném jazyce dokáže odpovídat.¹²⁹ Žadatelům nenáleží právo určit si jazyk řízení, kterému by skutečně náležitě porozuměli. Pokud PS nestanovuje pevná pravidla na jazyk řízení a tlumočení, praxe členských států nemůže být jednotná a žadatelům není zaručeno právo na spravedlivé řízení po jazykové stránce.

Jelikož PS stanovuje pravidla o jednacím jazyku a právu na tlumočnické služby dosti omezeně, nezbyvá než se řídit vnitrostátními pravidly o řízení s cizincem. Každé řízení, v němž se vyskytuje cizinec, s sebou nese neplynulost, zdlouhavost a menší hospodárnost, což pro zachování práva na spravedlivý proces musí být dodrženo, aby osoba nebyla neznevýhodněna. Pro zachování rovnosti účastníků je v takových případech ustanoven tlumočnické služby. Právo na tlumočnické služby je jedním z atributů práva na spravedlivý proces, ale nevztahuje se ke všem krokům řízení. Většinou je omezeno na tlumočnickou přítomnost v řízení a překlad některých písemností. Žadatelé o MO jsou nepatrně zvýhodněni oproti jiným cizincům, jelikož mají nárok na bezplatné tlumočnické služby v řízení o udělení ochrany. Výhoda je ovšem odůvodněna humanitární povahou mezinárodní ochrany, jež státy udělují osobám na základě mezinárodních závazků.¹³⁰

¹²⁷ JÍLEK, Dalibor. Procedurální směrnice a její minimální standardy. In: Jílek (ed.). *Společný Evropský azylový systém: Procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 24- 27.

¹²⁸ K osobě tlumočnické služby postačí pouhé zajištění komunikace mezi vyslychaným a osobou provádějící výslech, která na rozdíl od tlumočnické služby musí mít odbornou způsobilost.

¹²⁹ Čl. 13 odst. 2 písm. b) Procedurální směrnice

¹³⁰ FILIPOVÁ: *Řízení ve věcech ...*, s. 8-10.

4.2.3.4 Právo být slyšen

Osobní pohovor je pro žadatele taktéž důležitý, jelikož v sobě zahrnuje právo být slyšen, bez kterého je zasahováno do osobní svobody a spravedlivosti celého procesu. Právo být slyšen je především spojováno se zadržením osob a navrácením žadatelů, aby se mohli k otázce návratu vyjádřit a vyvrátit domněnku o bezpečnosti země. V případech osobního zadržení osob, je právo být slyšen jednou z procesních garancí, potvrzenou i rozsudky ESLP vztahující se k čl. 5 EÚLP o omezení osobní svobody.¹³¹

I když sice LZPEU nikterak osobní pohovor k institutu MO nepojí, čl. 41 o právu na uspokojivé správní řízení vyžaduje nestranné a spravedlivé řízení, které zahrnuje i vyslyšení osoby, pokud by výkon rozhodnutí mohl nepříznivě ovlivnit její situaci. Z judikatury SDEU je požadavek vyslechnutí osoby zařazen do obecných zásad unijního práva v podobě práva na obhajobu, kdy je osobě umožněno se účinně a užitečně vyjádřit k průběhu řízení tak, aby rozhodující orgán mohl posoudit všechny skutečnosti ovlivňující výsledek rozhodnutí. Aby dané právo bylo náležitě uplatněno, osobám náleží oprava chyb či předložení skutečností zahrnující i osobní situaci, které se projeví na vydání a obsahu rozhodnutí.¹³²

Řízení o MO spadá pod oblast veřejného práva konaného na základech správního řízení. Pro správní řízení se v unijním právu vyžaduje spravedlnost dle LZPEU. Právo být slyšen náleží k obecným zásadám unijního práva a vyplývá z něj i vyjádření se osob ke skutečnostem, na jejichž základě hodlá správní orgán vydat rozhodnutí, pokud takové rozhodnutí nepříznivě zasáhne do právního postavení osoby. Pod takové rozhodnutí můžeme zahrnout i status o nepřiznání MO či rozhodnutí vztahující se k návratům. SDEU vyjádří jasně, že právo být slyšen v rámci unijního práva má velice široké uplatnění a promítá se i do právní úpravy, která takový požadavek výslovně neupravuje. Právo být slyšen má být žadatelům zaručeno v každém typu řízení o MO.¹³³

4.2.4 Právo na právní pomoc

Dle čl. 47 LZPEU je zaručeno každému právo na právní pomoc při řízeních vedených soudy v rámci práva na nestranné soudní řízení. PS právo rozšiřuje i do řízení o MO vedených státními orgány, jelikož účastníci bývají často ve složitých situacích a nemají znalost práva

¹³¹ Např. *Assenov and others v. Bulharia*, Rozsudek ESLP ze dne 28. 10. 1998, stížnost č. 24760/94, bod 162.

¹³² Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 11. prosince 2014, *Boudjlida proti Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, C-249/13, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 34- 37.

¹³³ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, *M. M. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform a další*, C-277/11, zveřejněný v elektronické Sbírce rozhodnutí.

státu, v němž žádají o MO. Podrobnější úpravu o právním zastoupení si upravují státy již dle svého uvážení.

4.2.4.1 Bezplatná právní pomoc

S výjimkou zamítavého rozhodnutí nemusí být právní pomoc bezplatná a žadatel si ji hradí na své náklady. O bezplatnou právní pomoc musí být zažádáno a LZPEU ji přiznává jen nemajetným k zajištění spravedlivého soudního řízení. Čl. 15 PS umožňuje státům upravit bezplatnou pomoc pro řízení před soudy v opravném řízení prvního stupně, žadatelům bez finančních prostředků a jen pro zástupce poskytující pomoc v azylových věcech. Tyto požadavky nejsou povinné a státy je nemusí přenést do právních řádů. Na druhou stranu, jak vyplývá z PS, žadatelům má být umožněno podat žádost o bezplatné právní zastoupení při odvolacím řízení, i když vnitrostátní zákony o bezplatné pomoci mlčí.

Díky ustanovení o bezplatné právní pomoci, která na základě pravidel platí jen při prvním soudním odvolání, se může žadatel dostat do finančních problémů. Při dalším podání opravného prostředku před soudy musí platit právní zastoupení, jelikož u vyšších instancí je zastoupení povinné. Poskytnutím bezplatné právní pomoci v prvním stupni řízení před správními orgány, by se jistě předešlo následným odvoláním, jelikož žadatelé jsou často nemajetní a po dobu řízení nemají šanci si legálně peníze obstarat. Problém se zastoupením je viděn i v nedostatku právních zástupců, kteří by se zabývali azylovou tematikou, jelikož státy nedostatečně financují tuto oblast.

Pravidla stanovená PS nelze vidět jen negativně. Poprvé tu bylo garantováno právo na bezplatnou právní pomoc, což je značný krok směrem ke sjednocení pravidel a podpoře práva na spravedlivý proces, ale platnost jen na odvolací řízení snižuje váhu přínosu ustanovení, jelikož mnohdy žadatelé potřebují pomoc i v řízení před správním orgánem. Právo na bezplatnou právní pomoc lze omezit na minimum, které se bude vztahovat na nemajetné bez finančních prostředků a na osoby, jež by mohly odvolací řízení zvrátit ve svůj prospěch.¹³⁴

4.2.4.2 Rozsah práva na právní pomoc

Rozsah právní pomoci je PS omezen na poskytnutí potřebných informací k posouzení žádosti ze spisu žadatele. Právnímu zástupci není umožněn přístup ke všem informacím, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí. Jedná se především o informace, jež by narušily bezpečnost státu, osob či mezinárodních vztahů. Právní zástupce má být žadatelovi

¹³⁴ HONOUSKOVÁ, Věra. Směrnice o minimálních normách pro řízení – krok v před k aplikaci Úmluvy o právním postavení uprchlíka. In, Jílek (ed). *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*, Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 78-79.

nápomocen ve všech postupech řízení, ale vnitrostátní úpravou mu může být odepřen přístup k osobnímu pohovoru.¹³⁵ Pokud nemá zástupce dostupné všechny informace, vyvstává tu otázka, zda může žadatele náležitě hájit a zda není porušeno právo na spravedlivý proces. Pro získání pomoci během řízení slouží i UNHCR, kdy žadatelé mají právo kdykoli se na Úřad během řízení obrátit.¹³⁶

Pravidla PS stanovují pro zastupování mnoho nejasných pojmů, které nakonec snižují ochranu práva zaručeného LZPEU. Bližšího výkladu na ochranu práva se chopily soudy členských států, jelikož přístup k právní pomoci náleží k ústavním zárukám demokratického státu, které vykládají právo spíše ve prospěch žadatelů z důvodu jejich specifického postavení. Rozdílnost ohledně pravidel přístupu k právní pomoci je způsobena ponecháním příznivějších vnitrostátních norem na základě bodu 7 PS.

4.2.4.3 Neustavení právního zástupce

Neustavení právního zástupce soudem má značný dopad na průběh celého řízení. Je to dáno především zvláštní povahou žadatelů o MO, jež vyžadují příznivější zacházení oproti jiným účastníkům řízení. S právní pomocí opět souvisí i neznalost jazyka, jelikož tlumočnické služby jsou pro řízení omezené a žadatel nemůže mít ponětí o právním řádu. Aby mohl správně podat odvolání, či jiné opravné prostředky, potřebuje přístup k právním službám, ale bez dostatečného finančního obnosu, musí napřed soud o pomoc požádat.

Bez kvalitní právní pomoci vznikají zbytečné vady v podání opravných prostředků, které vedou k odmítnutí. V takových případech je omezeno právo na přístup k soudům a nastává *denegatio iustitiae*, odmítnutí spravedlnosti, což je závažné zasažení do procesních i hmotných ustanovení. Tak je tomu zejména v případech, kdy žadatel podá vadný opravný prostředek v poslední den odvolací lhůty a zároveň požádá o právní zastoupení. Odvolání nemůže být odmítnuto z důvodu nemožnosti oprav vad odvolání, jelikož již vypršela lhůta. To vyplývá ze zvláštní povahy žádosti o mezinárodní ochranu, jelikož žadatelé neznají jazyk, právní řád, nemají finanční prostředky a mnohdy jsou omezeni na osobní svobodě. Proto je nutno v podobných případech zohlednit okolnosti případu. Tím, že v rámci odvolací lhůty žadatel požádal o právní pomoc, je nutno ji ustanovit za účelem doplnění žaloby.¹³⁷

Nedomoci se práva na právní pomoc v jakémkoliv stádiu řízení, je označováno za procesní vadu řízení, která mohla mít negativní vliv na výsledek řízení a zákonnost celého rozhodnutí. Pokud si žadatel zvolí právního zástupce, orgány to musí vzít na vědomí

¹³⁵ Čl. 16 Procedurální směrnice

¹³⁶ Čl. 21 Procedurální směrnice

¹³⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2009, sp. zn. 9 Azs 1/2009 - 72

a spolupracovat i se zástupcem, jinak tu dochází k porušení procesních povinností ze strany orgánu, jelikož na základě čl. 15 PS orgány mají umožnit radit se s právním zástupcem.

Právo je porušeno i v případě, že žadatelovi není doručeno předvolání k pohovoru a k pohovoru je následně předveden, aniž by se mohl poradit se zástupcem o okolnostech důležitých pro rozhodnutí. PS sice umožňuje vést pohovor bez přítomnosti zástupce, ale zde bylo porušeno právo na právní pomoc a předkládání důkazů. V případě řízení o MO se nelze odchýlit od základních zásad správního řízení, které jsou zaručeny zákony, jako je právo být vyslechnut a vyjádřit se k podkladům řízení či předkládat důkazy.¹³⁸

Právo na obhajobu je jednou z obecných zásad práva společenství, kdy je na základě nepříznivého rozhodnutí orgánu zasaženo do právního postavení osoby, které musí být umožněno náležitě se vyjádřit v přiměřené lhůtě i pokud vnitrostátní zákony právo neupravují. Unijní právo ctí lidská práva a na základě členství musí i členské státy své právo vykládat ve smyslu ochrany lidských práv.¹³⁹

4.2.5 Právo na účinný opravný prostředek

Právo na účinný opravný prostředek je jednou ze základních zásad a odráží v sobě řadu ustanovení lidsko-právních dokumentů vnitrostátní a mezinárodní povahy. Běžně použitelný čl. 6 EÚLP ve spojitosti s čl. 13 EÚLP nelze namítat. Ve věcech MO je používán s čl. 3, jelikož čl. 6 není ve věcech MO aplikovatelný. Dále lidsko-právní ochranu nabízí čl. 47 LZPEU. Státy musí žadatelům zajistit právo podat opravný prostředek. Jeho povaha je však ponechána na vnitrostátních předpisech.¹⁴⁰

4.2.5.1 Negativa ustanovení o opravném prostředku

I když je právo na účinný opravný prostředek jednou ze základních zásad EU, členskými státy je upraveno rozdílně. Značně rozdílná je lhůta pro podání odvolání. Nejkratší osmidenní odvolací lhůta představuje rychlou reakci žadatele a možnost značných chyb při

¹³⁸ Žadatelce při předvedení na pohovor nebyla dána možnost radit se svým zástupcem, i když orgány z předchozího řízení o zastoupení věděly. Viz rozsudek Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 1. února 2012, sp. zn. 10Sža/61/2011, ECRE. *Slovenská republika-Migrační úřad, 1. Febuára 2012, N.P. proti Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky, 10Sža/61/2011* [online]. asylumlawdatabase.eu , [cit. 15. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.asylumlawdatabase.eu/sk/case-law/slovensk%C3%A1-republika-migra%C4%8Dn%C3%BD-%C3%BArad-1febru%C3%A1ra-2012-np-proti-ministerstvu-vn%C3%BAtra-slovenskej>>.

¹³⁹ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 18. prosince 2008, *Sopropé proti Fazenda Pública*, C-349/07, Sb.rozh.s. I-10369.

¹⁴⁰ Procedurální směrnice věnuje opravnému prostředku čl. 39, který stanovuje státům pevně daný výčet případů, kdy je žadatelům umožněno podat opravný prostředek před soudy či tribunály ve smyslu výkladu čl. 267 SFEU, tedy před takovými soudy, jež mohou podat předběžnou otázku k Soudnímu dvoru. Dále vyžaduje zavedení právní úpravy do vnitrostátního práva, a zbylé části článku jsou ponechány na volném uvážení státu.

podání odvolání, oproti tomu nejdelší šedesátidenní lhůta řízení zbytečně prodlužuje. V případech zrychleného řízení, nedůvodné žádosti, následné žádosti či řízení na hranicích bývá lhůta zkracována na polovinu. Přiznání odkladného účinku nebylo automatické. V řadě států lze vydat předběžné opatření, díky němuž mohou žadatelé setrvat při odvolacím řízení ve státě, jinak nastává vyhoštění žadatele a je rozhodováno v jeho nepřítomnosti. Rozsah podaného odvolání má být zkoumán, jak po stránce skutkové, tak i právní, což doplnila judikatura SDEU.¹⁴¹

4.2.5.2 Lhůta pro podání odvolání

Lhůta pro podání odvolání má být stanovena tak, aby nedocházelo k porušení práva na spravedlivý proces a žadatel mohl uplatnit právo na účinný opravný prostředek.¹⁴² Lhůta je tedy přiměřená k možnosti podat odvolání, což spadá do nejasných formulací a přináší rozdílnou odvolací lhůtu napříč členskými státy, která je stanovena zákonodárci a ne vždy v sobě zohledňuje specifické postavení žadatelů. Splnění lhůty pro podání odvolání je nezbytným prvkem pro vedení řízení ve druhém stupni. Za daný čas musí žadatelé odvolání správně sepsat, vyhledat právní zástupce a lhůtu mnohdy promeškají, aniž by na tom nesly nějaký podíl. Žadatelům se nedostává práva na účinnou soudní ochranu.

Za takových okolností zrušil ÚS ČR sedmidenní lhůtu pro podání odvolání po zamítnutí udělení MO jako bezdůvodné. Lhůty jsou pro každé řízení nezbytným prvkem, tvoří součást právního státu a právní jistotu nezbytnou pro demokratické systémy. Azylové řízení spadá do části správního práva, které se řídí vlastními zásadami, jako např. zásada koncentrace, jež v sobě odráží rozhodování věci bez zbytečných průtahů. Důležitější je ve věcech MO specifické postavení žadatelů. Prodloužením lhůty je žadatelům umožněna vyšší pravděpodobnost podat včas správně sepsaného podání. Velmi krátká lhůta neposkytuje řádné právo na soudní ochranu, taková ochrana se jeví pouze jako iluzorní a je v rozporu se zásadami demokratického právního státu. Ochrana základních práv nesmí být nikterak vyloučena z přezkoumávání soudem, a to i na základě čl. 13 EÚLP o právu na účinný prostředek nápravy.¹⁴³

¹⁴¹ Zpráva Komise COM (2010) 465

¹⁴² Čl. 39 odst. 2 Procedurální směrnice

¹⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 1. prosince 2009, sp. zn. Pl. 17/09

4.2.5.3 *Forma vedení odvolání*

Odvolací řízení se nekoná ve všech státech ústní formou, soudy mohou vydat rozhodnutí pouze na základě předložených důkazů, aniž by byl žadatel slyšen. V určitých případech ale může dojít k neuplatnění práva být slyšen a nevyjádření rozhodných skutečností ani v jednom stupni řízení, například z důvodu zrychleného řízení. Aby bylo zachováno právo na spravedlivý proces, musí být žadatelovi umožněno předložit všechny podstatné důkazy.

Tvrzení žadatele o nezjištění věrohodnosti za pomoci ústního jednání je nepodstatné, pokud mohou být nesrovnalosti odstraněny pomocí listinných důkazů a orgán nemá pochybnosti o jeho důvěryhodnosti. Právo na ústní odvolání není v lidsko-právních dokumentech zaručeno. Soudní dvůr považuje právo být slyšen jako součást práva na právní pomoc, která je zakotvena v čl. 47 a čl. 48 LZPEU, ale také čl. 41 jako právo na řádnou správu, kdy má každý právo být vyslechnut, pokud se jej rozhodnutí může negativně dotknout. Dle judikatury SDEU je právo zaručeno, i když ho vnitrostátní úprava neupravuje. Proto musí být umožněno žadatelovi právo využít v odvolacím řízení, pokud v prvním stupni neprobíhal osobní pohovor.¹⁴⁴

4.2.5.4 *Odkladný účinek odvolání*

Kromě lhůty pro podání odvolání je nejvíce kritizován odkladný účinek, jelikož PS nevyžaduje jeho zajištění. Je ponecháno na vnitrostátních předpisech, zda může žadatel v zemi zůstat až do vydání rozhodnutí či jsou mu zajištěna taková práva, aby se mohl náležitě hájit i bez odkladného účinku.¹⁴⁵ Status uprchlíka lze získat i na základě rozhodnutí soudu, proto je důležité zaručit neúspěšným žadatelům při soudním řízení stejná práva jako při řízení v prvním stupni a umožnit jim řádný přístup k řízení.

Odkladný účinek odvolání prodlužuje žadatelův pobyt ve státě a chrání ho před vyhoštěním do doby rozhodnutí o odvolání. V některých členských státech mohou žadatelé o odkladný účinek požádat, ale jen ve velice krátké lhůtě po vydání zamítavého rozhodnutí. Účinek odvolání však musí být v souladu s mezinárodními závazky státu. V rámci členství v Radě Evropy vyslovil ESLP požadavek neprovedení vyhoštění během lhůty k podání odvolání, stejně tak nutnost automatického odkladného účinku.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu Irsko ze dne 28. dubna 2010, sp. zn. 127 IEHC, ECRE. *Ireland-Higt Court, 28 April 2010, M.Y.G. v Minister for Justice, Equality and Law Reform & Anor*, [2010] IEHC 127 [online]. asyllumlawdatabase.eu, [cit. 20. ledna 2016], Dostupné na <<http://www.asyllumlawdatabase.eu/en/case-law/ireland-high-court-28-april-2010-myg-v-minister-justice-equality-and-law-reform-anor-2010#content>>.

¹⁴⁵ Viz čl. 39 odst. 3 písm. a), b) Procedurální směrnice

¹⁴⁶ *Gebremedhin v. France*, Rozsudek ESLP ze dne 26.4 2007, stížnost č. 25389/05.

Odkladný účinek je pro žadatele velice důležitý, jelikož jim umožňuje právo se hájit a chrání je před případným vyhoštěním do země, kde by jim hrozilo nelidské zacházení v rozporu se čl. 3 EÚLP. V současné uprchlické krizi je může ochránit i před přemístěním do státu, který má dle DS o žádostech rozhodovat, když podmínky ve státě nejsou pro uprchlíky dostatečné.¹⁴⁷ V případech přemístování osob žadatelům náleží právní záruky včetně práva na řádný opravný prostředek dle pravidel čl. 47 LZPSEU.

Aby soudy nejednaly v rozporu těchto článků, vyžaduje se v rámci opravného prostředku proti přemístění žadatele posouzení vnitrostátních předpisů a skutečných podmínek pro přemístění, které se odrazí jak v rozhodnutí soudu, tak i do přiznání či nepřiznání odkladného účinku. Tím by se předešlo situaci, kdy by na základě rozhodnutí správního orgánu došlo k přemístění a poté by soud v odvolacím řízení zjistil nedostatečné podmínky pro přemístění. Na základě uvedených skutečností soudy musejí vždy přiznat odkladný účinek odvolání, pokud ve státě, kam má být žadatel přemístěn, existují důvodné obavy pro systematické nedostatky.¹⁴⁸

S odkladným účinkem jsou spojeny transfery do země původu či do bezpečné třetí země, kdy na základě čl. 19 odst. 2 LZPEU jsou osoby chráněny před návratem, kde by jim hrozilo vážné nebezpečí. LZPEU poukazuje na soulad mnoha práv s EÚLP, kdy pro jejich výklad lze použít judikaturu ESLP.

Totéž platí i pro čl. 19 odst. 2, kdy SDEU stanovil, že: „V situaci, kdy se stát rozhodne navrátit cizince do země, ve vztahu k níž panují vážné důvody se domnívat, že by zde byl vystaven skutečnému riziku zacházení odporujícímu článku 3 EÚLP, bude uplatněný právní prostředek nápravy účinný, jak stanoví článek 13 EÚLP, pouze pokud bude mít tento cizinec k dispozici právní prostředek nápravy s automatickým odkladným účinkem proti vykonání opatření umožňujícího jeho navrácení.“¹⁴⁹ Na základě výše uvedených skutečností, se i SDEU vyjádřil k nutnosti odkladného účinku opravného prostředku v případech, kdy by osobám návratem hrozilo zacházení v rozporu se čl. 4 LZPEU.

4.2.5.5 Opravný prostředek před ESLP

Dovolat se práva na opravný prostředek dle čl. 13 EÚLP před ESLP je poněkud složitější, jelikož na něj nevzniká samostatný nárok a je nutné se ho dovolat ve spojitosti

¹⁴⁷ Viz čl. 27 odst. 3, 4 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, volba a forma odkladného účinku, je však dále ponechána na rozhodnutí státu.

¹⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 9. 2014, sp. zn. III. ÚS 2331/14

¹⁴⁹ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 17. prosince 2014, *Abdoulaye Amadou Tall proti Centre public d'action sociale de Huy*, C- 239/14, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 55.

s jiným článkem z Úmluvy a Protokolů.¹⁵⁰ Pro použití čl. 13 EÚLP je vyžadována nezbytnost vyčerpání všech dostupných vnitrostátních předpisů, jinak by se případem nemohl ESLP zabývat.

Vnitrostátní prostředky nápravy musí být aplikovatelné pro ochranu práv v EÚLP tak, že se nejedná o všechny opravné prostředky, ale jen ty, kterými právní řády dané právo chrání a jsou používány i v praxi. Opravné prostředky mohou mít jakoukoliv formu a musí zaručit dostatečnou nápravu. Pokud v právním řádu není nevyčerpaný dostatečný prostředek pro nápravu, stěžovatelé se mohou nároku dovolat, ale jen ve spojitosti s jiným ochráněným zájmem Úmluvy. Pokud jde o spojení čl. 13 a čl. 3 EÚLP ve věcech vyhoštění z důsledku nezvratné újmy, která žadatelovi hrozí možným porušením absolutního čl. 3, je vyžadováno pečlivé zkoumání situace v zemi, kde má být žadatel poslán, ale i přiznání odkladného účinku odvolání.¹⁵¹

Obsah čl. 13 je vnímán především jako zajištění vnitrostátního prostředku nápravy práv ochráněných Úmluvou, přičemž podoba opravného prostředku je ponechána volně na uvážení zákonodárců. K nezbytným prvkům opravného prostředku patří náležité zkoumání okolností případu a poskytnutí přiměřené nápravy. Článkem není zaručena konkrétní forma nápravy a efektivita prostředku se neodvíjí od příznivého účinku pro žadatele.¹⁵² Aby byl opravný prostředek účinný po právní i praktické stránce, musí zabránit výkonu napadeného rozhodnutí, jež nejsou v souladu s EÚLP a účinky výkonu rozhodnutí by mohly být nezvratné.¹⁵³

4.2.6 Zkrácené řízení

4.2.6.1 Záruky a průběh zkráceného řízení

Procedurální směrnice ve svých ustanoveních zkrácené řízení nedefinuje, ale dává možnost státům urychlit nebo upřednostnit určité typy řízení, pokud budou dodrženy zásady a záruky stanovené PS.¹⁵⁴ Záruky je nutné dodržet ve všech formách řízení v plné podobě bez

¹⁵⁰ Nejčastější porušení se vyskytuje ve spojitosti s čl. 3, kdy člověku náleží právo na opravný prostředek v případech vyhoštění do země, kde by byl ohrožen jeho život. Jinou ochranu poskytuje čl. 1 Protokolu 7, která se týká vyhoštění legálně pobývajících osob. Není ani vyloučeno porušení čl. 13 ve spojitosti s čl. 4 Protokolu 4 o hromadném vyhoštění cizinců, kdy v případech hromadného vyhoštění musí být žadatelům umožněno domoci se řádného opravného prostředků, viz *Čonka v. Belgium*, Rozsudek ESLP ze dne 5.2.2002, stížnost č. 51564/99.

¹⁵¹ *Diallo v. Czech Republic*, Rozsudek ESLP ze dne 23.6.2011, stížnost č. 20493/07, bod 53-55, 74.

¹⁵² *Vilvarajah and others v. The United Kingdom*,... bod 122.

¹⁵³ *Čonka v. Belgium*,... bod 79.

¹⁵⁴ Článek 23 PS stručně pojednává o posuzovacím řízení s požadavkem na dodržení zásad a rychlého projednání řízení, v němž je dodržena úplnost a přiměřenost posouzení, kdy posouzení může být vedeno na základě

jakéhokoliv snížení vykonávaného v praxi. Jedná se převážně o dostatečnou délku lhůty sloužící pro předložení relevantních důkazů, jež by potvrzovaly opodstatněnost žádosti. Stejně jako náležité posouzení skutečností o nebezpečnosti země původu žadatele.¹⁵⁵ Dobře vedené zkrácené řízení zajišťuje stejnou kvalitu jako běžné řízení. Snižuje tak počet podaných odvolání z důvodu porušení procesních práv a nesprávně zjištěných skutečností.¹⁵⁶

Žadatelé jsou ale často proti, aby jejich žádost byla rozhodnuta ve zkráceném řízení, jelikož jim nejsou poskytnuta všechna práva jako u běžného typu řízení. Především se cítí být zkrácení na právu na spravedlivý proces a řádnou správu. Na druhou stranu je nutné si uvědomit zdlouhavost samotného řízení, ve specifických situacích by bylo neadekvátní vést řízení běžnou formou. PS dává možnost urychlit opodstatněné žádosti, kdy se opravdu jeví zbytečné vést řízení běžnou formou a je i v žadatelově zájmu vydat rozhodnutí co nejdříve. Zároveň povoluje vést zkrácené řízení s žadatelem se zvláštními potřebami.¹⁵⁷ Kteří žadatelé do skupiny mohou náležet, blíže specifikováno není.¹⁵⁸ Rychlost řízení by v případech zvláštní péče neměla být postavena na úkor specifického postavení žadatelů a měla by být přizpůsobena schopnostem žadatele účastnit se řízení, aniž by se dotkla jeho psychického či fyzického stavu.

Vhodné je řízení urychlit případech nesplnění podmínek udělení ochrany. Takové urychlení spočívá v upuštění od důkladného dokazování všech žadatelových tvrzení a promítnutí důvodů do odůvodnění, které se ale vztahuje ke všem formám MO, ne jen k neudělení statusu uprchlíka. Pokud dosavadní zkoumání důvodnosti žádosti vyžaduje důkladné posouzení důkazů, nelze věc projednávat zrychlenou cestou, ale řízení konat v běžné formě, jež zaručí důkladné posouzení všech stěžovatelových návrhů pro udělení mezinárodní ochrany.¹⁵⁹

rozhodnutí orgánu nebo v PS v demonstrativně uvedených případech zrychlenou formou. Z ustanovení článku vyplývá pozitivní ochrana žadatelů před zbytečně dlouhým řízením, pokud splňují požadavky pro udělení MO, zároveň ustanovení chrání i stát před žádostmi, které systém zneužívají, a status by žadatelům udělen nebyl.

¹⁵⁵ Soudní dvůr: Rozsudek, ze dne 31. ledna 2013, *D. a A. v. Refugee Applications Commissioner a další*, C-175/11, zveřejněný v elektronické Sbírce rozhodnutí, bod 74, 75.

¹⁵⁶ Bod 11 preambule Procedurální směrnice

¹⁵⁷ Za žadatele se zvláštními potřebami lze považovat i nezletilé osoby bez doprovodu, postižené, osoby trpící vážnou chorobou či osoby, jež si prošli traumatickou událostí, a vzhledem k jejich postavení by jim měla být poskytnuta zvýšená péče a ochrana jako v běžném řízení za uplatnění všech práv, ovšem se specifickými nároky na osobní pohovor.

¹⁵⁸ Čl. 23 odst. 3 a 4 Procedurální směrnice

¹⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. 4 Azs 13/2013 – 34, body 16, 18

4.2.6.2 *Negativa zkráceného řízení*

Požadavek na nejrychlejší vyřízení věci je vnímán státy velice rozdílně, přes stanovení lhůty pro vydání rozhodnutí či informování o jednotlivých krocích řízení. Lhůty pro správní orgány upravené v zákonech členských států se pohybují od jednoho měsíce až po půl rok. Zrychlené řízení lhůtu značně zkracuje od pouhých 48 hodin až po tři měsíce, kdy v měsíčních lhůtách jsou oproti běžnému řízení zkráceny o polovinu.¹⁶⁰ Lhůta 48 hodin je opravdu krátká na projednání všech podstatných záležitostí a na uplatnění žadatelových práv. LZPEU v rámci řádné správy požaduje lhůtu přiměřenou. Oproti tomu tříměsíční lhůta pro vydání rozhodnutí formou zkráceného řízení představuje v státech lhůtu pro vydání při běžném postupu. Je otázkou, v čem se zkrácené řízení liší, když mu odpovídá stejná lhůta pro vydání rozhodnutí jako pro běžné řízení, i když v jiném členském státě.

Na základě zkráceného řízení dochází k možnosti neuplatnění všech zaručených práv z důvodu krátkých lhůt. Zaručení minimálních lhůt v PS by jistě přispělo k lepší ochraně žadatelů a sblížení vnitrostátních norem v rámci SEAS. V členských státech se nacházejí různé seznamy výjimek z běžného řízení, a tak dochází k situacím, kdy v jednom státě je řízení konané běžnou formou za využití práv žadatele a v druhém státě se vede stejné řízení zkrácenou formou při neuplatnění všech žadatelových práv. I postupy pro vedení řízení ve zkrácené formě se liší. Zákony ponechávají možnost orgánům zvolit postup v rámci volného uvážení. Hlavními důvody negativního vnímání zkráceného řízení oproti běžnému řízení je možnost rozhodnout řízení bez osobního pohovoru, zkrácená lhůta pro podání odvolání a nepřiznání odkladného účinku odvolání.¹⁶¹

Ve zkráceném řízení by měly orgány žadatelům zajistit právo na tlumočníka, zkušený personál a dostatečně zjistit informace o zemi původu. Lhůta pro řízení má být přiměřená, aby jak orgány, tak i žadatelé mohli náležitě splnit svoje práva a povinnosti. Ovšem PS poskytuje možnost vynechat osobní pohovor, což koliduje s právem být slyšen. Krátká doba pro splnění podstatných náležitostí pro udělení MO a nevyjádření se ke skutečnostem, jež vedly k opuštění vlasti, vyústí k podání odvolání. I UNHCR se ve své zprávě k PS vyjádřil znepokojivě ohledně rozdílnosti lhůt v členských státech, kdy žadatelé v krátkých lhůtách nemohou náležitě využít svých práv, jakož i nemožnosti náležité přípravy osobního pohovoru, kontaktování právního zástupce či shromáždění podstatných důkazů.¹⁶² Umožnit všem osobní

¹⁶⁰ Zpráva Komise COM (2010) 465

¹⁶¹ Zpráva Komise COM (2010) 465

¹⁶² UNHCR. *Improving asylum procedures: Comparative analysis and recommendations for law and practice* [online] uner-centraleurope.org, březen 2010 [cit. 17. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.unhcr->

pohovor bez ohledu na druh řízení, by jistě přispělo ke sjednocení procesních postupů a zaručení rovných práv.

4.2.6.3 Délka řízení před ESLP

K lhůtám pro vydání rozhodnutí se vyjádřil i ESLP. Zkráceným řízením dochází k porušení ustanovení, jež vyžadují náležitou ochranu dle EÚLP. Ponejvíce dotčena práva jsou chráněna čl. 3 a čl. 13 EÚLP. Zákaz mučení v sobě odráží i určité procesní záruky, jež musí být žadatelům poskytnuty, aby se mohl náležitě bránit před návratem do země, kde by mohl být ohrožen jeho život. Každé rozhodnutí orgánu by mělo být smysluplné a patřičně zdůvodněno, k tomu je zapotřebí dostatečně dlouhé lhůty, aby byl náležitě zjištěn skutkový stav věci. Stejně tak musí být poskytnuta náležitá lhůta i pro předložení podstatných okolností žadatelem. Proto příliš krátká lhůta pro podání žádosti spěje k porušení čl. 3 EÚLP, jelikož by žadatel nestihl předložit podstatné informace.¹⁶³

Absolutní právo se promítá do lhůty pro přeložení žádosti, tak i do délky trvání řízení před soudy. Soudy musí řádně rozhodovat i v řízeních, kde by návratem hrozilo porušení čl. 3 EÚLP, za dodržení pravidel nastavených vnitrostátními zákony, včetně přiměřených lhůt. Přitom je třeba zohlednit obtížnost opatření důkazů potřebných k prokázání žadatelových tvrzení. Lhůty k projednání takových skutečností by měly být přiměřené i k možnostem pokud se důkaz nenachází na území státu.¹⁶⁴

Porušení čl. 3 je vždy závažná situace, která se negativně projeví jak na osobě žadatele, tak i na státě, který je za porušení odpovědný. Rychlost projednávání věci v těchto případech není v zájmu žadatelů ani veřejnosti. Řízení nemůže být spravedlivé, pokud by se z důvodu časového presu nezohlednily pro věc relevantní důkazy a okolnosti.¹⁶⁵

4.2.6.4 Zkrácení lhůty pro podání odvolání

V případě zamítavého rozhodnutí ze zkráceného řízení je často zkrácena lhůta pro podání opravného prostředku, čímž může docházet k narušení práva na spravedlivý proces, jelikož si žadatel v krátké lhůtě nemůže ani dostatečně obstarat právní pomoc a následné soudní řízení se jeví jako neúčinné. Právo na účinnou soudní pomoc je zaručeno v čl. 47 LZPEU, stejně tak ve vnitrostátních lidsko-právních dokumentech, jelikož je právo na soudní pomoc považováno za zásadu demokratických států.

centraleurope.org/pdf/what-we-do/ensuring-legal-protection/refugee-status-determination/analysis-of-the-asylum-procedure-directive-key-findings-and-recommendations.html, s. 53- 55.

¹⁶³ *Jebari v. Turkey*,... bod 39, 40.

¹⁶⁴ *Bahaddar v. The Netherlands*, Rozsudek ESLP ze dne 19. 2. 1998, žádost č. 25894/94, bod 45.

¹⁶⁵ *Chahal v. The United Kingdom*,... bod 17.

US ČR se v jednom ze svých nálezů vyjádřil ke lhůtám pro podání odvolání. Lhůta pro podání odvolání ze zkráceného řízení musí vycházet z konkrétních okolností, což v případě azylových záležitostí, jsou neznalost právního řádu i sociální souvislosti spojené s požádáním o MO. Rychlost řízení nelze upřednostnit na úkor žadatelových práv. Ustanovení zákona o nepřiměřeně krátké lhůtě by porušovalo ústavní právo i čl. 13 Úmluvy o účinném prostředku nápravy před soudy.¹⁶⁶

Případ nám poukazuje na rozdílnost ústavních principů, zatímco v jednom státě byla příliš krátká lhůta pro podání odvolání zrušena, v jiných státech byla zachována i kratší lhůta jako zcela vyhovující a dodržující základní práva žadatele. Zákonodárci se hájí ponecháním krátkých lhůt pro žádosti, které řízení zneužívají pro získání pobytu a systém zbytečně zatěžují. Právo jednoho žadatele je opomenuto na úkor práva státu vyřídit nedůvodné žádosti co nejrychlejším způsobem. Ochrana, která by jinak byla zaručena, je upozaděna díky negativnímu vlivu velkého množství zamítnutých žádostí, které souvisí s udělením mezinárodní ochrany jen osobám splňující podmínky pro přiznání.

4.2.6.5 Dopad zkráceného řízení na lidská práva

Díky pravidlům nastavených v PS může docházet k porušení mnoha lidsko-právních ustanovení. Je ponecháno na zákonodárcích, popřípadě soudech nejvyšších instancí, jakou úpravu považují v souladu se zásadami demokratické společnosti či ústavnosti státu. Při odvolacích řízeních žadatelé poukazují na množství práv, jež tímto postupem byla dotčena, a to na úrovni vnitrostátní, unijní i mezinárodní. Jedná se především o nejrůznější atributy práva na spravedlivý proces, jako právo být slyšen, předkládat důkazy, náležitě se obhajovat, právo na právní pomoc, účinný opravný prostředek, spravedlivé řízení před soudem, nediskriminaci, zásadu non-refoulement a spoustu jiných práv. Zkrácené řízení ovlivňuje celý průběh řízení před správním orgánem a má dopad i na řízení před soudem.

Přesto, že zkrácené řízení vyžaduje dodržení minimálních standardů v souladu s lidsko-právními dokumenty, stále se je nedaří promítnout do rozhodovací praxe. Zkrácené řízení není samo o sobě v rozporu s unijním či mezinárodním právem, v rozporu je pak následná aplikace před vnitrostátními orgány, kdy nad spravedlností vykonává dohled soudní instance. Každému žadateli má být poskytnuto právo na účinnou soudní ochranu. Aby bylo právo správně aplikováno, rychlost řízení by se neměla dotknout spravedlivosti řízení.

¹⁶⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 1. prosince 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, k 1.1 2012 proběhla novela zákona o Azylu, kde byla sedmidenní lhůta pro odvolání vypuštěna úplně ve všech řízeních a nahrazena 15-ti denní lhůtou.

4.3 Vyřešení problémových ustanovení v nové Procedurální směrnici

Návrh směrnice v mnohém proces inovoval a přináší ochranu pro žadatele prostřednictvím vhodnějšího zajištění procesních práv od samého podání žádosti až do vydání rozhodnutí při opravném prostředku. Cílem bylo především vytvoření spravedlivého a solidárního systému s jednotným řízením a přísnější legislativní úpravy, jež by zakládala spravedlivé a především účinné řízení. Více se zaměřuje na individualitu žadatelů a jejich osobních stavů, dle kterých má být řízení vedeno. Pojem žadatele o azyl nahrazuje jednotný pojem žadatele o mezinárodní ochranu, jež zastřešuje žádost o azyl i doplňkovou ochranu.¹⁶⁷

Sjednocení postupů se týká i podávání žádostí o MO, kdy se potencionálním žadatelům musí dostat informace o MO a o způsobu podání již v hraničních prostorech, detenčních zařízeních či teritoriálních vodách, kdy jim bude umožněno dostat se na pevninu a podat žádost. Směrnicí byla rozšířena územní působnost i do teritoriálních vod členských států.¹⁶⁸

V první řadě nová PS umožňuje komunikaci s tlumočnickem již při podávání žádosti, a pomoc od ostatních státních orgánů v případě, že se žadatel obrátí na nepřislušný orgán. Žadatelé musí být včas informováni o řízení a o právech a povinnostech v jazyce, kterému rozumí, stejně tak i rozhodnutí a informace o opravném prostředku musí být v tomto jazyce poskytnuty. Nezbytným prvkem každého řízení je neodepření práva na komunikaci s organizacemi zajišťující pomoc uprchlíkům.¹⁶⁹

Kritizované ustanovení o osobních pohovorech nová PS ponechává téměř nezměněné. Novinku lze spatřovat v samostatných rozhovorech u závislých osob.¹⁷⁰ Změnily se podmínky pro nevedení pohovoru, kdy bylo vyňato neprovedení pohovoru v případech nedůvodné žádosti. Ale stále je zachováno pravidlo nevést pohovor ve všech případech, tudíž může docházet k situacím, že žadatel se nebude moci náležitě vyjádřit o důvodech pronásledování v jeho případě. Významně se do nové PS promítlo i genderové rozlišování při osobních pohovorech.¹⁷¹ Zvolený jazyk komunikace se odvíjí od požadavků žadatele. Směrnice vymezuje obsah osobního pohovoru zaměřený pouze na podstatné okolnosti pro udělení

¹⁶⁷ Bod 8 preambule Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32

¹⁶⁸ Zde se odrazil dopad rozsudku ESLP ve věci *Hirsi Jamma a ostatní proti Itálii*, ze dne 23.2.2012, stížnost č. 27765/09, kdy byly všechny osoby poslány na základě readmisní dohody Itálie a Libye zpět ze Středozemního moře, aniž bylo zkoumáno, zda se na lodi nachází žadatelé o MO z jiných států, a tím porušili princip nenavrácení a zákazu hromadného vyhostění.

¹⁶⁹ Čl. 8 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32

¹⁷⁰ Pohovory dříve mohly být vedeny dohromady, a tak docházelo k situacím, kdy se žadatelé z kulturních či etnických zvyklostí báli před sebou hovořit a rozhodujícím orgánům se nemusely dostat potřebné informace pro udělení ochrany.

¹⁷¹ Kromě osoby dotazující má být i tlumočnick stejného pohlaví jako žadatel, což jistě přispěje k menšímu studu či zmírnění strachu z traumatického zážitku, jelikož i pohovor má být veden s ohledem na pohlaví žadatele.

ochrany, kladení relevantních otázek a poskytnutí nápravy nesrozumitelných prohlášení. Vyslýchající orgány zajistí i přepis či zprávu o pohovoru, ke kterému by se měl žadatel vyjádřit, aby se tím do budoucna předcházelo sporům o okolnostech, ke kterým se žadatel skutečně vyjádřil.¹⁷²

Právo na zastoupení a právní pomoc je přiznáno ve všech stádiích řízení, ale již se nerozšiřuje právo na bezplatnou právní pomoc.¹⁷³ Přístup k bezplatné právní pomoci musí být účastníkům účinně zaručen a státy nesmí bezplatnou pomoc bezdůvodně omezovat. Žadatele mohou zastupovat i nevládní organizace, což vyplynulo z předchozí praxe, jelikož se žadatelé sami na nevládní organizace obraceli. Informace, které zástupce při řízení obdržel, se nevztahovaly na bezpečnost států či narušení mezinárodních vztahů, mohlo tak dojít k neposkytnutí všem rozhodným skutečnostem pro udělení ochrany a poradce nemohl svého klienta náležitě hájit. Nová úprava tento nedostatek odstraňuje bezpečnostní kontrolou zástupce. Přípustnost zástupce u osobního pohovoru je opět ponechána na vnitrostátní úpravě, což by ale pro lepší právní ochranu žadatele mělo záviset na jeho rozhodnutí.¹⁷⁴

Institut zrychleného řízení zůstal i přes rozsáhlé kritiky zachován téměř beze změn a nahrál státům, aby mohly zkrácené řízení uplatnit i v jiných případech, než stanovuje směrnice.¹⁷⁵ Návrh byl vytvořen k lepší ochraně práv žadatelů a přitom ustanovení, které bylo nejvíce kritizováno z důvodů možnosti porušování práv, nezaznamenalo větší změnu. Směrnice sice obsahuje požadavek práva na řádnou správu a přiměřenou dobu řízení, ale určení přiměřenosti ponechává na zákonodárcích členských států, a tak ani určení minimální lhůty pro spravedlivé řízení není vyřešeno.¹⁷⁶

Články o BZP a BTZ se i přes dostatečnou kritiku vůbec nezměnily a kopírují předchozí PS. Směrnice sice vyžaduje důslednou kontrolu situace v třetích zemích, ale v situacích, kdy žadatel přešel přes bezpečnou zemi, nemusí ani jeho žádost věcně posuzovat a poslat ho zpět. Oba pojmy jsou vnímány negativně spíše z důvodů, že neumožňují žadatelům plně uplatnit práva jako při klasickém řízení. Mezi nové požadavky pro navrácení žadatele do BTZ byl zaveden pojem neexistence rizika vážné újmy.

¹⁷² Čl. 14- 17 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32

¹⁷³ Přiznání bezplatné právní pomoci v prvním stupni je ponecháno na úvaze států. Bezplatnost je primárně určena pro nemajetné nebo zamítavé rozhodnutí, které má naději na pozitivní změnu rozhodnutí, a stále o ní žadatele musí žádat. Což díky včasnému poskytnutí informací od orgánů může být lépe využíváno.

¹⁷⁴ Čl. 19- 23 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32

¹⁷⁵ Prosbu nestátních organizací o snížení důvodů pro vedení zkráceného řízení nebyla nikým vyslyšena, naopak se do seznamu zařadil i důvod žádosti nesezdané nezletilé osoby, při zamítnutí žádosti jejich rodičů, což je ale pochopitelné vzhledem ke snaze, aby rodiny zůstávala pospolu.

¹⁷⁶ Čl. 31 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32

Zda se nové úpravě podaří sjednotit řízení o mezinárodní ochranu, ukáže až praxe. Ale jistě prokazuje širší působnost a ochranu žadatelů než předchozí úprava, především se pravidla použijí na všechny typy MO a stanovena jsou i pravidla v případech požádání o MO v teritoriálních vodách státu. Nová úprava v sobě reflektuje nedostatky osobních pohovorů, které byly řešeny v rámci odvolacích řízení, stejně tak i lhůty pro vydání rozhodnutí, jež mají podpořit rychlost vyřízení žádostí a omezit zdlouhavost v některých případech.

Směrnice odstranila některé nedostatky práva na účinnou právní ochranu. Opravný prostředek mohou podávat žadatelé i pro nedůvodnost žádosti a nárok na něj je i v případech doplňkové ochrany. Velkým přínosem je odraz judikatury Soudního dvora i ESLP týkající se rozsahu přezkumu v odvolacích řízeních, otázky odkladného účinku odvolání a nezbytné lhůty pro podání opravného prostředku.

V případech podání odvolání je zkoumán úplný stav *ex nunc*, a to jak po skutkové a právní stránce, včetně okolností nezjištěných správním orgánem. Odkladný účinek již není stanoven případně, ale po mnoha rozsudcích soudů, je nezbytnou součástí práva na účinnou právní ochranu ve věcech mezinárodní ochrany. Umožňuje žadatelům setrvat v zemi až do uplynutí lhůty pro odvolání a následně až do konečného rozhodnutí o opravném prostředku. Sice jsou zde ponechány jisté výjimky, ale i ty musí soud posoudit, zda nepřiznáním odkladného účinku nevznikne žadatelovi podstatná újma.¹⁷⁷

Pravidla zavedená novou směrnicí měla být převtělena do vnitrostátních zákonů do 20. 7. 2015¹⁷⁸, což se projevilo na revizi zákonů upravující azylovou problematiku v členských státech.¹⁷⁹ Vzhledem k nedávné platnosti se prozatím odkazy na nové ustanovení směrnice moc neobjevují, ale soudy se musí již řídit novými pravidly, která týkají žádostí podaných od 21. 7. 2015. Předchozí procesní úprava trpěla mnohými nedostatky a prozatím lze jen konstatovat, zda nová úprava lépe přispěje ke sjednocení pravidel, zda se nebudou opakovat stejné chyby při implementaci do vnitrostátního práva, či zda si členské státy budou některé pojmy vykládat dle svého uvážení. Vhledem k tomu, že směrnice ponechává stále značnou diskreční pravomoc členským státům, úplnou jednotnost řízení nelze očekávat.

¹⁷⁷ Viz čl. 46 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32

¹⁷⁸ Změna se netýkala všech ustanovení, pro každé řízení nejdůležitější posuzovací řízení zůstalo v části zatím až do 20. 8. 2018 zachováno dle pravidel předchozí směrnice. Týká se to ustanovení o lhůtách pro vedení řízení, odložení posuzovacího z důvodu nejisté situace v zemi původu a celkové doby řízení, která nesmí přesáhnout více jak 21 měsíců, viz čl. 31 odst. 3, 4, 5 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32.

¹⁷⁹ Např. v ČR se změna projevila novelou zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, zveřejněnou dne 3.12.2015 ve Sbírce zákonů jako č. 314/2015.

Závěr

Oblast lidských práv je pro demokratické společnosti nezbytným prvkem, který se snaží chránit množstvím smluv a zákonů, a to na úrovni vnitrostátní i mezinárodní. Společným prvkem je náležitost práv lidem bez rozdílu. Práva by neměla být opomíjena ve prospěch společnosti, jinak by hrozilo, že by mohla ztratit na svém významu. Lidská práva by neměla být ani opomíjena v dnešní době, kdy svět ohrožují válečné konflikty, jsou nastoleny kruté režimy a násilí proti lidem bez nápravy od státních orgánů. Snahou demokratických společností je tyto negativní jevy zmírnit či odstranit, ale ne vždy jsou postupy účinné a lidem z postižených oblastí je třeba nabídnout jiný způsob ochrany. Nalezením vhodného útočiště, kde by osoby nebyly pronásledovány, se zabývá azylové právo, které bylo v rámci EU upraveno společnou politikou, jež se snaží vytvořit spravedlivý a efektivní systém.

Vytváření společného systému s sebou nese řadu negativních prvků, jež se EU snaží vývojem azylové politiky a vytvářením nových právních pramenů odstranit. Lidská práva jsou pro demokratické společnosti, obzvláště pro EU, nezbytnou součástí a neměla by být zaručena jen pro vlastní občany, ale záruky by měly sloužit i pro osoby pocházející ze třetích zemí, které hledají ochranu v členských státech. Stojí tu proti sobě ochrana státu, vlastních občanů a ochrana poskytovaná třetím osobám, kdy z logického principu mnozí upřednostňují první volbu, ale i osobám ze třetích zemí náleží právo na život, jež by upřednostněním mohlo být porušeno.

Cílem diplomové práce je poukázat na rozsah a provést analýzu lidských práv, která náleží žadatelům o MO při podávání žádostí, jež jsou vytvořením pravidel SEAS narušována a rozdílně aplikována v rámci členských států. Když pomineme úpravu oblastí MO pomocí nařízení, které musí státy aplikovat beze změny, úprava pomocí směrnic dává státům volnost při převtělení do vnitrostátní úpravy a snaží se o pouhý společný výsledek, který si zákonodárci států mohou vykládat jinak, a tak vzniká další možnost odchýlení se od chtěného výsledku.

I když sekundární úprava vyžaduje dodržování lidských práv jako nezbytný předpoklad pro správné fungování SEAS, z uvedených rozsudků soudů nám vyplývá časté porušování, od samotného práva na život až po zaručené procesní postupy. Práce rozebírá především práva, která jsou zohledňována při procesu podání žádosti a udělování MO. Rozebírané je samotné právo na azyl, jež ukotvila v čl. 18 LZPEU, ochrana osob před návratem do zemí, kde by mohl být ohrožen jejich život, což v sobě odráží zaručený princip non-refoulement, a vybrané problémy procesních ustanovení v rámci SEAS.

Vložení *práva na azyl* do výčtu práv chráněných Listinou lze vidět jako posun v zárukách pro žadatele, jelikož jim byl poskytnut silný pramen evropského práva a otevřel novou cestu důležitosti poskytování MO v rámci EU. Tím dal naději mnohým žadatelům, že MO jim bude v EU udělena. Právo na azyl je ale podmíněno řadou předpokladů v sekundární legislativě, čímž právo osekalo na minimum přípustné pro členské státy. Na druhou stranu přineslo možnost domáhat se práva před nejvyššími evropskými orgány, kdy převážně prostřednictvím předběžných otázek SDEU poskytuje výklad práv či právo, které je s ním v rozporu může zrušit.

Znění článku je propojeno s ŽÚ a princip non-refoulement staví na roveň základního práva, což chrání nejen žadatele o získání statusu uprchlíka, ale i žadatele o dočasnou ochranu. Avšak tento princip je doplňován pojmy SEAS jako BZP či BTZ, aby vyloučil neoprávněné žádosti, což může uplatnění principu znemožnit. Princip je do azylového práva převtělen do několika podob a na počátku vytváření SEAS nebylo pravděpodobné, že by ochrana třetích osob před návratem narušila azylový systém. Stalo se tak díky nenaplnění solidarity a spravedlivého rozdělování žadatelů mezi členské státy na základě pravidel DS, čímž byla poskytnuta žadatelům ochrana vůči členským státům. To odhalilo další nedostatky SEAS. Zařazení čl. 18 a čl. 19 jistě přispělo k lepší ochraně žadatelů a přináší sjednocující prvek v rámci EU.

Na vývoji azylového práva a politiky EU se nepodílely jen instituce EU a členských států, dopad má i nepřímá ochrana ESLP. I když sice EÚLP nezaručuje ve svých ustanoveních právo na azyl, skrze výkladovou činnost se stal ESLP jedním z ochránců lidských práv i v azylových záležitostech. Především se podílel na výkladu čl. 3 EÚLP, jenž poskytuje rozsáhlejší ochranu než princip non-refoulement a zasáhl i do pravidel stanovených v SEAS. Především poukázal na absolutnost článku v případech možného porušení návratem, které ale nemusí vůbec v zemi nastat, a tak se osobám dostává ochrany i pro možné zacházení vůči jejich osobě. Dále LZPEU přisuzuje čl. 4 stejný způsob ochrany. Rozsudek *Soering*, i když pochází z konce 80. let, je dodnes citován při návratech, jež by mohly způsobit porušení čl. 3 a způsobit odpovědnost státu za porušení Úmluvy. Jelikož se jedná o absolutní článek, jeho porušení vyžaduje závažný zásah do práv, o kterém může rozhodnout pouze soud, který by měl situaci pečlivě prozkoumat a vyrovnávat důkazní nerovnováhu osob. Mnohdy k porušení článku ani nedojde, i když se na první pohled může zdát, že by k porušení došlo, na čemž se podepisuje vývoj judikatury i situací v zemi návratu.

Ochrana stanovená čl. 3 se promítla nakonec i do členských států a principů, na nichž je SEAS vystaven a narušila pravidla DS. I když předchozí rozsudky poukazující na

nedostatky nevedly k porušení čl. 3, byl to první krok k nápravě systému. Soud byl vůči státům mírný a spokojil se s ujištěním, že osoby nebudou poslány zpět, aby následným návratem byl ohrožen jejich život. Situace v některých členských státech je však natolik závažná vůči zacházení s uprchlíky, že okolnosti přesunů na základě DS již nešly nadále přehlížet. Rozsudek *M. S. S. proti Belgii a Řecku* poskytnul ochranu žadatelům a uprchlíkům před nepříznivou situací a pomalu se začal mimo Řecko prosazovat i na státy jako Itálie, Malta či Maďarsko. Pravidla stanovená DS sice měla státům ulehčit rozhodování o žádostech, bohužel s sebou přinesly negativní prvek v označení členského státu jako nevhodného pro určitou skupinu osob. Dublinský systém trpěl nedostatečnou ochranou pro žadatele a bylo zapotřebí jeho revize, k čemuž napomohl i ESLP. Situace se v členských státech nezmění, dokud systém nebude spravedlivě dělit žadatele a finance mezi státy a nepomůže řešit krizi společně. Dalo by se říci, že žadatelé mají v případech DS spíše horší postavení, na čemž se bohužel podepsala vzrůstající uprchlická krize. Použití humanitárního posouzení žádosti sice zvýší ochranu před návratem, ale nezajistí vhodnou situaci v členských státech, na což by se nemělo zapomínat.

Závěrečná část práce se věnuje analýze vybraných ustanovení Procedurální směrnice. S procedurou přiznání či nepřiznání statusu uprchlíka je nezbytně spojeno několik práv týkajících se postupů před rozhodujícími orgány, ať už jde o správní orgány či soudy. Z lidsko-právní povahy náleží každému domáhat se svých práv spravedlivým a nestranným způsobem. V tomto případě EU poskytuje širší ochranu než ESLP, jelikož dle jeho výkladu právo na spravedlivý proces není s institutem MO spojen, pokud se jeho některé část netýká občanských či trestních práv. Na druhou stranu ESLP zaručuje ochranu v rámci práva na řádný opravný prostředek a pomocí jeho výkladu zaručuje procesní ochranu i ve věcech MO. Zato LZPEU poskytuje ochranu pro řízení před soudy i před správními orgány, přičemž lze říci, že procesní práva jsou chráněna dostatečným způsobem, právě díky specifickému postavení žadatelů, na čemž se převážně podílela rozhodnutí různých soudů, jež poukazovaly na nedostatky vnitrostátních úprav.

Pokud jde o požadavky procedurální směrnice, je zde spatřováno velké množství nedostatků, jež úplně nekorespondují se specifickým postavením uprchlíků. V první řadě jde o způsob legislativního pramene. Cílem nynější i předchozí PS bylo vytvoření jednotného řízení v rámci EU, ale zvolený způsob provedení umožňuje pouhé sblížení právní úpravy. Členskými státy byla záměrně zvolena harmonizace, jelikož se nechtějí vzdát vlastních úprav a ponechává jim značnou míru diskrece, se kterou nikdy nebude jednotnosti dosaženo. Často

využívané spojení ve směrnici „státy mohou“ jim dává volbu, zda ustanovení převtělí do vnitrostátní legislativy.

V PS nalezneme řadu institutů, jež jsou výtvoři SEAS a promítly se do způsobu vedení řízení jako například BZP, BTZ či zkrácené řízení. Mnozí poukazují na to, že tyto pojmy přinesly více škody než užitku, ale na druhou stranu se azylová politika snaží o nezdoluhavé řízení a oddělení žádostí zneužívající systém. Stále ležící důkazní břemeno na žadateli nelze vyrovnat pouhým zajištěním tlumočnických služeb. Potřeba je zkoumat všechny relevantní důkazy poukazující na situaci v třetích zemích, nepřehlížet negativní stanoviska nevládních organizací a pečlivě odůvodnit, proč danému žadateli nebyla ochrana udělena. S tím souvisí i nelehké postavení rozhodujících orgánů, jelikož posláni žadatele zpět do zemí, kde není situace úplně bezpečná, může ohrozit jeho život. Vytvoření společného seznamu BZP je vhodný krok pro sjednocení azylových postupů, ale žadateli by i v těchto případech měla být dána možnost domněnku o bezpečnosti vyvrátit. Úprava, která vyžaduje stejné dodržování v členských státech, by neměla být stanovena pouhými minimálními normami, ale normami, od kterých se nelze odchýlit, jinak prvek jednotnosti nikdy nebude naplněn.

I ostatní ustanovení PS poskytují žadatelům nedostatečnou ochranu jejich procesních práv, právo osobně se vyjádřit bývá zrychlením řízení opomíjeno, i když SDEU potvrdil zachování práva být slyšen ve všech typech řízení o MO. Problém je viděn i v nedostatečných tlumočnických službách, které by vyžadovaly větší spolupráci s nevládními organizacemi. Využití právních služeb při podávání žádostí a opravných prostředků je v PS omezené a nechává volnou ruku v přenosu do vnitrostátní legislativy, obzvláště pro bezplatné poskytnutí a přístupu ke všem informacím ze spisu. Na druhou stranu specifické postavení žadatelů si vyžádalo větší ochranu poskytovanou soudy v přístupu a zajištění obecné zásady, i pokud není vnitrostátními zákony upravena. Důležitým právem pro neúspěšné žadatele je právo na účinný opravný prostředek, které je v rámci států vnímáno rozdílně lhůtami či přiznáním odkladného účinku, což nakonec díky neustálému nabádání ESLP vyústilo v přiznání odkladného účinku v nové procesní úpravě. Nakonec zkrácené řízení, které vyžaduje dodržení minimálních záruk, jež byly praxí značně opomíjeny a vedly k podání odvolání, které mělo nedostatky prvostupňového řízení odstranit. Stanovení lhůt pro všechny typy řízení by jistě přispělo k většímu sjednocení a vyrovnání k přístupu žadatelů. Nová procesní úprava sice některé nedostatky napravuje, ale stále ponechává státům volnou ruku v některých ustanoveních, které do budoucna, pro zajištění spravedlivého a jednotného řízení v členských, bude vyžadovat další změny.

Specifické postavení žadatelů či uprchlíků by se mělo projevit v sekundární úpravě a v následném přenesení do vnitrostátních zákonů. Neměly by to být až soudy, které na specifičnost v rozsudcích upozorňují. Na druhou stranu právě díky domáhání se práva před nezávislými a nestrannými soudy je azylová politika formována a vede k odstraňování nedostatečných úprav, na čemž se podílí rozhodnutí soudů členských států, SDEU a ESLP, které mnohdy dávají přednost zachování lidského práva před požadavky států. I přesto se jeví ochrana spíše jako nedostatečná, která vyžadovala neustálé změny v legislativě. Jedním z důvodů může být ochrana států před nařízením, koho mají pojmout pod svou ochranu, když před společnou úpravou rozhodovaly a azylu samy.

SEAS je vystaven na společných principech, jež jsou stále nenaplněny díky formulování unijních předpisů a ponechání členským státům vybírat si vhodná ustanovení, která zachovávají diskreční pravomoc, pokud jde o úpravu stanovenou na základě směrnic. Proto je potvrzena první hypotéza: *Formulování unijních předpisů dává příliš prostoru pro diskreční pravomoc členských států určit si vlastní pravidla pro vedení azylových záležitostí, a tím nenaplnovat principy Společného evropského azylového systému.* Druhá hypotéza: *Stav ochrany lidských práv žadatelů o mezinárodní ochranu je upozaděn vůči ochraně členských států před příchodem osob pocházející ze třetích zemí.* Nastavení pravidel azylové politiky EU sice dává možnost vytváření společné legislativy, která umožňuje ochranu členských států, ale o ochranu lidských práv se starají nezávislé soudy, které spíše upřednostňují ochranu lidského práva, i když se jedná až o následnou ochranu poskytovanou v individuálních případech při podávání opravných prostředků. V závažných případech může vyústit až ve změnu legislativy. Primárně však přijatá legislativa vedla ke snížení ochrany lidských práv žadatelů.

Seznam literatury a pramenů

Monografie

ČERNÁ, Dagmar. *Standard lidských práv v Evropě: Srovnání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv Evropské unie*. Praha. Univerzita Karlova, 2009. 161 s.

GOODWIN-GILL GUY S. a Jane MCADAM. *Refugee in international law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. 786 s.

LAMBER, Helene. *The global Reach of European asylum law*, New York: Cambridge University press, 2013. 340 s.

RENEMAN, Marcelle. *EU asylum procedures and the right to an effective remedy*. Oxford; Portland, Or. : Hart Publishing, 2014. 413 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2., rozš. a aktualiz. vyd. Praha : Linde, 2008. 255 s.

ŠTURMA, Pavel a kol., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2., dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova; Beroun: Eva Rozkotová, 2012. Scripta iuridica ; no. 2., 253 s.

Sborníky

HONOUSKOVÁ, Věra, Směrnice o minimálních normách pro řízení – krok vpřed v aplikaci Úmluvy, Jílek (ed.) *Společný Evropský azylový systém: Procedurální směrnice*, Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 60-82.

JÍLEK, Dalibor. Procedurální směrnice a její minimální standardy. In, Jílek (ed.). *Společný Evropský azylový systém: Procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 9-34.

VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Právo na azyl v čl. 18 Charty základních práv Evropské unie a jeho dopad na společný evropský azylový systém, In, Jílek, Pořízek (ed). *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic: sborník z vědeckého semináře uskutečněného pod záštitou JUDr. Otakara Motejla, veřejného ochránce práv, dne 26. června 2008 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2008, s. 42-56.

Odborné časopisy

GIL- BAZO, María Terasa. The charter of fundamental rights of the European Union and the right to be granted asylum in the union's law. *Refugee Survey Quarterly*, 2008, roč. 27, č. 3, s. 33-52.

STERN, Rebecca. At a crossroads? Reflections on the right to Asylum for European Union Citizen. *Refugee Survey Quarterly*, 2014, roč. 33, č. 2, s. 54-83.

Elektronické zdroje

EVROPSKÁ UNIE. *Návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany* [online]. ©1998-2016, eurlex.europa.eu, [cit. 15.října2015]. Dostupné na <<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/CS/HIS/?uri=CELEX:32013L0032&qid=1457513534865>>.

FILIPOVÁ, Jana. *Řízení ve věcech cizinců a právo na spravedlivý proces* [online].law.muni.cz, 2011 [cit. 10. ledna 2016]. Dostupné na < https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2011/files/prispevky/09%20Ustavko/08%20filipova.pdf >.

HUSAIN, Raza. *The right to asylum in EU law* [online]. sas.ac.uk, 7. prosince 2011 [cit. 25. října 2015]. Dostupné na <http://www.sas.ac.uk/sites/default/files/files/RLI/Summary_Husain_seminar_071211_final.pdf>.

NAVRÁTIL, Petr. *Stanovisko SOZE k aplikaci institutu tzv. třetí bezpečné země* [online]. migraceonline.cz, 22.2.2004 [cit. 25. prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/stanovisko-soze-k-aplikaci-institutu-tzv-bezpecne-treti-zeme>>.

UNHCR, *Improving asylum procedures: Comparative analysis and recommendations for law and practice* [online]. uner-centraleurope.org, březen 2010 [cit. 10. prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/what-we-do/ensuring-legal-protection/refugee-status-determination/analysis-of-the-asylum-procedure-directive-key-findings-and-recommendations.html>>.

Právní předpisy

Jednací řád Evropského soudu pro lidská práva platný od 1.4.2011.

Listina základních práv Evropské unie, Úř. věst. C 326, 26. 10. 2012, s. 391-407.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. Úř. věst. L 180, 29. června 2013, s. 31-59.

Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, Úř. věst. L 50, 25. 2. 2003, s. 1-10.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se vytváří společný seznam EU bezpečných zemí původu pro účely směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a mění směrnice 2013/32/EU, KOM(2015) 452, ze dne 9. září 2015

Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské Unie, vyhlášen pod č. 44/2004 Sb.m.s.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, Úř. Věst. L 158, 30. 4. 2004, s. 77-123.

Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Úř. Věst. L 326, 13. 12. 2005, s. 13-34.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 60-95.

Smlouva o fungování Evropské unie konsolidované znění ze dne 13. prosince 2007, Úř. věst. C 326, 26. 10. 2012, s. 47-390.

Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu týkající se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 (Sb.m.s. č. 208/1993).

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Judikatura

Soudní dvůr

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 19. dubna 2007, *Komise v Řecko*, C-72/06, Sb.rozh.s. I-00057.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 18. prosince 2008, *Sopropé proti Fazenda Pública*, C-349/07, Sb.rozh.s. I-10369.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 28. července 2011, *Brahim Samba Diouf proti Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, C-69/10, Sb.rozh. I-07151, bod 29.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, *N. S. a ostatní*, ve spojených věcech C-411/10 a C-493/10, Sb.rozh.s. I-13905.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 14. listopadu 2013, *Bundesrepublik Deutschland v. Puid*, C-4/11, zveřejněný v elektronické Sbírce rozhodnutí.

Soudní dvůr: Rozsudek, ze dne 31. ledna 2013, *D. a A. v. Refugee Applications Commissioner a další*, C-175/11, zveřejněný v elektronické Sbírce rozhodnutí, Bod 75.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 6. listopadu 2012, *Europese Gemeenschap v. Otis a další*, C-199/11, zveřejněný v elektronické Sbírce rozhodnutí, body 45-48

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, *M. M. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform a další*, C-277/11, zveřejněný v elektronické Sbírce rozhodnutí.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 2. 12. 2014, ve spojených věcech *A, B, C proti Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-148/13 a C-150/13, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 11. prosince 2014, *Boudjlida proti Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, C-249/13, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 34- 37.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 17. prosince 2014, *Abdoulaye Amadou Tall proti Centre public d'action sociale de Huy*, C-239/14, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 55.

Evropský soud pro lidská práva¹⁸⁰

Bazurto Mendoza v. Sweden, Rozhodnutí EKLP ze dne 7.12 1992, stížnost č. 18275/91.

Budina v. Russia, Rozhodnutí ESLP ze dne 10.6 2009, stížnost č. 45603/05.

Iruretangoyena v. France, Rozhodnutí EKLP ze dne 12. 1. 1998, stížnost č. 32829/96.

K. and B.J.F. v. The Netherlands, Rozhodnutí EKLP ze dne 2. 12. 1987, stížnost č. 12543/86.

K.R.S. v. The United Kingdom, Rozhodnutí o přijatelnosti ESPL ze dne 2.12 2008, stížnost č. 32733/08.

L. v. The United Kingdom, Rozhodnutí EKLP ze dne 16. 10. 1986, stížnost č. 12122/86.

Momique-Pola v. Sweden, Rozhodnutí EKLP ze dne 10. 7. 1998, stížnost č. 36287/97.

T. I. v. The United Kingdom, Rozhodnutí ESLP o přijatelnosti ze dne 7. 3. 2000, stížnost č. 43844/98.

AA v. Greece, Rozsudek ESLP ze dne 22. 7. 2010, stížnost č. 12186/08.

Assenov and others v. Bulharia, Rozsudek ESLP ze dne 28. 10. 1998, stížnost č. 24760/94, bod 162.

¹⁸⁰ Veškeré rozsudky a rozhodnutí byla čerpány z databáze ESPL HUDOC. Dostupné na <

Bahaddar v. The Netherlands, Rozsudek ESLP ze dne 19. 2. 1998, žádost č. 25894/94, bod 45.

Bospourus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland, Rozsudek Velkého senátu ze dne 30.6 2005, stížnost č. 45036/98, bod 152-157.

Cruz Varaz and others v. Sweden, Rozsudek plenárního zasedání ESLP ze dne 20.3 1991, stížnost č. 15576/89, bod 76.

Čonka v. Belgium, Rozsudek ESLP ze dne 5.2 2002, stížnost č. 51564/99.

Diallo v. Czech Republic, Rozsudek ESLP ze dne 23.6 2011, stížnost č. 20493/07, bod 53-55, 74.

Chahal v. The United Kingdom, Rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 15.11 1996, stížnost č. 22414/93.

Gebremedhin v. France, Rozsudek ESLP ze dne 26.4 2007, stížnost č. 25389/05.

H. L. R. v. France, Rozsudek Velkého senátu ESLP, ze dne 29. dubna 1997, stížnost č. 24573/94.

Hirsi Jamaa and others v. Italy, Rozsudek Velkého senátu ze dne 23. 2. 2012, stížnost č. 27765/09.

Jebari v. Turkey, Rozsudek ESLP ze dne 11. 7. 2000, stížnost č. 40035/98.

Kudla v. Poland, Rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 26. 10. 2000, stížnost č. 30210/96, bod 94.

Maaouia v. France, Rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 5. 10. 2000, stížnost č. 39652/98.

M.S.S. v. Belgium and Greece, Rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 21.1 2011, stížnost č. 30696/09.

Ruiz Torija v. Spain, Rozsudek ESLP ze dne 9.12 1994, stížnost č. 18390/91, bod 29.

S. D. v. Greece, Rozsudek ESLP ze dne 11 června 2009, stížnost č. 53541/07.

Salah Sheek v. The Netherlands, Rozsudek ESLP ze dne 11.1 2007 stížnost č. 1948/04, bod 135.

Soering v. The United Kingdom, Rozsudek plenárního zasedání ESLP ze dne 7.7 1989, stížnost č. 14038/88.

Vilvarajah and others v. The United Kingdom, Rozsudek ESLP ze dne, 30. 10. 1991, stížnost č. 13163/89, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87.

Waite and Kennedy v. Germany, Rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 18.2 1999, stížnost č. 26083/94.

Nejvyšší správní soud

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. května 2005, sp. zn. 3 Azs 114/2005

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2009, sp. zn. 9 Azs 1/2009 - 72

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2013, sp. zn. 4 Azs 13/2013

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2011 sp. zn. 4 Azs 18/2011- 74

Ústavní soud

Nález Ústavního soudu ze dne 30. ledna 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06, body 37, 39

Nález Ústavního soudu 1. prosince 2009, sp. zn. Pl. 17/09

Nález Ústavního soudu ze dne 18. září 2014, sp. zn. III ÚS 2331/14

Ostatní¹⁸¹

Rozsudek Nejvyššího soudu Irsko ze dne 28.4 2010, sp. zn. 127 IEHC

Rozsudek Nejvyššího soudu Irsko ze dne 17.4 2013, sp. zn. IECH 248

Rozsudek Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 1. 2. 2012, sp. zn. 10Sž/61/2011

Rozsudek Migračního odvolacího soudu Švédska ze dne 11.7 2013, sp. zn. UM 9681-10

Ostatní

COUNCIL OF EUROPE (Strasbourg). *Proceedings of the 2nd colloquy on the European Convention on Human Rights and the protection of refugees, asylum-seekers and displaced persons organised jointly by the Council of Europe and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)[in] Strasbourg, 19-20 May 2000 : consolidation and development of the asylum-related jurisprudence of the European Court of Human Rights*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2000. 158 s.

Důvodová zpráva návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 21.10 2009, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany. COM (2009) 554.

Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany. Dopln. vyd. Praha: Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2006. 212 s.

Soudní dvůr: Posudek 2/13 ze dne 18. prosince 2014, Úř. věst. C 65, 23. 2. 2015, s. 2-2.

Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 8. září 2010 o uplatňování směrnice 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech pro přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. COM/2010/0 465.

¹⁸¹ Rozsudky byly čerpány z online databáze European Database of Asylum Law (EDAL), která obsahuje shrnutí a celé znění rozsudků ve věcech uprchlické a azylové politiky ze 17 států EU, SDEU a ESLP, které vznikla za podpory Evropského fondu pro uprchlíky. Databáze dostupná na < <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law-search>>.

ABSTRAKT

Předmětem diplomové práce na téma Ochrana základních práv v azylové politice EU je shrnutí a popis lidských práv, která jsou úzce spojena s přístupem k poskytnutí mezinárodní ochrany formované na území Evropské unie. Práce se nezaměřuje komplexně na veškerá práva, která souvisí s azylovou politikou, ale hodnotí vybraná práva napříč významnými lidsko-právními dokumenty jako LZPEU, EÚLP a dokumenty sekundární úpravy, které mají podíl na procesu přiznání či nepřiznání mezinárodní ochrany. Sekundárními dokumenty jsou Dublinské nařízení, které stanovuje Dublinský systém a určuje stát, který má rozhodnout o žádosti, dále Procedurální směrnice, jíž cílem je vytvoření jednotného řízení o mezinárodní ochranu napříč členskými státy.

Práce analyzuje a popisuje vybraná práva, taktéž provádí jejich komparaci z pohledu ESLP a SDEU, přičemž jsou použity některé rozsudky vnitrostátních soudů, které byly vyneseny na základě unijní úpravy. Zaměřuje se především na právo na azyl, které Listina zařadila do výčtu základních práv. Dále je zde popsán způsob ochrany žadatelů a uprchlíků prostřednictvím nepřímě ochrany ESLP, jelikož Úmluva právo na azyl nezaručuje. Pro přiznání či nepřiznání ochrany, je nejdůležitější ochrana poskytovaná absolutním právem v článku 3 EÚLP, jenž zakazuje nelidské zacházení a tresty, které žadatele ochrání před návratem a poskytuje jim rozsáhlejší ochranu než princip non-refoulement. Judikatura ESLP skrze výkladovou činnost ochranu poskytnutou čl. 3 EÚLP přenesla i na přesuny dle Dublinského systému, čímž narušila pravidla stanovená SEAS a ochranu před návratem rozšířila i do členských států, což se zanedlouho přeneslo i do rozsudků ostatních soudů.

Značný dopad na ochranu lidských práv měla úprava procesních postupů, jež byla kritizována ze všech stran. Práce se zaměřuje na stěžejní problémy Procedurální směrnice, která měla přinést jednotné řízení v členských státech. Práce analyzuje rozhodnutí SDEU a ESLP, ale i členských států, které formovaly následnou nově upravenou procesní směrnici. Rozebírá dopad vybraných ustanovení na lidská práva a jejich možnou nápravu.

Práce především analyzuje, jakým způsobem jsou chráněna lidské práva v případech podání žádostí o mezinárodní ochranu, která jsou formována principy a postupy stanovenými v SEAS. Vymezuje, co je žadatelům o mezinárodní ochranu přiznáno a jakým způsobem jsou tato práva omezována či posléze napravována. Po zhodnocení problému lze shrnout, že na vývoj ochrany lidských práv v azylové politice měly největší dopad rozsudky uvedených soudů, jelikož pravidla nastavená v SEAS zcela neodpovídala jejich ochraně.

ABSTRACT IN ENGLISH

The subject of the thesis on Fundamental Rights Protection in EU Asylum Policy is a summary and description of human rights, which are closely linked to access to international protection formed on the territory of the European Union. Work isn't focused comprehensively on all rights related to asylum policy, but evaluates selected right across the significant human rights documents as Charter of Fundamental Rights of EU, ECHR and secondary documents, which contribute to the process of granting or withdrawing of international protection. Secondary documents are the Dublin Regulation, which establishes the Dublin system and determines the state that has decided on the application, further Procedural directive aimed at creating a single procedure for international protection across the Member States.

The thesis analyzes and describes selected rights, also compare them in terms of the ECHR and the ECJ, and are also used certain judgments of national courts, which were deliver on the basis of EU legislation. It focuses primarily on the right to asylum in the Charter included in the list of fundamental rights. Further disclosed herein is a method of protecting applicant and refugee by indirect protection of ECHR, since the Convention does not guarantee a right to asylum. For the granting or withdrawing of protection is the most important protection afforded absolute right in Article 3 of the ECHR, which prohibits inhuman treatment and punishment, which protects the applicant before the return, providing them with greater protection than the principle of non-refoulement. Interpretative activity ECHR extended protection offered by Article 3 of the movements according to the Dublin system. The rules laid down CEAS were disrupted. Protection from returning spread to the Member States, which is found in the judgments of the courts.

Considerable impact on the protection of human rights has procedural legislative, which have been criticized from all sides. The work focuses on the crucial problems of Procedures Directive, which should bring a unified procedure in the Member States. The thesis analyzes not only the ECJ and ECHR decisions, but also the judgments of the courts of the Member States that have shaped the subsequent newly revised procedural directive. It analyzes the impact of certain provisions on human rights and their possible remedies.

Working mainly analyze how human rights are protected in cases of submission of applications for international protection, which are shaped by the principles and procedures laid down in CEAS. It delimits what the applicants for international protection granted, and

how these rights are restricted or later remedied. After evaluating the problem, we can summarize that the development of human rights protection in the asylum policy, had the biggest impact of the judgments of the Courts, because the rules set in the CEAS not fully correspond to their protection.

KLÍČOVÁ SLOVA

Azylová politika, Bezpečná třetí země, Bezpečná země původu, Článek 3 EÚLP, Článek 18 LZPEU, Dublinský systém, Lidská práva, Právo na právní pomoc, Právo na účinný opravný prostředek, Procedurální směrnice, Osobní pohovor, Spravedlivý proces, Zrychlené řízení

THE LIST OF KEY WORDS

Asylum policy , Safe third county, Safe country of origin, Article 3 ECHR, Article 18 Charter of fundamental rights of European Union, Dublin system, Human rights, Right to legal assistance, Right to an effective remedy, Procedural directive, Personal interview, Fair trial, Accelerated procedure