

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Pavčina Husičková

**Hodnotící kritéria při posuzování
žádostí o azyl v právu Evropské unie**

Diplomová práce

Olomouc 2019

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Hodnotící kritéria při posuzování žádostí o azyl v právu Evropské unie** vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 30. 6. 2019

Pavλίna Husičková

Ráda bych vyjádřila své poděkování doc. JUDR. Václavu Stehlíkovi, LL.M. Ph.D. za odborné rady a vstřícný přístup v průběhu vedení mojí práce.

Obsah

Úvod	4
1. Vybraná judikatura Soudního dvora Evropské unie ve společné migrační, azylové a návratové oblasti.....	7
1. 1. Oblast azylu v primárním a sekundárním právu Evropské unie.....	11
1. 2. Hodnotící kritéria pro přijetí žádosti o mezinárodní ochranu, neúspěšné žádosti.....	13
1. 3. Dílčí závěr.....	15
2. Problematické aspekty posuzování žádostí o udělení mezinárodní ochrany.....	16
2. 1. Důvěryhodnost tvrzení pronásledování	16
2. 2. Hrozba vážné újmy a doplňková ochrana.....	20
2. 3. Přesun žadatele o azyl do členského státu a možné ohrožení lidských práv	22
2. 4. Posuzování bezpečné třetí země	27
2. 5. Vyloučení nároku na mezinárodní ochranu	29
3. Oblast azylu a vyhoštění v judikatuře Nejvyššího správního soudu České republiky	35
3. 1. Hodnotící kritéria pro přijetí žádostí o mezinárodní ochranu.....	35
3. 2. Posuzování bezpečné třetí země, seznam bezpečných zemí původu podle České republiky a zásada důvěry vůči členským státům	39
3. 3. Dílčí závěr.....	41
Závěr.....	43
Použité zdroje a literatura	47
Právní předpisy.....	47
Dokumenty Soudního dvora Evropské unie	51
Monografie	51
Odborné články	52
Internetové zdroje.....	52
Použité zkratky	53
Abstrakt	54
Abstract.....	55
Klíčová slova	55
Keywords.....	55

Úvod

Diplomová práce *Hodnotící kritéria při posuzování žádostí o azyl v právu Evropské unie* bude věnována podmínkám, které musí splňovat žadatelé o azyl, tak jak jsou upravena v právních předpisech a jak tuto úpravu doplňuje svým výkladem Soudní dvůr Evropské unie. S ohledem na takto vymezené téma a níže uvedené důvody, se však práce dotkne širšího okruhu souvisejících věcí v rámci unijní migrační azylové politiky.

V roce 2015 vrcholila v Evropě imigrační krize, s níž se spojilo několik problémů, kterým členské státy musely čelit. Sledovaly nepodařené pokusy cizinců o překonání moře, musely se vyrovnat s nárůstem počtu příchozích osob ze třetích zemí, kde možnost identifikovat každého z nich spolu se zavedením jeho údajů do společné evropské databáze činila potíže, stejně jako s počtem podaných žádostí o mezinárodní ochranu. Z pohledu členských států se zásadním stalo i vysoké bezpečnostní riziko na jejich území. Evropská unie založena na principech ochrany základních lidských práv a solidarity procházela zkouškou a spolu s tím i společný evropský azylový systém a jeho funkčnost.

Nabízela se otázka, zda může Evropská unie dostát svých zásad, vyjít vstříc všem žadatelům o mezinárodní ochranu i oprávněným migrantům s žádostí o pobyt, především pak, zda je schopná zajistit efektivní úpravu migrace s ohledem na udržení bezpečnosti a dodržení základních lidských práv a svobod, zakotvených Chartou základních práv Evropské unie. Ukázalo se, že státy nebyly schopny uplatňovat stávající předpisy. Také na tomto základě bylo rozhodnuto o provedení určitých změn v nejdůležitějších právních dokumentech spojených s azylovým a návratovým řízením.

Vytvoření jednotného azylového systému v rámci společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva je jedním ze stanovených cílů Evropské unie. Tento systém ale vykazuje určité problémy a průběžně tak dochází v procesu rozhodování k jeho úpravě. Přesto nebo i z toho důvodu se jednotlivé členské státy obracejí s předběžnými otázkami na Soudní dvůr Evropské unie, aby svou judikaturou vyjasnil problematiku věci spojené s žádostmi o mezinárodní ochranu poskytovanou Evropskou unií.

Pokud má být cizinci žádost o azyl uznána, musí splňovat stanovené normy uvedené ve směrnici, které upravují podmínky pro přiznání mezinárodní ochrany. Z prostudované judikatury, týkající se oblasti migračního práva, azylu i vyhoštění, vyplynulo, že právě hodnotící kritéria, na základě nichž jsou žádosti o azyl posuzovány, jsou možná ne tolik diskutovanou otázkou, ale o nic méně důležitou, která rozhoduje o úspěchu či neúspěchu cizinců žádajících o mezinárodní ochranu v členských státech Evropské unie. V souvislosti

s uplatněním kritérii při posuzování žádostí a při jejich výkladu, se žadatelům nabízí oprávnění nebo se pro získání nároku na azyl objevují omezení. Tato práce se snaží nalézt odpověď na otázku, jaké jsou možnosti a limity při posuzování nároku na získání mezinárodní ochrany v rámci společné azylové politiky Evropské unie z hlediska základních lidských práv. Jsou tato kritéria stanovena jednotně?

Aby bylo možné na uvedené otázky odpovědět, bude se tato práce zabývat úpravou hodnotících norem při rozhodování žádostí o azyl v právních předpisech ve spojení s analýzou vybraných judikátů Soudního dvora Evropské unie. Předběžné otázky členských států poukazují na výkladové nejasnosti souvisejících ustanovení s ohledem na lidsko-právní aspekt. Diplomová práce vychází tedy i z toho, že členské státy při posuzování podmínek, které musí splňovat žadatelé o azyl, aby jim byl tento přiznán, mohou využít prostor, který není pokrytý společnými pravidly, a uplatňovat různý přístup k výkladu ustanovení, přitom by však nemělo dojít k zásahu do základních práv žadatelů.

Členské státy sice musí při posuzování případu zohlednit výklad základních definic a naplnění jejich znaků. Zásadní ovšem je, že hodnotící kritéria jako souhrn všech věcí, které se mají posuzovat v případě podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, nejsou stanovena v jednom ustanovení přesně vymezeným seznamem. Pro tuto práci byly zvoleny zdánlivě různé případy, které však spojují stejné otázky. Prvotní neúspěch ve věci podané žádosti o azyl, kdy se příslušné orgány zabývaly otázkou, zda má cizinec právo na přiznání azylu či doplňkové ochrany, jako dvou možných typů mezinárodní ochrany, či nikoli. A skutečnost, že se soud vyjadřoval i k posuzování hodnotících kritérií.

První případ souvisí s prokazováním důvěryhodnosti tvrzení. Ve druhém případě půjde o posuzování možného ohrožení zdraví, pokud by žádosti nebylo vyhověno, třetí případ se dotkne otázky vyhodnocení ohrožení lidských práv, jestliže žádost o azyl nebude přijata a žadatel bude přemístěn do jiného členského státu, v následující věci se bude hodnotit subjektivní tvrzení hrozícího nebezpečí v tzv. bezpečné třetí zemi, a poslední případ se týká vyloučení nároku na přiznání postavení uprchlíka.

První a poslední část bude více teoretická a zaměří se na zhodnocení judikatury v oblasti azylu a navrácení cizinců, na právní předpisy, které s tématem souvisí, na azylovou úpravu v českém právu a sjednocující judikaturu Nejvyššího správního soudu České republiky. Ve druhé části budou uvedeny konkrétní případy z členských států, kdy tyto využily svého práva a obrátily se na Soudní dvůr Evropské unie s předběžnými otázkami. S ohledem na vymezené téma a obsah bude tato práce založena zejména na kombinaci teoretické popisné metody právních úprav a analytické metody práce v průběhu jejich rozboru a při analýze

případů týkajících se předběžných otázek o rozhodování o azylu. Z hlediska časového je práce vymezena obdobím přibližně pěti uplynulých let, a to v souvislosti s vybranou judikaturou, s ohledem na provedené úpravy právních předpisů i zásadní dění co do vývoje počtu žádostí o azyl v rámci členských států Evropské unie.

Diplomová práce se bude věnovat zkoumání dodržování základních práv v případě aplikace ustanovení unijních právních předpisů, které se týkají hodnocení podmínek pro udělení mezinárodní ochrany v průběhu azylového řízení, a to i s ohledem na možné navrácení cizince zpět. V této souvislosti se práce zaměří rovněž na pojem bezpečné třetí země, protože mezi hodnotící kritéria spadá i riziko, že se cizinec vrátí tam, kde mu hrozí zacházení, které není v souladu s lidsko-právními předpisy, jež se členské státy zavázaly dodržovat, a na limity státu pro vyhoštění, jaké hrozby pro samotné žadatele bere v potaz.

Žadatelé o mezinárodní ochranu se nachází ve specifické pozici, nelze na ně pohlížet jako na osoby, které mají vstup a pobyt povolený na základě víza. Stejně tak se ale mohou dostat do pozice ilegálních migrantů, v případě, že jejich žádosti nebude vyhověno. Hranice mezi tím záleží na posouzení příslušných orgánů a je nutné se důkladně zabývat všemi souvislostmi či rozdíly při hodnocení podmínek pro získání statutu uprchlíka v rámci azylového řízení.

Snahou při vytváření konceptu diplomové práce bylo také to, aby byl vystaven v souladu s mým zvoleným studijním oborem a vyučovanými předměty. Diplomová práce je zaměřena na otázku, týkající se Evropské unie jako společenství států, dotýká se rozhodovací činnosti unijních orgánů, věnuje se legislativním předpisům a judikatuře Soudního dvora Evropské unie i české právní úpravě vymezeného problému a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této souvislosti.

1. Vybraná judikatura Soudního dvora Evropské unie ve společné migrační, azylové a návratové oblasti

Orgány Evropské unie se otázkou azylu, migrace a bezpečnosti zabývají již dlouhou dobu a snaží se na dané jevy aktivně reagovat. Významným byl rok 1999, kdy bylo v Tampere rozhodnuto, že se tato témata budou řešit prostřednictvím nově vytvořené společné azylové politiky a Evropská unie se jako celek pokusí zaujmout jednotný postoj.¹ Od té doby Evropská unie vydává dokumenty, vytváří programy a navazující akční plány, v nichž uvádí společné cíle, které by v této oblasti měla Evropská unie a členské státy začít naplňovat. Tyto cíle se mění podle toho, jak se vyvíjí situace a okolnosti. Na rozdíl od předchozích let směřují současné azylové a migrační akční plány od utváření a upevňování azylové a migrační politiky jako celku, spíše k jednotlivým dosud stále nedořešeným problémům. Snahou je zejména předcházet a zabránit ilegální migraci, zamezit či právně postihnout převaděčství, zlepšit správu hranic či upravit předpisy týkající se právě azylu.²

I přesto, že se Evropská unie snaží o vytvoření společného azylového systému a systému návratů, a právní předpisy jsou neustále doplňovány a přepracovávány, jak bude i z níže uvedených případů před Soudním dvorem Evropské unie (dále také SDEU) patrné, je stále co potřeba upřesňovat, tak aby této jednotnosti mohlo být dosaženo. Jedním z důvodů, proč tomu tak je, je skutečnost, že azylová a migrační politika náleží pod oblast sdílených pravomocí Evropské unie a členských států, jak zmiňuje čl. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále také SFEU). Podle čl. 2 stejné smlouvy lze vyvodit, že řešení podrobností azylových otázek je ponecháno na státech samotných, pokud danou oblast neupravuje právo evropské.³ Skutečnost, že azylový systém stále není jednotný, potvrdila již v roce 2016 Evropská komise, která předložila navrhované změny dále uvedených nařízení a směrnic. Uvedla, mimo jiné, že členské státy uplatňují různá řízení a nezajišťují stejné přístupové podmínky. V tomto dokumentu navrhovala například i zavedení společného seznamu bezpečných třetích zemí.⁴

Ze statistik Soudního dvora Evropské unie vyplývá, že se od roku 2004 tedy za posledních patnáct let, zvýšil počet zahájených a ukončených řízení v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Zatímco v roce 2004 se jednalo o 12 případů, kdy mírně

¹ PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva, prizmatem Lisabonské smlouvy*. 3. rozš. vyd. Praha: Linde, a. s., 2012. s. 131-155.

² Evropský program pro migraci: EU musí udržet pokrok dosažený za poslední čtyři roky. [online]. ec.europa.eu, 6. března 2019. [cit. 5. dubna 2019]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/czech-republic/news/190306_migration_hodnoceni_situace_cs>.

³ Smlouva o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 326/47, 26. října. 2012.

⁴ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU ze dne 13. července 2016. Dostupné na <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0467>>.

převyšoval počet přímých žalob proti žádostem o zodpovězení předběžné otázky, v roce 2009 se poměr obrátil. Byly podány dvě přímé žaloby a bylo zahájeno 17 řízení o předběžné otázce. V roce 2014 SDEU zahájil 49 řízení o předběžné otázce a 3 řízení o přímých žalobách. Co do počtu ukončených věcí to v roce 2004 byla dvě rozhodnutí. Mezi lety 2005 až 2008 se počet vydaných rozsudků a usnesení pohyboval pod desítkou rozhodnutí. V roce 2009 došlo k navýšení počtu na 26 ukončených věcí. V roce 2014 jich bylo 51.⁵ Za uplynulý rok se SDEU v této oblasti zabýval 74 případy.⁶ Je patrné, že dříve spíše okrajové téma zaujímá stále větší prostor i v rámci rozhodovací činnosti Soudního dvora Evropské unie.

Z důvodu značné vlny migrantů a jejich snahy usadit se v členských státech, kdy mnohé z těchto osob se na území státu dostaly bez příslušného povolení, byly státy nuceny hledat řešení vzniklé situace, aby byly schopny zvládnout nápor příchozích, a reagovaly přijetím nutných opatření a právních předpisů a logicky s tím souvisel i výklad nejasných právních ustanovení.

Judikaturu Soudního dvora Evropské unie spojenou s vymezenými tématy, lze rozdělit do několika užších oblastí podle podobnosti řešených otázek. Zejména se jedná o případy, které se dotýkají:

- nejasností kolem státu, který má rozhodovat o mezinárodní ochraně⁷
- procesních otázek zamítnutých žádostí o mezinárodní ochranu a vyhoštění (právo být vyslyšen, právo na účinný opravný prostředek, aj.)⁸
- sloučení rodiny⁹
- ohrožení veřejné bezpečnosti v případě setrvání cizince na území státu, pokud by mu byl povolen pobyt nebo přiznáno postavení uprchlíka, vyhoštění cizince¹⁰

⁵ Výroční zpráva 2004, přehled činnosti Soudního dvora EU. Dostupné na <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/st04cr_2008-09-30_09-19-52_677.pdf>.

Výroční zpráva 2009, Přehled činnosti Soudního dvora EU. Dostupné na <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_cs.pdf>.

Výroční zpráva 2014, přehled činnosti Soudního dvora EU. Dostupné na <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/cs_ecj_annual_report_2014_pr1.pdf>.

⁶ Výroční zpráva za rok 2018, panorama roku. Dostupné na <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/20190650_ra_pan_cs.pdf>.

⁷ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. listopadu 2018, X a X vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, ve spojených věcech C-47/17 a C-48/17. Dostupné na <http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?docid=207681&text=&dir=&doclang=CS&part=1&occ=first&mode=lst&pageIndex=0&cid=4642571>.

⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 26. července 2017, Moussa Sacko vs. Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano, C-348/16. Dostupné na <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=193210&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4650053>>.

⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. listopadu 2018, K vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-484/17. Dostupné na <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=207427&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4642571>>.

- možnosti cizince setrvat ve státě z důvodu ohrožení jeho života a zdraví v případě, že bude vyhoštěn¹¹
- doplňkové ochrany, minimálních požadavků na její přiznání, její zrušení¹²
- oprávněnosti zajištění před vyhoštěním¹³

V poznámce pod čarou jsou uvedeny vybrané případy.

Z časového hlediska lze uvést, že po přijetí tzv. návratové směrnice¹⁴ jako zásadního dokumentu, který ovlivňuje postavení neoprávněně pobývajících cizinců, což jsou v důsledku i ti, kteří neuspějí s žádostí o azyl, byl Soudní dvůr Evropské unie žádán nejvíce o zodpovězení předběžných otázek, které se týkaly výkladu ustanovení této směrnice v členských státech.¹⁵ Na některé státy podala Evropská komise žaloby o nesplnění požadavku na implementaci směrnic souvisejících s azylem.¹⁶ Následovaly žádosti o předběžné otázky ohledně sankce odnětí svobody za neakceptování rozhodnutí o vyhoštění, a to v dané zemi, kde se cizinec nacházel, jednalo se především o Itálii a Francii.¹⁷

Mezi zajímavé případy před SDEU patří ty, kdy se na něj členské státy obrátily s předběžnými otázkami v rámci posuzování žádosti o pobyt z hlediska potenciálního rizika pro veřejnou bezpečnost, a to například z důvodu předchozího studia na vojenské škole, či v rámci rozhodování o oprávněnosti zamítnutí žádosti o azyl z důvodu působení

¹⁰ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. ledna 2018, E vs. Korkein hallinto-oikeus, C-240/17. Dostupné na <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=ohro%25C5%25BEen%25C3%25AD%2Bst%25C3%25A1tu&docid=198441&pageIndex=0&doclang=cs&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4650053#ctx1>>.

¹¹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 18. prosince 2014, Mohamed M'Bodj vs. État belge, C- 542/13. Dostupné na

<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160947&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4655910>>.

¹² Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. září 2018, Shajin Ahmed vs. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-369/17. Dostupné na

<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=dopl%25C5%2588kov%25C3%25A1%2Bochrana&docid=205671&pageIndex=0&doclang=CS&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4819653#ctx1>>.

¹³ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 30. května 2013, Mehmet Arslan vs. Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, C-534/11. Dostupné na

<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=137831&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4820475>>.

¹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úř. věst. L 348/98 ze dne 24. prosince 2008.

¹⁵ Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ze dne 21. března 2011, Demba Ngagne vs. Corte Suprema di Cassazione, C-140/11. Dostupné na

<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=81529&pageIndex=0&doclang=CS&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4818709>>.

¹⁶ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 19. dubna 2007, Komise vs. Řecko, C-72/06. Dostupné na <<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62006CJ0072&lang1=cs&type=TEXT&ancre=>>>.

¹⁷ Žádost o rozhodnutí předběžné otázky ze dne 20. dubna 2011, Elena Vermisheva vs. Tribunale di Treviso, C-187/11. Úř. věst. C 211/11 ze dne 16. července 2011.

v ozbrojených složkách státu.¹⁸ Ačkoli se jednalo o bývalé aktivity cizinců, významným způsobem se dotkly jejich postavení a možností setrvat na území Evropské unie. Upozorňuje to na skutečnost, že každý stát má možnost rozhodovat o tom, komu přítomnost ve své zemi dovolí. Rozhodování v této věci je záležitostí vnitrostátního právní úpravy každého státu, ovšem vždy s ohledem na základní principy mezinárodního práva a uzavřené mezinárodní smlouvy. Ani podle mezinárodního práva ale neexistuje povinnost státu přijmout osoby na svém území. Stát si dokonce může určit podmínky, za jakých osoby přijme.¹⁹

V oblasti přijímání příslušníků třetích zemí, jsou navíc ve spojitosti s bezpečnostními riziky, založeny přísnější podmínky posuzování, než v rámci migrace občanů uvnitř členských států. Přestože definice veřejné bezpečnosti a její aplikace se uplatňuje jak v případě vnější, tak i migrace uvnitř EU stejně. Členské státy mají založenou širokou rozhodovací pravomoc. V případě cizinců stačí jen potenciální jednání, které by mohlo vést k ohrožení bezpečnosti státu a příslušné orgány, mohou rozhodnout v neprospěch přijetí této osoby. Přitom se velmi přihlíží k osobě žadatele, stejně jako k politickým či ekonomickým aspektům.²⁰

Soudní dvůr EU řešil například i otázky spojené s cizinci bez dokladů, kteří měli být vyhoštěni a byli zajištěni po uplynutí stanovené doby.²¹ Častými případy před SDEU jsou věci spojené s procesními lhůtami a jejich účinky.²² Oblastí, kterými se Soudní dvůr EU v rámci azylu a návratů neoprávněně pobývajících osob zabýval, je široké spektrum, které má význam v otázkách výkladu pravomocí států a jejich správních a soudních orgánů ve věcech rozhodovat. Za minulý rok se k SDEU dostalo množství žádostí o rozhodnutí předběžné otázky, kdy rozsudky v těchto věcech dosud ještě nebyly vydány. Z témat, jichž se případy týkají, se z velké části jedná o věci spojené s rodinnými záležitostmi, oblastí procesních lhůt, justiční spolupráce či evropského zatýkacího rozkazu.²³

¹⁸ např. Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. dubna 2017, Sahar Fahimian vs. Bundesrepublik Deutschland, C-544/15. Úř. věst. C 168/12 ze dne 29. května 2017.

nebo Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 2015, Andre Lawrence Shepherd vs. Bundesrepublik Deutschland, C- 472/13. Úř. věst. C 138/7 ze dne 27. dubna 2017.

¹⁹ Čepelka, Č., Šturma, P. Mezinárodní právo veřejné. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 347-349.

²⁰ STEHLÍK, Václav. Discretion of Member States vis-à-vis Public Security: Unveiling the Labyrinth of EU Migration Rules. *International and Comparative Law Review*, 2017, vol. 17, no. 2, p. 136-137.

²¹ např. Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. června 2014, Bashir Mohamed Ali Mahdi vs. Administrativen sad Sofia, C-146/14. Úř. věst. C 253/14 ze dne 4. srpna 2014.

²² např. Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. dubna 2016 Majid Shiri vs. Verwaltungsgerichtshof, C-201/16. Úř. věst. C 437/9 ze dne 18. prosinec 2017.

²³ Zkoumané případy z oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva, azylové politiky. Dostupné ve vyhledávacím formuláři na < <http://curia.europa.eu/>>.

1. 1. Oblast azylu v primárním a sekundárním právu Evropské unie

Smlouva o fungování Evropské unie upravuje oblast prostoru svobody, bezpečnosti a práva ve třetí části v hlavě V, která zahrnuje 5 kapitol dotýkajících se azylu a přistěhovalectví, stejně tak jako justiční a policejní spolupráci. Článek 78 vymezuje cíl a možnosti Evropské unie v rámci společné politiky azylu a doplňkové ochrany. Toto ustanovení odkazuje na nutnost provádět politiku v souladu s „Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami.“²⁴ Citovaný odkaz ve smlouvě (SFEU) na Ženevskou úmluvu je dále uveden také v předpisech sekundárního práva EU.

Čl. 78 odst. 2 e) SFEU stanovuje, že „Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijmout opatření v oblasti kritérií a mechanismů pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu.“ Čl. 78 odst. 2 f) upravuje i možnost stejným způsobem přijmout normy o podmínkách pro přijímání žadatelů o tyto dva typy mezinárodní ochrany. Charta základních práv Evropské unie (dále jen Charta nebo LZPEU), kde jsou ustanovena základní práva, je sice primárně určena občanům EU, ovšem článek 18 a 19 upravuje právo na azyl a zajištění ochrany v případě odsunu, vyhoštění nebo vydání osob. Z preambule Charty je možné usuzovat, že základní hodnoty lze vykládat nejen s ohledem na zájmy svých vlastních občanů, ale i s ohledem na respekt základních práv vůči jiným osobám, tedy i všem migrujícím.²⁵ Navíc respekt vůči základním lidským právům zakotveným v Chartě i mezinárodních smlouvách plyne pro členské státy Evropské unie z jejich členství nejen v Organizaci spojených národů, ale stejně tak v Radě Evropy.

Z toho důvodu mají všechny osoby podle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv zejména s ohledem na podané žádosti o azyl právo na život, právo nebýt mučen a vystaven ponižujícímu zacházení, právo na spravedlivý proces, právo na svobodu a osobní bezpečnost aj.²⁶ Podle připojeného protokolu 4 čl. 2 má každý právo na pohyb a pobyt na území kteréhokoli státu, s výjimkou pro případy upravené zákonem, jako je předcházení zločinnosti, pokud by mělo dojít k ohrožení bezpečnosti, měl by být narušen veřejný pořádek, nebo v případě ohrožení zdraví a práv jiných osob.²⁷ Na to reaguje i unijní úprava, která se snaží o stanovení kritérií pro posuzování nároku na mezinárodní ochranu. Na jednu stranu je

²⁴ Smlouva o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 326/47, 26. října. 2012.

²⁵ Tamtéž.

²⁶ Články 2, 3, 5, 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.

²⁷ Protokol 4 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv*. [online]. echr.coe.int. Dostupné na <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf>.

Evropská unie s jejími členskými státy vázána vlastními hodnotami souvisejícími s respektem k ochraně základních lidských práv, na druhé straně je nucena zaujmout určitou pozici k osobám, které porušily stanovená pravidla a mohou představovat riziko ohrožení společnosti.

Ženevská úmluva v čl. 33 i Charta v čl. 19 odst. 2 zmiňují jeden ze zásadních principů pro oblast azylu a navrácení, a to princip non refoulement. Zajímavé je, že v době, kdy se projednávalo přijetí Ženevské úmluvy, bylo určeno, že sloveso „*refouler*“, znamenající vyhostit i vrátit, bylo vybráno záměrně, aby zahrnovalo daleko širší výklad a jednání států, a aby tak tento princip skutečně hájil právo množství cizinců, kteří tuto ochranu potřebují.²⁸ Na úrovni Rady Evropy, byl zákaz navrácení vyvozen z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále také ESLP), a to z výkladu čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (EULP).²⁹

Primární a sekundární právo v oblasti azylového řízení, upravuje celý proces od stanovení podmínek, které rozhodují o oprávněnosti žadatele podat žádost o azyl, a státu, který má ve věci rozhodovat, mj. o její přípustnosti, přes určení oprávnění a povinností pro osoby, jimž byl status uprchlíka přiznán.³⁰ Nařízení Dublin III se zabývá otázkou určení státu, který má ve věci rozhodovat, tak, aby nedocházelo k situacím, že se z žadatelů o azyl stanou, tzv. „*uprchlíci na oběžné dráze*“³¹, což dobře vystihuje případy, kdy by nedošlo k určení státu, který by o věci rozhodoval. Zhodnocení podmínek oprávněnosti nároku na azyl se věnuje zejména kvalifikační směrnice. Samotné řízení bude probíhat podle procedurální směrnice, která mj. vymezuje tzv. bezpečné třetí země, sloužící také jako jedno z kritérií pro určení možnosti přijmout žádost o udělení mezinárodní ochrany. Práva osob v okamžiku uznání žádosti jsou vymezena v přijímací směrnici.

²⁸ FLÍDROVÁ, E. *Vyhoštění cizinců v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, 2018. s. 24.

²⁹ Tamtéž. s. 73.

³⁰ 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 (Nařízení Dublin III). Úř. věst. L 180/31, 29. června 2013.

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 (kvalifikační směrnice). Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (procedurální směrnice). Úř. věst. L 180/17, 29. června 2013.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přijímací směrnice). Úř. věst. L 180/96, 29. června 2013.

³¹ PAZDEROVÁ, V. Dublinský systém – klauzule suverenity. In JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. *Aktuální právní problém azylového a cizineckého práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer, 2018. s. 322.

V případě, že bude žadatel o mezinárodní ochranu ve věci neúspěšný, může se ocitnout v postavení ilegálně pobývajících osoby na území členského státu a dopadne na něj otázka návratu či vyhoštění ze země v rámci provedeného řízení. Na tyto situace reagovala Evropská unie přijetím tzv. návratové směrnice.³² směrnice o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí³³ a souvisejícím rozhodnutím o organizaci společných letů za účelem navrácení státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje individuální rozhodnutí o vyhoštění, z území dvou nebo více členských států.³⁴

1. 2. Hodnotící kritéria pro přijetí žádosti o mezinárodní ochranu, neúspěšné žádosti

Na začátku je potřeba uvést, že mezinárodní právo, evropské právo i vnitrostátní právo užívají pojmy uprchlík, žadatel o mezinárodní ochranu, žadatel o azyl a osoba se statutem uprchlíka, co do významu slov, trochu odlišně. I z toho důvodu dochází poté v jednotlivých případech k nejasnostem a problémům při posuzování věci, a proto je nejprve nutné vyjasnit skutečné postavení cizinců, příslušníků třetích zemí, kteří žádají o mezinárodní ochranu.

V této práci je užíváno významu mezinárodní ochrana, tak jak definováno v uvedeném nařízení a směrnicích³⁵, přičemž je možné rozlišit tuto ochranu na azyl a doplňkovou ochranu. V případě, že cizinec podá žádost o přiznání mezinárodní ochrany, bude se jednat o žadatele o mezinárodní ochranu či o žadatele o azyl, ve smyslu práva Evropské unie či vnitrostátního práva. Ten, komu byla žádost uznána, byla přiznána mezinárodní ochrana, doplňková ochrany či jen jednoduše získal azyl. Pokud se tak stane, pak na základě deklaratorního rozhodnutí státu, došlo k formálnímu uznání, že tato osoba má postavení uprchlíka.³⁶ Naproti tomu uprchlíkem bez nutnosti čekat na vyjádření příslušných státních orgánů, se osoba stává v samotném okamžiku, kdy naplní požadavky, které definují uprchlíka podle předpisů mezinárodního práva, zde zmiňované Ženevské úmluvy.³⁷ S ohledem na to, že evropské právní předpisy odkazují na tuto úmluvu, současně však vnímají význam některých

³² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úř. věst. L 348/98, ze dne 16. prosince 2008.

³³ Směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí. Úř. věst. L 149, 2. června 2001.

³⁴ Rozhodnutí Rady ze dne 29. dubna 2004 o organizaci společných letů za účelem navrácení státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje individuální rozhodnutí o vyhoštění, z území dvou nebo více členských států. Úř. věst. L 261, 6. srpna 2004.

³⁵ Čl. 2 nařízení Dublin III, čl. 2 kvalifikační směrnice, čl. 2 procedurální směrnice.

³⁶ Čl. 13 kvalifikační směrnice. Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

³⁷ Čl. 1 A Ženevské úmluvy. *Úmluva o právním postavení uprchlíků*. [online]. osn.cz. Dostupné na <<https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/uprchlici.pdf>>.

pojmu rozdílně, může při samotném uplatňování a chápání práv žadatelů o mezinárodní ochranu docházet k nejasnostem ohledně výkladu uvedených ustanovení.

Samotný pojem hodnotící kritéria pro posuzování žádostí o azyl nelze najít v žádném z uvedených dokumentů. Jedná se totiž o souhrn údajů, z nichž by mělo vyplynout, zda bude žádost shledána důvodnou. V souvislosti s neurčitým množstvím věcí, které mohou spadat pod tento pojem, bylo v průběhu zkoumání azylové judikatury vybráno několik zajímavých případů, které se posuzovacím důvodům věnují. Jedná se o taková kritéria, jež by neměla být opomenuta. Z jiného úhlu pohledu se jedná o kritéria, která mohou založit předpokládaný neúspěch žádosti o mezinárodní ochranu. Svým způsobem zaujímají neúspěšní žadatelé specifické postavení. Jako osoby, které vedly k podání takové žádosti vážné důvody nebo obavy, se po zamítavém postoji orgánů, které věc posuzovaly, ocitají v pozici neoprávněně pobývajících osob, kdy na jednu stranu nadále na území určitého státu zůstat nemohou. Na druhou stranu návrat do jiné země, může s ohledem na jejich důvody představovat i vážné ohrožení jejich života.

Na základě podmínek vymezených v čl. 4 odst. 2 a 3 kvalifikační směrnice je stanovena povinnost státu se věcí vždy zabývat individuálně, přihlídnout ke všem předloženým skutečnostem, dokumentům, posoudit zejména postavení a osobní situaci cizince, a dále je v tomto článku zmíněna potřeba zjistit, zda „žadatel byl nebo by mohl být pronásledován nebo zda utrpěl nebo by mohl utrpět vážnou újmu.“³⁸ Od tohoto ustanovení se odvíjí další posuzování podmínek pro udělení statutu uprchlíka. Na to navazuje čl. 5, kde je stanoveno jednání cizince, které může být příčinou pronásledování nebo způsobení vážné újmy, přičemž obava z pronásledování musí být odůvodněná. Podle čl. 8 o této skutečnosti rozhoduje stát, který má však povinnost zjistit o situaci všechny potřebné a aktuální informace.³⁹

Kapitola III této směrnice se věnuje jednotlivým podmínkám, které určují, zda žadatel získá postavení uprchlíka a kapitola V vymezuje podmínky pro získání nároku na doplňkovou ochranu. Mezi uvedenými důvody pronásledování, jako příčiny, která zakládá předpoklad poskytnutí mezinárodní ochrany, je v čl. 10 blíže definováno pronásledování kvůli rase, náboženství, národnosti, skupině, která tvoří společenskou vrstvu, politickým názorům. Pro posuzování nároku žadatele na doplňkovou ochranu je v čl. 15 uvedena podmínka vážné újmy, a to: „a) uložení nebo vykonání trestu smrti; b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu nebo c) vážné a individuální ohrožení života nebo

³⁸ Čl. 4 odst. 3 b) kvalifikační směrnice. Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

³⁹ Čl. 5 a čl. 8 kvalifikační směrnice. Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

*nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.*⁴⁰

Více se výkladu některých uvedených ustanovení bude věnovat následující kapitola, a to v rámci analýzy vybraných případů Soudního dvora Evropská unie z posledních pěti let, tedy od doby, kdy v Evropské unii vrcholila tzv. migrační krize, a které se přímo dotýkají postavení neúspěšných žadatelů o azyl. Na těchto případech bude patrné, že může docházet k prolínání všech výše uvedených oblastí, jimiž se SDEU zabývá. To podstatné, co dále uvedené věci spojuje, jsou však podmínky, podle kterých se mají posoudit možnosti přijmout žadatele nebo naopak, podmínky, které vymezí důvody, proč je země, odkud cizinec přichází, pro jeho další setrvání nebezpečná. Kritéria pro přijetí či zamítnutí žádostí o tento typ mezinárodní ochrany, i otázka kompetencí Evropské unie o věci rozhodovat, či hodnocení bezpečnosti zemí původu či bezpečných třetích zemí.

1. 3. Dílčí závěr

Podle Evropské unie, je azylová politika i přes neustálé úsilí o vytvoření společného systému ne zcela jednotná, jsou tu nedostatky, které se snaží zlepšit přepracováním souvisejících právních předpisů. Jednotnosti dosaženo stále ještě nebylo.

Hodnotící kritéria jako souhrn všech důležitých podmínek pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, nejsou upravena v jednom ustanovení. Ani judikatura nedefinuje kritéria pro posouzení přijetí či odepření takové žádosti v rámci uzavřeného výčtu věcí, které se mají vyhodnotit. Při zkoumání toho, co mají příslušné orgány při rozhodování posuzovat, je nutné vzít v úvahu všechny aspekty, které by mohly mít na zhodnocení nároku na přiznání azylu vliv. Z toho důvodu je potřeba prostudovat uvedené dokumenty evropského primárního i sekundárního práva a zabývat se souvisejícími ustanoveními.

Za zásadní je však možné považovat ustanovení o podmínkách, které musí splňovat žadatel, aby mohl získat status uprchlíka či doplňkové ochrany, a s tím související ustanovení a důvody, které vylučují nárok na získání tohoto statutu, ať už se jedná o samotné ustanovení o vyloučení či ustanovení o bezpečných třetích zemí, jež mají vliv na nepřípustnost žádosti.

⁴⁰ Čl. 10, čl. 15 kvalifikační směrnice. Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

2. Problematické aspekty posuzování žádostí o udělení mezinárodní ochrany

Důvěryhodnost tvrzení, posuzování důvodů podání žádosti, posuzování hlediska, zda je země odkud cizinec přichází nebo kde již předtím požádal o mezinárodní ochranu bezpečná, to jsou důležitá kritéria, při zkoumání vyhodnocování nároku na přiznání mezinárodní ochrany, kterým se věnoval Soudní dvůr Evropské unie v následujících analyzovaných případech a která se do značné míry prolínají.

Jednotlivé případy budou popsány ve zjednodušené formě tak, jak jsou uvedeny v rozsudcích SDEU. Vzhledem k tomu, že k objasnění případu je nutné využít text z daných rozhodnutí, budou čísla v závorkách představovat jednotlivé body těchto rozsudků, tak aby bylo jasné, odkud byl text čerpaný a současně nepřibýlo množství stejných poznámek pod čarou.

2. 1. Důvěryhodnost tvrzení pronásledování

Státní rada v Nizozemí se obrátila na SDEU ve věci C-148/13⁴¹ s předběžnou otázkou týkající se výkladu ustanovení dříve platné směrnice 2004/83/ES⁴² a Listiny základních práv Evropské unie. Tento případ a k němu následně připojené jemu podobné, se týkal tří cizinců, kteří v Nizozemí požádali o azyl, kdy hlavním důvodem byl strach z pronásledování kvůli jejich homosexualitě. Opakované žádosti byly nejprve státním tajemníkem zamítnuty z důvodu nevěrohodnosti, protože nebyla dána jistota tohoto tvrzení (22-29). Ani s žalobami podanými proti těmto rozhodnutím u soudů, cizinci neuspěli a z toho důvodu se odvolali ke Státní radě (30-33).⁴³

Požadovaly, aby posuzování žádostí stálo na jejich tvrzeních, když už v rámci pohovorů, musí odpovídat na osobní otázky, které mohou být považovány za zásah do soukromého života či důstojnosti žadatelů (30-35). Státní tajemník za nejdůležitější považoval prokázat hodnověrnost tvrzení a důvěryhodnost žadatelů, nikoli přesvědčivě zjistit skutečnou sexuální orientaci osob (36-38). Státní rada poukazovala na to, že samotné tvrzení žadatelů by nemělo být jasným důkazem sexuální orientace, a dodala, že při ověřování těchto odůvodnění žádosti

⁴¹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 2. prosince 2014, A (C-148/13), B (C-149/13), C (C-150/13) vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Spojené věci C-148/13 až C-150/13). Úř. věst. EU C 46/6 ze dne 9. února 2015.

⁴² Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany. Úř. věst. L 304/12, 30. září 2014.

⁴³ Rozsudek Soudního dvora EU ve spojených věcech C-148/13 až C-150/13.

nedochází k rozdílům v prokazování oproti jiným důvodům. Přesto možnostem výkladu uvedených ustanovení věnovala pozornost, protože měla za to, že k porušování určitých práv v rámci rozhovorů docházet může (39-43).⁴⁴

Proto podala ve všech případech následující předběžnou otázku: „*Jaké hranice stanoví článek 4 směrnice a Listina, zejména její články 3 a 7, pro způsob, jakým je třeba posoudit věrohodnost tvrzené sexuální orientace; liší se tyto hranice od hranic vytyčených pro posuzování věrohodnosti jiných důvodů pronásledování, a pokud ano, v jakém ohledu?*“⁴⁵

Úprava podmínek, které musí splňovat státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která podá žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, je vymezena tzv. kvalifikační směrnici.⁴⁶ Sama směrnice ve svých úvodních ustanoveních zakládá předpoklad jednotného výkladu pojmů, mj. také příčinu vážné újmy, pronásledování a důvody k němu, stejně jako potřebu vytvořit jednotný přístup k pronásledování z důvodu příslušnosti k určité společenské vrstvě.⁴⁷ Přičemž, za společenskou vrstvu může být považována i skupina osob, které jsou spojeny určitými shodnými rysy a kdy se může jednat i o skupinu osob stejné sexuální orientace.⁴⁸

Zásadní ve věci je posouzení tvrzení, zda může být žadatel skutečně považován za příslušníka této skupiny osob. V čl. 10 odst. 2 se uvádí nutnost předpokládat, že žadatel sám nemusí nutně naplňovat všechny charakteristické rysy, ale je třeba se podívat, zda jej za příslušníka společenské vrstvy prohlašuje ten, z jehož strany je pronásledován.⁴⁹ Tento předpoklad není daný jen vůči sexuální orientaci, ale vůči všem důvodům pronásledování.

V rámci kvalifikační směrnice se nevyskytuje ustanovení, které by přímo a přesně určovalo jak pravdivost a důvěryhodnost tvrzení žadatele chápat. Pro vyjasnění, jak se k takové věci postavit, je tak nutné vzít v úvahu kombinaci různých prvků a tvrzení hodnotit podle čl. 4 kvalifikační směrnice, která se týká předkládání důkazů. Ačkoli sama otázka důvěryhodnosti tvrzení náleží do procesně právní úpravy, je v rámci právního systému zařazena do hmotně právní úpravy kvalifikační směrnice.⁵⁰ Poté teprve může dojít k vyhodnocení, zda žadatel splňuje podmínky pro přiznání statutu uprchlíka či podmínky pro

⁴⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 2. prosince 2014, A (C-148/13), B (C-149/13), C (C-150/13) vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Spojené věci C-148/13 až C-150/13). Úř. věst. EU C 46/6 ze dne 9. února 2015.

⁴⁵ Tamtéž.

⁴⁶ Kvalifikační směrnice. Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

⁴⁷ Bod 25 a bod 30 tamtéž.

⁴⁸ Čl. 10 odst. 1 d) tamtéž.

⁴⁹ Čl. 10 odst. 2 tamtéž.

⁵⁰ Camrda, J. Posuzování věrohodnosti žádosti o mezinárodní ochranu založených na konverzi k jiné víře nebo odlišné sexuální orientaci in JÍLEK, D. POŘÍZEK, P. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*. Brno: Wolters Kluwer, 2018. s. 239.

získání nároku na doplňkovou ochranu.⁵¹ Tato úprava se odrážela i v nizozemském cizineckém právu.⁵² Zde se sice nepožaduje, aby byla prokázána pravdivost tvrzení, ale také se tu zmiňuje dostatečná důvěryhodnost tvrzení, kdy stačí pouze jediné tvrzení, které nebude věrohodné, a mohou tím i všechna ostatní ztratit svoji platnost.⁵³ Tak se ovšem věc dostává opět na začátek, je nutné ověřit, zda tvrzení a všechny potřebné dokumenty žadatele jsou pravdivé.

Otázka důvěryhodnosti tvrzení v uvedeném případě je o to citlivější, protože se dotýká oblasti osobní sféry jednotlivce, stejně jako hranic státu v rámci posuzování věci. SDEU se věcí zabýval zejména z pohledu navrhovaných způsobů dokazování, tedy testů a dotazování, které je založeno na stereotypním uvažování o homosexualitě žadatele. K tomu se soud postavil zamítavě, neboť tvrdil, že takové dokazování je v rozporu s právem na lidskou důstojnost.⁵⁴ Na druhou stranu, ale vyjádřil názor, že samotné tvrzení žadatele by mělo být jen základem, od kterého by se mělo odvíjet další posuzování věci. V tomto případě ovšem s ohledem na specifickou kontextu podaných žádostí.⁵⁵ V této konkrétní věci posuzování pronásledování z důvodu sexuální orientace Komise vyjádřila názor, že při zjišťování uvedených důvodů nesmí zvolené metody zasahovat důstojnost osoby. Některé z členských států se v otázce posuzování tohoto typu pronásledování přiklonily k doporučeným pokynům UNHCR, kde jsou metody rozděleny podle toho, zda jsou vždy v rozporu s lidskými právy nebo v druhém případě, zda představují tyto metody při nešetrném použití riziko ohrožení lidských práv.⁵⁶

Podle SDEU, je třeba vždy brát ohled na individuální posouzení věci. Důležité je, aby proběhnul rozhovor s žadatelem, kde by byly podrobně zkoumány skutkové okolnosti prokazující pronásledování a co se týká druhé roviny dokazování právního posouzení věci, zkoumá se naplnění podmínek stanovených v člancích 9, 10 a 15 kvalifikační směrnice⁵⁷. Soudní dvůr EU klade na tyto požadavky zásadní důraz, ale stejně tak odkazuje i na povinnost státu, vyvinout jisté úsilí náležitě zjistit platnost uvedených skutečností a jednat o věci s žadatelem o azyl, tak aby došli k jednotnému závěru kolem okolností případu.⁵⁸

⁵¹ Čl. 13 a čl. 18 kvalifikační směrnice. Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

⁵² Rozsudek Soudního dvora EU ve spojených věcech C-148/13 až C-150/13, body 15-21.

⁵³ Tamtéž, bod 19.

⁵⁴ Tamtéž, body 62, 63, 65.

⁵⁵ Tamtéž, bod 49.

⁵⁶ Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston přednesené dne 17. července 2014 ve Spojené věci C-148/13 až C-150/13 vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bod 13. Dostupné na <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CC0148&qid=1559669971886&from=CS>>.

⁵⁷ Rozsudek Soudního dvora EU ve spojených věcech C-148/13 až C-150/13, bod 55.

⁵⁸ Čl. 4 odst. 1, 2. věta kvalifikační směrnice. Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

Soudní dvůr EU rovněž vyjádřil názor týkající se skutečnosti, že by členské státy měly disponovat vlastní podrobnější úpravou vyhodnocování konkrétních kategorií pronásledování s ohledem na specifičnost jednotlivých důvodů.⁵⁹ V uvedeném rozsudku tak soud přinesl jasnou informaci o tom, že by státy měly v rámci posuzování uplatnit vlastní postupy. To by však mohlo způsobit problém, v tom smyslu, že se s žadateli bude jednat různě, protože to, co jeden stát označí za překročení hranice pronásledování, může jinému připadat ještě v pořádku. Navíc příslušné orgány totiž hodnotí skutkový stav a konkrétní situaci různě v tom smyslu, že ne všechny se zaměří stejnou mírou pozornosti na jeden prvek z celé definice pronásledování, i když se jedná o podobné jednání. Pro některé může být rozhodující posuzovat pronásledování z pohledu nedostatečné ochrany státu před ním, jiné se více věnují samotným důvodům pronásledování nebo se podrobněji zabývají širšími souvislostmi, které nemusí zakládat přímou souvislost mezi pronásledováním a důvodem.⁶⁰

Druhou z možností, jak by mohla být tato věc podrobněji ošetřena, a mohlo by se tím přispět k přiblížení se cíli uplatňovat společnou azylovou politiku, by bylo využití podobnosti při určování kritérií a možnosti, kterou přiznává nařízení Dublin III komisi, kdy navrhuje, aby prostřednictvím právních předpisů v přenesené působnosti, provedla podrobnosti v posuzování kritérií určujících převážně rodinné vazby a vzájemné vztahy závislostí a schopnost starat se o rodinné příslušníky.⁶¹

K zodpovězení otázky, k čemu se má přihlížet při zjišťování důvěryhodnosti tvrzení žadatele o azyl, přispěla i evropská sekce Mezinárodního sdružení soudců v oblasti uprchlického práva, která ve své analýze uvádí ukazatele jako je nerozporuplnost žadatelovi výpovědi, soulad této výpovědi s ostatními důkazy a dokumenty pro rozhodnutí věci, dostatečnou podrobnost výpovědi, dále musí být tvrzení žadatele pravdivé s ohledem na realitu území, odkud přichází, na společenské i politické dění, a hodnotí se i samotné chování žadatele v průběhu pohovoru.⁶²

Podobně jako je nesnadné určit a ověřit důvěryhodnost žadatele o azyl, který jako důvod pronásledování uvádí sexuální orientaci, je to například i v případě prohlašované konverze k jinému náboženství. Jako zajímavost, lze uvést, že ESLP v jednom ze svých rozhodnutí, kdy posuzoval žádost o azyl z politických důvodů, neopomenul skutečnost, že v průběhu

⁵⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ve spojených věcech C-148/13 až C-150/13, bod 54.

⁶⁰ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. s. 122-127.

⁶¹ Bod 35 a čl. 46 Nařízení Dublin III. Úř. věst. L 180/31, 29. června 2013.

⁶² Camrda, J. Posuzování věrohodnosti žádosti o mezinárodní ochranu založených na konverzi k jiné víře nebo odlišné sexuální orientaci in JÍLEK, D. POŘÍZEK, P. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*. Brno: Wolters Kluwer, 2018. s. 239-241.

pohovoru žadatel mimo jiné uvedl, že konvertoval ke křesťanství, což by s ohledem na jeho iránský původ, mohlo činit problémy. Přestože sám žadatel nechtěl tento přestup k jiné víře označit za důvod své žádosti, samotný soud rozhodl ve věci, tak, že pokud se ukáže, že by mohlo dojít k porušení čl. 3 EÚLP, v případě, že by žádost nebyla úspěšná a žadatel by měl být navrácen, jsou orgány, které ve věci rozhodují, k této skutečnosti povinny přihlídnout.⁶³

2. 2. Hrozba vážné újmy a doplňková ochrana

„Zahrnuje definice obsažená v čl. 2 písm. e), ve spojení s čl. 15 písm. b) směrnice Rady 2004/83, reálnou hrozbu vážné újmy na fyzickém nebo psychickém zdraví žadatele v případě navrácení do země původu, je-li tato hrozba důsledkem předchozího mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení vůči žadateli, za které je odpovědná země původu?“⁶⁴ Hrozbu této újmy uvedl občan Srí Lanky jako důvod k žádosti o azyl ve Spojeném království. Ve svém tvrzení zmínil skutečnost, že byl členem tamního tehdejšího protivládního hnutí, a proto byl vystaven násilí ze strany bezpečnostních složek, v případě návratu by jejich jednání pokračovalo (16-17).⁶⁵

Po zamítnutí žádosti podal odvolání k vrchnímu soudu. Bylo prokázáno, že tento cizinec skutečně podstoupil mučení a *„trpěl těžkou posttraumatickou stresovou poruchou a těžkými depresemi, vykazoval vysoký stupeň sebevražedných sklonů a projevoval vážný úmysl se zabít v případě návratu na Srí Lanku“* (19).⁶⁶ I tento soud však dospěl k názoru, že cizinci v případě návratu další nebezpečí nehrozí, neboť místní orgány se o něj dále již nezajímají. Přesto, ale potvrdil, že pokud by byl cizinec navrácen na Srí Lanku, nedostane se mu náležité zdravotní péče týkající se jeho duševního zdraví a z toho důvodu se navrácení neslučuje s článkem 3 EÚLP (20-21). Rozhodnutí vrchního soudu bylo s ohledem na cíl kvalifikační směrnice potvrzeno odvolacím soudem. Je totiž třeba rozlišit příčiny pronásledování a vážné újmy, kdy případy, na které má směrnice dopadat, souvisí s pronásledováním a vážnou újmu, ale bez souvislosti s rizikem ohrožení zdraví nebo sebevraždou, jak stanovuje čl. 3 EÚLP (22)⁶⁷. V rámci dalšího opravného prostředku cizinec kladl důraz na to, že soudy vyložily

⁶³ Camrda, J. Posuzování věrohodnosti žádosti ...s. 245.

⁶⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 24. dubna 2018, MP vs. Secretary of State for the Home Department, C-353/16. Dostupné na http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=CB1F55DF823F184F3B68FA3527BFA415?text=&docid=201403&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8685354#Footnote*.

⁶⁵ Tamtéž.

⁶⁶ Tamtéž.

⁶⁷ Tamtéž.

oblast působnosti směrnice 2004/83 velmi úzce, když v souvislosti s jeho zdravotním stavem a nevyhovující zdravotnickou infrastrukturou mu nadále hrozí špatné zacházení (23-24).⁶⁸

I v tomto případě SDEU upozorňoval na individuální posouzení všech okolností věci. Uvedl ale, že skutečnost, že k mučení žadatele došlo již v minulosti, nemůže být základem pro možnost přiznání nároku na podpůrnou ochranu, s ohledem na to, že reálná hrozba v přítomném okamžiku neexistuje.⁶⁹ Na druhou stranu se SDEU podrobně zabýval skutečností možného ohrožení života žadatele, v případě, že by se vrátil do země svého původu, neboť vzal v úvahu, že žadatel trpí vážnými psychickými problémy v důsledku předchozího mučení, a kdy by mohlo v případě návratu dojít ke zhoršení stavu žadatele až do té míry, že by spáchal sebevraždu.⁷⁰ Jakým způsobem tedy soud posuzuje tento typ ohrožení života při rozhodování ve věci žádosti o udělení podpůrné ochrany? Jakým způsobem zhodnotil tuto reálnou hrozbu, kterou nelze přímo zařadit pod vážnou újmu jako jednu z podmínek pro nárok na udělení podpůrné ochrany?⁷¹

Soudní dvůr Evropské unie posoudil podmínky, které zakládají nárok na tento typ mezinárodní ochrany, ale svoje hodnocení posunul dál právě o skutečnost vyhodnocení možného bezpečnostního rizika pro žadatele v případě jeho návratu. Ve svém rozhodnutí SDEU přiznal nárok na podpůrnou ochranu tomuto cizinci, který byl v minulosti orgány země svého původu mučen, a kdy v případě návratu by byl vystaven úmyslnému odpírání odpovídající zdravotní péče, kterou si vyžaduje jeho špatný zdravotní stav způsobený předchozím mučením, s dodatkem, že posouzení této hrozby musí provést vnitrostátní soud.⁷²

V tomto případě se SDEU v průběhu svého rozhodování inspiroval také rozsudky ESLP, které se týkaly článku 3 EÚLP, dále se zabýval výkladem článku 4 LZPEU, kdy potvrdil, že obsah těchto práv je shodný, tedy že: „*Nikdo nesmí být mučen ani podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.*“⁷³ Při posuzování hrozby mučení, ohrožení života a závažnosti újmy, je potřeba vycházet z více právních dokumentů, které se této oblasti dotýkají. Tak i Soudní dvůr EU v rozhodování o věci poukazoval na výklad dvou výše uvedených lidsko-právních dokumentů, stejně jako například i na Úmluvu proti mučení a

⁶⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 24. dubna 2018, *MP vs. Secretary of State for the Home Department*, C-353/16. Dostupné na http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=CB1F55DF823F184F3B68FA3527BFA415?text=&docid=201403&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8685354#Footnote*.

⁶⁹ Tamtéž bod 30.

⁷⁰ Tamtéž bod 35.

⁷¹ Čl. 15 kvalifikační směrnice. Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

⁷² Rozsudek Soudního dvora EU C-353/16.

⁷³ Tamtéž SDEU k výkladu čl. 4 LZPEU a čl. 3 EÚLP.

jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, kdy, ale zdůraznil, že jejich význam je jiný. A proto nelze podpůrnou ochranu přiznat na základě možné souvislosti s porušením ustanovení proti mučení. Případ posuzoval i s ohledem na ustanovení tzv. návratové směrnice a zde stanovený zákaz non refoulement.⁷⁴

Především se ale SDEU zabýval otázkou, zda může být předchozí mučení a současné zhoršení psychiky žadatele považováno za důležitou a rozhodující okolnost chápanou jako vážná újma co by podmínka pro získání nároku na získání podpůrné ochrany a tvrdil, že samotné tyto skutečnosti nelze vnímat jako takovou újmu.⁷⁵ SDEU však vyvodil, že toto skutečné zhoršení psychického stavu by mohlo souviset s čl. 4 LZPEU, kdy v případě, že by došlo k vyhoštění žadatele ze země, by mohlo dojít k nelidskému a ponižujícímu zacházení, pokud by mohlo hrozit další zhoršení nebo úplné poškození zdravotního stavu.⁷⁶

Pro tento případ je tedy zásadní výklad pojmu vážné újmy, na němž je založeno posouzení oprávněnosti nároku na podpůrnou ochranu. Čl. 15 kvalifikační směrnice, jak již bylo výše řečeno, za vážnou újmu považuje i mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu. To zda může být takové jednání naplněno je však otázkou pro příslušné orgány, které věc posuzují.

Z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, kterými se Evropský soudní dvůr ve věci zabýval, plyne, že důležité je určit míru závažnosti ohrožení vážně nemocné osoby v případě přemístění či vyhoštění do jiného státu, tato hranice je stanovena na případ smrti nebo bezprostřední hrozby smrti. Tedy jak by tomu mohlo být i v tomto případě, kdy by nebyla zajištěna dostatečná zdravotní péče o žadatele o nárok na doplňkovou ochranu.⁷⁷

2. 3. Přesun žadatele o azyl do členského státu a možné ohrožení lidských práv

Zajímavou předběžnou otázku vznesl Správní soudní dvůr Baden-Württemberg ve věci C-163/17, kdy se mimo jiné ptal zda: *„je přemístění žadatele o azyl do příslušného členského státu protiprávní, pokud by uvedenému žadateli v tomto státě v případě udělení mezinárodní ochrany hrozilo vážné nebezpečí, že v něm bude vystaven zacházení, ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie? Spadá taková otázka ještě do působnosti unijního práva? Jaká jsou kritéria unijního práva, podle nichž je třeba posuzovat životní podmínky*

⁷⁴ Rozsudek Soudního dvora EU C-353/16, body 38-54.

⁷⁵ Tamtéž, body 48, 49.

⁷⁶ Tamtéž, bod 41.

⁷⁷ Rozsudek Soudního dvora EU, C-353/16, body 38-40.

osoby, které byla přiznána mezinárodní ochrana?“⁷⁸ Jednalo se o případ občana Gambie, kterému se podařilo dostat do Itálie a dále pak do Německa. Zde podal žádost o azyl.

V systému Eurodac ovšem bylo zjištěno, že stejnou žádost podal předtím již v Itálii. Italské úřady však cizinci nedaly žádnou odpověď. Německo rozhodlo o nepřipustnosti žádosti a současně o vyhoštění zpět do Itálie. Proti tomu cizinec podal odvolání, rovněž bylo určeno ubytovací zařízení, kde měl pobývat, zde se však od určité doby nenacházel. Z toho důvodu tedy nedošlo ani ke stanovenému navrácení (26-30). Úřad pro migraci a uprchlíky o této skutečnosti informoval Itálii a uvedl, že cizinec je na útěku. I když se poté cizinec na místo, kde byl původně ubytovaný, vrátil, zahraniční úřady si tuto informaci již nepředaly. Hledaný uvedl, že nebyl srozuměn s tím, že svoji nepřítomnost musí hlásit a nadále se dovolával toho, že v předešlé době na útěku nebyl, protože jel pouze navštívit svého známého v jiném městě (32-33).⁷⁹

Kvůli tomu, že při druhém pokusu o přemístění cizinec odmítl nastoupit do letadla, se navrácení opět neuskutečnilo (35). Hlavní důvodem, pro nějž cizinec nechtěl vycestovat zpět, byla jím uvedená obava ze systémových nedostatků ve státě v souvislosti s azylovým řízením a přijímacími podmínkami jak uvádí čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III (38).⁸⁰

Nabízí se tak otázka, zda jsou schopny všechny členské státy dostát stejným podmínkám, které mají zajistit žadatelům o azyl a následně i případným úspěšným osobám pod mezinárodní ochranou důstojný způsob života a které by zohlednily jejich základní lidská práva. S ohledem na žadatelem poukazovaný článek je nutné se zabývat tím, zda lze Itálii považovat za zemi, která vykazuje tak závažné systematické nedostatky azylového řízení a přijímací podmínky žadatelů, kdy by mohla být ohrožena lidská práva ve smyslu čl. 4 LZPEU.⁸¹ Pozornost je nutné věnovat také významu pojmu systémové nedostatky.

Rovněž v tomto případě se Soudní dvůr EU zabýval uvedeným článkem, a posuzoval, zda lze Itálii považovat za zemi, kde by mohlo dojít k porušení daného ustanovení, kde by byl žadatel vystaven zacházení v rozporu se základními právy. Nařízení Dublin II⁸² neobsahovalo ustanovení v podobném znění jako je již uvedený čl. 3 odst. 2 v přepracovaném nařízení

⁷⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 19. března 2019, Abubacarr Jawo vs. Spolková republika Německo, C-163/17. Dostupné na <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211803&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3501488>.

⁷⁹ Tamtéž.

⁸⁰ Tamtéž.

⁸¹ Čl. 4 LZPEU. Úř. věst. C-326/391, 26. října 2012.

⁸² 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. Úř. věst. L 50, 25. února 2003.

Dublin III.⁸³ Jde vidět, že došlo k posunu v právní úpravě. Členské státy tak mohou usuzovat na domněnku rizika porušení práva podle čl. 4 LZPEU. Na druhou stranu členské státy mají vůči sobě povinnost předpokládat, že vzájemně dodržují ustanovení právních předpisů na úrovni mezinárodního i unijního práva.⁸⁴ Díky uplatňování zásady vzájemné důvěry může být reálně naplněn cíl vytvoření společné azylové politiky. Státy by měly brát jako fakt, že se ostatní členské státy řídí evropským právem včetně dodržování základních lidských práv. Je tedy jen na státech samotných do jaké míry se pustí do vyhodnocování takového rizika a systémových nedostatků ve věci azylu poskytovaného v konkrétním státě. Vzhledem k tomu, že se otázka týkala výkladu ustanovení Smlouvy o Evropské unii, bylo založeno oprávnění SDEU se k věci vyjádřit.⁸⁵

Při hodnocení, zda azylový systém splňuje všechny předpoklady pro řádné posouzení věci, se uvádí, že by nemělo docházet k tomu, aby se jako rozhodující systémový nedostatek, který je schopný ovlivnit případ žadatele o azyl tak, že dojde k zamítnutí jeho žádosti, považovalo jen samotné konstatování, že nedostatky systému dosahují takové míry, že by v případě návratu žadatele zpět mohlo dojít k porušení čl. 4 LZPEU. Ostatní nedostatky, byť by byly založeny např. na nesprávném provedení azylových směrnic ve vnitrostátním právu, nepovažuje SDEU za tak podstatné, a ne vždy je tak podle něj, v každém případě porušení takových ustanovení nutné vyvodit, že soudy členských států nemohou rozhodnout o přemístění žadatele do jiného členského státu. Podobně se i ESLP při posuzování systémových nedostatků zabývá především otázkou porušení čl. 3 EÚLP.⁸⁶

Uvedený případ je specifický tím, že se jednalo o hodnocení podmínek slučitelných se smlouvami hájícími lidská práva nikoli ve třetím státě, ale v rámci států samotné Evropské unie. Rovněž se ukázalo, že pokud se hovoří o podmínkách a kritériích, která musí naplňovat cizinci, aby jim v jejich žádosti o azyl bylo vyhověno, je třeba neposuzovat jen věci týkající se jich samotných, ale že se stejně tak jedná o potřebě hodnotit také podmínky, kterými musí disponovat stát vůči těmto osobám, aby zde mohly řádně uplatnit svá práva zaručená mj. také mezinárodními smlouvami o lidských právech.

Jedná se tak do jisté míry o vzájemný vztah mezi žadateli o azyl a státy. Na nich však záleží, zda žádost povolí či nikoli. Kvalifikační směrnice státu nezakazuje úpravu provést tak, aby byla na požadavky vůči žadatelům o azyl méně přísná, pokud taková úprava nebude

⁸³ Čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. Úř. věst. L 180/31, 29. června 2013.

⁸⁴ Čl. 2 Smlouvy o Evropské unii. Úř. věst. C 326/13, 26. října 2012.

⁸⁵ Čl. 267 Smlouvy o Evropské unii. Úř. věst. C 326/13, 26. října 2012.

⁸⁶ VĚTROVSKÝ, J. Dublinský systém a hodnocení systémových nedostatků v azylovém řízení: případ Maďarska. In JÍLEK, D., PORÍZEK, P. *Aktuální právní problém azylového a cizineckého práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer, 2018. s. 311-313.

v rozporu s tímto předpisem.⁸⁷ Na druhou stranu, jak bude patrné z posledního případu kapitoly, existují právě ony společné lidsko-právní limity, které úpravu rozhodování v azylovém řízení v právu samotných členských států omezují, resp. zachovávají určité hranice při rozhodování ve věci. A v kontrastu s uvedeným se pak může zdát i fakt, kdy čl. 2 SEU, zakládá předpoklad vzájemné důvěry států, že si vzájemně státy uznávají, že zaručují základní dobré podmínky.⁸⁸

Otázka rozdílných možností členských států souvisí s ekonomickými možnostmi daného státu, z uvedeného případu vyplývá, že žadatelovi námitky souvisejí spíše s tím, že Itálie, kvůli své ekonomické a politické situaci by nebyla schopna zajistit jeho práva, otázka však je do jaké míry se dá soudit, že by mohlo dojít k zásahu tak velkému, jak uvádí čl. 4 LZPEU. Výše jmenovaný Správní soudní dvůr, který se věcí zabýval, řešil zejména skutečnost, zda cizinec byl osobou na útěku a to v souvislosti s nařízením Dublin III v čase své nepřítomnosti v určeném ubytovacím zařízení, vedle toho však řešil rovněž otázku možné hrozby vystavení žadatele zacházení, které by znamenalo porušení zmiňovaného článku LZPEU.⁸⁹

Soudní dvůr EU poukázal na to, že v případě posuzování podmínek ve státě, do kterého má být žadatel přesunut z důvodu rozhodování o jeho žádosti o azyl, se musí zohlednit i sama skutečnost, že žadatel může získat požadovaný typ ochrany a v tomto státě bude po určitou dobu žít. Přitom nesmí čelit možné chudobě a mělo by být zaručeno, že se s cizincem bude jednat jako se samotným příslušníkem dožadovaného státu a bude mu umožněno dosáhnout stejné úrovně, ne-li vyšší s ohledem na zranitelnost cizinců v tomto postavení.⁹⁰ V souladu se směrnicí by jim mělo být rovněž umožněno zapojit se do integračních programů.⁹¹

Objevila se tak ještě jedna otázka, a to, co všechno má zahrnovat hodnocení životních podmínek pro žadatele. Soudní dvůr Evropské unie vycházel z dokumentu z roku 2016 s názvem „*Podmínky přijímání v Itálii*“ švýcarské organizace, která pomáhá uprchlíkům. Kdy za nejdůležitější je zde uvedena skutečnost, že osobám, které zde získají mezinárodní ochranu, hrozí způsob života tzv. na okraji společnosti, a to zejména z důvodů nedostatečného sociálního zabezpečení a jen omezeného množství integračních programů.⁹²

⁸⁷ Čl. 3 kvalifikační směrnice. Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

⁸⁸ Čl. 2 smlouvy o Evropské unii. Úř. věst. C 326/13, 26. října 2012

⁸⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 19. března 2019, Abubacarr Jawo vs. Spolková republika Německo, C-163/17, body 40- 47. Dostupné na

<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211803&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3501488>>.

⁹⁰ Tamtéž, bod 45, 46.

⁹¹ Čl. 34 kvalifikační směrnice. Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

⁹² Rozsudek Soudního dvora EU, C-163/17, bod 53.

Otázku, zda byl žadatel na útěku, SDEU okomentoval v tom smyslu, že je nutné, aby tak osoba na útěku činila záměrně a vědomě, ale především z hlediska výkladu jednotlivých ustanovení, i přestože není tento pojem definován, měl by být vykládán všemi členskými státy jednotně a to s ohledem na souvislosti a účel této právní úpravy. Ve své odpovědi pak Soudní dvůr EU uvedl, že německé orgány, které ve věci rozhodovaly, se skutečně mohly domnívat, že se tento cizinec snaží řešení věci a jeho přemístění vyhnout.⁹³ Tím dává SDEU i obecnou odpověď na způsob výkladu jiných nedefinovaných pojmů, tedy opět s přihlédnutím k jednotnosti. I přes uvedenou zásadu vzájemné důvěry SDEU nevyvrátil skutečnost, že v některých případech je možné se domnívat, že realita naplňování všech společných cílů a dodržování právních předpisů může narážet na problémy, a že by v případě žadatelů o azyl mohlo dojít k ohrožení základních lidských práv.⁹⁴

Pokud tedy členský stát, který se zabývá posuzováním otázky, který stát je ve věci rozhodování o oprávněnosti žádosti o azyl příslušný, zjistí, že by mohlo dojít byť jen k domněnce, že bude porušen čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III, přemístění žadatele by provést neměl.⁹⁵ Podobně jako v předchozím případě musí však být i zde současně splněn předpoklad, že domněnka odkazující na systémové nedostatky v azylovém řízení musí být založena na závažných důvodech,⁹⁶ kdy *„nedostatky musí dosahovat obzvláště vysoké míry závažnosti“* s ohledem na posouzení celého skutkové stavu případu, tedy i kdy by mohlo dojít k tomu, *„že se osoba, která je zcela závislá na veřejné podpoře, v důsledku nezájmu orgánů členského státu nezávisle na své vůli a osobní volbě ocitne v situaci silné materiální deprivace, v níž by nemohla uspokojovat své nejzákladnější potřeby, jako je zejména potřeba se najíst, umýt a ubytovat, a kterou by bylo poškozováno její tělesné či duševní zdraví nebo v důsledku které se ocitne v zanedbaném stavu, jenž je v rozporu s lidskou důstojností.“*⁹⁷

V tomto případě, při posuzování, zda mohl být tento žadatel o azyl přemístěn, bylo potvrzeno, že by reálně mohlo dojít ke zhoršení životních podmínek a bylo založeno jisté riziko zacházení v rozporu s čl. 4 LZPEU, ale tato skutečnost nezakládala nutnou míru závažnosti.⁹⁸ Tak ani systémové nedostatky, byť jsou prokazatelné, vždy nepředstavují důvod k rozhodnutí o nemožnosti přemístit žadatele do příslušného státu.

S bezpečností ve státech, kam má být neúspěšný žadatel navrácen souvisí i další případ, ale riziku ohrožení žadatele se věnuje v jiných souvislostech.

⁹³ Rozsudek Soudního dvora EU, C-163/17, body 50-62.

⁹⁴ Tamtéž, bod 83

⁹⁵ Tamtéž, bod 86, 87.

⁹⁶ Čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. Úř. věst. L 180/31, 29. června 2013.

⁹⁷ Rozsudek Soudního dvora EU, C-163/17, bod 91, 92.

⁹⁸ Rozsudek Soudního dvora EU, C-163/17, bod 96.

2. 4. Posuzování bezpečné třetí země

Věc C-695/15⁹⁹ se týká občana Pákistánu, který bez nutných povolení vstoupil ze Srbska do Maďarska, kde podal žádost o azyl. Řízení, ale příslušný úřad zastavil, z důvodu domněnky, že žádost byla podle procedurální směrnice vzata zpět. Důvodem bylo to, že žadatel ze stanoveného místa pobytu odešel (21). Následně byl zadržen v České republice při pokusu dostat se do Rakouska. Česká republika požádala Maďarsko o zpět vzetí cizince, čemuž bylo vyhověno, ale patrně nebyla informována o podrobnostech maďarské právní úpravy, kde v případě, že by příslušný orgán vyhodnotil žádost jako nepřipustnou, hrozilo vyhoštění cizince zpět do Srbska. Kdy Republika Srbsko byla dle Maďarska uvedena jako bezpečná třetí země (22-23).¹⁰⁰

Cizinec dále v Maďarsku podal druhou žádost o mezinárodní ochranu. Ta však byla shledána nepřipustnou, neboť z uvedených informací nevyplývalo, že by Srbsko byla pro tohoto žadatele zemí, kde by mu hrozilo jím tvrzené nebezpečí (24-26). Naopak rozhodující Úřad pro přistěhovalectví a státní občanství, došel k názoru, že Srbsko bylo uvedeno na seznam bezpečných třetích zemí podle maďarského vládního nařízení, a že cizinec dostatečně neprokázal pro něj představující hrozbu na srbském území (27). Soud pro správní a pracovněprávní věci v Debrecínu řízení přerušil a obrátil se na SDEU s předběžnými otázkami, které se týkaly zejména zemí, jež by měly tuto věc rozhodovat.¹⁰¹

Pro případ této práce je však zajímavé především samotné posuzování státu, který by měl ve věci rozhodovat, ani ne tak z hlediska nařízení Dublin III a procedurální směrnice, jako spíše z pohledu bezpečnostního rizika pro žadatele. A zodpovězení otázky, zda žadatel o azyl splňuje podmínky pro udělení azylu. Kritériem je zhodnocení, zda stát odkud žadatel přišel je bezpečnou zemí, kde mu nehrozí důvodné nebezpečí, kvůli kterému by mohl získat oprávnění užívat mezinárodní ochrany. Jak tedy posoudit, zda cizincem namítané nebezpečí ohrožení v dané zemi je dostatečné pro získání statutu azylanta? To co je podstatné, je vymezení pojmu bezpečné třetí země, který byl použitý pro posuzování tohoto případu. Za tyto země, jsou podle článku 38 odst. 1 procedurální směrnice považovány země, které splňují zde uvedená kritéria.¹⁰² Tato ustanovení mají vliv na to, zda se státy příslušné k posouzení žádosti,

⁹⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. března 2016, Shiraz Baig Mirza vs. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, C-695/15. Dostupné na <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=175167&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3501634>>.

¹⁰⁰ Tamtéž.

¹⁰¹ Tamtéž.

¹⁰² Čl. 38 odst. 1 procedurální směrnice. Úř. věst. L 180/17, 29. června 2013.

nerozhodnou věc označit za nepřijatelnou, a to právě z důvodu, že žadatel neprokázal skutečnost, že je tato země pro něj skutečně nebezpečná.¹⁰³

Podle čl. 3 nařízení Dublin III státům i přes společnou úpravu zůstává právo rozhodovat o vrácení žadatele do bezpečné třetí země, podle procedurální směrnice.¹⁰⁴ Rozhodnutí o zařazení státu mezi bezpečné třetí země a stanovení pravidel v posuzování použití tohoto pojmu je věcí každého členského státu zvlášť. Co se týká informační povinnosti o zařazení státu mezi tyto země, je tato stanovena jen vůči Komisi, nikoli vůči členským státům vzájemně.¹⁰⁵ Zařazení Srbska na maďarský seznam bezpečných třetích zemí, bylo v souladu s maďarským právem, a tak tento stát přistoupil k vyhoštění. Problém ovšem spočíval v tom, že maďarská právní úprava v rozporu se smyslem samotného ustanovení definovala mezi třetími bezpečnými zeměmi mj. všechny členské státy EU, a zejména i Srbsko, které v té době, bylo UNHCR označeno za zemi, která má výrazné systémové nedostatky v azylovém řízení¹⁰⁶ a docházelo zde i k nevyhovujícímu jednání ze strany státních orgánů vůči imigrantům.¹⁰⁷

V případě, že členský stát ve svém seznamu označí třetí zemi za bezpečnou, se mu otevírá možnost se věcí nezabývat a označit ji za nepřijatelnou podle čl. 33 odst. 2 c) procedurální směrnice.¹⁰⁸ Pro žadatele to ovšem představuje překážku, kdy vyvrátit domněnku, že je pro něj určitá země nebezpečná, by se mu mělo podařit v průběhu rozhovoru podle čl. 34 procedurální směrnice a později až v souvislosti s opravným prostředkem. Podle čl. 46 odst. 1 a) ii) a odst. 3 procedurální směrnice, který stanovuje právo na účinný opravný prostředek a určuje, že věc má být vždy posouzena ex nunc ze skutkové i právní stránky, i s ohledem ustanovení kvalifikační směrnice.¹⁰⁹

Podle rozsudku Soudního dvora EU Maďarsku příslušelo o věci rozhodovat a skutečnost, že Česká republika nebyla seznámena s jeho vnitrostátní azylovou úpravou, nemělo na stanovení příslušnosti státu řešit věc žadatele o azyl vliv.¹¹⁰ Na co je však v tomto případě zajímavé poukázat je skutečnost, že maďarská právní úprava sama vykazovala určité

¹⁰³ Čl. 33 odst. 2 tamtéž. Úř. věst. L 180/17, 29. června 2013.

¹⁰⁴ Čl. 3 nařízení Dublin III. Úř. věst. L 180/31, 29. června 2013.

¹⁰⁵ Čl. 38 odst. 2, 5, 7 a čl. 39 odst. 4, 5, 7 procedurální směrnice. Úř. věst. L 180/17, 29. června 2013.

¹⁰⁶ VĚTROVSKÝ, J. Dublinský systém a hodnocení systémových nedostatků v azylovém řízení: případ Maďarska. In JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. *Aktuální právní problém azylového a cizineckého práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer, 2018. s. 314-316.

¹⁰⁷ Europe's Borderlands Violations against refugees and migrants in Macedonia, Serbia and Hungary. [online]. amnesty.org. [cit. 20. května 2019]. Dostupné na

<<https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR7015792015ENGLISH.PDF>>.

¹⁰⁸ Čl. 33 odst. 2 c) procedurální směrnice. Úř. věst. L 180/17, 29. června 2013.

¹⁰⁹ Čl. 34 a čl. 46 odst. 1 a) ii) a odst. 3 tamtéž.

¹¹⁰ Rozsudek Soudního dvora EU C-695/15.

nesrovnalosti s evropským právem. Mimo uvedený nesoulad ustanovení procedurální směrnice s maďarským vládním nařízením o bezpečných třetích zemích, se o Maďarsku dalo hovořit rovněž v souvislosti se systémovými nedostatky. Kdy například uvedená lhůta pro podání opravného prostředku proti rozhodnutí o nepřijetí žádosti o mezinárodní ochranu, byla stanovena na 7 dní, což nelze považovat za dobu, která by byla schopna naplnit ustanovení o účinnosti takového prostředku.¹¹¹ Stejně tak by mohlo být namítáno, že je Maďarsko vůči žadatelům o azyl příliš přísné například i z toho důvodu, že došlo k omezení určitých možností sociálního zabezpečení vůči těmto osobám.¹¹²

Z uvedených důvodů vyplývá úvaha k zamyšlení, která odkazuje na dříve uvedenou skutečnost, že členské státy vzájemně předpokládají, že dodržují všechna práva plynoucí jim ze společných smluv a důvěřují si. Doporučenou odpovědí by mohlo být, to, že by se státy měly snažit dodržovat ustanovení směrnice o průběžném a důsledném sledování dění a informování se o nových skutečnostech v členských státech, a to v souvislosti s případným přemístěním žadatelů o azyl.¹¹³

2. 5. Vyloučení nároku na mezinárodní ochranu

Nejvyšší správní soud České republiky se obrátil na Soudní dvůr Evropské unie s předběžnou otázkou ve věci C-391/16.¹¹⁴ Dotazoval se na platnost čl. 14 odst. 4 a 6 uvedené směrnice s ohledem na možný rozpor s čl. 18 Listiny základních práv Evropské unie, čl. 78 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie a s obecnými zásadami práva Evropské unie podle čl. 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii. V tomto případě soud rozhodl o spojení případů, a to konkrétně s věcmi C-77/17 a C-78/17.¹¹⁵

V českém případě bylo podstatou věci rozhodnutí ministerstva vnitra o udělení azylu cizinci z Čechenska kvůli jeho obavě z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má. Úřad se však poté rozhodl udělený azyl odebrat s odůvodněním hrozby

¹¹¹ VĚTROVSKÝ, J. Dublinský systém a hodnocení systémových nedostatků v azylovém řízení: případ Maďarska. In JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. *Aktuální právní problém azylového a cizineckého práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer, 2018. s. 314-316. Ve spojení s čl. 46 odst. 1 procedurální směrnice. Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

¹¹² VĚTROVSKÝ, J. Dublinský systém a hodnocení... tamtéž.

¹¹³ Čl. 4 odst. 3 kvalifikační směrnice. Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

¹¹⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. května 2019, M vs. Ministerstvo vnitra; X. a X. vs. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Spojené věci C-391/16, C-77/17 a C-78/17). Dostupné na <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=214042&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3500231>>.

¹¹⁵ Tamtéž.

pro bezpečnost státu, když zjistil, že tento cizinec před udělením azylu spáchal trestný čin a po udělení ochrany tohoto typu byl odsouzen k odnětí svobody za zvlášť závažný zločin. Jeho žaloba proti rozhodnutí o odebrání azylu byla Městským soudem v Praze zamítnuta. Následně v průběhu rozhodování o kasační stížnosti po přerušení řízení, vznesl Nejvyšší správní předběžné otázky k SDEU (43-44).¹¹⁶

Případy z Belgie se rovněž týkaly cizinců, kteří před žádostí o udělení azylu spáchali závažný trestný čin, a protože tak představovali nebezpečí pro společnost, ochrana jim udělena nebyla. Jako důvod pro ni uvedl jeden z nich obavy z pronásledování v souvislosti s vazbami rodiny na bývalý politický režim v zemi původu¹¹⁷ a druhý pronásledování, tak jak jej uvedl ve své výpovědi bez bližší specifikace.¹¹⁸ Belgická rada pro spornou cizineckou agendu se obrátila na SDEU s otázkou, zda článek čl. 14 odst. 4 a odst. 5 kvalifikační směrnice nerozšiřují vylučující důvody pro přiznání postavení uprchlíka podle Ženevské úmluvy, a dále, zda je tento článek v souladu s čl. 18 LZPEU a čl. 78 odst. 1 SFEU.¹¹⁹

Zásadní je v tomto případě zjistit, zda na žadatele o azyl, kteří se dopustili spáchání trestných činů, dopadá definice uprchlíka podle kvalifikační směrnice¹²⁰ v souvislosti s vymezením uprchlíka podle Ženevské úmluvy¹²¹, respektive zda může být na tyto žadatele uplatněna vylučující klauzule, která určitým osobám odpírá právo získat mezinárodní ochranu.¹²² Dále je s ohledem na položené otázky ze strany členských států třeba vyřešit otázku pravomoci SDEU o těchto věcech rozhodovat.

Na případech lze vidět, že je třeba se zabývat srovnáním úpravy na úrovni práva mezinárodního a evropského, ale také je potřeba vnímat věc z pohledu žadatelů samotných, z pohledu jejich prohlašovaných obav z pronásledování v souvislosti se základními právy náležejícími všem osobám, bez ohledu na to, zda se dopustily trestného jednání. Vyplývá tak jisté poměrování práv, ve smyslu, je zásadní ochrana základních práv nebo strpění rizika ohrožení bezpečnosti či společnosti? Není vyloučení uvedené ve směrnice v rozporu se základními právy a zásadami na nichž je Evropská unie založena? V tomto případě je hodnotícím kritériem nezákonné jednání žadatele o azyl.

Ve své odpovědi Soudní Dvůr EU uvedl, že je oprávněn se k věci vyjádřit, a to s odůvodněním založeném na čl. 19 odst. 3 b) SEU a čl. 267 1 odst. b) SFEU. Především

¹¹⁶ Rozsudek Soudního dvora EU ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17.

¹¹⁷ K věci 77/17, rozsudek ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17, bod 54.

¹¹⁸ K věci 78/17 tamtéž, bod 63.

¹¹⁹ Tamtéž, bod 61 a 65.

¹²⁰ Čl. 2 d) kvalifikační směrnice. Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

¹²¹ Čl. 1 A Ženevské úmluvy. *Úmluva o právním postavení uprchlíků*. [online]. osn.cz. Dostupné na <<https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/uprchlici.pdf>>.

¹²² Čl. 1 F úmluvy o právním postavení uprchlíků a čl. 12 kvalifikační směrnice.

kvůli článku 18 LZPEU, který zaručuje právo azylu, založené na dodržování Ženevské úmluvy včetně protokolů a unijních smluv.¹²³ Členské státy Evropské unie jsou oprávněny rozhodovat o tom, koho přijmou na své území, komu udělí postavení uprchlíka. Jak právo evropské unie, tak mezinárodní právo myslí na situace, kdy existuje vážné podezření, že se žadatel o azyl dopustil závažného trestného jednání. U všech členských států se předpokládá, že budou dodržovat ustanovení všech mezinárodních smluv, jimiž jsou vázány, mezi nimi i Ženevskou úmluvou. Ani ustanovení kvalifikační směrnice by tak - i s ohledem na úvodní body směrnice o souladu těchto smluv - nemělo být s úmluvou v rozporu, a to ani s jejím článkem 1F, který vymezuje taxativní výčet osob, na něž se ustanovení této úmluvy nevztahují. Ovšem neměl by být porušen rovněž čl. 42 této úmluvy, který vylučuje, aby státy udělaly v souvislosti s aplikací výjimku. Přesto je státům zachována možnost posuzovat věc individuálně a rozhodnout o tom, na koho rozsah článku 1F spadá.¹²⁴

Postavení uprchlíka může být cizinci přiznáno, pokud naplní podmínky pro přiznání stanovené kvalifikační směrnicí, naopak postavení uprchlíka vylučuje směrnice v čl. 12 a čl. 14. V případě, že příslušný orgán zjistí, že došlo k jednání uvedenému v čl. 14, může rozhodnout, že cizinci postavení uprchlíka odejme, nepřizná nebo zamítne prodloužit platnost postavení.¹²⁵ Cizinec, který se dopustí zde uvedeného jednání, nemá nárok na získání mezinárodní ochrany, není mu přiznán status uprchlíka, přitom ale není vyloučeno, že stále může být uprchlíkem s ohledem na definici uprchlíka podle Ženevské úmluvy. A zůstávají mu některá práva zde uvedená.¹²⁶ Nemůže ovšem již požívat práv zaručených kvalifikační, přijímací ani procedurální směrnicí.

V dané věci je jednak důležité posuzování hodnotícího kritéria, komu náleží status uprchlíka, tak i rozlišení důvodů pro nepřiznání takového postavení ve spojitosti s důvody pro vyhoštění. Definice uprchlíka podle čl. 2 d) kvalifikační směrnice, je z hlediska uvedených podmínek, které musí tyto osoby splňovat, shodná s čl. 1A Ženevské úmluvy. I zde se však řešil systematický výklad „*mít postavení uprchlíka*“ a „*být uprchlíkem*“, bylo zjištěno, že z obsahového hlediska tu není rozdíl, v případě, že jsou naplněny hmotně právní podmínky pro tento status. Problémy mohou nastat až s výkladem jednotlivých jazykových verzí členských států.¹²⁷ Pro možnost navrácení cizince, není potřeba, aby byl uprchlíkem

¹²³ Rozsudek Soudního dvora EU ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17, bod 71-75.

¹²⁴ JANKŮ, L. *Vylučující klauzule dle čl. 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků: možnosti a podmínky její aplikace vůči osobám podezřelým z terorismu*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. s. 62.

¹²⁵ Čl. 12 a čl. 14 kvalifikační směrnice. Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

¹²⁶ Čl. 14 odst. 6. kvalifikační směrnice. Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

¹²⁷ Rozsudek Soudního dvora EU ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17, body 84- 89.

deklaratorně uznán. Takové uznání má význam z důvodu možnosti získat oprávnění podle kvalifikační směrnice, která pokrývají širší oblast než oprávnění podle Ženevské úmluvy.¹²⁸

Dále je potřeba rozlišovat mezi důvody pro nepřiznání či odejmutí postavení uprchlíka a důvody pro vyhoštění uprchlíka. Mělo by se jednat o dvě rozdílné věci, ovšem podle Nejvyššího správního soudu České republiky, je možné vykládat ustanovení čl. 14 odst. 5 kvalifikační směrnice tak, že dává vzniknout novému důvodu pro odnětí, ukončení platnosti či neprodloužení platnosti postavení uprchlíka, když uvádí důvod ohrožení bezpečnosti odpovídající důvodu vyhoštění podle čl. 32 a 33 Ženevské úmluvy, shodně s čl. 21 odst. 2 uvedené směrnice.¹²⁹ Unijní úpravu čl. 14 odst. 4 a 5 kvalifikační směrnice je však třeba vykládat s ohledem na možnou hrozbu porušení dodržování čl. 4 a čl. 19 odst. 2 LZPEU v případě, že by došlo k vyhoštění na základě čl. 33 odst. 2 ženevské úmluvy. Čl. 21 odst. 1 kvalifikační směrnice pak poskytuje těmto osobám vyšší míru ochrany, v tom smyslu, že osoby zde uvedené navraceny být nemohou, a to právě v těch případech, kdy by mohlo dojít k porušení uvedených lidsko-právních ustanovení.¹³⁰

Tyto osoby mohou na území členských států v případě, že o to požádají, získat postavení trpěné osoby podle podmínek jednotlivých členských států¹³¹, které však nadále náleží práva uvedená v čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice.¹³² SDEU ve svém rozhodnutí uvedl, že ustanovení článku 14 kvalifikační směrnice nezasahuje do platnosti uvedených článků SFEU ani Charty základních práv EU.¹³³

Poslední dva případy nabízejí jisté srovnání. Cizinci žádajícímu o mezinárodní ochranu, jemuž formálně nebyl udělen status uprchlíka, protože jednání, kterého se dopustil, tuto možnost vylučuje, je nadále zaručena minimální úroveň ochrany práv, podle čl. 14 odst. 6. Navíc mu může být zachována i možnost být strpěn na území členského státu, v případě, že existuje hrozba ohrožení lidských práv při jeho návratu do země původu nebo země posledního pobytu. Naproti tomu cizinec, žadatel o mezinárodní ochranu, který dostatečně neprokáže důvěryhodnost svých tvrzení, že v tzv. bezpečné třetí zemi mu hrozí pronásledování nebo vážná újma, může být navrácen, již ze samotného důvodu ustanovení o bezpečných třetích zemích.¹³⁴

¹²⁸ Například články 23, 26, 32 aj. kvalifikační směrnice. Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

¹²⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17, body 58 a 93.

¹³⁰ Tamtéž, body 49, 94-96.

¹³¹ Například čl. 78 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

¹³² Čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice. Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

¹³³ Rozsudek Soudního dvora EU ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17.

¹³⁴ Čl. 38 procedurální směrnice. Úř. věst. L 180/17, 29. června 2013.

Zatímco v prvním případě může cizinec požívat minimálních základních práv podle Ženevské úmluvy. Ve druhém případě může žádost o mezinárodní ochranu automaticky spadnout do kategorie nepřipustných, a cizinec se dostane do pozice ilegálně pobývajícího migranta, kterému byť stále může hrozit uvedené nebezpečí, bude vyhoštěn, jen proto, že uvedl málo přesvědčivé důvody pro vyloučení použitého ustanovení.¹³⁵

2. 6. Dílčí závěr

Za zásadní hodnotící kritérium je třeba považovat důvěryhodnost tvrzení, a posuzování státu, kam má být žadatel o azyl navrácen nebo přemístěn z hlediska možného rizika ohrožení jeho života a lidské důstojnosti. K větší efektivitě a z důvodu vyloučení rizika nesprávného posouzení věci, by mohla přispět jednotně stanovená pravidla, jak věrohodnost tvrzení dokazovat. A mělo by být důsledně prosazováno ustanovení o prokazování podmínek, opravňujících žadatele k přiznání nároku na postavení uprchlíka či nároku na doplňkovou ochranu ve státě, který žadatel uvádí jako původce pronásledování nebo vážné újmy, kdy zkoumání všech podstatných okolností má být i na členském státu, který věc posuzuje.

Soudní dvůr Evropské unie ve svých odpovědích na předběžné otázky určil hranici, jež členské státy nesmějí překročit v případě, kdy hodnotí žádost o mezinárodní ochranu. Tímto limitem je možné porušení čl. 4 LZPEU, které nesmí nastat. Současně je toto ustanovení i mírou vážné újmy při posuzování naplnění podmínek pro přiznání nároku na získání doplňkové ochrany a rozhodujícím kritériem, kterým se posuzují i podmínky, jímž by mohl přemístěný žadatel čelit, a které by tak mohly představovat důvod pro jeho nenavrácení. Uvedený článek je limitujícím ustanovením, také v případě, kdy by žadatel, který je vyloučen z možnosti získat nárok na přiznání postavení uprchlíka hrozilo vyhoštění podle Ženevské úmluvy.

Ačkoli v azylové oblasti existují jednotně stanovená pravidla a státy jsou povinny provést úpravu ve vnitrostátním právu, pořád mají právo, také s ohledem na zásadu subsidiarity, upravit podrobnosti v těch oblastech azylu, které evropským právem nejsou pokryty. Hodnocení kritérií s ohledem na uvedený článek Charty tak může být problematické v tom smyslu, že státy jsou oprávněny věc posuzovat individuálně a zůstává jim zachováno právo vyložit vymezení rozsahu souvisejících ustanovení podle svého uvážení. Pak lze tvrdit, že pro všechny žadatele nemusejí být hodnotící kritéria rozhodná pro přijetí či nepřijetí jejich žádostí, zcela stejná.

¹³⁵ Čl. 33 odst. 2 c), čl. 34 tamtéž.

Podobně je to s bezpečnými třetími zeměmi, které určují sami státy, byť podle společných pravidel. Vzhledem k tomu, že seznamy takových zemí nemají všechny členské státy stejné, mohou nastat situace, kdy jeden stát vyhodnotí situaci v jiné zemi tak, že je schopná naplnit jednotné podmínky, které předpokládají zařazení na takový seznam, jiný stát byť třeba z politických důvodů, usoudí, že třetí země takové podmínky nesplňuje a na svůj seznam ji neuvede, nebo seznam nevytvoří vůbec. To, co má sloužit jako ochranný prostředek proti zneužívání azylového systému¹³⁶, může představovat problém pro samotné žadatele, kdy je na ně přeneseno dokazování důvodů, proč je právě tato země, pro ně nebezpečná.

Navíc posuzování hodnotících kritérií a ustanovení společných právních předpisů může vést až k situaci, kdy žadatel, který předtím pobýval v bezpečné třetí zemi, jemuž se přesvědčivě nepodaří dokázat důvody, že mu v této zemi hrozí nebezpečí, i když to tak skutečně je, se může ocitnout v horším právním postavení, kdy může být navrácen zpět. Zatímco žadatel, ale současně i pachatel trestného jednání, jehož nárok na přiznání postavení uprchlíka je vyloučen, a to z důvodu, že jeho země původu nebo předchozího pobytu, naplňuje důvody, pro něž tam tento cizinec nesmí být navrácen, aby nedošlo k porušení principu non refoulement, může na území členského státu zůstat.

¹³⁶ HONUSKOVÁ, V. ŠTURMA, P. (eds.). *Teorie praxe a azylu uprchlictví*. 2. doplň. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2012. s. 101.

3. Oblast azylu a vyhoštění v judikatuře Nejvyššího správního soudu České republiky

Česká republika implementovala evropské směrnice, které se týkají oblasti azylu, zejména v zákoně o azylu.¹³⁷ Na rozdíl od evropské úpravy, se s žádostí o udělení mezinárodní ochrany a přiznání nároku na postavení uprchlíka, spojuje jeden právní předpis, kde je upravena jak otázka hmotně právní, tak procesně právní. Podpůrně je pak použito vybraných ustanovení správního řádu.¹³⁸ Příslušným orgánem k rozhodování o věcech mezinárodní ochrany je ministerstvo vnitra, proti jehož rozhodnutí se žadatelé o azyl mohou bránit prostřednictvím žaloby podané ke krajskému soudu. Nejvyšší správní soud (dále také NSS) rozhoduje až v případě kasační stížnosti, kdy s ohledem na rozhodování o mezinárodní ochraně, důsledně posuzuje její přijatelnost, kde je zásadní, aby věc přesahovala individuální význam, musí mít vliv na samotné právní otázky i v jiných podobných případech.¹³⁹

Vzhledem k tomu, že je to tedy Nejvyšší správní soud, jako hlavní orgán, který by měl podat sjednocující stanovisko v nejasných věcech spojených s mezinárodní ochranou, bude následující text věnovaný jeho judikatuře, týkající se hodnotících kritérií při posuzování žádostí o azyl. Ať už NSS ve svém rozsudku vydal zamítavé stanovisko nebo stížnost přijal a rozhodl o vrácení žádosti zpět k posouzení příslušnému orgánu, v mnoha případech se vyjádřil i k nedostatečnému zhodnocení všech žalobních důvodů stěžovatele ze strany rozhodujících orgánů a tím vymezil i jednotný postoj, jak k věci přistupovat v podobných případech.¹⁴⁰

3. 1. Hodnotící kritéria pro přijetí žádostí o mezinárodní ochranu

Pronásledování i hrozba vážné újmy jsou stanoveny jako jedny ze základních předpokladů rozhodujících o úspěchu přijetí žádosti o mezinárodní ochranu rovněž v českém azylovém právu.¹⁴¹ Definice obou pojmů je přesněji vymezena v § 2 odst. 2 až 7 a § 14a odst. 2 zákona o azylu.¹⁴² Pokud jde o naplnění definičních znaků, pak Nejvyšší správní soud shodně s kvalifikační směrnicí zastává názor nutného individuálního posouzení žadatelovi

¹³⁷ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS. Dostupné na <www.nssoud.cz>.

¹⁴⁰ Zkoumané případy NSS z oblasti azylu. Dostupné ve vyhledávacím formuláři na <<http://www.nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch&pageSource=0>>.

¹⁴¹ § 12 a § 14a zákona o azylu.

¹⁴² Tamtéž.

osobní situace a postavení při zkoumání důvodnosti nároku na azyl.¹⁴³ K otázce tvrzení žadatele, která odůvodňují nárok na získání mezinárodní ochrany, Nejvyšší správní soud konstatoval, že příslušný orgán musí takové tvrzení respektovat, jestliže byly splněny podmínky uvedené směrnice.¹⁴⁴ Na druhou stranu je nutné vzít v úvahu i obecné hodnotící zprávy o situaci v této zemi a zacházení v určitých zařízeních, které vypovídají o možné hrozbě nelidského zacházení či mučení v jiném státě, i když se nejedná o informace přímo související s cizincem jako žadatelem o mezinárodní ochranu.¹⁴⁵ Rozhodující je míra rozsahu či pravděpodobnosti v jaké dané nebezpečí žadateli hrozí. Z toho důvodu jsou vymezena dvě zásadní důkazní břemena. V případě pronásledování jsou příslušné orgány, které ve věci rozhodují povinny zohlednit test pravděpodobnosti o pravdivosti žadatelova tvrzení. Pokud se jedná o vážnou újmu, je nutné vzít v úvahu tzv. reálné riziko.¹⁴⁶ Přitom, ale platí, že: „*skutečné nebezpečí vážné újmy není postaveno na požadavku prokázání naprosté jistoty, že v případě stěžovatele k takovému jednání dojde. Ale vždy na určité míře pravděpodobnosti.*“¹⁴⁷ V opačném případě by se mohlo jednat o požadavek, který klade na cizince příliš vysoké nároky.

Otázka, kterou v této souvislosti řešil Nejvyšší správní soud v rámci řízení o kasační stížnosti, se týkala posouzení, zda byli stěžovatelé dostatečně chráněni před původci pronásledování. Ať už se jednalo o pronásledování z důvodu sexuální orientace, náboženství nebo příslušnosti k určité skupině, stejně jako o hrozbu vážné újmy a možné porušení čl. 4 LZPEU v případě, že by byl cizinec ve třetím státě uvězněn, a jiné případy. NSS vyhodnotil věc tak, že tvrzení ohrožení ze strany soukromé osoby může být bráno v potaz, jen za předpokladu, že žadatelům není zajištěna skutečná a účinná ochrana proti takovému jednání ze strany orgánů států. NSS konstatoval, že není možné brát ohled na tvrzenou možnost, že příslušné orgány tuto ochranu nejsou schopny poskytnout, pokud se žadatel na ně ani neobrátil nebo pokud nevyčkal na jejich rozhodnutí.¹⁴⁸ V případě ohrožení ze strany státních orgánů se uplatní povinnost státu, který žádost posuzuje, zjistit všechny potřebné informace,

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2008, č. j. 5 Azs 66/2008-70, č. 1749/2009 Sb., NSS, část IV. b) (ii). Dostupné na <www.nssoud.cz>.

¹⁴⁴ Čl. 4 odst. 5 směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004, shodně se stejným čl. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011.

¹⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 137/2018 – 50, ze dne 23. srpna 2018, bod 5. Dostupné na <www.nssoud.cz>.

¹⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2008, č. j. 5 Azs 66/2008-70, č. 1749/2009 Sb. rozhodnutí NSS, část IV. b) (i). Dostupné na <www.nssoud.cz>.

¹⁴⁷ Tamtéž, bod 8.

¹⁴⁸ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 2 Azs 410/2017, bod 11 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. června 2019, č. j. 3 Azs 176/2018, body 13, 14. Dostupné na <www.nssoud.cz>.

vyhodnotit situaci podle dostupných možností a zpráv a uplatnit uvedené testy pravděpodobnosti či reálného rizika.¹⁴⁹

Podobně jako v případě z druhé kapitoly této práce, se také Nejvyšší správní soud zabýval posuzováním vážné újmy a navrácení žadatele s ohledem na jeho zdravotní stav. Krajský soud jako žalovaný zkoumal potřebné informace týkající se zdravotní péče, kterou by mohl stát, kam měl být žadatel navrácen, poskytnout, ta však byla posouzena jako dostatečná. Přesto NSS vydal rozhodnutí, že s ohledem na konkrétní případ, bylo třeba věnovat pozornost i samotnému dopadu přemístění žadatele do jiného státu s ohledem na jeho aktuální zdraví. Kdy i samotným vycestováním může dojít k nelidskému či ponižujícímu zacházení, které může spočívat právě ve zhoršení zdravotního stavu žadatele, a tedy porušení čl. 3 EÚLP a čl. 4 LZPEU.¹⁵⁰

Důvody, které vylučují nárok na získání mezinárodní ochrany, jako další z hodnotících kritérií, jsou stanoveny v § 15 a § 15a zákona o azylu. Česká republika, tak jako jiné členské státy, rozhoduje o tom, zda žadatel o azyl nepředstavuje bezpečnostní riziko pro stát a pro společnost. Posuzuje, zda jsou naplněny předpoklady pro vyloučení nároku na udělení mezinárodní ochrany z důvodu předchozí trestné činnosti cizince.¹⁵¹ V případě, že příslušný orgán dojde k závěru, že cizinec představuje nebezpečí pro stát, nebo když spáchal zvlášť závažný zločin, mu může být azyl odebrán.¹⁵² K posouzení těchto skutečností je však třeba uvažovat o úpravě podrobností z trestního, válečného, extradičního, humanitárního či veřejného mezinárodního práva. Také proto by pro správné vyhodnocení věci měli příslušné orgány konzultovat otázku možného vyloučení cizince z možnosti získat mezinárodní ochranu, s odborníky ze specializovaných odborů ministerstva vnitra České republiky.¹⁵³ Problematické někdy může být zejména řešení otázky, zda je spáchaný čin nepolitický. Členské státy však v této otázce dospěly ke shodnému názoru, když tento pojem vykládají s ohledem na míru násilí a cíl vůči, kterému je namířeno.¹⁵⁴

Na rozdíl od úpravy v kvalifikační směrnici, český azylový zákon neupravuje ochranu před vycestováním, s výjimkou § 14a. Zde ale spojuje důvod pro udělení doplňkové ochrany

¹⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2008, č. j. 5 Azs 66/2008-70, č. 1749/2009 Sb. NSS, část IV. b) (i) Dostupné na <www.nssoud.cz>

¹⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2019, č. j. 7 Azs 435/2018 – 32, body 23-28. Dostupné na <www.nssoud.cz>.

¹⁵¹ § 15 a § 15a zákona o azylu.

¹⁵² § 17 odst. 1 h), i), j) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵³ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu.*

Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2010. s. 205-207.

¹⁵⁴ Podrobnosti viz. JANKŮ, L. *Vylučující klauzule dle čl. 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků: možnosti a podmínky její aplikace vůči osobám podezřelým z terorismu.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 135-156.

s překážkami pro vycestování, jak byly upraveny v předchozím znění zákona o azylu v § 91¹⁵⁵, kdy cizinci v případě navrácení, hrozí nebezpečí vážné újmy. V této úpravě obsahovalo přímo ustanovení § 15a informaci o tom, že i přes naplnění podmínek § 14a doplňkovou ochranu udělit nelze. S ohledem na srovnání § 14a s § 15a aktuálního znění zákona o azylu, vymezujícího možnost doplňkovou ochranu neudělit, však v současné podobě může vyplynout určitý rozpor. A to v případě žadatele, který spáchal zde uvedené jednání, ale současně mu hrozí navrácení spojené s ohrožením vážnou újmu.¹⁵⁶ K otázce zda dát přednost vylučující klauzuli před ustanovením, které dává přednost důvodům pro udělení doplňkové ochrany, v souvislosti s ohrožením bezpečnosti státu, se vyjádřil NSS v tom smyslu, že je potřeba posuzovat závažnost trestné činnosti podle trestního zákoníku s ohledem na dopad jednání pro společnost, na zájmy a cíle, proti nimž je namířena. Ne každé jednání lze vyhodnotit jako natolik problematické, aby jej bylo možné označit za důvod užití vylučující klauzule.¹⁵⁷

Podobné vymezení jako je v § 14a zákona o azylu vztahující se k navrácení žadatele o mezinárodní ochranu, který uvádí důvod pronásledování, není stanoveno. Jestliže cizinec spáchá trestný čin, který by mohl být důvodem k odnětí azylu, je možné aplikovat vylučující klauzuli § 15 uvedeného zákona, bez možnosti zabývat se principem non refoulement ustanoveném přímo v zákoně. Pro tyto případy, by bylo možné odkázat na přímý účinek evropských směrnic a na skutečnost, že Česká republika dodržuje své mezinárodní závazky, včetně Ženevské úmluvy. Vedle toho, Evropská úmluva o lidských právech výslovně neupravuje výjimky ze zásady non refoulement a poskytuje tím velmi širokou ochranu.

Jako poznámku k hodnotícím kritériím je možné uvést, že česká úprava nepředstavuje zcela přesnou transpozici evropských právních předpisů. Ne vždy je jasné, zda například vynechané slovo bylo záměrem nebo zda jde o nedostatek. Tak například v rámci § 15a odst. 1 d) zákona o azylu je uvedeno vyloučení žadatele z možnosti získat doplňkovou ochranu v případě, že tento cizinec představuje nebezpečí pro stát, nikoli však také pro společnost, jak zmiňuje čl. 17 odst. 1 kvalifikační směrnice.¹⁵⁸ NSS nabízí dva úhly pohledu. Za prvé se může jednat o záměr, kdy v souladu s ustanovením čl. 3 kvalifikační směrnice, byla zvolena příznivější právní úprava ve prospěch žadatele. Za druhé, jestliže došlo

¹⁵⁵ § 91 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve vyhlášeném znění.

¹⁵⁶ § 14a, § 15a zákona o azylu.

¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, č. j. 1 Azs 216/2016-4, 3596/2017 Sb. rozhodnutí NSS. Dostupné na <www.nssoud.cz>.

¹⁵⁸ § 15a odst. 1 d) zákona o azylu; čl. 17 kvalifikační směrnice

k nepřesné transpozici, může se žadatel dovolávat již zmíněného přímého účinku směrnice, a to s ohledem na limit jeho použití, tedy nikoli v neprospěch žadatele.¹⁵⁹

3. 2. Posuzování bezpečné třetí země, seznam bezpečných zemí původu podle České republiky a zásada důvěry vůči členským státům

Česká republika nemá stanovený seznam bezpečných třetích zemí. Vyhláškou č. 68/2019 Sb.¹⁶⁰ však provádí ustanovení zákona o azylu, tím, že stanovuje seznam bezpečných zemí původu jako předpokladu pro zjevnou nedůvodnost žádosti o mezinárodní ochranu v § 16 uvedeného zákona. Paradoxně v § 10a g) tento zákon v ustanovení o nepřípustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany odkazuje na bezpečné třetí země podle České republiky, avšak takový seznam Česká republika nestanovuje.¹⁶¹ Obecnou definici bezpečné třetí země vymezuje § 2 odst. 1 l) zákona o azylu. Kdy státy, na které toto ustanovení dopadá, musí cizinci umožnit získat nárok na postavení uprchlíka, plně respektují Ženevskou úmluvu, dodržují zásadu non refoulement. Cizinci nesmí hrozit vyhoštěním do státu, kde by mohlo dojít k porušení zákazu mučení a nelidského zacházení, nesmí být ohrožen pronásledováním ani vážnou újmou.¹⁶² V tomto pojetí ovšem nelze chápat možné navrácení žadatele do bezpečné třetí země za důvod, který by mohl vést k vyloučení možnosti získat mezinárodní ochranu.¹⁶³

Vzhledem k tomu, že Česká republika nevymezila seznam bezpečných třetích zemí, musí se příslušné orgány podrobně zabývat tím, zda stát, kam má být cizinec navrácen naplňuje uvedené definiční znaky, a není možné, aby bylo rozhodnuto o nepřípustnosti žádosti.¹⁶⁴ Z judikatury NSS vyplývá, že příslušné orgány s ohledem na skutečnost, že oblast azylové politiky patří v rámci Evropské unie ke společným politikám, využívají své pravomoci určité otázky posuzovat v detailech, které evropská úprava nestanovuje. Při posuzování bezpečných třetích zemí by měl být brán ohled na široký okruh informací, které je potřeba zjistit tak, aby bylo možné tvrdit, že příslušný orgán si skutečně opatřil všechny potřebné podklady k případu, že byly provedeny všechny důkazy, které by mohly mít vliv na posouzení

¹⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, č. j. 1 Azs 216/2016-4, 3596/2017 Sb. rozhodnutí NSS. Dostupné na <www.nssoud.cz>.

¹⁶⁰ Vyhláška č. 68/2019 Sb., ze dne 4. března 2019, kterou se mění vyhláška č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců

¹⁶¹ Vyhláška 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶² § 2 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶³ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu.*

Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2010. s. 12-15.

¹⁶⁴ § 10a odst. 1 f) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

hrozícího či tvrzeného nebezpečí ať už jde o posuzování situace ve třetí zemi nebo v jiném členském státě.¹⁶⁵

Rovněž v případě prokázání, že cizinec pochází ze země, která je zařazena na seznam bezpečných zemí původu, se jedná o důvod vedoucí k zamítnutí možnosti získat nárok na mezinárodní ochranu. Přitom ani zde nemůže být jisté, jestli cizinci reálně nehrozí možné pronásledování, nebo zda jsou mu příslušné orgány v tomto státě schopny zajistit potřebnou ochranu. V této souvislosti se nabízí otázka, jaký je tedy význam uveřejněných seznamů, jestliže zákon o azylu podobně jako pojem bezpečných třetích zemí definuje také bezpečné země původu, kdy vymezené seznamy nemusí zahrnovat všechny země, které splňují obsah definice.

Podle Evropské komise mají společné seznamy takových bezpečných zemí význam pro celkové rychlejší vyřízení žádostí a větší efektivitu řízení, měly by zabránit zneužívání azylového systému. Pro žadatele však mohou představovat určité omezení, neboť je především na ně přeneseno dokazování tvrzení, že v jejich případě, zemi případného návratu nelze považovat za bezpečnou. Věc je tak postavena na předpokládané důvěře, že uvedené země v rámci seznamu jsou schopny dostát požadavkům mezinárodního práva v oblasti lidských práv. Jako problematická se navíc může jevit i skutečnost, že se členské státy neshodnou na tom, které státy na společný seznam zařadit, a tak mají dosud státy rozdílné seznamy.¹⁶⁶ Česká republika rozšířila seznam bezpečných zemí původu, a to zejména o ty, které se potýkají s ekonomickými problémy a odkud pochází velký počet příchozích migrantů.¹⁶⁷

V této souvislosti je třeba doplnit, že ani samotné členské státy unie, nelze vždy samozřejmě považovat za země, které jsou schopny zaručit podmínky odpovídající řádnému vyhodnocení žádostí o mezinárodní ochranu, případně zajistit žadatelům o azyl náležité podmínky podle právních předpisů. Také tyto státy mohou vykazovat systémové nedostatky právní úpravy azylu a její realizace. Další nevyjasněnou otázkou je sama skutečnost z jakých informací mají členské státy vycházet při posuzování azylových podmínek v jiných zemích.

¹⁶⁵ § 77 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; § 52 zákona č. 500/2004 Sb, správní řád; §23c c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, vše ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁶ Evropský seznam „bezpečných zemí původu“. [online]. ec.europa.eu. [cit. 20. června 2019]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_cs.pdf>.

¹⁶⁷ Vnitro rozšiřuje seznam bezpečných zemí, azyl nedostanou automaticky Ukrajinci ani Maghrebané. [online]. ceska-justice.cz, 7. prosince 2018. [cit. 20. června 2019]. Dostupné na <<https://www.ceska-justice.cz/2018/12/vnitro-rozsiruje-seznam-bezpecnych-zemi-azyl-nedostanou-automaticky-ukrajinci-maghrebane/>>.

Tak jako Soudní dvůr Evropské unie i příslušné orgány České republiky, včetně Nejvyššího správního soudu se setkaly s případy, které se týkaly situace v Maďarsku v souvislosti s možným návratem neúspěšných žadatelů o azyl do této země. V těchto případech se NSS zabýval rozhodnutím krajských soudů, které vycházely z tvrzení, že Maďarsko, nelze z pohledu azylu vnímat jako problematickou zemi, neboť se jedná o členský stát Evropské unie. V opačném případě by již dříve sama Evropská unie označila Maďarsko za stát, ve kterém může být ohroženo postavení žadatelů o azyl s ohledem na lidská práva.¹⁶⁸

Krajské soudy se v několika případech vyjádřily tak, že pokud tomu tak dosud není, je možné žadatele do této země přemístit, aby zde mohlo být provedeno azylové řízení. Stěžovatelé však takový postoj odmítli a uváděli skutečnosti, které by takový postup mohly vyloučit. Jejich odůvodnění odkazovala na hodnotící zprávy UNHCR a jiných mezinárodních organizací, které se zabývaly situací v tomto státě a označily ji za nevyhovující, co se týká oblasti azylu a rozhodování o mezinárodní ochraně. Nejvyšší správní soud v těchto případech, rozhodl o zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání, když se vyjádřil k nedostatečnému odůvodnění krajských soudů. Ty neposoudily věc s ohledem na individuální přístup a vycházely jen z jednoho tvrzení, o členství Maďarska v Evropské unii a samozřejmé důvěry států vůči sobě navzájem v oblasti dodržování sjednaných lidsko-právních ustanovení společných smluv.¹⁶⁹

Nejvyšší správní soud ve věci možného přemístění žadatele do jiných států v souvislosti s řízením o udělení mezinárodní ochrany konstatoval, že závažné systémové nedostatky azylového řízení či podmínky přijetí mohou být důvodem pro nepřemístění žadatele o azyl, a to i v rámci společného azylového systému, pokud by mohlo hrozit rozporné zacházení s článkem 4 Charty základních práv EU, podobně tak s čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv, tak jak se k nim vyjádřila judikatura Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva.¹⁷⁰

3. 3. Dílčí závěr

Naplnění definičních znaků pronásledování a vážné újmy lze označit za výchozí bod pro posuzování žádostí o mezinárodní ochranu. K prokázání důvěryhodnosti tvrzení

¹⁶⁸ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2016, č. j. 5 Azs 195/2016; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2018, č. j. 3 Azs 128/2016 - 45; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. ledna 2017, č. j. 1 Azs 245/2016 – 30. Dostupné na <www.nssoud.cz>.

¹⁶⁹ Tamtéž.

¹⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2016, č. j. 5 Azs 195/2016, odůvodnění III. Dostupné na <www.nssoud.cz>.

vychází česká právní úprava z testu pravděpodobnosti a reálného rizika. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu jsou příslušné orgány povinny rozhodovat na základě individuálního přístupu, brát v úvahu všechny aktuální a relevantní informace, které mohou mít vliv na posouzení konkrétní věci. O možné hrozbě vážné újmy žadatele mohou orgány rozhodovat jen v případě, že cizinci stát odkud přichází, není schopen zajistit potřebnou ochranu před jednáním soukromých osob jako původci pronásledování či vážné újmy. Pokud by měl být původcem takového jednání samotný stát, je nutné vzít v úvahu situaci v dané zemi a zjistit míru hrozícího ohrožení žadatele v případě jeho návratu, a to bez ohledu na to, zda se jedná o třetí stát či o členský stát Evropské unie.

Ačkoli se v rámci členství v Evropské unie uplatňuje zásada důvěry v dodržování mezinárodních závazků. NSS konstatoval, že tato důvěra nemůže zcela nahradit řádné prozkoumání jednotlivých případů, kdy by mohlo s ohledem na podmínky azylového řízení a možné systémové nedostatky právní úpravy mezinárodní ochrany dojít k zacházení v rozporu s čl. 4 LZPEU a čl. 3 EÚLP. Podobně ani skutečnost, že se posuzovaný stát, nachází na seznamu bezpečných zemí původu či bezpečných třetích zemí, nemůže znamenat samozřejmou ztrátu nároku na získání mezinárodní ochrany.

Možnost získat mezinárodní ochranu však není absolutní. Také v českém azylovém právu existují limity omezující tento nárok. Mohou být vyloučeny osoby, které se dopustily jednání definovaného v daných ustanoveních zákona o azylu. Přesto i v těchto věcech, bude záležet zejména na posouzení konkrétního případu, a toho, do jaké míry představuje žadatel bezpečnostní riziko pro Českou republiku, případně pro společnost, byť tato podmínka možného ohrožení není v zákoně o azylu stanovena.

Závěr

Přestože se tato práce věnuje otázce hodnotících kritérií, je možné tvrdit, že nelze přesně vyjádřit celou řadu prvků, které vnitrostátní orgány a soudy aplikují při posuzování nároku na přiznání mezinárodní ochrany. V rámci azylového práva Evropské unie neexistuje ustanovení, které by ve svém souhrnu určovalo přesně vymezený seznam věcí, které mají být posouzeny. Tato skutečnost je ovšem důležitá pro samotné zkoumání možností, na co vše musí být brán v rámci řízení o mezinárodní ochraně ohled. Členské státy jsou oprávněny rozhodovat o široké škále souvisejících okolností, které mohou ovlivnit posuzování podaných žádostí.

Diplomová práce se proto zaměřila na posuzování důvěryhodnosti tvrzení, hrozbu vážné újmy, možné ohrožení lidských práv v jiných členských státech v případě, že by měly rozhodovat o udělení mezinárodní ochrany, na důvody pro vyloučení nároku na azyl a možnou hrozbu pro bezpečnost státu, vzhledem k tomu, že nárok na získání mezinárodní ochrany není v právu Evropské unie absolutní. Výběr těchto hodnotících kritérií byl zvolen s ohledem na zkoumaný lidsko-právní aspekt možností a limitů v rámci hodnocení žádostí o mezinárodní ochraně. V průběhu rozhodování dochází k prolínání hmotně právní a procesně právní oblasti, na určité otázky odpovídají samotné právní předpisy, nejasné záležitosti vykládá judikatura soudů.

Tvrzení žadatele je třeba hodnotit podle čl. 4 kvalifikační směrnice, který se týká předkládání důkazů. Ve spojitosti s hodnotícími kritérii, státy využívají specifické testování pravděpodobnosti tvrzených skutečností, mohou vycházet z různých informací a zpráv o zemi, z níž žadatel přichází, protože není stanoven jednotný soupis relevantních zdrojů. Judikatura považuje za důležité především nalézt takové informace, které mají dopad na posuzování konkrétního případu žadatele. Přitom v praxi státy hodnotí spíše jen obecné informace, které nemají zásadní význam pro daný případ.

K povinnosti prokázat tvrzení stanovené jak v kvalifikační, tak i procedurální směrnici, Soudní dvůr Evropské unie i další vnitrostátní soudy doplňují, že příslušné orgány rozhodující o mezinárodní ochraně, nesmí dokazování tvrzení přenést na žadatele v takové míře, že by musel s naprostou jistotou prokázat vše tvrzené. V opačném případě by se jednalo o nepřiměřený požadavek v dokazování důvěryhodnosti tvrzení o možném ohrožení žadatele. Státy jsou naopak povinny vycházet z žadatelem řečených skutečností, pokud je dána určitá pravděpodobnost pravdivosti.

V případě tvrzeného pronásledování není třeba, aby bylo ze strany žadatele prokázáno, že splňuje všechny definiční znaky, rozhodující orgány, totiž musí přihlídnout ke skutečnosti, že

konkrétní osobu, která má naplňovat charakteristiku určitého důvodu pronásledování, takto vnímají sami pronásledovatelé. Tento fakt, potvrzuje potřebu řádného vyhodnocení všech informací, ze strany státu, který o věci rozhoduje, a to vždy s ohledem na individuální případ a okolnosti, jež na něj mohou dopadat. Soudní dvůr navíc konstatoval, že příslušné orgány musí vzít v úvahu i takové tvrzení žadatele, kterému on sám s ohledem na podanou žádost o mezinárodní ochranu nepřikládá relevantní význam.

V souvislosti s tvrzenou vážnou újmou Soudní dvůr Evropské unie vztáhl důvod přiznání nároku na doplňkovou ochranu i na hrozící ohrožení zdraví žadatele, kdy by tento byl v případě návratu například vystaven nedostatečné zdravotní péči, kterou si vyžaduje jeho špatný zdravotní stav způsobený předchozím mučením, a to vzhledem k tomu, že by mohlo dojít k porušení čl. 4 Charty základních práv Evropské unie. Posouzení této hrozby však ponechal na vnitrostátních soudech.

Podobně mohou členské státy dokonce usuzovat na domněnku rizika porušení zákazu mučení a nelidského zacházení podle stejného článku v případě, kdy by měl být cizinec přemístěn k azylovému řízení do jiného členského státu. A to i přesto, že jsou státy vůči sobě povinny předpokládat vzájemné dodržování ustanovení právních předpisů na úrovni mezinárodního i unijního práva. Přitom uvedené porušení práva mohou způsobit i systémové nedostatky azylového řízení a přijímacích podmínek dosahující obzvláště vysoké míry závažnosti. Žadatel například nesmí být vystaven chudobě a mělo by být pro něj zaručeno, stejné zacházení jako se samotným příslušníkem dožadovaného státu. Ovšem ani prokazatelné systémové nedostatky vždy nepředstavují samozřejmý důvod k rozhodnutí o nemožnosti přemístit žadatele do příslušného státu.

Členské státy jsou samy oprávněny rozhodovat o udělení mezinárodní ochrany. Musí dodržovat společné právní předpisy, sjednané mezinárodní smlouvy a v rámci členství v Evropské unii směřovat k vytvoření společného a jednotného azylového systému. Přesto státům zůstává možnost provést detaily vnitrostátní úpravy azylového řízení způsobem pro žadatele příznivějším, než stanovuje právo Evropské unie. Podle Soudního dvora Evropské unie jsou to dokonce státy samotné, kterým je určeno právo rozhodovat o podrobnostech v konkrétních věcech, posoudit případ podle individuálního uvážení.

Členské státy musí vycházet vždy z konkrétní situace. V případě, že by mohl vzniknout jen předpoklad možného rizika hrozby pronásledování či vážné újmy musí státy tuto možnost vzít v úvahu a přihlídnout k tomu. Uplatňuje se přiměřená pravděpodobnost rizika. Státy jsou limitovány zmíněným článkem 4 Charty základních práv EU a článkem 3 Evropské úmluvy o lidských právech. Z judikatury Soudního dvora Evropské unie vyplývá, že v případě, kdy by

mohla být ohrožena lidská práva žadatele takovým způsobem, který zakládá předpoklad porušení uvedených článků, je tím dána i míra jednání, které pokud hrozí, odůvodňuje nárok na získání mezinárodní ochrany. Uvedené články představují rovněž hodnotící kritérium pro nemožnost návratu žadatele zpět do jiného státu, pokud by žadateli, který je vyloučen z možnosti získat nárok na přiznání postavení uprchlíka, hrozilo vyhoštění podle Ženevské úmluvy. Určují tak výjimku při aplikaci vylučujících ustanovení a limit pro aplikaci zásady non refoulement, kdy cizinec nemůže být navrácen.

Společná azylová úprava umožňuje členským státům vyloučení žadatele z nároku na získání mezinárodní ochrany. Limitující je v tomto případě bezpečnostní hrozba, kterou může cizinec pro stát a pro společnost dožádaného státu představovat. Členské státy totiž mají možnost žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítnout, a to v případě, kdy se žadatel dopustil trestného jednání a tuto skutečnost stát vyhodnotí jako možné riziko pro bezpečnost státu či společnosti. Důležité je posouzení důvodů, zda na žadatele může být uplatněna vylučující klauzule kvalifikační směrnice, která určitým osobám odpírá právo získat mezinárodní ochranu. Cizinec, který se dopustí zde uvedeného jednání, nemá nárok na získání mezinárodní ochrany, není mu přiznán status uprchlíka, ale mohou mu být zachována některá práva podle Ženevské úmluvy. Nemůže se však domáhat práv zaručených kvalifikační, procedurální ani přijímací směrnicí.

Členské státy Evropské unie se shodly na společné azylové politice a implementují evropskou úpravu do vnitrostátního práva. I přes tuto skutečnost vyplynulo, že jednotné úpravy v oblasti azylu stále nebylo zcela dosaženo. Státy sice upravily své právní předpisy, ale taková úprava není vždy plně v souladu s právem EU. Kdy ani Česká republika není v tomto ohledu výjimkou. Některé státy transponovaly ustanovení evropského azylového práva neúplně, jiné státy vykazují zásadní systémové nedostatky, které mají dopad na celé azylové řízení. Nad to je každý stát s ohledem na společnou úpravu azylové politiky a sdílenou pravomoc v této oblasti oprávněn uplatnit vlastní pravidla. Co ale zůstává společné, jsou vymezené limity, které nesmí být v případě rozhodování o udělení mezinárodní ochrany překročeny.

Hodnotící kritérium a omezení pro žadatele může představovat také institut bezpečných třetích zemí nebo bezpečných zemí původu. Pokud žadatel není schopen vyvrátit předpoklad, že země odkud přišel je pro něj bezpečná, může být navrácen a jeho žádost posouzena z hlediska nepřijatelnosti. V případě podaného odvolání ve věci, však ani zde státy nemohou uzavřít věc, aniž by uvedená tvrzení neposoudily. Vytvoření plánovaného společného seznamu bezpečných třetích zemí, který by byl pravidelně aktualizován a podrobněji se

věnoval situaci na území státu, by mohlo přispět ke skutečné větší efektivitě řízení a přiblížení se jednotnému azylovému systému.

Přínosem by možná bylo i zaměření pozornosti na průběžné změny situace v oblasti azylu v jednotlivých členských státech tak, aby bylo možné jasně určit, zda tu existují například zásadní systémové nedostatky, a posuzování žádostí nestálo jen na vzájemné důvěře, že členské státy dodržují své závazky. Při posuzování hodnotících kritérií a ustanovení společných právních předpisů, které se azylovému řízení věnují, je nutné brát ohled na všechny souvislosti případu, protože špatné vyhodnocení předkládaných tvrzení a informací, může vést ke změně právního postavení žadatele o mezinárodní ochranu, k přiznání určitých práv či návratu zpět, často spojeného se zásahem do základních lidských práv.

Použité zdroje a literatura

Právní předpisy:

Smlouva o Evropské unii. Úř. věst, C 326/13, 26. října 2012.

Smlouva o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 326/47, 26. října 2012

Listina základních práv Evropské unie. Úř. věst. C- 326/391, 26. října 2012.

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. [online]. echr.coe.int. Dostupné na <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf>.

Úmluva o právním postavení uprchlíků. [online]. osn.cz. Dostupné na <<https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/uprchlici.pdf>>.

Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. [online]. osn.cz. Dostupné na <<https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/umluva-proti-muceni.pdf>>.

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

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

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

Vyhláška 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 68/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců

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. Úř. věst. L 50, 25. února 2003.

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 (přepracované znění). Úř. věst. L 180/31, 29. června 2013.

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 (přepracované znění). Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011.

Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany. Úř. věst. L 304/12, 30. září 2014.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění). Úř. věst. L 180/17, 29. června 2013.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění). Úř. věst. L 180/96, 29. června 2013.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úř. věst. L 348/98, 24. prosince 2008.

Směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí. Úř. věst. L 149, 2. června 2001.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU ze dne 13. července 2016. Dostupné na <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0467>>.

Evropský program pro migraci: EU musí udržet pokrok dosažený za poslední čtyři roky. [online]. ec.europa.eu, 6. března 2019. [cit. 5. dubna 2019]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/czech-republic/news/190306_migrace_hodnoceni_situace_cs>.

Judikatura:

Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. prosince 2014, A (C-148/13), B (C-149/13), C (C-150/13) vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Spojené věci C-148/13 až C-150/13). Úř. věst. EU C 46/6 ze dne 9. února 2015

Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. dubna 2018, MP vs. Secretary of State for the Home Department, C-353/16. Úř. věst. C 326 ze dne 5. září 2016.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. května 2019, M vs. Ministerstvo vnitra; X. a X. vs. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Spojené věci C-391/16, C-77/17 a C-78/17). Dostupné na
<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=214042&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3500231>>

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. března 2019, Abubacarr Jawo vs. Spolková republika Německo, C-163/17. Úř. věst. C 187/7 ze dne 3. června 2019.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. března 2016, Shiraz Baig Mirza vs. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, C-695/15. Úř. věst. C 156/21 ze dne 2. května 2016.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. dubna 2017, Sahar Fahimian vs. Bundesrepublik Deutschland. C – 544/15. Úř. věst. C 168/12 ze dne 29. května 2017.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 2015, Andre Lawrence Shepherd vs. Bundesrepublik Deutschland. C- 472/13. Úř. věst. C 138/7 ze dne 27. dubna 2017.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. června 2014, Bashir Mohamed Ali Mahdi vs. Administrativen sad Sofia. C- 146/14. Úř. věst. C-253/14 ze dne 4. srpna 2014.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. dubna 2016, Majid Shiri vs. Verwaltungsgerichtshof, C-201/16. Úř. věst. C 437/9 ze dne 18. prosinec 2017.

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. listopadu 2018, X a X vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, ve spojených věcech C - 47/17 a C-48/17. Dostupné na
<http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?docid=207681&text=&dir=&doclang=CS&part=1&occ=first&mode=lst&pageIndex=0&cid=4642571>.

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 26. července 2017, Moussa Sacko vs. Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano, C-348/16. Dostupné na
<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=193210&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4650053>>.

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. listopadu 2018, K vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C – 484/17. Dostupné na
<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=207427&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4642571>>.

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. ledna 2018, E vs. Korkein hallinto-oikeus, C - 240/17. Dostupné na
<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=ohro%25C5%25BEen%25C3%25AD%25Bst%25C3%25A1tu&docid=198441&pageIndex=0&doclang=cs&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4650053#ctx1>>.

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 18. prosince 2014, Mohamed M’Bodj vs. État belge, C – 542/13. Dostupné na
<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160947&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4655910>>.

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. září 2018, Shajin Ahmed vs. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C - 369/17. Dostupné na
<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=dopl%25C5%2588kov%25C3%25A1%2Bochrana&docid=205671&pageIndex=0&doclang=CS&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4819653#ctx1>>.

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 30. května 2013, Mehmet Arslan vs. Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, C- 534/11. Dostupné na
<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=137831&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4820475>>.

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ze dne 21. března 2011, Demba Ngagne vs. Corte Suprema di Cassazione, C-140/11. Dostupné na
<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=81529&pageIndex=0&doclang=CS&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4818709>>.

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 19. dubna 2007, Komise vs. Řecko, C-72/06. Dostupné na
<<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62006CJ0072&lang1=cs&type=TXT&ancre>>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2016, č. j. 5 Azs 195/2016. Dostupné na <www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2018, č. j. 3 Azs 128/2016 – 45. Dostupné na <www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. ledna 2017, č. j. 1 Azs 245/2016 – 30. Dostupné na <www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2017, č. j. 2 Azs 410/2017. Dostupné na <www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2008, č. j. 5 Azs 66/2008-70, č. 1749/2009 Sb. NSS. Dostupné na <www.nssoud.cz>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 137/2018 – 50, ze dne 23. srpna 2018. Dostupné na <www.nssoud.cz>.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS. Dostupné na <www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. června 2019, č. j. 3 Azs 176/2018. Dostupné na <www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2019, č. j. 7 Azs 435/2018 – 32., body 23-28. Dostupné na <www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, č. j. 1 Azs 216/2016-4, 3596/2017 Sb. rozhodnutí NSS. Dostupné na <www.nssoud.cz>.

Dokumenty Soudního dvora Evropské unie:

Výroční zpráva 2004, přehled činnosti Soudního dvora EU. Dostupné na <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/st04cr_2008-09-30_09-19-52_677.pdf>.

Výroční zpráva 2009, Přehled činnosti Soudního dvora EU. Dostupné na <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_cs.pdf>.

Výroční zpráva 2014, přehled činnosti Soudního dvora EU. Dostupné na <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/cs_ecj_annual_report_2014_pr1.pdf>.

Výroční zpráva za rok 2018, panorama roku. Dostupné na <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/20190650_ra_pan_cs.pdf>.

Monografie:

CAMRDA, J. Posuzování věrohodnosti žádosti o mezinárodní ochranu založených na konverzi k jiné víře nebo odlišné sexuální orientaci. In JÍLEK, D. POŘÍZEK, P. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*. Brno: Wolters Kluwer, 218. s. 236- 248.

FLÍDROVÁ, E. *Vyhoštění cizinců v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2018. 179 s.

HONUSKOVÁ, V. ŠTURMA, P. (eds.). *Teorie praxe a azylu uprchlictví*. 2. doplň. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2012. s. 254

JANKŮ, L. *Vylučující klauzule dle čl. 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků: možnosti a podmínky její aplikace vůči osobám podezřelým z terorismu*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. 416 s.

KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. 736 s.

PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva, prizmatem Lisabonské smlouvy*. 3. rozš. vyd. Praha: Linde, a. s., 2012. 435 s.

PAZDEROVÁ, V. Dublinský systém – klauzule suverenity. In JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. *Aktuální právní problém azylového a cizineckého práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer, 2018. s. 322-342.

ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008. 840 s.

VĚTROVSKÝ, J. Reálný předpoklad pro vyhoštění: interpretace právního kritéria ve třech krocích. In JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. *Návratová směrnice, vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer, s.13-28.

Odborné články:

STEHLÍK, Václav. Discretion of Member States vis-à-vis Public Security: Unveiling the Labyrinth of EU Migration Rules. *International and Comparative Law Review*, 2017, vol. 17, no. 2, pp. 127–142.

Internetové zdroje:

Evropský program pro migraci: EU musí udržet pokrok dosažený za poslední čtyři roky. [online]. ec.europa.eu, 6. března 2019. [cit. 5. dubna 2019]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/czech-republic/news/190306_migrace_hodnoceni_situace_cs>.

Europe's Borderlands Violations against refugees and migrants in Macedonia, Serbia and Hungary. [online]. amnesty.org. [cit. 20. května 2019]. Dostupné na <<https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR7015792015ENGLISH.PDF>>.

Evropský seznam „bezpečných zemí původu“. [online]. ec.europa.eu. [cit. 20. června 2019]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_cs.pdf>.

Vnitro rozšiřuje seznam bezpečných zemí, azyl nedostanou automaticky Ukrajinci ani Maghrebané. [online]. ceska-justice.cz, 7. prosince 2018. [cit. 20. června 2019]. Dostupné na <<https://www.ceska-justice.cz/2018/12/vnitro-rozsiruje-seznam-bezpecnych-zemi-azyl-nedostanou-automaticky-ukrajinci-maghrebane/>>.

Použité zkratky

členské státy- členské státy Evropské unie

ESLP- Evropský soud pro lidská práva

EU- Evropská unie

EÚLP- Evropská úmluva o ochraně lidských práv

LZPEU – Charta základních práv Evropské unie

OSN – Organizace spojených národů

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie nebo Soudní dvůr EU

SEU – Smlouva o Evropské unii

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

UNHCR- Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Zákon o azylu - Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu

Ženevská úmluva - Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951

Dublin III - Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (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

kvalifikační směrnice - 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

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

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

návratová směrnice – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá hodnotícími kritérii aplikovanými v souvislosti s azylovým řízením, a to s ohledem na snahu Evropské unie docílit vytvoření jednotného azylového systému v rámci společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Tato práce vychází z předpokladu, že členské státy při posuzování podmínek, které musí splňovat žadatelé o azyl, aby jim tento byl přiznán, uplatňují sice společnou úpravu, avšak s ohledem na sdílenou pravomoc, kterou v této oblasti státy disponují, nemusí být zcela všechny podmínky stejné. Tam, kde se pro to nachází prostor, provádí členské státy svou vnitrostátní úpravu. Tato práce se snaží najít odpověď na otázku, jaké jsou možnosti a limity při posuzování nároku na získání mezinárodní ochrany v rámci společné azylové politiky Evropské unie.

Práce se věnuje zkoumání vybraných posuzovacích kritérií, naplnění důvodů pro získání nároku na přiznání mezinárodní ochrany. Zabývá se důvěryhodností tvrzení žadatele, tématem možného přemístění žadatele o azyl do jiného členského státu a limity při hodnocení důvodů, které zakládají nárok na azyl a doplňkovou ochranu, a to s ohledem na základní lidská práva. Jako na hodnotící kritérium práce nahlíží i na pojem bezpečné třetí země a na možnost státu uplatnit vylučující klauzuli, protože mezi důvody vhodné k posouzení, patří také riziko, že se cizinec vrátí tam, kde mu hrozí zacházení, které není v souladu s lidsko-právními předpisy, jež se členské státy zavázaly dodržovat. Diplomová práce řeší společnou úpravu posuzování žádostí o azyl v právu Evropské unie, za pomoci vybraných případů, které řešil Soudní dvůr Evropské unie. Část textu je věnována také české právní úpravě azylového řízení, posuzování žádostí s ohledem na sjednocující judikaturu Nejvyššího správního soudu České republiky.

Abstract

This diploma thesis deals with the evaluation criteria used during the asylum procedure. It is focused on the EU's effort to harmonize the asylum procedure in the common area of freedom, security and justice. The thesis is based on the idea of applying a common asylum procedure of the EU members however particular states can act differently as they have the shared competences. EU members make their own domestic adjustments where there is a possibility to do it. The thesis tries to find out the possibilities and limits of receiving the international protection status in the context of the common EU process.

This thesis analyses selected evaluation criteria and fulfilling the limits to get the international protection status. It deals with the asylum seeker's credibility, his possible resettlement to another member state and limits of getting the asylum or additional protection in the consequences of basic human rights. The safe third countries are also taken into the account as well as the exclusion of claimants. A risk of returning people to the state or place where they will be persecuted is also mentioned.

Above described topic is analysed also in the context of the court cases dealt in the Court of Justice of the EU. Part of the thesis describes the Czech asylum law according to the verdicts of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic.

Klíčová slova

hodnotící kritéria žádostí o mezinárodní ochranu, možnosti a limity mezinárodní ochrany, azylové řízení, azyl, doplňková ochrana, základní lidská práva, důvěryhodnost žadatele, věrohodné tvrzení, pronásledování, vážná újma, bezpečné třetí země, vylučující klauzule

Keywords

evaluation criteria, possibilities and limits of the international protection status, asylum procedure, asylum, additional protection, basic human rights, asylum seeker's credibility, credible assertion, persecution, serious injury, safe third countries, exclusion clause