

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Irena Drdúlová

**Srovnání implementace unijní azylové politiky v České republice
a ve Velké Británii**

Diplomová práce

Olomouc 2016

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „**Srovnání implementace unijní azylové politiky v České republice a ve Velké Británii**“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 14. února 2016

.....
Irena Drdúlová

Ráda bych tímto poděkovala vedoucímu mé diplomové práce, JUDr. Václavu Stehlíkovi, LL.M. Ph.D., za cenné rady a odborné vedení při zpracování zadaného tématu.

Seznam zkratek

EU	Evropská unie
SEAS	Společný evropský azylový systém
<i>Secretary of State</i> nebo <i>SSHD</i>	<i>Secretary of State for the Home Department</i>
<i>2002 Act</i>	<i>Nationality Immigration and Asylum Act 2002</i>
Kvalifikační směrnice 2004/83/ES	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, 30. září 2004, s. 96 a násl.
<i>Qualification Regulations</i>	<i>The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006</i>
Procedurální směrnice 2005/85/ES	Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Úř. věst. L 326, 13. prosince 2005, s. 13 a násl.
<i>Procedures Regulations</i>	<i>The Asylum (Procedures) Regulations 2007</i>
zákon o azylu	zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů
Kvalifikační směrnice 2011/95/EU	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. Úř. věst. L 337, 20. prosince 2011, s. 9 a násl.
NSS	Nejvyšší správní soud
Listina	Listina základních práv a svobod

Procedurální směrnice 2013/32/EU 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. věšt. L 180, 29. června 2013, s. 60 násl., čl. 53.

Obsah práce

Úvod	9
1 Rozvoj azylové politiky Evropské unie	12
1.1 Úmluva o právním postavení uprchlíků	12
1.2 Dublinský systém	13
1.2.1 Dublínská úmluva (tzv. Dublin I)	13
1.2.2 Nařízení Dublin II	14
1.2.3 Nařízení Dublin III	14
1.2.4 Nařízení Evropského parlamentu a Rady 603/2013 – o zřízení systému „Eurodac“ ..	15
1.3 Společný evropský azylový systém – politické dokumenty	15
1.3.1 Jednání Evropské rady v Tampere	16
1.3.2 Haagský program	16
1.3.3 Zelená kniha o budoucím Společném evropském azylovém systému	17
1.3.4 Stockholmský program	17
1.3.5 Post-Stockholmský program	17
1.4 Společný evropský azylový systém – závazné dokumenty	18
2 Implementace unijní azylové politiky ve Velké Británii	20
2.1 Systematika zákonů Velké Británie	20
2.2 Implementace azylových směrnic EU ve Velké Británii	21
2.3 Implementace kvalifikační směrnice 2004/83/ES ve Velké Británii	22
2.3.1 Pojem uprchlík	22
2.3.2 Důvody pro udělení azylu	23
2.3.3 Vztah kvalifikační směrnice 2004/83/ES k Ženevské úmluvě pokud jde o odnětí postavení uprchlíka	24
2.3.4 Doplnková ochrana	25
2.4 Implementace procedurální směrnice 2005/85/ES ve Velké Británii	25
2.5 <i>Case law</i> k procedurální směrnici 2005/85/ES	26

2.5.1 Lhůty v posuzovacím řízení.....	26
2.5.1 Bezpečná země původu.....	28
3 Implementace unijní azylové politiky v České republice	32
3.1 Přepřacované znění kvalifikační směrnice 2011/95/EU	32
3.2 Implementace kvalifikační směrnice 2011/95/EU.....	33
3.2.1 Pojem uprchlík, pronásledování a další podstatné pojmy	33
3.2.2 Druhy azylu v zákoně o azylu.....	37
3.2.3 Doplnková ochrana v zákoně o azylu	40
3.3 Přepřacované znění procedurální směrnice 2013/32/EU	43
3.4 Implementace procedurální směrnice 2013/32/EU	44
3.4.1 Definice žadatele o udělení mezinárodní ochrany.....	45
3.4.2 Lhůty v řízení o posouzení žádosti.....	45
3.4.3 Bezpečná země původu.....	46
3.4.4 Opravný prostředek	48
3.5 Důsledky nedostatečné implementace směrnic	49
Závěr.....	51
Bibliografie	54
Internetové zdroje	54
Komentáře.....	56
Monografie	56
Články.....	57
Příspěvky ve sborníku.....	57
Mezinárodní úmluvy	57
Primární právo EU	58
Nařízení EU	58
Směrnice EU	58
Další dokumenty EU	59
Judikatura SDEU.....	59

Legislativa Velké Británie	60
Britské <i>case law</i>	60
Česká legislativa	61
Důvodové zprávy	61
Rozsudky NSS	62
Anotace.....	63
Klíčová slova.....	64
Abstract	65
Key words	66

Úvod

Azylová politika je celosvětově aktuální téma, které hýbe nejenom českou společností. Na úrovni Evropské Unie (dále též „EU“) se již od 90. let objevují snahy, jak tuto problematiku pojmout a především harmonizovat postup členských států v přístupu k azylantům. Za tímto účelem byly vytvářeny normy Společného evropského azylového systému (dále též „SEAS“), které mají vést k jednotnému postupu. Je však otázkou, do jaké míry se jednotlivým státům daří tento přístup uplatňovat a zavádět jej do svých právních řádů.

Pokud jde o Českou republiku, ta je zástupcem zemí s kontinentálním typem právní kultury. Nejsou výjimečné případy, kdy v České republice není právo Evropské unie implementováno včas anebo je implementace vadná v tom, že znění neodpovídá předpisu EU. Pak je otázkou, jak se Česká republika vypořádala s implementací práva Evropské unie, pokud jde o azylovou problematiku, která je velmi specifickou oblastí práva a vyznačuje se snahou EU o její celkovou harmonizaci.

Oproti České republice je Velká Británie vůdčí zemí anglosaské právní kultury, kdy je tento právní systém vytvářen především pomocí soudních rozhodnutí. Zde je nutné se, kromě jiného, zabývat otázkou, jakým způsobem se do takového systému práva včleňuje právo Evropské unie a v jaké kvalitě.

Na první pohled se může zdát, že tyto dva státy ani není možné dobře srovnávat, a to proto, že každý z právních systémů má jiné kořeny. Mají však jeden spojující prvek, kterým je právě právo EU. Tímto jsou obě země vázány a obě se musely vyrovnat s povinností implementovat azylovou politiku EU. Předmětem této diplomové práce je pak úroveň provedené implementace – jak se každá ze srovnávaných zemí s implementací azylové politiky vypořádala. Mohlo by se zdát, že Velká Británie bude vycházet ze srovnání lépe než Česká republika, např. pro dlouholetou demokratickou tradici v této zemi. Ale není dobré dát jen na první dojem. Při srovnání je nutné jít do hloubky a zaměřit se nejen na časovou stránku věci, ale především i na obsahovou.

Otázkou, která však může být zodpovězena jen částečně, je samotné uplatňování práva v praxi. Na ni je možné odpovědět především z pohledu judikatury – soudy jsou však omezené tím, že se mohou vyjádřit jen k těm případům, které jim napadnou a to jak známo rozhodně není každý případ, ve kterém bylo nějakým způsobem porušeno právo.

Práce se zaměřuje na sekundární právo EU – především směrnice, které vznikaly od roku 2003 až do současnosti, neboť všechny pro tuto práci relevantní směrnice byly přepracovány do roku 2013 a lhůta pro jejich implementaci také již uplynula.

Azylová politika bohužel není předmětem všeobecného odborného zájmu a proto je i v určitých ohledech těžké najít zpracování některých témat. Může se zdát, že nastalá uprchlická krize změnila situaci, opak je ovšem pravdou. Tato krize má zcela opačný důsledek, protože spíše vede orgány EU a vlády členských států EU k přijetí nástrojů, pomocí kterých by se dalo s touto krizí vyrovnat. To ovšem vede k nepřehlednosti situace a ta se změní, než budou kvalifikovaní autoři schopni zpracovat některou otázku (a to i v souvislosti s judikaturou). Dokladem toho je také např. to, že v českém prostředí existuje jediný komentář zákona o azylu, který je z roku 2010 a v mnoha ohledech je již zastaralý.

Situace by se však měla do budoucna zlepšit, neboť v roce 2015 byla ukončena druhá fáze Společného evropského azylového systému, která má být fází konečnou. V dohledné době není třeba implementovat žádné sekundární právo EU a státy tak mají možnost zaměřit se na nápravu případných nedostatků. V tomto by jim velkou měrou mohli přispět i odborní autoři, kteří mají nyní velký prostor pro další témata.

Jak již bylo uvedeno, hledání vhodných zdrojů nebylo nejsnadnější. Kromě samotných směrnic (hlavě preambulí v nich) a vnitrostátního práva byly využity oficiální dokumenty vydávané odpovědnými orgány v obou státech. V České republice se jedná o důvodové zprávy a ve Velké Británii o tzv. *Explanatory Memorandums*. Dalším významným zdrojem byl již zmiňovaný komentář zákona o azylu, který je sice zastaralý, ale ne veškerá ustanovení se změnila do té míry, aby z něj nebylo možné vycházet. Byl také vhodným zdrojem pro hledání judikatury a odborných článků.

Co se týče zdrojů k právu Velké Británie, zde jsem použila primárně databázi AIDA (*Asylum information database*), pomocí které bylo možné dále dohledat např. relevantní judikaturu. V otázce práva Velké Británie hraje soudní rozhodování velmi podstatnou roli, proto jsem judikaturu soudů Velké Británie do práce zahrнула v poměrně širokém měřítku.

V úvodní kapitole je stručně nastíněn rozvoj Společného evropského azylového systému, a to nejen, co se týče programů EU, ale také je vymezena nejdůležitější sekundární legislativa EU a z čeho tato legislativa vychází.

Samotná metoda, která byla při srovnávání obou zemí použita, vyplynula logicky. Bylo nutné začít Velkou Británií, jelikož se jedná o zemi, s jejímž systémem práva jsem nebyla seznámena do takové hloubky, jako je tomu v případě České republiky. Mohla totiž nastat situace, kdy by byla napsaná podrobná kapitola k České republice, ale ve vztahu k Velké Británii by se takové problémy vůbec nemusely vyskytovat. Anebo by nemuselo být takové množství zdrojového materiálu, který je přece jenom snadnější dohledat v právu českém než v právu britském.

Při zpracování kapitoly o Velké Británii bylo tedy nutné vyjít z jednoduchého srovnání směrnic EU a britského práva, které mělo právo EU obsahovat na základě implementace. Pokud byl objeven při tomto srovnání problém v implementaci, byl zahrnut do této práce. Ne ve všech případech se jedná vysloveně o problém, který by se později dostal k soudům Velké Británie. Občas se jedná o ustanovení, která musí být vykládána v souvislosti s ostatním právem EU a je tudíž nutná perfektní znalost především samotných azylových směrnic, které jsou úzce provázány.

V případě kapitoly, která se týká ČR, byla už situace nasnadě. Postup vypracování byl stejný: porovnat právo EU a právo ČR, do něž mělo být právo EU implementováno. Každá problematika byla rozebrána pokud možno jen krátce, tak aby mohla být srovnána implementační činnost obou států na co největším množství „vzorků“.

Kapitoly k Velké Británii a k ČR jsou řazeny v podstatě stejným způsobem. Nejprve je třeba se zastavit u právního rámce obecně a pak už přijdou na řadu jednotlivé směrnice.

Odpověď na otázku, která ze zemí si vedla v implementaci unijní azylové politiky lépe, je zahrnuta až do samotného závěru.

U rozebíraného tématu jsou ještě další možnosti pro výzkum, především proto, že až v roce 2015 byla postupně dokončována druhá fáze SEAS, jak je již zmíněno výše. Je zde stále ještě prostor pro nápravu chyb, kterých se státy mohly dopustit při implementaci. Také je možné přistoupit k hodnocení samotného stavu, jestli systém funguje a zda není třeba provedení konkrétních změn.

1 Rozvoj azylové politiky Evropské unie

1.1 Úmluva o právním postavení uprchlíků

Tzv. Ženevská úmluva¹ představuje základ pro všechny dokumenty, které byly později na poli Evropské unie přijaty. Byla přijata Valným shromážděním OSN v Ženevě dne 28. července 1951. Původně se Ženevská úmluva omezovala na ochranu evropských uprchlíků po druhé světové válce.² V roce 1961 však byla doplněna Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků, podepsaném v New Yorku dne 31. ledna 1967 (tzv. Newyorským protokolem), který rozšířil její působnost a odstranil geografické a časové omezení, čímž význam Ženevské úmluvy a její aplikace značně rozšířil.³

EU na ni navázala přijetím dvou úmluv⁴ zásadního významu, které byly později nahrazeny a doplněny sekundárním právem EU. Jde o Dublínskou úmluvu, která bude zmíněna později, a Schengenskou prováděcí úmluvu.⁵

Nejdůležitějšími pojmy, které Ženevská úmluva obsahuje, jsou definice pojmu „uprchlík“ a s tím související pojem „pronásledování“, které tvoří základ celé azylové problematiky. Výklad těchto pojmů se promítl i do práva EU, konkrétně do kvalifikačních směrnic a bude dále rozebrán.

Uprchlíka definuje Ženevská úmluva (ve znění Newyorského protokolu) v čl. 1 oddíl A odst. 2 jako osobu, která „*se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; [...]*“.

Ženevská úmluva také obsahuje ve svém čl. 33 tzv. zásadu *non-refoulement* (nenavrácení), která byla převzata do všech dokumentů, které na Ženevskou úmluvu navazují. Je stanoveno, že „*Žádný smluvní stát nerybostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.*“

¹ sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., úmluva o právním postavení uprchlíků

² Úmluva o uprchlících. *Zásadní dokument pro činnost UNHCR* [online]. unhcr-centraleurope.org, 1. dubna 2011 [cit. 10. října 2015]. Dostupné na <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/zakladni-informace/umluvny/umluva-o-uprchlicich.html>>.

³ Tamtéž.

⁴ PIPKOVÁ, Hana. K právním předpisům Evropských společenství o azylovém řízení před správním orgánem nebo soudem. *Právní rozhledy*, 2001, roč. 9, č. 2, s. 7.

⁵ Úmluva k provedení schengenské dohody ze dne 14. července 1985 o postupném rušení kontrol na společných hranicích, uzavřená mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky

1.2 Dublinský systém

Jde o označení mechanismu, kterým je v rámci členských států EU, a dále Norska, Islandu, Lichtenštejnska a Švýcarska určován jediný stát, který meritorně projedná žádost cizince o mezinárodní ochranu a ve věci rozhodne, ať je žádost o mezinárodní ochranu podána kdekoliv na území těchto států.⁶ Dublinský systém tvoří několik dokumentů, jejichž základem je Dublinská úmluva (neboli také Dublin I), a na ni navazují nařízení EU.

Hlavním účelem při přijímání těchto dokumentů bylo zabránit dvěma jevům, tzv. „*asylum shopping*“ a „*refugee in orbit*“.⁷ Při jevu „*refugee in orbit*“ jde o situaci, kdy ani jeden členský stát není ochoten převzít odpovědnost a vyřídit žádost o mezinárodní ochranu daného cizince, a tento v podstatě bloudí mezi členskými státy EU.⁸ K tomuto docházelo především proto, že státy aplikovaly princip třetí bezpečné země na členské státy EU, ve kterých žadatel o mezinárodní ochranu pobýval před příchodem do státu, ve kterém byla žádost hodnocena.⁹ Pokud jde o jev „*asylum shopping*“, dochází k němu tehdy, když se cizinec přemísťuje mezi členskými státy EU ať už proto, že měl v jiné členské zemi EU neúspěch se svou žádostí o azyl a v jiném ji podá znovu, anebo podá žádost o azyl v několika zemích zároveň.¹⁰

Dublinský systém tedy obecně pro žadatele o mezinárodní ochranu znamená to, že má právo na meritorní posouzení jeho žádosti o azyl pouze v jednom členském státě EU. Tento jev bývá označován jako „*one-chance-only princip*“.¹¹

1.2.1 Dublinská úmluva (tzv. Dublin I)

Celým názvem Úmluva o posouzení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství vstoupila v platnost 1. září 1997. Jejím hlavním cílem je stanovení kritérií pro určení státu odpovědného za prošetření žádosti o azyl, která byla předložena některému z členských států EU.¹²

Dublinská úmluva navazuje na Ženevskou úmluvu, jak vyplývá nejen z preambule, ale také např. z definice žádosti o azyl, kdy je stanoveno v čl. 1 odst. 1 písm. b), že se jedná „*o žádost, kterou cizinec žádá od jednoho členského státu ochranu podle Ženevské konvence, dovolávaje se postavení uprchlíka ve smyslu čl. 1 Ženevské konvence doplněné Newyorským protokolem*“.

⁶ MINISTERSTVO VNITRA. *Dublinský systém* [online]. mvcr.cz, 22. srpna 2014 [cit. 10. října 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>>.

⁷ KOSAŘ, David a kol. In MOLEK, Pavel (ed). *Zákon o azylu: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 21.

⁸ Tamtéž.

⁹ MINISTERSTVO VNITRA. *Dublinský systém*...

¹⁰ KOSAŘ a kol.: *Zákon o azylu: komentář*..., s. 21.

¹¹ Tamtéž.

¹² HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. s. 356.

1.2.2 Nařízení Dublin II

Dne 18. února 2003 přijala Rada EU nařízení Dublin II,¹³ které stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Nařízení bylo přijato také jako výsledek jednání Evropské rady v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999.¹⁴ Především se však jedná o provedení čl. 63 odst. 1 bod 1 písm. a) Smlouvy o založení Evropských společenství ve znění Amsterodamské smlouvy, která předpokládala přijetí komunitární legislativy v této otázce do 5 let po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost.¹⁵

Nařízení Dublin II vstoupilo v platnost 1. září 2003 v souladu se svým čl. 29 a plně nahradilo Dublinskou úmluvu, jak vyplývá z čl. 24 odst. 1. Jelikož se jedná o nařízení, není zde potřeba implementace ze strany členských států. Nařízení je přímo závazné a nevyžaduje se tedy žádný prováděcí předpis, jenž by jej začlenil do vnitrostátních právních řádů jednotlivých zemí. Pro občany a osoby žijící na území členských států to přináší možnost přímo se dovolat svých práv a povinností, které jsou v nařízení obsaženy.

Pokud jde o kritéria určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl, jsou téměř totožná s kritérii uvedenými v Dublinské úmluvě.¹⁶ Dle čl. 5 odst. 1 tato kritéria musí být uplatňována v pořadí, v jakém jsou uvedena v kapitole III nařízení.

1.2.3 Nařízení Dublin III

Jelikož nařízení Dublin II bylo přijato již v roce 2003, byla shledána ze strany Komise, Evropského parlamentu, ale také Rady EU potřeba změn dublinského systému.¹⁷ Došlo tedy k přijetí nařízení Dublin III,¹⁸ které zrušilo nařízení Dublin II (čl. 48 nařízení Dublin III) a stalo se tak novým základem Dublinského systému.

Nařízení Dublin III je opět provedením primárního práva EU, konkrétně čl. 78 odst. 2 písm. e) Smlouvy o fungování EU, vychází z Haagského programu a také

¹³ Nařízení Rady č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Úř. věst. L 50, 25. února 2003, s. 1 a násl.

¹⁴ Nařízení Rady č. 343/2003..., bod 2 preambule.

¹⁵ MINISTERSTVO VNITRA. *Společný evropský azylový systém* [online]. mvcr.cz, 1. ledna 2015 [cit. 10. října 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/spolecny-evropsky-azylovny-system.aspx>>.

¹⁶ JURMAN, Miroslav. Dublinské řízení u nás. *Právní rádce*, 2005, roč. 13, č. 6, s. 42 – 45.

¹⁷ MINISTERSTVO VNITRA. *Dublinský systém* [online]. mvcr.cz, ...

¹⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 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 (přepřacované znění). Úř. věst. L 180, 29. června 2013, s. 31 a násl.

Stockholmského programu vytvořeného Evropskou radou.¹⁹ V platnost vstoupilo 1. ledna 2014 v souladu s čl. 49.

Kritéria pro určení státu příslušného k posouzení žádosti se opět uplatňují v pořadí, v jakém jsou uvedena v kapitole III nařízení. Stručně je možné daná kritéria shrnout takto:

- 1) **Rodinní příslušníci** (čl. 8 – 10) – příslušný je ten stát, ve kterém se nachází žadatelův rodinný příslušník, který požívá mezinárodní ochrany nebo je žadatelem o mezinárodní ochranu. Speciální pozornost je pak věnována nezletilým osobám bez doprovodu.
- 2) **Existence pobytových povolení nebo víz** (čl. 12) – příslušný je ten stát, který vydal platné povolení k pobytu nebo vízum.
- 4) **Překročení hranice státu nedovoleným způsobem** (čl. 13) – příslušný je stát, jehož hranice byla takto překročena.
- 5) **Vstup s osvobozením od vízové povinnosti** (čl. 14) – příslušný je ten členský stát, na jehož území žadatel vstoupil a zároveň je zde osvobozen od vízové povinnosti.
- 5) **Podání žádosti v tranzitním prostoru mezinárodního letiště** (čl. 15).
- 6) Není-li možné určit stát na základě výše uvedených kritérií, je jím stát, kde byla **žádost podána jako první** (čl. 3 odst. 2).

1.2.4 Nařízení Evropského parlamentu a Rady 603/2013 – o zřízení systému „Eurodac“

Předmětné nařízení ze dne 26. června 2013 nahradilo a zrušilo nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy s účinkem od 20. července 2015.

Systém „Eurodac“ je databází, kam jsou členské státy povinny ukládat otisky prstů žadatelů o mezinárodní ochranu. Tento systém je hlavním nástrojem při zjišťování informací o tom, zda žadatel nepodal již žádost o mezinárodní ochranu v jiném členském státě.²⁰ Jedná se tedy o nařízení, které úzce souvisí s nařízením Dublin III a usnadňuje jeho uplatňování.

1.3 Společný evropský azylový systém – politické dokumenty

Společný evropský azylový systém je systémem, který byl v rámci Evropských společenství budován posledních dvacet let a na jehož konci by ideálně měly být plně harmonizované azylové politiky jednotlivých členských států EU (od určení státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu, přes všechny fáze řízení o mezinárodní ochraně –

¹⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013..., bod 6 a7 preambule.

²⁰ MINISTERSTVO VNITRA. *Dublinský systém...*

od přijímání až po integraci, případně návrat do země původu).²¹ SEAS je tvořen jednak politickými dokumenty, ale také sekundárním právem EU.

1.3.1 Jednání Evropské rady v Tampere

Toto jednání proběhlo ve dnech 15. a 16. října 1999 v Tampere (Finsko) a bylo věnováno vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva v EU. Ve zkratce zde Evropská rada dospěla k několika mezníkům, na kterých je podle ní třeba trvat:²²

- 1) na svobodu, kterou je EU schopna poskytnout, není možné pohlížet jako na výlučnou doménu občanů Unie, jelikož by odporovalo tradicím Evropy odjírat takovou svobodu těm, kteří žádají o vstup na území EU,
- 2) dodržování zásady *non-refoulement* – tím, že bude plně a všestranně aplikována Ženevská úmluva,
- 3) potřeba stanovení společných minimálních standardů v otázkách azylové politiky, včetně stanovení státu, který odpovídá za přezkoumání žádosti o azyl,
- 4) urychlení prací na systému „Eurodac“.

Obecně se Evropská rada dohodla na vytváření SEAS a vytvořila pětiletý plán na období 2000 až 2005, který spočíval především v přijímání sekundární legislativy EU – jde o první fázi rozvoje SEAS.

1.3.2 Haagský program

Neboli program posílení svobody, bezpečnosti a práva v EU.²³ Jedná se o program na období let 2004 až 2009, který koncepčně navazuje na závěry z Tampere. Program vytvořila Komise a Evropská rada jej schválila na svém zasedání dne 5. listopadu 2004.

Pokud jde o problematiku SEAS Evropská rada uvádí, že se přijetím tohoto programu dostává do své druhé fáze, jejímž cílem bude stanovení společného azylového postupu a jednotného statusu pro ty, co získali azyl nebo podpůrnou ochranu.²⁴ Zároveň jsou tímto členské státy tímto vyzvány, aby neprodleně zcela provedly první fázi.

²¹ Azyl. *Společný evropský azylový systém* [online]. mvcr.cz, ...

²² EUROPEAN COUNCIL. *Presidency conclusions Tampere 15 and 16 October 1999* [online]. consilium.europa.eu, 22. června 2015 [cit. 14. října 2015]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/cs/european-council/conclusions/1993-2003/>>.

²³ Oznámení Rady 2005/C 053/1 ze dne 3. března 2005, Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii. Úř. věšt. L 53, 3. března 2005, s. 1 a násl.

²⁴ Oznámení Rady 2005/C 053/1 ze dne 3. března 2005, Haagský program..., s. 8-9.

1.3.3 Zelená kniha o budoucím Společném evropském azylovém systému

Autorem Zelené knihy je Evropská Komise, která ji přijala v Bruselu dne 6. června 2007. Jedná se o dokument, který navazuje na základní strukturu SEAS, jak byla vymezena programem z Tampere a Haagským programem. Tato struktura spočívá v zavedení společného azylového řízení a jednotného právního postavení osob platného na celém území EU.²⁵ Dokument si pak dává za cíl identifikovat možnosti, jaké poskytuje současný právní rámec EU k upřesnění druhé fáze vytváření SEAS.

1.3.4 Stockholmský program

Program pro oblast justice a vnitřních věcí stanovující priority a politické cíle pro období 2010 až 2014 byl sestaven v roce 2009. Obsahově navazuje na předchozí dva programy z Tampere a Haagu.²⁶

Ve velmi rozsáhlém programu uvádí Evropská rada k SEAS, že tento systém by měl být založen na náročných požadavcích v oblasti ochrany, ale zároveň by se mělo zabránit jeho zneužití. Je kladen důraz na rovnocenné zacházení vůči jednotlivým osobám, ať už jde o podmínky pro jejich přijetí anebo stejného zacházení, jde-li o postup a určení statusu. Evropská rada zdůrazňuje, že stále existují podstatné rozdíly mezi vnitrostátními předpisy a jejich uplatňováním, proto by hlavním cílem politiky EU mělo zůstat vytvoření SEAS.²⁷

Za tímto účelem Evropská rada vyzvala k zintenzivnění činnosti, aby bylo nejpozději do konce roku 2012 v souladu s čl. 78 Smlouvy o fungování EU vytvořeno společné azylové řízení a jednotný status pro osoby, které získaly azyl nebo podpůrnou ochranu.²⁸ Tato druhá fáze provádění SEAS je již formálně ukončena přijetím sekundárního práva EU.

1.3.5 Post-Stockholmský program

Program, který má platit na období po roce 2014, byl vypracováván za pomoci Pracovní skupiny na vysoké úrovni pro azyl a migraci. Tato skupina byla vytvořena na konci roku 2012 a sešla se pětkrát v roce 2013.²⁹

²⁵ KOMISE. *Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému* [online]. eur-lex.europa.eu, 6. června 2007 [cit. 15. října 2015]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52007DC0301&qid=1444897324923>>.

²⁶ MINISTERSTVO VNITRA. *Víceletý program pro oblast justice a vnitřních věcí* [online]. mvcr.cz, 1. ledna 2015 [cit. 19. října 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/agenda-eu-na-mv-vicelety-program-pro-oblast-spravedlnosti-a-vnitri-nich-veci.aspx>>.

²⁷ Informace Evropské rady 2010/C 115/01 ze dne 4. května 2010, Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je. Úř. věst. C 115, 4. května 2010, s. 1 a násl.

²⁸ Tamtéž, s. 33.

²⁹ EUROPEAN POLICY CENTRE. *European Migration and Diversity* [online]. epc.eu, 1. ledna 2014 [cit. 21. října 2015]. Dostupné na <http://www.epc.eu/prog_forum.php?forum_id=32&prog_id=6>.

Ve dnech 26. a 27. června 2014 pak vytvořila Evropská komise (i na základě podkladů poskytnutých Pracovní skupinou) Strategické směry pro prostor svobody, bezpečnosti a práva na období nadcházejících let.³⁰ V návaznosti na tyto směry má být nyní kladen důraz na důslednou implementaci dříve přijatých právních nástrojů a jejich soudržné uplatňování.

V otázce azylu Evropská komise opět uvádí, že hlavní prioritou je provedení SEAS do vnitrostátního práva a jeho účinné provádění. Žadatelům o mezinárodní ochranu tak mají být poskytovány stejné procesní záruky a ochrana ve všech státech EU.³¹

Přezkum Strategických směrů v polovině období byl stanoven až na rok 2017, proto mají orgány EU a členské státy stále čas, aby zajistily vhodnou legislativní a operativní činnost navazující na tyto směry.

1.4 Společný evropský azylový systém – závazné dokumenty

Kromě toho, že je SEAS výsledkem jednání Evropské rady a vychází z výše uvedených politických dokumentů, jde o systém, který je tvořen sekundárním právem EU – především směrnicemi.

SEAS byl vytvořen dvoufázově. První fáze měla za cíl provést alespoň základní harmonizaci národních azylových systémů pomocí přijetí minimálních standardů.³² Tato fáze vychází z čl. 63 odst. 1 a 2 Smlouvy o založení Evropských společenství ve znění Amsterodamské smlouvy. Radě EU byla takto uložena povinnost do pěti let po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost přijmout kritéria a minimální standardy v oblasti azylové politiky. Uvedená fáze byla již skončena jednak přijetím nařízení Dublin II a také implementací směrnic³³.

Nejdůležitější směrnice, které byly přijaty k provedení čl. 63 odst. 1 písm. b) až d) Smlouvy o založení Evropských společenství, jsou tzv. směrnice přijímací,³⁴ kvalifikační a procedurální. Každá z nich se zabývá specifickou otázkou z oblasti azylového práva, kterou bylo nutné vyřešit pro zavedení SEAS. Směrnicemi kvalifikační a procedurální se budu zabývat ve v následujících kapitolách této práce.

³⁰ EVROPSKÁ RADA. *Strategické směry pro oblast spravedlnosti a vnitřních věcí* [online]. consilium.europa.eu, 19. června 2015 [cit. 21. října 2015]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/cs/policies/strategic-guidelines-jha/>>.

³¹ Závěry Evropské rady 79/14 ze dnů 26. a 27. června 2014, které se týkají svobody, bezpečnosti a práva; růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti.

³² MINISTERSTVO VNITRA. *Společný evropský azylový systém* [online]. mvcr.cz, ...

³³ Směrnice přijímací, kvalifikační a procedurální. Dále směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Úř. věšt. L 212, 7. srpna 2001, s. 162 a násl. A rozhodnutí Rady 2004/904/ES ze dne 2. prosince 2004 o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky na období 2005 až 2010. Úř. věšt. L 381, 28. prosince 2004, s. 52 a násl.

³⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Úř. věšt. L 31, 6. února 2003, s. 18 a násl.

Druhá fáze vytváření SEAS pak nutně spočívá ve zvyšování zavedených standardů³⁵ a vychází z čl. 78 odst. 2 písm. a) až f) Smlouvy o fungování EU. Zde už byla uložena povinnost přijmout legislativním postupem opatření týkající se SEAS a to nejen Radě, ale také Evropskému parlamentu. Tato fáze je sice formálně ukončena, jednak již účinným nařízením Dublin III, a dále přepracovanými směrnicemi,³⁶ ale právě s implementací těchto směrnic se ještě mohou objevit problémy.³⁷

Z provedeného popisu Dublinského systému vyplývá, že tento systém je základem pro vytváření SEAS, neboť přesně určuje, který členský stát je příslušný pro posuzování žádosti o mezinárodní ochranu.³⁸ Protože teprve až je takový stát určen, může být žádost věcně zkoumána a může o ní být pravomocně rozhodnuto.

³⁵ MINISTERSTVO VNITRA. *Společný evropský azylový systém* [online]. mvcr.cz, ...

³⁶ Přepracované směrnice přijímací, kvalifikační, procedurální.

³⁷ Jedná se o směrnice procedurální a přijímací, které byly přepracovány v roce 2013 a měly být implementovány do 20. července 2015, ale např. v České republice se tak nestalo.

³⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013..., bod 7 preambule.

2 Implementace unijní azylové politiky ve Velké Británii

2.1 Systematika zákonů Velké Británie

Při posuzování zákonů ve Velké Británii je nutné si uvědomit, že se Spojené království Velké Británie a Severního Irsku historicky skládá ze 4 zemí – Anglie, Walesu, Skotska a Severního Irsku. Pokud jde o právní stránku věci, zde však rozeznáváme pouze právo anglické, skotské a Severního Irsku. Tyto tři právní systémy pak mají jeden jim společný – systém práva Velké Británie.³⁹

Britský právní systém bývá někdy označován jako systém *common law* – což znamená, že právo tvoří především tzv. *judicial precedents* (soudní rozhodnutí).⁴⁰ Poslední dobou však nabývá mnohem většího významu také právo, které je tvořeno Parlamentem Velké Británie.⁴¹ Ten tvoří primární právo, v němž mají hlavní roli *Acts of Parliament*.⁴² Mezi nejdůležitější zákony Parlamentu v oblasti azylové politiky patří:⁴³

- Immigration Act 1971
- Immigration and Asylum Act 1999
- Nationality Immigration and Asylum Act 2002 (dále jen „2002 Act“)
- Asylum and Immigration (Treatment of Claimants etc.) Act 2004
- Nationality Immigration and Asylum Act 2006
- Borders Citizenship and Immigration Act 2009
- Immigration Act 2014

Nicméně k implementaci práva EU dochází především na úrovni sekundárního práva Velké Británie a to díky *European Communities Act 1972*. Ten dokonce výslovně dovoluje změnu primárního práva skrz legislativu v přenesené pravomoci, kdykoli je to nutné pro implementaci práva EU.⁴⁴

Obecně řečeno se jedná o legislativu, která je vytvořena osobou nebo subjektem, na který Parlament přenesl svou pravomoc tvorby právních předpisů. Právní předpisy vydané v přenesené pravomoci mají velký význam, neboť pokud byla tato sekundární legislativa přijata platně, má

³⁹ GILLESPIE, Alistair. *The English Legal System*. 4. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 23.

⁴⁰ SLAPPER, Gary, KELLY, David. *The English Legal System*. 15. vydání. New York: Routledge, 2001, s. 77.

⁴¹ SLAPPER, Gary, KELLY, David. *The English Legal System...*, s. 78.

⁴² FELDMAN, David a kol. *English public law*. 2. vydání. Oxford; New York, N.Y.: Oxford University Press, 2009, s. 42.

⁴³ ASYLUM AID. *Country report: United Kingdom* [online]. asylumineurope.org, 15. června 2015 [cit. 30. října 2015]. Dostupné na <<http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom>>.

⁴⁴ FELDMAN, David a kol. *English public law...*, s. 46.

stejnou právní sílu a účinky jako *Act of Parliament*, na základě kterého byla vytvořena.⁴⁵ Účinek sekundární legislativy je však stejně omezen co do svého rozsahu tak, jak to daný *Act of Parliament* dovoluje.⁴⁶

Mezi nedůležitější sekundární legislativu patří tzv. *Statutory instruments*. Osobami, na které byla v tomto případě delegována pravomoc přijímat právní předpisy, jsou ministři.⁴⁷ Formami⁴⁸ těchto zákonných nástrojů pro implementaci azylových směrnic EU jsou především tzv. *Rules* a *Regulations*.⁴⁹

2.2 Implementace azylových směrnic EU ve Velké Británii

Velká Británie má společně s Irskem stanovenou dobrovolnou účast na opatřeních dle Hlavy V Smlouvy u fungování EU (Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob). Mezi tato opatření patří také přijímání sekundární legislativy v podobě směrnic. Dobrovolná účast se projevuje tak, že Velká Británie může do tří měsíců od předložení návrhu nebo iniciativy písemně sdělit, že se chce účastnit přijímání a používání navrženého opatření, a na základě tohoto sdělení je jí to umožněno.⁵⁰

V azylovém sektoru se Velká Británie účastní přijímání a používání azylových směrnic přijímací, kvalifikační a procedurální z let 2003, 2004 a 2005, ale už se neúčastní přijímání a používání jejich přepracovaných znění z let 2011 a 2013.⁵¹ Tato skutečnost je velmi podstatná, neboť se tím odlišuje pozice Velké Británie od ostatních členských států EU včetně České republiky, které jsou vázány novým zněním směrnic.

Odpovědnou osobou ve Velké Británii v oblasti azylu je *Secretary of State for the Home Department* (dále jen „*Secretary of State*“ nebo „*SSH*“), který je jedním z tzv. *Cabinet Ministers* a stojí v čele *Home Office*. Jedná se o ministerské oddělení, které se stará o záležitosti přistěhovalectví, protidrogovou politiku, politiku boje proti zločinnosti a terorismu.⁵² V podstatě tak odpovídá postavení Ministerstva vnitra v České republice.

⁴⁵ SLAPPER, Gary, KELLY, David. *The English Legal System...*, s. 110.

⁴⁶ SLAPPER, Gary, KELLY, David. *The English Legal System...*, s. 110.

⁴⁷ Tamtéž, s. 111.

⁴⁸ PARLIAMENT. *Statutory Instruments* [online]. parliament.uk, 1. ledna 2015 [cit. 30. října 2015]. Dostupné na <<http://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/secondary-legislation/statutory-instruments/>>.

⁴⁹ European Communities Act 1972, c. 68, s. 2 (2)

⁵⁰ Čl. 3 odst. 1 Protokolu č. 21 o postavení Spojeného království a Irsku, připojený ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o fungování EU (v konsolidovaném znění) Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 13 a násl.

⁵¹ Např. bod 50 preambule přepracované kvalifikační směrnice z roku 2011.

⁵² GOVERNMENT UK. *Secretary of State for the Home Department* [online]. gov.uk, 26. listopadu 2015 [cit. 1. prosince 2015]. Dostupné na <<https://www.gov.uk/government/ministers/secretary-of-state-for-the-home-department>>.

V následujícím textu se budu zabývat implementací pouze nejdůležitějších pojmů směrnice kvalifikační a problematických ustanovení ve směrnici procedurální.

2.3 Implementace kvalifikační směrnice 2004/83/ES ve Velké Británii

Kvalifikační směrnice⁵³ z roku 2004 (dále jen směrnice „2004/83/ES“) byla do britského práva implementována pomocí dvou nástrojů – *The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006* (dále jen „*Qualification Regulations*“) a *Statement of Changes in Immigration Rules Part 11*. Oba tyto nástroje vešly v účinnost 9. října 2006. Tímto Velká Británie splnila podmínku čl. 38 směrnice 2004/83/ES, který stanovuje povinnost jejího provedení do 10. října 2006.

Směrnice se vztahuje na otázku přiznávání postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, osobám, které jsou státními příslušníky třetích zemí nebo osobami bez státní příslušnosti.

2.3.1 Pojem uprchlík

Hlavním pojmem směrnice 2004/83/ES je definice pojmu uprchlík – jelikož postavení uprchlíka je předpokladem pro udělení azylu. Zatímco směrnice v čl. 2 písm. c) udává tuto definici: „*uprchlíkem [je] státní příslušník třetí země, který se v důsledku oprávněných obav před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti ke určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů nachází mimo zemi své státní příslušnosti a je neschopen přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu dotyčné země, nebo osoba bez státní příslušnosti, která se ze stejných shora uvedených důvodů nachází mimo zemi svého dosavadního pobytu, která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit a na kterou se nevztahuje článek 12*“, definice v čl. 2 *Qualification Regulations* je o poznání kratší, neboť odkazuje na Ženevskou úmluvu.⁵⁴

Obě definice jsou téměř totožné. Jedinou výjimkou je to, že Ženevská úmluva přiznává postavení uprchlíka osobám, které se nachází mimo svou vlast, kdežto směrnice 2004/83/ES jen státním příslušníkům třetí země a osobám bez státní příslušnosti. Rozsah definice v Ženevské úmluvě je tedy širší. Z toho by mohlo vyplývat, že Velká Británie přiznává větší ochranu než ostatní členské státy EU, které by implementovaly definici uprchlíka doslova podle směrnice.

⁵³ 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, 30. září 2004, s. 96 a násl.

⁵⁴ Definice uprchlíka v Ženevské úmluvě je již uvedena v podkapitole 1.1.

Tento fakt je ovšem nutno vnímat ve spojení se tím, že pojem státního příslušníka třetí země není použit ve směrnici 2004/83/ES náhodou - koresponduje s Protokolem o azylu pro státní příslušníky členských států EU.⁵⁵ A přímo ve směrnici je stanoveno, že Protokol směrnici není dotčen.⁵⁶ Protokol totiž stanoví ve svém jediném článku, že se členské státy navzájem považují za bezpečnou zemi původu. Proto žádost příslušníka členského státu o azyl může jiný členský stát posuzovat jen v taxativně vymezených případech (např. odchýlení se od povinností, které stanovuje Ženevská úmluva).

Tímto je rozsah definice obsažený v *Qualification Regulations* stejný jako ve směrnici 2004/83/ES a to i v rozsahu negativním – vyloučení z postavení uprchlíka dle čl. 12 směrnice je svým obsahem úplně stejné jako vyloučení z postavení uprchlíka dle čl. 7 *Qualification Regulations*. Tento článek opět ve větší části odkazuje na Ženevskou úmluvu, ale tam kde by úmluva neodpovídala směrnici, je rozsah řádně doplněn, aby byla implementace úplná.

Směrnice 2004/83/ES v čl. 13 uvádí, že pokud někdo splňuje podmínky pro získání postavení uprchlíka, členské státy EU mu toto postavení přiznají. Samotné přiznání postavení uprchlíka je ovšem aktem deklaratorním.⁵⁷ Tedy pokud má někdo postavení uprchlíka, dojde přiznáním jen k potvrzení stávajícího stavu.

2.3.2 Důvody pro udělení azylu

Směrnice 2004/83/ES se již nevztahuje na důvody pro udělení azylu, ty si každá země určuje sama. Právě postavení uprchlíka je však předpokladem pro udělení postavení azylanta.⁵⁸ Ve Velké Británii dle *Immigration Rule 334 (Grant of Asylum)* udělí *Secretary of State* azyl, když žadatel o azyl splní následující podmínky:

- 1) nachází se ve Velké Británii nebo dorazil do vstupního přístavu ve Velké Británii,
- 2) má postavení uprchlíka dle čl. 2 *Qualification Regulations*,
- 3) neexistují žádné závažné důvody pohlížet na něj jako na nebezpečí pro bezpečnost Velké Británie,
- 4) není osobou odsouzenou pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin a nepředstavuje tak nebezpečí pro společnost Velké Británie,
- 5) zamítnutí jeho žádosti by pro něj představovalo povinnost odejít do země, kde by jeho život nebo svoboda byly ohroženy z důvodu jeho rasy, náboženství, národnosti, zastávání

⁵⁵ Protokol č. 24 připojený ke Smlouvě o založení Evropského společenství. V konsolidovaném znění Protokol č. 24 připojený ke Smlouvě o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 47 a násl.

⁵⁶ Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004..., bod 13 preambule.

⁵⁷ Směrnice rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004..., bod 14 preambule.

⁵⁸ Rule 334 (Grant of asylum) of the Immigration Rules, HC 395 (as amended), 23 May 1994

určitých politických názorů nebo příslušnosti k určitým společenským vrstvám a tato povinnost je v rozporu s Ženevskou úmluvou.

Body 2) a 3) jsou stejné jako čl. 21 odst. 2 směrnice 2004/83/ES, který stanoví výjimky ze zásady *non-refoulement* (nenavrácení). Tyto body odpovídají i situaci, kdy osoba pozbývá postavení uprchlíka dle čl. 11 směrnice 2004/83/ES.

2.3.3 Vztah kvalifikační směrnice 2004/83/ES k Ženevské úmluvě pokud jde o odnětí postavení uprchlíka

Členské státy EU dle čl. 14 směrnice 2004/83/ES⁵⁹ mají právo odejmout, ukončit platnost nebo zamítnout prodloužení platnosti postavení uprchlíka. *Upper Tribunal* ve Velké Británii při svém rozhodování narazil v případě ***Cuong Van Danga vs SSHD [2013]***⁶⁰ na zajímavou skutečnost - Ženevská úmluva neobsahuje žádná ustanovení, která by se týkala takového odnětí postavení uprchlíka, kdežto směrnice 2004/83/ES ano (tak jak byla implementována do britského práva).

V případě pan Cuong Van Dang (vietnamské národnosti) získal azyl ještě jako dítě, díky své závislosti na otci, kterému byl status uprchlíka přiznán. *Secretary of State* rozhodl o jeho vrácení do Vietnamu z důvodu, že byl uvězněn na dobu delší než 2 roky – byl odsouzen za vraždu.

Podle soudu zde není nesoulad mezi oběma nástroji – Ženevskou úmluvou a směrnicí 2004/83/ES, protože statuty, který každá z nich přiznává jednotlivci, jsou různé a nezávislé. Ženevská úmluva stanoví postavení uprchlíka, jenž je nezávislé na uznání ze strany státu a nepřepokládá poskytnutí dokumentů nebo jakékoli formy povolení k pobytu na území státu. Oproti tomu směrnice 2004/83/ES jde nad rámec úmluvy, když poskytuje osobám uznaným za uprchlíky povolení k pobytu nejméně na 3 roky (čl. 24 směrnice 2004/83/ES) a vytváří „status evropského uprchlíka“. Z toho jednoznačně vyplývá potřeba zavést ve směrnici možnost odnětí postavení uprchlíka. Takové odnětí postavení uprchlíka dle směrnice 2004/83/ES podle soudu nemá za následek ztrátu postavení uprchlíka dle Ženevské úmluvy.

To však v daném případě neznamenalo, že by nemohlo dojít k navrácení pana Danga do Vietnamu, protože by hrozilo porušení čl. 3 Ženevské úmluvy. V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva je totiž porušení čl. 3 nutné posuzovat vzhledem k situaci v době rozhodování soudu. A v té době pan Dang již nesplňoval podmínky pro přiznání postavení uprchlíka a mohl být tedy navrácen do Vietnamu.

⁵⁹ Tomu odpovídá Rule 339A (Revocation or refusal to renew a grant of asylum) of the Immigration Rules, HC 395 (as amended), 23 May 1994

⁶⁰ *Cuong Van Danga v. The Secretary of State for the Home Department*, [2013] UKUT 43 (IAC), United Kingdom: Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), 17 January 2013. Dostupné na <http://www2.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2013/00043_ukut_iac_2013_cd_vietnam.html>.

2.3.4 Doplnková ochrana

Vedle postavení uprchlíka směrnice 2004/83/ES upravuje v čl. 15 podmínky pro získání nároku na tzv. *Subsidiary Protection*. Tento pojem je nutno propojit s českým překladem směrnice 2004/83/ES, kde byl přeložen jako podpůrná ochrana. V českém azylovém zákoně,⁶¹ je však již označován jako doplňková ochrana a Velká Británie pak zvolila ještě jiný pojem a to *Humanitarian Protection*⁶².

Nárok na tuto ochranu vzniká osobě, kterou není možné považovat za uprchlíka ve smyslu čl. 2 *Qualification Regulations* (kromě dalších podmínek),⁶³ a u níž existují závažné důvody domnívat se, že pokud by se vrátila do země svého původu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu, přičemž tato osoba nemůže, nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout, ochranu dotyčné země.

Směrnice 2004/83/ES v čl. 15 stanoví, co se rozumí vážnou újmu. Velká Británie využila možnosti, kterou všem členským státům EU přiznává čl. 3 směrnice 2004/83/ES a zavedla příznivější normy pro získání postavení osoby, která má právo na doplňkovou ochranu a to tak, že rozšířila význam pojmu vážná újma. *Immigration Rule 339C (Grant of Humanitarian protection)* totiž do tohoto pojmu zahrnuje i tzv. *unlawful killing*, tedy protiprávní zabití. Je tím myšlen případ, kdy by osobě hrozilo protiprávní zabití státem (nebo zástupci státu) nebo by zde byla hrozba reálného nebezpečí cíleného atentátu nestátních činitelů v oblastech země, kde neexistuje účinná ochrana a žádná proveditelná alternativa vnitřního útěku.⁶⁴

Ostatní články směrnice 2004/83/ES, které poskytují minimální nároky na práva a výhody (např. právo na zdravotní a sociální péči, přístup k zaměstnání nebo ke vzdělání), byly ve Velké Británii provedeny velice pečlivě tak, že provedení přesně odpovídá směrnici.

2.4 Implementace procedurální směrnice 2005/85/ES ve Velké Británii

Procedurální směrnice⁶⁵ (dále jen „směrnice 2005/85/ES“) byla přijata jakožto poslední článek první fáze SEAS.⁶⁶ Členskými státy EU měla být implementována nejpozději do

⁶¹ § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů

⁶² THE HOME OFFICE. *Explanatory Memorandum to The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 – Transposition Note* [online]. legislation.gov.uk, 9. října 2006 [cit. 3. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/2525/memorandum/contents>>.

⁶³ Rule 339C of the Immigration Rules, HC 395 (as amended), 23 May 1994 - tyto podmínky odpovídají plně definici osoby, která má nárok na doplňkovou ochranu dle čl. 2 písm. e) směrnice 2004/83/ES.

⁶⁴ UK VISAS AND IMMIGRATION. *Humanitarian protection* [online]. gov.uk, 15. května 2013 [cit. 3. listopadu 2015]. Dostupné na <<https://www.gov.uk/government/publications/humanitarian-protection-instruction>>.

⁶⁵ Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Úř. věst. L 326, 13. prosince 2005, s. 13 a násl.

1. prosince 2007. Velká Británie tuto povinnost splnila přijetím dvou nástrojů – *The Asylum (Procedures) Regulations 2007* (dále jen „*Procedures Regulations*“⁶⁶) a *Statement of Changes to the Immigration Rules*, které vešly v účinnost právě 1. prosince 2007.

Směrnice 2005/85/ES stanovuje minimální normy pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Obsahově tudíž navazuje na směrnici 2004/83/ES, která podala definici uprchlíka.

Z definice žadatele o azyl v britském právu⁶⁷ je možné dovodit, že za žádost o azyl je ve Velké Británii možné brát jednak žádost na základě Ženevské úmluvy, ale také žádost o poskytnutí jiného druhu mezinárodní ochrany. Tato skutečnost je důležitá, protože v takovém případě Velká Británie splňuje podmínky čl. 3 odst. 3 směrnice 2005/85/ES. A směrnice se použije i na řízení o udělení doplňkové ochrany, jež byla zavedena směrnicí 2004/83/ES. Velká Británie tuto skutečnost ještě potvrdila zněním *Immigration Rule 326A (Procedure)*, kdy je stanoveno, že se postupy podle *Immigration Rules* mají uplatnit nejenom na posuzování azylu, ale také na *Humanitarian Protection*.

Na implementaci směrnice 2005/85/ES můžeme nahlížet jako na zdařilou - veškerá ustanovení byla srovnána s vnitrostátní úpravou a právní předpisy byly doplněny jen tam, kde předchozí úprava chyběla.⁶⁸

2.5 Case law k procedurální směrnici 2005/85/ES

V další části se budu věnovat problematickým ustanovením směrnice 2005/85/ES, s nimiž se setkaly britské soudy. Jak již bylo uvedeno výše, je britský právní systém tvořen především tzv. *judicial precedents* (soudními rozhodnutími), které tvoří tzv. *case law* a proto je podstatné jim věnovat pozornost.

2.5.1 Lhůty v posuzovacím řízení

Čl. 23 směrnice 2005/85/ES stanoví, že členské státy mají zpracovávat žádosti o azyl v posuzovacím řízení, které má být dokončeno co nejdříve, aniž by tím bylo dotčeno přiměřené a úplné posouzení. Pokud nebude možné vydat rozhodnutí do 6 měsíců, žadatel má být buď informován o prodlení, nebo má na žádost obdržet informaci o časovém rámci, ve kterém lze

⁶⁶ THE HOME OFFICE. *Explanatory Memorandum The Asylum (Procedures) Regulations 2007 – Transposition Note* [online]. legislation.gov.uk, 8. listopadu 2007 [cit. 4. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2007/3187/memorandum/contents>>.

⁶⁷ Rule 327 (Definition of asylum applicant) of Immigration Rules, HC 395 (as amended), 23 May 1994

⁶⁸ THE HOME OFFICE. *Explanatory Memorandum*...

očekávat rozhodnutí o jeho žádosti. To ovšem nezakládá povinnost členského státu vůči dotyčnému žadateli vydat rozhodnutí v uvedeném časovém rámci.

Velká Británie sice toto ustanovení doslovně převzala v *Immigration Rule 333A (Applications for asylum)*, praxe ovšem vypadá jinak, jak vyplývá z tzv. *Country Report* pro Velkou Británii.⁶⁹ Za rok 2013 byly některé případy (40,7% žádostí, které podali muži a 26,1% žádostí, které podaly ženy) uzavřeny do 30 kalendářních dní, případně do 6 měsíců. Ve třetí čtvrtině roku 2014 jenom 54,5% žádostí mužů a 43% žádostí žen bylo uzavřeno do 1 roku a 74% případů bylo uzavřeno do 36 měsíců. Proti takovým průtahům v řízení však ještě nebyl zaveden opravný prostředek. Směrnice 2005/85/ES jej však ani nepožaduje, což vyplývá z čl. 39.

Uzavřenými případy se myslí ty, ve kterých azyl přiznán byl, anebo azyl žadateli přiznán nebyl a on Velkou Británii opustil. Příklad není uzavřen, pokud azyl přiznán nebyl a žadatel Velkou Británii ještě neopustil.

I když nebyl zaveden opravný prostředek, *Court of Appeal* přesto v případě **SSH D v R (S) [2007]**⁷⁰ rozhodl, že takové průtahy jsou nezákonné a doporučil, aby v daném případě byly zhojeny udělením neomezeného povolení k pobytu. V případě se občan Afghánistánu pan S., dostal na území Velké Británie v roce 1999 a v tom samém roce podal žádost o azyl. K osobnímu pohovoru s žadatelem však došlo až v březnu 2004 a žádost byla v tomto měsíci i zamítnuta. Jeho odvolání bylo v témže roce také zamítnuto. V prosinci 2005 žadatel podal žalobu k soudnímu přezkumu obou rozhodnutí. Rozhodnutí soudu vycházelo ze změny legislativy, která nastala kvůli svržení Talibánu, a žadateli zaručovala právo na neomezené povolení k pobytu, kdyby byl případ uzavřen do 18. dubna 2002.

V tomto případě správní průtahy znamenaly, že rozhodnutí nebylo přijato v době, kdy byla účinná legislativa příznivá pro žadatele. Avšak dle soudu samotné správní průtahy nezakládají právo na nápravu. Musí se totiž ukázat, že správní orgán (*Home Office*) jednal nezákonně, aby byla náprava možná. Toto nezákonné jednání správního orgánu bylo dovozeno, neboť nejenom tato žádost, ale i další byly úmyslně odsunuty za časovou hranici, kdy již nebyla účinná výhodnější právní úprava, a to z důvodu naplnění vládní politiky.

Court of Appeal tak rozhodl i ve spojitosti s případem **Rashid, R. [2005]**,⁷¹ kde byl žadatelem irácký Kurd a problém opět spočíval se změnou legislativy. V tomto případě kvůli

⁶⁹ ASYLUM AID. *Country Report: United Kingdom* [online]. asylumineurope.org, 30. října 2015 [cit. 7. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom>>.

⁷⁰ *R (S) v. The Secretary of State for the Home Department*, [2007] EWCA Civ 546, England and Wales Court of Appeal (Civil Division), 19 June 2007. Dostupné na <<http://www2.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2007/546.html>>.

⁷¹ *Rashid, R v Secretary of State for the Home Department*, [2005] EWCA Civ 744, England and Wales Court of Appeal (Civil Division), 16 June 2005. Dostupné na <<http://www2.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2005/744.html>>.

svržení režimu Saddáma Husseina. Zde soud, opět kvůli zneužití pravomoci, považoval za jediné správné řešení udělení statusu uprchlíka žadateli a současně neomezené povolení k pobytu.

Z obou těchto rozhodnutí je možné vyvodit, že žadatelé o mezinárodní ochranu nemají zaručenou ochranu proti průtahům v řízení a pokud jim v těchto případech bylo přiznáno právo na odškodnění, stalo se tak je v důsledku zneužití pravomoci ze strany *Secretary of State* a ne v důsledku práv, které by jim zaručovala směrnice 2005/85/ES či britské právo.

2.5.1 Bezpečná země původu

Směrnice 2005/85/ES poskytuje vymezení bezpečné země původu, která je určena buď Společným minimálním seznamem třetích zemí považovaných za bezpečné země původu (tento seznam měla dle čl. 29 přijmout Rada) nebo je tato země určena vnitrostátně.

Soudní dvůr EU však v roce 2008 zrušil⁷² čl. 29 odst. 1 a 2 a čl. 36 odst. 3 směrnice 2005/85/ES, kvůli rozporu s nově zavedeným legislativním postupem založeným na spolurozhodování Evropského parlamentu a Rady nebo jednomyslným rozhodnutím po konzultaci s parlamentem (čl. 67 Smlouvy o Evropském společenství). Dle těchto článků směrnice 2005/85/ES byl totiž zaveden postup k přijetí seznamů (Společného seznamu třetích zemí považovaných za bezpečné země původu a také Seznamu evropských bezpečných třetích zemí dle čl. 36 odst. 3) kvalifikovanou většinou na návrh Komise po konzultaci s Parlamentem a takový postup se liší od postupů stanovených čl. 67 Smlouvy o Evropském společenství.

Bylo tak zrušeno vyhotovení seznamů a určení bezpečných zemí původu zůstalo na vnitrostátním vymezení v každém jednotlivém členském státě EU. Toto označení musí odpovídat Příloze II směrnice 2005/85/ES - zemi je možno považovat za bezpečnou zemi původu, pokud lze prokázat, že v této zemi obecně a soustavně nedochází k pronásledování podle čl. 9 směrnice 2004/83/ES, k mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Každá země tak měla vytvořit vlastní seznam (doposud tak však učinilo jen 12 zemí EU včetně Velké Británie a České republiky).⁷³

Ve Velké Británii má na starosti označení těchto zemí *Secretary of State*, který je oprávněn přidávat další země, pokud splňují podmínky uvedené výše. Velká Británie za bezpečné země původu považuje ty uvedené v čl. 94(4) *2002 Act*, tento seznam bývá někdy nazýván „*white list*“.

⁷² Soudní dvůr Evropské unie: Rozsudek ze dne 6. května 2008, *Evropský parlament proti Radě Evropské unie*, C-133/06, Sb. rozh. s. I-03189, bod 52-53.

⁷³ EUROPEAN COMMISSION. *An eu 'safe countries of origin' list* [online]. ec.europa.eu, 9. září 2015 [cit. 10. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/>>.

V tomto článku je obsaženo také tzv. částečné označení země za bezpečnou zemi původu, což jsou země, které jsou bezpečné jen pro muže (např. Ghana či Nigérie).

Dle směrnice 2005/85/ES, má-li žadatel státní příslušnost bezpečné země původu nebo je osobou bez státní příslušnosti a dříve v takové zemi bezpečně pobýval, je jeho žádost považována za nedůvodnou. Stejně podmínky jsou stanoveny v čl. 94 *2002 Act*, pokud v každém jednotlivém případě neshledá Secretary of State opak. Důsledkem toho, že je žádost považována za nedůvodnou, je to, že odvolání proti nepřiznání azylu může být učiněno pouze mimo území Velké Británie.

Zařazení země mezi bezpečné země původu však ne vždy znamená, že bude žádost o azyl označena za nedůvodnou, jak upozorňuje *Court of Appeal* v případě **MD (Gambia) v SSHD [2011]**⁷⁴. Občan Gambie, která je zahrnuta v seznamu bezpečných zemí původu v čl. 94(4) *2002 Act* (ovšem jen ve vztahu k mužům), podal žádost o azyl ve Velké Británii v říjnu 2006. V té době na něj byl v Gambii již vystaven zatykač. Jeho žádost o azyl byla zamítnuta, stejně tak *Queen's Bench Administrative Court* zamítl jeho žádost o soudní přezkum. Žadatel byl následně navrácen do Gambie v souladu s čl. 94(2) *2002 Act*, kde podal odvolání ke *Court of Appeal*.

Odvolacími důvody byly jednak zahrnutí Gambie do seznamu bezpečných zemí původu, a dále označení žádosti o azyl jako zjevně nedůvodné. Jak již bylo řečeno, soud v tomto případě neshledal zahrnutí Gambie do seznamu jako protiprávní a to vzhledem k tomu, že důkazy nenasvědčovaly tomu, že by v Gambii docházelo k systematickým nebo všeobecným zásahům do lidských práv. Avšak pokud šlo o označení žádosti za nedůvodnou, soud uznal námitky žadatele o konkrétním nebezpečí, které by mu v Gambii hrozilo (především vězeňské podmínky v případě uvěznění), a které tak představuje riziko narušení práv, která zaručuje Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod⁷⁵ v čl. 3.

V jiném případě **JB (Jamaica) v SSHD [2015]**,⁷⁶ sice *Secretary of State* zamítl žádost o azyl z důvodu přítomnosti Jamajky v seznamu bezpečných zemí původu, ale žádost neoznačil jako zjevně nedůvodnou. Žadatel o azyl (občan Jamajky), podal žádost o azyl v říjnu 2010 a tvrdil, že je vystaven špatnému zacházení, které se rovná pronásledování, z důvodu své homosexuality. V žalobě požaduje stažení Jamajky ze seznamu neboť její umístění je dle něj nezákonné.

⁷⁴ *MD (Gambia), R v Secretary of State for the Home Department*, [2011] EWCA Civ 121, England and Wales Court of Appeal (Civil Division), 17 February 2011. Dostupné na <<http://www2.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2011/121.html>>.

⁷⁵ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3,5 a 8

⁷⁶ *R (Jamaica) v Secretary of State for the Home Department*, [2015] UKSC 8, United Kingdom Supreme Court, 4 March 2015. Dostupné na <<http://www2.bailii.org/uk/cases/UKSC/2015/8.html>>.

O žalobě rozhodoval v roce 2013 *Court of Appeal*,⁷⁷ který shledal tento požadavek oprávněným a označil Jamajku za zemi, která není bezpečná, pokud jde určité skupiny osob, které byly opomenuty při posuzování země jako bezpečné. Jedná se nejenom o homosexuály, ale také např. o svobodné ženy, které žijí mimo společensky uznávanou strukturu rodiny. Proti tomuto rozhodnutí podal *Secretary of State* poslední možný opravný prostředek k *Supreme Court* (Nejvyššímu soudu Velké Británie). Tento soud však rozhodnutím z března 2015 návrh zamítl a potvrdil, že Jamajka nemůže být pro tyto skupiny osob považována za bezpečnou.

Proti označení státu za bezpečnou zemi původu není přípustný opravný prostředek, jedinou možností je napadení tohoto označení soudním přezkumem,⁷⁸ ale vždy ve spojitosti s konkrétní žádostí. Zatím soud prohlásil zahrnutí země do seznamu bezpečných zemí původu jako protiprávní ve vztahu ke všem skupinám obyvatel (ne jen k některým) pouze v jediném případě - *Zakir Husan v SSHD [2005]*⁷⁹. *Secretary of State* musel na základě tohoto rozhodnutí Bangladěš ze seznamu vyřadit.

I když o případu soud rozhodoval už v roce 2005, tedy ještě před implementací čl. 29 až 31 směrnice 2005/85/ES, úprava v čl. 94 *2002 Act* se směrnicí změnila jen doplněním odstavce 5D, který se týká povinnosti zohlednit určité skutečnosti (právní situaci, uplatňování práva a obecnou politickou situaci) při hodnocení, zda je země bezpečnou zemí původu. Dále se úprava změnila doplněním čl. 94A, která se týkala Společného minimálního seznamu třetích zemí považovaných za bezpečné země původu. Jeho vypracování v souladu se směrnicí 2005/85/ES však bylo zrušeno Soudním dvorem EU, jak již bylo zmíněno výše.

Bangladěš byl do seznamu dle čl. 94(4) *2002 Act* přidán nařízením *Secretary of State* s účinkem od 23. července 2003. Dle žadatele, bylo právě toto označení Bangladěše za bezpečnou zemi původu protiprávní.

Zakir Husan podal žádost v říjnu 2003. Z Bangladěše odjel kvůli pronásledování ze strany Chhatra Dal (studentské křídlo Bangladěšské Nacionální strany) – docházelo k fyzickým útokům na jeho osobu, kvůli jeho předchozí účasti a následné změně politické orientace. Soud provedl velké množství důkazů, ze kterých jednoznačně vyplývalo, že v Bangladěši docházelo k systematickému a všeobecnému porušování lidských práv a ne jen k lokálním incidentům, jak

⁷⁷ *JB (Jamaica), R v Secretary of State for the Home Department*, [2013] EWCA Civ 666, England and Wales Court of Appeal (Civil Division), 12 June 2013. Dostupné na <<http://www2.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2013/666.html>>.

⁷⁸ ASYLUM AID. *The safe country concepts - United Kingdom* [online]. asylumineurope.org, 30. října 2015 [cit. 12. listopadu 2015]. Dostupné na <http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom/asylum-procedure/safe-country-concepts#footnote3_n7eg1dw>.

⁷⁹ *Husan, R v Secretary of State for the Home Department*, [2005] EWHC 189 (Admin), England and Wales High Court (Administrative Court) Decisions, 24 February 2005. Dostupné na <<http://www2.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2005/189.html>>.

tvrdil *Secretary of State*. Z toho důvodu pak musel *Secretary of State* Bangladéš ze seznamu bezpečných zemí původu vyřadit.

3 Implementace unijní azylové politiky v České republice

Veškerá azylová problematika je v českém právním řádu obsažena v zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“). Hlavními orgány státní správy ve věcech mezinárodní ochrany jsou Ministerstvo vnitra a Policie České republiky.⁸⁰

3.1 Přepřacované znění kvalifikační směrnice 2011/95/EU

Jak již bylo řečeno, Velká Británie se účastnila jen první fáze budování SEAS a za tím účelem také implementovala jen první znění kvalifikační směrnice – 2004/83/ES. Tato směrnice však byla s účinností od 21. prosince 2013 nahrazena novou kvalifikační směrnicí 2011/95/EU⁸¹ (dále jen „směrnice 2011/95/EU“), které se již Velká Británie neúčastní.⁸² Pro Českou republiku je však tato směrnice závazná, a proto je nutné vymezit změny, které toto přepřacované znění kvalifikační směrnice přineslo.

Směrnice 2011/95/EU v preambuli zmiňuje, že ve směrnici 2004/83/ES by měla být provedena řada podstatných změn a v zájmu přehlednosti by uvedená směrnice měla být přepřacována. Tyto změny však nejsou nijak rozsáhlé, především byla zachována stejná definice uprchlíka, pronásledování a vážné újmy.

Nově je v textu směrnice 2011/95/EU používán pojem „**osoba požívající mezinárodní ochrany**“, již je myšlena osoba, které bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany. Nejedná se o pojem, který by se ze směrnice 2004/83/ES nedal vyvodit, ale nebyl v ní používán. Jde vlastně o legislativní zkratku, jež je využitelná především v situaci, kdy se přiznává právo nebo ukládá povinnost nejenom osobám, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka, ale také těm, kterým byl udělen status doplňkové ochrany. V tomto ohledu se změny projeví především v kapitole VII směrnice 2011/95/EU, která se vztahuje k obsahu mezinárodní ochrany. Došlo tak např. v čl. 30, který se vztahuje k přístupu ke zdravotní péči za stejných podmínek, jako mají státní příslušníci daného členského státu, k zavedení tohoto nároku nejenom pro osoby, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka, ale také těm, kterým byl udělen status doplňkové ochrany.

⁸⁰ zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, § 1 písm. d) a § 3a

⁸¹ 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. Úř. věst. L 337, 20. prosince 2011, s. 9 a násl.

⁸² Tamtéž, bod 50 preambule.

Dále byl rozšířen pojem „**rodinný příslušník**“, ⁸³ kdy byli do definice přidáni otec a matka nebo jiný dospělý, jenž podle práva nebo praxe dotyčného členského státu EU odpovídá za osobu, požívající mezinárodní ochrany, pokud je tato osoba nezletilá a svobodná. Osobám, které jsou rodinnými příslušníky, ve většině případů bude přiznán azyl na základě jejich závislosti na žadateli nebo závislosti žadatele na nich (k tomu níže azyl za účelem sloučení rodiny v českém právu).

Poslední výraznější změna proběhla v čl. 8 směrnice 2011/95/EU, který se týká možnosti státu dospět k závěru, že žadatel nepotřebuje mezinárodní ochranu, pokud má možnost se za určitých podmínek vrátit do části země původu. Došlo k podrobnějšímu vymezení těchto podmínek, kdy může být poskytnuta tzv. **vnitrostátní ochrana**.

3.2 Implementace kvalifikační směrnice 2011/95/EU

Směrnice 2011/95/EU měla být implementována do 21. prosince 2013. Česká republika svému závazku dostala přijetím zákona č. 103/2013 Sb., který novelizuje zákon o azylu s účinností od 1. května 2013, kromě některých změn, které nabyly účinnosti až 1. ledna 2014. U těchto změn se však nejednalo o provedení kvalifikační směrnice 2011/95/EU, takže Česká republika svému závazku dostala, pokud jde o formální stránku věci.

Obsahově však není implementace směrnice 2011/95/EU úplně zdařilá. Projevilo se to také tím, že ještě na koci roku 2015 byla zákonem č. 314/2015 Sb.⁸⁴ v zákoně o azylu upřesněna některá jeho ustanovení, tak aby přesněji odpovídala směrnici 2011/95/EU.⁸⁵

3.2.1 Pojem uprchlík, pronásledování a další podstatné pojmy

Nedokonalost implementace směrnice 2011/95/EU se projeví již u nejdůležitějšího pojmu – uprchlík. Tato definice totiž v zákoně o azylu není vůbec obsažena, i když s pojmem uprchlík zákon pracuje.

Zákon o azylu totiž nerozlišuje mezi pojmem „azylant“, který sám používá a pojmem „uprchlík“ ve smyslu Ženevské úmluvy a obou kvalifikačních směrnic (2004/83/ES a 2011/95/EU).⁸⁶ Uprchlíkem se osoba stane okamžikem, kdy naplní znaky definice uprchlíka,

⁸³ Tamtéž, čl. 2 písm. j) bod 3.

⁸⁴ zákon č. 314/2015 Sb., ze dne 11. listopadu 2015, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

⁸⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, např. § 2 odst. 4, § 14a.

⁸⁶ KOSAR a kol.: *Zákon o azylu: komentář...*, s. XLVII.

kdežto azylantem je osoba, které byl azyl již udělen.⁸⁷ I když se ze zásady jedná o pojmy oddělené, poslední dobou se rozdíl mezi nimi začínají stírat. Především je pak pojem „uprchlíka“ používán v těsné blízkosti „žadatele o azyl (o mezinárodní ochranu)“.⁸⁸ Žadatelem je myšlena osoba, která podala žádost o mezinárodní ochranu, o níž ještě nebylo pravomocně rozhodnuto⁸⁹ a azylantem pak osoba, o jejíž žádosti již bylo kladně rozhodnuto.

I když zákon o azylu neobsahuje definici uprchlíka, obsahuje alespoň definici „pronásledování“ a to v § 2 odst. 4 zákona o azylu, kdy pronásledování je jedním z definičních znaků uprchlictví. Problém je ovšem v tom, že i když je zde definice pronásledování obsažena, odpovídá jen částečně čl. 9 směrnice 2011/95/EU.

Definice v § 2 odst. 4 sice stanoví, že pronásledováním je závažné porušování lidských práv, ale oproti čl. 9 odst. 1 písm. a) nestanoví, že takové jednání „*musí být závažné svou povahou nebo opakováním*“ a také neodkazuje na čl. 15 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.⁹⁰

Čl. 9 odst. 1 písm. b) směrnice 2011/95/EU navíc ještě uvádí tzv. pronásledování na kumulativním základě,⁹¹ kdy „*pronásledováním je i souběh různých opatření, který je dostatečně závažný, aby postihl jednotlivce způsobem uvedeným v čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95/EU*“. Toto ustanovení v zákoně o azylu dlouhou dobu obsaženo nebylo. Do jisté míry však zákonodárce svou chybu napravil již zmiňovanou novelou zákona o azylu č. 314/2015 Sb., která s účinností od 18. prosince 2015 zavedla do definice pronásledování upřesňující slova, že „*za pronásledování se nově považují i jednání, která ve svém souběhu dosahují intenzity pronásledování*“.

Čl. 9 odst. 2 směrnice 2011/95/EU uvádí demonstrativní výčet forem, ve kterých se pronásledování může objevit. Zde však český zákonodárce zvolil opět nešťastný přístup k implementaci, když do § 2 odst. 4 převzal sotva písm. a) z výčtu čl. 9 odst. 2 směrnice.⁹² Zákon o azylu namísto demonstrativního výčtu forem, ve kterých se může pronásledování objevit, používá pojem „*závažné porušení lidských práv*“. Nejedná se však o specifickou formou pronásledování, nýbrž jde o jeho konstitutivní znak (prvek závažné újmy).⁹³

⁸⁷ zákon č. 325/1999 Sb., o azylu..., § 2 odst. 2.

⁸⁸ HONUSKOVÁ, Věra. Pojem „uprchlík“ v *acquis* a jeho transpozice do vnitrostátního práva. In JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (ed). *Společný evropský azylový systém: Transpozice směrnic*. Kancelář veřejného ochránce práv, 2008, s. 30.

⁸⁹ zákon č. 325/1999 Sb., o azylu..., § 2 odst. 1 písm. b).

⁹⁰ KOSAŘ a kol.: *Zákon o azylu: komentář...*, s. 29.

⁹¹ Tamtéž.

⁹² Tamtéž.

⁹³ Tamtéž.

Pro doplnění definice pronásledování, které bývá jednoduše vysvětlováno jako: „**závažná újma + selhání vnitrostátní ochrany = pronásledování**“,⁹⁴ je nutné rozebrat ještě další pojmy a to původci pronásledování, poskytovatelé ochrany a vnitrostátní ochrana.

„**Původci pronásledování**“ jsou definováni v čl. 6 směrnice 2011/95/EU, který se nevztahuje jen na osoby, které jsou uprchlíky a žádají o azyl, ale také na osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu. Znění tohoto článku se oproti směrnici 2004/83/ES nezměnilo.

Implementace kvalifikační směrnice 2004/83/ES do azylového zákona proběhla novelou č. 165/2006 Sb. Po implementaci této směrnice však nebyla definice původců pronásledování v zákoně o azylu právě nejlepší, a to ze dvou důvodů.⁹⁵

Za prvé zákon neuváděl, že by se definice původců pronásledování vztahovala jak na pronásledování ve vztahu k definici uprchlíka, tak na vážnou újmu ve vztahu k definici osoby, která má nárok na doplňkovou ochranu. Je však možné konstatovat, že si tuto mezeru v legislativě uvědomil Nejvyšší správní soud⁹⁶ (dále jen „NSS“), který ji dokázal judikatorně zaplnit, když uvádí, že jde o: „*zjevný legislativní lapsus, který je nutno překlenout eurokonformním výkladem, a to tak, že pokud jde o původce pronásledování, či vážné újmy (resp. jejich povahu), vztahuje se definice uvedená v § 2 odst. 7 [později přesunuta do odst. 6] rovněž na definici osoby s nárokem na doplňkovou ochranu*“. Tento problém byl nakonec odstraněn novelou č. 427/2010 Sb., která do § 2 vložila nový odstavec, který výslovně uvádí, že: „*za původce pronásledování nebo vážné újmy se považuje...*“.

Tato novela pak napravila i druhý problém, který nastal při implementaci čl. 6 směrnice 2004/83/ES do azylového zákona, a jenž se týkal původců pronásledování, kteří jsou nestátními subjekty (ve znění zákona o azylu jsou soukromými osobami). Tyto subjekty jsou původci pronásledování jen tehdy, když „*poskytovatelé ochrany nejsou schopni nebo ochotni ochranu poskytnout*“ (dle čl. 6 směrnice 2011/95/EU).

Ve znění azylového zákona chybělo slovo „*ochotni*“, které však bylo doplněno novelou č. 427/2010 Sb. Tento fakt lze jen s povděkem kvitovat, neboť „*být schopen*“ a „*ochoten*“ není to samé.⁹⁷ Pokud je poskytovatel ochrany „*schopen*“, tak je zde objektivní možnost, že může ochranu poskytnout.⁹⁸ Je-li však poskytovatel „*ochoten*“ je zde jeho subjektivní vztah k poskytování ochrany (má vůli tak učinit). Termín „*ochoten*“ pak tedy logicky dopadá na jiné případy, neboť zohledňuje

⁹⁴ KOSAŘ, David. Transpozice vybraných ustanovení kvalifikační směrnice: legislativní minimalismus. In JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds). *Společný evropský azylový systém: Transpozice směrnice*. Kancelář veřejného ochránce práv, 2008, s. 58.

⁹⁵ KOSAŘ, David. Transpozice vybraných ustanovení..., s. 59.

⁹⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. září 2008, sp. zn. 3 Azs 48/2008 – 57

⁹⁷ VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Vliv kvalifikační směrnice na interpretaci pojmu pronásledování v řízení o mezinárodní ochraně. *Hostis*, 2007, roč. I, č. 1, s. 7.

⁹⁸ Tamtéž.

i situaci, kdy poskytovatel je sice fakticky schopen ochranu poskytnout, avšak z důvodů rozličných, nicméně vždy závislých na jeho vůli, tak nečiní.⁹⁹

Přesto se však nelze přestat divit, že tato náprava přišla až čtyři roky poté, co měla být směrnice 2004/83/ES implementována (do 10. listopadu 2006).

Dalším pojmem, který musí být vyložen pro přesné pochopení pojmu pronásledování a tudíž i definice uprchlíka je pojem „**poskytovatelé ochrany**“. Definice tohoto pojmu je poskytnuta v čl. 7 směrnice 2011/95/EU a v podstatě ve stejné podobě se nacházela i v čl. 7 směrnice 2004/83/ES. S implementací tohoto článku však nastal podobný problém jako u čl. 6 - novela zákona o azylu č. 165/2006 Sb., která zahrnovala implementaci směrnice 2004/83/ES totiž vůbec neobsáhla čl. 7 odst. 2 a 3 této směrnice.

Dle českého zákonodárce totiž nebylo třeba provést implementaci především čl. 7 odst. 2, který se týká stanovení standardu účinné ochrany, neboť se jednalo jen o „interpretační pravidlo“¹⁰⁰ a tudíž jej není třeba implementovat.

Tento závěr však nebyl nejlepší, neboť česká rozhodovací praxe v otázce úrovně účinné ochrany tápala.¹⁰¹ Je však možné konstatovat, že NSS byl schopen se přes tuto nedokonalost v implementaci přenést a brát kvalifikační směrnici v úvahu. NSS přímo uvádí,¹⁰² že „*Toto výkladové pravidlo nebylo do novelizovaného znění zákona o azylu zahrnuto, což ovšem neznamená, že by nemělo být v praxi aplikováno.*“ Tato mezera v implementaci byla napravena až v roce 2013 novelou zákona o azylu č. 103/2013 Sb., která zavedla nový § 2 odst. 11.¹⁰³ Je však nutno upozornit, že tímto zákonem byla provedena implementace směrnice 2011/95/EU a tudíž se tato mezera v zákoně o azylu neměla již vůbec vyskytovat.

Co se týče tzv. **vnitrostátní ochrany**, ta byla ve směrnici 2004/83/ES obsažena v čl. 8. Do směrnice 2011/95/EU bylo opět do čl. 8, převzato ustanovení v podobném znění, ovšem podrobnější co se týče podmínek, které musí nastat v určité části země původu. Pokud tyto podmínky nastanou, mohou členské státy EU dospět k závěru, že žadatel nepotřebuje mezinárodní ochranu. Jde o ustanovení, které je dispozitivní a členské státy jej tudíž mohly, ale nemusely do svého právního řádu implementovat.¹⁰⁴

⁹⁹ VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Vliv kvalifikační směrnice na interpretaci..., s. 7.

¹⁰⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, s. 4.

¹⁰¹ KOSAR, a kol.: *Zákon o azylu: komentář...*, s. 30.

¹⁰² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. září 2008, sp. zn. 3 Azs 48/2008 – 57, podobně také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2008, sp. zn. 1 Azs 86/2008 - 101

¹⁰³ Po novelizaci zákona o azylu zákonem č. 314/2015 Sb., obsahově přesunuto do § 2 odst. 6

¹⁰⁴ KOSAR, David. Transpozice vybraných ustanovení kvalifikační směrnice..., s. 65.

Český zákonodárce se rozhodl pro implementaci a do zákona o azylu zavedl čl. 8 směrnice 2011/95/EU novelou č. 379/2007 Sb., která však zdaleka nebyla bezproblémová.¹⁰⁵ Situaci napravila až novela zákona o azylu č. 103/2013 Sb.,¹⁰⁶ která přinesla také implementaci čl. 8 odst. 2, který stanovuje povinnost členským státům EU přihlížet při rozhodování o žádosti „*ke celkové situaci panující v dotyčné části země a k osobní situaci žadatele*“.

3.2.2 Druhy azylu v zákoně o azylu

Jak již bylo uvedeno, každá země si důvody pro udělení azylu stanovuje sama. Velká Británie uvádí důvody pro udělení azylu jednotně, avšak v České republice je v zákoně o azylu možné rozlišit v podstatě 4 druhy azylu.

Azyl „ústavní“ dle § 12 odst. 1 písm. a) zákona o azylu, který vychází z čl. 43 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), ale nemá oporu v Ženevské úmluvě ani v kvalifikačních směrnících (2004/83/ES a 2011/95/EU).¹⁰⁷ Čl. 43 Listiny stanoví: „*Česká a Slovenská Federativní Republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.*“

Skutečnost, že se jedná o ustanovení, které je napojeno na Listinu, se také musí odrážet při jeho výkladu, jak uvedl NSS.¹⁰⁸ Navíc dodává, že musí být vymezeno i to, jaká práva jsou podle § 12 odst. 1 písm. a) zákona o azylu „politickými právy a svobodami“, a musí za ně dle NSS být nutně označena politická práva obsažená v hlavě II oddílu druhém Listiny. V tomto případě šlo o uplatnění práva vyhledávat informace ve smyslu článku 17 odst. 1, odst. 2 a odst. 4 Listiny.

Dalším typem je „**konvenční azyl**“ dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o azylu. To, že jsou v ustanovení § 12 uvedeny dva možné důvody, na základě kterých je možné udělení azylu, souvisí s odlišnými východisky pro každý z těchto důvodů. U písm. a) to byl již zmiňovaný čl. 43 Listiny, a u písm. b) je pak podkladem Ženevská úmluva a kvalifikační směrnice (2004/83/ES a 2011/95/EU).¹⁰⁹ Při výkladu tohoto ustanovení je tedy třeba vycházet nejenom z Ženevské úmluvy, ale také z kvalifikačních směrnic, jak uvedl i NSS,¹¹⁰ který řekl, že „*toto ustanovení je provedením směrnice 2004/83/ES a zákon o azylu tudíž musí být vykládán s touto směrnicí konformně.*“ Pokud je tento výklad uplatněn, je často možné dojít k jinému závěru, než k jakému např. v tomto případě došlo Ministerstvo vnitra, které odmítlo udělení azylu.

¹⁰⁵ KOSARĚ, David. Transpozice vybraných ustanovení kvalifikační směrnice..., s. 65.

¹⁰⁶ Po novele č. 314/2015 Sb., obsaženo v § 2 odst. 7 zákona o azylu

¹⁰⁷ KOSARĚ a kol.: *Zákon o azylu: komentář*..., s. 6.

¹⁰⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008-67

¹⁰⁹ KOSARĚ a kol.: *Zákon o azylu: komentář*..., s. 76.

¹¹⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008-67

V § 13 zákona o azylu je uveden další typ azylu - **azyl za účelem sloučení rodiny**. Uvedené ustanovení zde bylo ještě před vstupem České republiky do EU, a to již od roku 1999. Důvodem pro zavedení bylo dle českého zákonodárce, to že: „Ustanovení vytváří předpoklady pro zajištění principu jednoty rodiny v souladu se zásadou, že rodina má právo na ochranu jako celek a osud rodiny by měl být shodný, neboť je-li pronásledován jeden její člen, je touto skutečností postižena celá rodina.“¹¹¹

Jedná se o úpravu, která jde nad rámec směrnice 2011/95/EU. Směrnice nestanovuje povinnost členským státům EU udělovat azyl rodinným příslušníkům osob požívající mezinárodní ochrany. Hned k tomu však dodává, že tyto osoby se zpravidla budou nacházet v takové situaci, která bude důvodem pro přiznání postavení uprchlíka.¹¹² Tato dílce odpovídá čl. 23 odst. 1 směrnice 2011/95/EU, který stanoví, že „Členské státy zajistí, aby mohla být zachována celistvost rodiny.“

Pokud jde o definici „**rodinného příslušníka**“, směrnice 2011/95/EU ji uvádí v čl. 2 písm. j). Tento status je založen na členství v rodině osoby, která již požívá mezinárodní ochranu. Musí se jednat o osoby, které se zdržují v souvislosti se žádostí o mezinárodní ochranu ve stejném členském státě, pokud tato rodina existovala již v zemi původu.

Fakt, že se musí jednat o osobu, která již požívá mezinárodní ochranu, se odráží i v judikatuře NSS, který uvádí, že „Udělení azylu rodinnému příslušníku azylanta podle § 13 odst. 1 zákona o azylu, je možné jen v případě existence pravomocného rozhodnutí o udělení azylu osobě, která je rodinným příslušníkem žadatele o azyl.“¹¹³

Zákon o azylu se v § 13 odst. 2 drží ve výčtu rodinných příslušníků stejných osob jako směrnice 2011/95/EU, s několika odlišnostmi:

- Zákon o azylu připouští za rodinného příslušníka v písm. a) vedle manžela i partnera azylanta. Jedná se o promítnutí zákona č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a snahu zákonodárce zajistit stejnou úroveň ochrany partnerství a manželství ve všech právních situacích, kde je to racionální a společensky únosné.¹¹⁴ Je však zjevné, že této situace není využíváno příliš často, neboť země, které připouštějí některou podobou registrovaného partnerství, budou patrně vždy bezpečnými zeměmi původu.¹¹⁵
- Dalším rozdílem je, že dle směrnice 2011/95/EU by rodinným příslušníkem mohl být i nesezdaný partner či partnerka osoby požívající mezinárodní ochranu, se kterým žije v trvalém vztahu. Zde je však podmínkou, že se „*k nesezdaným párům v právních předpisech*

¹¹¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, K § 13.

¹¹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU..., bod 26 preambule.

¹¹³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. srpna 2004, sp. zn. 4 Azs 147/2004 - 81

¹¹⁴ KOSAR a kol.: *Zákon o azylu: komentář...*, s. 152.

¹¹⁵ Tamtéž.

nebo praxi členského státu EU přistupuje podle jeho právních předpisů platných pro státní příslušníky třetích zemí podobně jako k párům sezdaným“. Tato podmínka však v České republice splněna není, a proto také nemohla být do zákona o azylu včleněna.

- Posledním rozdílem je to, že dle § 13 odst. 2 písm. e) zákona o azylu, je rodinným příslušníkem také svobodný sourozenec azylanta mladší 18 let, kdy tyto osoby nejsou uvedeny v čl. 2 písm. j) směrnice 2011/95/EU. Český zákonodárce však nejde nad rámec směrnice do velké míry, neboť jen naplňuje standardy směrnici stanovené, která apeluje v čl. 30 odst. 4 na to, že „*sourozenci by měli pokud možno žít spolu*“.

Azyl za účelem sloučení rodiny může být udělen, jen když se jedná o „případ hodný zvláštního zřetele“. Jak však uvádí komentář zákona o azylu,¹¹⁶ toto slovní spojení je nutné vykládat tak, že soudy azyl za účel sloučení rodiny „udělí“, samozřejmě za předpokladu, že jsou splněny ostatní podmínky § 13 zákona o azylu (a nenastaly podmínky § 15).

Pokud by se totiž věcně posuzovalo, jestli se jedná o případ hodný zvláštního zřetele, šlo by o porušení čl. 23 odst. 1 směrnice 2011/95/EU, neboť ten se vztahuje k zachování celistvosti rodiny.¹¹⁷ Tento stav se odráží i v judikatuře NSS, resp. v tom, že na výklad pojmu „případ hodný zvláštního zřetele“ ve smyslu § 13 zákona o azylu žádná judikatura NSS neexistuje.

Dá se tedy předpokládat, že pokud jsou splněny veškeré podmínky § 13 zákona o azylu, bude azyl za účelem sloučení rodiny udělen. Na takové udělení není ale právní nárok, a tudíž není tato forma azylu přímo vymahatelná.¹¹⁸

V § 14 zákona o azylu je upraven **humanitární azyl** – poslední typ azylu v azylovém zákoně. Jde o typ azylu, který není v právu EU vůbec zakotven¹¹⁹ a ani to není v plánu, jak naznačuje bod 15 preambule směrnice 2011/95/EU. Podstatu humanitárního azylu shrnul ve svém rozsudku NSS: „*Smysl institutu humanitárního azylu podle § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, spočívá v tom, aby rozhodující správní orgán měl možnost azyl poskytnout i v situacích, na něž sice nedopadá žádná z kautel předpokládaných taxativními výčty ustanovení § 12 a § 13 zákona o azylu, ale v nichž by bylo přesto „nehumánní“ azyl neposkytnout.*“¹²⁰

Z počátku činnosti NSS byl jeho přístup k humanitárnímu azylu poněkud nejasný,¹²¹ protože se musel vypořádat s tím, že ani na humanitární azyl není právní nárok, jak vyplývá

¹¹⁶ KOSARĚ a kol.: *Zákon o azylu: komentář...*, s. 152.

¹¹⁷ Tamtéž.

¹¹⁸ KLEČKOVÁ, Renáta. Jednota rodiny z pohledu uprchlického práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2004, roč. 131, č. 2, s. 165.

¹¹⁹ KOSARĚ a kol.: *Zákon o azylu: komentář...*, s. 154.

¹²⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. března 2004, sp. zn. 2 Azs 8/2004-55

¹²¹ MOLEK, Pavel. *Soudní přezkum humanitárního azylu* [online]. migraceonline.cz, 23. června 2005 [cit. 15. prosince 2015]. Dostupné na <<http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/soudni-prezkum-humanitarniho-azylu>>.

z důvodové zprávy k § 14 zákona o azylu.¹²² Správní soudy taky mohly dle NSS přezkoumávat jen aspekt dodržení procesních předpisů.¹²³ Takto mohlo docházet např. jen ke kontrole nepodjatosti úředníka, který rozhoduje, nebo formální správnosti napadeného rozhodnutí (jestli splňuje všechny požadované náležitosti včetně odůvodnění).¹²⁴ Později i NSS dospěl k názoru, že je možné přezkoumávat ještě tzv. zákaz libovůle, kterým je při svém rozhodování o udělení nebo neudělení humanitárního azylu omezeno Ministerstvo vnitra, neboť ani při udělování humanitárního azylu jistě nelze postupovat nahodile, či dokonce diskriminačně.¹²⁵

Co se týče „důvodů hodných zvláštního zřetele“, díky kterým může být humanitární azyl udělen. Těmi jsou dle NSS např. zvláště těžká nemoc nebo zdravotní postižení či příchod z oblastí postižených významnou humanitární katastrofou, ať už způsobenou lidskými či přírodními faktory.¹²⁶ Dle NSS pak těmito důvody ale nejsou např. obtíže žadatele o azyl, spočívající v nemožnosti splácení dluhu soukromým osobám v zemi původu,¹²⁷ neplodnost¹²⁸ či skutečnost, že žadatel o azyl má v úmyslu se v České republice oženit a založit zde rodinu.¹²⁹

Tento názor NSS, na úmysl žadatele se v České republice oženit, je konstantní, jak dokázal ve svém rozsudku z roku 2014. Žadatel podal žádost o mezinárodní ochranu, následně se oženil s ženou, která měla v České republice povolen trvalý pobyt, a on poté podal ještě jednu žádost o mezinárodní ochranu. Tato skutečnost nebyla dle NSS důvodem pro udělení humanitárního azylu.¹³⁰

3.2.3 Doplnková ochrana v zákoně o azylu

Vedle čtyř forem azylu je nutné ještě rozebrat poslední formu mezinárodní ochrany v azylovém zákoně – doplnkovou ochranu. Ta je upravena v § 14a zákona o azylu, kam se dostala novelou č. 165/2006 Sb., která představovala implementaci první kvalifikační směrnice 2004/83/ES. Toto ustanovení se od té doby změnilo jen velmi málo, především proto, že se institut doplnkové ochrany nezměnil ani přijetím nové kvalifikační směrnice 2011/95/EU.

Jak již bylo uvedeno ve druhé kapitole, doplnková ochrana je institutem, který dopadá na osoby, jenž nedosáhnou na postavení uprchlíka a nemají tudíž nárok na azyl. Dále musí jít „o osobu, v jejímž případě jsou zde důvodné obavy, že pokud by byla tato osoba vrácena do státu, jebož je státním

¹²² Důvodová zpráva k návrhu zákona o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb. ..., K § 14 uvádí: „V případech odůvodněných zdravotním stavem cizince nebo s ohledem na jeho vysoký věk může Ministerstvo vnitra na základě své úvahy udělit azyl z humanitárních důvodů. O humanitární azyl nelze žádat.“

¹²³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2003, sp. zn. 3 Azs 12/2003

¹²⁴ MOLEK, Pavel. *Soudní přezkoumání humanitárního azylu...*

¹²⁵ Tamtéž.

¹²⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. března 2004, sp. zn. 2 Azs 8/2004-55

¹²⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2003, sp. zn. 4 Azs 31/2003-64

¹²⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2003, sp. zn. 4 Azs 27/2003-55

¹²⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. září 2003, sp. zn. 7 Azs 3/2003-36

¹³⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. srpna 2014, sp. zn. 9 Azs 171/2014 - 31

*občanem nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, tak by jí brožilo skutečné nebezpečí vážné újmy, a že se tato osoba nemůže nebo není ochotna z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem nebo svého posledního bydliště“.*¹³¹

Vážná újma, tak jak je definována v zákoně o azylu, má být stejná jako ve směrnici 2011/95/EU. Ovšem to, že tuto skutečnost tvrdí zákonodárce v důvodové zprávě,¹³² ještě neznamená, že je to pravda. U každé z těchto odchylek se však zastavím jen krátce, neboť je tato problematika poměrně rozsáhlá.

Předně u § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu chybí oproti směrnici 2011/95/EU slovní spojení „v zemi původu“, které nebylo dle zákonodárce reflektováno z interpretačních důvodů, protože tento termín není zákonem o azylu používán.¹³³ Zákonodárce však v tomto ohledu udělal chybu, neboť uvedené slovní spojení bylo do čl. 15 písm. b) směrnice 2011/95/EU vloženo za účelem jeho zúžení proti čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.¹³⁴

Největší problém zřejmě představuje odlišné znění § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu a čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95/EU, které bylo autory komentáře dokonce označeno za nejkontroverznější ustanovení celé směrnice (ve znění komentáře to byla směrnice 2004/83/ES).¹³⁵ Český zákonodárce totiž nepřesně implementoval znění čl. 15 písm. c) směrnice 2004/83/ES, jeho práce však byla ztížena i zaváděcí terminologií českého překladu směrnice.¹³⁶

NSS však uvedl, jak s tímto rozporem naložit: „obecně lze konstatovat, [že] typ vážné újmy zakotvený v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu [vycházející z čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice] vyžaduje naplnění čtyř podmínek: (1) existenci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu v zemi původu; (2) existenci svévolného (nerozlišujícího) násilí; a (3) existenci vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity (4) civilisty. Tyto podmínky musí být splněny kumulativně.“¹³⁷ To, že se musí jednat o civilistu, v zákoně o azylu chybělo, ale s účinností od 18. prosince 2015 byla tato podmínka doplněna zákonem č. 314/2015 Sb., který novelizuje zákon o azylu.

§ 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu uvádí, že za vážnou újmu považuje situace, pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Důvodová zpráva doplňuje, že „toto ustanovení nabrazuje institut překážek vycestování, tak jak jej definoval ustanovení § 91 zákona o azylu, resp. § 179 zákona č. 326/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců na území České republiky, a to v celé šíři. [...] Tradičně půjde např. o situace, kdy vycestování není možné s ohledem na respektování

¹³¹ zákon č. 325/1999 Sb., o azylu..., § 14 odst. 1.

¹³² Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 165/2006 Sb. ..., K bodu 27 (K § 14a a 14b).

¹³³ Tamtéž.

¹³⁴ KOSARĀ a kol.: *Zákon o azylu: komentář...*, s. 180.

¹³⁵ KOSARĀ a kol.: *Zákon o azylu: komentář...*, s. 187.

¹³⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2009, č. j. 5 Azs 28/2008 - 68

¹³⁷ Tamtéž.

*soukromí a rodinného života, tak jak je zakotveno v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv z roku 1950*¹³⁸. Je však nutné doplnit, že tento názor zákonodárce nebyl správný a byl již překonán i judikaturou NSS, která se k tomuto názoru z počátku přikláníla.¹³⁹ Doplnková ochrana totiž nenahrazuje institut překážek vycestování v celé jejich šíři.

Vedle doplnkové ochrany existuje ještě institut doplnkové ochrany za účelem sloučení rodiny, který je upraven § 14b azylového zákona. Tento podtyp doplnkové ochrany se ve všem shoduje s jedním ze čtyř typů azylu – azylem za účelem sloučení rodiny (§ 13 zákona o azylu). Oba paragrafy se shodují jak v konstrukci, tak ve výčtu definice „rodinného příslušníka“ a to doslova, i jejich výklad je proto stejný.

Je podstatné také uvést, že i když osoba naplňuje definici rodinného příslušníka, tak to ještě neznamená automatické udělení doplnkové ochrany za účelem sloučení rodiny (či azylu za účelem sloučení rodiny, jelikož podmínky jsou stejné). Jak uvádí NSS, je třeba zkoumat opravdový vztah mezi osobou, které byla udělena mezinárodní ochrana, a osobou, která má být jejím rodinným příslušníkem.

Dle NSS: „*Podmínky pro udělení doplnkové ochrany za účelem sloučení rodiny podle § 14b odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, nejsou splněny v případě žadatelky o udělení mezinárodní ochrany, která má se svojí nezletilou dcerou, které byla doplnková ochrana udělena, jen velmi omezený kontakt, nežije s ní ve společné domácnosti, nepečuje o ni a na tuto péči ani významněji nepřispívá, a to zvláště pokud byla nezletilá dcera žadatelky pravomocným soudním rozhodnutím svěřena do opatrovnictví své babičky (matky žadatelky) a stěžovatelce bylo krátce před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany uloženo správní vyhoštění.*“¹⁴⁰

Stěžovatelka v tomto případě namítala, že Ministerstvo vnitra nesprávně vyložilo § 14b zákona o azylu a to ve vztahu s již zmiňovaným čl. 23 směrnice 2011/95/EU, neboť mu vůbec nepříslušelo zkoumat vztah stěžovatelky a její dcery a doplnková ochrana měla být stěžovatelce udělena bezpodmínečně. NSS k tomu uvedl, že ustanovení čl. 23 odst. 2 směrnice 2011/95/EU váže nárok rodinného příslušníka na přiznání doplnkové ochrany na vnitrostátní postupy a tento nárok omezuje na případy, kdy „*je to slučitelné s osobním právním postavením rodinného příslušníka*“, což v tomto případě dle NSS rozhodně slučitelné nebylo.¹⁴¹

Ještě je třeba zdůraznit **odlišení humanitárního azylu a doplnkové ochrany**. Tyto instituty se překrývají, pokud jde o případy, na které mohou dopadat – typicky situace vážně

¹³⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 165/2006 Sb...., K bodu 27 (K § 14a a 14b)

¹³⁹ KOSARĀ a kol.: *Zákon o azylu: komentář*..., s. 193.

¹⁴⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2014, sp. zn. 4 Azs 23/2013 - 39

¹⁴¹ Tamtéž.

nemocných osob.¹⁴² Udělit humanitární azyl je možností Ministerstva vnitra, ale doplňkovou ochranu má tento správní orgán povinnost udělit. Je možné tedy dovést, že „tam, kde by vydání vážně nemocného cizince zpět do země původu založilo typicky porušení čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, musí Ministerstvo vnitra udělit doplňkovou ochranu, v ostatních případech může udělit humanitární azyl (například u osob nemocných AIDS, nikoli však v takovém stadiu, či nevydávaných do země s tak slabou zdravotní péčí, že by toto vydání založilo porušení čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod).“¹⁴³

3.3 Přepracované znění procedurální směrnice 2013/32/EU

Směrnice 2005/85/ES byla s účinností od 21. července 2015 zrušena přepracovaným zněním procedurální směrnice – směrnicí 2013/32/EU¹⁴⁴ (dále jen „směrnice 2013/32/EU“). Mezi těmito směrnicemi je více rozdílů, než je možné nalézt mezi dvěma kvalifikačními směrnicemi (2004/83/ES a 2011/95/EU). Přepracovaná procedurální směrnice 2013/32/EU směřuje právě k vytvoření odpovídajících podmínek pro uplatňování přepracované kvalifikační směrnice 2011/95/EU.¹⁴⁵

Mezi nejpodstatnější rozdíly mezi procedurálními směrnicemi 2005/85/ES a 2013/32/EU patří:

- Podobně jako u směrnice 2011/95/EU je ve směrnici 2013/32/EU nově používán zastřešující pojem mezinárodní ochrany, který zahrnuje jednak azyl, ale také doplňkovou ochranu.¹⁴⁶
- Dle čl. 3 odst. 3 směrnice 2005/85/ES se tato směrnice za určitých okolností vztahovala i na řízení o udělení doplňkové ochrany. Ve směrnici 2013/32/EU bylo toto ustanovení vypuštěno. Je to důsledkem toho, že se tato směrnice již automaticky vztahuje jak na řízení o udělení azylu, tak o udělení doplňkové ochrany. Tato skutečnost vyplývá i z používání pojmu mezinárodní ochrana v celé směrnici – jak je uvedeno výše. A dále také z čl. 10 odst. 2 směrnice 2013/32/EU, kde je nově stanoven postup při posuzování žádosti o mezinárodní ochranu. Rozhodující orgán nejprve určí, jestli žadatel splňuje podmínky pro uznání za uprchlíka a pokud tomu tak není, jestli má nárok na doplňkovou ochranu.

¹⁴² KOSARĚ a kol.: *Zákon o azylu: komentář...*, s. 157.

¹⁴³ KOSARĚ a kol.: *Zákon o azylu: komentář...*, s. 157.

¹⁴⁴ 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, 29. června 2013, s. 60 násl., čl. 53.

¹⁴⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb. ..., s. 4.

¹⁴⁶ Např. čl. 2 písm. j) směrnice 2005/85/ES ve srovnání s čl. 2 písm. o) směrnice 2013/32/EU.

- V čl. 6 směrnice 2013/32/EU je kromě jiného nově stanovena lhůta pro registraci žádosti o mezinárodní ochranu – je nutné ji provést do tří pracovních dnů od učinění žádosti.
- Čl. 8 směrnice 2013/32/EU nově upravuje informování a poradenství v detenčních zařízeních a na hraničních přechodech.
- Nový je také čl. 18, který se zabývá lékařskou prohlídkou.
- Dalšími novými články jsou čl. 19 až 21, které se vztahují na poskytnutí bezplatné pomoci během řízení – obsahují podrobnější úpravu.
- Bylo vytvořeno speciální ustanovení v čl. 24 týkající se žadatelů, kteří potřebují zvláštní procesní záruky.
- Zavedeno bylo také ustanovení čl. 25 odst. 6, které upravuje postup členských států EU v případě, že určí v průběhu řízení osobu žadatele jako nezletilou osobu bez doprovodu - v souvislosti s čl. 31 odst. 8 (zrychlená řízení) a čl. 43 (řízení na hranicích).
- Další nové ustanovení čl. 31 odst. 3, 4 a 5 stanovuje časové rámce, ve kterých má být rozhodnuto v řízení o posouzení žádosti v prvním stupni, nebo odloženo skončení řízení o posouzení žádosti nebo skončeno samotné řízení – tato ustanovení však musí být členskými státy implementována až do 20. července roku 2018.¹⁴⁷
- V čl. 40 a 41 směrnice 2013/32/EU bylo zavedeno členskými státy EU dlouho vyžadované zrychlení při nakládání s následnými žádostmi, které např. v České republice tvořily až 50% žádostí o mezinárodní ochranu (kdy řada cizinců žádala o mezinárodní ochranu i více než třikrát).¹⁴⁸
- Poslední nejvýraznější změna se týká řízení o opravném prostředku – členské státy mají nově dle čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32/EU povinnost zavést opravný prostředek, který bude obsahovat úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU.

3.4 Implementace procedurální směrnice 2013/32/EU

Novou procedurální směrnicí 2013/32/EU sice již není vázána Velká Británie, jak vyplývá z bodu 58 preambule, Česká republika jí však vázána je. Je zde tedy v podstatě stejná situace jako u přepracovaného znění kvalifikační směrnice 2011/95/EU. Ovšem s tím rozdílem, že směrnice 2011/95/EU byla do českého právního řádu implementována včas, kdežto u směrnice 2013/32/EU to podařilo až skoro s půlročním zpožděním. Téměř všechny články

¹⁴⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU..., čl. 51 odst. 2.

¹⁴⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb. ..., 2. Varianty k transpoziční části a jejich vyhodnocení – písm. f) Opakované žádosti.

směrnice 2013/32/EU měly být implementovány do vnitrostátních právních řádů členských států EU do 20. července roku 2015,¹⁴⁹ ale směrnice 2013/32/EU byla do českého právního řádu implementována až zákonem č. 314/2015 Sb. s účinností od 18. prosince 2015.

V rozebíraných bodech implementace směrnice 2013/32/EU je práce zaměřena jednak na problematiku rozebíranou u kapitoly týkající Velké Británie, ale také na některé ze změn, které vyvstaly tím, že se jedná o přepracované znění a jejichž implementace je naopak problematická v České republice.

3.4.1 Definice žadatele o udělení mezinárodní ochrany

V § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu je možné od 18. prosince 2015, tedy s účinností novely č. 314/2015 Sb., nalézt podrobnější definici žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Jak uvádí zákonodárce v důvodové zprávě,¹⁵⁰ jednou ze změn je, že žadatelem o mezinárodní ochranu může být jen ten, „*o jehož žádosti dosud nebylo pravomocně rozhodnuto*“. Zákonodárce uvádí, že je tím naplněn požadavek procedurální směrnice – myšleno směrnice 2013/32/EU.¹⁵¹ V tom má pravdu, je však nutné si uvědomit, že stejná definice byla již obsažena ve směrnici 2005/85/ES¹⁵² a v zákoně o azylu to tudíž již dávno mělo být zohledněno.

3.4.2 Lhůty v řízení o posouzení žádosti

Jak již bylo uvedeno, obsahuje směrnice 2013/32/EU oproti směrnici 2005/85/ES v čl. 31 nová ustanovení, která se týkají lhůt v řízení o posouzení žádosti. Tato ustanovení však musí být provedena do národního práva až do 20. července 2018. Co bylo zachováno, je povinnost dokončit řízení o posouzení žádosti co nejdříve, aniž by tím byla dotčena přiměřenost a úplnost posouzení, a dále povinnost informovat žadatele o prodlení, pokud není možné žádost vyřídit do 6 měsíců.¹⁵³

Zákonem č. 314/2015 Sb. byla do zákona o azylu vložena nová podoba § 27, který upravuje lhůty pro vydání rozhodnutí. Je stanoveno, že ministerstvo musí vydat rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany bez zbytečného odkladu (ve směrnici 2013/32/EU je pak použit podobný pojem „co nejdříve“), nejpozději však do 6 měsíců od poskytnutí údajů k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany, nebo ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí soudu o zrušení rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany a o vrácení k novému projednání.

¹⁴⁹ S výjimkou čl. 31 odst. 3, 4 a 5 pro než platí datum 20. července 2018 - Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU..., čl. 51 odst. 2

¹⁵⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb. ..., K bodu 5 – k § 2.

¹⁵¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU..., čl. 2 písm. c).

¹⁵² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/85/ES..., čl. 2 písm. c).

¹⁵³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU..., čl. 31 odst. 1 a 6.

Dále jsou stanoveny případy, kdy je možné tuto lhůtu prodloužit až o 9 měsíců a dále ještě o další 3 měsíce. V tomto se § 27 odst. 1 až 3 zákona o azylu plně shodují s čl. 31 odst. 2 a 3 směrnice 2013/32/EU, a to i přesto, že Česká republika neměla povinnost implementovat čl. 31 odst. 3 až do 20. července 2018.

Pokud si sečteme lhůty tak, jak je připouští zákon o azylu – kdy základní lhůta je 6 měsíců + 9 měsíců (o které je možné prodloužit) + prodloužení o další 3 měsíce pro zvláště složité případy. Maximální lhůta pro rozhodnutí může být tedy za určitých okolností až 18 měsíců.¹⁵⁴ Ovšem směrnice 2013/32/EU v čl. 31 odst. 5 uvádí, že v každém případě musí být řízení o posouzení žádosti skončeno nejvýše do 21 měsíců od podání žádosti (i když maximální lhůty a možnosti prodloužení jsou stejné jako v zákoně o azylu). Z tohoto pohledu nám pak česká úprava vyhlíží jako přísnější pro Ministerstvo vnitra, jakožto rozhodující orgán, ale o to příznivější pro žadatele.

Pokud jde o praxi a případné průtahy v řízení, ze statistik Ministerstva vnitra není bohužel možné zjistit, jak dlouho trvalo vyřízení jednotlivých žádostí.¹⁵⁵

3.4.3 Bezpečná země původu

Pojem bezpečné země původu ve směrnici 2013/32/EU se oproti směrnici 2005/85/ES téměř nezměnil. Zůstal zachován stejný obsah, pokud jde o vztah k určitému žadateli.¹⁵⁶ Avšak důsledkem toho, že je země označena za bezpečnou zemi původu, už dle směrnice 2013/32/EU není automatické považování žádosti za nedůvodnou, jako tomu bylo dle směrnice 2005/85/ES.¹⁵⁷ Nově dle čl. 36 odst. 2 směrnice 2013/32/EU samy členské státy EU ve vnitrostátních právních předpisech stanoví pravidla a úpravy týkající se použití tohoto pojmu. Navíc v případě, že se jedná o zemi, která je považována za bezpečnou zemi původu, je možné použít zrychlené řízení a také řízení na hranicích.¹⁵⁸

Česká republika se s touto otázkou vypořádala definicí bezpečné země původu v § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu, která se nově díky zákonu č. 314/2015 Sb. v podstatě ve všem shoduje s definicí tak, jak je uvedena ve směrnici 2013/32/EU a její příloze I.

Zákon o azylu se dále přidržuje původního označování žádosti o mezinárodní ochranu za zjevně nedůvodnou, je-li země původu žadatele označena jako bezpečná země původu.

¹⁵⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb. ..., K bodu 29 - § 27.

¹⁵⁵ MINISTERSTVO VNITRA, *Statistické zprávy o mezinárodní ochraně za jednotlivé měsíce v roce 2015*, [online]. mvcr.cz, 16. prosince 2015 [cit. 2. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/statisticke-zpravy-o-mezinarodni-ochrane-za-jednotlive-mesice-v-roce-2015.aspx>>.

¹⁵⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU..., čl. 36 odst. 1.

¹⁵⁷ Směrnice Rady 2005/85/ES..., čl. 31 odst. 2.

¹⁵⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU..., čl. 31 odst. 8 písm. d).

V takovém případě je umožněno zamítnutí žádosti.¹⁵⁹ Skutečnost, že zákon o azylu obsahuje toto ustanovení, je v souladu se směrnicí 2013/32/EU, která nechává státům volnou rukou, jak již bylo uvedeno v předchozím odstavci.

Ještě je však nutné zaobírat se otázkou označení země za bezpečnou zemi původu. Dle čl. 37 směrnice 2013/32/EU mohou takové označení provést samy členské státy tak, jak to již připouštěla směrnice 2005/85/ES.¹⁶⁰ Seznam bezpečných zemí původu v České republice vede Ministerstvo vnitra. Dle § 86 odst. 4 zákona o azylu stanovuje Ministerstvo tento seznam vyhláškou¹⁶¹ a přezkoumá jej nejméně jedenkrát v kalendářním roce.

NSS se v několika případech, zabýval otázkou označení země za bezpečnou zemi původu, nejčastěji to bylo Mongolsko. Ne vždy však bylo rozhodování NSS konstantní. Z odůvodnění rozsudku NSS sp. zn. 4 Azs 6/2011 - 80¹⁶² vyplývá, že dle NSS Mongolsko nemůže být v některých oblastech považováno za zcela bezpečnou zemi původu. Těmito oblastmi byly stav mongolského zdravotnictví a problematika domácího násilí. Ovšem v jiném rozsudku NSS sp. zn. 2 Azs 44/2010 - 56¹⁶³ byla naopak skutečnost, že Mongolsko bylo na seznam bezpečných zemí původu zařazeno v průběhu roku 2010, pro NSS jedním z důvodů zamítnutí kasační stížnosti a příklonění se k názoru Ministerstva vnitra o zastavení řízení o mezinárodní ochraně z důvodu nepřijatelnosti žádosti.

V souvislosti s nastalou uprchlickou krizí, která panuje od roku 2014, a v tomto důsledku prudkým navýšením počtu žádostí o mezinárodní ochranu, vytvořila Evropská komise návrh nařízení,¹⁶⁴ které by umožnilo sestavit **Společný seznam EU bezpečných zemí původu**, jenž by byl závazný pro všechny členské státy EU.¹⁶⁵ Má se jednat o základní nástroj na podporu rychlého vyřizování žádostí, které jsou pravděpodobně nedůvodné a především umožnit všem členským státům EU využít institutu bezpečné země původu, resp. i těm státům, které dosud nevytvořily svůj vnitrostátní seznam.¹⁶⁶

Jak bylo popsáno v kapitole k Velké Británii, jde o myšlenku, která již byla uplatněna ve směrnici 2005/85/ES, ale článek, který vytvoření seznamu umožňoval, byl Soudním dvorem EU

¹⁵⁹ zákon č. 325/1999 Sb., o azylu..., § 16 odst. 2.

¹⁶⁰ Směrnice Rady 2005/85/ES..., čl. 30.

¹⁶¹ vyhláška č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, § 2

¹⁶² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2011, sp. zn. 4 Azs 6/2011 – 80

¹⁶³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2010, sp. zn. 2 Azs 44/2010 - 56

¹⁶⁴ návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se vytváří společný seznam EU bezpečných zemí původu pro účely směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a mění směrnice 2013/32/EU (COM(2015)0452)

¹⁶⁵ S výjimkou Dánska. Situace ohledně Velké Británie a Irsko nebyla v lednu 2016 jasná – Tamtéž, bod 19 a 20 preambule.

¹⁶⁶ Tamtéž, bod 2 a 3 preambule.

zrušen. Toto nařízení, pokud bude přijato Evropským parlamentem a Radou, vytvoří Společný seznam EU bezpečných zemí původu, ale také za tímto účelem změní čl. 36 a 37 směrnice 2013/32/EU.

Dle návrhu nařízení by za bezpečné země původu bylo nutné považovat: Albánii, Bosnu a Hercegovinu, Bývalou jugoslávskou republiku Makedonii, Kosovo, Černou Horu, Srbsko a Turecko. Vnitrostátní seznamy zůstanou zachovány v takové podobě, že budou moci obsahovat země, které nebudou na Společném seznamu EU.¹⁶⁷ V případě České republiky by tak státy, které by na vnitrostátním seznamu zůstaly zachovány, byly: Island, Lichtenštejnsko, Mongolsko, Norsko, Spojené státy americké a Švýcarsko.

Návrh nařízení vychází z čl. 78 odst. 2 písm. d) Smlouvy o fungování EU,¹⁶⁸ kdy „*Evropský parlament a Rada přijímají řádným legislativním postupem opatření týkající se společného evropského azylového systému, který obsahuje [mimo jiné] společný postup pro udělování a odnímání jednotného azylového statusu nebo statusu doplňkové ochrany*“.

V lednu 2016 se návrh nařízení nacházel ve fázi posuzování subsidiarity u jednotlivých vnitrostátních parlamentů ve smyslu protokolu č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů a protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality ve Smlouvě o fungování EU,¹⁶⁹ a to i přes to, že konečný termín pro toto posouzení byl 9. listopad 2015.¹⁷⁰

3.4.4 Opravný prostředek

Ve směrnici 2013/32/EU se výrazně změnila ustanovení týkající se řízení o opravném prostředku oproti směrnici 2005/85/ES. V čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32/EU je stanovena povinnost členských států EU zavést opravný prostředek, který bude obsahovat úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU.¹⁷¹

V českém prostředí to znamená, že při rozhodování o opravném prostředku – žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, musí mít soudy možnost podanou žalobu posoudit v kontextu aktuální situace ke dni rozhodování o opravném prostředku, a nikoliv ke dni

¹⁶⁷ návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se vytváří společný seznam EU bezpečných zemí původu..., čl. 4.

¹⁶⁸ Tamtéž, 3.1 Právní základ.

¹⁶⁹ Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění) ze dne 13. prosince 2007, Úř. Věst. C 326, 26. listopadu 2012, s. 47 a násl.

¹⁷⁰ EVROPSKÁ KOMISE, *The platform for EU Interparliamentary Exchange: Document COM/2015/0452*, [online]. ipex.eu, 13. ledna 2016 [cit. 13. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document.do?code=COM&year=2015&number=0452>>.

¹⁷¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb. ..., 2. Varianty k transpoziční části a jejich vyhodnocení – písm. g) Právo na opravný prostředek.

rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Jde tedy v zásadě o prolomení kasačního principu, na kterém je vystavěno české správní soudnictví.¹⁷²

Problém je v tom, že zákonodárce si toto všechno sice uvědomuje (jak vyplývá z důvodové zprávy k novele č. 314/2015 Sb.), ale přesto zvolil tzv. nulovou variantu implementace.¹⁷³ Tedy nezahrnul českého právního řádu skutečnost, že soudy ve správním soudnictví mají povinnost rozhodovat o žalobě proti rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany na základě úplného a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky.

Zákonodárce k tomu uvádí, že tato implementace není třeba, neboť soudy mohou dospět ke stejnému závěru na základě výkladu §§ 75, 52 a 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a také judikatury NSS a Ústavního soudu.¹⁷⁴ Dále tvrdí, že pokud by i přistoupil k variantě novelizace (tedy, že by skutečně došlo k implementaci), představovalo by to nemalý zásah do soudního řádu správního, a kromě jiného by také došlo k navýšení vynakládaných finančních prostředků.¹⁷⁵

S tímto názorem však nejde než nesouhlasit. Soudy sice mohou dospět žádaného závěru, pomocí zákonodárcem uvedeného výkladu soudního řádu správního, to však neznamená, že by tím Česká republika správně implementovala směrnici 2013/32/EU. Zákonodárce tímto také klade zbytečně velké nároky na soudce a to jen z toho důvodu, že sám není schopen dostát unijním závazkům.

Argument, že by došlo k velkému zásahu do soudního řádu správního, je spíše projevem lenosti zákonodárce, kterému se nechce pouštět do rozsáhlých změn, při kterých by muselo Ministerstvo vnitra úzce spolupracovat s Ministerstvem spravedlnosti. Tento argument je o to nepochopitelnější, když je sice uváděno, že se jedná o prolomení kasačního principu, ale přitom se současně v soudním řádu správním nacházejí ustanovení, která již takovým prolomením jsou – např. § 81 odst. 2 soudního řádu správního o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, kdy soudy rozhodují na základě stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

3.5 Důsledky nedostatečné implementace směrnic

Z výše uvedeného vyplývá, že implementace azylových směrnic v České republice sice proběhla, ovšem zdaleka nebyla dokonalá. Je tudíž nutné upozornit na důsledky, které z toho pro Českou republiku a její obyvatele vyplývají.

¹⁷² Tamtéž.

¹⁷³ Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb. ..., 2. Varianty k transpoziční části a jejich vyhodnocení – písm. g) Právo na opravný prostředek.

¹⁷⁴ podrobněji viz Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb. ..., 2. Varianty k transpoziční části a jejich vyhodnocení – písm. g) Právo na opravný prostředek.

¹⁷⁵ Tamtéž.

Hlavním důsledkem je bezprostřední aplikovatelnost pravidel obsažených ve směrnici.¹⁷⁶ Základní podmínky této bezprostřední aplikovatelnosti jsou dle Soudního dvora EU:¹⁷⁷

- 1) uplynutí lhůty pro implementaci,
- 2) nenáležitá implementace směrnice,
- 3) dostatečná přesnost a bezpodmínečnost pravidla směrnice,
- 4) aktivní legitimace osoby, jež se bezprostřední aplikovatelnosti dovolává,
- 5) bezprostřední aplikací směrnice nedojde k uložení povinnosti jednotlivci.

K nenáležité implementaci směrnice dochází v případech, kdy by nebyla daná směrnice implementována do právního řádu členského státu vůbec anebo nesprávně.¹⁷⁸ Právě nesprávnost implementace bude nejčastěji dopadat na případ České republiky, neboť všechny azylové směrnice byly implementovány, ovšem ne všechny byly implementovány správně.

Jedním z obecných požadavků, aby mohla být implementace považována za správnou je, že obsah vnitrostátního předpisu, který provádí směrnici, jí musí významově přesně odpovídat.¹⁷⁹ Je však nutné zdůraznit, že tento požadavek ne vždy znamená, že by ustanovení směrnice musela být do vnitrostátního právního řádu přebírána doslovně.¹⁸⁰ Ovšem je pravdou, že toto řešení je ve většině případů nejvhodnější a někdy je to dokonce jediné možné a správné řešení.¹⁸¹

Dalším důsledkem je to, že Ministerstvo vnitra a vnitrostátní soudy budou muset dát přednost právu EU v souladu s doktrínou „přímého účinku“ a „nadřazenosti“ a neaplikovat ustanovení zákona o azylu, popř. alespoň relevantní ustanovení zákona o azylu vykládat eurokonformně.¹⁸²

Jak uvedl NSS: „*Povinnost eurokonformního výkladu zákona o azylu [...] vyplývá jak z čl. 10a a čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky, tak z čl. 10 Smlouvy o Evropském společenství, a byla akceptována v judikatuře Ústavního soudu (viz náleží sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006, publ. pod č. 434/2006 Sb., bod 81), v judikatuře Evropského soudního dvora [např. rozsudek Soudního dvora ES ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA* (C-106/89, Recueil, s. I-4135)], i v judikatuře Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. 2 Afs 92/2005, publ. pod č. 741/2006 Sb. NSS).*“¹⁸³

¹⁷⁶ KRÁL, Richard.: *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*, Praha, C. H. Beck, 2003, str. 17.

¹⁷⁷ např. Rozsudek ze dne 4. prosince 1974, *Yvonne van Duyn v. Home Office*, 41/74, SbSD 1974, body 9 - 15. Rozsudek ze dne 19. ledna 1982, *Becker*, 8/81, SbSD 1982.

¹⁷⁸ KRÁL, Richard.: *Zásady aplikace komunitárního...*, str. 18.

¹⁷⁹ Tamtéž.

¹⁸⁰ Tamtéž, s. 19.

¹⁸¹ Rozsudek ze dne 21. května 1977, *Komise v. Spojené království*, 31/77, SbSD 1977.

¹⁸² KOSAR, David. *Transpozice vybraných ustanovení kvalifikační směrnice...*, s. 58.

¹⁸³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008-67

Závěr

Hlavní premisou této diplomové práce bylo zodpovědět otázku, která ze zemí – Velká Británie nebo Česká republika, se lépe vypořádala s implementací azylové politiky EU. Jak již bylo řečeno v úvodu, nejedná se o země, které by byly založeny na stejném systému práva, avšak to, co mají společné, je právě právo EU.

V prvé řadě bylo třeba se zajímat o formu implementace – v jaké podobě oba státy přijímaly azylovou politiku EU. Velká Británie je sice postavena na dosti odlišném systému právní kultury než Česká republika, avšak jak vyplývá z první podkapitoly u Velké Británie, nabývají v britském právu psané prameny práva stále většího významu. A to především pokud jde o implementaci práva EU. Lze si totiž jen těžko představit, jak jinak by mohla být Velká Británie členem EU, kdyby neměla prostředky, jak včlenit právo EU do svého vnitřního právního systému. V České republice byla v tomto ohledu situace o poznání jednodušší, implementace se zde uskutečňuje zásadně pomocí novelizace zákona o azylu.

Pokud jde o samotné vytyčení zkoumání a jeho rozsahu, bylo nutné jej do značné míry omezit, jelikož v rámci azylové politiky EU je možné najít spoustu cest, kterými se lze vydat. Od dublinského systému tvořeného nařízeními až po všechny azylové směrnice. Z toho důvodu, že cílem práce bylo srovnání implementace, bylo celkem nasnadě zaměřit se na implementaci azylových směrnic. Ovšem i zde je nutné uvést, že tyto směrnice jsou tři - přijímací, kvalifikační a procedurální – každá z nich byla již jednou zpracována. Tím se obrovsky navýšil možný rozsah zkoumání a bylo jej tudíž nutné ještě zúžit. Předmětem práce by koneckonců mohla být i jen jedna ze směrnic. To by však neodpovídalo mému záměru, srovnat implementaci v obou zemích na co nejvíce „vzorcích“, ale aby bylo možné se v práci neztratit. Zaměřila jsem se tedy jen na dvě směrnice – kvalifikační (2004/83/ES) a procedurální (2005/85/ES) a jejich přepracovaná znění (směrnice 2011/95/EU a 2013/32/EU).

U uvedených směrnic jsem vycházela primárně z ustanovení, jejichž implementace byla ve Velké Británii nedokonale provedena nebo z problematikou ze směrnic, se kterou se musely vypořádat britské soudy. Od tohoto bodu jsem se také odrazila a snažila jsem se z něj nevybočit při zpracování kapitoly o České republice. Šlo zde samozřejmě také o dostupnost možných zdrojů, kdy ty, týkající se Velké Británie, bylo mnohem těžší nalézt, než ty zabývající se Českou republikou.

U nejdůležitějšího pojmu celé azylové politiky – definice uprchlíka, nebylo u Velké Británie potřeba nic řešit, neboť ta jej převzala do svého práva ve stejném znění, v jakém se nachází ve směrnici 2004/83/ES. Ovšem v českém právu není tato definice obsažena. Tuto skutečnost považuji za vážný nedostatek. Jedná se totiž o pojem, na kterém je azylové právo

vystavěno, a tudíž je pak mnohem těžší toto právo v českém prostředí dál rozvíjet, pokud chybí některý ze základních stavebních kamenů.

I když se český zákonodárce snažil přispět alespoň s definicí pronásledování, kterážto je obsažena v definici uprchlíka, a dalšími pojmy, které by měly pomoci tuto mezeru v právu zaplnit, není to dle mého názoru dostatečné. Mimo jiné proto, že toto „záplatování“ provádí český zákonodárce dosti nedokonale, jak vyplývá z podkapitoly 3.2.1. Je nutno ovšem přiznat, že s absencí uvedené definice nemají české soudy až tak velký problém si poradit, neboť jak již bylo uvedeno, je to základní stavební kámen, bez kterého by se dál nedostaly.

Ve Velké Británii jsou dány důvody pro udělení azylu jednotně. V České republice jsou naopak uvedeny čtyři druhy azylu a k tomu ještě dva druhy doplňkové ochrany. Je otázkou, zda je takový přístup dobrý – tedy jestli je účelné mít tolik možností na výběr, jako má Česká republika. Podmínky pro udělení azylu si však určuje každá země sama a tudíž je jen na ní, jaký přístup zvolí. Na jednu stranu by se čtyři druhy azylu mohly zdát jako zbytečně moc. Je ovšem nutné vzít v úvahu, že zavedením tolika druhů azylu Česká republika vychází vstříc uprchlíkům. Především humanitární azyl může pokrýt případy, kdy by bylo „nehumánní“ azyl neposkytnout. To, že Česká republika vyhází uprchlíkům vstříc, však neznamená větší počet azylových řízení, kde bude azyl udělen; spíše je to jen cesta, která umožňuje flexibilitu řízení.

Pokud jde o procedurální směrnici, ta byla ve Velké Británii implementována zdařile. Zaměřila jsem se proto na soudní rozhodnutí, která souvisela s případnými problémy. Primárně šlo o délku posuzovacího řízení. Nejednalo se však o důsledek špatné implementace, ale o samotné uplatnění práva v praxi. V České republice byla implementace přepracované procedurální směrnice 2013/32/EU provedena řádně, avšak nebylo možné posoudit situaci v praxi, neboť české Ministerstvo vnitra neposkytuje údaje o délce jednotlivých řízení.

Nejzajímavější soudní rozhodnutí soudů Velké Británie se týkala označení země za bezpečnou zemi původu. Každá země si totiž může vytvořit svůj vnitrostátní seznam bezpečných zemí původu a na základě zahrnutí země původu žadatele do tohoto seznamu, může být žádost o mezinárodní ochranu označena za zjevně nedůvodnou. A pokud je žádost označena za zjevně nedůvodnou, žadateli může být odmítnuta mezinárodní ochrana. Protože tento seznam vytváří vrchnostensky státní moc, je ukliďující vědět, že soudy využívají svého práva nařídít odstranění určité země ze seznamu. Ať už celé země (např. Bangladéše) nebo jen v určitém ohledu (např. u Jamajky). Toto se však neděje příliš často. V České republice není judikatura na tuto problematiku tak bohatá jako ve Velké Británii, je to však zapříčiněno kratším členstvím České republiky v EU.

Pokud jde o odpověď na základní otázku této práce, je nutné konstatovat, že Velká Británie zvládla implementaci azylových směrnic procedurální a kvalifikační lépe. Jistě ne ve všech ohledech. Zarážející je však už jen přístup českého zákonodárce, který často zavede jen část z ustanovení práva EU. A části, které vynechá, tam později doplní další novelou zákona o azylu. Nejvíce se tento problém objevuje u kvalifikační směrnice, viz podkapitola 3.2.1.

Český zákonodárce se také nešťastně staví k procesu implementace. Ne vždy je implementace provedena včas (např. implementace směrnice 2013/32/EU). A když už je tato konečně provedena, zákonodárce úmyslně vypustí implementaci některých částí, s tím, že se k nim možná vrátí v budoucnu. Jde např. o situaci rozebranou v podkapitole 3.4.4 Opravný prostředek.

Bibliografie

Internetové zdroje

UNHCR. Úmluva o uprchlících. *Zásadní dokument pro činnost UNHCR* [online]. unhcr-centraleurope.org, 1. dubna 2011 [cit. 10. října 2015]. Dostupné na <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/zakladni-informace/umluvy/umluva-o-uprchlicich.html>>.

MINISTERSTVO VNITRA. *Dublnský systém* [online]. mvcr.cz, 22. srpna 2014 [cit. 10. října 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>>.

MINISTERSTVO VNITRA. *Společný evropský azylový systém* [online]. mvcr.cz, 1. ledna 2015 [cit. 10. října 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/spolecny-evropsky-azylovy-system.aspx>>.

EUROPEAN COUNCIL. *Presidency conclusions Tampere 15 and 16 October 1999* [online]. consilium.europa.eu, 22. června 2015 [cit. 14. října 2015]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/cs/european-council/conclusions/1993-2003/>>.

KOMISE. *Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému* [online]. eur-lex.europa.eu, 6. června 2007 [cit. 15. října 2015]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52007DC0301&qid=1444897324923>>.

MINISTERSTVO VNITRA. *Víceletý program pro oblast justice a vnitřních věcí* [online]. mvcr.cz, 1. ledna 2015 [cit. 19. října 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/agenda-eu-na-mv-vicelety-program-pro-oblast-spravedlnosti-a-vnitrnich-veci.aspx>>.

EUROPEAN POLICY CENTRE. *European Migration and Diversity* [online]. epc.eu, 1. ledna 2014 [cit. 21. října 2015]. Dostupné na <http://www.epc.eu/prog_forum.php?forum_id=32&prog_id=6>.

EVROPSKÁ RADA. *Strategické směry pro oblast spravedlnosti a vnitřních věcí* [online]. consilium.europa.eu, 19. června 2015 [cit. 21. října 2015]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/cs/policies/strategic-guidelines-jha/>>.

PARLIAMENT. *Statutory Instruments* [online]. parliament.uk, 1. ledna 2015 [cit. 30. října 2015]. Dostupné na <<http://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/secondary-legislation/statutory-instruments/>>.

GOVERNMENT UK. *Secretary of State for the Home Department* [online]. gov.uk, 26. listopadu 2015 [cit. 1. prosince 2015]. Dostupné na <<https://www.gov.uk/government/ministers/secretary-of-state-for-the-home-department>>.

THE HOME OFFICE. *Explanatory Memorandum to The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 – Transposition Note* [online]. legislation.gov.uk, 9. října 2006 [cit. 3. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/2525/memorandum/contents>>.

UK VISAS AND IMMIGRATION. *Humanitarian protection* [online]. gov.uk, 15. května 2013 [cit. 3. listopadu 2015]. Dostupné na <<https://www.gov.uk/government/publications/humanitarian-protection-instruction>>.

THE HOME OFFICE. *Explanatory Memorandum The Asylum (Procedures) Regulations 2007 – Transposition Note* [online]. legislation.gov.uk, 8. listopadu 2007 [cit. 4. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2007/3187/memorandum/contents>>.

ASYLUM AID. *Country Report: United Kingdom* [online]. asylumineurope.org, 30. října 2015 [cit. 7. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom>>.

EUROPEAN COMMISSION. *An eu 'safe countries of origin' list* [online]. ec.europa.eu, 9. září 2015 [cit. 10. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/>>.

ASYLUM AID. *The safe country concepts - United Kingdom* [online]. asylumineurope.org, 30. října 2015 [cit. 12. listopadu 2015]. Dostupné na <http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom/asylum-procedure/safe-country-concepts#footnote3_n7eg1dw>.

MOLEK, Pavel. *Soudní přezkum humanitárního azylu* [online]. migraceonline.cz, 23. června 2005 [cit. 15. prosince 2015]. Dostupné na <<http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/soudni-prezkum-humanitarniho-azylu>>.

MINISTERSTVO VNITRA, *Statistické zprávy o mezinárodní ochraně za jednotlivé měsíce v roce 2015*, [online]. mvcr.cz, 16. prosince 2015 [cit. 2. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/statisticke-zpravy-o-mezinarodni-ochrane-za-jednotlive-mesice-v-roce-2015.aspx>>.

EVROPSKÁ KOMISE, *The platform for EU Interparliamentary Exchange: Document COM/2015/0452*, [online]. ipex.eu, 13. ledna 2016 [cit. 13. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document.do?code=COM&year=2015&number=0452>>.

Komentáře

KOSAŘ, David a kol. In MOLEK, Pavel (ed). *Zákon o azylu: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 683 s.

Monografie

HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. 1481 s.

GILLESPIE, Alistair. *The English Legal System*. 4. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2013, 5205 s.

SLAPPER, Gary, KELLY, David. *The English Legal System*. 15. vydání. New York: Routledge, 2001, 823 s.

FELDMAN, David a kol. *English public law*. 2. vydání. Oxford; New York, N.Y.: Oxford University Press, 2009, 1289 s.

KRÁL, Richard.: *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*, Praha, C. H. Beck, 2003, 102 s.

Články

PIPKOVÁ, Hana. K právním předpisům Evropských společenství o azylovém řízení před správním orgánem nebo soudem. *Právní rozhledy*, 2001, roč. 9, č. 2, s. 1 – 7.

JURMAN, Miroslav. Dublinské řízení u nás. *Právní rádce*, 2005, roč. 13, č. 6, s. 42 – 45.

VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Vliv kvalifikační směrnice na interpretaci pojmu pronásledování v řízení o mezinárodní ochraně. *Hostis*, 2007, roč. I, č. 1, s. 1, 6 - 10.

KLEČKOVÁ, Renáta. Jednota rodiny z pohledu uprchlického práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2004, roč. 13I, č. 2, s. 161 - 166.

Příspěvky ve sborníku

HONUSKOVÁ, Věra. Pojem „uprchlík“ v *acquis* a jeho transpozice do vnitrostátního práva. In JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (ed). *Společný evropský azylový systém: Transpozice směrnic*. Kancelář veřejného ochránce práv, 2008, s. 21-45.

KOSAŘ, David. Transpozice vybraných ustanovení kvalifikační směrnice: legislativní minimalismus. In JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds). *Společný evropský azylový systém: Transpozice směrnic*. Kancelář veřejného ochránce práv, 2008, s. 57-66.

Mezinárodní úmluvy

sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., úmluva o právním postavení uprchlíků

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3,5 a 8

Primární právo EU

Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění) ze dne 13. prosince 2007, Úř. Věst. C 326, 26. listopadu 2012, s. 47 a násl.

Nařízení EU

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

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 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 (přepřacované znění). Úř. věšt. L 180, 29. června 2013, s 31 a násl.

návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se vytváří společný seznam EU bezpečných zemí původu pro účely směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a mění směrnice 2013/32/EU (COM(2015)0452)

Směrnice EU

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, 30. září 2004, s. 96 a násl.

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

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. Úř. věst. L 337, 20. prosince 2011, s. 9 a násl.

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, 29. června 2013, s. 60 násl.

Další dokumenty EU

Oznámení Rady 2005/C 053/1 ze dne 3. března 2005, Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii. Úř. věst. L 53, 3. března 2005, s. 1 a násl.

Informace Evropské rady 2010/C 115/01 ze dne 4. května 2010, Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je. Úř. věst. C 115, 4. května 2010, s. 1 a násl.

Závěry Evropské rady 79/14 ze dnů 26. a 27. června 2014, které se týkají svobody, bezpečnosti a práva; růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti.

Protokol č. 21 o postavení Spojeného království a Irsku, připojený ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o fungování EU (v konsolidovaném znění) Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 13 a násl.

Úmluva k provedení schengenské dohody ze dne 14. července 1985 o postupném rušení kontrol na společných hranicích, uzavřená mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky

Protokol č. 24 připojený ke Smlouvě o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 47 a násl.

Judikatura SDEU

Soudní dvůr Evropské unie: Rozsudek ze dne 6. května 2008, *Evropský parlament proti Radě Evropské unie*, C-133/06, Sb. rozh. s. I-03189.

Legislative Velké Británie

European Communities Act 1972, c. 68, s. 2 (2)

The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006

Immigration Rules, HC 395 (as amended), 23 May 1994

Nationality Immigration and Asylum Act 2002

Britské *case law*

Cuong Van Dang v. The Secretary of State for the Home Department, [2013] UKUT 43 (IAC), United Kingdom: Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), 17 January 2013. Dostupné na <http://www2.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2013/00043_ukut_iac_2013_cd_vietnam.html>.

R (S) v. The Secretary of State for the Home Department, [2007] EWCA Civ 546, England and Wales Court of Appeal (Civil Division), 19 June 2007. Dostupné na <<http://www2.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2007/546.html>>.

Rashid, R v Secretary of State for the Home Department, [2005] EWCA Civ 744, England and Wales Court of Appeal (Civil Division), 16 June 2005. Dostupné na <<http://www2.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2005/744.html>>.

MD (Gambia), R v Secretary of State for the Home Department, [2011] EWCA Civ 121, England and Wales Court of Appeal (Civil Division), 17 February 2011. Dostupné na <<http://www2.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2011/121.html>>.

R (Jamaica) v Secretary of State for the Home Department, [2015] UKSC 8, United Kingdom Supreme Court, 4 March 2015. Dostupné na <<http://www2.bailii.org/uk/cases/UKSC/2015/8.html>>.

JB (Jamaica), R v Secretary of State for the Home Department, [2013] EWCA Civ 666, England and Wales Court of Appeal (Civil Division), 12 June 2013. Dostupné na <<http://www2.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2013/666.html>>.

Husan, R v Secretary of State for the Home Department, [2005] EWHC 189 (Admin), England and Wales High Court (Administrative Court) Decisions, 24 February 2005. Dostupné na <<http://www2.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2005/189.html>>.

Česká legislativa

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

zákon č. 314/2015 Sb., ze dne 11. listopadu 2015, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

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

Důvodové zprávy

Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Důvodová zpráva k návrhu zákona o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Rozsudky NSS

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. září 2008, sp. zn. 3 Azs 48/2008 – 57

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2008, sp. zn. 1 Azs 86/2008 – 101

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008-67

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. srpna 2004, sp. zn. 4 Azs 147/2004 - 81

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. března 2004, sp. zn. 2 Azs 8/2004-55

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2003, sp. zn. 3 Azs 12/2003

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2003, sp. zn. 4 Azs 31/2003-64

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2003, sp. zn. 4 Azs 27/2003-55

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. září 2003, sp. zn. 7 Azs 3/2003-36

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. srpna 2014, sp. zn. 9 Azs 171/2014 – 31

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2009, č. j. 5 Azs 28/2008 - 68

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2014, sp. zn. 4 Azs 23/2013 - 39

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2011, sp. zn. 4 Azs 6/2011 – 80

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2010, sp. zn. 2 Azs 44/2010 – 56

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008-67

Anotace

Diplomová práce na téma Srovnání implementace unijní azylové politiky v České republice a ve Velké Británii se zabývá azylovou politikou Evropské unie a její implementací ve dvou členských státech EU – ve Velké Británii a v České republice.

V úvodu práce je obecně rozebrán vývoj tzv. Společného evropského azylového systému, jeho východiska a sekundární legislativa, která byla přijata k jeho naplňování.

Touto sekundární legislativou jsou i dvě směrnice – kvalifikační (2004/83/ES) a procedurální (2005/85/ES) a jejich přepracovaná znění (směrnice 2011/95/EU a 2013/32/EU), jejichž implementací se práce zabývá. Předmětem je srovnání provedené implementace těchto směrnic v každé zemi zvlášť, s tím, že jsou vytyčeny problémové úseky. Pro srovnání provedené implementace byla rozebrána také judikatura národních soudů, a jejich přístup k právním předpisům, do nichž bylo právo EU implementováno.

Práce poskytuje odpověď na otázku, která ze zemí - Velká Británie nebo Česká republika implementovala unijní azylovou politiku lépe, a zda obě země byly schopny dostát svému členství v EU a povinnostem, kterým jim z členství vyplývají.

Klíčová slova

Společný evropský azylový systém, Dublinský systém, Evropská unie, Velká Británie, Česká republika, kvalifikační směrnice, procedurální směrnice, přepracované znění kvalifikační a procedurální směrnice, uprchlík, azyl, mezinárodní ochrana, doplňková ochrana, lhůty pro vyřízení žádosti o azyl, bezpečná země původu, seznam bezpečných zemí původu, Společný seznam EU bezpečných zemí původu.

Abstract

The diploma work on the topic Comparison of the implementation of the EU asylum politics in the Czech Republic and in the UK deals with asylum politics of European union and its implementation in two member states of EU – in the United Kingdom and in the Czech republic.

In the introduction of work the evolution of the Common European asylum system is generally analysed, basis of the system and secondary legislation adopted for its implementation.

This secondary legislation also consists of two directives – Qualification directive (2004/83/EC) and Procedural directive (2005/85/EC) and its recast (directives 2011/95/EU and 2013/32/EU), and the work deals with the implementation of the directives. The subject of the work is the comparison of the implementation of these directives in each country separately, with the respect of problematic areas. For comparison of implementation the work also analyses the case law of national courts, and their attitude to legislation, in which EU law was implemented.

This work provides an answer to the question, which of the countries - the UK or the Czech Republic has implemented the EU asylum policy better, and whether both countries were able to meet its EU membership obligations.

Key words

Common European asylum system, The Dublin system, European Union, United Kingdom, Czech Republic, the Qualification Directive, Procedures Directive, recast of the Qualification and the Procedures Directive, refugee, asylum, international protection, subsidiary protection, time limits for processing applications for asylum, safe country of origin, list of safe countries of origin, Common EU list of safe countries of origin.