

2.9 Vliv azylového acquis Evropské unie na řízení o mezinárodní ochraně (vybrané problémy)

Jana Jurníková*

Problematika azylového práva z pohledu mezinárodního práva veřejného byla zpracována řešitelem prof. JUDr. D. Jílkem, CSc. a z hlediska přijatých závěrů výzkumu v této oblasti lze odkázat na samostatnou zprávu. V návaznosti na dílčí úkol výzkumného záměru byla předmětem analýzy procesní stránka azylové problematiky, a to především *Směrnice Rady EU 2005/85/EC ze dne 1. 12. 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznání a odnímání posta-*

vení uprchlíka (procedurální směrnice) a její vliv na řízení ve věcech mezinárodní ochrany.

1) Výchozí stav práva EU na počátku řešení dílčího úkolu

Nedílnou součástí problematiky uprchlického práva je migrace, a to především ta nelegální. Vzhledem k povaze uprchlictví jako problému jednoznačně přeshraničnickému se jedná bezpochyby o téma často skloňované

* JUDr. Jana Jurníková, Ph.D., řešitelka výzkumného záměru.

v souvislosti se spoluprací států při hledání společných řešení týkajících se jak omezení negativních jevů s uprchlictvím spojených („refugee in orbit“ a „asylum shopping“), tak i hledání vhodných nástrojů pro zabezpečení ochrany osob, které ji potřebují.¹

Vzhledem k výše uvedenému je logické, že taktéž členské státy Evropské unie věnují dané problematice pozornost. S přijetím Amsterdamské smlouvy byla oblast justice a vnitřních věcí, včetně společné vízové, azylové a přistěhovalecké politiky převedena z třetího pilíře práva do pilíře prvního a stala se tak součástí společných politik členských států Evropské unie. Následně o budování společného evropského azylového systému hovoří Lisabonská smlouva a řadí jej do tzv. Prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Evropská unie rozvíjí ideu budování společného evropského azylového systému a za účelem naplnění tohoto cíle přijímá především Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (dále jen Nařízení Dublin II), a dále Směrnicí Rady Evropské unie 2004/83/EC o minimálních normách, které musí být splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu tohoto postavení (tzv. kvalifikační směrnice) a Směrnicí Rady EU 2005/85/EC ze dne 1. 12. 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznání a odnímání postavení uprchlíka (tzv. procedurální směrnice).

Z hlediska nejen procesního práva bylo nosnou myšlenkou sblížení pravidel pro přiznání azylu resp. mezinárodní ochrany v jednotlivých členských státech. Snaha o zajištění co nejmenších rozdílů mezi jednotlivými právními úpravami byla limitována dvěma aspekty.

Prvním z nich je vyjádření *respektu k mezinárodním právním závazkům* jednotlivých členských států (a to především k pravidlům daných Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a na ni navazujícím Newyorským protokolem) a principy společného evropského azylového systému z ní jednoznačně vychází, hlásí se k ní a nesmí s ní být v rozporu. Tomu odpovídá i terminologie převzatá z Úmluvy, a to „uprchlík“², na niž navazují nové pojmy charakteristické pro evropské pojetí zabezpečení ochrany, a to mezinárodní ochrana a ochrana podpůrná (doplňková).

¹ GILBERT, G. European Living Up to Its Obligations to Refugees, *The European Journal of International Law*. 2004. č. 5. str. 968.

² Blíže HANOUSKOVÁ, V. Pojem „uprchlík“ v *acquis* a jeho transpozice do vnitrostátního práva, in *Společný evropský azylový systém: Transpozice směrnice, Sborník veřejného ochránce práv. Kancelář veřejného ochránce práv*. 2008. str. 30.

Druhým je zřetelný důraz na vnímání jednotlivých aspektů *vnitrostátního práva* členských států, kdy řada ustanovení procedurální směrnice dává možnost členským státům jednotlivá pravidla zde uvedená uvést v život právě v závislosti na povaze příslušného institutu zakotveného v právu vnitrostátním.

Společným jmenovatelem je zaručení *minimálních standartů*, tedy jakéhosi nejnižšího možného společného základu, pod který členské státy jít nemohou.³

Problém procedurální směrnice lze bezpochyby spatřovat v poměrné volnosti užívání jednotlivých pravidel a rozlišování, které instituty státy mohou použít, a u kterých je jejich zavedení formulováno jako povinnost.

I přes snahu přiblížení jednotlivých pravidel pro přiznání mezinárodní ochrany je společný evropský azylový systém založen na *řadě jednotlivých azylových pravidel* členských států, která se odlišují a mají pouze nejnižšího společného jmenovatele.

2) Změny práva EU v období let 2005–2011

V návaznosti na přijetí výše uvedených aktů bylo předmětem výzkumu především zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010) a jeho pravomocí k jednotlivým členským státům, včetně UNHCR. Vztah těchto dvou orgánů, jejichž teritoriální působnost se překrývá, je vyjádřen principem spolupráce, ovšem již ze samotného statutu UNHCR vyplývá, že má daleko silnější mandát, a to včetně možnosti přiznat statut uprchlíka přímo na základě splněných kritérií stanovených Úmluvou. Tomuto oprávnění se Evropskému podpůrnému úřadu nedostalo, členské státy se taktéž neshodly na možnosti jeho zásahů do vnitrostátního rozhodování v oblasti azylového práva. *Na jedné straně je tedy patrná snaha o společné řešení problémů spojených s migrací, na druhé straně tlak států na zachování širokých autonomních prostorů.*

Ve sledovaném období pokračovaly diskuse věnující se Zelené knize o budoucím společném evropském azylovém systému (Brusel, 2007) a možnému zvyšování přijatých standartů (tzv. druhá fáze).

Z hlediska procedurální směrnice probíhá diskuse (nový pozměněný návrh předložen v červnu 2011)⁴ na téma omezení možnosti přijmout výjimky z pravidel přijatých v procedurální směrnici, a zároveň se více při-

³ JÍLEK, D. Procedurální směrnice a její minimální standardy, in *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Doplněk, 2006. str. 20.

⁴ Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany ze dne 7. 6. 2011 (<http://eur-lex.europa.eu>).

blížit k naplnění základního požadavku na azylové řízení, a to je rychlost (efektivnost) a spravedlnost. V této souvislosti je třeba poznamenat, že návrh obsahuje řadu problémových institutů a výjimek, které mají za cíl umožnit státům přijetí nižších standardů z důvodu možného zneužívání řízení o mezinárodní ochraně. Diskutovány jsou především možnosti účinného opravného prostředky, tzv. nepřipustných žádostí, ale i problematika žádostí následných, které úzce souvisí s možným zneužíváním azylového řízení.

I tato druhá fáze potvrzuje závěry, že charakter společného evropského azylového systému je především utvářen⁵:

- *dalšími mezinárodními závazky, které členské státy jsou vázány naplňovat a kdy tyto závazky ovlivňují uplatnění řady pravidel,*
- *vlastními pravidly jednotlivých členských států, které jsou limitovány nejnižší spodní hranicí nastavenou právě minimálními standardy (zárukami), ale ve svém vlastní podstatě se může jednat o pravidla odlišná,*
- *rozhodovací činnosti národních orgánů, které posuzují jednotlivé žádosti a interpretují daná pravidla,*
- *rozhodovací činnosti národních soudních orgánů, které jsou oprávněny k přezkumu rozhodnutí,*
- *Soudní dvůr EU.*

3) Podstata a dopad změn práva EU ve sledovaném období na české azylové právo

Zák. č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o azylu) představuje základní právní předpis regulující problematiku azylového práva na území České republiky. Jeho současné znění odráží řadu změn, které byly přijaty v souvislosti s budováním jednotného evropského azylového systému a jejichž přijetí ze strany České republiky bylo vyžadováno jak z důvodu plnění mezinárodně právních závazků, tak jako reakce na zneužívání azylového řízení ze strany žadatelů.

Do českého právního řádu byly výše uvedené směrnice implementovány zák. č. 165/2006 Sb., ze dne 16. března 2006, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a zák. č. 379/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Poslední z nich byl před-

mětem analýzy, kdy bylo zkoumáno, do jaké míry azylového *acquis* Evropské unie ovlivnilo řízení a soužití těchto změn s dalšími instituty.

Vzhledem ke skutečnosti, že Česká republika azylové řízení formovala jako zvláštní typ správního řízení, *řada procesních záruk byla garantována žadatelům o mezinárodní ochranu již před implementací.* Změny azylového práva ve zkoumané oblasti se promítaly v několika rovinách:

- rozhodujícím orgánem je ministerstvo (tedy zcivlnění řízení), kdy řízení je pojmáno jako jednoinstanční (neexistence rozkladu jako filtru pro přístup ke správním soudům),
- problémem zůstává odkladný účinek žaloby proti vybraným rozhodnutím,
- zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti (tedy zpřísnění přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu)
- sjednocení lhůty pro podání žaloby (od 1. 1. 2012), jejímž impulzem byl taktéž Nález Ústavního soudu pl. ÚS 17/09 ze dne 1. 12. 2009 rušící lhůtu 7 dnů pro podání žaloby proti rozhodnutí, jímž byla žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná, ovšem nikoli pro rozpor s pravidly procedurální směrnice, ale Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 13),
- zpřesnění režimu následných žádostí a jejich procesní uchopení v závislosti na meritorním posouzení v předchozím řízení,
- zavedení nových pojmů (především mezinárodní ochrana) a jednotného řízení,
- utřídění důvodů pro posuzování žádostí jako zjevně nedůvodných a z důvodu nepřipustnosti,
- vysoká aktivita správních soudů (včetně Nejvyššího správního soudu) a jejich vliv na kultivovanost rozhodování správního orgánu, a to jak z hlediska zpřesňování obsahu neurčitých pojmů, tak interpretace azylového zákona ve vztahu k azylovému *aquis*.

*Z procesního hlediska implementace pravidel procedurální směrnice nepřinesla velké zeměměřené. České republika přijala ovšem taktéž opatření, která snížila dosavadní standard žadatelů o mezinárodní ochranu, a to za dodržení hranice pro minimální standardy nastavené procedurální směrnici, čímž reagovala na zneužívání azylového řízení a na přetíženost správních soudů.*⁶

⁶ Závěry jsou rozvedeny in JURNÍKOVÁ, J. Vliv azylového *acquis* Evropské unie na řízení o mezinárodní ochraně (vybrané problémy). Brno: MU, 2011.

⁵ A to vedle vlastního evropského azylového *acquis*.

4) Stěžejní vývojové tendence práva EU a jejich dopad na vývoj českého azylového práva pro futuro

Následující fáze se bude ubírat ve snaze o zvyšování standardů azylového řízení a hledání optimálních nástrojů pro zabezpečení cílů azylových politik, tedy zamezení zneužívání azylových řízení. Svůj vliv bude mít bezpochyby i současná ekonomická krize a jisté nebezpečí, že revize procedurální směrnice otevře prostor pro možná restriktivní řešení vybraných problémových situací. Při hledání společných řešení by vždy mělo být bráno v úvahu, že se jedná podle Zelené knihy o „zvyšování“ standardů, nikoli jejich omezování, a to ani v případě možného zpřesňování pravidel. Snaha by měla být vedena především ve směru omezení možnosti volby států, tedy větší vázanost a omezení výjimek z pravidel. Při budoucích změnách se nabízí hledání cesty i ke zlepšení vnitrostátní právní úpravy, a to v několika směrech:

- zpřesnění překladů jednotlivých aktů (rozdíly ve vnímání pojmu na úrovni směrnice a zákona),
- hledání způsobu zajištění práva na účinný opravný prostředek směrem ke koncepci správních tribunálů (změna je vázána na změnu konceptu správního soudnictví) či možnosti zvláštního kolegiálního orgánu, kde lze inspiraci hledat v současném cizineckém zákoně,
- hledání optimálních řešení v případě následných žádostí, a to jak po stránce vymezení samotného pojmu, tak i po stránce procesního uchopení (především řetězení následných žádostí a omezení možnosti žadatele vyčkat rozhodnutí na území členského státu),
- konkludentní zpětvzetím žádosti a jeho promítnutí jako důvodu pro rychlé posouzení žádosti,
- rychlé a účinné řízení v tranzitní zóně letiště.

I zde lze uzavřít, že sblížování pravidel azylové právo v České republice bezpochyby ovlivní, ovšem větší koncepční změny nelze očekávat.