

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Vendula Marková

**Řízení o udělení mezinárodní ochrany ve formě
azylu v České republice**

Procedure for Granting International Protection in the Form of
Asylum in the Czech Republic

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 11. 4. 2022

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 145 998 znaků včetně mezer.

diplomantka

V Praze dne

Poděkování:

Tímto bych ráda poděkovala své vedoucí práce doc. JUDr. Lence Pítrové, CSc. za cenné rady, odbornou pomoc, ale i poskytnuté materiály, díky kterým jsem mohla zpracovat tuto diplomovou práci.

Obsah

Úvod	6
1. Vymezení základních pojmů	7
1.1. Pojem azyl, azylant, uprchlík	7
1.1.1. Nástin velkých uprchlických vln ve 20. a 21. století	9
1.2. Azyl vs. doplňková ochrana	9
2. Vývoj azylového práva	12
2.1. Starověk	12
2.2. Středověk	14
2.3. Novověk	15
3. Prameny mezinárodního azylového práva	17
4. Prameny komunitárního azylového práva	20
4.1. Primární právo Evropské unie	20
4.1.1. Maastrichtská smlouva – Smlouva o Evropské unii (SEU)	20
4.1.2. Amsterdamská smlouva	21
4.1.3. Lisabonská smlouva	22
4.2. Sekundární právo Evropské unie	23
4.2.1. Důležitá nařízení	23
4.2.2. Důležité směrnice	25
4.3. Společný evropský azylový systém (SEAS)	29
4.4. Dublinský systém	32
4.5. Systém EURODAC	34
5. Azylové právo v České republice a jeho právní úprava	36
6. Řízení o udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu v České republice	39
6.1. Žádost o udělení azylu	39
6.2. Účastníci řízení o azyl	42
6.3. Práva a povinnosti žadatele o azyl	43
6.4. Důvody udělení azylu	46
6.5. Důvody vylučující udělení azylu	48
6.6. Průběh azylového řízení a rozhodnutí v azylovém řízení	49
6.6.1. Pohovor a jiné podklady důležité pro vydání rozhodnutí	49
6.6.2. Zastavení řízení a přerušování řízení (o udělení mezinárodní ochrany)	51
6.6.3. Rozhodnutí (či neudělení) mezinárodní ochrany ve formě azylu	52
6.7. Přezkum rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany	55
6.8. Mimořádný opravný prostředek – kasační stížnost	59
6.9. Odnětí a zánik mezinárodní ochrany ve formě azylu	62

6.10. Vliv judikatury SDEU a ESL na azylovou politiku EU	64
7. Azylová zařízení a Správa uprchlických zařízení	69
8. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky	71
Závěr	72
Seznam použitých zdrojů	75

Úvod

Azyl je institut používaný již odedávna. V dnešní době, kdy je stále vyšší a vyšší počet migrujícího obyvatelstva, je tento institut stále velice aktuální. 20. a 21. století je plné velkých uprchlických vln. Tento jev je zapříčiněn tím, že je stále velké množství zemí, které nedodržují základní lidská práva. Není tedy divu, že člověk, jehož základní lidská práva nejsou nijak chráněna, nemá jinou možnost než uprchnout ze své země a hledat ochranu v jiných zemích, především v těch evropských.

Pojem azyl a uprchlík je v české společnosti, ale také i v jiných evropských zemích, chápán spíše negativně. Jelikož Česká republika je součástí Evropské unie, považuji za zásadní se v mé práci zaměřit především na europeizaci azylového práva v rámci Evropské unie. Europeizace azylového práva v České republice je neodvratitelná. Nejedná se již o problém každého členského státu, nýbrž o problém celého schengenského prostoru. Europeizace je v celkovém rozměru více než ožehavé téma. Jinak tomu není ani zde, v azylové problematice.

V první části mé práce jsem chtěla především osvětlit jednotlivé důležité pojmy. Pochopení těchto pojmů je totiž stěžejní pro pochopení azylové problematiky. Ve druhé části jsem nastínila vývoj azylového práva. Zmíním zde jednotlivé etapy vývoje azylového práva, jako jsou – starověk, středověk a novověk. V následujících částech této práce se zabývám jednotlivými prameny azylového práva. Jak jsem již nastínila, zabývat se budu především prameny a vývojem komunitárního práva. Stěžejním tématem mé diplomové práce je ale řízení o udělení azylu v České republice jako takové, proto se mu budu v mé diplomové práci věnovat nejvíce. První fáze tohoto řízení je vedená před Ministerstvem vnitra. Následné fáze tohoto řízení již řeší soudy.

Toto téma diplomové práce jsem si vybrala z toho důvodu, že mě azylová problematika velice zajímá. Žijeme v době, kdy téměř každý den vyjde na internetu či v novinách článek, který se nějakým způsobem týká azylové problematiky. V několika minulých volbách byli uprchlíci, potažmo otázka azylové politiky celkově, stěžejním bodem kampaní politických stran. Zdá se mi, že i kvůli této medializaci česká společnost negativně vnímá jak uprchlíky, tak žadatele o azyl.

1. Vymezení základních pojmů

1.1. Pojem azyl, azylant, uprchlík

Již odedávna je lidem bez domova, kteří jsou pronásledováni a hrozí jim bezprostřední nebezpečí, poskytována ochrana. Lidé, kteří nejsou ve své zemi nijak chráněni, nemají jinou možnost než ze své země uprchnout. Uprchlíci prchají ze své země z mnoha důvodů. Může se jednat o důvody náboženské, rasové, či na základě jejich sexuální orientace. Jedná se především o země, které jsou postiženy válkou nebo jinými ozbrojenými konflikty. Na tyto osoby se vztahuje Úmluva o právním postavení uprchlíků, také Protokol týkající se právního postavení uprchlíků a k němu se vážící Newyorský protokol, tzv. Ženevská úmluva o uprchlících. Tato úmluva nám v článku 1 pojem uprchlík přesně definuje. *"Osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních, nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám, nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit."*¹

S tímto protokolem, potažmo se smluvními státy tohoto protokolu, jsou spojeny práva a povinnosti pro obě strany – pro smluvní stát i uprchlíky. Uprchlík se samozřejmě musí přizpůsobit zákonům dané země, ve které se nachází. Mezi nejdůležitější povinnosti smluvního státu patří zákaz diskriminace (ať už na základě náboženství, rasy, politického vyznání aj.), povinnost vynětí uprchlíků z principu mezinárodní reciprocity, povinnost pomoci s jakoukoli správní problematikou, smluvní státy jsou povinny vystavit uprchlíkům osobní doklady a dále v omezeném rozsahu poskytnout uprchlíkům cestovní doklady aj. Smluvní stát musí zacházet s uprchlíky stejně jako s vlastními občany např. ve věcech základního vzdělání, ve věcech náboženského vyznání, sociálního zabezpečení, pracovního práva aj. Je zde velice nutné zmínit, že každý stát má jistě právo rozhodovat o tom, koho pustí přes hranice, avšak má povinnost přijmout uprchlíky, či spíše povinnost nevracet tyto uprchlíky do zemí, z nichž uprchli. Stát, ve kterém uprchlík požádá o mezinárodní ochranu, také nesmí uprchlíka poslat do země, která by ho

¹ Úmluva OSN o právním postavení uprchlíků (Ženevská úmluva o uprchlících) – Článek 1 Newyorského protokolu. Dostupné online: <https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/uprchlici.pdf>

navrátila do jeho vlasti, či do země, která mu potřebnou ochranu nenabídne. Tento princip mi přijde naprosto stěžejní.²

Pojem azyl není nikde přesně definován. Jedná se o právní ochranu. Avšak Ministerstvo vnitra (dále jen ministerstvo) České republiky definuje pojem azyl následovně. "*Ochranný status, který stát poskytuje státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti v souvislosti s rizikem jejího pronásledování z důvodů přesně vyjmenovaných v mezinárodních i národních právních nástrojích (v ČR jsou důvody udělení azylu specifikovány v zákoně o azylu*"³. Základní podmínky pro udělení azylu v České republice upravuje § 12 azylového zákona. Dle tohoto zákona je možné udělit azyl také rodinnému příslušníkovi azylanta. Jedná se o institut azylu za účelem sloučení rodiny. Dále je tu i příliš nevyužívaný typ azylu – humanitární azyl, který je upraven v § 14 téhož zákona. V tomto případě se zvažují rodinné, či humanitární důvody pro udělení tohoto azylu. Může se jednat např. o osoby s těžkým postižením, nebo o osoby, jež stihly přírodní katastrofy. Výhodou tohoto azylu je fakt, že správní orgány mohou rychle reagovat na nepředvídatelné události, kdy by bylo nelidské azyl neudělit. Na tento typ azylu není žádný právní nárok a je pouze na ministerstvu, zda tento azyl udělí, či nikoli. Azylantem je cizinec, jemuž byl udělen azyl dle zákona č. 325/1999 Sb. o azylu (dále jen zákon o azylu), a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu. Právo azylu je také upraveno v čl. 43 Listiny základních práv a svobod, avšak jeho úprava v tomto ústavním zákoně není nijak rozsáhlá. Co se týče otázky, zdali je azyl základním lidským právem, názory se zde rozcházejí. Někteří jsou toho názoru, že opravdu nejde o základní právo člověka a stát jej poskytuje dle svého uvážení. Na druhé straně jsou ale tací, kteří stojí za výkladem opačným.⁴

Pro úplnost bych zde ráda ještě poukázala na pojem nepravý uprchlík. Negativním vymezením lze za takového uprchlíka považovat kohokoli, kdo není uprchlíkem, avšak potřebuje ochranu. Dále musí také splňovat určité znaky. Prvním kritériem je hromadnost neboli masovost. Jedinec musí být součástí většího proudu osob. Druhým kritériem je existence hrozící újmy. Tito nepraví uprchlíci opouští svoji zemi z důvodů, které nemohou sami nijak ovlivnit a jejich setrvání na onom místě je nebezpečné (hrozba újmy). Třetím kritériem je nutnost společenské percepce. Je nutné tuto skupinu považovat za potřebnou ochrany.⁵

² DUMMET, M. *O přistěhovalectví a uprchlících*. Praha: FILOSOFIA, Edice DNEŠNÍ SVĚT, 2016, s. 52

³ *Slovníček pojmů* – Oficiální webové stránky Ministerstva vnitra České republiky. Dostupné online: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/slovníček-pojmu.aspx> [citováno dne 18. 12. 2021]

⁴ WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 858-860

⁵ HONOUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., Janků, L. (eds.) a kol.; *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Studie z lidských práv č. 8. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2014, s. 12

1.1.1. Nástin velkých uprchlických vln ve 20. a 21. století

Velmi důležité je zde upozornit, že se jedná o jakýsi nástin, nikoli o přesný výčet. Ráda bych zde zmínila několik významných migračních vln během těchto dvou století.

- **1919 – Vysídlení Řeků z Turecka**
- **1948 – Palestinský exodus**
- **1948–1972 – Židovský exodus**
- **1979 – Exodus z Afghánistánu**
- **1992 – Útěk z bývalé Jugoslávie v období 1991–2006**
- **2003 – Válka v Iráku**
- **2011 – Válka v Sýrii**
- **2014 – Válka na východě Ukrajiny**
- **2022 – Válka na Ukrajině**

1.2. Azyl vs. doplňková ochrana

V obou případech se jedná o formu mezinárodní ochrany. Zatímco v případě azylu je ohrožen přímo jedinec, v případě doplňkové ochrany se může jednat pouze o ohrožení obecně, např. podmínkami v dané zemi. Nebezpečí tedy není cílené. Jak je již zmíněno výše, azyl je právní ochrana přidělená státnímu občanovi třetí země, nebo jedinci bez státní příslušnosti z přesně daných důvodů. Cizinci, který nesplnil podmínky pro udělení azylu, může být poskytnuta doplňková ochrana. Jedná se o subsidiární ochranu. Doplňková ochrana je upravena v § 14a azylového zákona a v České republice ji mohou cizinci získat od roku 2006 díky transpozici tzv. kvalifikační směrnice (směrnice Rady 2004/83/ES) do zákona č. 325/1999 Sb. (zákon o azylu).

Žadatel musí prokázat, že by mu v případě jeho návratu do země původu hrozilo skutečné nebezpečí „vážné újmy“. Tím se má na mysli např. uložení, nebo vykonání trestu smrti, mučení, nelidské a ponižující zacházení, trestání žadatele o mezinárodní ochranu, vážné ohrožení života civilisty, nebo jeho lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci mezinárodního i vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.⁶ Všechny tyto důvody jsou obsaženy v již zmiňovaném § 14a azylového zákona.

Dále je tu možnost udělení doplňkové ochrany z důvodu sloučení rodiny. Princip je stejný jako u výše uvedené formy azylu. Pokud již členu rodiny byla udělena doplňková ochrana, je možné ji udělit i jeho rodinným příslušníkům. Je nutné zde samozřejmě určit, co se rozumí pod pojmem rodinný příslušník. V § 14b azylového zákona je vyjmenováno, kdo je tímto rodinným příslušníkem. Je jím manžel, případně partner osoby požívající doplňkové ochrany, svobodné dítě osoby požívající doplňkové ochrany, které je mladší 18 let, rodič osoby požívající doplňkové ochrany, která je mladší 18 let, zletilá osoba odpovídající za nezletilou osobu bez doprovodu a svobodný sourozenec osoby požívající doplňkové ochrany, který je mladší 18 let.⁷

Velkým rozdílem je zde doba trvání ochrany. V případě udělení doplňkové ochrany se jedná o ochranu udělenou na dobu určitou, zatímco udělení azylu je na dobu neurčitou. Před uplynutím doby je potřeba požádat o její prodloužení, a to nejpozději 30 dnů před uplynutím doby, na niž je doplňková ochrana udělena.

Nelze se spoléhat na to, že pokud jednou tato ochrana byla udělena, bude automaticky udělena znovu. Probíhá podrobné přezkoumání, zdali i nadále setrvávají podmínky pro její udělení.

Český statistický úřad nabízí velice zajímavé tabulky, které za jednotlivé roky vykazují počty uprchlíků, kteří žádají o udělení mezinárodní ochrany v České republice. Zajímal mě zde především poměr mezi počty udělených doplňkových ochran a počty udělených azylů. Dále mě zajímala tendence České republiky, jestli uděluje spíše doplňkovou ochranu, nebo azyl. Dle tabulky Českého statistického úřadu, která zpracovává počty udělených doplňkových ochran v letech 2006-2019, byla udělena tato mezinárodní ochrana celkem 2 475 lidem. Tabulka, která upravuje počty udělených azylů, vykazuje, že byl v letech 2006-2019 azyl udělen 1 506 lidem.

⁶ Zákon č. 325/1999 Sb., zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné online: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-325>

⁷ Zákon č. 325/1999 Sb., zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné online: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-325>

Jedná se tak bezmála o tisícový rozdíl. Tendence České republiky je tedy udělovat spíše ochranu doplňkovou.⁸

⁸ *Data – Mezinárodní ochrana*: Oficiální webové stránky Českého statistického úřadu. Dostupné online: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/data-mezinarodni-ochrana> [citováno dne 22.12. 2021]

2. Vývoj azylového práva

Institut azylu vznikl jakožto institut náboženský. Náboženští představitelé byli vyňati z působnosti světské společnosti. Nevztahovaly se na ně tzv. "problémy světského světa". Na základě této skutečnosti tedy mohl každý, kdo se uchýlil pod ochranu církve, být chráněn před světským násilím, válkami, zlovůli panovníka atd. Tento jedinec tak byl pod ochranou církve – Boha. I tak ale existovaly výjimky, které nařizovaly církvi, aby jedince vydala do rukou světské moci. Jednalo se např. o vlastizradu.

Dějiny našeho světa nám poskytují mnoho příkladů, kdy byli lidé nuceni utíkat. Nejčastěji kvůli válkám, jejich vyznání, či jejich rase. Tento koloběh se neustále opakuje a jinak tomu není ani v současnosti. Pokaždé, když nějaký panovník či uzurpátor získal moc a kontrolu nad daným územím, které dobyl, mnoho lidí prchalo ze svých domovů a hledalo útočiště u jiného panovníka. To tvořilo mocensko-politický konflikt, neboť tím postavil dvě státní moci proti sobě. Útočištěm bylo místo, kde mu byla poskytnuta ochrana před pronásledováním. Na základě tohoto bylo nutné vytvořit právní úpravu, která by tento problém řešila.

Je důležité zde zmínit, že vývoj azylového práva je zkoumán z několika hledisek. Prvním hlediskem je hledisko institucionální, které dále rozdělujeme na azylové právo církevní, světské a diplomatické. Jedná se i o hledisko časové, které je dále členěno na starověk, středověk a novověk. Dalším hlediskem je zde teritorialita. Zde rozdělujeme azylové právo na kontinentální, mezistátní a vnitrostátní. Legislativní vývoj azylového práva dělíme na azylové právo mezinárodní, evropské a vnitrostátní. Toto dělení je pro nás asi nejzásadnější z hlediska pramenů azylového práva.⁹

2.1. Starověk

Starověký Egypt, Čína a Chetitská říše

Na právo azylu se v těchto státech nahlíželo jako na politické opatření. V mnoha případech, kdy byl jedinci poskytnut azyl, druhý stát toto udělení nesl nelibě. V dalších případech toto poskytnutí druhý stát vnímal lhostejně, nebo spíše s pokorou. Jednalo se případy, kdy daný stát, který poskytl právo azylu, byl mocensky silnější. Slabšímu státu tedy nezbylo nic jiného,

⁹ BALGA, J.; *Azylové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 9-11

než danou situaci přijmout. V případech, kdy se jednalo o mocensky vyrovnané státy, mohla tato situace vést ke konfliktu. Vznikaly tedy mezinárodní smlouvy, ve kterých byly upraveny požadavky státu, aby azyl nebyl poskytnut. Zde hovoříme o jakémsi právu "neposkytnutí azylu". První písemné zmínky této problematiky pocházejí ze starověkého Egypta. Jednalo se o smlouvu mezi egyptským faraonem Ramessem II. a chetitským králem Chattušilišim III. cca. z roku 1273 př.n.l. V této spojenecké smlouvě bylo upraveno to, že pokud z jedné této země uprchne člověk do země druhé, bude vrácen nazpět. Na druhou stranu se ale stát, do kterého bude tento uprchlík navrácen, zavázal, že tento uprchlík nebude za svůj útěk potrestán.¹¹

Ve starověké Číně právo azylu vůbec neexistovalo, resp. neexistovalo jeho poskytnutí. V jedné ze smluv uzavřených Čínou je dokonce ustanovení, které přímo hovoří o tom, že Čína nebude poskytovat azyl zrádcům a zločincům. Je mi nejasné, zdali starověká Čína brala každého uprchlíka za zločince, nebo jenom rozlišovala mezi důvody jeho uprchlictví. V každém případě byla azylová politika ve starověké Číně velmi striktní.¹¹

Starověké Řecko

Institut azylu, jako azyl poskytnutý uprchlíkovi, má své kořeny právě ve starověkém Řecku. Existovala zde místa, která byla určena k obětování bohům. Na těchto místech mohli najít uprchlíci úkryt a byli chráněni před světskou mocí. Bylo několik chrámů a dalších svatých míst, kde byli uprchlíci chráněni před trestním stíháním, jako např. Theseův chrám v Athénách, Apollonův chrám v Delfách aj. Byli zde chráněni, neboť dle jejich náboženství byla vražda v chrámě závažný a opovrženíhodný zločin. I přesto, že se i nadále jednalo o institut náboženský, lehce se začal mísit s mocí světskou, neboť i panovník začal poskytovat tuto ochranu a tuto "boží pomoc" zprostředkovával.¹¹

Starověký Řím

Ve starověkém Římě bylo místo azylu mezi hradem a pahorkem Capitol, mezi dvěma háji. Toto místo údajně vzniklo na popud Romula. Ačkoliv institut azylu v Římě nebyl tak hluboce zakořeněn, jako v Řecku, i přesto zde tento institut nebyl ničím novým. Bylo nutné azyl regulovat, neboť se chrámy plnily kriminálníky a dalšími, kteří jen práva azylu využívali, aby nemuseli

¹¹ BALGA, J.; *Azylové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 11-15

splácet své dluhy. Problém starověkého Říma je velmi podobný problému současné migrace. Nezřídka docházelo k bezpečnostním a kriminálním problémům s uprchlíky, takže se obyvatelé Říma uprchlíků obávali a chovali se k nim s nevráživostí. Tento strach z neznáma tedy není ničím novým. Zlomem bylo nařízení císaře Tiberia. Ten se rozhodl azylové právo regulovat tak, že každý azyl, který měl být poskytnut, se musel řádně projednat před senátem a prokázat, na základě čeho se dotyčný práva azylu domáhá. Chtěl tak zabránit zneužívání tohoto institutu a chaosu. Posléze svým nařízením tento institut zrušil úplně, ačkoli se mu to zcela nepovedlo, neboť institut byl již hluboce zakořeněn a stal se zvykem. Nástupem křesťanství poskytování azylu převzaly církevní instituce. Křesťanství ale právo azylu chápalo odlišně. Provinilci se schovávali v kostelech a snažili se přesvědčit biskupy, aby se za ně přimluvili u císaře, aby jejich trest zmírnil, nebo jim bylo odpuštěno. Ochrana zde tedy byla pouze skrze toto přimluvení se biskupem a byla pevně spjata s jeho osobou, nikoli s místem. Následně byla tato ochrana zrušena, neboť tím docházelo ke ztížení vykonávání spravedlnosti.¹²

2.2. Středověk

Díky rozpadu římské říše se oživilo náboženské (křesťanské) vnímání azylu. Azyl byl opět spojen s osobou, nikoli s místem. Touto osobou zde byli kněží, kteří se opět přimlouvali u panovníka. Během 4. - 6. století, kdy probíhalo velké stěhování národů, neboť se všude bojovalo, bylo právě křesťanství pilířem azylu a ochrany. Azyl byl poskytnut všem, avšak ne naprosto, jako tomu bylo ve starověkém Řecku. Dotyčný musel podstoupit tzv. morální trest. Tímto morálním trestem bylo pokání. Právo azylu ve středověku rozdělujeme na azyl církevní a azyl světský.¹²

V druhé polovině 6. století se křesťanská církev dostala z područí světských panovníků a vytvořily se tím podmínky pro vytvoření náboženského azylu územního. Neustále panovaly neshody v tom, zda poskytnout azyl všem, či zavést výjimky. Na koncilu v roce 511 bylo rozhodnuto, že azyl se má poskytnout každému, kdo o něj požádá, a to i vrahům, zlodějům atd. Tento koncil tedy zavedl méně přísná kritéria pro poskytnutí azylu. Každému, kdo by porušil toto právo azylu, hrozila exkomunikace. Naproti tomu roku 585 proběhl Maconský koncil. Zde bylo rozhodnuto, že duchovní musí vyvést uprchlíka a předat světské moci, pokud si zaslouží trest, který mu hrozí, a to z toho důvodu, že by mohla být narušena důstojnost posvátného místa. Střídala

¹² BALGA, J.; *Azylové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 15-16

se tedy období, kdy byl azyl poskytnut všem, s obdobími, kdy podmínky pro jeho poskytnutí byly mnohem přísnější. Nešlo tedy o osvobození a odpuštění všech trestů.

S nástupem feudalismu a s nárůstem vlivu šlechty se i světská moc domáhala moci nad svými poddanými. Zprvu bylo účelem světského azylu zmírnit napětí mezi pachatelem a poškozeným (případně rodinou poškozeného). Nejprve byla ochrana poskytována přímo místům, kde bylo možné domáhat se práva azylu. Jednalo se zejména o opevněná města apod. Držitel tohoto opevněného města byl svrchovaným pánem a mohl poskytovat ochranu dle jeho libosti. 14. století přineslo změnu v tom, že monarcha měl veškerou moc ve svých rukou a mohl institut azylu udělit komukoli. Jednalo se tedy o ochranu osobní, nikoli místa. Ve středověku se azyl nejspíše uděloval každému utečenci, tedy alespoň na určitou dobu. Nejkratší doba azylu byla 3 dny a nejdelší rok, či rok a den a mohla být dále prodloužena. Byla zde posuzována závažnost činu, úmysl a další okolnosti.¹³

2.3. Novověk

Pro období raného novověku je charakteristické především rozdělení na azyl územní a azyl diplomatický. Díky zakládání diplomatických misí v 15. a 16. století se objevil diplomatický azyl. Vladařem zmocněný vyslanec měl možnost udělit ochranu osobě, která se dopustila nepolitického kriminálního činu. Tento institut byl spojen s nedotknutelností obydlí vyslance a celé této čtvrti ve městě, kde se obydlí nacházelo. Vydání, či nevydání osoby záleželo pouze na vůli vyslance. Díky tomuto výkonu spravedlnosti docházelo k častým mezinárodním konfliktům, což zapříčinilo omezení této ochrany pouze na dům a kočár vyslance, nikoli celou čtvrť. Diplomatický azyl byl poskytován na území státu, kde byl spáchán zločin, nebo kde byla osoba stíhána. Nejednalo se tedy o územní svrchovanost. S nástupem parlamentarismu se omezila moc panovníka a tím i moc vyslance. V 19. století institut diplomatického azylu skoro vymizel.

Azyl územní byl institut, který byl charakteristický kompetencí států. Touto kompetencí je myšleno povolení vstupu a pobytu cizinců na území daného státu, a to za předpokladu, že prchají před výkonem spravedlnosti ze státu jiného. V počátcích tohoto institutu se jednalo především o osoby, které prchaly z důvodů politických, nebo náboženských. Podmínky udělení azylu stanovily právě jednotlivé státy ve svých právních předpisech. Někdy byly tyto podmínky upraveny

¹³ BALGA, J.; *Azylové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 20-21

uzavřenými mezinárodními smlouvami. Mnohdy mezi státy panovaly přátelské vztahy, a tak se mohl jeden stát rozhodnout, že státu druhému vydá politického uprchlíka. Jednalo se o jakýsi akt zdvořilosti a úcty. Největším rozdílem mezi těmito dvěma druhy azylu spočíval v tom, komu byl tento azyl udělen. Diplomatický azyl mohl být udělen každému jednotlivci, avšak azyl územní pouze uprchlíkům politickým a náboženským.¹⁴

¹⁴ BALGA, J.; *Azylové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 24-26

3. Prameny mezinárodního azylového práva

Pramenem mezinárodního azylového práva jsou především jednotlivé mezinárodní smlouvy. V tomto případě se spíše setkáme s pojmem úmluva. Prvním velice důležitým pramenem je **Všeobecná deklarace lidských práv**. Tento dokument byl přijat a vyhlášen rozhodnutím Valného shromáždění ze dne 10. 12. 1948. Jedná o nezávazný, spíše doporučující dokument, který obsahuje katalog základních lidských práv. Deklarace obsahuje následující práva: občanská, politická, sociální, hospodářská a kulturní. Důvodem pro přijetí tohoto dokumentu byla snaha o vytvoření základních cílů, jak ochránit jednotlivce a jeho svobodu. Tento pramen byl do našeho právního řádu recipován vyhláškou ministerstva zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.

Dalším důležitým dokumentem a jedním ze základních pramenů mezinárodního práva je **Úmluva o právním postavení uprchlíků**. Tato úmluva je také známá jako **Ženevská úmluva o uprchlících**. Úmluva byla schválena na konferenci OSN dne 28. července 1951. Ačkoliv se jedná o poválečnou úpravu, tudíž značně starou, mezinárodní problematika uprchlíků i nadále těží z tohoto dokumentu. Je nutno zmínit, že Úmluva byla značně kritizována kvůli svým nedostatkům. Tyto nedostatky měl upravit **Protokol o právním postavení uprchlíků** z r. 1967, jež byl přijat právě, jak je již z názvu patrné, v New Yorku. Tato úmluva především definuje pojem uprchlíka a jeho pojetí dle této úmluvy je spíše individuální. Dokument upravuje povinnost států vůči uprchlíkům. Jedná se o práva žadatelů a azyl a na druhé straně státu, který je povinen azyl udělit, a to za určitých podmínek. Dokument také obsahuje 3 skupiny osob, na které se Úmluva nevztahuje. Jednou z nejdůležitějších povinností státu je tzv. princip non-refoulement. Princip je upraven v článku 33. V překladu se jedná o zákaz vyhoštění a navrácení, je upraven následovně: *"1. Žádný smluvní stát nevyhostí 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 politickému přesvědčení. 2. Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země."*¹⁵ Tento dokument je právním základem činnosti Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a také

¹⁵ Úmluva OSN o právním postavení uprchlíků (Ženevská úmluva o uprchlících) – Článek 33 Newyorského protokolu. Dostupné online: <https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/uprchlici.pdf>

dovršil evoluční vývoj mezinárodní úpravy azylového a uprchlického práva.¹⁶ Tato úmluva byla do našeho právního řádu recipována Sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o přijetí Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícím se právního postavení uprchlíků.

Důležité je zde zmínit i regionální úpravy. První je **Úmluva Organizace africké jednoty** (Organization of African Unity, OAU) (OAU Convention – The Specific Aspects of Refugee Problems in Africa). Tato úmluva upravuje specifické problémy uprchlíků v Africe. Pro tento dokument je Úmluva o právním postavení uprchlíků stavební základ, který byl přizpůsoben podmínkám. Jedná se o jakýsi doplněk. Preambule této úmluvy vysvětluje potřebnost a naléhavost úpravy. Definice pojmu uprchlíka je koncipována tak, že je zde větší prostor pro uvážení. Rozdílem je i absence povinnosti států přiřknout uprchlíkovi určitý status, pouze je nabádá k tomu, aby uprchlíkům, pokud je to v jejich možnostech, poskytly útočiště. Velmi zajímavý je zde článek č. 3, který se zabývá zákazem tzv. podvratné činnosti (Article III. - Prohibition Of Subversive Activities). Tento článek upravuje povinnost uprchlíků o dodržování zákonů a předpisů země, kde získali útočiště a také, aby se vyvarovali jakékoliv podvratné činnosti vůči státům OAU. Pod pojmem podvratná činnost je zde myšleno vyvolání jakéhokoliv napětí mezi státy OAU, ať už prostřednictvím tisku, rádia, nebo jiného zařízení.¹⁷ Toto zahrnutí zákazu podvratné činnosti svědčí o faktu, že to bylo (je) velmi častým problémem s uprchlíky.

Druhým důležitým regionálním dokumentem je **Cartagenská deklarace o uprchlících v Latinské (Střední) Americe**, nebo také jen **Cartagenská deklarace**. Tento dokument byl přijat v r. 1984 a jedná se o nezávislou dohodu o regionálních standardech. Deklarace je výsledkem Kolokvia o mezinárodní ochraně uprchlíků a vysídlených osob ve Střední Americe, Mexiku a Panamě. Stejně jako Úmluva OAU deklarace zdůrazňuje zásadu nevrácení – non-refoulement. Opět, oproti Úmluvě o právním postavení uprchlíků, výrazně rozšiřuje definici uprchlíka. Dle tohoto dokumentu jsou uprchlíky: *"Osoby, které uprchly ze své země, protože jejich životy, bezpečnost nebo svoboda byly ohroženy všeobecným násilím, cizí agresi, vnitřními konflikty, masivním porušováním lidských práv, nebo jinými okolnostmi, které vážně narušily veřejný pořádek."*¹⁸ Dále je zde zdůrazněna potřeba větší spolupráce mezi jednotlivými státy.

¹⁶ BALGA, J.; *Azylové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 37-38

¹⁷ Úmluva OAU – Dostupná online: <https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html>

¹⁸ Cartagenská deklarace – Dostupná online: http://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf

Dalšími dokumenty, které jsou potřeba zmínit v kontextu uprchlického práva, jsou: **Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání¹⁹, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech²⁰, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech²¹ aj.**

¹⁹ Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání – Dostupná online: <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rlp/dokumenty/umluva-proti-muceni-a-jinemu-krutemu--nelidskemu-ci-ponizujicimu-zachazeni-20135/>

²⁰ Mezinárodní pakt o občanských a politických právech – Dostupné online: <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rlp/dokumenty/mezinarodni-pakt-o-obcanskych-a-politicky-pravech-a-mezinarodni-pakt-o-hospodarskych--socialnich-a-kulturnich-pravech-19852/>

²¹ Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech – Dostupná online: <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rlp/dokumenty/mezinarodni-pakt-o-obcanskych-a-politicky-pravech-a-mezinarodni-pakt-o-hospodarskych--socialnich-a-kulturnich-pravech-19852/>

4. Prameny komunitárního azylového práva

Evropské státy jsou pro uprchlíky velmi žádané, a to z důvodu bezpečnosti a ekonomické stability. Je důležité říci, že v Evropské unii, de facto v jednotlivých členských státech, je ochrana základních lidských práv a svobod naprostou prioritou. Ačkoliv neexistuje žádný evropský právní předpis, který by upravoval přímo azylové řízení, jsou zde velmi důležité evropské směrnice a nařízení, kterými se členské státy při používání svých vlastních vnitrostátních předpisů musí řídit. Můžeme říci, že unijní právo má aplikační přednost před právem vnitrostátním, neboť se státy při vstupu do unie zavázaly, že budou dodržovat, respektovat a aplikovat veškeré unijní směrnice a nařízení. Je nutné zde zmínit, že SFEU (Smlouva o fungování Evropské unie) ani Listina základních práv EU nedefinují pojmy jako uprchlík či azyl, avšak tyto dokumenty přímo odkazují na již zmíněnou Ženevskou úmluvu. Unijní i právní systém azylového a migračního práva můžeme dělit na právo primární a právo sekundární. Primárním pramenem práva jsou smlouvy, které tvoří jakýsi základ pro veškerou činnost EU. Do práva sekundárního řadíme jednotlivé směrnice, nařízení a rozhodnutí. Stranou stojí ještě mezinárodní smlouvy uzavírané 3. zeměmi (státy mimo EU) a EU, které upravují jejich specifické vztahy (jako např. Dohoda mezi ES, Islandskou republikou a Norským královstvím o kritériích a mechanismech určení státu příslušného pro posuzování žádostí o azyl podaných v některých z členských států, nebo na Islandu, či v Norsku. Dohoda mezi ES a Dánským královstvím o kritériích a mechanismech na určení členského státu, která je zodpovědná za posouzení žádosti o azyl podané v Dánsku, nebo v kterémkoli jiném členském státě EU a za systém EURODAC na porovnání otisků prstů pro účinné uplatnění Dublinské úmluvy aj.)²²

4.1. Primární právo Evropské unie

4.1.1. Maastrichtská smlouva – Smlouva o Evropské unii (SEU)

K zakotvení azylové, potažmo migrační problematiky, došlo až v roce 1993, kdy vešla v platnost **Maastrichtská smlouva – Smlouva o Evropské unii (SEU)**. Smlouva byla podepsána 7. února 1992 v Maastrichtu a platnou se stala právě 1. listopadu 1993. Článek K1 této smlouvy hovoří takto: *"Pro účely dosažení cílů Unie, zejména volného pohybu osob, a aniž jsou dotčeny*

²² BALGA, J.; *Azylové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 89-90

pravomoci Evropského společenství, považují členské státy za záležitosti společného zájmu tyto oblasti: 1. azylová politika; 2. pravidla upravující překračování vnějších hranic členských států osobami a výkon jejich kontrol; 3. imigrační politika a politika týkající se státních příslušníků třetích zemí. " ²³ Dle tohoto dokumentu je Unie založena na Evropských společenstvích (první pilíř) a dvou dalších oblastech spolupráce (druhý a třetí pilíř), kterými jsou společná zahraniční a bezpečnostní politika, spravedlnost a vnitřní věci. Evropskému parlamentu se tímto rozšířily pravomoci. Evropská komise měla za úkol informovat a zapojovat Parlament do veškeré své činnosti ohledně azylového práva. Parlament měl tedy pravomoc vyzvat Komisi k předložení jakéhokoliv legislativního návrhu. Dále Parlament také jmenuje evropského veřejného ochránce práv.

4.1.2. Amsterdamská smlouva

Prvotním impulzem byla jednání, která byla vedena mezivládním výborem v Turíně s cílem revidovat SEU. Výsledkem byla právě smlouva, která byla podepsána na zasedání Rady ministrů zahraničí, a to 2. října 1997 v Amsterdamu. Platnou se stala dne 1. května 1999. Tato revize rozšířila práva občanů členských zemí. Úkoly EU byly přeneseny do I. pilíře a Unie získala mnohem více pravomocí. Pro azylovou politiku je přijetí této smlouvy velkým zlomem. Bylo potřeba upravit spravedlivé rozdělování migračních proudů. Do této doby bylo mnoho politických dokumentů, které nebyly právně závazné, také neexistovala efektivní kontrola, avšak tato smlouva to změnila. Během první fáze vznikala velmi důležitá nařízení a směrnice (viz. prameny sekundárního práva EU). Smlouva je základem pro vytvoření jednotného evropského azylového systému. Na základě Amsterdamské smlouvy byla v souladu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků a jeho protokolem, přijata následující opatření²⁴ :

- 1. Byla stanovena kritéria a mechanismy k určení příslušnosti členského státu k jednotlivým žádostem o azyl, podanými příslušníky třetích zemí.
- 2. Byla stanovena tzv. minimální pravidla pro přijetí žádosti o azyl v členských státech EU.
- 3. Byla stanovena pravidla pro udělení, či odejmutí statusu uprchlíka a také stanovena pravidla pro uznání statusu uprchlíka příslušníkům třetích zemí.

²³ Smlouva o Evropské unii (Maastrichtská smlouva) – Dostupná online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/11TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

²⁴ BALGA, J.; *Azylové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 59

Migrační politika EU se měla konat ve dvou etapách. Přestože se jednalo o velké zlepšení v oblasti této problematiky, i nadále zůstalo mnoho stinných míst.

4.1.3. Lisabonská smlouva

Lisabonská smlouva je dalším dokumentem, který reviduje Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (později přejmenována na Smlouvu o fungování Evropské unie – SFEU). Byla podepsána dne 13. prosince 2007 v Lisabonu. V platnost vešla dne 1. prosince 2009. Česká republika ji ratifikovala až 3. listopadu 2009 a byla tak poslední zemí, která tak učinila. Je nutné zde zdůraznit, že poté, co smlouvu schválila Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR a následně Senát, byla odmítnuta tehdeším prezidentem Václavem Klausem, který ji nepodepsal. Jednalo se tedy o komplikovaný ratifikační proces, kvůli kterému vešla v platnost právě až dva roky poté. Mezi největší změny, které se týkají azylové a migrační problematiky, patří "vznik" Evropské azylové politiky, který bude podrobněji probrán později. Jednou z důležitých revizí je zrušení pilířové struktury EU. Podle Lisabonské smlouvy Evropská unie vytváří prostor svobody, bezpečnosti a práva. Smlouva dále upravuje cíle migrační politiky EU, jako jsou: účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech, prevence a boj s nelegální migrací a bojem proti obchodování s lidmi. Rada a EP přijímají opatření, která směřují k naplnění těchto cílů ²⁵ Velice důležité je zde zakotvení povinnosti solidarity v oblasti Unie, a to v problematice migrace, azylového práva a spravedlivého rozdělení migračních toků z důvodu rozdílných finančních úrovní a možností jednotlivých států.

²⁵ *Lisabonská smlouva* - Oficiální webové stránky Ministerstva vnitra České republiky – Dostupný online: <https://www.mvcr.cz/clanek/agenda-eu-na-mv-lisabonska-smlouva.aspx> [citováno dne 2.1. 2022]

4.2. Sekundární právo Evropské unie

Sekundární právo je v problematice azylové a migrační naprosto stěžejní. Hlavními prameny jsou právě nařízení a směrnice. Jejich odlišnost spočívá především v jejich aplikaci. Nařízení jsou obecně závazným předpisem pro každý členský stát a jsou bezprostředně použitelná, není tedy potřeba prováděcího předpisu. Směrnice je právní akt, který stanovuje určitý cíl. Je na jednotlivých členských státech, jak toho cíle dosáhnou. Může se i stát, že daný stát má již ve svém právním řádu instrumenty, které danou problematiku upravují a sledují stejný cíl. Častěji se však stává, že je potřeba změnit právní předpisy členských států, aby mohla být směrnice implementována. Je tedy jasné, že stát, který danou směrnici neimplementoval, nemůže se dovolávat jejího obsahu vůči fyzickým, či právnickým osobám. V následující části práce popíšu jen pár důležitých nařízení a směrnic.

4.2.1. Důležitá nařízení

Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (Dublin II.) – Tímto nařízením nahrazuje Dublinskou úmluvu z r. 1990, která stanovila kritéria týkající se země příslušné k vyřizování žádosti o azyl. Toto nařízení je uplatňováno všemi státy EU, Norskem, Islandem, Švýcarskem a Lichtenštejnskem. Tímto nařízením se řeší problém preposílání žadatelů o azyl z jednoho státu do druhého. Bylo potřeba stanovit příslušný stát, který o dané žádosti o azyl rozhodne. Zamezí se tím i zneužívání systému, který by mohl být přehlacen tím, že žadatel o azyl podá žádost ve více zemích. Tímto nařízením se tedy stanoví pouze jediný stát, který bude příslušný. Tato příslušnost je určena příslušnými kritérii. Kritéria jsou upravena v kapitole III. a jejich použití záleží na přesném pořadí, které je uvedené právě v této kapitole. V kapitole III. - Hierarchie kritérií čl. 5 stojí, že příslušnost členského státu se určí na základě toho, ve kterém státě byla žádost o azyl podána poprvé. Čl. 6 je upravena tzv. zásada celistvosti rodiny. Podle tohoto článku, pokud nastane situace, kdy o azyl žádá nezletilá osoba bez doprovodu, bude příslušný ten stát, ve kterém se legálně zdržuje jeho rodina a pokud je to v jeho nejlepším zájmu. Pokud žádný takový rodinný příslušník není, bude příslušný stát, ve kterém nezletilá osoba podala žádost o azyl. Dle čl. 14 žádosti o azyl podané současně, nebo brzy po sobě několika rodinnými příslušníky, můžou být rozhodovány společně. Článek 9 upravuje vydávání povolení a víz. Pokud má žadatel o azyl platné povolení k pobytu, je v této žádosti příslušný ten stát, který toto povolení vydal. Stejně je to i v případě, pokud stát vydal

vízum. Pokud je žadatel držitelem několika povolení nebo víz, je členským státem příslušným k žádosti o azyl ten členský stát, který vydal dokument, jehož doba platnosti skončí jako poslední. Článek 10 stanoví, že pokud se na základě důkazu nebo nepřímých důkazů zjistí, že žadatel o azyl neoprávněně překročil hranici do členského státu po zemi, po moři nebo vzduchem poté, co přišel ze třetí země, je za posouzení žádosti o azyl odpovědný členský stát, do kterého takto vstoupil. Tato odpovědnost zaniká 12 měsíců ode dne, kdy došlo k neoprávněnému překročení hranice. V neposlední řadě je tu článek 13, který stanoví, že pokud na základě předešlých kritérií není příslušný žádný stát, bude příslušný ten stát, ve kterém je podaná žádost o azyl. Toto jsou jedny z nejdůležitějších ustanovení tohoto nařízení, nikoliv přesný výčet všech. Nařízení také upravuje, že příslušný členský stát musí žadatele o azyl převzít a vyřídit jeho žádost. Je také možné, že nastane situace, kdy se příslušný členský stát domnívá, že k posouzení žádosti je příslušný jiný členský stát, může stát tedy požádat, zda by si tuto žádost převzal. Pokud s tím onen stát souhlasí, převezme žádost a informuje o tom žadatele.²⁶

Dalším důležitým nařízením je **Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země, nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.** Systému EURODAC se jakožto důležitému doplňku dublinského systému budu blíže věnovat v následujících kapitolách.

Posledním nařízením, které zde zmíním, je **Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.**²⁷

²⁶ Nařízení Rady č. 343/2003 – Dostupné online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003R0343>

²⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013

4.2.2. Důležité směrnice

První důležitou směrnicí je **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany**. Tato směrnice ruší Směrnici Rady 2005/85/EU ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Touto úpravou je stanoveno společné řízení pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. Ať už se jedná o postavení uprchlíka, poskytovanou ochranu, ale i ochranu poskytovanou osobám, které nejsou považovány za uprchlíky, kde jsou důvodné obavy, že jim v zemi původu hrozí nebezpečí. Cílem této směrnice je, aby řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo mnohem rychlejší, efektivnější, spravedlivější pro žadatele a také, aby byly dodržovány celounijní normy pro přiznání, či odejmutí statusu uprchlíka. Tato směrnice pokrývá všechny žádosti o mezinárodní ochranu, které byly podány v členských státech EU – s výjimkou Irska, Spojeného království²⁸ a Dánska). Stěžejním bodem je zde stanovení pravidel pro zažádání o mezinárodní ochranu. Vše má být díky tomu rychlejší a efektivnější. Je vyzdvihována nutnost stanovení konkrétních opatření, která pomohou žadatelům. Směrnice stanoví, že počáteční vyřízení žádosti (mimo opravné prostředky) nesmí přesáhnout 6 měsíců. Směrnice dále upravuje různá školení pro činitele, kteří budou žádosti vyřizovat. Žadatelé navíc obdrží procesní záruky.

Mezi základní záruky patří:

- Individuální, spravedlivé a nestranné rozhodování o podaných žádostech.
- S žadatelem je komunikováno (informace ohledně svých práv a jiných důležitých skutečnostech) v jazyce, ve kterém se dorozumí.
- Žadatelé mají právo na právního zástupce.
- Žadatelé mají právo na to se bránit proti rozhodnutí prostřednictvím opravného prostředku. V tomto řízení mají nárok na bezplatnou právní pomoc.

²⁸ Spojené království se od 1. února 2020 stalo tzv. třetí zemí – vystoupilo z EU

- Před vydáním rozhodnutí mají žadatelé nárok na osobní pohovor. Tento pohovor by měl pomoci orgánům s doplněním informací o žadateli, který má možnost vysvětlit své důvody pro danou žádost. Zároveň je třeba brát v úvahu důvěrnost těchto informací.
- Žadatelé se zvláštními potřebami, např. z důvodu svého věku, sexuální orientace, zdravotního postižení, mají nárok na náležitou podporu, dostatek času a samozřejmě také na pomoc s celým procesem. Totéž platí pro děti bez doprovodu. Vždy se musí dbát o nejlepší zájem dítěte ²⁹

Další směrnicí je **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu**. Tato směrnice ruší Směrnici Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Tato úprava má zlepšit a zharmonizovat podmínky přijímání. Vytváří pravidla Evropské unie (EU) pro životní podmínky žadatelů o azyl – podmínky přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu. Žadatelé by totiž neměli přecházet z jednoho státu do druhého z důvodu odlišných životních podmínek. Žadatelé se mohou volně pohybovat po území hostitelského členského státu, avšak pouze na území, které jim hostitelský stát vymezí. Dále by neměli být zajištěni kvůli tomu, že žádají o mezinárodní ochranu. Pokud bude žadatel zajištěn, tak pouze na co nejkratší dobu. Dále má nárok na bezplatnou právní pomoc, ačkoli mohou být dány podmínky, že bezplatná právní pomoc bude poskytnuta pouze žadatelům, kteří nemají dostatečné finanční prostředky. Cílem této směrnice je zajistit důstojnou životní úroveň žadatelů o azyl a dodržování základních lidských práv.

Směrnice usiluje o harmonizaci následujících životních podmínek pro žadatele³⁰ :

- Přístup k ubytování
- Základní oblečení a zajištění potravin
- Žadatelé mají nárok na peněžité dávky
- Nárok na lékařskou a psychologickou péči

²⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU – Dostupné online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32013L0032>

³⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU – Dostupné online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32013L0033>

- Mezi další záruky patří přístup k zaměstnání, a to do 9 měsíců ode dne podání žádosti o mezinárodní ochranu a přístup ke vzdělání dětem do 18 let
- Zranitelným osobám musí být poskytnuto individuální posouzení, neboť mají jiné potřeby. Jedná se o osoby zdravotně postižené, děti, nebo oběti zneužívání. Ještě intenzivnější pravidla platí pro děti, děti bez doprovodu a oběti mučení a jiného násilí.

Poslední směrnicí, kterou zde nastíním, je **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci ze 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.** Tato směrnice nahrazuje Směrnicí Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci z 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. Cílem této úpravy je stanovení minimálních norem pro určení občanů zemí mimo EU, nebo osob bez státní příslušnosti, kteří skutečně potřebují mezinárodní ochranu v EU buď jako uprchlíci, nebo jako příjemci doplňkové ochrany. Tyto společné normy jsou důležité z hlediska určení podmínek pro získání postavení uprchlíka, nebo osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu.

Členské státy EU mají povinnost aktivně spolupracovat s žadatelem. Dále směrnice stanoví, že členské státy EU by měly využívat informace, které jsou aktuální, z příslušných zdrojů – jako je Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu. Směrnice také upřesňuje důvody pro přiznání mezinárodní ochrany. Hlavním důvodem je hrozba vážné újmy, které by byl žadatel vystaven, pokud by se navrátil do země svého původu (mimo EU).

Tato hrozba vážné újmy zahrnuje³¹:

- Uložení, či vykonání trestu smrti
- Mučení, či jiné nelidské a ponižující zacházení, nebo trest
- Vážné a individuální ohrožení života během ozbrojeného konflikt

³¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU – Dostupná online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32011L0095>

Dále směrnice upravuje podmínky pro získání postavení uprchlíka. Jsou vyjasněna jednání, která jsou považována za pronásledování, a to ve smyslu Ženevské úmluvy. Jsou zde upraveny jednotlivé důvody pro pronásledování, jako např. z důvodu rasy, náboženství, politických názorů aj. Zároveň je také důležité zjistit, zda v zemi původu opravdu není uprchlík chráněn před tímto pronásledováním. Pokud opravdu není ve své domovině před tímto pronásledováním chráněn, jedná se o důvod pro přiznání statusu uprchlíka. Úprava dále uvádí okolnosti, za kterých postavení uprchlíka, nebo doplňkové ochrany zaniká, či zaniká nárok na toto postavení. Stejně jako v předchozích směrnících mají žadatelé nárok na informace o právech a povinnostech v jazyce, ve kterém se dorozumí. Dále mají také přístup ke vzdělání (do 18 let) a k zaměstnání. Mají také stejný přístup k bydlení, stejně jako k integračním opatřením. Hostitelský stát dbá na ochranu celistvosti rodiny. Další oblastí, kterou směrnice upravuje, je ochrana před navrácením.

4.3. Společný evropský azylový systém (SEAS)

Společný evropský azylový systém vychází z myšlenky EU vybudovat jednotný prostor ochrany uprchlíků. Všechny členské státy musí dodržovat a uplatňovat Úmluvu o právním postavení uprchlíků, stejně tak i základní humanitární hodnoty. Cílem tohoto systému měla být plná unijní harmonizace azylové politiky. Vývoj tohoto systému lze rozdělit do 3 etap, které mají svá specifika a jednotlivé programy (dle Ministerstva vnitra České republiky se jedná pouze o 2 fáze)³².

1. etapou je období od 15. 10. 1999 – 30. 4. 2004³³. Začátek této etapy se váže na dvoudenní mimořádné **zasedání Rady v Tampere**. Tento systém měl obsahovat jasné metody, které určí, jaký stát bude příslušný k rozhodování o žádosti o azyl. Toto zasedání je hlavním základem SEAS. Na summitu byla definována 4 východiska:

- Bylo třeba partnerství se zemí původu
- Ustanovení SEAS
- Spravedlivé zacházení s příslušníky 3. zemí
- Nutnost řešit a řídit migrační toky, spravedlivé rozdělení

Tento systém měl z krátkodobého hlediska obsahovat minimální podmínky pro přijetí žádosti o azyl. Je možné tuto 1. fázi označit za tzv. Tamperskou pětiletku. Faktem je, že ne všechny cíle, které si toto zasedání v Tampere stanovilo, byly splněny. Zároveň je ale důležité říci, že se opravdu jednalo o zlepšení a zefektivnění azylové a migrační politiky v Evropské unii. Je nesporné, že prvopočátek SEAS je neblaze ovlivněn situací, která se stala dne 11. září 2001. V době, kdy se jednalo o solidaritě a pomoci uprchlíků, bylo velmi náročné se nezaměřit i na bezpečnosti stránku věci. Není pochyb, že tyto události neblaze zasáhly v neprospěch mnoha žadatelů o azyl, a to i v EU. Bylo a je třeba nalézt kompromis mezi ochranou základních lidských

³² *Společný evropský azylový systém* – Oficiální webové stránky Ministerstva vnitra České republiky. Dostupné online: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/spolecny-evropsky-azylovy-system.aspx> [citováno dne 4.1. 2022]

³³ BALGA, J.; *Azylové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 54

práv a svobod žadatele a ochranou vlastních občanů. Tato miska vah je dle mého názoru jedna z nejhůře posouditelných a komplikovaných otázek azylové problematiky.

2. etapa trvala od 1. 5. 2004 – 30. 11. 2009. Tato etapa započala **Haagským programem**. Společná politika azylového a migračního práva měla být založena především na solidaritě a spravedlivém rozdělení. Jednalo se o druhou střednědobou strategii pro azylovou politiku. Cílem tohoto programu bylo především stanovení jednotného postupu v azylové problematice. Tento dokument upravoval a konkretizoval cíle do podoby konkrétních opatření, přičemž časový plán pro jejich přijetí přinesl takzvaný Akční plán. Jde zejména o upravení definic Tampérského programu, aby lépe odpovídaly současným problémům. Velmi důležitým krokem bylo zřízení Evropského fondu pro uprchlíky. Dalším důležitým dokumentem v této etapě byla tzv. **Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému** ³⁴. Tento dokument zpracovala a předložila Komise a měl zdůraznit cíle této etapy. Bylo nezbytné přijmou komplexní přístup, který by zlepšil podmínky předkládání a uplatňování nároků žadateli o mezinárodní ochranu. Dále bylo potřeba navýšit kapacitu aparátu, který má azylovou politiku na starost. S tímto souvisí také poskytnutí vhodných nástrojů, které by umožnily efektivní průběh azylového řízení, potažmo řízení o udělení mezinárodní ochrany. Byly nastíněny nejzásadnější problémy související s azylovou politikou a jejich možné řešení. Na tento dokument navazuje **Plán politiky v oblasti azylu – Integrovaný přístup k ochraně v rámci celé Evropské unie**. Cílem tohoto dokumentu bylo stanovení úloh na následující roky a též byla stanovena opatření, na základě kterých se splní dané úlohy. Pozornost se ke konci této etapy měla soustředit na doplňkovou ochranu a další jiné druhy ochrany.

Ráda bych shrnula hlavní cíle společného evropského azylového systému v této etapě. Jednalo se především o ustanovení jednotného společného azylového řízení, lepší přístup k ochraně, posílení spolupráce mezi členskými státy, určení zodpovědnosti a zaměření se na solidaritu a spravedlnost. Samozřejmá byla také synchronizace azylové politiky s politikami jinými, které na ni mají vliv.

³⁴ BALGA, J.; *Azylové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 56-57

Byly vyjmenovány jednotlivé zásady, kterými by se měla činnost EU řídit³⁵ :

- Důležitá byla zásada solidarity (v rámci EU ale i mimo ni)
- Zásada uchování tradic a hodnot v humanitární oblasti
- Ochrana a dodržování základních práv a svobod
- Zásada stejných podmínek a stejného zacházení
- Zefektivnění SEAS pomocí norem, standardů a jiných mechanismů a nástrojů

Poslední fází je dobudování SEAS na základě **Lisabonské smlouvy, Stockholmského programu + jeho Akčního plánu**. Tato fáze stanoví priority Evropské Unie v oblasti práva, svobody a bezpečnosti v období 2010-2014. Navazuje na výsledky programu z Tampere a Haagského programu, jehož cílem je reagovat na budoucí výzvy a dále posilovat prostor práva, svobody a bezpečnosti. Opatření v rámci programu by se měla zaměřovat na zájmy a potřeby občanů. Dokumentem, který by měl navazovat na Stockholmský program je tzv. Post-stockholmský program. Hlavním cílem tohoto dokumentu je důsledné uplatňování předpisů SEAS a také jejich implementace.

³⁵ BALGA, J.; *Azylové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 57-58

4.4. Dublinský systém

Tento systém upravuje mechanismus členských států (ale i Norska, Islandu, Švýcarska a Lichtenštejska), stanoví se jím, jaký stát je příslušný k projednávání žádosti o mezinárodní ochranu. Tento systém se snaží eliminovat případy, kdy je řízení o žádosti vedeno v několika členských státech současně, či postupně. Jedná se o tzv. "asylum shopping". Dalším nežádoucím jevem je stav, kdy o dané žádosti nechce rozhodovat ani jeden členský stát, neboť se nikdo necítí být příslušný k vyřízení žádosti. Stanoví se tedy pouze jeden jediný členský stát, který o žádosti bude rozhodovat, a to v zásadě ten, do kterého žadatel, jako do prvního, vstoupí³⁶. Poprvé, kdy se začala řešit problematika příslušnosti státu, který má rozhodovat o žádosti o mezinárodní ochranu, byla **Schengenská prováděcí úmluva**, která byla podepsána dne 19. června 1990. Příslušnost byla řešena v kapitole 7 hlavy II. Tento dokument byl nahrazen tentýž rok **Dublinskou úmluvou** – celým názvem Úmluva o posouzení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství. V současné době je právním základem **Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013**, které již bylo výše rozebráno.

V současné době je tento systém velmi kritizován a v roce 2016 byl připraven návrh, který měl reflektovat současnou problematiku. Jedná o tzv. Dublin IV. Návrh doposud nebyl legislativně schválen, neboť členské státy nedošly k potřebnému konsenzu. Nejvíce řešenou problematikou je skutečnost, že nyní je systém nastaven tak, že příslušným státem, který bude rozhodovat o žádosti, bude zpravidla první stát, na jehož území dotyčný vstoupí. Samozřejmě to neplatí pokaždé. Mnohdy žadatelé putují do státu, kde mají rodinného příslušníka, který o mezinárodní ochranu žádá, nebo ji již získal. Z logiky věci vyplývá, že by měly být k rozhodování o mezinárodní ochraně příslušné ty státy, které leží na "hranici" EU. Není nijak spravedlivé, aby tyto státy byly nuceny vyřizovat veškeré žádosti. Mnohdy se navíc jedná o státy, které na tom nejsou ekonomicky nejlépe. Praxí tedy je, že se tyto státy úplně neřídí unijním právem a žadatele o mezinárodní ochranu posílají dál do jiných států.³⁷ Dalším nepoměrem jsou samozřejmě státy, které jsou na tom ekonomicky velice dobře. Není tajemstvím, že cílovým státem se stávají státy, jako např. skandinávské země, Německo aj.

³⁶ *Dublinský systém* – Oficiální webové stránky Ministerstva vnitra České republiky. Dostupné online: <https://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx> [citováno dne 5.1. 2022]

³⁷ *Návrh reformy dublinského systému: co vše se změní?* Autorem článku ze dne 17.4.2016 je Jan Kovář. Ústav mezinárodních vztahů Praha. Článek dostupný online: <https://www.iir.cz/navrh-reformy-dublinskeho-systemu-co-vse-se-ma-zmenit> [citováno dne 5.1. 2022]

Komise v návrhu upravila 2 varianty:

1. varianta počítá s tím, že dublinský systém bude doplněn o mechanismus, který by byl aktivován v případě, že by některý z členských států byl pod velkým tlakem z důvodu velkého počtu žádostí. Za takovéto situace by byly přijaty tzv. kvóty – stanovený počet či poměr žadatelů. Systém první země vstupu by tedy zůstal zachován.

2. variantou by bylo založení úplně nového systému. V této variantě by rovnou docházelo k redistribuci žadatelů mezi jednotlivé členské státy (mimo žadatelů s rodinnými příslušníky, viz výše). Tato druhá varianta je logicky výhodnější pro státy, které jsou státy prvního vstupu a naopak nevýhodná je pro státy, které nebyly státem prvního vstupu a často ani cílovým státem – z důvodu nepřilíš lákavé ekonomické situace.

4.5. Systém EURODAC

EURODAC je elektronický systém pro porovnávání otisků prstů žadatelů o azyl (a některých kategoriích ilegálních přistěhovalců). Tento systém je zásadní v tom, že jednotlivé státy si mohou zjišťovat informace o žadatelích a dalších osobách, které ilegálně přešly hranice. Díky otiskům prstů je mohou identifikovat. Jednotlivé informace se již nepředávají mezi jednotlivými státy, ale jedná se centralizovaný systém. Tento systém je od roku 2003 průběžně aktualizován. Právním základem pro zřízení tohoto systému je Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu, podané státním příslušníkem ze třetí země, nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac, pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Cílem tohoto nařízení je usnadnit členským státům EU určení odpovědnosti za posouzení žádosti o azyl, docílí se tím, že státy mají možnost porovnat jednotlivé otisky prstů těchto žadatelů a díky tomu si o nich mohou zjistit potřebné informace. Systém je prvním svého druhu v EU a je používán od 15. ledna 2003. Kromě členských států EU je používán i na Islandu a v Norsku. Tyto dva státy totiž podepsaly spolu s EU Protokol mezi EU, Islandem a Norskem, podepsaný v roce 2020, který rozšiřuje použití nařízení (EU) č. 603/2013 na Norsko a Island. Stanoví podmínky, za kterých mají orgány určené pro vymáhání práva přístup k těmto informacím, za účelem vyšetřování, či prevence.

Základní povinnosti a klíčové body stanoveny tímto nařízením jsou následující ³⁸ :

- Povinnost členských států EU odebírat otisky prstů všem žadatelům o mezinárodní ochranu a také všem osobám, které nelegálně překročí hranici státu
- Povinnost vést evidenci otisků prstů a podaných žádostí. Každý stát má možnost se podívat, zdali osoba, která na území státu přetrvává nelegálně, již nežádala o mezinárodní

³⁸ Nařízení č. 603/2013 – Dostupné online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:32013R0603>

ochranu ve státě jiném, nebo již předtím nebyla zadržena v jiném státě v souvislosti s nelegálním překročením hranic

- Povinnost smazat otisky prstů žadatele ze systému v případě získání občanství v některém členském státě EU
- Všechny údaje ke konkrétní osobě musí být do systému poslány v elektronické podobě
- Údaje z tohoto systému nesmí být poskytnuty třetím zemím (s výjimkou Islandu a Norska)

5. Azylové právo v České republice a jeho právní úprava

Jedním ze základních dokumentů azylového práva v České republice je **Listina základních práv a svobod** (ústavní zákon č.2/1993 Sb.). Konkrétně se jedná o hlavu 6. článek 43. Toto ustanovení zní následovně: *"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."* Listina základních práv a svobod upravuje pouze azyl, kdežto úprava doplňkové ochrany je obsažena v jiných zákonech. Dle LZPS je azyl poskytnut z důvodů nemožnosti uplatnit svá politická práva a svobody. Tento dokument je ústavněprávním základem azylového práva.

Dále tu jsou jednotlivé zákony, které se týkají azylového práva. Prvním z nich je **zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu)**. Dokument byl přijat dne 11. listopadu 1999. Platným se stal dne 23. prosince 1999 a účinnosti nabyl dne 1. ledna 2000. Tento zákon je stěžejním dokumentem pro řízení o udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu. Jeho předchůdcem je zákon č. 498/1999 Sb., o uprchlících. Zákon o azylu zcela respektuje mezinárodní závazky – především Ženevskou úmluvu a také pravidla EU. Dokument obsahuje jak hmotněprávní normy, tak i normy procesně-právní. Pro řízení o udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu platí podpůrně správní řád. Zákon byl již mnohokrát novelizován, neboť je nutné reflektovat současnou situaci a problémy. Dokument je rozčleněn na 12 hlav. Struktura je uvedena v hlavě I. § 1³⁹:

Zákon upravuje:

- Podmínky vstupu a pobytu cizince, který žádá v České republice o mezinárodní ochranu a pobyt azylanta, nebo osoby požívající doplňkové ochrany v České republice
- Řízení o udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu, či doplňkové ochrany a další jiná řízení, která s tím souvisí.

³⁹ Zákon č. 325/1999 Sb., zákon o azylu – Dostupný online:
<https://www.aspi.cz/products/lawText/1/48224/1/2/zakon-c-325-1999-sb-o-azylu>

- Práva a povinnosti žadatelů, azylantů, nebo osob požívajících doplňkové ochrany (+ i cizinci, o kterých to zákon stanoví)
- Působnost Ministerstva vnitra a Policie České republiky v této problematice
- Státní integrační program
- Azylová zařízení

Dalším důležitým předpisem v této oblasti je **Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád a zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním**. Dokumenty stanoví postupy při řízení o udělení mezinárodní ochrany. Soudní řád správní se použije na soudní přezkum rozhodnutí vydaného Ministerstvem vnitra a na řízení o kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu.

Dalšími předpisy, který se týkají mezinárodní ochrany, azylové a migrační politiky jsou:

- **Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky**, ve znění pozdějších předpisů
- **Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců**, ve znění pozdějších předpisů
- **Úmluva o právním postavení uprchlíků**
- **Úmluva o právech dítěte**
- **Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod**

A další podzákoné předpisy:

- **Vyhláška č. 376/2005 Sb.**, kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém zařízení, výše kapesného a termíny jeho výplaty
- **Vyhláška č. 415/2006 Sb.**, kterou se stanoví technické podmínky a postup při pořizování a dalším zpracovávání biometrických údajů obsažených v nosiči dat cestovního dokladu
- **Vyhláška č. 446/2005 Sb.**, která stanoví okruh cizinců, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území České republiky pouze na základě uděleného letištního víza, ve znění pozdějších předpisů

6. Řízení o udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu v České republice

Jedná se o specifický druh správního řízení. Zjednodušeně se nazývá azylové řízení. V této části práce bych se již ráda přímo zaměřila na mezinárodní ochranu ve formě azylu, řízení o udělení, ale i řízení o odejmutí azylu. Toto řízení je v prvním stupni vedeno Ministerstvem vnitra České republiky – konkrétně Odborem azylové a migrační politiky. V následující části práce popíšu toto řízení podrobněji. Řízení je, jak již bylo řečeno, upraveno převážně zákonem č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen ZoA) a subsidiárně také zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád)⁴⁰.

6.1. Žádost o udělení azylu

Prvotním právním aktem je prohlášení o azylu, které je upraveno v § 3 ZoA. Tímto prohlášením o azylu se rozumí projev vůle cizince, ze kterého je patrné, že chce mít v České republice status azylanta a být tak ochráněn před pronásledováním, nebo hrozící vážnou újmou. Projevuje vůli, že chce být tak chráněn v České republice, nikoliv ve své domovině, neboť tam je chráněn minimálně, nebo vůbec. Tento projev je možný písemně, či ústně do protokolu, ne však konkludentně. Podáním žádosti se cizinec stává účastníkem řízení. V případě žádosti podané rodičem za nezletilé dítě se nevyžaduje souhlas i druhého rodiče.

Dle § 3a ZOA je cizinec oprávněn podat žádost těmito způsoby:

- Policii ČR, a to buď na hraničním přechodu (pokud se nejedná o předání cizince na základě mezinárodní smlouvy či předpisů EU), v přijímacím středisku⁴¹, na odboru cizinecké policie krajského ředitelství policie, v zařízení pro zajištění cizinců
- Ministerstvu (je-li hospitalizován, pokud vykonává zabezpečovací detenci, ochranné léčení, vazbu nebo trest odnětí svobody aj. vyjmenované důvody)

⁴⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Dostupný online: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500>

⁴¹ Dle Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky jsou to tato přijímací střediska – PřS: Přijímací středisko Praha-Ruzyně, které se nachází v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Václava Havla Praha a přijímací středisko Zastávka, které se nachází v Brně. Informace o Správě uprchlických zařízení Ministerstva vnitra jsou dostupné online na oficiálních webových stránkách: <http://www.suz.cz/>

Vzor žádosti o udělení mezinárodní ochrany je přílohou č. 1 ZoA. Jedná se o formulář, kde jsou žadateli pokládány jednoduché otázky, např. : jméno a příjmení, datum a místo narození, statní příslušnost, pohlaví, příslušnost k etniku, či národnost, údaje o rodičích, rodinný stav a počet nezaopatřených dětí (včetně jejich věku), existence/neexistence příbuzenstva v České republice, osobní doklady, nejvyšší dosažené vzdělání (včetně jeho dokladu), důvody opuštění své vlasti, pobyt po odchodu z vlasti v jiném členském státě EU, zdravotní stav a jiné další otázky.

V případě, kdy cizinec podá žádost o azyl ministerstvo, bude ministerstvem provedena registrace této žádosti do 3 pracovních dnů. Lhůta je započata podáním žádosti. Pokud je žádost podána policii, je žádost zaregistrována ministerstvem do 6 pracovních dnů. Lhůta počíná stejně. Registrací žádosti o udělení mezinárodní ochrany je vložení žádosti do evidence ministerstva.

Žadatel o udělení mezinárodní ochrany má povinnost se do 24 hodin od podání žádosti o azyl na policii (pokud byl propuštěn z hospitalizace, propuštěn z výkonu zabezpečovací detence, propuštěn z vazby či trestu odnětí svobody, či jiné další důvody vyjmenované v §3a písm. b. ZoA) dostavit do příjímacího střediska určeného ministerstvem. Může nastat situace, kdy se žadatel o azyl na základě překážek nezávislých na jeho vůli nemůže dostavit do tohoto zařízení. Je nutné tuto překážku neprodleně oznámit policii, nebo ministerstvu a lhůta 24 hodin neběží. Lhůta opět platí až od chvíle odpadnutí této překážky. Dále ZoA upravuje oprávnění žadatele o azyl setrvat na území České republiky s výjimkou situace, kdy žadatel podal žádost opakovaně. Oprávnění setrvat na území České republiky neznamená to samé, co nárok na povolení k pobytu. Nárok na povolení pobytu upravuje zákon č. 326/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců. Oprávnění žadatele setrvat na území také nezakládá právo se volně pohybovat na celém území České republiky. Ministerstvo může toto setrvání omezit pouze na část území, či na příjímací středisko (v případě, že mu není povolen vstup na území, ani na tranzitní prostor mezinárodního letiště).

Během pobytu v příjímacím středisku žadatel nemůže toto zařízení opustit. Pobyt v tomto středisku bývá zpravidla maximálně měsíc dlouhý. Ministerstvo se snaží o co nejrychlejší možné vyřízení. Cizinec musí na závěr potvrdit, že byl dostatečně poučen o svých právech a povinnostech, které se týkají jeho pobytu na území České republiky. Může se také stát, že žadatelova totožnost nebude zjištěna, použil padělaný doklad, nebo jsou důvodné obavy, že žadatel může představovat nebezpečí pro Českou republiku. V tomto případě může ministerstvo rozhodnout o tom, že žadatel musí setrvat v příjímacím středisku, a to až do vycestování, nejdéle však 120 dní. Je možné se proti tomuto rozhodnutí odvolat, a to ve lhůtě 7 dní od vydání rozhodnutí.

Jakmile žadatel splní povinné úkony v přijímacím středisku, je přesunut do pobytového střediska (může žít i mimo pobytové středisko, ale na své náklady). Jedná se o tyto úkony: provedení identifikačních úkonů, provedení lékařského vyšetření, které se zaměřuje na posouzení, zdali žadatel netrpí chorobou, která ohrožuje život či zdraví jeho, nebo život a zdraví jiných lidí, dále musí vyčkat na vydání průkazu žadatele o mezinárodní ochranu (ve formě azylu), pokud je mu nařízena karanténa, tak do ukončení karantény, nebo jiného opatření v souvislosti s ochranou veřejného zdraví. V pobytovém středisku žadatel zůstává do doby nabytí právní moci rozhodnutí o udělení či neudělení azylu. Velmi zajímavá je otázka totožnosti žadatele, potažmo jeho dokladu. Je jistě mnoho žadatelů o azyl, kteří mají svůj doklad totožnosti, ať už ve formě občanského průkazu, který jeho domovský stát vydává, ve formě cestovního dokladu, či jiné veřejné listiny, ze které je patrné, že se opravdu jedná o toho člověka. Bohužel ale není výjimkou, že mnoho žadatelů má doklad totožnosti falšovaný, nebo ho nemá vůbec. Ze své země mnohdy odcházejí za dramatických podmínek pouze s tím nejnnutnějším a ve velkém spěchu. Z toho důvodu to ministerstvo, potažmo policie často řeší pouze čestným prohlášením o státní příslušnosti a to dle § 23b ZoA.

Nepřípustná žádost o udělení mezinárodní ochrany je upravena v § 10a ZoA⁴². Pokud je žádost nepřípustná, již se dále neposuzuje, zdali žadatel splňuje či nesplňuje podmínky pro udělení mezinárodní ochrany. Nepřípustná je taková žádost, která:

- Je podána občanem EU, který nesplňuje podmínky stanovené právem EU.
- Žádost, která je podána v ČR, ale příslušný k posouzení této žádosti je jiný stát EU.
- Pokud již byla udělena mezinárodní ochrana jiným státem EU.
- Pokud mohl nalézt účinnou ochranu již v první zemi azylu.
- Pokud byla podána opakovaná žádost, a to z důvodu, že předešlá žádost byla vyhodnocena jako nepřípustná.

⁴² CHMELÍČKOVÁ, N., VOTOČKOVÁ, V. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 38

- Pokud je žádost podána žadatelem, který dle ČR přichází pro Evropu z bezpečné třetí země a nedoloží důkaz o tom, že v jeho případě o bezpečnou zemi nejde a není chráněn.

6.2. Účastníci řízení o azyl

Kdo je účastníkem v azylovém řízení, je upraveno v § 20 ZoA⁴³. Jedná se o následující osoby:

- Žadatel o udělení mezinárodní ochrany
- Azylant
- Osoba, která požívá doplňkové ochrany
- Osoba, o které se vede řízení o předání do jiného státu
- Cizinec (pokud tak zákon stanoví)

Jen osoba způsobilá k právním úkonům za sebe může samostatně jednat. Způsobilosti k právním úkonům se nabývá dosažením 18. roku věku. Pokud je žadatel mladší 18 let, je mu přidělen opatrovník. Každý účastník má právo na právní pomoc. A to buď od osoby fyzické, či osoby právnické. Pokud je tato osoba, která poskytuje právnickou pomoc ve smluvním vztahu s Ministerstvem vnitra, má nárok na úhradu nákladů spojených s poskytnutím právní pomoci. V případě zastupování jinou osobou je třeba vyhotovit plnou moc k zastupování. Pokud žádá účastník právní pomoc od osoby, která v tomto smluvním vztahu s ministerstvem není, má na to právo, ale náklady spojené s řízením ponese on. Účastník má také právo být během řízení ve styku s Úřadem vysokého komisaře OSN (UNHCR) a jinými organizacemi s podobným posláním. Účastník má dále právo na to, aby celé řízení probíhalo v jeho mateřském jazyce, nebo v jazyce, ve kterém se dorozumí. Veškeré písemnosti, které je účastník povinen předložit během řízení, musí být v originálním znění a současně i přeložené do českého jazyka. Může se ale stát, že tento český překlad nebude ministerstvem vyžadován. Pokud ministerstvo předvolá nebo vyzve účastníka

⁴³ CHMELÍČKOVÁ, N., VOTOČKOVÁ, V. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 76-77

k úkonům, které jsou pro řízení nezbytné, musí účastníkovi zajistit bezplatnou službu tlumočnicka. Opět může zvolit tlumočnicka dle své volby, ale náklady spojené s touto službou ponese účastník.

Velmi důležité je zde zmínit nevládní neziskové organizace, které jsou pro účastníky naprosto nepostradatelné. Takovou nevládní neziskovou organizací je např. OPU-Organizace pro pomoc uprchlíkům. Jedná se o organizaci, která již od roku 1991 pomáhám uprchlíkům a cizincům v České republice. Bezplatně nabízí poradenství, která mají jak právní, tak sociální charakter.⁴⁴ Tato organizace je pro účastníky naprosto stěžejní. S její pomocí může účastník pochopit české prostředí a uplatnit svá práva. Organizace nabízí i psychologickou pomoc, která je pro mnoho žadatelů o azyl po jejich útrapách nezbytná.

6.3. Práva a povinnosti žadatele o azyl

Každý žadatel o azyl má svá práva a povinnosti. Práva a povinnosti jsou obsažena v hlavě VII ZoA. Je zde velice nutné zmínit, že každý stát má jistě právo rozhodovat o tom, koho pustí přes hranice, avšak má povinnost přijmout uprchlíky, či spíše povinnost nevracet tyto uprchlíky do zemí, z nichž uprchli. Stát, ve kterém uprchlík požádá o mezinárodní ochranu, také nesmí uprchlíka poslat do země, která by ho navrátila do jeho vlasti, nebo do země, která mu potřebnou ochranu nenabídne. Tento princip mi přijde naprosto stěžejní. Nyní zde rozeberu některá zásadní **práva**. Pokud je žadatel o mezinárodní ochranu přihlášen k pobytu v azylovém zařízení, je mu poskytnuto ubytování, strava, základní hygienické potřeby, kapesné a s ohledem na individuální potřeby žadatele i psychologické, sociální a jiné služby, které mohou předcházet konfliktům v tomto zařízení. Kapesné je upravené v § 42a ZoA⁴⁵. Výše kapesného je stanovena vyhláškou ministerstva. Stanoví se vždy na kalendářní den dle věku žadatele a také termíny výplat kapesného, které jsou zaslány na příjímací a pobytová střediska (ty je následně předají žadatelům). Pokud se stane, že se žadatel nedostaví k vyplacení kapesného, a to bez závažného důvodu, nárok na kapesné za toto výplatní období mu zaniká. Kapesné je vypláceno pouze po dobu pobytu v azylovém zařízení. Je zde možnost zvýšení kapesného, a to za předpokladu, že žadatel v azylovém zařízení vykonává činnost, která je přínosná pro chod azylového zařízení, zlepšuje adaptaci žadatelů a jejich soužití uvnitř tohoto zařízení. Tuto činnost lze vykonávat v maximálním rozsahu 12 hodin měsíčně a žadatel musí být starší 18 let. Toto zvýšené kapesné může být až dvojnásobné. Žadatel

⁴⁴ O OPU – Oficiální webové stránky Organizace pro pomoc uprchlíkům. Dostupné online: <https://www.opu.cz/cs/> [citováno dne 10.1. 2022]

⁴⁵ CHMELÍČKOVÁ, N., VOTOČKOVÁ, V. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s.121-122

se podílí na úhradě nákladů na stravu a ubytování v azylovém zařízení, ale to pouze v takovém rozsahu, ve kterém jeho finanční prostředky převyšují částku životního minima jeho a společně posuzovaných osob dle zákona č. 110/2006 Sb., zákona o životním a existenčním minimu. Pokud se v azylovém zařízení neposkytuje strava, žadatel obdrží finanční příspěvek ve výši životního minima. V tomto případě žadateli ale nenáleží kapesné. Na základě posouzení zdravotního stavu žadatele může odborný lékař doporučit dietní stravu. V tomto případě se finanční příspěvek zvýší. V případě, že žadatel o azyl nepřebývá v azylovém zařízení, ale mimo něj, veškeré náklady spojené s pobytem na území České republiky si hradí sám⁴⁶, s výjimkou zdravotních služeb. Pokud tento žadatel prokáže, že nemá dostatečné finanční prostředky, může mu být na jeho žádost udělen finanční příspěvek, a to v různých výších dle § 43 odst. 2. K řízení o poskytnutí finančního příspěvku je příslušné ministerstvo a je jím také vyplácen. Žadatel má právo být ubytován v azylovém zařízení spolu s manželem/manželkou, příbuzným v přímém pokolení, nebo s jinou osobou blízkou, přičemž musí být všichni žadateli o azyl. V případě porušení ubytovacího řádu může azylové zařízení žadatelům finanční příspěvek snížit. Musí se jednat o závažné porušení povinností, kterými se rozumí např. ohrožení zdraví a života osob, konzumace či přechovávání alkoholu, opakované porušení zákazu kouření, soustavné nedodržování základní hygieny, užívání a přechovávání návykových látek aj.

Jak již bylo zmíněno, dalším důležitým právem je právo jednat v mateřském jazyce či v jazyce, ve kterém se žadatel dorozumí. Je tu také již zmíněné právo na bezplatné zajištění tlumočnicka a právo na bezplatnou právní pomoc. Dále mají účastníci a jejich zástupci právo nahlížet do spisu, který se vede po celou dobu řízení. Žadatel má právo na to být zaměstnán, a to do 12 měsíců od podání žádosti. V neposlední řadě mají žadatelé nárok na styk s UNHCR a jinými nevládními neziskovými organizacemi.

Nyní bych se chtěla zaměřit na jednotlivé **povinnosti** žadatelů. Dle § 41 ZoA je žadatel povinen odevzdat svůj cestovní pas (pokud jej má) a odevzdává jej na dobu řízení. Žadatel, který pobývá na území České republiky na základě povolení k pobytu, ho odevzdávat nemusí, pouze ho předloží k poskytnutí potřebných údajů. V případě udělení azylu si ministerstvo cestovní doklad uschová. Odevzdá jej v případě odnětí, či zániku azylu. Dále je v ZoA upravena povinnost žadatele přiznat své finanční prostředky a během doby, kdy pobývá v azylovém zařízení, je povinen odevzdat všechny předměty, které by mohly ohrožovat život či zdraví osob, dále odevzdat alkohol a jiné návykové látky. Pokud je žadatel umístěn v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, je

⁴⁶ CHMELÍČKOVÁ, N., VOTOČKOVÁ, V. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 119

povinen odevzdat i elektronická komunikační zařízení. Pokud existuje podezření, že žadatel nepřiznal všechny finanční prostředky, či neodevzdal některé z věcí vyjmenovaných výše, je povinen strpět osobní prohlídku a také prohlídku svých věcí. Tato prohlídka je provedena policií, a to při příchodu žadatele do přijímacího střediska, nebo kdykoli během pobytu v azylovém zařízení, pokud jsou důvodné pochybnosti o tom, že u sebe nic neskrývá. Osobní prohlídka musí být vždy provedena osobou stejného pohlaví. Pokud policie při prohlídce nalezne cokoli, co může sloužit jako důkazní materiál v řízení, tento předmět zabaví. Již zde také byla zmíněna povinnost dodržovat ubytovací řád azylového zařízení. Především také povinnost dodržovat základní hygienu, plnit příkazy zaměstnanců azylového zařízení, šetřit vybavení zařízení a též majetek ostatních žadatelů, kteří jsou v tomto zařízení ubytováni také.

Žadatel je dále povinen strpět sejmutí daktyloskopických otisků prstů a pořízení obrazového záznamu s cílem zjistit, nebo ověřit jeho totožnost. Sejmutí daktyloskopických otisků prstů provádí policie a pořízení obrazového záznamu provádí ministerstvo.

Další důležitou, již zmíněnou povinností, je povinnost zůstat v přijímacím středisku do identifikace, zdravotní kontroly s cílem zjistit, zda žadatel nemá smrtelnou chorobu či chorobu, která závažně porušuje jeho zdraví, nebo zdraví jiných osob, dále do doby vydání průkazu žadatele a v neposlední řadě do ukončení karantény, případně jiného opatření (pokud nějaké je). Je důležité zmínit, že porušením této povinnosti není účast žadatele na nařízeném jednání před orgánem veřejné moci či nařízené zdravotní vyšetření. Po přemístění do pobytového střediska se žadatel může pohybovat i mimo toto zařízení, ale je povinen setrvat na území České republiky. Ministerstvo může v některých případech nařídit zajištění žadatele v přijímacím středisku, pokud je to nezbytné pro zjištění či ověření totožnosti žadatele v případě, že existuje důvodné podezření, že žadatel používá padělaný či pozměněný doklad totožnosti. Dále pokud existuje důvodné podezření, že žadatel může představovat nebezpečí pro Českou republiku (ať již pro stát jako takový či pro veřejný pořádek). Dalším případem, kdy je možné nařídit zajištění žadatele je situace, kdy žadatel bude převážen do jiného státu EU, který je přímo použitelný předpisem EU a existuje možnost, že se žadatel pokusí o útěk, neboť se to o již v minulosti pokusil, jiným způsobem nerespektoval pravomocné rozhodnutí o přemístění, nebo bylo zjevné z jeho chování, že se o něco nekalého pokusí. Toto nejsou všechny případy, ve kterých je možné nařídit zajištění, ale pouze výčet důležitých. Rozhodnutím o zajištění se současně stanoví i doba trvání. Tuto dobu lze prodloužit, a to nejdéle na 120 dní.

Dále ZoA obsahuje povinnost prokazování se průkazem žadatele. Žadatel jej musí nosit u sebe a v případě potřeby se tímto průkazem prokázat. Musí jej také chránit před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením, či jeho zneužitím. Pokud se tak stane, musí tyto okolnosti neprodleně nahlásit policii. Neplatný průkaz musí žadatel neprodleně odevzdat ministerstvu. Poslední povinností žadatele, kterou zde zmíním, je povinnost součinnosti s ministerstvem. Během řízení musí žadatel uvádět úplné a pravdivé informace, kterou jsou nezbytné pro zjištění stavu věci.

6.4. Důvody udělení azylu

Azyl se cizinci udělí, pokud se během řízení o udělení mezinárodní ochrany zjistí, že žadatel žádá o mezinárodní ochranu z následujících důvodů, které jsou upraveny v § 12 ZoA⁴⁷:

- Žadatel je pronásledován za uplatňování svých politických práv a svobod nebo
- Žadatel se důvodně obává, že bude pronásledován, a to z důvodu jeho rasy, náboženství, národnosti, pohlaví, jeho příslušnosti k určité sociální skupině, z důvodu jeho politického přesvědčení ve státě, kterého je občanem, nebo je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního občanství

Následně je v ZoA upraveno udělení **azylu za účelem sloučení rodiny**. Tato forma azylu je upravena směrnicí 2003/86/ES o právu na sloučení rodin. Českou právní úpravou, která azyl za sloučením rodiny upravuje, je již zmiňovaný ZoA. Podle této směrnice je rodinným příslušníkem pouze nejbližší rodina, kterou je – manžel/manželka a nezletilé děti. Směrnice dává možnost členským státům být benevolentnější, co se definice rodinného příslušníka týče.⁴⁸ V případě, že je jeden člen rodiny již azylantem, je možné udělit azyl i jeho rodinným příslušníkům s cílem sloučit tuto rodinu, a to i v případě, že by jinak rodinnému příslušníkovi nebyl udělen azyl na základě důvodů pro udělení azylu (§ 12 ZoA). Je nutné zde definovat pojem rodinný příslušník.

Jedná se o:

⁴⁷ CHMELÍČKOVÁ, N., VOTOČKOVÁ, V. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 49-51

⁴⁸ PÍTROVÁ, L. (ed.) a kol. *Aktuální právní aspekty migrace*, 1. vyd. Praha: Leges, 2016, s. 60-61

- Manžela či partnera azylanta
- Dítě azylanta, které je svobodné a je mladší 18 let
- Rodiče azylanta mladšího 18 let
- Svobodného sourozence azylanta, který je mladší 18 let
- Zletilou osobu, která odpovídá za nezletilou osobu

Aby tento druh azylu mohl být udělen, musí být manželství mezi azylantem a jeho manželkou uzavřeno již před udělením statusu azylantovi. Tento druh azylu také nebude udělen v případě, že azylant má polygamní manželství a jednomu manželovi/manželce již byl azyl na území České rodiny za účelem sloučení rodiny udělen a další manžel/manželka o tento azyl žádá.

Dalším druhem azylu, potažmo důvodem pro udělení azylu je humanitární azyl. Pokud nebude udělen azyl, neboť nejsou shledány důvody pro jeho udělení (důvody základní), je možné zvážit udělení azylu z důvodů humanitárních. Humanitární azyl může být udělen (ale nemusí!), pokud se vyskytnou důvody hodné zvláštního zřetele. Problematika udělování humanitárního azylu je poměrně komplikovaná, a to z hlediska možných interpretací.⁴⁹ Udělení (či neudělení) humanitárního azylu bylo řešeno mnoha judikáty. Jedním z nich je rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Azs 290/2004–49⁵⁰. Tento rozsudek řešil nutnost správního uvážení humanitárního azylu. Stěžovatel ve své kasační stížnosti namítal, že nebyly zváženy zjevné důvody pro udělení humanitárního azylu. V tomto případě měl stěžovatel přicestovat z Ukrajiny do České republiky společně se svojí přítelkyní a jejím dítětem, jehož biologickým otcem byl právě stěžovatel, avšak otcem zapsaným v rodném listě, byl manžel partnerky. Stěžovatel a jeho partnerka se obávali zlovůle jejího manžela vůči ní i jejímu dítěti. Proto společně z Ukrajiny odjeli, chtěli začít žít a pracovat v České republice. Krajský soud dle stěžovatele nesprávně rozhodl. Zamítl žalobu jako nedůvodnou, neboť podle soudu měl stěžovatel požádat o azyl již v Polsku. Polsko bylo totiž první zemí, ve které o azyl mohl požádat. Nejvyšší správní soud poukázal na rozhodnutí Nejvyššího

⁴⁹ ŠTURMA, P., HONOUSKOVÁ, V. (eds.) a kol.; *Teorie a praxe azylu a uprchlictví* – 2. doplněné vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze Právnická fakulta – Katedra mezinárodního práva, 2012, s. 89

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Azs 290/2004–49 ze dne 14.dubna 2005 – Dostupné online: <http://kraken.slv.cz/2Azs290/2004>

správního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. 2 Azs 8/2004 (nepublikováno), ve kterém uvedl: *"Smysl institutu humanitárního azylu lze spatřovat 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 patrně „nehumánní“ azyl neposkytnout. Zatímco tak v jiných právních předpisech reaguje zákonodárce na skutečnost, že není schopen předpokládat všechny situace, v nichž je určitý postup – zde poskytnutí azylu – vhodný či dokonce nutný, typicky demonstrativními výčty za účelem odstranění či alespoň zmírnění tvrdostí; v zákoně o azylu zvolil kombinaci dvou ustanovení obsahujících výčty taxativní a jednoho ustanovení umožňujícího pohledem humanitárních hledisek řešit situace nezahrnutelné pod předchozí dvě ustanovení. Správní orgán díky tomu může zareagovat nejen na varianty, jež byly předvídatelné v době přijímání zákona o azylu jako obvyklé důvody udělování humanitárního azylu - sem lze příkladmo zařadit například udělování humanitárního azylu osobám zvláště těžce postiženým či zvláště těžce nemocným; nebo osobám přicházejícím z oblastí postižených významnou humanitární katastrofou, ať už způsobenou lidskými či přírodními faktory - ale i na situace, jež předvídané či předvídatelné nebyly. Míra volnosti této jeho reakce je pak omezena pouze zákazem libovůle, jenž pro orgány veřejné moci vyplývá obecně z ústavně zakotvených náležitostí demokratického a právního státu."*⁵¹ Tato pasáž je jakousi definicí humanitárního azylu dle Nejvyššího správního soudu.

6.5. Důvody vylučující udělení azylu

V § 15 ZoA⁵² jsou upraveny důvody, které vylučují udělení azylu. Azyl nelze udělit, pokud je důvodné podezření, že žadatel o azyl, který žádost podal, se dopustil trestného činu proti míru, trestného činu proti lidskosti, či válečného trestného činu, nebo v případě, že se žadatel před vydáním rozhodnutí ministerstva dopustil vážného nepolitického zločinu či zvlášť krutého činu (a to i pokud byl tento čin údajně spáchán s politickým cílem mimo území), či se žadatel dopustil činu, který je v rozporu se zásadami a cíli OSN (Organizace spojených národů). To samé platí i pro případy, kdy žadatel tyto zmíněné činy podněcuje, nebo se jich účastní.

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Azs 290/2004–49 ze dne 14.dubna 2005 – Dostupné online: <http://kraken.slv.cz/2Azs290/2004>

⁵² CHMELÍČKOVÁ, N., VOTOČKOVÁ, V. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 63-64

Velmi zajímavým rozhodnutím, které se zabývá těmito důvody, je rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Azs 60/2007-119 ze dne 7. 9. 2010⁵³ Žalobci nebyl udělen azyl na základě zjištěných důvodů. Generální prokuratura Ukrajiny žádala vydat žalobce k trestnímu stíhání, neboť měl být součástí trestné činnosti obchodování s lidmi a měl, jakožto člen organizované mezinárodní zločinecké skupiny, prodat více než 12 žen do České republiky za účelem prostituce. Ačkoli žadatel žádal o azyl, bojoval proti politické scéně na Ukrajině a v rámci předvolební kampaně posílal z České republiky do obce Krivoj Rog propagační předměty, ministerstvo nezjistilo důvod pro udělení azylu, ba naopak, zjistilo důvody pro jeho neudělení. Nejvyšší správní soud pravil, že azyl nelze udělit, pokud existuje důvodné podezření, že žadatel představuje nebezpečí pro Českou republiku. Soud poukázal na to, že je možné přednostně použít tzv. exkluzivní klauzuli (důvody vylučující udělení azylu) před klauzulí inkluzivní (důvody pro udělení azylu). Ženevská úmluva, ani unijní právo této přednosti nebrání. Dále poukázal na to, že správní orgány během řízení o udělení mezinárodní ochrany shromáždily dostatek důkazů, na základě kterých bylo rozhodnuto v neprospěch žadatele. Bylo rozhodnuto, že pokud v budoucnu nastane situace, kdy bude naplněna exkluzivní klauzule, není nutné posuzovat klauzuli inkluzivní. V tomto rozhodnutí je velice dobře vidět upřednostňování aspektu bezpečnosti.

6.6. Průběh azylového řízení a rozhodnutí v azylovém řízení

6.6.1. Pohovor a jiné podklady důležité pro vydání rozhodnutí

Nedílnou a velmi důležitou součástí řízení je pohovor s žadatelem. Pohovor je upraven v § 23 ZoA. Je proveden ministerstvem za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Pohovorů může být vedeno i více, pokud je to potřeba ke správnému zjištění věci. Žadatel je povinen se dostavit k tomuto pohovoru v přímo určeném čase a místě, a to na předvolání ministerstvem, přičemž toto předvolání musí být doručeno minimálně 2 pracovní dny před konáním tohoto pohovoru. O každém pohovoru se sepisuje protokol, který se skládá zejména z otázek ministerstva a odpovědí žadatele. V této fázi se posuzuje tzv. vnitřní konzistentnost⁵⁴, tj. soulad mezi žadatelovou výpovědí a dalšími podklady pro rozhodnutí. Pohovor se nevede, pokud je možné rovnou rozhodnout o udělení azylu. Dále pokud se jedná o opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany (v tomto případě může ministerstvo umožnit sdělení těchto rozhodných

⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Azs 60/2007-119 ze dne 7.září 2010 – Dostupné online: <http://www.slv.cz/4Azs60/2007>

⁵⁴ JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (editoři). *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2019*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer, s. 202-203

skutečností písemně či jinou vhodnou formou), nebo pokud jde o nezletilého žadatele (výjimkou je nezletilá osoba bez doprovodu). Pokud žadatel není způsobilý k tomuto úkonu (především ze zdravotních důvodů), ministerstvo mu umožní tyto rozhodné skutečnosti pro rozhodnutí písemnou či jinou vhodnou formou.

Pokud se žadatel k pohovoru nedostaví, pořídí se o této skutečnosti záznam. Pokud žadatel výslovně požádá, aby jeho pohovor byl veden osobou stejného pohlaví, a i osoba tlumočnicka byla stejného pohlaví jako žadatel, ministerstvo mu toto může zajistit, pokud je to v jeho možnostech a pokud jsou k tomu dány vážné důvody. Pokud je u pohovoru přítomen zmocněnec žadatele či pověřený zástupce UNHCR, nesmí do tohoto pohovoru nijak zasahovat. Po skončení je možné umožnit zmocněnci žadatele, aby se vyjádřil k obsahu protokolu a obsahu tohoto pohovoru. Pokud je ke správnému zjištění věci potřeba vést pohovor i s jiným účastníkem řízení, ministerstvo může tuto osobu předvolat.

Dalšími podklady, které mohou být důležité pro vydání rozhodnutí jsou například:

- Žádost o udělení mezinárodní ochrany a údaje k jejímu doplnění.
- Protokol o pohovoru
- Pokud je to potřebné, tak výsledek lékařského či jiného vyšetření
- Aktuální informace o dění ve státu, kterého je žadatel státním občanem.
- Aktuální informace o dění ve státu, ve kterém měl žadatel bez státního občanství poslední trvalé bydliště

6.6.2. Zastavení řízení a přerušení řízení (o udělení mezinárodní ochrany)

Zastavení řízení je možné z několika následujících důvodů dle § 25 ZoA⁵⁵:

- Žadatel vzal svoji žádost zpět
- Již není důvod řízení, které bylo zahájeno z podnětu ministerstva
- Žadatel v průběhu řízení zemřel
- Žadatel se bez vážného důvodu nedostavil k doplnění údajů k jím podané žádosti či se nedostavil k pohovoru, ke kterému byl předvolán
- Žadatel ve stanovené lhůtě neodstranil vadu podání, a proto není možné v řízení pokračovat
- Uplynula lhůta, po kterou bylo řízení přerušeno
- Žadateli bylo uděleno státní občanství České republiky, nebo občanství jiného státu Evropské unie
- Žadatel se během řízení pokusil vstoupit na území jiného státu, nebo na něj přímo vstoupil, a to bez závažného důvodu, který by to odůvodnil
- Žádost je nepřijatelná
- Nelze zjistit pobyt žadatele

Dále je možné řízení **přerušit** (i opakovaně), a to z následujících důvodů dle § 26 ZoA:

- Je-li účastník vyzván, aby ve stanovené lhůtě odstranil vadu podání (tato lhůta je 14 dnů)

⁵⁵ CHMELÍČKOVÁ, N., VOTOČKOVÁ, V. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 91-93

- Je-li účastník kvůli svému zdravotnímu stavu, či z jiných vážných důvodů indisponován a nemůže se řízení zúčastnit (přerušeno je možné max na 90 dnů)

6.6.3. Rozhodnutí (či neudělení) mezinárodní ochrany ve formě azylu

Rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu je vydáno ministerstvem. Lhůty pro vydání tohoto rozhodnutí jsou upraveny ZoA. Ministerstvo rozhodnutí vydá bez zbytečného odkladu, avšak nejzazším možným dnem vydání je 6 měsíců ode dne, kdy byly poskytnuty údaje k podané žádosti. Tuto lhůtu je možné prodloužit až o 9 měsíců z následujících důvodů:

- Jedná se o velice náročný případ, jak věcně, tak právně
- Ministerstvo se aktuálně zabývá velkým počtem žádostí
- Žadatel neplní své povinnosti a není tak možné rozhodnout ve lhůtě

O tomto prodloužení lhůty musí ministerstvo účastníky řízení písemně informovat a odůvodnit nutnost tohoto prodloužení. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti, která je podle ministerstva nedůvodná, musí být vydáno do 90 dnů, a to ode dne poskytnutí údajů k podané žádosti.

Zajímavým judikátem, který se zabýval prodloužením lhůty pro vydání rozhodnutí, je rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ans 19/2012–43⁵⁶. Žalobce opustil Ruskou federaci kvůli svému náboženskému vyznání a požádal o mezinárodní ochranu v České republice. O jeho žádosti mělo být rozhodnuto do 90 dnů, avšak lhůta byla už několikrát prodloužena. Žalobce následně podal podnět k ministrovi vnitra z důvodu nečinnosti, ale nebylo mu vyhověno. Poté žalobce podal žalobu k Městskému soudu v Praze proti nečinnosti ministerstva, ani tentokrát neuspěl. Za pravdu mu dal až Nejvyšší správní soud. Rozhodnutí Městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud dal za pravdu žalobci, neboť prý nebyly dány důvody k tomu, aby byla lhůta tolikrát prodloužena. Toto prodloužování lhůty prý nebylo ani nijak odůvodněno. Na základě zjištěných důkazů a skutečností měla ministerstvu dle Nejvyššího

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ans 19/2012 - 43 ze dne 6. února 2013 – Dostupné online: <http://www.slv.cz/1Ans19/2012>

správního soudu jednoznačně stačit lhůta 90 dní, během které ale efektivně neshromažďovalo informace potřebné k rozhodnutí.

Udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu záleží na tom, zdali budou shledány důvody pro jeho udělení. Ministerstvo posoudí všechny předložené materiály, jako jsou: žádost o udělení mezinárodní ochrany, údaje k jejímu doplnění, dále také protokol k pohovoru, který byl veden a další relevantní informace. Jakmile ministerstvo posoudí všechny relevantní informace, rozhodne o udělení či neudělení azylu. Rozhodnutí zakládá (či nezakládá) práva a povinnosti. Toto rozhodnutí je upraveno ve Správním řádu. Vyhotovuje se v písemné formě. Pokud je vyhlášeno ústně, je možné písemné potvrzení výrokové části rozhodnutí a další náležitosti, které jsou uvedené v § 69 Správního řádu, a to v případě, že si to účastník řízení přeje. Rozhodnutí obsahuje část výrokovou, část odůvodnění a část poučení účastníků. V první části – výrokové se uvede řešená otázka, právní ustanovení, podle kterého bylo rozhodováno a také označení účastníků řízení. Fyzické osoby jsou označovány tak, aby byla možná jejich identifikace a právnické osoby se označují názvem a sídlem.

Velmi důležitá je zde část odůvodnění, kde musí ministerstvo odůvodnit svůj výrok. V případě pozitivního rozhodnutí odůvodnění není nutné, avšak v případě negativního rozhodnutí je odůvodnění zásadní. Ministerstvo musí v odůvodnění uvést podklady, které byly stěžejní pro vydání tohoto rozhodnutí a také úvahy ministerstva, které vedly až k tomuto výroku. V části odůvodnění je nutné uvést, zda je možné se proti tomuto rozhodnutí odvolat, příp. v jaké lhůtě a od kdy se tato lhůta počítá. Rozhodnutí musí dále obsahovat označení, jaký správní orgán v této věci rozhodoval, číslo jednací, datum vyhotovení rozhodnutí, otisk úředního razítka a též iniciály, podpis a funkce oprávněné úřední osoby.

V případě neudělení mezinárodní ochrany ve formě azylu je, jak již bylo zmíněno, nutné odůvodnit toto rozhodnutí. Žádost je možné rovnou zamítnout jako zjevně nedůvodnou, a to dle § 16 ZoA. Toto ustanovení upravuje případy, kdy je toto zamítnutí možné. Žadatel vůbec neuvádí informace o tom, že je vystaven pronásledování dle § 12 ZoA, nebo že mu hrozí vážná újma. Zároveň s touto absencí informací buď:

- Žadatel ve své žádosti uvádí pouze ekonomické důvody

- Žadatel ve své žádosti uvádí nesprávné údaje o své totožnosti, či jiné údaje o své osobě, a to bez vážného důvodu
- Žadatel odmítá uvést údaje o své totožnosti, či jiné údaje o své osobě
- Žadatel žádá o mezinárodní ochranu pouze kvůli tomu, aby unikl všeobecné nouzi
- Pokud má žadatel více občanství a nevyužil možnosti ochrany některého ze států, ve kterém toto občanství má
- Žadatel ve své žádosti uvádí nevěrohodné informace
- Žadatel zničil, poškodil, nebo úmyslně zatajil svůj doklad totožnosti, či jinou důležitou listinu, a to s cílem ztížit jeho ztotožnění a ztížit práci ministerstva
- Žadatel odmítl poskytnout svůj daktyloskopický otisk prstů
- Žadatel žádost podal pouze s cílem vyhnout se vyhoštění, které mu hrozí, vyhnout se předání, vydání dle evropského zatýkacího rozkazu, nebo aby se vyhnul, či jinak mařil trestní stíhání

Důvodem pro zamítnutí žádosti pro její zjevnou nedůvodnost je i situace, kdy žadatel o mezinárodní ochranu přichází ze státu, který je Evropskou unií (tím tedy i Českou republikou) považován za bezpečnou zemi původu. Žadatel má ale možnost prokázat, že se o bezpečnou zemi původu nejedná. Zamítne se pouze v případě, kdy tuto skutečnost neprokáže. Pokud jsou shledány důvody pro zamítnutí žádosti, jako zjevně nedůvodnou, není nutné dále posuzovat, zdali žadatel jinak splňuje důvody pro udělení azylu. Nezletilé osobě, která je bez doprovodu, nelze zamítnout žalobu pro její zjevnou nedůvodnost. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti pro její zjevnou nedůvodnost lze vydat do 90 dnů ode dne poskytnutí údajů k podané žádosti. Judikátem, který se zabýval otázkou zamítnutí žádosti pro její nedůvodnost je rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Azs 308/2021-22 ze dne 5. 1. 2022⁵⁷. Žadatelem byl občan Moldavska, které je dle České republiky bráno jako bezpečná země původu. Dle ministerstva žalobce dostatečně neprokázal, že

⁵⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Azs 308/2021–22 ze dne 5.ledna 2022 – Dostupné online: <http://www.slv.cz/6Azs308/2021>

by se Moldavsko jako bezpečná země původu brát nemělo. Žalobce zdůvodnil potřebu ochrany kvůli tomu, že mu bylo údajně vyhrožováno ze strany policejního vyšetřovatele, který chtěl vědět informace o tamním předsedovi strany Naše strana. Chtěl po něm veškeré informace o tomto politikovi, neboť věděl, že žalobce byl řidičem tohoto politika. Ministerstvo poukázalo na nesrovnalosti v této verzi a zdůraznilo účelovost žádosti žalobce. Žaloba proti rozhodnutí ministerstva byla zamítnuta Krajským soudem v Praze, a proto se žalobce uchýlil ke kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud vyhodnotil kasační stížnost jako nepřijatelnou. Ve svém odůvodnění poukázal i na svou předchozí konstantní judikaturu, ze které plyne, že žadatel, který neprokáže, že země, kterou bere Česká republika jako bezpečnou zemi původu, skutečně není zemí bezpečnou, nebude ve své žádosti úspěšný. Důkazní břemeno leží na žadateli. Pokud totiž žadatel nedoloží skutečnosti, ze kterých vyplývá, že daná země porušuje práva svých občanů a nedodrží mezinárodní závazky a ministerstvo nemá nashromážděné informace, které by to potvrzovaly, nelze tuto zemi brát za nebezpečnou.

Další možností neudělení azylu je klasické rozhodnutí, ve kterém jsou zkoumány všechny důvody pro jeho udělení. Dle § 24a ZoA se stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí doručí na základě výzvy k převzetí rozhodnutí, kde je stanoven čas a místo tohoto převzetí. Pokud si žadatel toto rozhodnutí nepřevzme, ač k tomu byl vyzván a tato výzva mu byla doručena, za den doručení rozhodnutí je považován den, kdy k převzetí mělo dojít. Pokud je žadatel o azyl v tomto řízení zastoupen, rozhodnutí se doručí jak žadateli, tak jeho zástupci. Doručením rozhodnutí nabývá právní moci.

6.7. Přezkum rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany

Řízení o udělení mezinárodní ochrany je řízením jednoinstančním. Proti rozhodnutí ministerstva nelze podat opravný prostředek, avšak ochrana je zde zachována a to ve formě nápravného prostředku, kterým je ochrana ve správním soudnictví. Aby bylo možné se této ochrany domáhat, je nutné vyčerpat všechny dostupné opravné prostředky. Vzhledem k tomu, že v tomto řízení žádné opravné prostředky neexistují, je tímto podmínka vyčerpání opravných prostředků zachována. O případných nápravných prostředcích tedy rozhoduje moc soudní, konkrétně krajské soudy, které se tím zabývají v režimu Soudního řádu správního. Jedná se o žalobu proti rozhodnutí ministerstva.

Ráda bych zde nastínila vývoj tohoto prostředku nápravy. Do 31. 1. 2002 byla obrana proti jednostupňovému rozhodnutí činěna formou rozkladu, který byl podán ministrovi vnitra. Za

účelem rozhodování o podaných rozkladech byla zřízena tzv. rozkladová komise. Od února roku 2002 nastalo několik změn, které přinesla novela azylového zákona. Žadatelům byl zajištěn nezávislý soudní přezkum a mohli podat opravný prostředek proti rozhodnutí ministerstva k Vrehnímu soudu v Praze. Od roku 2003, kdy došlo k poslední změně, mohou žadatelé o azyl podat žalobu proti rozhodnutí ministerstva k příslušnému krajskému soudu.⁵⁸

Přezkum rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany soudem je upraven v hlavě IV. ZoA. Žalobu proti rozhodnutí ministerstva je možné podat do 15 dnů od doručení rozhodnutí ministerstva. K přezkumnému řízení je místně příslušný krajský soud, a to v obvodu, kde je žalobce hlášen k pobytu. Podání této žaloby má dle § 32 odst. 2 ZoA odkladný účinek. Odkladný účinek ale nemá podání žaloby proti zamítnutí žádosti kvůli zjevné nedůvodnosti uvedené v podle § 16 odst. 1 písm. b), d), f) a g) ZoA. Dále také nemá odkladný účinek žaloba proti zamítnutí žádosti z důvodu uvedeném v § 16 odst. 2 ZoA. Jednotlivé výjimky z odkladného účinku jsou uvedeny v § 32 ZoA⁵⁹. Odkladný účinek tedy v reálu znamená to, že cizinec nemusí odcestovat z České republiky.

§ 71 Soudního řádu správního (SŘS) upravuje náležitosti žaloby⁶⁰:

- Jaké rozhodnutí je napadeno (označení) a jeho datum doručení
- Označení účastníků řízení
- Označení napadených výroků
- Žalobní body (v čem spatřuje nezákonnost či nicotnost)
- Důkazy ke svému tvrzení
- Návrh výroku (jak mělo být rozhodnuto)

⁵⁸ *Azyl a azylová zařízení* – Článek Českého statistického úřadu ze dne 31.12.2004. Dostupný na oficiálních webových stránkách ČSÚ: https://www.czso.cz/csu/czso/1414-04-2004-2__azyl_a_azylova_zarizeni [citováno dne 12.1.2022]

⁵⁹ CHMELÍČKOVÁ, N., VOTOČKOVÁ, V. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 103-105

⁶⁰ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Dostupný online: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>

Žaloba nemusí napadnout rozhodnutí v celém jeho rozsahu, pouze část, kterou žalobce shledává nezákonnou. Žalobce uvede, v čem přesně spatřuje pochybení ministerstva. Soud při přezkumu rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který byl v době rozhodování správního orgánu. Pokud se stane, že žalobce (žadatel) nemá dostatečné finanční prostředky, může soud požádat o osvobození od soudních poplatků. Předseda senátu pak může rozhodnout usnesením o tomto osvobození. Toto osvobození od poplatků může být přiznáno pouze ve výjimečných případech, jsou-li pro to dány zvlášť závažné důvody. Žaloba je doručena do vlastních rukou žalovaného a také všem známým účastníkům řízení. Žalovanému je také uložena povinnost předložit správní spisy a také své vyjádření k žalobě. Pokud se soud během řízení dozví, že jsou tu i další osoby, které jsou zúčastněné na řízení, předseda senátu je vyrozumí o tomto řízení. Pokud je žaloba nedůvodná, soud ji zamítne.

Mohou nastat situace, kdy soud rozhodne bez nařízení jednání. V těchto případech soud rozhodnutí zruší, či vysloví nicotnost. Prvním důvodem může být vyslovení nicotnosti rozhodnutí, nebo jeho části. Stane se tak, pokud soud zjistí, že toto rozhodnutí trpí vadami, které tuto nicotnost vyvolávají. Soud ji vysloví i bez návrhu. Dalším důvodem, kdy soud rozhodne i bez nařízení jednání je situace, kdy soud rozhodnutí zruší, a to kvůli následujícím vadám řízení:

- Soud označí rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť je nesrozumitelné či chybí důvody rozhodnutí
- Skutkový stav, ze kterého správní orgán vycházel a byl pro něho základem pro rozhodnutí, nemá žádnou oporu v předložených spisech, nebo sice součástí spisu je, ale je velmi nekvalitní, či nekompletní
- Nezákonné rozhodnutí vzniklo na základě podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem

Pokud nejsou dány důvody pro rozhodnutí soudu bez nařízení jednání, předseda senátu nařídí jednání. V rámci jednání soud provádí dokazování. Během tohoto dokazování soud poukáže na správní spis správního orgánu (ministerstva), případně na nově doplněné důkazy provedené tímto orgánem.

Výsledkem jednání je rozsudek. Pokud je žaloba důvodná, soud dá za pravdu žalobci a napadené rozhodnutí zruší. Rozhodnutí je zrušeno buď pro jeho nezákonnosti, nebo kvůli vadám řízení. Nezákonnost rozhodnutí nastane, když výrok není v souladu se zákonem, či nejsou dodrženy meze správního uvážení. Zrušením rozhodnutí věc vrací žalovanému k novému rozhodnutí. Správní orgán je vázán právním názorem soudu.

Velice zásadním rozsudkem v otázce soudního přezkumu je rozhodnutí SDEU C-556/17 – Torubarov ze dne 29.7.2019. Závěrem tohoto rozhodnutí je skutečnost, že pokud soud prvního stupně po provedení úplného a ex nunc posouzení všech skutečností, jak skutkových, tak právních, dospěje k názoru, že žadateli o mezinárodní ochranu musí být tato ochrana přiznána, a i přesto správní orgán rozhodne v neprospěch žadatele, aniž by prokázal existenci nových skutečností, na základě kterých je žádost znovu posuzována, soud toto rozhodnutí správního orgánu zruší a nahradí jej vlastním, ve kterém mezinárodní ochranu žadateli přiznává. Učiní tak i v případě, že vnitrostátní úprava tento postup neumožňuje. V případě tohoto rozsudku se jednalo o případ vnitrostátní úpravy Maďarska.⁶¹ Je tedy znát, že azylové právo značně podléhá europeizaci, a tím i interpretaci Soudního dvora Evropské unie. Tento rozsudek řeší povinnost soudů členských států, aby byly opravné prostředky úplně a ex nunc posouzeny. To znamená, že na rozdíl od české úpravy klasického přezkumu zákonnosti, kdy soud vychází ze stavu v době vydání rozhodnutí, musí soud v případě azylu zohlednit nové skutečnosti, jež nastaly po přijetí rozhodnutí (rozhodnutí, proti kterému je podán opravný prostředek).

Pro azylové řízení je správní uvážení stěžejní. Jedná se o tzv. diskreční pravomoc. Hlavním smyslem správního uvážení je vyřešení zvláštních požadavků, které vznikají s konkrétními situacemi a také případy, které nelze předvídat. Je čistě na ministerstvu, zda azyl udělí, či nikoli. Je možné tuto pravomoc chápat jako jakýsi projev důvěry ve veřejnou správu.⁶² Jedná se o určitou volnost, nikoli absolutní. Tato správní úvaha má své zákonem stanovené meze. ZoA obsahuje několik neurčitých a nedefinovaných pojmů. Jedná se např. o pojem "hodné zvláštního zřetele" obsažen v § 14 ZoA. Co tento pojem znamená, nelze přesně říci. Každý si pod tímto pojmem může představit něco jiného. V tomto spatřuji velkou problematiku, neboť ačkoli ministerstvo řeší jednotlivé žádosti individuálně, nelze se ubránit nespravedlivému rozhodnutí. Mnohdy je toto

⁶¹ Rozsudek SDEU C-556/17- Torubarov ze dne 29. 7. 2019 – Dostupné online:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=216550&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3334367>

⁶² MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, s. 80-84

posouzení naprosto subjektivní. Ministerstvo během tohoto řízení postupuje v souladu s důležitým zásadami, jako např. zásada rovnosti, zásada spravedlivého procesu, zásada účelnosti. V rozhodování ministerstvu velice pomáhá ustálená judikatura, obzvláště judikatura NSS. Zásada soudního přezkumu nespočívá v nahrazení správního orgánu, ani jeho uvážení. Nejčastěji jsou podávány žaloby z důvodu nezákonnosti rozhodnutí. Tato nezákonnost podle žalobců spočívá v nesprávném uvážení správního orgánu (Ministerstva) při posuzování jejich žádostí. Dle nich vybočují ze zákonem stanovených mezí správního uvážení. NSS soud ve své judikatuře neuvedl, že ministerstvo má povinnost udělit azyl. Jedná se pouze o možnost, jak uvádí ZoA. Problém ale NSS spatřuje v negativních rozhodnutích (neudělení azylu), která nejsou dostatečně, nebo vůbec odůvodněna.

6.8. Mimořádný opravný prostředek – kasační stížnost

Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem směřujícím proti pravomocnému rozhodnutí ve správním soudnictví, konkrétně tedy proti rozhodnutí příslušného krajského soudu. Tento mimořádný opravný prostředek je postaven na kasačním principu. To znamená, že stěžovatel se jejím prostřednictvím může domoci zrušení napadeného rozhodnutí a vrátit jej k dalšímu řízení. Agenda Nejvyššího správního soudu je v otázkách rozhodování o kasačních stížnostech naprosto stěžejní, a to především z důvodů usměrňování judikatury. Řízení před NSS probíhá v několika fázích. Soud posuzuje, zdali je kasační stížnost přijatelná či nikoli. Institut nepřijatelnosti byl zaveden v roce 2005 novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony do právní úpravy soudního přezkumu rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany. Jednalo se o zavedení institutu nepřijatelnosti ve věcech mezinárodní ochrany. Dle důvodové zprávy k tomuto zákonu (konkrétně se jedná o bod 27) byl tento institut zaveden z důvodu přehlcení NSS velkým množstvím stížností, které jsou ale málokdy úspěšné. Důvodová zpráva poukazuje na kritickou situaci v oblasti azylového řízení mezi lety 2003 – 2004. Cílem bylo předejít zneužívání tohoto mimořádného opravného prostředku.⁶⁴ Novela Soudního řádu správního z roku 2021 rozšířila pravomoc NSS a to tím, že může odmítnout jakoukoli kasační stížnost pro nepřijatelnost a to i ty stížnosti, ve kterých rozhodoval před krajským soudem samosoudce. Jedná se tedy o značné rozšíření pravomocí NSS.

⁶⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu). Dostupné online na <https://www.beck-online.cz/>

Institut nepřijatelnosti je upraven v ust. § 104a odst. 1 SŘS. *"Jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost."* Aby byla stížnost přijatelná, musí spočívat v podstatném přesahu vlastních zájmů stěžovatele.⁶⁵ Jedná se o neurčitý právní pojem a je třeba ho definovat v kontextu usnesení NSS 1 Azs 13/2006-39, který stanoví, že přesah těchto vlastních zájmů musí být natolik intenzivní a zásadní, že je jisté, že tento případ bude mít dopad nad rámec daného případu.⁶⁶ Nejvyšší správní soud rozhoduje v takovém případě usnesením, k jehož přijetí je třeba souhlasu všech členů pětičlenného senátu.

Účastníkem v tomto řízení je samozřejmě stěžovatel, který kasační stížnost podal, ale také všichni, kteří byli účastníky původního řízení (ministerstvo). Dle ZoA má řízení o kasační stížnosti odkladný účinek. Dle tohoto zákona je kasační stížnost projednána a rozhodnuta přednostně, a to do 60 dnů ode dne podání kasační stížnosti. Lhůta k podání kasační stížnosti je 2 dvoutýdenní a běží od doručení rozhodnutí krajského soudu. Tato lhůta je upravena v § 106 odst. 2 SŘS. V případě, že je vydané opravné usnesení, běží tato lhůta od doručení onoho opravného usnesení. V SŘS je kasační stížnost upravena v § 102 a násl. Cílem stěžovatele je, aby toto rozhodnutí bylo zrušeno. Kromě obecných náležitostí musí kasační stížnost obsahovat, o jaké rozhodnutí se jedná (označení rozhodnutí). Dále je také nutné označit, v jakém rozsahu a z jakých důvodů toto rozhodnutí stěžovatel napadá, zda celé rozhodnutí, či pouze jeho část a jakou. Nutné je také uvést, v jaký den bylo rozhodnutí stěžovateli doručeno. Pokud kasační stížnost nemá všechny náležitosti již při jejím podání, musí být tyto náležitosti doplněny ve lhůtě 1 měsíce od chvíle, kdy je stěžovateli doručeno usnesení, kterým je vyzván k doplnění. Kasační stížnost se podává u NSS, ale může být podána i u krajského soudu, který napadené rozhodnutí vydal. Pokud bude stížnost podána krajskému soudu, lhůta je zachována a soud ji musí urychleně předat NSS, ideálně se spisem k této věci. Účastníci řízení jsou stejní jako v předchozím řízení u krajského soudu. U kasačního řízení je povinnost, aby byl stěžovatel zastoupen advokátem. To neplatí v případě, pokud by sám stěžovatel (či kdokoli, kdo jej zastupuje) měl vysokoškolské právnické vzdělání, které je vyžadováno pro výkon advokacie.

⁶⁵ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 959-961

⁶⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Azs 13/2006-39 ze dne 26.dubna 2006 – Dostupné online: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0013_1Azs_0600039A_prevedeno.pdf

Výsledkem tohoto řízení je rozsudek NSS. Kasační pravomocí NSS je vedle zamítnutí kasační stížnosti především možnost zrušení vadného rozhodnutí krajského soudu.⁶⁹ První možností tedy je, že NSS rozsudkem rozhodnutí zruší a vrátí jej krajskému soudu k novému rozhodnutí. Krajský soud je poté vázán právním názorem NSS. Pokud NSS shledá, že k podání kasační stížnosti nebyl dán důvod, tuto stížnost rozsudek zamítne.

V § 103 SŘS jsou vyjmenovány tvrzené **důvody, na základě kterých je možné podat kasační stížnost:**

- Stěžovatel tvrdí, že rozhodnutí krajského soudu je nezákonné, a to z toho důvodu, že právní otázka nebyla správně posouzena.
- Stěžovatel tvrdí, že existují vady v řízení, a to z toho důvodu, že napadané rozhodnutí nemá žádnou oporu ve správních spisech doložených ministerstvem, či je s nimi přímo v rozporu, nebo při jejím zjišťování byl porušen zákon a tím mohla být narušena zákonnost rozhodnutí. Tato vytýkaná vada měla být důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, avšak tak se nestalo. Takovou vadou v řízení může být i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu, neboť je nesrozumitelné.
- Stěžovatel tvrdí existenci zmatečnosti řízení, které mohlo vzniknout kupříkladu rozhodováním vyloučeného soudce, nesprávného obsazení soudu aj.)
- Stěžovatel tvrdí nepřezkoumatelnost rozhodnutí, a to na základě nesrozumitelnosti či nedostatku důvodu rozhodnutí, popř. na základě jiné vady, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí.
- Stěžovatel tvrdí nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu či zastavení řízení.

Kasační soud zkoumá, zdali je žaloba přípustná, či nikoli. Pokud **přípustná není**, je tomu tak z následujících důvodů:

- Pokud se jedná o opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany

⁶⁹ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 921

- Pokud jde o rozhodnutí o zastavení řízení (dle ZoA)
- Žalobce v době lhůty pro podání kasační stížnosti nemá povolen vstup na území české republiky

6.9. Odnětí a zánik mezinárodní ochrany ve formě azylu

Důvody pro odnětí azylu je možné dělit na 3 okruhy. Prvním okruhem je osobní chování azylanta ke své zemi původu (z jeho jednání musí být patrné, že již nadále ochranu ve své zemi původu neodmítá). Druhý okruh upravuje situace, kdy se azylant nechová, jak by měl. Jeho jednání je škodlivého charakteru a již si nezaslouží poskytovanou ochranu. Poslední okruh upravuje objektivní okolnosti. Jedná se o situace, kdy je zřejmé, že již ochrany není třeba. Touto situací může být například poskytnutí ochrany v zemi jiné, či znovu poskytnutí ochrany ve své vlasti.⁷⁰

Jestliže bude shledán důvod pro odnětí azylu, správní orgán (ministerstvo) rozhodne o jeho odnětí. Tyto **důvody pro odnětí azylu** je nutné posuzovat individuálně. Na základě těchto situací došlo ke změně a je nutné posoudit, jak moc jsou významné a trvalé, § 17 ZoA důvody upravuje a jsou následující:

- Azyl byl udělen na základě nepravdivých údajů či údajů, které byly zatajeny.
- Azylant dobrovolně znovu využil ochrany státu, jehož je státním občanem či státu, ve kterém měl poslední trvalé bydliště, či v něm znovu dobrovolně pobývá.
- Azylant znovu nabyl státní občanství státu, ze kterého ze strachu uprchl.
- Azylant má již nové státní občanství, jehož ochrany může využít. Není již důvod k ochraně v České republice.
- Ve státě, jehož je azylant státním občanem a z něhož azylant uprchl, již pominuly důvody, pro které uprchl – odpadly tím důvody pro udělení azylu. Stejně je to i v případě, kdy

⁷⁰ CHMELÍČKOVÁ, N., VOTOČKOVÁ, V. *Zákon o azylu*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s.69

pominuly důvody, pro které azylant uprchl ze státu, ve kterém měl poslední trvalé bydliště (azylant je bez státního občanství). Opět zaniká důvod pro udělení azylu.

- Azylant vykazuje chování či jsou známy informace, pro které je důvodná obava, že azylant představuje nebezpečí pro bezpečnost České republiky.
- Azylant je, nebo měl být, vyloučen z možnosti udělit azyl, a to na základě § 15 ZoA.
- Azylant je pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin a je tak nebezpečím pro společnost.
- Azyl, jež byl udělen za účelem sloučení rodiny se odejme, pokud zaniknou důvody pro jeho udělení. Stejně je to i v případě humanitárního azylu. Pokud zaniknou důvody pro jeho udělení, azyl se odejme.

Chtěla bych zde zmínit zajímavý judikát, který dané téma řeší. Jedná se o rozsudek NSS č.j. 3 Azs 11/2006–76 ze dne 8.11.2006. Ministerstvo rozhodnutím odňalo azyl azylantovi L.D. Bylo tak rozhodnuto proto, že se ministerstvo domnívalo, že důvody pro udělení azylu již pominuly a nebyly aktuální. Žalobce namítal, že důvody stále trvají. Krajský soud dal ministerstvu za pravdu v tom, že již pominuly důvody, pro které byl udělen azyl. Následně žalobce (v této fázi již stěžovatel) podal kasační stížnost. Namítal, že ministerstvo vůbec nevzalo v potaz možnost udělení humanitárního azylu, neboť dle něj byl dán důvod hodný zvláštního zřetele, pro které by bylo možné humanitární azyl udělit. Dle stěžovatele mělo ministerstvo povinnost všechny důvody zvážit. NSS kasační stížnost zamítl. Odůvodnil to tak, že ministerstvo nemá povinnost zkoumat případné důvody hodné zvláštního zřetele, ale má povinnost rozhodnout o odejmutí azylu v případě, že jsou k tomu splněny důvody. Udělení humanitárního azylu je možné v případě, kdy nejsou shledány důvody pro udělení azylu dle § 12 Zoa. V tomto⁷¹ případě má ministerstvo povinnost zjistit, zdali jsou, či nejsou dány důvody pro udělení humanitárního azylu, avšak tuto povinnost nemá v případě odnětí azylu. Dle NSS tedy nedošlo ze strany žalovaného k nezákonnosti či procesnímu pochybení.

Azyl zaniká v případě smrti azylanta, či prohlášení azylanta za mrtvého. Může zaniknout také udělením státního občanství, a to buď státním občanstvím České republiky, či jiného státu

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 Azs 11/2006 – 76 ze dne 8. listopadu 2006 – Dostupné online: <http://www.slv.cz/3Azs11/2006>

Evropské unie. Azylant se také může sám vzdát azylu, a to písemným prohlášením, ze kterého musí být zřejmé, že se své ochrany – statusu azylanta, vzdává.

6.10. Vliv judikatury SDEU a ESL na azylovou politiku EU

Pro azylové řízení členských států Evropské unie je klíčová judikatura SDEU, protože je to právě SDEU, který je jediný oprávněn interpretovat unijní právo, včetně sekundární legislativy upravující poskytování mezinárodní ochrany v rámci Evropského azylového systému. Celá řada pojmů a institutů azylového práva i v České republice tak vychází z interpretace, kterou ve své velmi četné judikatuře v oblasti azylového práva podává právě SDEU. I když analýza této judikatury nepochybně přesahuje možnosti této diplomové práce, přesto bych ráda význam judikatury SDEU ilustrovala alespoň na následujících příkladech.

Prvním příkladem je rozsudek C-528/15- Al Chodor ze dne 15. března 2017. Tento rozsudek se týká interpretace článku 28 nařízení Dublin III., který upravuje podmínky zajištění uprchlíků. Dále se soud zaměřuje na vymezení otázky závaznosti ustanovení, která obsahují objektivní kritéria pro definování rizika útěku. Rodina Al Chodor přicestovala do České republiky a byla zkontrolována policií ČR. Neměla u sebe žádné doklady totožnosti a policii uvedli, že jsou kurdské národnosti a uprchli ze svého domova, neboť jejich vesnici obsadili bojovníci islámského státu. Následně rodina prchala přes Turecko a Řecko až do Maďarska, kde byla zadržena policií a byli jim sejmuty otisky prstů. Členové rodiny také uvedli, že podepsali jakési dokumenty a byli přeměrováni do uprchlického tábora. V České republice se zjistilo, že se jednalo o žádost o mezinárodní ochranu, kterou v Maďarsku podali. Policie usoudila, že hrozí vážné nebezpečí útěku, neboť Al Chodorovi neměli v České republice povolen pobyt, ani zařízené ubytování. Varovný byl i fakt, že proti pravidlům opustili uprchlický tábor v Maďarsku. Rodina Al Chodor byla tedy zajištěna a měla být převezena zpět do Maďarska. Rodina ale napadla rozhodnutí o jejím zajištění, a to na základě toho, že český zákon nevymezuje objektivní kritéria pro posouzení nebezpečí útěku ve smyslu čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III. Krajský soud v Ústí nad Labem shledal zajištění protiprávním. Po zrušení tohoto rozhodnutí cizineckou policií byla rodina propuštěna a odcestovala neznámo kam. Cizinecká policie napadla rozsudek kasační stížností. Nejvyšší správní soud se rozhodl přerušit řízení a předložit SDEU k rozhodnutí o předběžné otázce: *"Má samotná skutečnost, že zákon nevymezil objektivní kritéria pro posuzování vážného nebezpečí útěku cizince [čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III], za následek neaplikovatelnost institutu zajištění dle čl. 28*

*odst. 2 téhož nařízení?"*⁷³ SDEU rozhodl, že objektivní kritéria pro vymezení rizika útěku musí být stanovena v závazném ustanovení s obecnou působností. v opačném případě je článek českého cizineckého zákona neaplikovatelný a zajištění z tohoto důvodu musí být prohlášeno za nezákonné.

Druhým, z hlediska interpretace důležitým judikátem SDEU, který bych chtěla uvést, je rozsudek C-646-16 – Jafari ze dne 26. července 2017⁷⁴. Soudnímu dvoru bylo předloženo několik otázek. Těmi nejzásadnějšími pro toto rozhodnutí je vymezení pojmu "nezákonné překročení hranic Schengenského prostoru" a který stát bude v tomto řízení příslušný. Sestry Jafari spolu se svými dětmi opustily Afghánistán a poté cestovaly přes několik států, až dorazily do Chorvatska, kde jim tamní orgány zařídily dopravu autobusem až na hranice se Slovinskem. Zde jim slovinské orgány vydaly dokumenty, kde bylo uvedeno, že cílem jedné ženy, spolu se svými dětmi, je Německo a cílem druhé, opět spolu se svými dětmi, je Rakousko. Ještě toho dne obě sestry i se svými dětmi požádaly o mezinárodní ochranu v Rakousku. Následně se rakouské orgány obrátily na orgány slovinské s žádostí o vysvětlení povahy jimi vydaných dokumentů. Ty odpověděly, že ženy s dětmi Slovinskem pouze projížděly do jejich cílových zemí. Rakouské orgány dále kontaktovaly orgány chorvatské s žádostí o převzetí těchto žen a dětí. Nebylo jim odpovězeno, a tak následně informovaly chorvatské úřady s tím, že jsou dle nařízení Dublin III. příslušní k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Rakouskými orgány bylo konstatováno, že dotyčné nedovoleně vstoupily na území Řecka a Chorvatska, a že budou vráceny právě do Chorvatska, neboť Řecko má až příliš nedostatků v azylovém řízení. Bylo tedy nařízeno jejich vyhoštění. Ženy toto rozhodnutí v Rakousku napadly, ale soud rozhodl v jejich neprospěch s tím, že na území Chorvatska vstoupily nedovoleně, a to na základě Schengenského hraničního kodexu. Sestry proti tomuto rozsudku podaly kasační opravné prostředky, kde tvrdily, že jim byl umožněn vstup. Soud se rozhodl toto řízení přerušit a předložit jej Soudnímu dvoru (a položit mu předběžné otázky). Soud rozhodl následovně. Ačkoli byl vstup sester Jafari s jejich dětmi ze strany chorvatských orgánů tolerován, měly být splněny podmínky vstupu a jejich nesplněním se jednalo o nelegální překročení hranic členského státu EU. Chorvatsko sice bylo pod náporom velkého množství státních příslušníků třetích zemí, kteří pouze usilovali o tranzit, ale není možné nesplnit dané

⁷³ Rozsudek SDEU C-528/15- Al Chodor ze dne 15. března 2017 – Dostupné online: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-528/15>

⁷⁴ Rozsudek SDEU C-646/16 – Jafari ze dne 26. července 2017 – Dostupné online: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=c-646/16>

podmínky vstupu. Dle článku 13 Dublin III je k žádosti o udělení mezinárodní ochrany příslušné Chorvatsko.

Dalším zajímavým judikátem je rozsudek C-69/10 –Brahim Samba Diouf ze dne 28. července 2011.⁷⁵ SDEU v tomto rozsudku vyložil ustanovení Směrnice o řízení 2005/85 týkající se práva na účinný opravný prostředek v porovnání s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie. Samba Diouf byl státním příslušníkem Mauretánie a zažádal o mezinárodní ochranu v Lucembursku. Lucemburské úřady projednaly jeho žádost ve zrychleném řízení, a to z toho důvodu, že předložil nepravdivé doklady a udal nepravdivé údaje. Také se domnívali, že nespĺňuje požadavky pro udělení mezinárodní ochrany a jeho žádost zamítly a stěžovateli bylo nařizeno opustit Lucembursko. Diouf se proti tomuto rozhodnutí odvolal a odvolával se i proti samotnému zrychlenému řízení. Lucemburské řízení je jednostupňové, takže se dle lucemburské úpravy nedá proti tomuto řízení odvolat. Tamní úřady přerušily řízení a položily SDEU předběžné otázky. Stěžejní otázkou bylo, zda je lucemburská úprava v souladu se směrnicí o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka – směrnice 2005/85/ES. Směrnice umožňuje v jistých případech členským státům použít zrychlené řízení, avšak poukazuje na právo žadatele se proti tomuto řízení odvolat. Dle SDEU je nepřislušný k výkladu lucemburské úpravy a že tento výklad přísluší pouze lucemburským soudům. Soud připomenul, že žadatel má právo na účinný opravný prostředek, který je mu v tomto případě Lucembursko povinno poskytnout. Přezkoumány mají být všechny důvody, a to i ty, které vedly k zahájení zrychleného řízení. SDEU uvedl, že *"neexistence opravného prostředku v této fázi řízení nepředstavuje porušení práva na účinný opravný prostředek, ovšem za předpokladu, že zákonnost konečného rozhodnutí přijatého ve zrychleném řízení – a zejména důvody, které vedly příslušný orgán k zamítnutí žádosti o azyl jako nedůvodné – mohou být předmětem důkladného přezkumu vnitrostátního soudu v rámci žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti."*

Posledním judikátem, kterým je možné ilustrovat interpretaci azylového práva ze strany SDEU je rozsudek C-620/10 – Kastrati ze dne 3.května 2012⁷⁶. V tomto rozsudku byla řešena problematika zpětvzetí žádosti o mezinárodní ochranu. SDEU rozhodl, že Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 musí být vykládáno tak, že pokud dojde ke zpětvzetí žádosti o mezinárodní ochranu

⁷⁵ Rozsudek SDEU C-69/10 – Brahim Samba Diouf ze dne 28. července 2011 – Dostupné online: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-69/10>

⁷⁶ Rozsudek SDEU rozsudek C-620/10 – Kastrati ze dne 3.května 2012 – Dostupné online: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-620/10&language=EN>

dříve, než členský stát, který je příslušný k dané žádosti, vysloví souhlas s převzetím žadatele, je na zastavení posuzované žádosti na členském státu, ve kterém byla žádost podána V takovémto případě přísluší členskému státu, na jehož území byla žádost podána. Následně je ve spise žadatele připsána příslušná poznámka.

Evropský soud pro lidská práva (ESLP) (neboli také European Court of Human Rights) je soudem, který sídlí ve Štrasburku a byl zřízen roku 1959. Cílem tohoto soudu je projednávání porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Co odlišuje ESLP od jiných nadnárodních institucí, je skutečnost, že i jednotlivci mohou podat stížnost k tomuto soudu, a to za předpokladu, že vyčerpají všechny vnitrostátní prostředky. Stížnost na porušení Úmluvy může k Soudu podat buď některý smluvní stát, jednotlivec, skupina jednotlivců, či nevládní organizace.⁷⁷

Chtěla bych zde rozebrat alespoň 1 rozsudek ESLP, neboť tato problematika je jinak značně rozsáhlá. ESLP v tomto rozsudku řeší důvody pro zadržení žadatele o azyl a také otázku dostatečného poskytování informací o takovýchto úkonech. Jedná se o rozsudek Saadi vs. Spojené království – č. 13229/03 ze dne 29.ledna 2008.⁷⁸ Pan Saadi, který je iráckým státním příslušníkem, se obrátil na ESLP se stížností proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irska. Stěžovatel tvrdil, že byl protiprávně zadržen a nebyly mu ani sděleny důvody jeho zadržení. Jednalo se o individuální ochranu osobnosti. Velký senát rozhodl, že Velká Británie neporušila článek 5 (1) Evropské úmluvy o lidských právech (European Convention on Human Rights) - Každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost. Žádný člověk nemůže být zbaven svobody, kromě následujících případů a v souladu s postupem stanoveným zákonem. Avšak rozhodl, že Velká Británie porušila článek 5 (2) Evropské úmluvy o lidských právech – každý, kdo je zatčen, musí být neprodleně informován o důvodech jeho zatčení a o obviněních proti němu, a to v jazyce, ve kterém se dorozumí. Pan Saadi uprchl z Iráku a přicestoval na londýnské letiště Heathrow. Zde zažádal o azyl, ale nemohl být přemístěn do zařízení Oakington, zadržovacího zařízení pro uprchlíky žádající o azyl, ale bylo mu umožněno se ubytovat v hotelu, následující den se měl hlásit opět na tom stejném místě na letišti. Následujícího dne byl převezen do tohoto zařízení. Zde mu byl poskytnut formulář, ve kterém byly uvedeny standardní důvody pro zadržení (např. riziko

⁷⁷ Informace o ESLP - Oficiální webové stránky ESLP - <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>

⁷⁸ Rozsudek ESLP Saadi vs. Spojené království - č. 13229/03 ze dne 29.1.2008 – Dostupné online: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84709>

útěku), ale neobsahoval možnost zadržení pro zrychlené řízení v tomto zařízení. Žadateli byla zamítnuta žádost a následující den, 7 dní po jeho zadržení, byl propuštěn. Proti tomuto zamítnutí jeho žádosti se odvolal a byl mu udělen dočasný azyl do doby, než bude o tomto odvolání rozhodnuto. Jeho odvolání bylo vyhověno a byl mu udělen azyl. ESLP konstatoval, že nedošlo k porušení článku 5(1) písm. f) Úmluvy, neboť dokud Velká Británie nepovolí vstup do své země, je každý vstup neoprávněný. Velký senát tedy uznal, že tento článek nebyl porušen, neboť toto zadržení nebylo svévolné a plnilo svůj účel. Avšak pokud jde o článek 5 (2) Úmluvy, stěžovatel tvrdil, že nebyl dostatečně informován o důvodech jeho zadržení. Velký senát mu dal za pravdu, že jemu poskytnutý formulář s informacemi byl velice nedostatečný.

7. Azylová zařízení a Správa uprchlických zařízení

Tato zařízení jsou upravena v hlavě XI. § 79 a násl. ZoA. Jsou zřizována Ministerstvem vnitra. Zařízení slouží k hromadnému ubytování žadatelů o mezinárodní ochranu, a to za podmínek, které zaručují zachování lidské důstojnosti. Již jsem ve své práci zmínila jednotlivé povinnosti žadatele o mezinárodní ochranu a s tím i povinnosti, které má v rámci azylového zařízení, ale má samozřejmě i svá práva. Kromě již zmíněných práv v rámci azylového zařízení se jedná o právo přijímat návštěvy, přijímat balíčky, peníze či dopisy a na své náklady balíčky a dopisy odesílat a v neposlední řadě také na nepřetržitý 8-hodinový spánek. Pro jednotlivá zařízení jsou ministerstvem vydávány ubytovací řády, které stanoví, zejména kdy a kde je vypláceno kapesné, kdy a kde je poskytována strava, dobu návštěvních hodin, kdy a kde jsou vydávány hygienické potřeby, upřesňují práva a povinnosti a také upravují nabídku kulturních, sportovních a jiných akcí, kterých se žadatelé mohou zúčastnit. Tento řád je vydán kromě českého jazyka i v jazyce, ve kterém se dorozumí většina ubytovaných žadatelů a vyvěsí se na určeném místě azylového zařízení. Obec, na jejímž území se azylové zařízení nachází, má právo na příspěvek ministerstva. Tento příspěvek je určen na úhradu nákladů spojených s tímto zařízením a jeho výši určuje vláda. Vláda může také rozhodnout o dotaci na zařízení, jež se nachází na území obce. Ta je následně poskytnuta ministerstvem.

Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra je organizační složka státu.⁷⁹ Důvodem jejího vzniku byla snaha oddělení státní správy v oblasti azylové politiky a řízení o udělení mezinárodní ochrany od dalších služeb. Její hlavní činností je provoz přijímacích středisek, pobytových středisek, Center na podporu integrace cizinců, integračních azylových středisek a zařízení pro zajištění cizinců. S tímto provozem zároveň ve vyjmenovaných zařízeních poskytuje služby. Jednotlivá zařízení jsou následující:

- Přijímací střediska

- Pobytová střediska

⁷⁹ Výčet jednotlivých uprchlických zařízení – Oficiální webové stránky Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky – Dostupné online: <http://www.suz.cz/> [citováno dne 1.2. 2022]

- Integrovaná azylová střediska (IAS)
- Zařízení pro zajištění cizinců
- Centra na podporu integrace cizinců
- Regionální centra a Koordinační centrum pro cizince v průmyslové zóně Kvasiny

8. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky – anglicky United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Tato organizace spadá pod OSN (Organizace spojených národů). Úkolem UNHCR je pomoc jak uprchlíkům, tak žadatelům o mezinárodní ochranu. V případě potřeby poskytuje potraviny, základní hygienické potřeby, oblečení a lékařskou péči.

Organizace byla založena Valným shromážděním OSN dne 14. prosince 1950 a jejím sídlem je Ženeva. Je řízena Valným shromážděním OSN a Ekonomickou a sociální radou OSN. V současné době je Vysokým komisařem OSN Filippo Grandi, který byl znovuzvolen. Ten předkládá jednotlivé programy a rozpočty Valnému shromáždění OSN. Vysoký komisař dále každoročně předkládá zprávu Valnému shromáždění OSN a Ekonomické a sociální radě OSN zprávu o činnosti UNHCR. Vysokému komisaři, jakožto nejvyššímu představiteli, s jeho činností pomáhá jeho náměstek a také asistent se zaměřením na ochranu a operace. Operace probíhají v jednotlivých zemích prostřednictvím zástupce Vysokého komisaře. Mimo zástupce v jednotlivých zemích působí i tzv. regionální zástupci, kteří koordinují operace na určitém území (např. východní Evropa, střední Evropa aj.) Pro tuto organizaci samozřejmě pracuje mnohem více lidí, než její hlavní představitelé a jejich zástupci, nebo asistenti. Kancelář UNHCR v České republice funguje od roku 1992 a nachází se na náměstí Kinských v Praze 5. Ministerstvo vnitra ČR poskytuje UNHCR statistiky a kopie vydaných rozhodnutí. Důležitým právem v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany je právo pracovníků této organizace být přítomni při pohovoru se žadatelem a také přímo u jednání. Nejedná se ale o účastníky řízení.

Mezi hlavní operace UNHCR patří bezprostřední pomoc obětem a zajišťuje jim, jak již bylo zmíněno, potraviny, základní hygienické potřeby, přístup ke zdravotní péči, základní ošacení aj. UNHCR především monitoruje a dozoruje. Zabývá se také pomocí s registrací uprchlíků, pomocí během řízení o udělení mezinárodní ochrany, zajišťuje vzdělávání a poradenství v rámci této problematiky. Její operace pomohly více než 50 milionům uprchlíků po celém světě. Za svoji aktivitu obdržela již dvakrát Nobelovu cenu za mír.⁸⁰

⁸⁰ Informace k Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky - Oficiální webové stránky UNHCR. Dostupné online: <https://www.unhcr.org/cz/>

Závěr

Cílem mé práce bylo shrnout problematiku azylového řízení a vysvětlit, jak toto řízení probíhá od podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, až po případné opravné prostředky. Chtěla jsem nastínit jednotlivé fáze vývoje institutu azylu, aby bylo dobře vidět přelivání pravomoci udělení azylu mezi mocí světskou a mocí církevní. Toto mocenské soupeření je nedílnou součástí našich dějin a nejinak je tomu i v případě tohoto institutu. Docházelo k postupnému ustálení podmínek udělení azylu, a to až do podoby nynější. Institut azylu se nicméně neustále mění i v této době, a to z důvodu měnící se situace ve světě. Je nezbytné otázku azylu neustále přizpůsobovat současným podmínkám.

Jsme součástí Evropské unie a s tím přichází i nezbytná europeizace a snaha sjednocování postupů v rámci azylového řízení v jednotlivých členských státech. Dle mého názoru je opravdu nezbytné sjednotit, zjednodušit a zrychlit postup v rámci jednotlivých států Evropské unie. Nutno zmínit, že pokud by se tento postup sjednotil, bylo by nutné sjednotit i životní podmínky azylantů. Je samozřejmě na zvážení, jestli se můžeme srovnávat např. s německou ekonomikou či ekonomikou severských států. V současné době si zcela logicky žadatelé o azyl vybírají země, které jsou pro ně ekonomicky výhodnější a tím tedy dochází k přetížení jednotlivých členských států. Z tohoto důvodů se v posledních letech řeší otázka uprchlických kvót. Jedná se o velice ožehavé téma, ale zcela upřímně, nedokážu si představit jiný rozumný postup. Státy, které jsou ekonomicky silné a mají mnohem větší rozpočty pro žadatele o azyl a následné azylanty, jsou zahlcovány množstvím žádostí a je třeba jim ulevit. Na druhou stranu chápu přístup států, které jsou proti těmto kvótám s tím, že nebýt tohoto přerozdělování, měly by minimum žádostí o azyl. Je velice náročné stanovit hranici solidarity. Věřím ale, že se jedná o jediný možný postup.

V rámci řízení o udělení azylu mě nejvíce zaujala otázka diskreční pravomoci, neboli správního uvážení. Jsem toho názoru, že lidský faktor je ne vždy pozitivním přínosem. V případě azylového řízení si ale myslím, že je skutečně potřeba trochu té "lidskosti". Je ale velice důležité připomenout, že co člověk, to názor. Tento problém značně pomáhá překonat ustálená judikatura, bez které by neexistovala žádná, a to ani sebemenší jistota, jak bude o jednotlivých žádostech rozhodnuto a také na základě jakých kritérií. Uvědomuji si, že je nezbytné o jednotlivých žádostech rozhodovat individuálně a také zvlášť posuzovat jednotlivé důvody. Je ale potřeba vytyčit právní mantinely.

Ačkoli se jedná o poměrně rychlé řízení, kde je snaha o to, aby o žadatelově osudu bylo co možná nejrychleji rozhodnuto, stále si myslím, že je zde prostor pro zlepšení a zrychlení celého procesu. Musí být nemírně těžké žít v nejistotě a v očekávání, jakým způsobem bude o mé žádosti rozhodnuto. Myslím si, že řešením by bylo navýšení personálních zdrojů tohoto aparátu, které by odlehčilo přetíženosti a zároveň zrychlilo celý proces.

Azylová a migrační problematika je bohužel zatížena mnoha předsudky. Konkrétně v České republice je náš přístup k uprchlíkům, potažmo žadatelům o azyl, spíše negativní. Je to nejspíš dáno naší povahou a nedůvěrou ve vše cizí. Každý stát se samozřejmě stará o bezpečnost svých občanů, ale je nezbytné si uvědomit, že ačkoli je nám médii a některými našimi politiky vštěpováno, že co uprchlík, to potenciální hrozba, skutečnost je taková, že uprchlík je zkrátka jen člověk, který nemá na vybranou a prchá ze své vlasti a nutno podotknout, že většinou za velmi dramatických okolností. Názory na tuto problematiku se různí a mnohdy se jedná spíše o otázku politiky než humanity. Jisté je, že Česká republika je ohledně počtu udělení azylu, potažmo mezinárodní ochrany obecně, velice striktní, což vyplývá i ze statistik Českého statistického úřadu.

Ačkoli se má práce zabývala mezinárodní ochranou ve formě azylu, chtěla bych zde ještě zmínit jednu aktualitu, která se týká dočasné ochrany. Tento institut je upraven směrnicí o dočasné ochraně, která byla transponována do našeho právního řádu. Tento institut je u nás upraven zákonem č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.⁸¹ Děsivé se stává skutečností a na Ukrajině probíhá válka. Od této vojenské invaze ze strany Ruska uprchlo více než 650 000 osob a Evropská komise tak navrhla aktivovat směrnici o dočasné ochraně. Komise navrhuje, na základě této směrnice, udělit každé osobě, která prchá před válkou na Ukrajině, status dočasné ochrany. Znamená to především obdržení povolení k pobytu, přístup ke vzdělání a k práci, sociální pomoc, zdravotní či jinou péči, prostředky na živobytí aj. Tímto aktivováním dojde ke snížení tlaku, který je kladen na vnitrostátní azylové systémy s cílem je zjednodušit a zbavit je formalit. Dalším cílem je také posílení solidarity v jednotlivých členských státech. Počítá se samozřejmě i se zjednodušením hraničních kontrol mezi EU a Ukrajinou, zjednodušení přístupu k humanitární pomoci a jiné důležité instrumenty pomoci.⁸²

⁸¹ Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců – Dostupný online: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-221/zneni-20210802>

⁸² *Komise navrhuje dočasnou ochranu pro osoby prchající před válkou* – Článek bez autora ze dne 4. března 2022 na webových stránkách Euroskop.cz. Dostupné online: <https://euroskop.cz/2022/03/04/evropska-komise-navrhujedocasnou-ochranu-pro-osoby-prchajici-pred-valkou-z-ukrajiny-a-pokyny-pro-kontroly-na-hranicich/> [citováno dne 10.3. 2022]

V České republice jsme na tuto nešťastnou situaci zareagovali ještě před aktivováním této Směrnice, a to vyhlášením nouzového stavu. Vláda díky němu může vydávat opatření podle krizového zákona. Vybrala konkrétní body, které pomohou zvládnout tuto uprchlickou krizi lépe, některé záměrně vynechala. Na základě nouzového stavu bude vláda moci poskytovat podpůrné dávky, mezi nimiž je dávka mimořádné okamžité pomoci pro uprchlíky, ale také dávky pro ty, kteří uprchlíky ubytují. Armáda, hasiči i policie mohou vykonávat i jiné činnosti, než jim běžně zákon dovoluje. Jedná se například o převoz a redistribuci humanitární pomoci aj. Během nouzového stavu může být i omezena podnikatelská činnost, která může spočívat v nabídnutí ubytovacích kapacit (v případě ubytovacích zařízení), uložení pracovní povinnosti atd. Shledávám toto vyhlášení nouzového stavu nezbytným. Je potřeba co nejvíce a co nejrychleji pomoci obětem války.⁸³ Dalším změnou, která upravuje současnou uprchlickou krizi je tzv. "Lex Ukrajina". 21. března vešly v platnost 3 zákony, jakožto balíček a souhrnné řešení uprchlické krize vyvolané situací na Ukrajině. Tento balíček se nazývá právě "Lex Ukrajina". Chtěla bych zde alespoň stručně nastínit, co je jeho obsahem. Tato komplexní úprava stanovuje podmínky pro dočasné udělení ochrany cizincům (v tomto případě tedy především občanům Ukrajiny). Cizincům je dále umožněno čerpat zdravotní služby na území České republiky, bude jim umožněn vstup na pracovní trh a využívat práva v oblasti školství. Dále tento balíček zavádí humanitární dávku a také příspěvek na domácnost (tento příspěvek je poskytován fyzickým osobám, které bezplatně ubytují tohoto cizince). Nejedná se o taxativní vymezení změn, které "Lex Ukrajina" upravuje, ale nástin těch důležitých. Tyto zákony mají pozbýt účinnosti dne 31. března 2023.⁸⁴ Následující vývoj je nejistý a nezbyvá než čekat, co toto dění na Ukrajině dále přinese a doufat, že to brzy skončí...

⁸³ Kvůli pomoci uprchlíkům z Ukrajiny opět platí nouzový stav. Češi ho podle Rakušana nepocítí – Zdroj ČTK, ČT24 ze dne 4.3.2022. Dostupné online: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3450400-v-cesku-opet-plati-nouzovy-stav-tentokrat-kvuli-pomoci-uprchlikum-z-ukrajiny> [citováno dne 10.3. 2022]

⁸⁴ *Lex Ukrajina* – Autorem článku jsou advokáti z advokátní kanceláře Weinhold Legal, v.o.s. Eva Procházková, Anna Bartůňková a Daša Aradská. Článek cttován z webové stránky Právníprostor.cz. Dostupný online: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/lex-ukrajina> [citováno dne 26.3. 2022]

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

- [1] BALGA, J.; *Azylové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, ISBN 978-80-7380-384-1
- [2] DUMMET, M. *O přistěhovalectví a uprchlících*. Praha: FILOSOFIA, Edice DNEŠNÍ SVĚT, 2016, ISBN 978-80-7007-462-6
- [3] CHMELÍČKOVÁ, N., VOTOČKOVÁ, V. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, ISBN 978-80-7552-479-9.
- [4] HONOUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., Janků, L. (eds.) a kol.; *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Studie z lidských práv č. 8. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2014, ISBN 978-80-8795-23-7
- [5] JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (editoři). *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2019*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer, ISBN 978-80-7631-045-2
- [6] KOPECKÝ, M.; *Správní právo. Obecná část, 2. vydání*. Praha: C.H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-820-7
- [7] KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol.; *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, ISBN 978-80-7598-479-1
- [8] MATES, P.; *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, ISBN 978-80-7380-424-4
- [9] PÍTROVÁ, L. (ed.) a kol.; *Aktuální právní aspekty migrace*, 1. vyd. Praha: Leges, 2016, ISBN 978-80-7502-162-5
- [10] ŠTURMA, P., HONOUSKOVÁ, V. (eds.) a kol.; *Teorie a praxe azylu a uprchlictví – 2. doplněné vydání*. Praha: Univerzita Karlova v Praze Právnická fakulta – Katedra mezinárodního práva, 2012, ISBN 978-80-8714-668-2
- [11] ŠTURMA, P., ČEPELKA, Č.; *Mezinárodní právo veřejné*. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2018, ISBN 978-80-7400-721-7

[12] TOMÁŠEK, M., TÝČ, V., PETRLÍK, D., a kol.; *Právo Evropské unie*. 3 aktualizované vydání. Praha : Leges, 2021, ISBN 978-80-7502- 491-6

[13] WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, ISBN 978-80-7357-750-6.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

[1] *Slovníček pojmů* – Oficiální webové stránky Ministerstva vnitra České republiky.

Dostupné online: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/slovnicek-pojmu.aspx> [citováno dne 18. 12. 2021]

[2] *Data – Mezinárodní ochrana*: Oficiální webové stránky Českého statistického úřadu.

Dostupné online: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/data-mezinarodni-ochrana> [citováno dne 22.12. 2021]

[3] *Lisabonská smlouva* – Oficiální webové stránky Ministerstva vnitra České republiky –

Dostupný online: <https://www.mvcr.cz/clanek/agenda-eu-na-mv-lisabonska-smlouva.aspx> [citováno dne 2.1. 2022]

[4] *Společný evropský azylový systém* – Oficiální webové stránky Ministerstva vnitra České republiky.

Dostupné online: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/spolecny-evropsky-azylovy-system.aspx> [citováno dne 4.1. 2022]

[5] *Dublinský systém* – Oficiální webové stránky Ministerstva vnitra České republiky.

Dostupné online: <https://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx> [citováno dne 5.1. 2022]

[6] *Návrh reformy dublinského systému: co vše se změní?* Autorem článku ze dne 17.4.2016 je Jan Kovář. Ústav mezinárodních vztahů Praha. Článek dostupný online:

<https://www.iir.cz/navrh-reformy-dublinskeho-systemu-co-vse-se-ma-zmenit> [citováno dne 5.1. 2022]

[7] Oficiální webové stránky Organizace pro pomoc uprchlíkům - <https://www.opu.cz/cs/> [citováno dne 10.1. 2022]

- [8] *Azyl a azylová zařízení* – Článek Českého statistického úřadu ze dne 31.12.2004. Dostupný na oficiálních webových stránkách ČSÚ: https://www.czso.cz/csu/czso/1414-04-2004-2__azyl_a_azylova_zarizeni [citováno dne 12.1. 2022]
- [9] Výčet jednotlivých uprchlických zařízení – Oficiální webové stránky Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky – Dostupné online: <http://www.suz.cz/> [citováno dne 1.2. 2022]
- [10] Informace k Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky - Oficiální webové stránky UNHCR. Dostupné online: <https://www.unhcr.org/cz/> [citováno dne 7.2. 2022]
- [11] *Komise navrhuje dočasnou ochranu pro osoby prchající před válkou* – Článek bez autora ze dne 4. března 2022 na webových stránkách Euroskop.cz. Dostupné online: <https://euroskop.cz/2022/03/04/evropska-komise-navrhuje-docasnou-ochranu-pro-osoby-prchajici-pred-valkou-z-ukrajiny-a-pokyny-pro-kontroly-na-hranicich/> [citováno dne 10.3. 2022]
- [12] *Kvůli pomoci uprchlíkům z Ukrajiny opět platí nouzový stav. Češi ho podle Rakušana nepocítí* – Zdroj ČTK, ČT24 ze dne 4.3.2022. Dostupné online: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3450400-v-cesku-opet-plati-nouzovy-stav-tentokrat-kvuli-pomoci-uprchlikum-z-ukrajiny> [citováno dne 10.3. 2022]
- [13] Zdroj judikatury SDEU: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/cs/
- [14] Zdroj judikatury ESLP, o ESLP: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>
- [15] *Lex Ukrajina* – Autorem článku jsou advokáti z advokátní kanceláře Weinhold Legal, v.o.s. Eva Procházková, Anna Bartůňková a Daša Aradská. Článek citován z webové stránky Právníprostor.cz. Dostupný online: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/lex-ukrajina> [citováno dne 26.3. 2022]

3. Seznam použitých právních předpisů

- [1] Zákon č. 325/1999 Sb., zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [2] Zákon č. 500/2004 Sb., zákon správní řád
- [3] Zákon č. 150/2002 Sb., zákon soudní řád správní
- [4] Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců

4. Seznam použité judikatury

- [1] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Azs 290/2004 – 49 ze dne 14.dubna 2005
- [2] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Azs 60/2007 – 119 ze dne 7.září 2010
- [3] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ans 19/2012 – 43 ze dne 6.února 2013
- [4] Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Azs 308/2021 – 22 ze dne 5.ledna 2022
- [5] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 Azs 11/2006 – 76 ze dne 8.listopadu 2006
- [6] Rozsudek SDEU C-556/17- Torubarov ze dne 29. 7. 2019
- [7] Rozsudek SDEU C-646-16 – Jafari ze dne 26. července 2017
- [8] Rozsudek SDEU C-528/15- Al Chodor ze dne 15. března 2017
- [9] Rozsudek SDEU C-620/10 – Kastrati ze dne 3.května 2012
- [10] Rozsudek SDEU C-69/10 – Brahim Samba Diouf ze dne 28. července 2011
- [11] Rozsudek ESLP Saadi vs. Spojené království - č. 13229/03 ze dne 29.ledna 2008“
- [12] Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Azs 13/2006-39 ze dne 26.dubna 2006

5. Seznam ostatních zdrojů

- [1] Úmluva OSN o právním postavení uprchlíků (Ženevská úmluva o uprchlících) schválena na zvláštní konferenci OSN 28. července 1951. Platná od 22. dubna 1954.
- [2] Úmluva OAU (Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa) přijatá Shromážděním hlav států a vlád na jeho šestém řádném zasedání v Addis-Ababě dne 10. září 1969.
- [3] Cartagenská deklarace přijata v roce 1984 přijala skupinou latinskoamerických vlád.
- [4] Smlouva o Evropské unii (Maastrichtská smlouva) podepsána dne 7: února v Maastrichtu a platná od 1. listopadu 1993.
- [5] 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 (Dublin II).

- [6] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.
- [7] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.
- [8] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění).
- [9] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění)
- [10] Nařízení č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013 kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.
- [11] Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání přijata Valným shromážděním OSN v New Yorku dne 10. prosince 1984.
- [12] Mezinárodní pakt o občanských a politických právech přijat na zasedání Organizace spojených národů v New Yorku dne 19. prosince 1966.
- [13] Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech přijat Valným shromážděním OSN v New Yorku dne 16. prosince 1966.
- [14] Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu)

Řízení o udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu v České republice

Abstrakt

Obsahem této práce je převážně průběh azylového řízení od podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany až po případné opravné prostředky, ale také definice zásadních pojmů, historický vývoj institutu azylu, mezinárodní, unijní a vnitrostátní prameny, které se k tomuto řízení vztahují. V úvodu této práce jsem představeny a vysvětleny jednotlivé pojmy, bez kterých by bylo náročné pochopit azylovou problematiku. Kromě nastínění historického vývoje v této oblasti jsem si dovolila i zmínit několik zásadních migračních vln. Další důležitou částí této diplomové práce jsou jednotlivé právní prameny této problematiky. Jsou zde popsány stěžejní dokumenty mezinárodní úpravy. V rámci komunitárního práva jsou v práci vyjmenovány zásadní směrnice a nařízení, a to s ohledem na nezbytnou europeizaci a následnou inkorporaci do našeho právního systému. Předložená práce se zaměřuje na europeizaci a s ní spojený vliv judikatury SDEU na výklad právních norem v jednotlivých členských státech Evropské unie. Klade si za cíl především rozebrat a pochopit jednotlivé fáze azylového řízení. Fáze azylového řízení počínaje podáním žádosti o azyl, následným určením, kdo je a kdo není účastníkem tohoto řízení, výčtem jednotlivých práv a povinností žadatelů o azyl, stanovením důvodů pro udělení azylu, či naopak důvodů, které udělení azylu znemožňují. Další fází je samostatné rozhodování o udělení či neudělení. Tato práce obsahuje i případné fakultativní části řízení, kterými jsou přezkum rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany a následně mimořádný opravný prostředek ve formě kasační stížnosti. Zmíněna jsou zde i jednotlivá azylová zařízení společně s uvedením specifik jejich jednotlivé druhy. Svoji diplomovou práci jsem zakončila rozebráním Úřadu vysokého komisaře pro uprchlíky, včetně jeho pravomocí. Chtěla jsem tuto vesměs teoretickou práci doplňovat o stránku praktickou a to tím, že jsem se snažila rozebrat některé důležité judikáty, které se týkají daných úseků azylového řízení. Má diplomová práce se neomezuje pouze na analýzu právního textu, ale věnuje se i analýze klíčových rozhodnutí českých i unijních soudů.

Klíčová slova: Azyl, azylant, azylové řízení

Procedure for Granting International Protection in the Form of Asylum in the Czech Republic

Abstract

The content of this work is mainly the course of the asylum procedure from the submission of application for international protection to possible appeals, but also the definition of fundamental concepts, the historical development of the asylum institution, international, EU and national sources related to this procedure. In the introduction of this work I introduced and explained the different concepts without which it would be difficult to understand the asylum issue. In addition to outlining the historical development in this area, I have also taken the liberty of mentioning several major migration waves. Another important part of this thesis are the individual legal sources of this issue. The key documents of international regulation are described. Within the framework of Community law, the thesis lists the essential directives and regulations with a view to the necessary Europeanisation and subsequent incorporation into our legal system. The present work focuses on Europeanisation and the related influence of the CJEU case law on the interpretation of legal norms in the individual Member States of the European Union. It aims primarily to analyze and understand the various stages of the asylum procedure. The phase of the asylum procedure starts with the submission of the asylum application, then determining who is and who is not a participant in this procedure, the enumeration of the individual rights and obligations of asylum seekers, the determination of the grounds for granting asylum or, on the contrary, the grounds that prevent the granting of asylum. The next stage is to make an independent decision on whether or not to grant. This thesis also includes any optional parts of the proceeding, which are the review of decision of international protection and then the extraordinary appeal in the form of a cassation complaint. The different types of asylum are also mentioned, together with the specifics of each type. I concluded my thesis by discussing the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, including its powers. I wanted to complement this mostly theoretical work with the practical side by trying to analyse some important case law concerning the relevant sections of the asylum procedure. My thesis is not limited only to the analysis of the legal text, but it also analyses key decisions of the Czech and EU courts.

Keywords: Asylum, Asylum Seeker, Asylum Procedure