

Připomínky k azylovému zákonu

Vydalo: Konzorcium nevládních organizací pracujících s uprchlíky v ČR, 2007

Obsah:

Shrnutí	5
Zákony upravující postavení žadatelů o mezinárodní ochranu	7
Připomínky k části II. navrhované novely, změna zákona o azylu	9
Žádost o mezinárodní ochranu podaná cizincem v souvislosti s jeho vycestováním	9
První země azylu	10
Přezkum opakovaných žádostí o mezinárodní ochranu	11
Poskytování právní pomoci	12
Nedostavení se k pohovoru jako důvod pro vyloučení z mezinárodní ochrany	12
Manipulace s místní příslušností soudů	13
Zákaz držení elektronického komunikačního zařízení	15
Neomezené držení cizinců v přijímacím středisku na území (Vyšší Lhoty)	16
Zajištění cizince, který nepodal žádost o udělení mezinárodní ochrany	18
Letištní řízení	19
Zrušení kapesného v letištním řízení	24
Připomínky nad rámec navrhované novely zákona o azylu	26
Důvody udělení doplňkové ochrany v případě nezletilých bez doprovodu	26
Podání žádosti o mezinárodní ochranu z důvodu hrozícího vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny	27
Důvody odnětí doplňkové ochrany	28
Vyloučení obligatorní povinnosti pohovoru	29
Vedení pohovoru a tlumočení osobou stejného pohlaví	31
Odkladný účinek žaloby	32
Omezení svobody pohybu po zastavení řízení z důvodu nepřípustnosti	33
Připomínky k části V. navrhované novely, změna zákona o zaměstnanosti	35
Absence ustanovení týkajícího se doplňkové ochrany	35
Přístup žadatelů o mezinárodní ochranu na trh práce	35
Slovo závěrem od JUDr. Martina Rozumka	45
Poznámky	46

Stručné shrnutí hlavních výhrad k částem navrhované novely týkající se zákona o azylu

Novela zákona o azylu tvoří v rámci sněmovního tisku 191 jeho druhou nejvýznamnější část. Předkládaný návrh ukazuje, že je dalším z kroků, směřujících k výraznému zpřísnění řízení o mezinárodní ochraně, bez ohledu či dokonce v přímém rozporu s mezinárodními závazky České republiky v oblasti uprchlictví.

Mezi zásadní a sporné patří zejména následující okruhy:

- ustanovení, týkající se **výrazného omezení svobody pohybu a pobytu žadatelů** o mezinárodní ochranu, a to jak v rámci tzv. letištního řízení, tak i (a to dokonce neomezeně) **v případě pobytu v přijímacích střediscích** na území, která povedou ve svých důsledcích k porušení mezinárodních závazků České republiky
- **ustanovení, která umožňují zcela vyloučit přezkoumávání opakovaných žádostí** a v krajních případech **umožňují dokonce i nezabývat se žádostí** o mezinárodní ochranu vůbec, tedy ani žádostí podanou cizincem poprvé. Skutečnost, že novela zásadním způsobem limituje soudní kontrolu rozhodnutí o žádostech o mezinárodní ochranu je nepřipustná a je třeba trvat na požadavku, aby soudní přezkum správních rozhodnutí byl možný za všech okolností
- **použití konceptu první země azylu**, které v sobě nese riziko, že v daném případě bude žadatel vrácen do země, která nebude garantovat dodržování lidských práv. Zohledněn zde není ani charakter hostitelského státu ani subjektivní vztah uprchlíka k němu
- **redukce poskytování právní pomoci žadatelům o mezinárodní ochranu v azylovém zařízení jen na vyhrazené prostory** uvedeného zařízení, což zcela opomíjí potřeby některých specifických skupin žadatelů
- **nepřiměřeně tvrdá možnost postihnout žadatele** o mezinárodní ochranu, který se byť jen jednou nedostavil k pohovoru, zastavením řízení zcela neguje humanitární rozměr azylu a řízení o něm
- **jasná snaha o manipulaci s místní příslušností soudu**, která se projevuje v převedení agendy z Městského soudu na Krajský soud v Praze v případě žadatelů v tranzitním prostoru mezinárodního letiště naráží na ústavní zásadu zákonného soudce
- **zákaz držení elektronického komunikačního zařízení** pro žadatele v přijímacím středisku, odůvodňovaný snahou zamezit zneužívání mobilní komunikace k protiprávním činnostem znamená ve svých důsledcích příliš tvrdé opatření, které se významně může dotknout soukromého života žadatele (znemožnění telefonického kontaktu s příbuznými, omezení právní pomoci atd.)
- **zajištění cizince, který nepodal žádost o udělení mezinárodní ochrany, je neslučitelné s mezinárodními závazky České republiky**

Nelze však zapomínat na problematická místa stávajícího zákona a zákonů souvisejících, kterým se novela téměř nevěnuje. Nerozšíření definice vážné újmy, důvody odnětí doplňkové ochrany, zachování některých kritizovaných důvodů pro zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, neuspokojivá situace v oblasti soudního přezkumu, omezování svobody pohybu u tzv. dublinských případů či restriktivní pojetí přístupu žadatelů o mezinárodní ochranu na trh práce - to jsou okruhy, kterým se měl předkladatel novely věnovat, namísto tvorby dalších zpřísnujících ustanovení. Část B této publikace se podrobněji věnuje i dalším problematickým aspektům, které souvisejí s navrhovanou úpravou.

S návrhem novely v předloženém znění tudíž nelze souhlasit, a to ani přesto, že obsahuje i několik dílčích ustanovení s pozitivním dopadem na život cizinců.

Zákony upravující postavení žadatelů o mezinárodní ochranu

Dne 11. 4. 2007 předložila vláda Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR návrh novely, který je v současné době projednáván jako sněmovní tisk č. 191 a kromě dalších zákonů mění i zákon č. 325/1999 Sb., (zákon o azylu). Návrh byl vypracován ministerstvem vnitra odborem azylové a migrační politiky a v pořadí jde již o 13. novelu tohoto zákona. Ačkoliv bylo původním záměrem transponovat do českého právního řádu normy evropského práva, těžiště návrhu zákona nakonec leží jinde. Na úkor práv žadatelů o mezinárodní ochranu se maximálně posiluje postavení ministerstva vnitra v azylovém procesu. Jeho jednání je prostě jakékoliv účinné kontroly, především pak té ze strany nezávislého soudu. A byť je tento postup jako tradičně zdůvodňován snahou zabránit zneužívání institutu azylu pro účely ekonomické migrace, velká část nově zavedených represivních mechanismů se této skupiny osob, vstupujících většinou na území s platným vízem, týkat nebude. O to větší pak bude jejich vliv na osoby přicházející do České republiky s úmyslem najít zde ochranu. Charakteristickým znakem celé novely pak je zmnožení možností zbavení svobody žadatelů o mezinárodní ochranu, často však v rozporu s čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Evropská úmluva¹).

Dle předkládací zprávy k návrhu novely vyvstala potřeba změny zákona o azylu „*především v souvislosti s nezbytností v právním řádě České republiky reagovat na právní předpisy ES/EU v (...) azylové oblasti*“. Autor návrhu zákona uvádí: „*Hlavním cílem změn zákona o azylu je do českého právního řádu upravujícího procesní pravidla řízení o mezinárodní ochraně transponovat minimální normy pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka stanovené Směrnicí Rady 2005/85/ES*“ (tzv. procedurální směrnice).

Navzdory těmto proklamacím však návrh novely zákona obsahuje pouze velmi malé množství ustanovení přímo ovlivněných zněním směrnice. Z 58 novelizačních bodů jich je procedurální směrnici ovlivněno pouhých 12 a tyto změny zdaleka nepatří mezi ty nejvýznamnější, které chystaná novela přináší. Procedurální směrnice sama ani žádné zásadní změny do českého právního řádu vnést schopna není. V důsledku nutnosti svého jednomyslného schválení všemi členskými státy, které však hledaly kompromisní znění pouze s velkými obtížemi, byla směrnice obsahu zbavena ještě před svým přijetím. Do návrhu novely zákona o azylu tak byla vtělena buď ustanovení mající spíše proklamační charakter, anebo ustanovení, která explicitně zakotvují praxi v ČR fakticky uplatňovanou již nyní. Jedinou výjimku představuje zavedení nového institutu „první země azylu“.

Právní řád České republiky musí nepochybně reagovat na předpisy ES/EU v oblasti azylu, zároveň je ale nutné vzít v úvahu nepříliš uspokojivý vývoj azylové problematiky v rámci sjednocené Evropy, která hledá různé cesty ve snaze ochránit se před možným přílivem migrantů mimo jiné i v konstrukci společné imigrační politiky. Jejím výrazem je právě i procedurální směrnice, která jednotně upravuje procesní otázky azylového práva EU. Společná imigrační politika bohužel doposud probíhá pouze v rovině jakýchsi minimálních standardů ochrany, v důsledku čehož státy EU upouštějí od podmínek vstřícnějších než nezbytně nutných a nastolují tvrdší linie ve vztahu k migrantům, přičemž Česká republika v tomto směru není výjimkou. V kontextu níže uvedených připomínek pak slova z obecné části důvodové zprávy k novele o tom, že společná azylová politika, včetně společného evropského azylového systému, je nedílnou součástí cíle EU spočívajícího v postupném vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva otevřeného těm, kdo pod tlakem okolností oprávněně hledají ochranu v Evropském společenství, vyznívájí naprázdno a nenašla svůj výraz ani ve znění procedurální směrnice, natožpak v navržených změnách zákona o azylu.

Návrh novely zákona byl do mezirezortního připomínkového řízení rozeslán na začátku listopadu 2006, přičemž hlavní část vypořádání připomínek² proběhla ještě v prosinci téhož roku. Konečný návrh zákona vznikl v průběhu ledna 2007. Kromě zákona o azylu předpokládá návrh i rozsáhlou novelizaci zákona č. 326/1999 Sb., zákona o pobytu cizinců, a některých dalších zákonů vztahujících se k pobytu cizinců na území ČR. Co se týče změn zákona o azylu, připomínky k návrhu vyjádřilo celkem šest institucí, které tvoří povinná připomínková místa, a další připomínky uplatnily nevládní organizace zabývající se prací s žadatelí o mezinárodní ochranu. Ze zmíněných šesti institucí vyjádřil nejvíce výhrad Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), celkem 12, a Rada vlády pro lidská práva (RVLP), která měla 10 připomínek.

Většina připomínek se týkala navrhované úpravy řízení o mezinárodní ochraně na letišti a způsobu zbavení svobody v průběhu tohoto řízení. Další se pak dotýkaly otázky zákazu používání mobilních telefonů v přijímacích střediscích, zavedení povinnosti veřejně prospěšných prací, kterou by žadatelé o mezinárodní ochranu museli plnit bezúplatně, či zpřísnění podmínek pro vstup nevládních organizací do azylových zařízení. Velkou část připomínek se podařilo vypořádat ještě v závěru loňského roku, a to tak, že tyto připomínky byly zcela nebo částečně ministerstvem vnitra akceptovány, nebo tak, že připomínková místa

od nich odstoupilo. Vypořádat se nicméně nepodařilo připomínky UNHCR, RVLP a Veřejného ochránce práv (VOP) ohledně úpravy letištní azylové procedury. Návrh tak byl postoupen vládě s rozpory. Jako nejméně úspěšné připomínkové místo se právem může cítit BIS, jejíž tři návrhy, vesměs se týkající rozšíření možností zbavit žadatele o mezinárodní ochranu svobody, byly beze zbytku akceptovány, a od ostatních tří, zjevně stojících mimo rámec předloženého návrhu, BIS odstoupila³.

Přestože návrh obsahuje i několik ustanovení s pozitivním dopadem na život žadatelů o mezinárodní ochranu, například novou povinnost správního orgánu dbát ochrany žadatele a jeho rodinných příslušníků v zemi jeho státního občanství, a to včetně výslovného stanovení, že ministerstvo nezíská informace o žadateli od údajných původců pronásledování, nebo uzákonění toho, že při rozhodování o žádosti ministerstvo zajistí, aby podklady pro vydání rozhodnutí připravovala osoba s potřebnou odbornou způsobilostí, dále skutečnost, že zamítne-li ministerstvo žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou z důvodu, že cizinec přicestoval z bezpečné třetí země, vydá současně s rozhodnutím cizinci doklad informující bezpečnou třetí zemi v jejím úředním jazyce, že v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebylo posuzováno splnění důvodů pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany či zrušení v minulosti kritizované dvouleté omezující lhůty pro podání opakované žádosti o mezinárodní ochranu, řada dalších navrhovaných ustanovení se jeví jako zcela nevyhovující.

Následující text si klade za cíl přiblížit nejproblematictější ustanovení jak navrhovaného tak i stávajícího znění zákona o azylu a reaguje i na související ustanovení (či jejich absenci) v zákoně o zaměstnanosti. Vzhledem k provázanosti jednotlivých zákonů se některá nově formulovaná ustanovení dotýkající se bezprostředně žadatelů o mezinárodní ochranu objevují v novele zákona o pobytu cizinců, a jejich hodnocení se proto věnujeme v části první předkládané publikace.

Připomínky k části II. navrhované novely, změna zákona o azylu

I. Konkrétní připomínky k navrhovaným změnám zákona o azylu:

a) sporný bod

Žádost o mezinárodní ochranu podaná cizincem v souvislosti s jeho vycestováním k bodu 7, ustanovení § 3 odst. 2

b) stávající právní úprava

Není upraveno.

c) novela

§ 3 odst. 2

Za prohlášení o mezinárodní ochraně se nepovažuje projev vůle cizince podle odstavce 1 učiněný během jeho vycestování, učinil-li cizinec toto prohlášení po pravomocném ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany, pravomocném ukončení soudního řízení o žalobě nebo kasační stížnosti, po pravomocném ukončení řízení o správním vyhoštění nebo při výkonu trestu vyhoštění uloženého soudem.

d) návrh

Jakkoliv je motivace státu zabránit zneužívání podávání žádostí o mezinárodní ochranu s cílem vyhnout se povinnosti vycestovat legitimní, navrhované znění § 3 odst. 2 zákona o azylu umožňuje zcela vyloučit přezkoumávání opakovaných žádostí. Vágní znění navrhovaného ustanovení v krajních případech dovoluje dokonce nezabývat se žádostí o mezinárodní ochranu vůbec, tedy ani žádostí podanou cizincem poprvé. Navrhujeme proto ust. § 3 odst. 2 vypustit.

e) argumentace

Podle nově navrhovaného ustanovení § 3 odst. 2 zákona o azylu nebude za prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu považován takový projev vůle cizince, který tento učiní „během (svého) vycestování“ a zároveň „po pravomocném ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany, pravomocném ukončení soudního řízení o žalobě nebo kasační stížnosti, po pravomocném ukončení řízení o správním vyhoštění nebo při výkonu trestu vyhoštění uloženého soudem“. Důvodem pro zavedení tohoto ustanovení do zákona o azylu má být dle předkladatele návrhu „zamezit praktickým komplikacím při realizaci správních vyhoštění a transferů podle Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 (Dublin II), a to podáváním stále se opakujících žádostí o udělení mezinárodní ochrany bezprostředně po ukončení předchozího řízení s cílem vyhnout se vycestování z území“.

Samotné znění však ve výsledku umožní správnímu orgánu mnohem více než autor návrhu připouští. Ostatně vyloučení osob spadajících pod tzv. *Dublinké nařízení* z možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu je dostatečně zajištěno již existujícím ustanovením § 3a písm. a) bod 1 a 4a § 10a písm. b) zákona o azylu. Nově navrhované ustanovení však může vést k úplnému vyloučení „přístupu určité skupině nebo kategorii cizinců do azylového řízení, a to přesto, že se může jednat o osoby, které mají odůvodněné potřeby v oblasti mezinárodní ochrany“ (připomínka UNHCR k návrhu zákona).

Na vině je mj. použití vágního pojmu „během vycestování“. Ten totiž může zahrnout nejen situace uváděné autorem návrhu, ale i jakékoliv situace, kdy bylo řízení cizincem pravomocně ukončeno a dotčený má povinnost opustit území ČR. Ostatně, že se navrhované ustanovení nemá týkat pouze nucených výjezdů za asistence policie, připouští i samotné ministerstvo ve zprávě o vypořádání připomínek. Povinnost vycestovat z území se přitom primárně vztahuje na každou osobu, s níž bylo řízení o mezinárodní ochraně skončeno. Z možnosti podat novou žádost o mezinárodní ochranu tak mohou být vyloučeny nejen osoby neustále podávající žádosti s cílem mařit vycestování z území ČR, ale prakticky všichni jedinci podávající opakovanou žádost o mezinárodní ochranu, byť by tak činili v důsledku změny ve své osobní situaci či kvůli okolnostem v zemi původu (uprchlík „sur place“).

Takovéto omezení možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu je však nepřijatelné. Dostává se do rozporu především se samotnou procedurální směrnicí, jejíž transpozici má novela zaručit, neboť podle čl. 34 odst. 2 druhé věty směrnice podmínky pro posouzení následných žádostí „nesmí znemožnit přístup žadatelů o azyl k novému řízení ani vést k účinnému

odepření nebo výraznému omezení tohoto přístupu“. Povinnost zabývat se podanou žádostí však lze dovodit i z čl. 3 Evropské úmluvy. Jak opakovaně uvedl ESLP, „*vzhledem k okolnosti, že článek 3 vyjadřuje jednu z nejzákladnějších hodnot demokratické společnosti a zakazuje absolutním způsobem mučení a nelidské či ponižující zacházení, je zcela nezbytné, aby stížnost osoby tvrdící, že její vyhoštění do třetí země by ji vystavilo zacházení zakázanému čl. 3, byla podrobena pozornému přezkumu*“.^{4,5}“

Navrhované ustanovení navíc otevírá cestu i k situacím, kdy nemusí být posouzena ani cizincem prvně podaná žádost o azyl (mezinárodní ochranu). Jedná se o případy okamžité realizace správního vyhoštění policií. Bude-li u cizince pravomocně rozhodnuto o správním vyhoštění, nic v zákoně o azylu napříště nebude bránit policii toto vyhoštění ihned uskutečnit, aniž by byla nucena přihlížet k případnému projevu obavy cizince ze špatného zacházení v zemi, do níž má být vyhoštěn. Ohroženo je tak nejen bezpečí cizince, ale i sama podstata mezinárodní ochrany tkvící v principu *non-refoulement*.

a) sporný bod

První země azylu

k bodu 13, ustanovení § 10a písm. d) ve spojení s § 2 odst. 3

b) stávající právní úprava

Není upraveno.

c) navrhované znění

Žádost o udělení mezinárodní ochrany je nepřijatelná,

d) mohl-li cizinec nalézt účinnou ochranu v první zemi azylu

d) návrh

Minimální zárukou vyplývající mj. z čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 13 Evropské úmluvy musí být zajištěni efektivní soudní kontroly správního rozhodování, zda nebyly porušeny mezinárodní závazky vyplývající pro ČR z Ženevské⁶ i Evropské úmluvy. Z tohoto důvodu se jeví jako nezbytné přiznat případně žalobě proti rozhodnutí ministerstva vnitra o této věci odkladný účinek. Toho lze docílit nejlépe tak, že žádost o mezinárodní ochranu osoby přicházející z první země azylu nebude odmítnuta jako nepřijatelná podle navrhovaného § 10a písm. d) zákona o azylu, ale bude zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 zákona. Navrhujeme proto ust. § 10a písm. d) a § 2 odst. 3 vypustit.

e) argumentace

První země azylu se podle navrhovaného § 2 odst. 3 rozumí „*stát jiný než stát, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát jiný než stát jeho posledního trvalého bydliště, ve kterém cizinec pobýval před vstupem na území, udělil-li mu tento jiný stát postavení uprchlíka podle mezinárodní smlouvy, může-li cizinec této ochrany nadále požívat a může-li se cizinec do tohoto jiného státu bezpečně vrátit*“.

První země azylu je jedním z institutů vytvořených evropským azylovým právem za účelem rozšíření okruhu osob, jejichž žádost o mezinárodní ochranu nejsou členské státy povinny posuzovat prizmatem Ženevské úmluvy⁷. Účel takového opatření je evidentní: zamezit sekundárnímu ekonomicky motivovanému pohybu uprchlíků z původních hostitelských zemí do zemí s vyšším životním standardem. Současně by návrat do první země azylu měl být schopen zaručit respektování principu *non-refoulement*, neboť uprchlík v ní požívá ochrany na základě Ženevské úmluvy a nemůže být navrácen zpět do země původu, kde mu hrozí špatné zacházení.

Použití koncepce první země azylu však není bez nebezpečí. Jedinou podmínkou její aplikace totiž je, že v příslušném státě bylo cizinci přiznáno postavení uprchlíka a dotyčný se do tohoto státu může bezpečně vrátit. Zohledněn však není ani charakter hostitelského státu ani subjektivní vztah uprchlíka k němu. Rizikem je, že koncepce první země azylu tak může být vztažena i na země, kde politická kultura a úroveň dodržování lidských práv je na velice nízké úrovni, či na země, jejichž ekonomická situace neumožňuje uprchlíkovi užívat všechna práva garantovaná Ženevskou úmluvou. Špatné životní podmínky v hostitelské zemi samy o sobě mohou vést k porušení principu *non-refoulement* i z hlediska čl. 3 Evropské úmluvy⁸.

Jestliže se tyto hmotněprávní záruky nevystavení cizince špatnému zacházení z důvodu aplikace první země azylu jeví jako nepříliš uspokojivé, procesní záruky je nutno označit přímo za nedostatečné. Novela zákona o azylu předpokládá, že jestliže cizinec, u něhož je zjištěna první země azylu, podá v ČR žádost o mezinárodní ochranu, nebude taková žádost věcně přezkoumávána a bude považována za nepřipustnou ve smyslu § 10a zákona o azylu v platném znění⁹. V takovém případě ministerstvo vnitra řízení o ní zastaví dle § 25 písm. i) zákona o azylu. Proti tomuto rozhodnutí může sice dotyčný podat žalobu ve smyslu § 32 zákona o azylu k příslušnému krajskému soudu, nicméně podle § 32 odst. 3 zákona nebude mít žaloba odkladný účinek. To v podstatě znamená, že bezprostředně po sepsání žaloby může být cizinec dopraven do země, která byla rozhodnutím ministerstva vnitra označena jako první země¹⁰ azylu. Ani případné zrušující rozhodnutí soudu či přiznání odkladného účinku žalobě nebude mít na ochranu práv cizince vliv, neboť zajištění jeho návratu zpět do ČR si lze představit jen velmi obtížně. Rozhodnutí ministerstva vnitra se tak dostává zcela mimo efektivní kontrolu soudu a správnímu orgánu je ponechán maximální prostor pro svévolnou aplikaci tohoto institutu. Základním nedostatkem, který neumožňuje soudu zhodnotit se své povinnosti tradičního strážce základních práv člověka, je zde absence odkladného účinku žaloby. Jako takový se pak nutně dostává do konfliktu s čl. 4 Ústavy, čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod¹¹ a čl. 13 Evropské úmluvy.

Není bez důležitosti, že ve vztahu k poslední jmenovanému ustanovení ESLP v minulosti dovedl, že „účinnost opravných prostředků garantovaných čl. 13 předpokládá, že mohou zabránit výkonu opatření, která jsou v rozporu s Úmluvou a jejichž případné účinky jsou nezvratné. Z tohoto důvodu čl. 13 zakazuje, aby obdobná opatření byla provedena dříve, než je národními orgány ukončen přezkum jejich kompatibility s Úmluvou.“¹² Jinými slovy - pokud žadatel o mezinárodní ochranu v žalobě namítá, že v první zemi azylu mu hrozí špatné zacházení, je povinností státu přiznat tomuto opravnému prostředku odkladný účinek. Tomu odpovídá i nedávné rozhodnutí ESLP z 26. 4. 2007, kde Soud shledal, že Francie porušila čl. 13, když dospěl k závěru, že jestliže stěžovatel neměl (v přijímacím středisku na letišti) přístup k opravnému prostředku zaručujícímu odkladný účinek, nedisponoval tak ani „účinným opravným prostředkem“, jímž by se mohl domáhat svých práv daných čl. 3 Úmluvy, jejichž porušení v odvolání namítal¹³.

a) sporný bod

Přezkum opakovaných žádostí o mezinárodní ochranu

k bodu 13, ustanovení § 10a písm. e)

b) stávající právní úprava

Není upraveno.

c) novela

Žádost o udělení mezinárodní ochrany je nepřipustná,

e) podal-li cizinec opakovaně žádost o udělení mezinárodní ochrany, aniž by uvedl nové skutečnosti nebo zjištění, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení ve věci mezinárodní ochrany.

d) návrh

Rozhodnutí o žádostech o mezinárodní ochranu musí být postavena pod účinnou soudní kontrolu, aby byla vyloučena svévole při posuzování žádostí a zajištěna ochrana práv každého žadatele. To se týká i rozhodnutí o opakovaných žádostech o azyl. Obdobně jako v předchozím případě je proto z hlediska dodržení mezinárodních závazků nezbytné, aby případné žalobě proti rozhodnutí ministerstva vnitra v této věci byl ze zákona přiznán odkladný účinek. I zde lze toho docílit nejlépe tak, že opakovaná žádost o mezinárodní ochranu nebude odmítnuta jako nepřipustná podle navrhovaného § 10a písm. e) zákona o azylu, ale zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 zákona.

e) argumentace

Podle dosavadní právní úpravy je možnost podat další žádost o mezinárodní ochranu podmíněna uplynutím 2 let od ukončení předchozího řízení (§ 10 odst. 3 zákona o azylu). Lhůtu pak je možné „v případě hodném zvláštního zřetele“ prominout (§ 10 odst. 4 zákona o azylu). Procedurální směrnice však nepředpokládá žádné časové omezení, co se týče podání opakované žádosti o azyl (mezinárodní ochranu). Z tohoto důvodu byl autor novely zákona o azylu nucen zrušit dosavadní úpravu a nahradit ji novou.

Vycházel přitom z čl. 32 odst. 3 směrnice, podle kterého není v případě posouzení opakované žádosti o azyl stát automaticky povinen zabývat se touto žádostí meritorně, avšak nejprve provede „předběžné posouzení“ s cílem zjistit, zda v žádosti „byly žadatelem předloženy nové prvky nebo zjištění týkající se posouzení, zda ho lze uznat za uprchlíka“. Pokud tomu tak nebude, bude moci ministerstvo vnitra takovou žádost posoudit jako nepřipustnou podle nově zařazeného ust. § 10a písm. e) zákona o azylu a řízení následně zastavit (§ 25 písm. i) zákona o azylu). Proti rozhodnutí o zastavení řízení cizinec sice může podat žalobu ke krajskému soudu, nicméně ani zde nemá žaloba odkladný účinek a dotyčný proto může být prakticky okamžitě po vydání rozhodnutí deportován zpět do země původu. Možnost cizince účinně se domáhat soudní ochrany proti svévolnému hodnocení opakované žádosti je tak fakticky nulová a platí zde totéž, co bylo uvedeno k předchozímu bodu.

a) sporný bod

Poskytování právní pomoci

k bodu 24, ustanovení § 21 odst. 3

b) stávající právní úprava

§ 21 odst. 3

Účastník řízení má právo na kontakt s právnickou nebo fyzickou osobou poskytujícímu mu právní pomoc.

c) novela

§ 21 odst.3

*Účastník řízení má právo na kontakt s právnickou nebo fyzickou osobou poskytující mu právní pomoc. **V azylovém zařízení lze poskytovat právní pomoc jen v prostorách k tomuto účelu provozovatelem azylového zařízení vymezených.***

d) návrh

Nevládní organizace navrhují neomezovat poskytování právní pomoci jen na vyhrazené prostory v azylovém zařízení a zachovat tak stávající právní úpravu, tj. zrušit větu druhou.

e) argumentace

Ačkoliv by se z textu důvodové zprávy mohlo zdát, že jediným důvodem pro navrhované opatření je chvályhodná snaha ministerstva vnitra o vytvoření potřebných podmínek pro výkon právní pomoci, a to – jak je uvedeno - s ohledem na charakter jednotlivých typů azylových zařízení, ve skutečnosti se tato změna dotkne samotného práva na právní pomoc. **Výše formulované ustanovení totiž například nebere v úvahu specifické potřeby některých žadatelů o mezinárodní ochranu.** Přestože by to měl být sám stát, kdo reaguje na specifické potřeby některých žadatelů, jak to ostatně vyplývá např. z přijímací směrnice¹⁴, nejenže tak v tomto případě nečiní, ale dokonce ostatním tento přístup, zohledňující specifické potřeby některých žadatelů, znemožňuje (handicapované osoby, osoby zneužívané, osoby s psychickými či jinými problémy, které jim zabraňují dostat se do prostor provozovatelem určených, mohou být v takovém případě vyloučeny z možnosti získat právní pomoc). S ohledem na absurdnost takového omezení lze předpokládat, že se takto formulované ustanovení do návrhu novely dostalo pouhým omylem, tím spíše je však zapotřebí nápravy.

Návrh není ničím jiným nežli na první pohled zastřeným způsobem jak ovlivňovat poradenství poskytované žadatelům, přičemž tento návrh rozhodně není veden úmyslem toto poradenství zkvalitnit, nýbrž pouze úsilím o kontrolu poskytovaného poradenství. Navrhovaným ustanovením tak dochází jednoznačně k omezení práva na právní pomoc, což je nepřipustné.

a) sporný bod

Nedostavení se k pohovoru jako důvod pro vyloučení z mezinárodní ochrany

k bodu 26, ustanovení § 25 písm. d)

b) stávající právní úprava

Řízení se zastaví, jestliže žadatel o udělení mezinárodní ochrany se bez vážného důvodu opakovaně nedostavuje k poho-

voru (§ 23 odst. 2) nebo neposkytuje informace nezbytné pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věci a na základě dosud zjištěných skutečností nelze rozhodnout.

c) novela

Řízení se zastaví, jestliže žadatel o udělení mezinárodní ochrany se bez vážného důvodu **nedostavil** k pohovoru (§ 23 odst. 2) nebo neposkytuje informace nezbytné pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věci a na základě dosud zjištěných skutečností nelze rozhodnout.

d) návrh

Možnost postihnout žadatele o mezinárodní ochranu, který se byť jen jednou nedostavil k pohovoru, zastavením řízení je nepřiměřeně tvrdá a zcela neguje humanitární rozměr azylu (mezinárodní ochrany) a řízení o něm. Současná právní úprava podmiňující zastavení řízení absencí dvojitou, lépe vyvažuje zájem státu na hospodárnosti řízení a ochraně práv uprchlíka. Navrhujeme proto ponechat současné znění zákona.

e) argumentace

Podle současné právní úpravy pokud se žadatel o udělení mezinárodní ochrany bez závažného důvodu opakovaně nedostavuje k pohovoru, může ministerstvo vnitra svým rozhodnutím řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavit (§ 25 písm. d) zákona o azylu). Výraz „opakovaně“ pak byl rozhodovací praxí správního orgánu pojat způsobem maximálně restriktivním, kdy stačilo, aby se dotyčný nedostavil dvakrát. Tato praxe pak byla posvěcena soudy, a to i Nejvyšším správním soudem.

Na základě připomínky BIS však došlo k nahrazení pojmu „*opakovaně nedostavuje*“ pojmem „*nedostavil*“. Pokud se tedy napříště žadatel byť jen jednou nedostaví na základě předvolání k pohovoru, bude automaticky sankcionován zastavením řízení. Nepřiměřenost takové sankce za opomenutí ze strany žadatele o mezinárodní ochranu je zřejmá a byl si jí vědom i autor návrhu, když v důvodové zprávě považoval za nezbytné uvést, že „*případná tvrdost postihu (zastavení řízení) je ošetřena formulací „bez vážného důvodu“*“. Taková záruka však zjevně není dostačující a mluvit dokonce o odstranění tvrdosti není namístě, a to ze dvou důvodů:

Především, ministerstvo vnitra a stejně tak soudy ve své dosavadní rozhodovací praxi přihlížely k důvodům nedostavení se k pohovoru jen velmi málo a rozhodnutí, kdy důvod byl shledán jako vážný, se tak prakticky nevyskytují. Neexistuje tedy v této otázce žádná judikatura, která by mohla být ministerstvem zohledněna a výklad pojmu tak bude záviset pouze na jeho uvážení. Toto uvážení pak bude fakticky vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť žaloba proti rozhodnutí o zastavení řízení nemá odkladný účinek. V případě zastavení řízení tak nic nebude bránit deportaci cizince do země původu, aniž by byly jakkoliv zohledněny důvody, pro které v ČR o mezinárodní ochranu požádal.

Tvrdost opatření však nezmizí ani v případě maximálně extenzivního výkladu sousloví „*bez vážného důvodu*“. Demonstrovat toto tvrzení lze například na žadateli, který na pohovor nepřijde jednoduše proto, že na to zapomene. I při nejlepší vůli lze prosté zapomenutí považovat za „*vážný důvod*“ jen velice těžko a ministerstvo vnitra tak bude mít nikoliv jen možnost, ale přímo povinnost řízení s takovou osobou ukončit. A to opět bez ohledu na osobní situaci cizince, tedy např. na to, že cizinec při podání žádosti či v průběhu předchozích pohovorů hodnověrným způsobem uvedl důvody, pro které by mu za jiných okolností azyl byl udělen. Jedno opomenutí žadatele tak bude mít za následek to, že mu bude mezinárodní ochrana definitivně odepřena.

a) sporný bod

Manipulace s místní příslušností soudů

k bodu 30, ustanovení § 32 odst. 4

b) stávající právní úprava

§ 32 odst. č

(4) K řízení o žalobě je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je žadatel o udělení mezinárodní ochrany (žalobce) v den podání žaloby hlášen k pobytu.

c) novela

(4) K řízení o žalobě je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je žadatel o udělení mezinárodní ochrany (žalobce) v den podání žaloby hlášen k pobytu. K řízení o žalobě podané žadatelem o udělení mezinárodní ochrany (žalobcem), který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště (§ 73), je místně příslušný Krajský soud v Praze.

d) návrh

Ve snaze urychlit soudní přezkum rozhodnutí vydaných na letišti se doplněním ust. § 32 odst. 4 zákona o azylu ministerstvo vnitra snaží docílit změny místní příslušnosti krajského soudu, konkrétně převedení agendy z Městského soudu v Praze na Krajský soud v Praze. Tato snaha však naráží na ústavní zásadu zákonného soudce, neboť dle názoru Ústavního soudu k respektování zásady nepostačí, je-li soud formálně určen zákonem, ale zákonná kritéria příslušnosti musí být natolik obecná, aby bylo možno vyloučit jakoukoliv svévoli a manipulaci. V daném případě je soud určen jmenovitě a v rozporu s obecnou úpravou místní příslušnosti uvedenou v zákoně o azylu. Snaha o manipulaci, byť s legitimním cílem urychlit řízení, je zde zřejmá. Obavu v tomto směru vzbuzuje i použití nepravdivých argumentů v důvodové zprávě. Navrhujeme proto ponechat § 32 odst. 4 ve stávajícím znění.

e) argumentace

Návrh novely předpokládá, že k řízení o žalobě podané žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, bude napříště místně příslušný pouze a jen Krajský soud v Praze. Tuto změnu v určení místně příslušného soudu obhajuje ministerstvo vnitra v důvodové zprávě vhodností „*soustředit rozhodování o tzv. letištních žalobách (...) u jednoho krajského soudu*“, neboť „*v praxi se ukázalo, že k urychlení soudního řízení, a tedy i celého řízení o žádosti přispívá okolnost, že soud, resp. jeho soudci mají již zkušenosti s tímto typem řízení, které se odlišuje od řízení vedeného na území*“.

Přidělování určité agendy vybranému jednotlivému soudu, byť by tak bylo činěno zákonem, je však v rozporu s ústavním imperativem zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny). Tento imperativ se neomezuje pouze na požadavek, aby kritéria výběru soudu byla stanovena zákonem, ale jeho součástí je i požadavek, aby se tato kritéria vyznačovala určitým stupněm obecnosti tak, aby byla vyloučena účelovost při jeho výběru. Tyto skutečnosti vyplývají mj. z judikatury Ústavního soudu ČR.

Ten ve svých rozhodnutích princip zákonného soudce nejprve obecně vymezil jako „*záruku (účastníka řízení), že k rozhodnutí jeho věci jsou povolány soudy a soudci podle předem daných zásad tak, aby byla zachována zásada pevného přidělování agendy a byl vyloučen – pro různé důvody a rozličné účely – výběr soudů a soudců „ad hoc*“. Ústavní princip zákonného soudce nelze obcházet, byť by k tomu důvody byly jakékoliv; (...) nejen historické zkušenosti, ale i zkušenosti z nedávné doby totalitního režimu, přesvědčivě ukazují, jak pro jednotlivce nebezpečné a pro celou společnost škodlivé je při nalézání práva povolávat k výkonu spravedlnosti soudy a soudce podle účelových hledisek či výběru.“¹⁵

Ve svém rozhodnutí sp. zn. III.ÚS 132/04 pak soud přímo dovedl, že „*dodržení obecných zákonných podmínek stanovení příslušnosti soudu pak brání eventuálnímu určování příslušnosti soudu s cílem ovlivnění výsledku rozhodování*“, přičemž „*princip obecnosti je jedním z klíčových požadavků stanovení příslušnosti soudu*“¹⁶.

Je také nutno poznamenat, že argumenty ministerstva pro prolomení obecné zásady určení příslušnosti soudu na základě místa pobytu žadatele o mezinárodní ochranu v den podání žaloby jsou zavádějící a nezakládají se na pravdě. Především, řízení o tzv. letištních žalobách se v ničem neliší od řízení o žalobách proti ostatním rozhodnutím ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany. Žádné výjimky z aplikace soudního řádu správního (s. ř. s.) nejsou dány a ani zákon o azylu neobsahuje speciální procesní normy pro toto řízení. Navíc, pokud bychom akceptovali argumenty ministerstva, je zřejmé, že největší zkušenosti s přezkumem rozhodnutí o žádostech podaných v tranzitní zóně bude mít soud, který byl povolán k rozhodování většiny případů doposud, tedy Městský soud v Praze. Pro Krajský soud v Praze tak nesvědčí ani samotné argumenty ministerstva vnitra a vyvolávají spíše pochybnosti o skutečných důvodech takové úpravy.

a) sporný bod

Zákaz držení elektronického komunikačního zařízení

K bodům 38 až 40, ustanovení § 45 odst. 1 a § 45 odst. 2 § 45 odst. 3

b) stávající právní úprava

§ 45

(1) Žadatel o udělení mezinárodní ochrany je povinen přiznat finanční prostředky, které má k dispozici, a odevzdat věc ohrožující život či zdraví osob nebo alkohol a jinou návykovou látku.

(2) Je-li důvodné podezření, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany nepřiznal finanční prostředky, které má k dispozici, neodevzdal věc ohrožující život či zdraví osob nebo alkohol a jinou návykovou látku nebo skrývá něco, co lze užít jako podklad pro vydání rozhodnutí, zejména cestovní či jiný doklad, je povinen strpět osobní prohlídku a prohlídku svých věcí.

(3) Prohlídku provede policie na žádost ministerstva při příchodu cizince do přijímacího střediska nebo kdykoliv v průběhu pobytu v azylovém zařízení při zjištění důvodů podle odstavce 2. O provedení osobní prohlídky sepiše policie záznam.

c) novela

§ 45

(1) Žadatel o udělení mezinárodní ochrany je povinen přiznat finanční prostředky, které má k dispozici, a **v době pobytu v azylovém zařízení** odevzdat věc ohrožující život či zdraví osob nebo alkohol a jinou návykovou látku. **Žadatel o udělení mezinárodní ochrany ubytovaný v přijímacím středisku je dále povinen odevzdat elektronické komunikační zařízení.**

(2) Je-li důvodné podezření, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany nepřiznal finanční prostředky, které má k dispozici, neodevzdal věc ohrožující život či zdraví osob nebo alkohol a jinou návykovou látku nebo skrývá něco, co lze užít jako podklad pro vydání rozhodnutí, zejména cestovní či jiný doklad, je povinen strpět osobní prohlídku a prohlídku svých věcí. **Žadatel o udělení mezinárodní ochrany ubytovaný v přijímacím středisku je dále povinen strpět osobní prohlídku a prohlídku svých věcí, je-li důvodné podezření, že neodevzdal elektronické komunikační zařízení.**

(3) Prohlídku provede policie na žádost ministerstva při příchodu cizince do přijímacího střediska nebo kdykoliv v průběhu pobytu v azylovém zařízení při zjištění důvodů podle odstavce 2. **Policie věc ohrožující život či zdraví osob, alkohol nebo jinou návykovou látku nebo elektronické komunikační zařízení, nalezené při osobní prohlídce a prohlídce věcí, odebere, a předá je spolu se seznamem těchto věcí k úschově ministerstvu.** O provedení osobní prohlídky sepiše policie záznam.

d) návrh

Nevládní organizace navrhují zachovat stávající znění a neomezovat komunikaci žadatelů o mezinárodní ochranu. (Analogicky navrhuje postupovat i v případě bodu 10, ustanovení § 4c odst. 2)

e) argumentace

V důvodové zprávě je uváděno, že cílem navrhovaného ustanovení je zamezit zneužívání mobilních telefonů k organizování akcí porušujících zákonem stanovené povinnosti žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, jelikož mobilní telefony byly zneužity při organizování útěku žadatelů o udělení mezinárodní ochrany z Vyšních Lhot i Velkých Přílepech v srpnu a září 2006.

Jedná se o další omezování práv uprchlíků. Není ospravedlnitelné, aby toto opatření bylo paušálně zaváděno pro všechny cizince, kteří pobývají v přijímacím středisku, jako jakýsi trest za to, že se jedné organizované skupině, složené z příslušníků stejného státu podařilo z těchto zařízení uprchnout. Je nepochybné, že navrhovaným zákazem dochází ke kriminalizaci žadatelů o udělení mezinárodní ochrany.

Mnozí uprchlíci, kteří v České republice hledají ochranu, prchají před pronásledováním v zemi původu, kde zanechávají celé rodiny, případně mají kontakty na členy své rodiny v jiných zemích a mobilní telefon je pak často jediným pojištěním mezi příbuznými, kteří žijí v nejistotě a se strachem o život uprchlíka.

Důvodová zpráva dále uvádí, že možnost komunikace samozřejmě nebude omezena, v azylových zařízeních budou dostupné pevné telefonní linky a telefonní karty např. pro možnost účinně se domáhat zejména právní pomoci a kontaktu s UNHCR. Pokud je toto tvrzení věrohodné, není zde důvod pro zákaz mobilních telefonů, jelikož ti, kdo plánují uprchnout, se na svém činu mohou domluvit i za použití jiných komunikačních prostředků.

Skutečnost, že žadatelé o udělení mezinárodní ochrany nebudou mít možnost používat svých mobilních telefonů a budou mít pouze možnost využít dostupné pevné linky však ve svém důsledku znamená, že nemohou být kontaktováni svými příbuznými, ať už žijícími na našem území či v cizích zemích. Ve stejném postavení jako příbuzní a přátelé žadatelů o mezinárodní ochranu pak budou i poskytovatelé právní pomoci, i toto ustanovení tedy ve svém důsledku omezuje právo na právní pomoc.

a) sporný bod

Neomezené držení cizinců v přijímacím středisku na území (Vyšní Lhoty)

k bodu 42, ustanovení nového § 46a

b) stávající právní úprava

Není upraveno.

c) novela

§ 46a

(1) Ministerstvo rozhodne o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat v přijímacím středisku až do vycestování, jestliže

a) žadatel vstoupil na území neoprávněně nebo se bezprostředně před podáním žádosti na území zdržoval neoprávněně,

b) nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele,

c) žadatel se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo

d) je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu, není-li takový postup v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

(2) Rozhodnutí ministerstva podle odstavce 1 nabyvá právní moci doručením.

(3) Proti rozhodnutí ministerstva podle odstavce 1 lze podat ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení rozhodnutí žalobu; podání žaloby nemá odkladný účinek.

(4) Ministerstvo po dobu platnosti rozhodnutí podle odstavce 1 zkoumá, zda důvody setrvání žadatele v přijímacím středisku trvají. Ministerstvo při vydání rozhodnutí podle odstavce 1 žadatele poučí o jeho právu požádat o přezkoumání důvodů setrvání v přijímacím středisku, a to po uplynutí jednoho měsíce ode dne nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva nebo, podal-li proti tomuto rozhodnutí žalobu, ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o žalobě.

(5) K řízení o žalobě je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je žadatel o udělení mezinárodní ochrany (žalobce) v den podání žaloby hlášen k pobytu.

(6) Na žadatele o udělení mezinárodní ochrany podle odstavce 1 se § 46 odst. 5 použije obdobně.

d) návrh

Nevládní organizace varují, že aplikace navrhovaného § 46a může vést k porušení čl. 5 odst. 1 Evropské úmluvy a znění daného ustanovení je v rozporu s čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy. Proto navrhuje § 46a vypustit.

e) argumentace

Nelegální charakter migrace je pojmovým znakem uprchlictví. Osoba pronásledována v zemi původu má obvykle pouze velmi málo času i prostředků obstarat si cestovní doklad či dokonce vízum do některé bezpečné země. Zemi tak opouští buď

zcela bez dokladů, nebo s cestovním dokladem falešným. Co se týče udělování víz evropskými státy osobám pocházejícím z tzv. rizikových oblastí, pak jakékoliv úvahy v tomto směru musejí být považovány za čistě utopické, jak to ostatně ukázala nedávná čechenská či dříve rwandská krize. Vlastnictví cestovního dokladu a legální vycestování ze země původu pak dokonce často, i když nesprávně¹⁷, bývá vnímáno jako důkaz svědčící proti opodstatněnosti obav z pronásledování. S tím, že pohyb uprchlíků bude spojen i s nelegálním pobytem v přijímacím státě konečně počítali i autoři Ženevské úmluvy, když do ní byl vložen čl. 31, který zní: „*Smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejíce přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.*“

Pokud se přidržíme Ženevské úmluvy, z přípravných prací na citovaném ustanovení můžeme vyvodit důležitý a na první pohled ne zcela evidentní závěr¹⁸. Účelem jeho vzniku totiž nebylo pouze ochránit uprchlíky před případným postihem za nelegální překročení hranice, ale také ochránit přijímací stát před potenciálním nebezpečím dlouhodobého nelegálního pobytu uprchlíka v zemi. Státy vycházely z logického předpokladu, že „*bez ochrany před postihem za nezákonný vstup, mnoho uprchlíků by spíše volilo ‚život v ilegalitě‘, než aby se přihlásili orgánům státu*“¹⁹. Z hlediska snahy státu dostat nelegální migraci pod kontrolu je tak ust. § 46a spíše kontraproduktivní a povede ke zcela opačnému výsledku. Z obav před zbavením svobody většina cizinců raději zůstane skryta v ilegalitě, tedy v situaci pro bezpečnost státu naprosto nežádoucí.

Naopak jediným, koho se dané ustanovení zákona o azylu týkat nebude a kdo tedy i nadále bude bez obav využívat možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu, budou ekonomičtí migranti přicházející do ČR za prací. Rekrutující se většinou z řad občanů „spolehlivých“ států, není pro tyto osoby problém získat jak cestovní doklad své země, tak také krátkodobé vízum k pobytu v ČR. Hrozba setrvání v přijímacím středisku až do konce řízení se tak na ně nevztahuje.

Vyjma uvedeného nesouhlasu spíše ideologického rázu je navrhovanému ustanovení zapotřebí vytknout především jeho nesoulad s lidskoprávními úmluvami, kterými je ČR vázána. Tuto vadu pak není schopna zhojit ani v zákoně explicitně uvedená podmínka aplikace ustanovení: „*Není-li takový postup v rozporu s mezinárodními závazky České republiky*“. Přednostní použití mezinárodních smluv je zakotveno přímo v Ústavě ČR a není zapotřebí tuto skutečnost duplicitně uvádět i v zákoně o azylu.

Jako hlavní problém nově navrhovaného § 46a se jeví úprava doby, po kterou může být žadatel v přijímacím středisku zadržován. Její délka není v zákoně přesně stanovena a ohraničena je pouze vycestováním žadatele z ČR. To tedy znamená, že se předpokládá, že žadatel bude ve středisku zadržován po celý průběh azylového řízení. To však může trvat, a většinou také trvá 2 a více let²⁰. Jakkoliv tedy stanovení krátkodobé povinnosti setrvat v přijímacím středisku nemusí, vzhledem k podmínkám, ve kterých se odehrává, vyvolat z hlediska dodržení mezinárodních závazků žádný problém, v případě několikaměsíčního až několikaletého zadržování tomu již bude opačně. Jak v minulosti v obdobné věci uvedl ESLP: „*zadržování nesmí být neúměrně prodloužováno, neboť pak je zde nebezpečí, že pouhé omezení svobody (...) se změní ve zbavení svobody.*“ A dodává: „*V tomto ohledu je třeba brát v úvahu, že uvedené opatření se vztahuje nikoliv na pachatele trestných činů, ale na cizince, kteří z důvodu obav o svůj život opustili vlastní zemi.*“²¹

Dlouhodobé zadržování v přijímacím středisku je tedy podle ESLP „*zbavením svobody*“ a jako takové musí být vykonáváno z důvodů a způsobem uvedeným v čl. 5 Evropské úmluvy. Ke zbavení svobody z důvodů uvedených v § 46a pak může dojít pouze tehdy, jestliže pro tyto důvody bylo s cizincem zahájeno řízení o správním vyhoštění. Evropská úmluva v čl. 5 odst. 1 písm. f) totiž povoluje zásah do osobní svobody jedince, jestliže proti ní „*probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.*“ Ani nelegální pobyt na území či nedostatečně zjištěná totožnost cizince, ani riziko pro bezpečnost státu nejsou samy o sobě jako důvody pro zbavení svobody touto mezinárodní smlouvou předpokládány. Ostatně k souladu s Evropskou úmlouvou se ministerstvo pro jistotu v důvodové zprávě nevyjadřuje a pouze povšechně odkazuje na potřebu minimalizace „*zneužívání řízení o mezinárodní ochraně pro nelegální migraci či jiné nelegální aktivity*“.

O souladu s Evropskou úmlouvou je pojednáno pouze v tzv. Podkladovém materiálu pro projednávání změn zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců, který byl ministerstvem vnitra distribuován mezi poslance. Zde je však nesprávně uvedeno, že držení cizince v přijímacím středisku je oprávněné, „*aby se zabránilo jeho nepovolenému vstupu na území (čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy)*“. Takovýto důvod je zcela neudržitelný, neboť přijímací středisko ve Vyšních Lhotách již na území leží, a proto na cizince zde umístě-

ného nelze nahlížet jako na osobu na území doposud nevstoupivší. Fikce nevstoupení na území byla vytvořena a je udržitelná výhradně ve vztahu k prostoru nacházejícím se na hranicích státu (klasicky tranzitní prostor mezinárodního letiště), nikoliv však ve vztahu k místu nacházejícímu se nejméně 50 km od nejbližší hranice.

Tento výklad je pak plně v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu ČR, podle kterého „nelze (...) akceptovat, že by na osobu, o níž je českou veřejnou mocí nejen rozhodováno ve smyslu zákona o azylu, ale s níž je nadto touto mocí i fyzicky manipulováno, jež je přemísťována a umístována do zařízení nacházejícího se několik desítek kilometrů od mezinárodního letiště bylo nadále pohlíženo jako na osobu, jež dosud nepřekročila české státní hranice (...). (2 Azs 156/2006)“

Problematická je také úprava soudního přezkumu držení v přijímacím středisku. Zákon o azylu nepředpokládá žádné speciální řízení, ve kterém by soud o oprávnění takového postupu urychleně rozhodl. Ust. § 46a zákona o azylu cizinci pouze dává možnost napadnout rozhodnutí ministerstva vnitra o povinnosti setrvat ve středisku žalobou u správního soudu. Tedy využít stejného institutu, kterým žadatel napadá samotné rozhodnutí o neudělení azylu. Průměrná délka řízení o takové žalobě byla spočítána na 9,7 měsíce a dalšího 8,9 měsíce pak trvá případné opravné řízení před Nejvyšším správním soudem²². Drtivá většina případů je přitom u soudu prvního stupně rozhodnuta v době 6-24 měsíců²³. Pouhých 3,35% agendy je pak vyřízeno do 2 měsíců²⁴. Žádný argument pak nenasvědčuje tomu, že řízení o žalobách proti rozhodnutí ministerstva vnitra o povinnosti žadatele setrvat v přijímacím středisku by mělo trvat dobu kratší, než je tomu v řízení o žalobách proti rozhodnutí o neudělení azylu a totéž platí i o případné kasační stížnosti.

Řízení o žalobě, resp. kasační stížnosti podle s.ř.s. je totiž procedurou natolik formálně komplikovanou, že soudu i při jeho nejlepší vůli brání rozhodnutí vynést urychleně ve smyslu čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy. V tomto smyslu se vyjádřil i Městský soud v Praze mj. ve svém rozhodnutí č.j. 10 Ca 339/2006-31 z 30. 1. 2007. Soud zde sice z hlediska Evropské úmluvy posuzoval kompatibilitu žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu (§ 82 a násl. s.ř.s.) a nikoliv žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s.ř.s.), vzhledem k podobnosti obou řízení prováděných na základě totožných obecných ustanovení s.ř.s. a podpůrně o.s.ř., lze však učiněné závěry vztáhnout i na tento posledně jmenovaný druh řízení. Soud konkrétně uvedl: „Soud musí přisvědčit žalobci, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle ust. § 82 a následujících s.ř.s. nespĺňuje požadavky Úmluvy, jak vyplývají z judikatury evropského soudu, na včasnou a účinnou soudní ochranu v případě zbavení osobní svobody (...). Procesní postup, který soudní řád správní stanoví pro řízení o této žalobě, neumožňuje správnímu soudu reagovat na podaný návrh okamžitě, tedy v časovém horizontu dnů, byť by o něm rozhodoval přednostně.“

Nehledě k tomu, že soud ve správním soudnictví nemůže na rozdíl od soudu v řízení občanském nařídít ukončení držení cizince v zařízení ministerstva vnitra (přijímacím středisku) a může pouze rozhodnutí správního orgánu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (viz též držení cizince v přijímacím středisku při letištním řízení).

a) sporný bod

Zajištění cizince, který nepodal žádost o udělení mezinárodní ochrany

k bodu 44, ustanovení § 54 odst. 1

b) stávající právní úprava

§ 54 odst. 1

(1) Cizinec je povinen vycestovat z území

a) bez zbytečného odkladu, jestliže nepodal žádost o udělení mezinárodní ochrany podle § 10, ačkoliv byl k tomu ministerstvem vyzván

c) novela

(1) Nepodal-li cizinec žádost o udělení mezinárodní ochrany podle § 10, ačkoliv byl k tomu ministerstvem vyzván, bude policií zajištěn za účelem jeho vycestování z území.

d) návrh

Zajištění cizince za účelem jeho vycestování dle navrhovaného § 54 odst. 1 zákona o azylu není slučitelné s mezinárodními závazky ČR. Toto „preventivní“ zbavení svobody nelze podřadit pod žádný důvod uvedený v čl. 5 odst. 1 Evropské úmluvy a je proto nepřipustné. Navrhované ustanovení navíc neupravuje ani způsob zajištění cizince a řízení, které mu bude předcházet, ani maximální dobu zajištění a ani možnost podání opravných prostředků proti zajištění a i z těchto důvodů nemůže z hlediska čl. 5 Úmluvy obstát. Proto navrhuje ponechat § 54 odst. 1 ve stávajícím znění.

e) argumentace

Nově navržený § 54 odst. 1 zákona o azylu umožňuje „za účelem vycestování“ zajistit každého cizince, který nepodal „žádost o udělení mezinárodní ochrany podle § 10, ačkoliv byl k tomu ministerstvem vyzván“. Jedná se o jednu z mnoha novelou zavedených možností zbavení svobody cizince nacházejícího se na území ČR. Problémem však je, že uvedený případ zásahu do osobní svobody Evropská úmluva nepředpokládá²⁵. Především s ohledem na její čl. 5 odst. 1 písm. f) je nutno zdůraznit, že návrh umožňuje zbavit osobní svobody každého cizince, který nepodal žádost o udělení mezinárodní ochrany v době určené ve výzvě, pokud tento nemá jiné oprávnění k pobytu. Tedy i cizince, který na území již v souladu s platnými právními předpisy vstoupil (úmysl požádat o mezinárodní ochranu projevil např. v přijímacím středisku ve Vyšních Lhotách) či cizince, který se doposud proti pobytovému režimu neprovinil a nebylo s ním řízení o vyhoštění zahájeno²⁶. Uvedeným ustanovením Evropské úmluvy tedy zásah do práva na osobní svobodu legitimizovat nelze.

Zbavit svobody takového cizince však není možné ani podle čl. 5 odst. 1 písm. b), neboť již ve věci Engel v. Nizozemí z r. 1976 ESLP konstatoval, že toto ustanovení „se týká pouze případů, kdy zákon povoluje zatčení osoby za účelem jejího přinucení podrobit se určité a konkrétní povinnosti, kterou až doposud nesplnila“²⁷. Navrhovaný § 54 odst. 1 explicitně stanoví, že povinností, jejíž splnění má být v daném případě zbavením svobody dosaženo je „vycestování“ cizince. V okamžiku zajištění však povinnost vycestovat cizinci teprve vzniká a nejedná se tedy o povinnost, kterou „až doposud nesplnil“ a tedy ani důvod pro zbavení svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. b) Evropské úmluvy. Jedná se o jakési „preventivní“ zajištění, které však Evropská úmluva nepředpokládá a je tudíž zakázané²⁸.

Je třeba také zdůraznit, že navrhované ustanovení neupravuje ani způsob zajištění cizince a řízení, které mu bude předcházet, ani maximální dobu zajištění a ani možnost podání opravných prostředků proti zajištění. Takto formulované ustanovení však nedává cizinci žádnou právní jistotu, jak s ním bude zacházeno, a není schopno vyloučit možnost svévole policie při jeho aplikaci. I z těchto důvodů nemůže z hlediska čl. 5 Úmluvy obstát²⁹.

a) sporný bod

Letištní řízení

k bodu 49, ustanovení § 73

b) stávající právní úprava

Pobyt v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště

(1) Policie umístí do přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště cizince, jenž učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tomto prostoru.

(2) Ministerstvo dopraví cizince do jiného ministerstvem určeného azylového zařízení na území, jestliže

a) nevydá rozhodnutí do 5 dnů ode dne zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany, nebo

b) soud nevydá rozhodnutí do 45 dnů ode dne podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva.

(3) Cizinec, který je umístěn v přijímacím středisku podle odstavce 1 v době nabytí právní moci rozhodnutí, jímž se

a) mezinárodní ochrana neuděluje,

b) žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítá jako zjevně nedůvodná, nebo

c) řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavuje, nesmí toto středisko opustit do doby vycestování mimo území.

c) novela

Pobyt v přijímacím středisku na mezinárodním letišti

(1) Cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, policie předá,

nejsou-li splněny důvody pro zajištění cizince podle zvláštního právního předpisu 4), do přijímacího střediska na mezinárodním letišti.

(2) Za přijímací středisko na mezinárodním letišti se považuje i středisko na jiném mezinárodním letišti nebo jiné azylové zařízení určené ministerstvem, nelze-li z důvodů bezpečnostních, hygienických, kapacitních či jiných obdobně závažných důvodů cizince umístit do přijímacího střediska na mezinárodním letišti, v jehož tranzitním prostoru učinil prohlášení o mezinárodní ochraně.

(3) Předává-li policie cizince do přijímacího střediska podle odstavce 2, je oprávněna po dobu přepravy omezit osobní svobodu a svobodu pohybu cizince.

(4) Ministerstvo o žádosti o udělení mezinárodní ochrany vydá rozhodnutí nejpozději do 4 týdnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem. S rozhodnutím o žádosti o udělení mezinárodní ochrany současně rozhodne, zda cizinci povolí vstup na území. Nerozhodne-li ministerstvo v uvedené lhůtě, umožní cizinci vstup na území bez rozhodnutí a dopraví jej do azylového zařízení na území.

(5) Proti rozhodnutí ministerstva o nepovolení vstupu na území lze podat žalobu do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí; podání žaloby nemá odkladný účinek. Soud vyřizuje žalobu přednostně-9b).

(6) Cizinec je oprávněn požádat o povolení vstupu na území po uplynutí 1 měsíce od nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva vydaného v téže věci podle odstavce 4 nebo rozhodnutí soudu o žalobě podané proti takovému rozhodnutí.

(7) Ministerstvo rozhodne o povolení vstupu na území cizinci, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště a dopraví jej do přijímacího střediska na území, jedná-li se o nezletilou osobu bez doprovodu, o rodiče nebo rodinu s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi nebo o cizince s vážným zdravotním postižením.

(8) Cizinec, který je umístěn v přijímacím středisku na mezinárodním letišti v době nabytí právní moci rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva, jímž se

a) mezinárodní ochrana neuděluje či ji udělit nelze,

b) žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítá jako zjevně nedůvodná, nebo

c) řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavuje,

je povinen, nezrušil-li soud rozhodnutí ministerstva, nejpozději do 30 dnů vycestovat mimo území. Ustanovení § 32 odst. 5 pro řízení v přijímacím středisku na mezinárodním letišti neplatí.

(9) Doba pobytu cizince v přijímacím středisku na mezinárodním letišti nesmí být delší než 180 dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem. Nerozhodne-li soud o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany v této lhůtě, umožní ministerstvo cizinci vstup na území bez rozhodnutí a dopraví jej do azylového zařízení na území. Uvedená lhůta může být prodloužena jen z důvodu vycestování cizince podle odstavce 8.

(10) Ministerstvo poučí cizince při přijetí do přijímacího střediska na letišti o skutečnosti, že podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany mu nevzniká právo na vstup na území a pokud trvá na podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, bude povinen, nerozhodne-li ministerstvo jinak, po dobu řízení o jeho žádosti, nejdéle však po dobu 180 dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně, setrvat v přijímacím středisku na mezinárodním letišti. Současně ministerstvo cizince poučí o právu proti rozhodnutí o nevpouštění na území podat žalobu a případně požádat podle odstavce 6 o povolení vstupu na území.

(11) Pobyt cizince v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, jeho přemístění do jiného přijímacího střediska na mezinárodním letišti nebo jeho přemístění do jiného azylového zařízení podle odstavce 2 a pobyt v něm se nepovažují za vstup a pobyt na území. Na pobyt cizince v azylových zařízeních podle věty první se § 46 odst. 2 a 5 vztahuje obdobně.

(12) Vnější ostrahu jiného azylového zařízení určeného ministerstvem podle odstavce 2 provádí policie.

(13) Cizince, který požádal o dobrovolnou repatriaci (§ 54a) v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, nebo který je z tohoto střediska povinen vycestovat, policie dopraví na hraniční přechod.

d) návrh

Nevládní organizace zabývající se prací s uprchlíky jsou toho názoru, že novela letištního řízení neodstranila zásadní nedostatky současné právní úpravy a nevytvořila takové podmínky systému přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, které by odpovídaly mezinárodním závazkům České republiky.

e) argumentace

Kritiku zasluhují především následující body:

1. Absence efektivního soudního přezkumu zbavení svobody ve smyslu čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy.

Novela předpokládá pouze možnost zpochybnit žalobou podle s.ř.s. rozhodnutí ministerstva vnitra o povinnosti setrvat v přijímacím středisku i po vydání rozhodnutí ve věci azylu. Vzhledem k formální náročnosti řízení o žalobě podle s.ř.s. a s ohledem na současnou délku řízení před krajskými soudy je však již nyní zřejmé, že tento opravný prostředek nemůže splnit požadavek rychlosti stanovený čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy. Totéž platí o následném řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu. Navíc soud sám také nebude moci nařídít propuštění cizince na svobodu a ministerstvu vnitra tak nic nebude bránit ponechat žadatele ve středisku i po zrušujícím rozhodnutí soudu, pouze zbavení svobody v novém rozhodnutí jinak odůvodní. Řízení před soudem tak vedle rychlosti postrádá i efektivitu, tj. schopnost zajistit ochranu před porušením práva. Problémem navrhované úpravy rovněž je, že do vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany (tj. až 4 týdny) nebude mít žadatel vůbec možnost svoje zajištění zpochybnit před soudem.

Dosavadní znění § 73 zákona o azylu, který upravuje letištní proceduru, bylo nahrazeno zněním zcela novým. Bohužel nedostatky předchozí úpravy se odstranit nepodařilo. To se týká především podmínek přezkumu držení v přijímacím středisku na letišti nezávislým soudem. Platné znění zákona o azylu totiž nepředpokládá žádný nástroj, kterého by cizinec za tímto účelem mohl využít. Tento stav nejenže ponechává prostor pro svévolné zadržování v přijímacím středisku ze strany ministerstva vnitra, ale, a to zejména, absence účinného opravného prostředku je v rozporu s čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy³⁰. A na tom, i přes drobné kosmetické úpravy současného stavu, nic nezměnila ani tato novela.

Její návrh sice oproti současnému znění zakotvuje povinnost ministerstva vnitra ve lhůtě maximálně 4 týdnů od počátku zbavení svobody žadatele stanovit, zda tento má povinnost setrvat v přijímacím středisku i nadále, či nikoliv, a žadatel má právo toto rozhodnutí napadnout u soudu, nicméně ani tento opravný prostředek nespĺňuje požadavky stanovené čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy. Účinnost soudního přezkumu totiž Evropská úmluva explicitně spojuje mj. s jeho rychlostí. Povinností soudu je o žádosti o přezkum zbavení svobody rozhodnout „*urychleně*“³¹.

Novela však do zákona o azylu žádný specifický přezkumný institut nezavádí a žadatele o mezinárodní ochranu odkazuje pouze k možnosti podat proti správnímu rozhodnutí žalobu dle § 65 a násl. soudního řádu správního. Tedy ke stejnému institutu, kterým žadatel napadá samotné rozhodnutí o neudělení azylu. Průměrná délka řízení o takové žalobě byla spočítána na 9,7 měsíce a další 8,9 měsíce pak trvá případné opravné řízení před Nejvyšším správním soudem³². Drtivá většina případů je přitom u soudu prvního stupně rozhodnuta v době 6-24 měsíců³³. Pouhých 3,35% agendy je pak vyřízeno do 2 měsíců³⁴. Žádný argument pak nenasvědčuje tomu, že řízení o žalobách proti rozhodnutí ministerstva vnitra o povinnosti žadatele setrvat v přijímacím středisku by mělo trvat dobu kratší, než je tomu v řízení o žalobách proti rozhodnutí o neudělení azylu, a totéž platí i o případné kasační stížnosti. Ba právě naopak, neboť dle navrhovaného § 2 odst. 12 zákona o azylu nebude uvedené rozhodnutí považováno za rozhodnutí „*ve věci mezinárodní ochrany*“ a soudy tak nebudou mít povinnost zabývat se návrhem na přezkum tohoto rozhodnutí přednostně ve smyslu §56 s.ř.s.

Řízení o žalobě, resp. kasační stížnosti podle s.ř.s. je totiž procedurou natolik formálně komplikovanou, že soudu i při jeho nejlepší vůli brání rozhodnutí vynést urychleně ve smyslu čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy. V tomto smyslu se vyjádřil i Městský soud v Praze mj. ve svém rozhodnutí č.j. 10 Ca 339/2006-31 z 30. 1. 2007. Soud zde sice z hlediska Evropské úmluvy posuzoval kompatibilitu žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu (§ 82 a násl. s.ř.s.) a nikoliv žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s.ř.s.), vzhledem k podobnosti obou řízení prováděných na základě totožných obecných ustanovení s.ř.s. a podpůrně o.s.ř., lze však učiněné závěry vztáhnout i na tento posledně jmenovaný druh řízení. Soud konkrétně uvedl: „*Soud musí přisvědčit žalobci, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle ust. § 82 a následujících s.ř.s. nespĺňuje požadavky Úmluvy, jak vyplývají z judikatury evropského soudu, na včasnou a účinnou soudní ochranu v případě zbavení osobní svobody (...). Procesní postup, který soudní řád správní stanoví pro řízení o této žalobě, neumožňuje správnímu soudu reagovat na podaný návrh okamžitě, tedy v časovém horizontu dnů, byt by o něm rozhodoval přednostně.*“

V průběhu řízení dle s.ř.s. je totiž soud povinen provést celou řadu úkonů, které jsou časově velmi náročné (doručit žalobu žalovanému a poskytnout mu lhůtu k vyjádření, poučit účastníky o možnosti nařídít jednání a poskytnout jim další dva týdny

na vyjádření aj.). Problémem je také povinné zastupování advokátem v řízení o kasační stížnosti. Pouze proces ustanovování advokáta zabere minimálně 3 týdny. Vycházíme-li ze současného stavu, lze celkovou délku řízení před soudem první instance odhadnout na 6-8 měsíců, před oběma instancemi dohromady na 12-18 měsíců.

Nesoulad dané úpravy s čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy je tak evidentní. Ohledně posuzované délky řízení ESLP ve věci Singh v. Česká republika uvedl následující: „Čl. 5 odst. 4 nenutí smluvní státy zavést dvouinstanční soudní přezkum zákonnosti zbavení svobody a žádosti o její prodloužení. Nicméně pokud stát takový systém vlastní, musí zajištěným osobám v principu garantovat stejné záruky pro řízení odvolací jako pro řízení prvoinstanční. Požadavek ‚urychlenosti‘ je pak beze sporu jednou z nich. (...) (V daném případě) řízení v obou instancích trvalo téměř tři měsíce. (...) Srovnáváje tento případ s jinými případy, kde bylo shledáno nerespektování požadavku ‚urychlenosti‘ ve smyslu čl. 5 odst. 4, a berouce v úvahu, že po tuto dobu byli dotyční zbaveni svého práva podat novou žádost o přezkum (obdobně to předpokládá i novela zákona o azylu), Soud je toho názoru, že toto ustanovení bylo porušeno...“³⁵

Je také třeba vzít v potaz, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu soud nemůže rozhodnout o ukončení držení cizince v přijímacím středisku a může pouze rozhodnutí ministerstva vnitra zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.r.s.). Zákon však ohledně dalšího správního řízení o povinnosti cizince setrvat v přijímacím středisku nestanoví nic, především pak ne dobu, do kdy musí ministerstvo vydat nové rozhodnutí. Zbavení svobody cizince tak může být neúměrně prodlužováno. Kromě toho nic nebude bránit ministerstvu vnitra ponechat žadatele o mezinárodní ochranu v přijímacím středisku i nadále, pouze na základě jiných důvodů, než na kterých bylo vystaveno původní rozhodnutí.

Dalším problematickým bodem novely z hlediska kompatibility s Evropskou úmluvou je, že povinnost ministerstva vnitra rozhodnout o setrvání žadatele v přijímacím středisku zákon spojuje až s uplynutím 4 týdenní lhůty, jejíž počátek je odvozen od okamžiku zbavení svobody cizince. Vydání rozhodnutí je pak podmínkou toho, aby žadatel o mezinárodní ochranu vůbec mohl své držení v přijímacím středisku zpochybnit u nezávislého soudu. Jinými slovy právo garantované čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy zákon o azylu cizinci přiznává až v okamžiku, kdy je vydáno rozhodnutí správního orgánu. Činí tak již ale v rozporu s tímto ustanovením, neboť to jako jedinou podmínku své aplikace stanoví zbavení svobody jedince, který se jej dovolává, a nikoliv uplynutí určité doby od počátku zbavení svobody. Právo cizince na soudní přezkum své situace vzniká okamžikem zbavení svobody a nepředpokládá-li zákon v prvních 4 týdnech pobytu v přijímacím středisku pro tento účel žádný opravný prostředek, způsobuje uvedený nedostatek nutně rozpor s čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy.

2. Novela zákona o azylu prostřednictvím navrhovaného § 73 odst. 1 zákona o azylu zavádí dvojí statut tranzitního prostoru mezinárodního letiště: status územní pro osoby, které se v něm zdržují nelegálně a status mimoúzemní pro ty, kteří se zde zdržují oprávněně. Uvedená fikce (fakticky dvojitá) pak umožní zbavit svobody obě skupiny žadatelů o mezinárodní ochranu; první umístěním do zařízení pro zajištění cizinců podle zákona o pobytu cizinců a druhou umístěním do přijímacího střediska na letišti podle zákona o azylu. Takovouto konstrukci je však nutno považovat za neudržitelnou, neboť oba druhy postavení tranzitního prostoru se vzájemně vylučují. Totožný prostor nemůže být a zároveň nebyť považován za součást území ČR. Nevládní organizace spíše navrhuje, aby v tranzitním prostoru byly povinny setrvat pouze osoby, jejichž žádost o mezinárodní ochranu byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná, a ostatním žadatelům byl umožněn vstup na území a pobyt v azylových zařízeních.

Ustanovení § 73 odst. 1 zákona o azylu nově zavádí možnost, aby byl cizinec žádající o mezinárodní ochranu na letišti zajištěn podle zákona č. 326/1999 Sb., tj. podle zákona o pobytu cizinců. Na rozdíl od současného stavu tak ne každý cizinec žádající o ochranu na letišti bude napříště umístěn do přijímacího střediska na tomto letišti. Za určitých zákonem o pobytu cizinců stanovených podmínek bude umožněno jeho zajištění v zařízení pro zajištění cizinců (ZZC) nalézající se na území, mimo prostory letiště. Obecně zákon o pobytu cizinců předpokládá dvě možnosti, za kterých může k zajištění cizince dojít. Jedná se o zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a o zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Pro zavedení možnosti zbavit svobody cizince dvojným způsobem, tedy buď jej umístit v ZZC, nebo v přijímacím středisku na letišti, bylo zapotřebí vytvoření další fikce. A to dokonce fikce dvojnásobné.

Ačkoliv je tranzitní prostor letiště integrální součástí území České republiky, nad kterým stát vykonává svoji svrchovanou moc, zákon o azylu primárně nepovažuje pobyt cizince v tranzitní zóně letiště za pobyt na území³⁶. Tato konstrukce pak není samoúčelná. Ve svém důsledku dává státu možnost zbavit svobody každého cizince, který v tranzitním prostoru žádá o mezi-

národní ochranu, a sice na základě čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy³⁷. Již sama tato fikce se může zdát jako zavádějící, neboť v konečném důsledku vlastně tvrdí, že stát může aplikovat své zákony na osoby, které se nenachází na jeho území a ani z jiného důvodu nespádají pod jeho jurisdikci. Nutno však říci, že se nejedná o specifikum České republiky a stejná konstrukce se objevuje i v právních řádech jiných evropských zemí. Uvedená fikce prošla i testem v souladu s Evropskou úmluvou³⁸ a není ani v rozporu s dalšími mezinárodními závazky ČR³⁹.

I ona však má své limity, které brání státu v možnosti aplikace dalších opatření, jimiž pro boj s nelegální migrací disponuje. Těmi jsou uložení správního vyhoštění a s tím spojené zajištění za účelem jeho realizace. Podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se správním vyhoštěním rozumí „*ukončení pobytu cizince na území*“. Základní podmínkou pro jeho uložení či dokonce pro samotné zahájení řízení o něm tedy je, že cizinec na území již pobývá. Pouze tak je možné jeho pobyt na území ukončit. Jak ale bylo uvedeno výše, zdržování se v tranzitním prostoru letiště za pobyt na území zákonem o azylu považováno není. Aby se podařilo tento rozpor překlenout, obsahuje zákon o pobytu cizinců ustanovení, podle kterého „*pro účely správního vyhoštění se za přechodný pobyt na území považuje i neoprávněné (...) zdržování se cizince v tranzitním prostoru mezinárodního letiště*“⁴⁰.

Je však zřejmé, že obě fikce jsou vzájemně slučitelné pouze těžko. Jejich „usmíření“ a tím i překonání limitu konstrukce mimoúzemního statutu tranzitního prostoru pak má zajistit právě nově navržený § 73 odst. 1 zákona o azylu. Ten napříště upraví jejich vzájemný vztah tak, že konstrukce obsažená v zákoně o azylu bude aplikována subsidiárně až v případě, že nebude možné uplatnit fikci uvedenou v zákoně o pobytu cizinců. Totožný prostor tak bude mít napříště dvojí status, status území pro osoby, které se v něm zdržují nelegálně a status mimoúzemní pro ty, kteří se zde zdržují oprávněně.

Takováto konstrukce je však neudržitelná, neboť oba druhy postavení tranzitního prostoru se vzájemně vylučují. Totožný prostor nemůže být a zároveň nebyť považován za součást území ČR. Teoretické opodstatnění pro takový postup není žádné. Spíše se tak jedná o účelovou snahu předkladatele návrhu novely zákona přesunout část letištní agendy i mimo letiště, kde již není vydání rozhodnutí omezeno žádnými lhůtami spojenými s propuštěním cizince na svobodu, a tak opět zmnožit možnosti zbavit svobody žadatele o mezinárodní ochranu.

3. Nevládní organizace nesouhlasí s možností rozšíření příjmacího střediska na mezinárodním letišti i mimo prostory letiště. Podle jejich názoru přesunutím žadatele o mezinárodní ochranu z letiště na území odpadá nutně důvod pro jeho další zbavení svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy. Na osobu nacházející se mimo tranzitní prostor letiště nelze nadále nahlížet jako na osobu nevstoupivší na území.

Jakkoliv možnost provést zjednodušené řízení o udělení mezinárodní ochrany u žádostí podaných v tranzitním prostoru i v případech, kdy mezitím došlo k přesunu žadatele do azylového zařízení na území, je předvídána čl. 35 odst. 5 procedurální směrnice, v této souvislosti je nutno upozornit na dvě zásadní okolnosti.

Článek 35 odst. 5 směrnice podmiňuje uvedený postup výčtem okolností, které musejí nastat. Jedná se o případy „*zvláštního druhu příjezdu nebo příjezdu velkého počtu státních příslušníků třetích zemí*“. Výčet je uzavřený a nic státům nedává právo aplikovat postup podle uvedeného článku i za jiných než jím předvídaných okolností. Novelou provedené rozšíření taxativního výčtu o důvody bezpečnostní, hygienické či jiné obdobně závažné je proto z hlediska směrnice neakceptovatelné.

Druhým problematickým místem navrhovaného ustanovení je, že přesunutím cizince do jiného azylového zařízení, tj. do azylového zařízení nacházejícího se již na území, dochází k vyloučení možnosti zbavit jej svobody v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy. Toto ustanovení jako výjimku z obecného pravidla zákazu zbavení svobody uvádí možnost předmětného zásahu, je-li jeho účelem zabránění nepovolenému vstupu osoby na území⁴¹. Z toho automaticky vyplývá požadavek, aby se dotyčná osoba po dobu zbavení svobody nacházela mimo území státu, do něhož jí nemá být vstup umožněn. V opačném případě, tedy pokud osoba již na území státu vstoupí, by se stalo ust. čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy neaplikovatelné. Za takový pobyt „*mimo území*“ se pak nejen z pohledu vnitrostátního práva, ale především vzhledem ke znění Chicagské úmluvy o civilním letectví, dá pobyt v tranzitním prostoru mezinárodního letiště považovat. Nicméně pokud se azylové zařízení v tranzitním prostoru mezinárodního letiště nenachází, bez ohledu na § 73 odst. 2 nemůže z pohledu čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy držení cizince v tomto zařízení obstát. V takovém případě je cizinec již na území a logicky proto zbavení svobody nemůže být ospravedlňováno jinak legitimním záměrem zabránit jeho nepovolenému vstupu.

Uvedený faktický nedostatek pobytu „*mimo území*“ pak není možné nahradit ani další zákonnou fikcí, jak se o to pokouší právě § 73 odst. 2 zákona o azylu. Ta by totiž vedla k obcházení podmínek taxativně stanovených čl. 5 Evropské úmluvy pro možné zbavení svobody jedince a jako taková by pro rozpor s tímto ustanovením mezinárodní smlouvy o lidských právech musela být zrušena.

V tomto duchu a zcela nekompromisně se k věci vyjádřil Nejvyšší správní soud (NSS) ve svém rozhodnutí č.j. 2 Azs 156/2006-38 z 22. 2. 2007. Jako *obiter dictum* se zde soud zabýval umístováním žadatelů o azyl (mezinárodní ochranu) z Egypta do zařízení ve Velkých Přílepech. To bylo Ministerstvem vnitra zřízeno jako tzv. detašované pracoviště přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště a jeho účelem bylo rozšířit letištní režim držení žadatelů o mezinárodní ochranu i na místa nacházející se mimo letiště, tedy praktikovat postup navrhovaný v § 73 odst. 2 zákona o azylu. Tento postup byl ale NSS jednoznačně odmítnut. Opíraje svůj názor o odbornou literaturu, rozhodnutí ESLP i rozhodnutí ústavních soudů jiných států dospěl soud k závěru, že „nelze (...) akceptovat, že by na osobu, o níž je českou veřejnou mocí nejen rozhodováno ve smyslu zákona o azylu, ale s níž je nadto touto mocí i fyzicky manipulováno, jež je přemísťována a umístována do zařízení nacházejícího se několik desítek kilometrů od mezinárodního letiště bylo nadále pohlíženo jako na osobu, jež dosud nepřekročila české státní hranice (...).“ Ve vztahu k danému případu tedy soud „nemůže akceptovat, že by zařízení ve V. P. (Velké Přílepy) mohlo být považováno za součást „tranzitního prostoru mezinárodního letiště“, či za jakousi jeho exklávu, neboť takový přístup by byl spíše účelovým a nikoli smysl zákona a práv respektujícím výkladem.“ Soud se nakonec vyjádřil i k možné nedostatečné kapacitě přijímacího střediska, jímž by jeho rozšíření na území mělo být ospravedlnováno. Podle soudu „dojde-li tedy v budoucnu k situaci, že kapacity Přijímacího střediska P.-R. (Praha-Ruzyně) nebudou dostačovat množství žadatelů o azyl tak, aby byl zabezpečen jejich pobyt v důstojných podmínkách, má žalovaný jistě možnost rozhodnout o přemístění žadatelů o azyl do jiného azylového řízení ve smyslu § 73 odst. 2 zákona o azylu (v platném znění), v takovém případě ovšem podle názoru zdejšího soudu musejí nutně nastoupit i ostatní následky, jež zákon o azylu s takovým postupem spojuje.“ Tj. ukončení zbavení svobody.

Pouze na okraj je třeba zmínit, že přeplnění přijímacího střediska na letišti je spíše než příčinou pouhým důsledkem dlouhodobého držení žadatelů o mezinárodní ochranu v tomto prostoru. Jak je uvedeno v článku P. Pořízka z Kanceláře Veřejného ochránce práv, navrhované stanovení maximální doby pobytu na 180 dnů několikanásobně přesahuje délku této doby v jiných státech EU. Přijímací středisko, byť by jeho kapacita byla sebevětší, nemůže být nikdy schopno pojmout nové žadatele za situace, kdy většina z nich zde bude držena po dobu 6 měsíců. Ostatně přijímací středisko není k dlouhodobému pobytu osob ani přizpůsobeno. V době jeho dokončení byla předpokládána doba držení cizince v něm asi 42 dnů. Přijímací středisko tak např. zcela postrádá venkovní prostor. Cizinci zde umístění jsou fakticky zbaveni možnosti vycházek a 24 hodin denně tráví pod umělým osvětlením.

a) sporný bod

Zrušení kapesného v letištním řízení

K bodu 52, ustanovení § 87a odst.3

b) stávající právní úprava

§ 42a

(1) Kapesné se poskytuje pouze za dobu přítomnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany v azylovém zařízení.

c) novela

(3) Na cizince umístěného v azylovém zařízení uvedeném v § 73 odst. 1 se hledí jako na žadatele o udělení mezinárodní ochrany pro účely poskytování zdravotní péče a služeb podle § 42, s výjimkou kapesného. Finanční příspěvek (§ 43) poskytnout nelze.

d) návrh

Jelikož podle novely zákona o azylu nebudou mít žadatelé o mezinárodní ochranu nárok na kapesné, nevládní organizace navrhují zachovat stávající právní úpravu.

e) argumentace

S ohledem na nově zaváděnou možnost policie odebrat cizinci elektronické komunikační zařízení, kdy je tento návrh ospravedlňován tím, že tato byla zneužívána jako prostředek při organizování útěku cizinců, je v důvodové zprávě uváděno, že možnost komunikace nebude omezena.

Jelikož další ustanovení nově upravující pobyt žadatelů o mezinárodní ochranu v přijímacím středisku na letišti tento pobyt kvůli vytvoření právní fikce prodlužují na celou dobu řízení, je zde riziko, že právě proklamovaná možnost domáhat se kontaktu s UNHCR či dalšími organizacemi bude uprchlíkům fakticky odepřena, a to kvůli nedostatku finančních prostředků na její realizaci (např. telefonování).

Mnozí žadatelé o mezinárodní ochranu však prchají ze zemí původu z obav před pronásledováním zcela bez prostředků a pokud během nuceného setrvání v přijímacím středisku na mezinárodním letišti nebudou dostávat kapesné (v částce 16 Kč/den), řada z nich tak bude úplně odříznuta od okolního světa, bez možnosti telefonického kontaktu např. s příbuznými.

Pokud tedy zákon neupravuje, že pevné linky či telefonní karty budou v přijímacích střediscích mezinárodního letiště (resp. detašovaných pracovištích) pro žadatele zdarma, je nezbytné trvat na tom, aby takové osoby zde umístěné měly nárok na kapesné, z něhož by například mohly hradit právě telefonické hovory.

Krom toho, kapesné, byť se jedná o symbolické částky, může sloužit uprchlíkům omezeným na svobodě například k nákupu novin či jiných osobních potřeb.

II. Další připomínky ke stávajícímu znění zákona o azylu, nad rámec novely

a) sporný bod

Důvody udělení doplňkové ochrany v případě nezletilých bez doprovodu

K ustanovení § 14a

b) současný právní stav

V současné době zákon o azylu nijak neupravuje možnost udělení formy ochrany takové nezletilé osobě bez doprovodu, která se nemůže vrátit, protože v zemi původu nebo jiné zemi, která je ochotna ji přijmout, pro ni nejsou zajištěny dostatečné podmínky přijetí a péče, které by odpovídaly jejímu věku a potřebám.

§ 14a

(1) Doplňková ochrana se udělí cizinci, který nespĺňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště.

(2) Za vážnou újmu se podle tohoto zákona považuje

a) uložení nebo vykonání trestu smrti,

b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu,

c) vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo

d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

c) novela

Tento návrh směřuje nad rámec předložené novely.

d) návrh řešení

Jelikož se nevládní organizace domnívají, že by zákon měl tuto skutečnost explicitně upravovat, navrhují, aby se rozšířily důvody pro udělení doplňkové ochrany, resp. aby definice tzv. vážné újmy brala v úvahu i specifickou situaci dětí bez doprovodu.

Navrhují doplnit takové ustanovení, které by rozšiřovalo definici vážné újmy o situace, kdy v zemi původu nebo v třetí zemi, ochotných přijmout nezletilou osobu bez doprovodu, není po jejím příchodu k dispozici přiměřená přijetí a péče podle potřeb jejího věku a stupně samostatnosti.

e) argumentace

Specifickou skupinu žadatelů o mezinárodní ochranu na území České republiky tvoří nezletilí, a to jak s doprovodem, tak i bez doprovodu zákonného zástupce. Nejzranitelnější jsou právě ti nezletilí, kteří jsou na našem území sami, bez doprovodu zákonného zástupce. Právě v jejich případě pak stávající zákonná úprava vykazuje určité nedostatky, které by bylo vhodné odstranit. Požadujeme tudíž, aby zákon na tyto případy pamatoval a explicitně upravoval v definici vážné újmy absenci přiměřené péče a přijetí nezletilého bez doprovodu v zemi jeho původu (nebo v zemi ochotné ho přijmout).

Nevládní organizace důrazně upozorňují na skutečnost, že stejná formulace byla do zákona o azylu vložena novelou č. 2/2002, a to k ustanovení týkajícího se překážek vycestování (v zásadě stejný institut jako současná doplňková ochrana). Ačkoliv bylo tehdejší ustanovení § 91 odst. 1 písm. c) zrušeno novelou zákona o azylu č. 165/2006, lze se oprávněně domnívat, že se tak stalo pouze nedopatřením, jelikož se jedná o ustanovení, které vyplývá z čl. 5 Rezoluce ze dne 26. června 1997 (397Z0719), o nezletilých osobách bez doprovodu, které jsou státními příslušníky třetích zemí⁴².

Citovaná rezoluce mj. omezuje možnost navrácení nezletilce do země, kde by nebyla zajištěna odpovídající péče. Z tohoto pohledu se jeví jako nezbytné opětovně přistoupit k transpozici tohoto ustanovení do české legislativy a respektovat tak mezinárodně významnou roli, přikládanou zájmům dítěte. (Při provádění ustanovení jednotlivých směrnic v té části, týkající se nezletilých osob, se členské státy řídí především nejlepšími zájmy dítěte).

a) sporný bod

Podání žádosti o mezinárodní ochranu z důvodu hrozícího vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny

K ustanovení § 16 odst. 2 (zjevně nedůvodné žádosti)

b) stávající znění

§ 16 odst 2.

Jako zjevně nedůvodná se zamítne i žádost o udělení mezinárodní ochrany, je-li z postupu žadatele patrné, že ji podal s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak.

c) novela

Tento návrh směřuje nad rámec předložené novely.

d) návrh

Nevládní organizace navrhují aby podané **žádosti o mezinárodní ochranu z důvodu hrozícího vydání nebo předání k trestnímu řízení do ciziny nebyly do budoucna posuzovány ve zrychleném řízení a zamítány jako zjevně nedůvodné.**

e) argumentace

Nelze souhlasit s tím, že jako zjevně nedůvodná žádost je pokládána, a tedy projednávána ve zkráceném řízení, taková žádost, u které je z postupu žadatele patrné, že ji podal s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění **nebo vydání či předání k trestnímu stíhání do ciziny**, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve.

Není pochyb o tom, že podání žádosti ve vyhošťovací vazbě je povětšinou účelové, totéž však nelze říci o podání žádosti ve vazbě vydávací. Žádost státních orgánů země původu o vydání cizince může být totiž sama o sobě důvodem, který zakládá nárok na udělení mezinárodní ochrany. Současné nastavení pravidel vychází z faktu, že cizinec se chce podáním žádosti o ochranu pouze vyhnout následkům ve formě potrestání za trestný čin podle obecného práva, nikoliv z faktu, že trestní stíhání za trestný čin může být v závislosti na okolnostech i zámkou pro potrestání pachatele např. za jeho politické názory nebo za jejich vyjádření. Nespravedlivé a účelové obvinění ze spáchání nespáchaného trestného činu může paradoxně poskytnout žadateli důkazy, jimiž doloží, že mu v zemi jeho původu hrozí pronásledování z některého důvodu vyjmenovaného v Úmluvě o právním postavení uprchlíků. Krom toho může být výrazem pronásledování i skutečnost, že bude osoba pachatele vystavena za svůj čin nadměrnému a neadekvátnímu trestu.

S ohledem na argumenty uvedené výše by měl správní orgán pečlivě a do důsledků zvážit všechny okolnosti konkrétního případu, což však nelze splnit v případě zkráceného řízení pouze z toho důvodu, že cizinec požádal o mezinárodní ochranu v okamžiku žádosti cizího státu o vydání.

Tato úvaha hostitelského státu, v tomto případě České republiky, která našla svůj odraz v konstrukci kritizovaného kon-
troverzního ustanovení, je zcela zavádějící.

Cizinec nemusel okamžitě po příjezdu do hostitelského státu učinit prohlášení o mezinárodní ochraně, např. protože pronásledování v zemi původu v okamžiku jeho odchodu nedosahovalo takové intenzity, nicméně to neznamená, že se okamžikem vznesení falešného obvinění nestává tzv. uprchlíkem „sur place“, tj. na místě. K tomu lze odkázat např. na čl. 94 Příručky UNHCR k postupům pro určování právního postavení uprchlíků⁴³, který výslovně říká, že „požadavek, že příslušná osoba se musí nacházet mimo svou zem, aby byla uprchlíkem, neznamená, že musela nutně tuto zem opustit nezákonně, nebo že by ji byla musela opustit na základě opodstatněných obav. Je možné, aby požádala o uznání svého právního postavení jako uprchlíka až poté, kdy už byla nějaký čas v cizině. Osoba, která nebyla uprchlíkem v době, kdy opustila svou zem, která se však stane uprchlíkem později, se nazývá uprchlíkem „sur place“ (až v místě).“ Postavení takovýchto osob však zákon o azylu v zásadě nereflektuje.

UNHCR se k tomuto tématu vyjadřuje i v připomínkách k procedurální směrnici⁴⁴, a to následovně: „Zejména prováděcí předpisy by měly zajistit, aby vydání/předání přímo ani nepřímo nepřispívaly k refoulement žadatelů o azyl v rozporu s článkem 33 odst. 1 Úmluvy z roku 1951. Nikdo by neměl být vydán do jiné země před vydáním pravomocného rozhodnutí o žádosti o azyl tvrdí-li, že mu v zemi žádající o vydání hrozí pronásledování nebo vážné ohrožení. Rozhodčí orgán by měl zejména zvážit, zda žádost o vydání souvisí s pronásledováním nebo vážným ohrožením, které uvádí žadatel o azyl“.

Ani evropská legislativa nezakotvuje povinnost státu posuzovat jako zjevně nedůvodnou žádost podanou v okamžiku hrozícího vydání k trestnímu stíhání do ciziny⁴⁵.

Ačkoliv i v zákoně o azylu je tato zjevná nedůvodnost koncipována jako vyvratitelná právní domněnka, nevládní organizace neshledávají dostatečné záruky pro to, že se tak skutečně u jednotlivých osob stane a že dotčený žadatel bude mít možnost prokázat, že v jeho případě není zjevná nedůvodnost dána, jinými slovy stávající právní úprava oprávněně vyvolává obavy z toho, zda skutečně dochází a bude docházet k individuálnímu posouzení každé žádosti o mezinárodní ochranu ve spravedlivém řízení.

V této souvislosti je nutné zmínit, že mohou nastat situace, kdy i osoba, jejíž žádost o mezinárodní ochranu bude zamítnuta jako zjevně nedůvodná, bude moci být označena za uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy⁴⁶. Podle článku 33 odst. 1 této úmluvy stát nevyhostí ani 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 pro politické přesvědčení.

Případy podřazené pod ustanovení §16 odst. 2 zákona o azylu nejsou meritorně posouzeny a dochází k jejich zamítnutí jako zjevně nedůvodné. Žadatel je zde v postavení, kdy je jeho žádost posuzována v kontextu §16 odst. 2 zákona o azylu, a on tuto skutečnost zjistí až při samotném předání rozhodnutí, které tímto okamžikem nabývá právní moci. Zároveň je zde přenášeno důkazní břemeno na žadatele, který však o této skutečnosti neví a ani o této skutečnosti není správním orgánem poučen. Má tedy prokazovat, že o mezinárodní ochranu nežádá s cílem vyhnout se hrozícímu vydání, nicméně není o této skutečnosti informován. Žadatel má během celého řízení o udělení mezinárodní ochrany fakticky nerovné postavení, řízení probíhá v cizí zemi, dle právního řádu a právních principů, které mohou a velmi často jsou naprosto rozdílné od situace v zemi jeho původu. Nicméně, v §16 odst. 2 je postavení žadatele již tak nerovné, že zasahuje do jeho práv zakotvených ústavními a mezinárodními normami.

Kritizované ustanovení tak naprosto rezignuje na principy mezinárodního práva týkající se ochrany uprchlíků a především na princip non-refoulement, a to právě u těch osob, které jsou při nuceném návratu do země původu zvláště ohroženy, neboť jsou vydávány státním orgánům, z jejichž strany mohly být potenciálně pronásledovány.

a) sporný bod

Důvody odnětí doplňkové ochrany

K ustanovení § 17a

b) stávající právní úprava

§ 17a

(1) Doplňková ochrana udělená podle § 14a se odejme, pokud

- a) okolnosti, které vedly k udělení doplňkové ochrany, zanikly nebo se změnily do té míry, že již doplňkové ochrany není zapotřebí,
- b) osoba požívající doplňkové ochrany měla být nebo je vyloučena z možnosti doplňkovou ochranu udělit z důvodů uvedených v § 15a, nebo
- c) nesprávné uvedení nebo opomenutí určitých skutečností, včetně použití padělaných či pozměněných dokumentů, bylo rozhodující pro udělení doplňkové ochrany.

(2) Při posuzování důvodů uvedených v odstavci 1 ministerstvo přihlédne k tomu, zda změna okolností je tak významná a trvalé povahy, že osobě mající nárok na doplňkovou ochranu již nehrozí nebezpečí, že utrpí vážnou újmu.

(3) Zanikne-li důvod, pro který byla udělena doplňková ochrana za účelem sloučení rodiny, a nebude-li shledán jiný zřetelně hodný důvod pro její ponechání, doplňková ochrana za účelem sloučení rodiny se odejme.

(4) Jestliže osoba požívající doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny měla být nebo je vyloučena z možnosti doplňkovou ochranu udělit z důvodů uvedených v § 15a, doplňková ochrana se odejme.

c) novela

Tento návrh směřuje nad rámec předložené novely.

d) návrh

Zákon by měl explicitně stanovit, že před vydáním rozhodnutí o odnětí doplňkové ochrany správní orgán zváží dopady do soukromého a rodinného života cizince.

Nevládní organizace navrhují vložit do zákona ustanovení, které by zakotvovalo, že ministerstvo je povinno zvážit, zda odnětí doplňkové ochrany neznamená pro tuto osobu zásah do jejího soukromého, nebo rodinného života."

e) argumentace

S odkazem na článek 8 Evropské úmluvy o lidských právech je Česká republika povinna zdržet se jakéhokoliv jednání směřujícího k porušení práva na respektování soukromého nebo rodinného života. Zákon zde absolutně nebere v potaz možné vytvořené vazby jedince na území, a zcela bez dalšího pak zakotvuje odebrání jediného titulu k pobytu na našem území a s tím i související povinnost následného vycestování cizince. Tato povinnost se snadno může stát zásahem do soukromého a rodinného života dotyčného cizince.

Takto koncipované ustanovení je příliš restriktivní a v rozporu se závazky na poli mezinárodního práva, které Česká republika má a k nimž se přihlásila.

Je totiž zřejmé, že cizinec, kterému byla v řízení o udělení mezinárodní ochrany přiznána doplňková ochrana, může v rámci této ochrany pobývat na území České republiky velice dlouhou dobu, během níž si zde vytvoří pevné sociální zázemí, najde práci, dosáhne určitého vzdělání v oboru, ve kterém by se v zemi původu nemohl uplatnit (např. české právo), najde si partnera atd. Subjektem ochrany může být také dítě, které se v ČR narodilo, chodilo zde do mateřské školy, neovládá ani jazyk ani zvyky své rodné země atd. U těchto lidí by bylo nespravedlivé požadovat, aby Českou republiku opustili a nucení těchto osob k opuštění země by znamenalo zásah do jejich soukromého popř. také do rodinného života. V neposlední řadě by pak vycestování těchto osob z našeho území bylo i v rozporu se deklarovaným zájmem státu na jeho vlastní prosperitě, a to mj. vzhledem k investovaným prostředkům např. do vzdělávání těchto osob a stálému demografickému úbytku českého obyvatelstva.

a) sporný bod

Vyloučení obligatorní povinnosti pohovoru

K ustanovení § 23 odst. 1 věta třetí

b) současná právní úprava

§ 23

(1) Pověřený pracovník ministerstva provede za účelem zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí pohovor se žadatelem o udělení mezinárodní ochrany. O provedeném pohovoru sepiše protokol. Pohovor se neprovádí v případě, kdy lze řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavit z důvodu nepřipustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

c) novela

Tento návrh směřuje nad rámec předložené novely.

d) návrh

Nevládní organizace navrhují zakotvit, aby v prvoinstančním řízení měl každý žadatel o udělení mezinárodní ochrany možnost absolvovat osobní pohovor.

e) argumentace

Nelze souhlasit s větou třetí, kterou dochází k omezení obligatorní povinnosti provést pohovor a která uvádí, že **pohovor se neprovádí v případech, kdy lze řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavit z důvodu nepřijatelnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany.**

Ani snaha o snížení nákladů řízení a zároveň o jeho akceleraci nemůže ospravedlnit takovéto **omezení žadatelových práv.** Ačkoliv si nevládní organizace uvědomují nelehkou úlohu hodnotících úředníků, kteří musejí rozhodnout, zda je v konkrétním případě naplněna definice uprchlíka obsažená v Úmluvě o právním postavení uprchlíků, potažmo v zákoně o azylu, připomínají, že není povinností žadatele analyzovat svůj případ do té míry, aby podrobně stanovil důvody pronásledování (v této souvislosti odkazujeme na čl. 46, resp. 66 metodologické Příručky procedur a kritérií pro přiznání postavení uprchlíka).

Dále je zapotřebí zdůraznit, že od zavedení institutu nepřijatelnosti je každou další novelou rozšiřován jeho obsah, a tedy i okruh cizinců, jejichž řízení bude zastaveno, aniž by absolvovali osobní pohovor. Podle projednávané novely zákona o azylu se řízení zastaví z důvodů

- nepřijatelnosti žádosti o mezinárodní ochranu
- pokud byla žádost podána občanem EU
- pokud je k jejímu vyřízení příslušný jiný členský stát EU
- bylo-li cizinci uděleno postavení uprchlíka jiným členským státem Evropské unie
- mohl-li cizinec nalézt účinnou ochranu v první zemi azylu
- podal-li cizinec opakovaně žádost o udělení mezinárodní ochrany

Ve většině těchto citovaných případů se jedná přinejmenším o sporná ustanovení, jež si zasloužila oprávněnou kritiku nejen v oblasti českého zákona o azylu, ale i v rámci celé Evropské unie.

K tomu je zapotřebí také uvést, že ne každý žadatel je schopen vyjádřit důvody, které ho vedly k podání nové žádosti dostatečně přesně tak, aby z jeho písemného projevu mohlo být zřejmé, že tu jsou skutečnosti rozhodné pro udělení některé z forem mezinárodní ochrany. Jelikož důkazní prostředky mohou být v těchto případech omezené, svědectví jednotlivce je stěžejní podkladovou skutečností pro učinění závěru, zda žádost je či není důvodná. Krom toho zde zákon nečiní rozdílu mezi tím, zda bylo řízení o předchozí žádosti např. zastaveno bez posouzení meritů věci či zda bylo vydáno meritorní rozhodnutí atd. Proto **nevládní organizace pokládají pohovor za esenciální součást zjišťování, zda jsou splněny podmínky pro udělení azylu, resp. doplňkové ochrany, a to i u opakované žádosti.**

Tyto závěry podporuje i stanovisko Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, když uvádí, že aby byly dodrženy standardy mezinárodní ochrany, musí řízení splňovat některé základní procedurální požadavky odrážející zvláštní situaci žadatelů o azyl a poskytující žadateli některé základní záruky⁴⁷. Nedílnou součástí těchto základních procedurálních požadavků pak dle OSN je i osobní pohovor v prvním stupni řízení, vedený rozhodčím kompetentního orgánu, během kterého může žadatel předložit svá svědectví a zpochybnit důkazy hovořící proti němu.

Jak je patrné z výše uvedeného, pohovor tudíž tvoří jednu ze základních podmínek zajištění spravedlivého a efektivního řízení ve věci mezinárodní ochrany.

a) sporný bod

Vedení pohovoru a tlumočení osobou stejného pohlaví

K ustanovení § 23 odst. 3

b) současný právní stav

(3) Z důvodů hodných zvláštního zřetele, nebo na výslovnou žádost žadatele o udělení mezinárodní ochrany, zajistí ministerstvo vedení pohovoru, a je-li to v jeho možnostech, i tlumočení osobou stejného pohlaví.

c) novela

Tento návrh směřuje nad rámec předložené novely.

d) návrh

Nevládní organizace navrhuje, aby v případě, že se jedná o důvody hodné zvláštního zřetele či na výslovnou žádost osoby žádající o mezinárodní ochranu, bylo stejně tak jako vedení pohovoru zajištěno i tlumočení pohovoru osobou stejného pohlaví, jinými slovy požadují, aby správní orgán zajistil tlumočení osobou stejného pohlaví ve všech případech hodných zvláštního zřetele nebo vždy, když o to žadatel požádá.

e) argumentace

Jelikož pohovor je stěžejním úkonem, vedoucím ke zjištění, zda v konkrétním případě jsou či nejsou naplněny podmínky Úmluvy o uprchlících a potažmo zákona o azylu, zakotvení požadavku na přítomnost osob stejného pohlaví, a to jak těch, co povedou pohovor, tak i tlumočnicků, ledaže by se sami žadatelé rozhodli jinak, je jednoznačně legitimní, ať už s ohledem na pronásledování, kterému byly osoby vystaveny (například týrané či zneužívané ženy, oběti sexuálně motivovaných zločinů), tak i s ohledem na kulturní či jiné odlišnosti⁴⁸.

Lze se domnívat, že **tlumočení osobou stejného pohlaví je mnohdy dokonce důležitější než vedení pohovoru osobou stejného pohlaví**, jelikož fakticky žadatel/ka o udělení mezinárodní ochrany komunikuje s tlumočnickem/tlumočnicí, kterému (které) tedy popisuje veškeré důvody, které vedly k odchodu ze země původu a k podání žádosti o mezinárodní ochranu, tedy informace mnohdy velice citlivé povahy. Správní orgán by se měl v každém případě snažit o zajištění vedení pohovoru a tlumočení osobou stejného pohlaví především u žen, v jejichž případě mohlo dojít k porušení práva na sexuální integritu a ani objektivní obtížnost takového úkolu v některých případech by ho neměla zprostit této odpovědnosti. Pokud se totiž s tímto úkolem vypořádá správní orgán tak, že uvede, že zajištění tlumočení osobou stejného pohlaví nebylo v jeho možnostech, může tím do značné míry ovlivnit celé řízení o mezinárodní ochraně v negativním slova smyslu, nehledě na to, že osoba žádající o mezinárodní ochranu v takovém případě nedisponuje žádnými mechanismy ke zjištění, zda opravdu nebylo v možnostech správního orgánu tlumočení osobou stejného pohlaví zajistit, a to ani tehdy, pokud výslovně o takové tlumočení požádala.

Jelikož podle stávající zákonné formulace půjde o vedení pohovoru a případné možné zajištění tlumočení osobou stejného pohlaví nikoliv automaticky, ale pouze v případech hodných zvláštního zřetele či na výslovnou žádost, je zcela evidentní, že se jedná o dvě speciální kategorie, u nichž by nebylo vhodné nechávat prostor pro možné odchylky od tlumočení osobou stejného pohlaví (v těchto případech neméně důležitého).

a) sporný bod

Odkladný účinek žaloby

K bodu 28, ustanovení § 32 odst. 3

b) stávající právní úprava

§ 32

(3) Podání žaloby podle odstavců 1 a 2 má odkladný účinek s výjimkou žaloby proti rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 a žaloby proti rozhodnutí podle § 16 odst. 1 písm. e) až f).

c) novela

Tento návrh směřuje nad rámec předložené novely.

d) návrh

Nevládní organizace navrhují ustanovení přepracovat tak, aby každá žaloba měla odkladný účinek.

e) argumentace

Je nezbytné trvat na tom, že by měl být odkladný účinek zachován u všech žalob ve věcech mezinárodní ochrany. K právu na účinný opravný prostředek totiž zákonitě patří i odkladný účinek odvolání. Vyloučením odkladného účinku některých žalob je výrazně omezováno ústavní právo na soudní přezkum, respektive jeho faktická realizace.

Má-li být tento opravný prostředek skutečně efektivní, mělo by být žadatelům umožněno na našem území zůstat až do doby vydání rozhodnutí o žalobě. Právo pobývat na území nemůže být omezeno pouze na dobu trvání řízení v prvním stupni. Vyloučení odkladného účinku žalob je v rozporu s ustanovením čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který mj. stanoví, že každý má právo na to, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Toto bude fakticky cizincům odepřeno, jelikož bez vyloučení odkladného účinku nebudou mít možnost setrvat na našem území. Novým ustanovením je tedy výrazně omezováno ústavní právo na soudní přezkum, respektive jeho skutečná realizace, a úvahy o neefektivitě opravného prostředku jsou pak v těchto případech zcela na místě.

Ačkoliv nevládní organizace argumentovaly stejně již v okamžiku, kdy bylo vyloučení odkladného účinku u některých žalob do zákona vtěleno, nyní se zasazují o přepracování navrhované úpravy o to více, že dochází ke změně okolností - vzhledem k široké škále případů, pro něž může dojít k zastavení řízení (a to i v souvislosti s rozšířením okruhu skutečností, kdy je žádost o mezinárodní ochranu označena za nepřijatelnou (viz. § 10)), bude právo účinného opravného prostředku odepřeno ještě většímu množství osob, bez zohlednění skutečných rizik hrozících mnohým uprchlíkům.

V této souvislosti je možné se plně ztotožnit s postojem UNHCR, který v připomínkách k procedurální směrnici uvádí, že: „lituje, že Směrnice zaručuje žadateli o azyl právo pobytu jen po dobu prvoinstančního řízení (článek 7). Článek 39 odst. 3 písm. a) umožňuje členským státům rozhodnout, zda odvoláním přiznat odkladný účinek a zda budou platit některé výjimky. Vzhledem k relativně vysokému počtu rozhodnutí změněných v odvolacím řízení a kvůli potenciálně vážným důsledkům špatného rozhodnutí první instance je odkladný účinek azylového odvolání zásadní pojistkou. Má-li být tento právní opravný prostředek skutečně efektivní, mělo by být žadatelům umožněno zůstat v členském státě až do doby vydání rozhodnutí o jejich odvolání. UNHCR naléhavě vyzývá státy, aby ve své národní legislativě přiznaly odvolání proti negativnímu rozhodnutí odkladný účinek. Výjimky z automatického odkladného účinku mohou platit pouze v případě žádostí jasně zneužívajících azylový systém nebo zjevně neopodstatněných, přestože i v těchto případech by mělo být umožněno podat žádost o povolení zůstat“⁴⁹.

Tento návrh tedy vychází ze závěru, že všechna odvolání proti negativnímu rozhodnutí, ať už v zkráceném řízení nebo v rámci standardního řízení, by měla mít odkladný účinek až do doby vydání konečného rozhodnutí, jelikož důsledky možného chybného označení žádosti za zjevně neopodstatněnou či za nepřijatelnou mohou být pro žadatele o mezinárodní ochranu fatální. Soudní přezkum je tak zcela neefektivní a čistě formální, a i kdyby soud dal žalobci – odmítnutému žadateli o mezinárodní ochranu za pravdu a označil jeho žalobu za důvodnou, nebude mít takové rozhodnutí vliv na ochranu práv cizince ani v zásadě žádný dopad do jeho života, neboť realizaci jeho návratu zpět do České republiky si lze představit jen velmi obtížně.

Vyloučením odkladného účinku žalob je cizincům odpírána faktická realizace práva účinně se domáhat efektivního soudního přezkumu a zákonem je výrazně omezována již tak problematická existence mechanismu nezávislé kontroly činnosti orgánů státní správy ve věcech mezinárodní ochrany. Absence odkladného účinku žaloby se zde jeví jako základní nedostatek, který neumožňuje soudu zhodnotit se své povinnosti tradičního strážce základních práv člověka. Jako taková se pak nutně dostává do konfliktu s čl. 4 Ústavy, čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod⁵⁰ a čl. 13 Evropské úmluvy.

Není bez důležitosti, že ve vztahu k poslední jmenovanému ustanovení ESLP v minulosti dovedil, že „účinnost opravných prostředků garantovaných čl. 13 předpokládá, že mohou zabránit výkonu opatření, která jsou v rozporu s Úmluvou a jejichž případné účinky jsou nezvratné. Z tohoto důvodu čl. 13 zakazuje, aby obdobná opatření byla provedena dříve, než je národními orgány ukončen přezkum jejich kompatibility s Úmluvou.“⁵¹ Jinými slovy pokud žadatel o mezinárodní ochranu v žalobě namítá, že v první zemi azylu mu hrozí špatné zacházení, je povinností státu přiznat tomuto opravnému prostředku odkladný účinek. Tomu odpovídá i nedávné rozhodnutí ESLP z 26. 4. 2007, kde Soud shledal porušení čl. 13 Francií, když „dospěl k závěru, že jestliže stěžovatel neměl (v přijímacím středisku na letišti) přístup k opravnému prostředku zaručujícímu odkladný účinek, nedisponoval tak ani účinným opravným prostředkem, jímž by se mohl domáhat svých práv daných čl. 3 Úmluvy, jejichž porušení v odvolání namítal“⁵².

a) sporný bod

Omezení svobody pohybu po zastavení řízení z důvodu nepřipustnosti

K ustanovení § 46 odst. 3 až 5

b) současná právní úprava

(3) *Cizinec, jemuž bylo řízení o udělení mezinárodní ochrany zastaveno z důvodu nepřipustnosti jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle § 10a písm. b), nesmí opustit přijímací nebo pobytové středisko až do doby, než bude dopraven do členského státu Evropské unie příslušného k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany, s výjimkou opuštění za účelem vycestování z území.*

(4) *Za opuštění přijímacího střediska podle odstavce 1 se nepovažuje opuštění za účelem poskytnutí neodkladné zdravotní péče nebo provedení lékařského vyšetření, jež nelze v přijímacím středisku provést, zaměřeného na zjištění, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany netrpí chorobou ohrožující jeho život či zdraví nebo život či zdraví jiných osob.*

(5) *Za opuštění azylového zařízení podle odstavce 2 nebo 3 se nepovažuje opuštění za účelem účasti žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebo cizince na nařízeném jednání před orgánem veřejné moci, poskytnutí neodkladné zdravotní péče nebo provedení lékařského vyšetření zaměřeného na zjištění, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany nebo cizinec netrpí chorobou ohrožující jeho život či zdraví nebo život či zdraví jiných osob v případě, že je nelze v přijímacím středisku provést. V případech opuštění azylového zařízení podle věty první zabezpečí doprovod žadateli o udělení mezinárodní ochrany nebo cizinci na žádost ministerstva policie.*

c) novela

Tento návrh směřuje nad rámec předložené novely.

d) návrh

Podstatou návrhu je, aby zákon o azylu nenařizoval obligatorní zajištění osoby, u níž bylo rozhodnuto o přesunu do jiného státu EU, který je odpovědný za posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Nevládní organizace navrhují ustanovení, které upravuje toto omezování osobní svobody zrušit, popřípadě přepracovat.

e) argumentace

Nařízení Rady č. 343/2003, kterým se stanovují kritéria a mechanismy pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v jednom z členských států upravuje tzv. dublinské řízení, jehož podstatou je, aby žádost o azyl (mezinárodní ochranu) byla meritorně projednávána pouze v jednom státu EU.

Pokud - v souladu s tímto nařízením - Česká republika rozhodne, že za toto meritorní projednání konkrétní žádosti o mezinárodní ochranu je odpovědný jiný stát EU, řízení o udělení mezinárodní ochrany zastaví z důvodu tzv. nepřipustnosti žádosti. Ačkoliv existuje řada výhrad i k samotnému nařízení, jelikož se lze oprávněně domnívat, že státy se nemohou zbavovat svých závazků z mezinárodních smluv přesouváním odpovědnosti na jiné státy, Česká republika jde ve snaze co nejvíce ztížit situaci žadatelům o azyl ještě dále, než je po ní Evropskou unií požadováno.

Česká republika totiž zavedla jednoznačně diskriminační opatření, kterým dochází k omezování osobní svobody ve zřejmém rozporu s čl. 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který chrání právo na osobní svobodu. Těm žadatelům, u nichž bylo rozhodnuto, že jejich žádost posoudí jiný stát EU, **zákon o azylu zakazuje opustit pobytové či přijímací středisko ministerstva vnitra, a to až do okamžiku realizace přesunu do tohoto jiného státu**, tedy na poměrně dlouhou dobu, protože výše zmiňované nařízení stanoví pro realizaci přesunu obecnou lhůtu 6 měsíců.

Citované **nařízení**, na které se předkladatel zákona odvolával v okamžiku, kdy kritizovanou úpravu navrhoval do zákona o azylu, **však nijak nezakotvuje povinnost státu omezit, popřípadě znemožnit pohyb žadatelů, u kterých bylo rozhodnuto o přesunu**. V tomto kontextu je nepochybné, že **toto zákonné opatření je zbytečně restriktivní**. Znamená de facto omezení osobní svobody jako jakýsi trest za podání žádosti o azyl, resp. o mezinárodní ochranu v jiné zemi, než která je podle zmíněného nařízení příslušná, což je nepřipustné, nehledě na skutečnost, že zákon by měl stanovit maximální možnou délku omezení svobody pohybu a pobytu a zákonnost takového omezení by měla být přezkoumatelná soudem a nikoliv připustit plošně stanovené omezení osobní svobody pro všechny tzv. dublinské případy, jehož jediným účelem je zjednodušení práce správnímu orgánu.

Samotné nastavení pravidel tzv. dublinského systému je velice nepříznivé pro konkrétní žadatele o mezinárodní ochranu a v kombinaci s dalšími faktory způsobuje, že podstata samotného institutu azylu, tedy poskytování ochrany pronásledovaným osobám, se stává zcela opomíjeným a druhořadým faktorem. V této souvislosti je však jednoznačně nepřijatelné další zbytečné zhoršování práv cizinců, které jde nad rámec nutných kroků vycházejících z evropské legislativy. V tomto kontextu je tedy nezbytné upozornit na obsah mezinárodní ochrany, která spočívá mezi jinými i v zajištění základních standardů respektujících plně lidskou důstojnost – především nediskriminace, ochrany před svévolným zatýkáním a braním do vazby, vzdělávání dětí ve školním věku, respektování rodinného života a jednoty rodiny⁵³.

Jelikož zde dochází k výraznému omezování svobody pohybu i svobody pobytu cizinců, měla by být nezbytnost takového kroku hodnocena individuálně v jednotlivých případech, nikoliv paušálně zavedena pro všechny, jimž bylo řízení o udělení mezinárodní ochrany zastaveno pouze proto, že nepožádali o ochranu v prvním členském státě EU. Nevládní organizace důrazně připomínají, že se nejedná o pachatele trestných činů, ale o cizince, kteří v obavě před pronásledováním hledají ochranu v České republice.

Takový postup je jednoznačně v rozporu s čl. 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že svoboda pohybu a pobytu je zaručena. Ačkoliv může být výkon tohoto práva limitován v případě, že je to nevyhnutelné, a to pro bezpečnost státu, udržení pořádku, ochranu zdraví atd., (viz čl. 14 odst. 3 Listiny), je nepochybné, že právě citovaná nevyhnutelnost zde není naplněna, nehledě na to, že je zde patrná absence efektivního a rychlého soudního přezkum zbavení osobní svobody v souladu s požadavky čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod⁵⁴.

Ze samotné skutečnosti, že žadatel učinil prohlášení o mezinárodní ochraně na území České republiky a nikoliv v jiném státě Evropské unie nelze vyvozovat žádné negativní důsledky, nehledě na to, že Úmluva o právním postavení uprchlíků jakožto stěžejní mezinárodněprávní dokument v oblasti uprchlictví takový postup rozhodně nepožaduje a ani neupravuje. Omezením svobody pohybu dochází ke kriminalizaci žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, a to bez vážného důvodu.

Dále je evidentní, že výše zmíněné ustanovení § 46 mj. *nereflektuje potřeby a zájmy nezletilých žadatelů o mezinárodní ochranu, a to zejména jejich přístup ke vzdělání*, tedy možnost pravidelné a povinné školní docházky. Jelikož Nařízení Rady č. 343/2003 stanoví v čl. 19 pro realizaci přesunu obecnou lhůtu šesti měsíců, je zcela legitimní požadovat zakotvení takového ustanovení, které by nezletilým žadatelům o mezinárodní ochranu během této dlouhé lhůty umožňovalo vykonávat školní docházku.

III. Přípomínky k části V., změna zákona o zaměstnanosti

a) sporný bod

Absence ustanovení týkajícího se doplňkové ochrany

b) současná právní úprava

Současná právní úprava (zákon o azylu, zákon o zaměstnanosti, zákon o státní sociální podpoře) se vyznačuje legislativním nedostatkem v případě osob s udělenou doplňkovou ochranou.

c) novela

Tento návrh směřuje nad rámec předložené novely.

d) návrh

Podstatou návrhu je zajistit osobám požívajícím doplňkové ochrany poskytování odpovídající sociální podpory ze strany státu.

e) argumentace

Doplňková ochrana představuje slabší institut a nižší formu ochrany než azyl. Důvodem jejího udělení je zjištění, že cizinci hrozí reálné nebezpečí vážné újmy v případě návratu do země svého občanství (je-li bez občanství, pak do země posledního trvalého pobytu).

Kvůli legislativnímu nedostatku (absenci odpovídajících ustanovení v souvisejících zákonech) narazily osoby s udělenou doplňkovou ochranou na těžko řešitelné problémy. Předáním rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany ztrácejí tyto cizinci oprávnění pobývat v azylových zařízeních a ocitají se tak ve velmi komplikované situaci, kdy v jednom okamžiku ztrácí nárok na veškeré sociální jistoty, jsou bez prostředků, ubytování, zaměstnání a bez přístupu k dávkám státní sociální podpory.

Mezi nezbytné kroky, které cizinec musí vykonat po udělení doplňkové ochrany, patří povinnost zaregistrovat se jako uchazeč o zaměstnání na úřadu práce. V praxi se však tyto cizinci setkávají s tím, že když se na úřad práce dostaví, jejich registrace je odmítnuta, neboť podle zákona o zaměstnanosti nemají osoby požívající doplňkové ochrany potřebný statut trvalého pobytu a nejsou vyjmuty z povinnosti získat nejprve povolení k výkonu zaměstnání. S povinnou registrací na úřadu práce pak neoddelitelně souvisí i další povinnosti, jejichž splnění cizincem je vázáno na splnění povinnosti prvotní. Osoba požívající doplňkovou ochranu má povinnost se zaregistrovat na zdravotní pojišťovně, a to do 8 dnů ode dne udělení doplňkové ochrany; pro tyto účely se podle zákona o azylu považuje za osobu s trvalým pobytem, nicméně bez předložené registrace na úřadu práce od ní pojišťovna logicky vymáhá úhradu tohoto pojištění, aniž by cizinec měl jakýkoliv příjem. Stejně tak mají tyto osoby problémy i s pobíráním dávek (pomoc v hmotné nouzi), které jim nebudou přiznány bez potřebného potvrzení o registraci na úřadu práce. Je tedy zjevně zapotřebí novelizovat zákony v tom smyslu, aby byla osobám požívajícím doplňkové ochrany poskytována dostatečná sociální podpora. **Jako jedno z možných řešení se jeví rozšíření taxativně vyjmenovaných osob v zákoně o zaměstnanosti, u nichž se nevyžaduje povolení k zaměstnání cizince (viz § 98), o osoby požívající doplňkové ochrany a stanovení fikce trvalého pobytu pro tyto osoby v zákoně o státní sociální podpoře.**

V tomto kontextu lze odkázat i na připomínky Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, který vyjádřil lítost, že sociální pomoc pro osoby na subsidiární ochraně může být omezena pouze na nezákladnější podporu a zdůraznil důležitost zajištění poskytování odpovídající sociální podpory v souvislosti s možným omezením přístupu osob s touto formou ochrany na pracovní trh⁵⁵.

a) sporný bod

Přístup žadatelů o mezinárodní ochranu na trh práce

k ustanovení § 97 a § 99

b) současná právní úprava:

Současná právní úprava neumožňuje, aby žadatelé o mezinárodní ochranu mohli v České republice pracovat dříve než po 1 roce trvání procedury ve věci udělení mezinárodní ochrany. Vzhledem k níže uvedeným skutečnostem se tato lhůta jeví jako zbytečně restriktivní a neúčelná.

§ 99

Povolení k zaměstnání nelze vydat cizinci, který

a) v České republice požádal o udělení mezinárodní ochrany, a to po dobu 12 měsíců ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, nebo

b) nesplňuje některou z podmínek stanovených tímto zákonem pro vydání povolení k zaměstnání.

c) návrh

Podstatou návrhu je **zkrácení lhůty, po kterou je žadatelům o udělení mezinárodní ochrany zakázáno vstoupit na trh práce v ČR.** V ustanovení § 97 by se tak měla nahradit v navrženém písm. f) slova „ 12 měsíců“ slovy „3 měsíců“, totéž pak i v ustanovení § 99 písm. a).

d) argumentace

Ačkoliv by Česká republika mohla ze zaměstnávání této kategorie cizinců profitovat, jejich potenciál zůstává i kvůli výše uvedené omezující lhůtě v praxi nevyužit. Řada žadatelů o udělení mezinárodní ochrany disponuje odbornými znalostmi a dovednostmi. Nynější nastavení pravidel přístupu žadatelů o mezinárodní ochranu na trh práce nahrává nelegálnímu zaměstnávání této specifické skupiny osob se všemi negativními důsledky, které z toho vyplývají (tj. nulový přínos pro státní pokladnu, rozmáhání tzv. klientského systému, diskriminace žadatele v pracovněprávních vztazích, nehledě na zatížení státního rozpočtu nákladným azylovým systémem). Proto lze tvrdit, že by **žádoucím krokem bylo zkrácení lhůty, během níž výše zmínění cizinci nemají přístup na trh práce, ze současných 12 na 3 měsíce.**

Zákonná pravidla pro zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu (pozn. dříve zákonem označovaných za uprchlíky, později za žadatele o azyl) se v průběhu minulých let výrazně měnila. V současné době je zaměstnávání těchto osob upraveno zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Ve smyslu uvedeného zákona mohou v ČR pracovat, přičemž jejich postavení je v tomto směru zdánlivě výhodnější, než je tomu u jiných kategorií cizinců. Zaměstnavatel, který hodlá zaměstnat žadatele o udělení mezinárodní ochrany, totiž nepotřebuje povolení k získávání zaměstnanců ze zahraničí (§ 86 odst. 1 písm. a) a § 97 písm. g) zákona o zaměstnanosti). Žadatelé o udělení mezinárodní ochrany mohou pracovat pouze na základě povolení k zaměstnání, ovšem při jeho vydávání se nepřihlíží k situaci na trhu práce (§ 92 a § 97 písm.g) zákona o zaměstnanosti). Pracovní pozice, jež má být obsazena žadatelem o azyl, pak tedy nemusí být přednostně nabídnuta uchazečům a zájemcům o zaměstnání evidovaným u úřadu práce a proces vydávání povolení k zaměstnání je tak pružnější a rychlejší.

Stále však zůstává zachováno nejzávažnější omezení, a sice to, že žadatelé o udělení mezinárodní ochrany mohou v České republice pracovat, resp. jim může být vydáno povolení k zaměstnání, až po 12 měsících trvání řízení (§ 99 písm. a) zákona o zaměstnanosti). Domníváme se, že tato omezující lhůta je zbytečně restriktivní a neúčelná.

Nevládní organizace si plně uvědomují, že příliš liberální nastavení podmínek zaměstnávání žadatelů v průběhu řízení o mezinárodní ochraně by mohlo, za určitých okolností, přinášet riziko zvýšení počtu žádostí o mezinárodní ochranu a zneužívání tohoto institutu. Toto riziko je však pouze teoretické, jelikož v současné době jsou v souladu se zákonnými úpravami předmětné legislativy ve zrychleném řízení velmi záhy odlišeny a zamítnuty žádosti těch osob, které nemají důvody pro udělení ochrany. Navíc nelze opomenout, že celá řada žadatelů může být na základě zákona omezena na svobodě, a tím je jejich přístup na trh práce vyloučen.

Jinými slovy, nevládními organizacemi navrhovaná změna legislativy v žádném případě nepovzbuzuje ke zneužívání procedury ve věci udělení mezinárodní ochrany. Vzhledem k akceleraci řízení o tzv. zjevně nedůvodných žádostech a také s ohledem na stávající i touto novelou navržené omezení osobní svobody většiny žadatelů o mezinárodní ochranu v přijímacích střediscích, a to až do doby vycestování z území (s nímž mimo jiné nevládní organizace hrubě nesouhlasí), je téměř vyloučeno, aby osoby, které by chtěly v tomto směru proceduru zneužít, na výhody plynoucí z možnosti legálního zaměstnávání vůbec dosáhly.

V neposlední řadě je třeba zmínit, že počty žadatelů každoročně klesají, kupříkladu v roce 2006 u nás požádalo o udělení mezinárodní ochrany pouhých 3016 osob. Jak je tedy patrné, jedná se o zřetelně nepočetnou skupinu osob ve vztahu k ostatnímu obyvatelstvu České republiky, zcela evidentně bez ambicí a především potenciálu ohrozit legální trh práce v ČR.

Pokud se tedy vezmou v úvahu všechny dosavadní legislativní změny, které výrazným způsobem omezily, omezují a budou omezovat počet i pobyt žadatelů o udělení mezinárodní ochrany na našem území, **je zde nyní otevřen prostor pro výrazné zkrácení omezující lhůty pro přístup těchto osob na trh práce.** Jako optimální se v této souvislosti jeví omezující lhůta v délce trvání tří měsíců, která je tak zcela postačující na vyloučení neoprávněných žadatelů a zároveň koresponduje s maximální lhůtou, po kterou lze pobírat finanční příspěvek.

Je zřejmé, že jak pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany, tak i pro celou naši společnost je výhodnější nastavit podmínky zaměstnávání této kategorie osob v zásadě liberálním způsobem, brát více v úvahu ekonomický i humanitární aspekt celé záležitosti a zakotvit v zákoně takový kompromis, který by mohl alespoň částečně přispět k tomu, aby pobyt těchto osob na našem území byl pro ně samotné důstojný.

Dlouhodobé pasivní čekání na udělení či neudělení mezinárodní ochrany totiž prokazatelně způsobuje, v kombinaci s dalšími faktory, u většiny těchto osob ztrátu motivace, znalostí a dovedností (dekvalifikaci) a mnohdy i psychické problémy. Žadatelé v průběhu řízení o mezinárodní ochraně mění i své sociální návyky a stávají se závislími na pomoci jiných subjektů.

V tomto případě není rozhodující, zda legálně zaměstnaný žadatel o udělení mezinárodní ochrany později na tuto ochranu skutečně dosáhne. Získá-li žadatel azyl či doplňkovou ochranu, pak je předchozí legální zaměstnání dobrou výchozí pozicí pro úspěšnou integraci. Pokud žadatel azyl ani doplňkovou ochranu nezískal a je nucen odcestovat do země původu, neodjíždí se změněnými sociálními návyky, ztrátou kvalifikace a schopnosti obstat na domácím trhu práce.

Je absurdní, že stávající systém nutí žadatele o mezinárodní ochranu k závislosti na materiální pomoci hostitelského státu, a to i v případě, kdy jsou žadatelé připraveni nést odpovědnost za materiální zajištění svých potřeb sami.

Zákon o azylu sice teoreticky umožňuje, aby žadatelé pobývali v soukromí, tj. mimo pobytová zařízení ministerstva vnitra, nicméně v praxi je tato možnost závažným způsobem omezena. Pobývá-li totiž takový cizinec v soukromí, může čerpat tzv. finanční příspěvek do výše životního minima, avšak pouze v celkové době nepřesahující 3 měsíce (viz § 43 cit. zákona). Přístup na trh práce je mu však umožněn až po uplynutí 12 měsíců ode dne zahájení řízení. **Je tedy zřejmé, že po dobu zbývajících 9 měsíců není možné, aby si žadatel o mezinárodní ochranu pobývajícím v soukromí zajišťoval obživu legálně. Je tak tlačěn do sféry nelegálního zaměstnávání,** popřípadě k pobytu v pobytovém zařízení ministerstva vnitra. Tato druhá varianta je pro ČR nepoměrně finančně nákladnější, ve srovnání s pobytem žadatele v soukromí. Je třeba pro srovnání uvést, že náklady na pobyt jednoho žadatele v pobytovém zařízení ministerstva vnitra činí za měsíc celkem minimálně 7 740 Kč (strava 112 Kč na osobu a den, ubytování 130 Kč za osobu a den, 16 Kč na osobu a den kapesného - viz vyhláška Ministerstva vnitra č. 376/2005 Sb.). Životní minimum pro jednotlivce pak činí 3126 Kč měsíčně (viz zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu), což je částka výrazně nižší než jsou výše uvedené náklady Ministerstva vnitra na poskytování služeb žadatelům o azyl v pobytových střediscích.

Pokud by žadatelé o udělení mezinárodní ochrany měli přístup na trh práce dříve, došlo by k výraznému snížení nákladů na úhradu jejich pobytu v pobytových střediscích a současně ke zvýšení příjmů státu v podobě daní, příspěvků na sociální zabezpečení, státní politiku zaměstnanosti i na veřejné zdravotní pojištění.

Ze zkušeností nevládních organizací vyplývá, že to jsou především vnější podmínky na trhu práce a systém regulující zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu, které je vytlačují do sféry šedé ekonomiky a ztěžují jim tak možnost nalezení legálního zaměstnání. Kvůli těmto bariérám jsou tak tyto osoby většinou ochotny přijmout i málo ohodnocenou práci na nižší úrovni než je jejich kvalifikace, a to zpravidla ve sféře nelegálního trhu práce. Zkušenosti ukazují, že pokud si na počátku najdou vazby na nelegální zaměstnávání, zpravidla u něj pak již zůstávají.

Při úvahách o zkrácení doby, po kterou je žadatelům o udělení mezinárodní ochrany znemožněn vstup na trh práce, lze vycházet též z toho, že v pracovněprávních vztazích je zakázána jakákoliv diskriminace, ať již přímá či nepřímá. Pokud je

v důsledku nějakého ustanovení, třeba i zdánlivě neutrálního, osoba diskriminována a v porovnání s jinými osobami znevýhodněna, jedná se jednoznačně o nepřímou diskriminaci, ledaže je takové ustanovení objektivně zdůvodněno legitimním cílem a prostředky k dosažení tohoto cíle jsou přiměřené a nezbytné. Ustanovení, které znemožňuje žadatelům o mezinárodní ochranu přístup na trh práce, zřetelně naplňuje definici nepřímé diskriminace, s tím, že s ohledem na výše uvedené skutečnosti je obtížné najít pro takové opatření legitimní cíl.

Právní úprava navrhovaná nevládními organizacemi je v souladu se Směrnicí Rady 2003/9/EC, stanovující minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl, a zároveň jde o model, který lze nalézt i v jiných státech EU (např. Finsko, Švédsko, Kypr).

e) argumenty ministerstva vnitra vyjádřené v podkladovém materiálu

Ministerstvo vnitra uvádí, že řízení ve věci udělení mezinárodní ochrany by rozhodně **nemělo sloužit jako nástroj legalizace pobytu cizince za účelem zaměstnání.**

Podle názoru ministerstva Česká republika již jednou zažila důsledky liberalizovaného vstupu žadatelů o mezinárodní ochranu na trh práce, kdy tito začali masově zneužívat řízení ve věci mezinárodní ochrany.

Dále ministerstvo namítá, že riziko zneužívání procedury by nebylo pouze teoretické, jelikož by **došlo k přetížení řízení o udělení mezinárodní ochrany, neboť ti cizinci, kterým skončila platnost povolení k pobytu za účelem zaměstnání, by vstoupili za účelem legalizace pobytu do řízení o mezinárodní ochraně a pokračovali by dále ve výdělečné činnosti.** Podle vyjádření ministerstva vnitra je tato praxe typická i v současnosti.

Ministerstvo vnitra se zároveň ohradilo proti tvrzení nevládních organizací, že vzhledem k akceleraci řízení o tzv. zjevně nedůvodných žádostech a také s ohledem na stávající i touto novelou navržené omezení osobní svobody většiny žadatelů o mezinárodní ochranu v přijímacích střediscích, a to až do doby vycestování z území, je téměř vyloučeno, aby osoby, které by chtěly v tomto směru proceduru zneužít, na výhody plynoucí z možnosti legálního zaměstnávání vůbec dosáhly.

Ministerstvo vnitra v této souvislosti ve svém materiálu uvedlo, že *„taková konstatace je naprosto zavádějící a polovičatá (záměrně hovoří toliko o přijímacích střediscích a pomíjí např. pobytová střediska, kde pobytový režim je naprosto volný) a navíc uvedený výrok je v kontradikci s celým jejich podnětem, kde si NNO např. stěžují na situaci žadatelů o mezinárodní ochranu pobývajících v soukromí (psychické problémy, ztráta motivace, změněné sociální návyky apod.) a nemajících zejména přístup na trh práce. Pokud celá řada osob je omezena na svobodě, pak logicky není nutné dělat změnu zákona o zaměstnanosti a tudíž liberalizovat jejich přístup na trh práce.“*

f) reakce na argumenty ministerstva vnitra

Pravdou je, že pokud bude kritizovaná novela (sněmovní tisk č. 191) přijata ve stávajícím znění a velká většina z dnes už tak malého a stále klesajícího počtu žadatelů o mezinárodní ochranu bude omezena na svobodě po celou dobu řízení, tj. až do vycestování z území (viz navrhovaná kontroverzní ustanovení § 46a a § 73 zákona), případné zkrácení lhůty pro možnost legálního vstupu na trh práce se bude týkat velice omezeného počtu žadatelů. Tím spíše však **není důvod** omezovat zbytečně ty, kteří projdou restriktivním a takřka nepropustným sítím přijímacích středisek, dostanou se do pobytových zařízení a teoreticky by i mohli pobývat v soukromí.

V této souvislosti je však uváděné **tvrzení ministerstva vnitra**, citované v předchozím odstavci, a sice že „pokud celá řada osob je omezena na svobodě, pak logicky není nutné dělat změnu zákona o zaměstnanosti a tudíž liberalizovat jejich přístup na trh práce“, zcela nepřijatelné až absurdní a novelou **nastavený kritizovaný trend kriminalizace žadatelů o mezinárodní ochranu dovádí do důsledků.** Jinými slovy, ministerstvo vnitra ani nepřipouští, že by na našem území mohla existovat jakkoliv početně omezená skupina osob, tvořená z jednotlivců, kteří sice nepřišli do České republiky s úmyslem výdělečné činnosti, ale s obavami z pronásledování, avšak kteří by rádi využili relativně dlouhý čas zde strávený k nějaké smysluplné činnosti, která by jim jednak umožnila lepší podmínky života, ale zároveň i odlehčila státu jakožto hostitelské zemi žadatelů o mezinárodní ochranu.

Ministerstvo vnitra zcela opomenulo skutečnost, že zkrácení doby přístupu na trh práce prospěje všem žadatelům, a tedy i těm, kteří v řízení neuspějí a nakonec ochranu ve formě azylu či doplňkové ochrany nezískají. Takových osob je většina. Jak je však shrnuto v podnětu nevládních organizací, není rozhodující, zda legálně zaměstnaný žadatel o udělení mezinárodní ochrany později na tuto ochranu skutečně dosáhne. Získá-li žadatel azyl či doplňkovou ochranu, pak je předchozí legální zaměstnávání dobrou výchozí pozicí pro úspěšnou integraci. **Pokud žadatel azyl ani doplňkovou ochranu nezískal a je nucen odcestovat do země původu, neodjíždí se změněnými sociálními návyky, ztrátou kvalifikace a schopnosti obstát na domácím trhu práce.**

Dlouhodobé pasivní čekání na udělení či neudělení mezinárodní ochrany, a zde je především zřetelně myšleno **pasivní čekání v přijímacích či pobytových střediscích** (což vyplývá i s odkazem na jejich závislost na pomoci jiných subjektů), totiž prokazatelně způsobuje, v kombinaci s dalšími faktory, u většiny těchto osob ztrátu motivace, znalostí a dovedností (dequalifikaci), a mnohdy i psychické problémy.

Smyslem návrhu tudíž není obejít jiné zákony a legalizovat pobyt cizincům, avšak umožnit těm cizincům, kteří o ochranu žádají, důstojné a naplňující podmínky během doby, po níž čekají, až orgány státu vyřídí jejich žádost o ochranu.

Je samozřejmě logické, že účelem pobytu těchto osob není výdělečná činnost, ale řízení o mezinárodní ochraně. **To však neznamená, že by dobu řízení nemohli smysluplně využít, získat nové vědomosti a pracovní zkušenosti a v neposlední řadě snížit finanční nákladnost svého pobytu pro hostitelský stát** a dokonce tento stát obohatit.

Existence zaměstnání a získané finanční prostředky mohou významnou měrou přispět k reintegraci neúspěšného žadatele do země původu, kam se může vrátit bez obav z neúspěchu.

Krom toho je zde také nepopiratelný **faktor ekonomické výhodnosti**, který ministerstvo vnitra ve své reakci takřka opomenulo, a sice **poměr nákladů vynaložených na pobyt žadatele v zařízeních ministerstva vnitra ve vztahu k nákladům na pobyt v soukromí.**

Částka 7 740 Kč na měsíc/osobu v zařízení je v porovnání s maximální částkou 3126 Kč, vynaloženou na osobu v soukromí (a to ještě pouze v případě, že by neměla zaměstnání a pobírala finanční příspěvek do výše životního minima) **více než dvojnásobná. Pokud by žadatel pracoval, a tudíž mu nebyl vyplácen žádný finanční příspěvek, byl by rozdíl ve státem vynaložených financích na osobu žadatele zcela zřetelný: 7740 Kč versus 0 Kč**

K tomu je zapotřebí připočítat částky, kterými přispívá každá legálně zaměstnaná osoba – příspěvek na sociální pojištění, státní politiku zaměstnanosti, příspěvek na zdravotní pojištění, daně. Většina z takto získaných financí je pro stát v dlouhodobém horizontu skutečně výnosná – ačkoliv cizinci musejí výše uvedené částky povinně hradit, nelze do budoucna předpokládat jejich čerpání (žadatel o mezinárodní ochranu nemůže být zařazen do evidence úřadu práce a pobírat podporu v nezaměstnanosti, nebude poživatелеm důchodu atd.)

Optimální nastavení formy hmotného a sociálního zabezpečení žadatelů o mezinárodní ochranu je problematické a vždy zde hrají roli obavy ze zavedení takové úpravy, která by působila jako motivační faktor pro podání účelových žádostí o mezinárodní ochranu. Je však nezbytné uvést na pravou míru tendenční výklad, který bez dalšího vysvětlení dává nárůst žadatelů o azyl v roce 2001 do souvislosti s liberalizací přístupu této skupiny osob na pracovní trh.

Je obecně známo, že nezpochybnitelný nárůst žadatelů o azyl v roce 2001 nelze přičítat pouze odstranění překážek v přístupu na trh práce. Takový výklad je ze strany ministerstva vnitra ryze účelový a zcela vytržený z celkového kontextu tehdejších událostí a řady příčinných souvislostí, a jako takový rozhodně **neodpovídá skutečnosti.**

Pravdou je, že řada cizinců, kteří v roce 2001 vstoupili do azylového řízení, tak učinila z čistě ekonomických důvodů, nicméně onen výrazný nárůst počtu žadatelů o azyl byl důsledkem kombinace několika faktorů.

Důvody nárůstu žadatelů o azyl v roce 2001 byly totiž zapříčiněné především následujícími skutečnostmi:

- 1) přijetím kontroverzního restriktivního zákona o pobytu cizinců a z toho vyplývající nevyváženosti právních předpisů, konkrétně zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu
- 2) nezávisle na tom skončením platnosti dohod o bezvízovém styku se zeměmi, jejichž příslušníci tvoří významnou skupinu žadatelů o mezinárodní ochranu
- 3) nárůstem počtu žadatelů celkově v Evropě vůbec (v roce 2001 počty stoupaly, následující roky až do současnosti je patrné výrazné snižování)

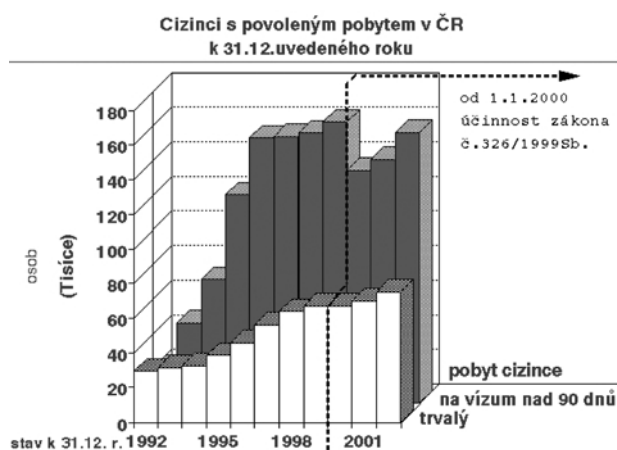
ad 1)

CIZINCI V ČR PODLE KATEGORIE POBYTU

(stav k 31.12. 2003)

Cizinci v ČR podle kategorie pobytu										
Pramen: Zpráva Ministerstva vnitra ČR o migraci v roce 1999 a 2003										
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Celkem	104 343	159 207	199 152	210 311	220 187	228 862	200 951	210 794	231 608	240 421
dlouhodobé pobyty	71 230	120 060	152 767	153 516	155 836	162 108	134 060	140 978	156 369	159 577
trvalé pobyty	32 468	38 557	45 837	56 281	63 919	66 754	66 891	69 816	75 239	80 844
bez státního občanství	645	590	548	514	432					

Jak k tomu uvádí Český statistický úřad, v České republice **v devadesátých letech počet cizinců postupně vzrůstal**. Na konci roku 1999 dosáhl téměř 230 tisíc dlouhodobě a trvale pobývajících cizinců. **V rozporu s dosavadním každoročním postupným nárůstem však přišel v roce 2000 zlom a úbytek cizinců. Tento úbytek se všeobecně přičítá změnám legislativy, a to konkrétně přijetí zákona č. 326/1999 Sb., zákona o pobytu cizinců v původní podobě.** Jak dále uvádí ČSÚ, citovaný zákon podstatně zpřísnil vstupní a pobytový režim většiny cizinců v ČR, takže než byla některá ustanovení tohoto zákona zmírněna novelou platnou od 1. července 2001, došlo k výraznému úbytku cizinců v ČR. Jednalo se řádově o necelých třicet tisíc cizinců, konkrétně o 28.048 osob. **Ve skutečnosti šlo však pouze o úbytek cizinců ve statistikách, mapujících zákon o pobytu cizinců.** Velká většina z nich se totiž posléze přetransformovala v žadatele o azyl, jelikož k tomu byli v podstatě dohnáni⁵⁷. **Příčinou nárůstu počtu žadatelů o azyl v roce 2001 tak nebyla liberalizace pracovního trhu, ale spíše vznik náhlé disproporce mezi cizineckým a azylovým režimem - na jedné straně výrazné zpřísnění pobytového režimu pro cizince a na druhé straně relativně liberální podmínky žadatelů o azyl.**



(zdroj: MV ČR, Zpráva o migraci)

ad 2)

Zásadním faktorem bylo i to, že začalo být od 28. června 2000 od občanů Ukrajiny, od 29. května 2000 od občanů Ruské federace a Běloruska a následně od 22. října 2000 od občanů Kazachstánu, Kyrgyzstánu, Turkmenistánu a Moldávie při vstupu na území České republiky vyžadováno vízum **z důvodu skončení platnosti příslušných dohod o bezvízovém styku**. To způsobilo, že velká část občanů těchto zemí, kteří dříve pobývali na našem území bez víza (a zpravidla pracovali v šedé ekonomice), využila jediné možné varianty, jak zůstat legálně v ČR, totiž následně požádala o azyl.

ad 3)

Srovnání počtů žadatelů o azyl v evropských zemích v roce 2000 a 2001

Země	2000	2001
Belgie	42691	24549
Francie	38747	47291
Německo	78564	88287
Maďarsko	7801	9554
Itálie	15564	9620
Nizozemí	43895	32579
Norsko	10842	14782
Rakousko	18284	30135
Slovensko	1556	8151
Španělsko	7926	9489
Švédsko	16303	23515
Švýcarsko	17611	20633
Velká Británie	98900	92000
Evropa celkem	461474	477824

Z této tabulky je zřejmé, že nárůst počtu žadatelů o azyl byl v evropských zemích v roce 2001 oproti roku 2000 spíše pravidlem než výjimkou - např. v Rakousku došlo k výraznému nárůstu počtu žadatelů o azyl (v roce 2000 - 18 284, v roce 2001 - 30 135).

S ohledem na tři výše uvedené hlavní faktory se tedy nelze ztotožnit se závěrem MV ČR, že nárůst počtu žadatelů o azyl v ČR v roce 2001 je důsledkem liberalizace pracovního trhu, nehledě na to, že dnešní situace je nesrovnatelně odlišná.

Je zapotřebí si otevřeně přiznat, že žadatelů o mezinárodní ochranu u nás ubývá nikoliv proto, že by neměli přístup na trh práce, ale protože stát přijímá veškerá možná opatření, aby se k nám žadatelé o mezinárodní ochranu vůbec nedostali.

Krom toho ani nevládní organizace ve svém podnětu nenavrhují odstranění všech bariér – stále by zůstalo omezení přístupu na trh práce na dobu 3 měsíců, povinnost cizince mít povolení k zaměstnání, pouze dvouměsíční udělované vízum atd.

Podnět na zkrácení omezující lhůty pro přístup žadatelů o mezinárodní ochranu na trh práce si neklade za cíl zcela odstranit nelegální zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu, potažmo pak cizinců na území ČR obecně, jak je mu neprávem přičítáno v kritice ze strany ministerstva vnitra, s poukazem na neúspěšnost těchto snah. Tento argument ministerstva vnitra nelze přijmout, jelikož takové ambice doposud nenaplnil ani žádný návrh ze strany státu.

Je nezbytné zdůraznit, že komplexní legislativní návrh na řešení nelegálního zaměstnávání cizinců na území ČR není v současné době možné vypracovat. Ministerstvo vnitra přichází s jediným receptem jak zabránit nelegálnímu zaměstnávání těchto osob, který spočívá v izolaci takřka všech žadatelů o mezinárodní ochranu a jejich internaci do vyhrazených prostor, a to i za cenu výrazného porušení základních lidských práv, což se jeví jako nepřijatelné.

Návrh nevládních organizací alespoň - na rozdíl od postojů ministerstva - předkládá **konstruktivní řešení, které by mohlo vést k částečné eliminaci nelegálního zaměstnávání cizinců a poukazuje na to, že existují i jiné, méně restriktivní cesty k nápravě stávající situace**. Bylo by však zavádějící klást na něj požadavky a kriteria pro komplexní odstranění problémů nelegálního zaměstnávání cizinců. Nelegální práce cizinců je fenomén, který se zdaleka netýká jen našeho státu a samozřejmě přesahuje

i hranice Evropské unie. Je zapotřebí také poznamenat, že státu se nedaří vyřešit ani problematiku nelegálního zaměstnávání českých občanů v ČR, natož pak cizinců a z tohoto pohledu by měl snahy o řešení této situace rozhodně podporovat.

Ačkoliv ministerstvo vnitra oficiálně argumentuje tím, že nechce propojit azylové řízení a trh práce, skutečnost je diametrálně odlišná, jelikož

- 1) **za současného nepříznivého nastavení pravidel pro žadatele fakticky k propojení azylového řízení a trhu práce dochází - bohužel se ale jedná o nelegální trh práce** (naproti tomu návrh nevládních organizací usiluje o propojení s legálním trhem práce)
- 2) **i sama směrnice umožňuje toto propojení, dokonce takové propojení po uplynutí určité lhůty od zahájení řízení nařizuje (viz níže).**

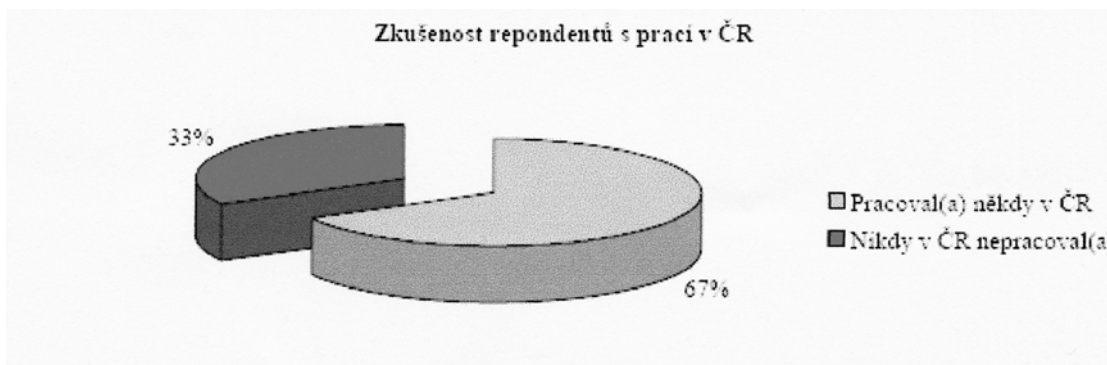
ad a)

ad 1) Je všeobecně známo, že cizinci, a právě tak i žadatelé o mezinárodní ochranu, mnohdy pracují nelegálně, přičemž v této souvislosti **není rozdíl mezi těmi, kteří ochranu nezískají a mezi budoucími azylanty.**

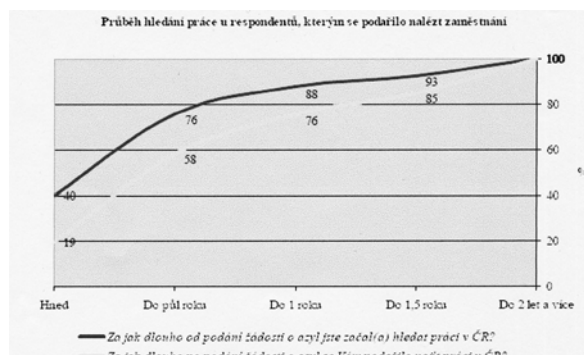
Je to právě politika státu, která před problémy, souvisejícími s nelegálním zaměstnáváním zavírá oči, respektive hůře, svým restriktivním přístupem tyto cizince ve vstupu do šedé ekonomiky de facto podporuje.

V rámci projektu *Konсорcia nevládních organizací pracujících s uprchlíky v ČR* s názvem „Proč mají zůstat stranou – komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“, podpořeného z Iniciativy společenství Equal, proběhlo od listopadu 2005 do srpna 2006 terénní dotazníkové šetření, jehož cílem bylo zmapovat zkušenosti žadatelů o ochranu a strpitelů v ČR s legálním a nelegálním zaměstnáváním a identifikovat hlavní bariéry jejich integrace na trhu práce. Na několika následujících grafech lze jednoduše přiblížit některé závěry tohoto sociologického šetření:

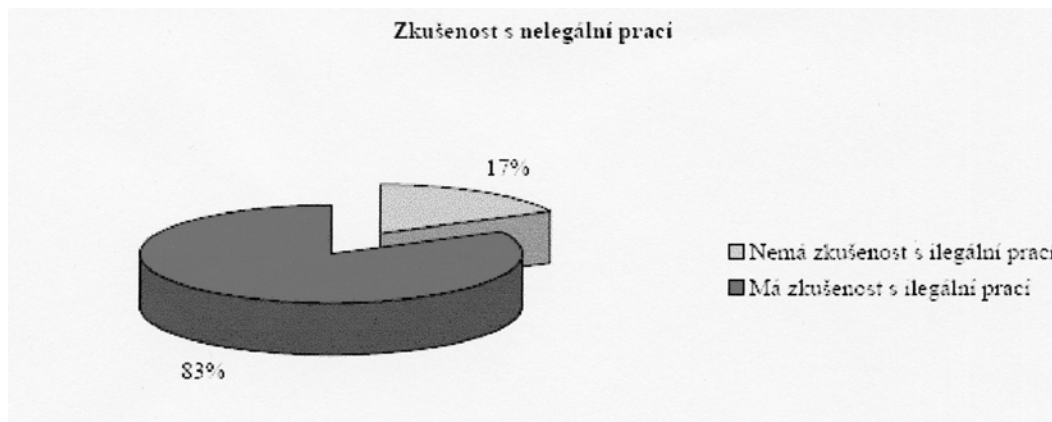
a) Ze všech respondentů, kteří se účastnili výzkumu, jich 67 % někdy v ČR pracovalo.



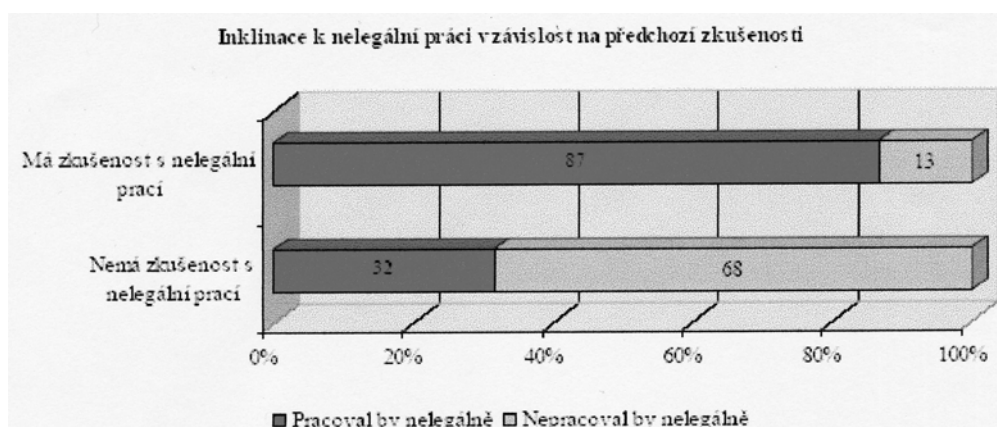
b) Budeme-li nadále pracovat se skupinou, které se podařilo nalézt zaměstnání, pak zjistíme, řada z nich začala práci hledat brzy po zahájení řízení, tj. zcela jednoznačně se jednalo o práci nelegální, jelikož zákon jim zakazuje po dobu jednoho roku od zahájení řízení pracovat.



c) Jak je patrné z následujícího grafu, s nelegální prací má zkušenost více než 80 procent těch žadatelů/strpitelů, kteří zde našli zaměstnání.



d) Ti respondenti, kteří uvedli, že mají nějakou zkušenost s nelegální prací, zároveň častěji uvádějí, že pokud by měli příležitost, pracovali by opět nelegálně. Naopak respondenti, kteří žádnou zkušenost s nelegální prací nemají, v drtivé většině uvádějí, že by nelegálně pracovat nechtěli.



Závěry šetření skutečně naznačují, že to jsou především vnější podmínky na trhu práce a systém regulující zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu / strpitelů, které je vytlačují do sféry šedé ekonomiky a ztěžují jim možnost nalezení legálního zaměstnání, respektive alespoň tak to vnímají oslovení. Kvůli těmto bariérám jsou tak tyto osoby většinou ochotny přijmout i málo ohodnocenou práci na nižší úrovni než je jejich kvalifikace, a to i ve sféře nelegálního trhu práce. **A pokud si na počátku najdou vazby na nelegální zaměstnávání, zpravidla u něj pak již zůstávají⁵⁸.**

Návrh na zkrácení omezující lhůty pro přístup na trh práce tak předchází nežádoucím jevům spojeným se zapojením žadatele o mezinárodní ochranu do sféry šedé ekonomiky a má tedy i preventivní funkci.

ad 2)

Směrnice Rady 2003/9/ES, stanovující minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl, ostatně jako i další směrnice výslovně připouští, že členské státy mohou zavést nebo si zachovat příznivější ustanovení v oblasti, kterou směrnice upravuje, jsou-li s ní slučitelné.

Tato směrnice stanovuje maximální lhůtu, po jejímž uplynutí musejí členské státy EU umožnit žadatelům vstup na trh práce, jinými slovy zakotvuje krajní řešení a nejnižší možný standard. Státy mohou pochopitelně zvolit i lhůtu kratší a stále budou se směrnicí v souladu. Nic tedy nebrání tomu, aby Česká republika přijala úpravu vstřícnější k žadatelům o mezinárodní ochranu ve vztahu k trhu práce.

Citovaná směrnice hovoří mj. o tom, že musí být stanovena určitá lhůta, po kterou stát zamezí žadateli o azyl přístup na trh práce. Maximální možnou dobu trvání této lhůty pak stanoví na jeden rok, když tuto otázku ve svém článku 11 specifikuje takto: „Pokud nebylo rozhodnutí (pozn. myšleno ve věci azylu) přijato na úrovni první instance do jednoho roku od předložení žádos-

ti o azyl a z tohoto prodlení nelze vinit žadatele, členské státy rozhodnou o podmínkách, za nichž bude žadateli udělen přístup na trh práce.”. Stávající legislativa tudíž není se směrnicí v rozporu, nicméně co je námi kritizováno je skutečnost, že využívá stanovenou maximální přípustnou délku omezení a nejnižší povolené standardy v této oblasti, ačkoliv by mohla volit úpravu vstřícnější.

Konečně v této souvislosti lze poukázat také na názor Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky UNHCR, který zaujímá stanovisko, že spravedlivá a efektivní přijímací politika by se měla odvíjet od pochopení skutečnosti, že žadatelé o azyl jsou schopni – mají-li k dispozici jazykové a pracovní školení a možnost najít si práci – přijmout zodpovědnost za své záležitosti a přispívat na finanční náklady související s jejich pobytem⁵⁹.

S ohledem na argumentaci uvedenou výše se jeví jako správné řešení zkrátit omezující lhůtu žadatelů o mezinárodní ochranu pro přístup na trh práce.

Slovo závěrem od JUDr. Martina Rozumka

Tato poměrně rozsáhlá publikace nejvýznamnějších nestátních organizací zabývajících se problematikou azylu a migrace není namířena proti ministerstvu vnitra s cílem vždy a za každých okolností bránit zájmy žadatelů o mezinárodní ochranu a obecně cizinců v České republice. Uvědomujeme si, že na řadu bodů novely je možno nahlížet z několika stran, a v této publikaci se snažíme tyto různé pohledy objektivně zachytit.

V případě předložené novely zákona jsme však přesvědčeni, že ministerstvo vnitra se v legislativním procesu až příliš poddalo návrhům Bezpečnostní a informační služby. Ta se stala hlavním hybatelem represivních opatření, která jsou v rozporu s mezinárodním právem a humanitární tradicí České republiky. Nemůžeme například nečinně přihlížet pokusu uvěznit za mřížemi přijímacího střediska ve Vyšních Lhotách nebo na Ruzyni všechny skutečné uprchlíky, kteří k nám přicházejí bez víza či cestovního dokladu v obavě z pronásledování v řadě nedemokratických států světa. Stavět stále vyšší ploty v uprchlických táborech přece není řešením. Řešením není ani kolektivní trest neudělení povolení k trvalému pobytu pro všechny cizince, kteří se stanou manželi či manželkami českých státních občanů. Již nyní má cizinecká policie k dispozici nástroje, kterými lze spolehlivě zabránit zneužívání manželství či rodičovství k legalizaci pobytu. Problémem je naopak fakt, že policie tyto nástroje poměrně často vědomě nepoužívá. Vidět bychom měli skutečnost, že Evropská unie a Česká republika hlásí několik let po sobě rekordně nízká čísla počtu žadatelů o mezinárodní ochranu (594 osob za první čtyři měsíce roku 2007). Absurdita plotů pro těch několik desítek či stovek zbývajících uprchlíků v ČR, nezřídka rodin s malými dětmi, tím jen vzrůstá. Všimnout bychom si měli naprosté nekonceptnosti změn zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo vnitra po celé roky **nenastínilo** žádnou ucelenou představu toho, jaká by měla být azylová a migrační politika České republiky v 21. století a spíše živelně reaguje na události typu příchodu žadatelů o mezinárodní ochranu z Egypta, sedmiměsíční pobyt jednoho uprchlíka v odbavovací hale ruzyňského letiště nebo opakované útoky uprchlíků z detenčních zařízení. Korupce systému přitom zůstává léta nezměněna. Takto se přece promyšlená azylová a migrační politika nedělá.

Jak se ukazuje z předložené novely, státu se doposud nepodařilo nalézt požadovanou rovnováhu mezi bezpečností a svobodou a úspěšně skloubit prvky spravedlnosti, efektivnosti a důvěryhodnosti, které by měly být základním stavebním kamenem migrační politiky každého státu. Obecně z návrhu zákona vyplývá, že ministerstvo vnitra zneužívá svého postavení navrhovatele a realizátora v jedné osobě, kdy zákon koncipuje čistě ve svůj prospěch, opomíjejíc jeho prvotní účel. Z podstaty své definice mají právní předpisy upravovat pravidla pro celou společnost a ne jednostranně zvýhodňovat a ulehčovat práci exekutivy, čehož jsme nyní svědky.

Velmi rádi bychom proto vyvolali širší diskusi zejména mezi politiky, protože o dobré vůli a snaze ministerstva vnitra máme za ta léta své pochybnosti. Opíráme se o podporu respektovaných institucí jako je Veřejný ochránce práv, Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky nebo Rada vlády ČR pro lidská práva. Tyto instituce předložily připomínky velmi podobné, často totožné s těmi našimi, které byly až na výjimky smety ze stolu.

Prosíme proto zákonodárce, aby se zabývali předloženou novelou zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců s větším nadhledem a nenechali za nás všechny chybně rozhodovat několik úředníků ministerstva vnitra slepě naslouchajících hlasu BIS a ignorujících jednotné hlasy právních expertů z řad státních, nestátních a mezinárodních organizací.

Na Parlamentu ČR je tak nyní nelehký a časově náročný úkol zmíněné nedostatky napravit, aby schválený zákon odpovídal nejen standardům uplatňovaným v ostatních státech EU, ale i mezinárodním závazkům ČR.

Děkujeme za Vaši pozornost.

Martin Rozumek

Poznámky

- 1 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z r. 1950, publikována jako č. 209/1992 Sb.
- 2 Dále následovaly Bezpečnostní informační služba - 6 připomínek, Veřejný ochránce práv – 3 připomínky - a Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy – oba po 1 připomínce.
- 3 Co se týče ostatních institucí: ZVLP – 3 připomínky akceptovány, 4 odstoupeno, 3 nevypořádány; UNHCR – 2 akceptovány, 4 odstoupeno, 6 nevypořádáno; VOP – 1 akceptována, 1 odstoupeno, 1 nevypořádána. Připomínky MZ a MŠMT byly akceptovány.
- 4 Podle rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1998 sp. zn. Pl.ÚS 25/97 „pojem ‚vyhoštění‘ (expulsion, expulsé) tak, jak jej používá Úmluva (...), musí být chápán jako autonomní institut, nezávislý na definici podle vnitrostátního práva a zahrnuje v sobě - s výjimkou extradice - jakékoli opatření vynucující odjezd cizince (...)“.
- 5 Rozsudek ESLP z 11. 7. 2000: Jabari v. Turecko, stížnost č. 40035/98, §39.
- 6 Úmluva o právním postavení uprchlíků z r. 1951 a navazující Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z r. 1967, publikováno jako č. 208/1993 Sb.
- 7 Dalšími nástroji jsou např. instituty třetí bezpečné země, bezpečné země původu aj.
- 8 Srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) z 2. 5. 1997: D. v. Velká Británie, stížnost č. 30240/96.
- 9 V nově navrženém znění by se mělo jednat o § 10a písm. d)
- 10 Pro ilustraci je zde možno uvést praxi Ministerstva vnitra vztahující se k obdobné situaci osob, kterým bylo azylové řízení zastaveno z důvodu nepřislušnosti ČR k posouzení podané žádosti dle tzv. Dublinského nařízení. Ministerstvo načasovalo předání rozhodnutí na den chystané deportace cizince do jiného státu EU a předání rozhodnutí tak byla přítomna jak eskortní služba Policie ČR, tak také právník, který zajistil sepsání a následné odeslání žaloby. V době, kdy žaloba došla soudu, byla však již dotčená osoba mimo území České republiky.
- 11 Srov. též rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1998 sp. zn. Pl.ÚS 25/97.
- 12 Rozsudek ESLP z 5. 2. 2002: Čonka v. Belgie, stížnost č. 51564/99, §79.
- 13 Rozsudek ESLP z 26. 4. 2007: Gebremedhin (Gaberamadhien) v. Francie, stížnost č. 25389/05, §67.
- 14 viz např. čl. 17 směrnice 2003/9/ES
- 15 Rozhodnutí Ústavního soudu z 22. 2. 1996, sp. zn. III.ÚS 232/95.
- 16 Rozhodnutí Ústavního soudu z 29. 6. 2004, sp. zn. III.ÚS 132/04.
- 17 „Držení cestovního dokladu (...) nemůže být vždy považováno za důkaz loajality na straně jeho držitele nebo za projev neexistence obav (z pronásledování).“ Viz Příručka UNHCR, leden 2002, Ženeva, § 48.
- 18 Srov. Hathaway, J., C.: The Rights of Refugees under International Law, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, str. 388.
- 19 Tamtéž
- 20 V roce 2004 byla průměrná délka řízení ve všech stupních dohromady 27 měsíců. Srov. Baxa, J., Mazanec, M.: op. cit. v pozn. 19.
- 21 Rozsudek ESLP z 25. 6. 1996: Amuur v. Francie, stížnost č. 19776/92, § 43.
- 22 Baxa, J., Mazanec, M.: Správní soudnictví ve věcech azylových – Rozbor recenzního a současného stavu u Nejvyššího správního soudu, únor 2005, str. 6.
- 23 Ročenka Ministerstva spravedlnosti z roku 2006 obsahující statistické údaje za rok předchozí. Ročenka je volně dostupná na <http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=3397&d=47145>.
- 24 Tamtéž
- 25 Podle čl. 5 odst. 1 Evropské úmluvy:
„Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem:
a) zákonné uvěznění po odsouzení příslušným soudem;
b) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby proto, že se nepodrobila rozhodnutí vydanému soudem podle zákona, nebo proto, aby bylo zaručeno splnění povinnosti stanovené zákonem;
c) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby za účelem předvedení před příslušný soudní orgán pro důvodné podezření ze spáchání trestného činu nebo jsou-li oprávněné důvody k domněnce, že je nutné zabránit jí ve spáchání trestného činu nebo v útěku po jeho spáchání;
d) jiné zbavení svobody nezletilého na základě zákonného rozhodnutí pro účely výchovného dohledu nebo jeho zákonné zbavení svobody pro účely jeho předvedení před příslušný orgán;
e) zákonné držení osob, aby se zabránilo šíření nakažlivé nemoci, nebo osob duševně nemocných, alkoholiků, narkomanů nebo tuláků;
f) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.“
- 26 Ostatně každého cizince (včetně žadatele o mezinárodní ochranu), s nímž bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, lze zajistit již podle současné právní úpravy (§ 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců).
- 27 Rozsudek pléna ESLP z 8. 6. 1976: Engel a ostatní v. Nizozemí, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, §69.

28 Příčinu novelizace §54 odst. 1 nelze seznat ani z důvodové zprávy, kde je matoucím způsobem uvedeno mj. následující: „Cílem navrhované změny je reagovat na mimořádné události ze srpna a září 2006, kdy došlo k organizovanému násilnému hromadnému útěku žadatelů o udělení azylu resp. mezinárodní ochrany zejména z Egypta z přijímacího střediska ve Vyšních Lhotách a z přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště v Praze (detašované pracoviště Velké Přílepy) s cílem, aby k těmto nežádoucím situacím nedocházelo.“ Jak tedy výslovně uvádí důvodová zpráva, útěk byl proveden „žadatelé o azyl“ a tedy osobami, které o mezinárodní ochranu již požádaly. Na ty se však § 54 odst. 1 nevztahuje. Souvislost navrhovaného ustanovení s útekem navíc není vůbec zřejmá.

29 Srov. rozsudek ESLP z 25. 6. 1996: Amuur v. Francie, stížnost č. 19776/92, §50.

30 Srov. např. usnesení Výboru pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva ze dne 23. 1. 2007: „Výbor považuje držení cizinců, kteří požádali o azyl nebo o mezinárodní ochranu v detašovaném pracovišti přijímacího střediska tranzitního prostoru mezinárodního letiště ve Velkých Přílepech za stav, který je v rozporu s (...) čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (...) z důvodu neexistence efektivního soudního přezkumu držení těchto osob v zařízení (...).“

31 ESLP nikdy neučinil jednotnou definici tohoto pojmu. Naopak, podle jeho názoru „otázka rychlosti přezkumu zákonosti zbavení svobody nemůže být definována abstraktně, ale musí být vyhodnocena ve světle okolností každého případu (Mayzit v. Ruská federace, § 49)“. Z bohaté rozhodovací činnosti soudu o této otázce je však zřejmé, že tolerovaná doba je spíše v řádech dnů, než týdnů, natož pak měsíců.

32 Baxa, J., Mazanec, M.: Správní soudnictví ve věcech azylových – Rozbor recenzního a současného stavu u Nejvyššího správního soudu, únor 2005, str. 6.

33 Ročenka Ministerstva spravedlnosti z roku 2006 obsahující statistické údaje za rok předchozí. Ročenka je volně dostupná na <http://portal.justice.cz>.

34 Tamtéž.

35 Rozhodnutí ESLP z 25. 1. 2005: Singh v. Česká republika, stížnost č. 60538/00, §§ 74-76.

36 Srov. např. § 73 odst. 2 platného znění zákona o azylu či § 73 odst. 4 navrhovaného znění.

37 „Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě (...)zákonně(ho) zatčení nebo jiné(ho) zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území (...).“

38 Viz rozsudek ESLP z 25. 6. 1996: Amuur v. Francie, stížnost č. 19776/92, § 52: „Soud poznamenává, že i když se stěžovatelé nenacházeli ve Francii ve smyslu nařízení z 2. listopadu 1945, v důsledku jejich držení v mezinárodní zóně letiště Paříž-Orly spadají pod francouzské právo. Navzdory svému pojmenování, uvedená zóna se netěší žádnému statusu extraterritoriality.“

39 Srov. Úmluvu o mezinárodním civilním letectví (tzv. Chicagská úmluva) z r. 1944 (č. 147/1947Sb.), resp. její přílohu č. 9, která za „přímý tranzitní prostor“ považuje „zvláštní prostor vytvořený na mezinárodním letišti schválený příslušnými státními orgány a pod jejich přímým dohledem, kde mohou cestující pobývat během tranzitu bez podání žádosti o vstup na území“.

40 § 118 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

41 Srov. § 2 odst. 9 zákona o azylu v platném znění.

42 COUNCIL RESOLUTION of 26 June 1997 on unaccompanied minors who are nationals of third countries (97/C 221/03)

Article 5

Return of unaccompanied minors

1. Where a minor is not allowed to prolong his stay in a Member State, the Member State concerned may only return the minor to his country of origin or a third country prepared to accept him, if on arrival therein - depending on his needs in the light of age and degree of independence - adequate reception and care are available. This can be provided by parents or other adults who take care of the child, or by governmental or non governmental bodies.

2. As long as return under these conditions is not possible, Member States should in principle make it possible for the minor to remain in their territory.

43 Celým názvem „Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany“, UNHCR, přeloženo UNHCR Praha, srpen 2006

44 Přípomínky UNHCR ke směrnici Rady o minimálních standardech pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, blíže viz www.unhcr.cz

45 Viz Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, čl. 23 – Posuzovací řízení

odst. 4) Členské státy mohou rovněž stanovit, že se posuzovací řízení v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II upřednostní nebo urychlí, pokud:

(j) j) žadatel podává žádost pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon dřívějšího anebo blížícího se rozhodnutí, které by vedlo k jeho vyhoštění

46 K tomu srov. judikatura Nejvyššího správního soudu (SJS 721/2005)

47 Bod 69. část pátá dokumentu „ Směrem ke společnému evropskému azylovému systému : Pohled UNHCR“, viz www.unhcr.cz/dokumenty/evropsky_azylov_system.doc

48 Viz „Doporučení z oblasti mezinárodní ochrany - Pronásledování související s příslušností k určitému pohlaví“, UNHCR, HCR/GIP/02/02, mj. bod 35 a 36
35. Osoby podávající žádost související s příslušností k určitému pohlaví (a zejména oběti mučení nebo traumatických zkušeností) potřebují přátelské prostředí, ve kterém si mohou být jisty důvěrností informací poskytnutých v rámci azylového řízení. Někteří žadatelé/žadatelky se kvůli hanbě pocívané za to, co se jim stalo, nebo kvůli prožitému traumatu mohou zdráhat vypovědět plný obsah prožitého nebo hrozícího pronásledování. Mohou pocívat obavu z osob v úředním postavení nebo se mohou obávat odmítnutí a/nebo odvety své rodiny či komunity.

36. Na základě výše uvedeného by při posuzování azylových žádostí souvisejících s příslušností k určitému pohlaví mělo být zohledněno následující:

(i) Pohovor se žadatelkami o azyl by měl probíhat bez přítomnosti mužských rodinných příslušníků tak, aby bylo zajištěno, že budou moci plně prezentovat svůj případ. Mělo by jim být vysvětleno, že mohou mít svou vlastní platnou azylovou žádost.

(ii) Je velmi důležité, aby veškeré informace o azylovém řízení, přístup k azylovému řízení a k odpovídající právní pomoci probíhal v jazyce, kterému žada-

tel/žadatelka rozumí.

(iii) Žadatelé by měli být informováni o možnosti mít jako osobu vedoucí pohovor a jako tlumočnicka osobu stejného pohlaví a v případě žadatelek o azyl by tlumočnickem měla být automaticky žena.

49 Přípomínky UNHCR ke Směrnici Rady o minimálních standardech pro řízení v členských státech o přiznávání a odmínání postavení uprchlíka, blíže viz. www.unhcr.cz

50 Srov. též rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1998 sp. zn. Pl.ÚS 25/97.

51 Rozsudek ESLP z 5. 2. 2002: Čonka v. Belgie, stížnost č. 51564/99, §79.

52 blíže viz dokument „ Směrem ke společnému evropskému azylovému systému : Pohled UNHCR“, viz www.unhcr.cz/dokumenty/evropsky_azylovy_system.doc

53 blíže viz dokument „ Směrem ke společnému evropskému azylovému systému : Pohled UNHCR“, viz www.unhcr.cz/dokumenty/evropsky_azylovy_system.doc

54 Viz Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách, čl. 5 (4). Každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.

55 Přípomínky UNHCR ke Směrnici Rady č. 2004/83/ES o minimálních požadavcích na kritéria a status státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti jako uprchlíků nebo jako osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany(OJ L 304/12 ze dne 30. září 2004), v tomto případě konkrétně k čl. 28 odst. 8 citované směrnice

56 Dnem 1. 1. 2000 začal být účinný zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, který zásadním způsobem zpřísnil vstupní a pobytový režim většiny cizinců, pobývajících na našem území. Připomeňme v této souvislosti, že mezi platností a účinností tohoto zákona uplynul jeden týden, a to navíc v období vánočních svátků (ve Sbírce zákonů byl zákon vyhlášen dne 23. 12. 1999, s účinností od 1. 1. 2000), což je zcela nedostatečný časový interval v případě zavádění tak výrazných a závažných změn celého pobytového modelu.

57 Na přílišné a okamžité zpřísnění legislativy bez jakékoliv přechodné ochranné lhůty nevládní organizace opakovaně, avšak bezúspěšně poukázaly. Logicky vzato zde vznikla hrozba toho, že mnozí z těch cizinců, kteří bez jakéhokoliv vlastního pochybení doplatili na změnu právní úpravy, skončí nakonec buď v režimu azylového zákona, bez možnosti řešit svůj pobyt na našem území jinými legálními prostředky, či v nejhorším případě dokonce nelegálně. Tyto prognózy bohužel došly svého naplnění. Celá řada lidí se dostala do téměř neřešitelných situací, ke kterým přispěl nejenom tento restriktivní zákon jako takový, ale především faktická neexistence přechodného období, a tedy nepřipravenost na změny. Nepřipravenost se týkala jak samotných cizinců, tak státních orgánů a institucí, jmenovitě cizinecké policie, finančních úřadů, správy sociálního zabezpečení či zastupitelských úřadů. Mnozí cizinci se po marné snaze naplnit podmínky nového zákona o pobytu cizinců rozhodli vstoupit do azylové procedury, ač dříve tuto možnost nechtěli využít a nevyužili. Tím se samozřejmě z dlouhodobého hlediska jejich problém nevyřešil. Krom toho, tyto kroky vedly k následné změně azylového zákona. Je jasné, že pokud se nečekané a hlavně radikálně zpřísní cizinecký zákon, dojde k výraznému procentnímu nárůstu těch, kteří se rozhodnou využít zákon azylový pro legalizaci pobytu. Tento nárůst osob v režimu azylového zákona pak samozřejmě vyvolal další reakci v podobě zavedení nových přísných ustanovení azylového zákona, kdy hlavním použitým argumentem pro obhajobu nových restrikcí byly pouhé statistické údaje o počtu žadatelů o azyl u nás, bez zvážení, že by k takové situaci nedošlo, nebýt bezprecedentně přísného cizineckého zákona.

58 Co se týče cílové skupiny výzkumu, šlo o klienty tří nevládních organizací: SOZE, OPU a PPU. Do výzkumu byli zahrnuti pouze ty osoby, které byly nejméně jeden rok v azylové proceduře. Jak vyplývá z výsledků sociologického šetření, zpracovaného týmem sociologů FSS Masarykovy university v Brně, vzhledem k charakteru populace nebylo možné provést výběr souboru respondentů tak, aby byly výsledky dotazování reprezentativní pro celou populaci žadatelů o azyl (mezinárodní ochranu) u nás. Důvodem je jednak nedostatek informací o dané populaci, její značná proměnlivost v rámci poměrně krátkého časového období, choulostivost tématu nelegálního zaměstnávání i jazyková bariéra. Z předpokládaných 300 respondentů byl dotazník vyplněn se 184 lidmi, z toho 161 dotazníků bylo posléze zařazeno do výsledného hodnocení. Výsledky výzkumu tedy není možné považovat za reprezentativní pro celou populaci žadatelů o mezinárodní ochranu, nicméně, s ohledem na skutečnost, že se jedná o jediný výzkum sui generis této skupiny obyvatel ve vztahu k legálnímu a nelegálnímu zaměstnávání, lze ho pokládat za důležitý a cenný. Prezentovaná zjištění minimálně naznačují určité trendy v oblasti zaměstnávání, které se u této populace objevují.

59 Viz bod 122 dokumentu „Směrem ke společnému evropskému azylovému systému : Pohled UNHCR“, viz www.unhcr.cz/dokumenty/evropsky_azylovy_system.doc

Připomínky k azylovému zákonu

Datum vydání: červen 2007

Autoři:

Poradna pro uprchlíky (PPU)

Mgr. Pavla Burdová Hradečná

Mgr. Vladan Brož

Magda Faltová

Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU)

Mgr. Jaroslav Větrovský

JUDr. Martin Rozumek

Mgr. Pavla Rozumková

Editor: Mgr. Pavla Burdová Hradečná

Korektor: Konzorcium nevládních organizací pracujících s uprchlíky v ČR,
Helena Doudová, Markéta Sedláková

Tiskárna: Avalon, Podnikatelská 537, 190 11 Praha-Běchovice

Vydavatel:

Konzorcium nevládních organizací pracujících s uprchlíky v ČR

Vladislavova 10, 110 00 Praha 1

Tel/Fax: 224 946 635

e-mail: office@konzorcium.cz

www.konzorcium.cz

Grafické zpracování: Petr Wegner - Magic Tree

Grafické zpracování obalu: Martin Málek

Tento materiál vznikl za finanční podpory Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu České republiky.

Připomínky zpracované zaměstnanci členských organizací Konzorcia nevládních organizací pracujících s uprchlíky v ČR k azylovému zákonu jsou výstupem z konference "Dopady změn v cizineckém a azylovém zákoně na praxi", která se uskutečnila 31.5.2007 v Praze za účasti jak zástupců členských organizací, tak zástupců dalších NNO a představitelů státní správy a byla financována z projektu "Rozvoj Konzorcia nevládních organizací pracujících s uprchlíky, vzdělávání pracovníků členských organizací a zvyšování kvality jimi poskytovaných služeb", který je podpořen z Evropského sociálního fondu, státního rozpočtu České republiky a rozpočtu hl. m. Prahy.

Část textů byla zpracována v rámci projektu Regularizace jako jeden z nástrojů v boji proti nelegální migraci, podpořeného grantem z Islandu, Lichtenštejnska a Norska v rámci Finančního mechanismu EHP a Norského finančního mechanismu prostřednictvím Nadace rozvoje občanské společnosti.

