



Směrnice o azylovém řízení

JUDr. David Kosář

Dne 1. prosince 2005 se Rada EU definitivně shodla na konečném znění dlouho očekávané směrnice o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „směrnice o azylovém řízení“).¹ Směrnice je klíčová hned ze dvou důvodů. Za prvé, jedná se o první závaznou normu komunitárního práva, která upravuje procesní otázky v oblasti evropského azylového *acquis*. Za druhé, Evropská unie jejím schválením ukončila první fázi budování Společného azylového systému.

Směrnice o azylovém řízení ve svém jádru sleduje dva zdánlivě protichůdné cíle. Na jedné straně si klade spolu s dalšími právními normami ES v oblasti azylu a uprchlictví za cíl zajištění minimální ochrany ve všech členských státech EU osobám, které potřebují mezinárodní ochranu, a na druhé straně se snaží zabránit zneužívání azylové procedury, jenž ve svém důsledku ohrožuje věrohodnost všech žadatelů o azyl. Vzhledem k pohnutému osudu směrnice budou následující řádky věnovány nejprve legislativní historii, a teprve poté přistoupím ke komentáři samotného obsahu směrnice.

1 Zrod směrnice o azylovém řízení

1.1 Právní základ směrnice o azylovém řízení

Směrnice o azylovém řízení má svůj právní základ v Hlavě IV. Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „SES“) ve znění Amsterdamské smlouvy, a zejména v čl. 61 a 63 SES. Čl. 61 stanoví, že k postupnému vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva přijme Rada do pěti let od vstupu smlouvy v platnost (tj. 1. května 2004) mimo jiné opatření k zajištění volného pohybu osob a s tím spjatá doprovodná opatření týkající se kontroly na vnějších hranicích, azylu a přistěhovalectví. Čl. 63 SES pak vyjmenovává konkrétní stavební kameny společné azylové politiky pro první fázi,

¹ Směrnice byla posléze dne 13. prosince 2005 uveřejněna pod č. 2005/85/ES v Úředním věstníku Evropské unie.

mezi něž patří mj. i minimální standardy řízení v členských státech o přiznání statutu uprchlíka nebo jeho odnětí.²

Na rozdíl od tzv. kvalifikační směrnice,³ která byla přijata v hodině dvanácté, se však v případě směrnice o azylovém řízení nepodařilo termín 1. května 2004 dodržet.

1.2 Legislativní historie

Komise přišla s prvním návrhem směrnice o azylovém řízení již v září roku 2000. Poté, co Rada EU a Evropský parlament vypracovaly své stanovisko, Komise zapracovala pozměňovací návrhy obou orgánů do druhého doplněného návrhu směrnice v červnu roku 2002. Následující dva roky probíhala tvrdá jednání v Radě EU, která dospěla 29. dubna 2004 k politické shodě nad konečným zněním směrnice. Dne 29. června 2005 předložil zpravodaj Wolfgang Kreissl-Dörfler návrh stanoviska Evropskému parlamentu, který jej posléze přijal na svém zasedání dne 27. září 2005.

Vzhledem ke skutečnosti, že v první fázi vytváření společné azylové politiky podle Hlavy IV SES neměl Evropský parlament spolurozhodovací pravomoc,⁴ Evropská komise souhlasila s jeho pozměňovacími návrhy pouze částečně. Rada EU pak schválila konečné znění směrnice dne 1. prosince 2005. V průběhu celého legislativního procesu se k této klíčové směrnici vyjádřil i Evropský hospodářský a sociální výbor, Úřad Vysokého komisaře pro uprchlíky a řada nevládních organizací.⁵

Směrnice vstoupí v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*, tj. 3. ledna 2006 (čl. 45 směrnice) a členské státy ji musí implementovat do 1. prosince 2007 (čl. 44).

² Čl. 63 SES, odst. 1, bod 1 písm. d). Srov. Janů, I., Rozumek, M.: *Azylové právo ES. Pohled a role nevládních organizací*, OPU, dostupné na http://www.migraceonline.cz/studie_f.shtml?x=217402, str. 10–11.

³ Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany, publikována v *Úředním věstníku Evropské Unie* dne 30. září 2004.

⁴ Existovala zde pouze povinnost směrnici s EP konzultovat. Srov. blíže Janů, I., Rozumek, M.: *Azylové právo ES. Pohled a role nevládních organizací*, OPU, str. 17.

⁵ Např. Amnesty International, ECRE, ILPA či OPU.

1.3 Institucionální důsledky přijetí směrnice

Vzhledem ke skutečnosti, že přijetím směrnice o azylovém řízení byla dovršena první fáze tvorby Společného azylového systému, dochází k přesunu legislativního procesu v oblasti azylové politiky do procedury upravené v čl. 251 SES. Rada EU bude nadále rozhodovat kvalifikovanou většinou, a nikoli jednomyslně jako v přechodném pětiletém období. Výrazně se také posiluje pozice Evropského parlamentu, který tímto krokem získal spolurozhodovací pravomoc.⁶

2 Co přináší směrnice nového

2.1 Oblast působnosti směrnice

Směrnice o azylovém řízení „se vztahuje na všechny žádosti o azyl podané na území členského státu, včetně hranic nebo tranzitních prostor, a na odnětí postavení uprchlíka“. (čl. 3 odst. 1) Z její působnosti jsou naopak vyloučeny žádosti o diplomatický nebo územní azyl podané u zastupitelských úřadů členských států. (čl. 3 odst. 2) U poskytování doplňkové ochrany dle čl. 15 kvalifikační směrnice (2004/83/ES) mají členské státy na výběr. Pokud však budou o doplňkové ochraně rozhodovat v jednom řízení společně s žádostí o azyl, směrnice o azylovém řízení se použije během celého řízení. (čl. 3 odst. 3)

Velmi diskutovaným ustanovením se stal čl. 5, který stanoví, že „členské státy mohou zavést nebo zachovat příznivější normy pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, jsou-li takovéto normy slučitelné s touto směrnicí“. Tato formulace na jedné straně potvrzuje, že se členské státy byly ochotny shodnout pouze na nejnižším společném jmenovateli. Na druhé straně by extenzivní výklad tohoto článku mohl narušit celou harmonizaci azylového práva EU.

2.2 Základní procesní zásady a záruky

Přístup k řízení se řídí základní premisou, že „členské státy zajistí, aby každá zletilá osoba způsobilá k právním úkonům měla právo podat svým jménem žádost o azyl“. (čl.

⁶ Srov. tamtéž, str. 18–19.

6 odst. 2) Z tohoto pravidla však existuje řada výjimek, které byly v průběhu legislativního procesu oprávněně kritizovány. (viz čl. 6 odst. 3 a 4)

Zásadní spor se vedl také o právo setrvat v členském státě až do posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Dle čl. 7 odst. 1 „mohou žadatelé v členském státě setrvat výlučně za účelem řízení do doby, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí v řízení v prvním stupni“. Jinými slovy, řízení v dalším stupni nemusí mít odkladný účinek. (viz dále) Tzv. následné žádosti podle čl. 32 a 34 směrnice nemají nárok na odkladný účinek dokonce ani v prvoinstančním řízení. (čl. 7 odst. 2)

Členské státy musí mj. zajistit, aby „žádosti o azyl nebyly zamítnuty nebo vyloučeny z posuzování pouze proto, že nebyly podány co nejdříve“ (čl. 8 odst. 1), a aby „byly posuzovány jednotlivě, objektivně a nestranně“ (čl. 8 odst. 2 písm. a)). Důraz je také kladen na informace o zemi původu (čl. 8 odst. 2 písm. b)) a kvalifikovanost pracovníků rozhodovacích orgánů (čl. 8 odst. 2 písm. c)). Zatímco některá ustanovení jako například pravidla týkající se překladu dokumentů (čl. 8 odst. 4) či informování ve srozumitelném jazyce (čl. 10 odst. 1, písm. a)) jsou definována velmi vágně, velkým pokrokem je povinnost věcně a právně odůvodnit zamítavé rozhodnutí, včetně povinnosti poskytnout informace o opravných prostředcích (čl. 9 odst. 2). Členské státy rovněž nesmí zajistit osobu „pouze z toho důvodu, že se jedná o žadatele o azyl“. (čl. 18)

Žadatel má dále právo na osobní pohovor, ze kterého však existuje celá řada výjimek (čl. 10). Obdobná situace panuje i u práva na právní pomoc a zastoupení (čl. 15). Žadatelé mají právo na bezplatnou právní pomoc pouze u prvního opravného prostředku (čl. 15 odst. 3, písm. a)), čili v českém právním řádu pouze v řízení před krajskými soudy a nikoliv před Nejvyšším správním soudem. Bezplatnou právní pomoc lze ale odepřít mj. i v případech, kdy opravný prostředek nemá naději na úspěch (*a contrario* čl. 15 odst. 3, písm. d)).

2.3 Zrychlené řízení

Patrně nejkontroverznější a tudíž nejdiskutovanější částí směrnice je úprava zrychleného řízení. Zrychlené řízení se použije v případech uvedených v čl. 21 odst. 4. Jedná se zejména o nepřipustné žádosti (čl. 25), nedůvodné žádosti (čl. 28), následné žádosti (čl. 32), případy nedostavení se žadatele (čl. 33) a řízení na hranicích (čl. 35).

Klíčovou roli pro aplikaci zrychleného řízení hrají známé instituty „první země azylu“ (čl. 26), „bezpečné třetí země“ (čl. 27), „bezpečné země původu“ (čl. 31) a tzv. „superbezpečné země původu“ (čl. 36).

Členské státy mohou považovat žádost o azyl za nepřijatelnou mj. pokud: (1) postavení uprchlíka přiznal jiný členský stát; (2) země, která není členským státem, se považuje za první zemi azylu pro žadatele; (3) země, která není členským státem, se považuje za bezpečnou třetí zemi pro žadatele; či (4) žadatel může setrvat v dotyčném členském státě z jiného důvodu. (čl. 25 odst. 2) Pro aplikaci institutu první země azylu postačí, pokud žadatel požívá v této zemi dostatečné ochrany (čl. 26),⁷ zatímco kritéria pro bezpečnou třetí zemi jsou přísnější. Nesmí být ohrožen život a svoboda žadatele z důvodů uvedených v Ženevské úmluvě, musí být dodržena zásada *non-refoulement* a zákaz vyhoštění v rozporu s mezinárodním právem a musí zde existovat možnost požádat o přiznání postavení uprchlíka. (čl. 27) V případě evropských bezpečných třetích zemích pak státy dokonce mohou posouzení žádosti o azyl za určitých okolností zcela vyloučit. (čl. 36)

Největším oříškem se však ukázal institut bezpečné země původu. Kritéria pro jejich určení jsou uvedena v Příloze II směrnice. Problém spočívá v tom, že seznam bezpečných zemí původu se má sestavovat jak na komunitární úrovni (čl. 29), tak na úrovni vnitrostátní (čl. 30). Jednotlivé členské státy EU mají pochopitelně své vlastní priority, a tudíž najít konsensus v této otázce je nesmírně složité, což se projevilo i při projednávání směrnice v Radě EU. Jako příklad uvádím rozhodovací praxi ve Spojeném království, kde soudy na jedné straně potvrdily Indii jako bezpečnou zemi původu,⁸ ale na straně druhé v případě Pákistánu došly k závěru opačnému.⁹

2.4 Opravné prostředky

Žadatel nemá dle směrnice o azylovém řízení právo na odvolání, ale pouze právo na účinný opravný prostředek. (čl. 39) Evropská komise rovněž opustila svůj ambiciózní

⁷ Srov. rozpor se zněním čl. 7 odst. 2 a čl. 8 kvalifikační směrnice.

⁸ *R v Secretary of State for the Home Department and Special Adjudicator* [2001] EWHC Admin. 925.

⁹ *R v Secretary of State for the Home Department ex parte Javed (1) Asif Javed (2) Zulfiqar Ali and Abid Ali* [2001] EWCA Civ. 789.

návrh na trojinstanční řízení.¹⁰ V otázce odkladného účinku mají státy poměrně velkou volnost, přičemž základním omezením je nikoliv sama směrnice, ale „soulad s mezinárodními závazky“ států (čl. 39 odst. 3), což opět znamená výrazný odklon od původního návrhu.¹¹

3 Závěr

Evropský komisař pro spravedlnost Franco Frattini ve svém tiskovém prohlášení z 1. prosince 2005 správně podotkl, že Evropskou unii v oblasti azylu stále čeká velké množství práce: „Shoda na minimálních standardech představuje důležitý první krok. Vyhodnocení implementace přijatých opatření bude klíčové pro rozhodování Evropské komise v příštích letech“.¹² Evropská komise ve skutečnosti stojí před těžkým úkolem, pokud chce splnit plán na vytvoření plně funkčního Společného evropského azylového systému do roku 2010 tak, jak bylo vytyčeno v Haagském programu.

Úspěch směrnice o azylovém řízení ale nezáleží pouze na práci Evropské komise a na členských státech EU, jak by se na první pohled mohlo zdát. Obdobně jako v případě směrnice Rady č. 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny¹³ může do hry ještě vstoupit Evropský parlament a Evropský soudní dvůr. Vzhledem ke skutečnosti, že velmi kritická zpráva Evropského parlamentu nebyla zcela vyslyšena, nelze tuto variantu zcela vyloučit.

¹⁰ Srov. původní návrh Evropské komise z roku 2000 (uveřejněn v Úředním věstníku EU C 62, 27. 2. 2001, s. 231), čl. 32–40 a zejména čl. 38.

¹¹ Tamtéž.

¹² Viz <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1520&forma>.

¹³ Jedná se o žalobu Evropského parlamentu (EP) na neplatnost některých ustanovení směrnice o právu na sloučení rodiny pro jejich rozpor s právem na rodinný život. Srov. žalobu EP proti Radě EU, věc C-540/03; k datu dokončení tohoto příspěvku bylo k dispozici pouze stanovisko Generálního advokáta Juliane Kokott.