

Spravedlivé azylové řízení a účinné Prostředky nápravy

Vzdělávací materiály o přístupu migrantů ke spravedlnosti



© **Vzdělávací materiály o přístupu migrantů ke spravedlnosti -**
Spravedlivé azylové řízení a účinné prostředky nápravy

© Autorská práva International Commission of Jurists, září 2021

International Commission of Jurists (ICJ) povoluje bezplatnou reprodukci částí svých publikací za předpokladu, že jsou jako zdroj náležitě citovány, a kopie publikace, která obsahuje citované části, je zaslána do sídla ICJ na následující adresu:

International Commission of Jurists
Rue des Buis 3
P.O. Box 1270
1211 Geneva 1, Switzerland
t: +41 22 979 38 00
www.icj.org

Tento projekt je financován z programu Evropské unie pro spravedlnost (2014–2020). Obsah této publikace představuje pouze názory autorské organizace a je její výhradní odpovědností. Evropská komise nenesе žádnou odpovědnost za případné zneužití.



Spravedlivé azylové řízení a účinné prostředky nápravy

Vzdělávací materiály o přístupu migrantů ke spravedlnosti

International Commission of Jurists (ICJ)
Greek Council for Refugees (GCR)
Forum for Human Rights (FORUM)
Immigrant Council of Ireland (ICI)
Scuola Superiore di Studi Universitari
e di Perfezionamento Sant'Anna (SSSA)

Září 2021

Spravedlivé azylové řízení a účinné prostředky nápravy

Projekt FAIR plus - září 2021

Obsah

I. Právní rámec	6
1. Mezinárodní právní rámec	6
Úvod	6
a. Úmluva z roku 1951 o právním postavení uprchlíků, její Protokol z roku 1967	
a kontrolní mandát UNHCR	7
b. Mezinárodní právo lidských práv	7
c. Azyl jako obecná zásada mezinárodního práva	7
2. Právní rámec EU	8
a. Listina základních práv EU	8
i. Základní práva v Listině: vztah k Evropské úmluvě o lidských právech	9
ii. Listina EU: článek 18	11
b. Směrnice o azylovém řízení (APD)	12
II. Obecné zásady	12
1. Spravedlivé postupy při rozhodování o žádosti o azyl	13
2. Zásada nenavracení	15
3. Zákaz diskriminace	17
4. Zranitelné skupiny	17
<i>Zvláštní záruky pro děti</i>	20
III. Přístup na území a k azylovému řízení	22
1. Přístup na území	22
2. Přístup k azylovému řízení	22
IV. Právo na účinný opravný prostředek	26
V. Přístup k informacím	29
VI. Jazyk pohovoru a právo na bezplatného a kompetentního tlumočnicka	31
VII. Právo na právní asistenci, právní zastoupení a právní pomoc	33
VIII. Právo na osobní pohovor	35
IX. Lhůty v azylovém řízení	37
1. Zdlouhavá azylová řízení	37
2. Lhůty pro podání odvolání	38
3. Krátké lhůty v azylovém řízení na prvním stupni a v odvolacím řízení	38
X. Důkazní standard a důkazní břemeno	38
XI. Koncept bezpečné země	39

Tento vzdělávací modul je prvním z pěti vzdělávacích materiálů¹ o ochraně práv migrantů v Evropě. Tento modul nabízí přehled hlavních zásad týkajících se azylového procesního práva.

I. Právní rámec

1. Mezinárodní právní rámec

Úvod

„Potřeba mezinárodní ochrany vyvstává, pokud se osoba nachází mimo svou zemi původu a nemůže se do ní vrátit, protože by tam byla vystavena riziku, a tato země ji nedokáže nebo nechce poskytnout ochranu. Mezi rizika, která vedou k potřebě mezinárodní ochrany, patří typicky rizika pronásledování, ohrožení života, svobody nebo fyzické integrity z důvodu ozbrojeného konfliktu, vážných veřejných nepokojů nebo různých situací zahrnujících násilí. Další rizika mohou vyplývat: z hladomoru souvisejícího s ozbrojeným konfliktem, přírodní nebo člověkem způsobené katastrofy či ztráty státní příslušnosti. Tyto situace se často vzájemně propojují a projevují se nuceným přesunem.“²

Základem jakéhokoli nároku na mezinárodní ochranu je „právo v jiných zemích hledat a požívat tam azyl před pronásledováním“ zakotvené v článku 14 odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv. Základním kamenem každého právního režimu týkajícího se uprchlíků je [Úmluva o právním postavení uprchlíků](#) z roku 1951 ve znění Protokolu o právním postavení uprchlíků z roku 1967.³ Kromě této Úmluvy musí být národní a evropské azylové právo v souladu s mezinárodním právem v oblasti lidských práv, včetně závazků vyplývajících ze smluv OSN o lidských právech a v případě členských států Rady Evropy s Evropskou úmluvou o lidských právech (EÚLP). V případě členských států EU musí být v souladu s Listinou základních práv EU a je třeba je provádět způsobem, který je v souladu s ostatními předpisy primárního práva EU.

a) Úmluva z roku 1951 o právním postavení uprchlíků, její Protokol z roku 1967 a kontrolní mandát UNHCR

Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků je základním kamenem ochrany uprchlíků. Smyslem a účelem Úmluvy o právním postavení uprchlíků je chránit osoby, které mají opodstatněnou obavu z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo zastávání určitých politických názorů.

Podle statutu z roku 1950 má Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR) pravomoc dohlížet na uplatňování Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Úřad UNHCR je pověřen Valným shromážděním OSN poskytovat mezinárodní ochranu uprchlíkům a dohlížet na uplatňování smluv týkajících se uprchlíků. Pravomoc dohlížet na uplatňování těchto smluv se odráží také v preambuli a článku 35 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951⁵ a článku II Protokolu z roku 1967.

V rámci výkonu svého dozorcího mandátu vydal úřad UNHCR Příručku a pokyny k postupům a kritériím pro stanovení statusu uprchlíka podle Úmluvy z roku 1951 a Protokolu o právním postavení uprchlíků z roku 1967.⁶ Pokyny UNHCR o mezinárodní ochraně doplňují a aktualizují příručku UNHCR a je třeba je číst společně. Oba materiály obsahují směrodatné pokyny ohledně podstaty a postupů podle Úmluvy z roku 1951.

¹Vzdělávací materiály o přístupu migrantů ke spravedlnosti byly vytvořeny v rámci projektu FAIR PLUS - Posílení povědomí o právech migrujících osob, a jejich součástí jsou tyto vzdělávací moduly:

0. Přístup ke spravedlnosti
I. Spravedlivé azylové řízení a účinné prostředky nápravy
II. Přístup ke spravedlnosti pro migranty v zajištění
III. Přístup ke spravedlnosti z hlediska hospodářských, sociálních a kulturních práv
IV. Přístup ke spravedlnosti při ochraně práv migrantů na rodinný život
V. Přístup ke spravedlnosti pro migrující děti.

²Viz Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR), *Persons in need of international protection* [Osoby, které potřebují mezinárodní ochranu], červen 2017, dostupné na <http://www.refworld.org/docid/59678734.html>.

³Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951, 189, Smlouva Organizace spojených národů, série 137, vstoupila v platnost 22. dubna 1954 (dále jen „Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků“), ve znění Protokolu o právním postavení uprchlíků, 606, Smlouva OSN, série 267, vstoupil v platnost 4. října 1967 (dále jen „Protokol z roku 1967“).

⁴Valné shromáždění OSN, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* [Statut Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky], 14. prosince 1950, A/RES/428(V), příloha, bod 8(a).

⁵Článek 35 odst. 1 zní: „Smluvní státy se zavazují spolupracovat s úřadem Vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky nebo kteroukoliv jinou odbornou organizací Spojených národů, která jej může nahradit ve výkonu jeho funkcí, a zvláště usnadňovat jeho povinnost dozírat na provádění ustanovení této úmluvy.“

⁶The UNHCR Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol [Příručka UNHCR a pokyny k postupům a kritériím pro určení postavení uprchlíka podle Úmluvy z roku 1951 a Protokolu z roku 1967], opětovně vydání, Ženeva, prosinec 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, (dále jen Příručka UNHCR).

Ženevská úmluva o *právním postavení uprchlíků* obsahuje: 1) definici uprchlíka pro účely Úmluvy o právním postavení uprchlíků, ve znění Protokolu z roku 1967, obsaženou v čl. 1A odst. 2, a 2) individuální práva uprchlíků podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků a příslušné povinnosti státu podle úmluvy. „Úmluva o právním postavení uprchlíků přiznává osobám, které splňují určitá kritéria, určité zacházení a různá práva. Soubor práv přiznaných uprchlíkovi narůstá s úrovní faktické vazby ke státu a úrovní právního uznání. Některá práva se uplatní, jakmile se uprchlík dostane (de facto) pod pravomoc státu, druhá skupina práv se uplatní, jakmile uprchlík vstoupí na území státu, do kterého uprchl a spadá pod jeho jurisdikci. Třetí skupina práv se uplatní, jakmile se uprchlík podle zákona nachází na území smluvního státu, a čtvrtá skupina, pokud uprchlík pobývá v souladu se zákonem nebo dlouhodobě pobývá na území daného státu.“⁷

Státy, které jsou stranami Úmluvy o právním postavení uprchlíků, jsou povinny dodržovat své povinnosti vyplývající z Úmluvy a zejména přiznat individuální práva stanovená v Úmluvě těm, kteří splní definici uprchlíka podle čl. 1A odst. 2 Úmluvy.

Státy, které jsou stranami Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a jejího Protokolu z roku 1967, jsou povinny přijmout osoby prohlašující se za uprchlíky nebo jejich žádost přezkoumat. Uznání postavení uprchlíka státem, který je smluvní stranou Úmluvy o právním postavení uprchlíků, má deklaratorní povahu. Často je však nutné dotyčné osoby formálně prohlásit za uprchlíky, aby jim byla zajištěna odpovídající mezinárodní ochrana a práva, která uprchlíkům přiznává Úmluva. Státy, které jsou stranami Úmluvy o právním postavení uprchlíků, velmi často přiznávají jednotlivcům práva vyplývající z jejich postavení uprchlíka, pouze pokud je jim formálně toto postavení přiznáno, což platí zejména pro členské státy Evropské unie.

Přiznání postavení uprchlíka znamená, že dotyčná osoba splňuje příslušná kritéria uvedená v čl. 1A odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. V průběhu řízení jsou uprchlíci ve většině případů fyzicky přítomni ve smluvním státě, který o jejich žádostech rozhoduje, a musí požívat procesních práv. Stát, kde uprchlík pobývá, je povinen zaručit mu spravedlivé řízení o jeho žádosti a minimální standard základních práv.⁸

Pokyny UNHCR stanoví, aby se všechny žádosti o azyl vyřizovaly objektivně a nestranně a aby byla respektována důvěrná povaha žádosti o azyl. Zároveň stanoví, že případy je třeba rozhodovat ve věci samé a nedodržení formálních procesních požadavků řízení (např. časových lhůt) by samo o sobě nemělo vést k neposouzení žádosti o azyl.

b) Mezinárodní právo lidských práv

Univerzální rámec mezinárodního práva lidských práv, který se vztahuje na všechny lidské bytosti, obsahuje [Všeobecná deklarace lidských práv](#), [Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech](#) (ICESCR) a [Mezinárodní pakt o občanských a politických právech](#) (ICCPR). Tyto nástroje doplňují regionální nástroje v oblasti lidských práv: v evropském kontextu je to [Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod](#) (ECHR) a její protokoly, a [Evropská sociální charta a revidovaná Evropská sociální charta](#) (ESC) v systému Rady Evropy.

Další konkrétní lidskoprávní smlouvy podrobněji rozpracovávají rámec pro respektování, ochranu, prosazování a naplňování lidských práv konkrétních kategorií osob, nebo se zabývají konkrétními lidskými právy, z nichž mnohé mají pro některé nebo všechny migranty značný význam. Na globální úrovni mezi ně patří [Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen](#) (CEDAW); [Úmluva o právech dítěte](#) (CRC); [Úmluva o právech osob se zdravotním postižením](#) (CRPD); [Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace](#) (ICERD); [Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestání](#) (CAT); [Mezinárodní úmluva o právech migrujících pracovníků](#) (CMW) a [Mezinárodní úmluva o ochraně všech osob před nuceným zmizením](#) (CED).

c) Azyl jako obecná zásada mezinárodního práva

Mezinárodní právo v oblasti lidských práv vyžaduje, aby státy zajistily práva každé osoby ve své jurisdikci bez ohledu na státní příslušnost. Například článek 1 EÚLP požaduje, aby státy „zajistily“ práva dle Úmluvy „každému, kdo podléhá jejich jurisdikci“, tedy včetně cizinců. V určitých konkrétních případech může koncept jurisdikce přesahovat území státu.

⁷James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law* [Práva uprchlíků podle mezinárodního práva], 2005.

⁸Viz <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e866>

Obecný komentář č. 31 Výboru OSN pro lidská práva, který se týká povinností států podle ICCPR, uvádí ve svém odst. 10:

„10. Smluvní státy jsou podle článku 2 odst. 1 povinny respektovat a zajistit práva podle Paktu všem osobám, které se mohou nacházet na jejich území, a všem osobám podléhajícím jejich jurisdikci. To znamená, že smluvní stát je povinen respektovat a zajišťovat práva stanovená v Paktu komukoli, kdo podléhá jeho pravomoci nebo účinné kontrole tohoto smluvního státu, i když se nenachází na území smluvního státu (...).“

EÚLP a její protokoly obsahují několik ustanovení, která výslovně zmiňují cizince nebo omezují určitá práva na státní příslušníky nebo osoby s právem pobytu (například články 2, 3 a 4 protokolu č. 4 k EÚLP a článek 1 protokolu č. 7). Otázky migrace přinesly rozsáhlou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), která se týká hlavně článků 2, 3, 5, 8 a 13 EÚLP.

Článek 13 EÚLP požaduje, aby státy poskytly účinný prostředek nápravy před vnitrostátním orgánem každému, kdo tvrdí, že byla porušena jeho práva a svobody podle Úmluvy. Účinností se v této souvislosti rozumí buď prostředek nápravy schopný „zabránit namítanému porušení nebo jeho pokračování, nebo poskytnout přiměřenou nápravu za jakékoli porušení, ke kterému již došlo“ ([Kudła proti Polsku](#), stížnost č. 30210/96, rozsudek ze dne 26. října 2000, odst. 158).

Zásada subsidiarity klade primárně odpovědnost na státy, aby zajistily dodržování povinností vyplývajících z EÚLP, přičemž ESLP je ponechán jako poslední možnost nápravy. Jak uvedl Evropský soud pro lidská práva ve věci Kudła, „*cílem článku 13, jak vyplývá z přípravných prací ... je poskytnout prostředek, pomocí něhož mohou jednotlivci dosáhnout nápravy na vnitrostátní úrovni za porušení jejich práv vyplývajících z Úmluvy, než budou muset uvést do pohybu mezinárodní mechanismus stížností před Evropským soudem pro lidská práva*“ (Kudła, odst. 152).

2. Právní rámec EU

a) Listina základních práv EU

Listina základních práv EU má stejnou právní sílu jako Smlouvy o EU.⁹ Její ustanovení jsou „určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie“.¹⁰ Podle oficiálních vysvětlení připojených k Listině jsou její ustanovení závazná pro členské státy „pokud jednají v oblasti působnosti práva Unie“.¹¹ Jelikož EU vyvinula komplexní soubor azylových nástrojů, rozhodnutí o azylu přijatá členskými státy¹² spadají do oblasti působnosti práva EU.¹³

Listina základních práv EU

Článek 1 Lidská důstojnost

Lidská důstojnost je nedotknutelná. Musí být respektována a chráněna.

Článek 18 Právo na azyl

Právo na azyl je zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouvy“).

Článek 19 Ochrana v případě vystěhování, vyhoštění nebo vydání

1. Hromadné vyhoštění je zakázáno.
2. Nikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.

⁹ Smlouva o Evropské unii, článek 6 odst. 1.

¹⁰ Listina základních práv EU, článek 51 odst. 1.

¹¹ Vysvětlení týkající se Listiny základních práv, Úřední věstník Evropské unie 2007/C 303/32 (14. prosince 2007). Vysvětlení uvádějí zdroje ustanovení Listiny a „Soudy Unie a členských států náležitě přihlížejí k vysvětlením vypracovaným jako pomůcka pro výklad této listiny“; Listina základních práv EU, článek 52 odst. 7.

¹² Případ C-5/88 Hubert Wachauf proti Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, bod 19: požadavky na ochranu základních práv v právním řádu EU jsou pro členské státy závazné při provádění pravidel EU. Rovněž případ C-260/89 Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE a Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou proti Dimotiki Etairia Pliroforissis a Sotirios Kouvelas a Nicolaos Avdellas a další, bod 42.

¹³ S. Peers, 'Human Rights in the EU Legal Order: Practical Relevance for EC Immigration and Asylum Law' [Lidská práva v právním řádu EU: Praktický význam pro imigrační a azylové právo ES], in: S. Peers & N. Rogers (eds.), *EU Immigration and Asylum Law – Text and Commentary* [Imigrační a azylové právo EU – text a komentář] (2006), s. 137, citováno v: Laurens Lavrysen, 'European Asylum Law and the ECHR: An Uneasy Coexistence' [Evropské azylové právo a EÚLP: nespokojené soužití], *Goettingen Journal of International Law* 4 (2012) 1, s. 202.

Řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem Evropské unie (SDEU)

Řízení o předběžné otázce před SDEU je řízení otevřené všem vnitrostátním soudcům všech členských států. Pokud se domnívají, že v souvislosti s případem, který projednávají ve vnitrostátním řízení, použití pravidla evropského práva vyvolává otázku, na kterou neznají odpověď, ale potřebují její ujasnění, aby bylo možné vydat rozsudek, mohou vnitrostátní řízení přerušit a předložit otázku Soudnímu dvoru EU, který poskytne výklad určité otázky evropského práva. Je zřejmé a nesporné, že vyložit obsah příslušného práva EU je úlohou SDEU. V souladu se zásadou *acte clair* jsou vnitrostátní soudy v posledním stupni zproštěny povinností postoupit otázku unijního práva Soudnímu dvoru EU, pokud je odpověď „zjevná“ ve světle předchozích rozsudků SDEU. Pokud jde o diskreční pravomoc vnitrostátního soudu v posledním stupni a otázku, zda-li se jedná o případ *acte clair*, SDEU uvedl ve věci *Ferreira da Silva*, že nejvyšší soud porušil svou povinnost předložit předběžnou otázku podle článku 267 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie. Spouštěcím faktorem ve věci *Ferreira da Silva* byla skutečnost, že mezi soudy různých členských států došlo k silným rozporům, které vyústily v řízení o předběžných otázkách před Soudním dvorem. SDEU rozhodl, že „v případech skutkových okolností před předkládajícím soudem, které se vyznačují jak protichůdnými liniemi judikatury na vnitrostátní úrovni týkajícími se pojmu „převod podniku“ ve smyslu směrnice č. 2001/23 a vzhledem k tomu, že tento pojem často vyvolává obtíže při výkladu v různých členských státech, musí vnitrostátní soud, proti jehož rozhodnutím neexistuje vnitrostátní opravný prostředek, dodržet svou povinnost předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru, a to za účelem odvrácení rizika nesprávného výkladu práva EU.“

SDEU přistupuje k řízení o předběžné otázce s cílem řízení usnadnit: pokud považuje otázky kladené vnitrostátními soudci za nejasné, může požádat předkládající soud o jejich vyjasnění nebo může rozhodnout o přeformulování položených otázek, než na ně odpoví. Řízení o předběžné otázce není formou opravného prostředku proti evropskému nebo vnitrostátnímu právnímu předpisu, nýbrž mechanismem, jehož cílem je umožnit vnitrostátním soudům v členských státech zajistit jednotný výklad a uplatňování práva EU. Rozhodnutí SDEU v řízení o předběžné otázce má sílu *res judicata* a je závazné pro všechny vnitrostátní soudy členských států.

SDEU několikrát upozornil na potřebu jednotného uplatňování práva EU, a že jeho ustanovení musí být v celé EU vykládána nezávisle a jednotně. To je primární role SDEU. Pokud vnitrostátní orgány členského státu EU použijí vnitrostátní opatření provádějící směrnici způsobem, který je v rozporu s jejím předmětem a účelem, a to *a fortiori* včetně výkladu v judikatuře SDEU, jsou členské státy povinny zajistit správné uplatňování příslušné směrnice. Za tímto účelem může být od správních orgánů dokonce požadováno, aby přehodnotily rozhodnutí vydané na základě nesprávného použití práva EU.¹⁴

Pokud SDEU zruší právní akt Unie nebo jeho konkrétní ustanovení, může povolit, aby zrušení vstoupilo v platnost až po uplynutí přiměřeného přechodného období, aby členské státy mohly změnit vnitrostátní prováděcí právní předpisy.¹⁵ Podle zásady právní jistoty v právu EU nelze přijmout retroaktivní opatření s výjimkou právně odůvodněných okolností.¹⁶

i. Základní práva v Listině: vztah k Evropské úmluvě o lidských právech

Pokud jde o práva obsažená v Listině, která odpovídají právům zaručeným EÚLP, „jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva“.¹⁷ Toto ustanovení účinně začleňuje práva uvedená v EÚLP, která se shodují s jejich ekvivalentem v Listině, do práva EU.¹⁸ V této souvislosti stojí za zmínku také to, že preambule Listiny znovu potvrzuje význam judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Článek 52 odst. 3 Listiny, zejména ve spojení s opětovným potvrzením významu judikatury štrasburského soudu v preambuli, vyžaduje výklad ustanovení Listiny vyjádřených stejným způsobem jako ustanovení EÚLP, který zohlední a bude v souladu s judikaturou ESLP.

¹⁴Tyto otázky se mohou týkat výkladu Smluv a výkladu a platnosti aktů orgánů, institucí a jiných subjektů EU. Soudci soudů, proti jejichž rozhodnutí není možné podat opravný prostředek podle vnitrostátního práva, jsou povinni předložit otázku Soudnímu dvoru EU, pokud o to jedna ze stran požádá, kromě případů, kdy Soudní dvůr již toto ustanovení vyložil a podal jeho výklad, nebo pokud správné použití práva EU je natolik zřejmé, že neexistuje prostor pro jakékoli přiměřené pochybnosti. (SFEU, článek 267; Doporučení vnitrostátním soudům ohledně zahájení řízení o předběžné otázce, Úřední věstník Evropské unie C 338 (6. listopadu 2012); spojené případy C-28 až 30/62 [Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV proti Nizozemské finanční správě](#); případ C-283/81 [Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví](#)).

¹⁵ *Tamtéž*.

¹⁶ Případ C-160/14 [Ferreira da Silva e Britos proti Estado Português](#), rozsudek ze dne 9. srpna 2015, body 43-44.

¹⁷ *Tamtéž*, bod 44.

¹⁸ Viz např. případ C-465/07 [Meki Elgafaji a Noor Elgafaji proti Staatssecretaris van Justitie](#); případ C-429/05 [Max Rampion a Marie-Jeanne Godard, rozená Rampion proti Franfinance SA a K par K SAS](#).

Listina stanoví minimální základní standard a nevylučuje, aby právo EU poskytovalo širší ochranu. Článek 52 odst. 3 Listiny stanoví, že úroveň ochrany poskytovaná právem Listiny nikdy nemůže být nižší než úroveň zaručená ekvivalentem v EÚLP; zároveň však nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo rozsáhlejší ochranu.

Článek 52 odst. 3:

„Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.“

Článek 53 – Úroveň ochrany

„Žádné ustanovení této listiny nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které v oblasti své působnosti uznávají právo Unie, mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je Unie nebo všechny členské státy, včetně Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a ústavy členských států.“

Účelem tohoto ustanovení je zachovat úroveň ochrany, kterou v současné době v rámci své příslušné oblasti poskytuje právo EU, vnitrostátní právo a mezinárodní právo. Vzhledem ke své důležitosti je zmíněna EÚLP.¹⁹

Některé články Listiny jsou koncipovány širší než jejich ekvivalenty v EÚLP, a tak potenciálně nabízejí širší ochranu.

Článek 47 Listiny kodifikoval *acquis* EU v oblasti účinné soudní ochrany, přičemž totéž ustanovení obsahuje právo na účinný prostředek nápravy (článek 13 EÚLP) a právo na spravedlivý proces (článek 6 odst. 1 EÚLP).

Listina základních práv Evropské unie

Článek 47 Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces

Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován.

Bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.

Zatímco čl. 47 odst. 1 Listiny odráží článek 13 EÚLP, pokud jde o právo na účinný prostředek nápravy, a měl by být použit s ohledem na příslušnou judikaturu ESLP, v unijním právu je ochrana rozsáhlejší. Z vysvětlení k Listině ve vztahu k jejímu článku 47 odst. 2 je výslovně zřejmé, že při výkladu jejich ustanovení se použijí standardy a požadavky článku 6 odst. 1 EÚLP. Jinými slovy, článek 47 Listiny se vztahuje na záležitosti unijního práva, včetně migrace a azylu, které nejsou upraveny článkem 6 jako záležitost práva dle EÚLP. Je zřejmé, že vysvětlení k Listině výslovně rozšiřují právo na „spravedlivé a veřejné slyšení [...] v přiměřené lhůtě nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem“ nad rámec „sporů týkajících se občanskoprávních práv a povinností“, na právo „na poučení, obhajobu a zastoupení“ a právo na poskytnutí právní pomoci v situacích, kdy dotyčná osoba „postrádá dostatek zdrojů“ a „pokud [je] nutné zajistit účinný přístup ke spravedlnosti“.

Některá z obecněji koncipovaných práv Listiny také konkrétně nabízejí rozsáhlejší ochranu, než jakou poskytují jejich ekvivalenty v EÚLP. Například zákaz otroctví a nucené práce v článku 5 Listiny, který je odvozen z článku 4 EÚLP, výslovně zakazuje obchodování s lidmi.

¹⁹ V rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti právního aktu, pokud je evropský nástroj prohlášen za neplatný, jsou neplatné také všechny právní akty přijaté na jeho základě. Příslušné evropské instituce mají poté za úkol přijmout nový nástroj k nápravě situace.

²⁰ Viz např. případ 392/04 a 422/04 [i-21 Germany GmbH a Arcor AG & Co. KG proti Spolkové republice Německo](#), body 51-52.

²¹ Případ C-236/09 [Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL proti Radě ministrů](#), body 32-34.

²² Viz případ T-357/02 [Freistaat Sachsen proti Komisi Evropských společenství](#), bod 98, kde Soudní dvůr uvedl, že „ustanovení práva Společenství nemají zpětný účinek, pokud z jejich znění nebo obecného uspořádání výjimečně jasně nevyplývá, že to byl záměr zákonodárce, že to vyžaduje účel, kterého má být dosaženo, a že legitimní očekávání dotčených osob jsou řádně respektována“.

Pokud Listina přesně nebo s drobnými změnami replikuje znění příslušného článku EÚLP, z článku 52 odst. 3 Listiny EU vyplývá, že členské státy EU a SDEU by se měly řídit judikaturou ESLP s cílem zajistit, že příslušná ustanovení Listiny budou vykládána tak, aby zaručila alespoň stejnou úroveň ochrany práv, která mají své ekvivalenty v EÚLP, jak je uvedeno v judikatuře ESLP. Kromě toho článek 19 Listiny spojuje zákaz vyhoštění podle článku 3 a kolektivního vyhoštění podle článku 4 protokolu č. 4 EÚLP.

Protokol č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

Článek 4 Zákaz kolektivního vyhoštění cizinců

Hromadné vyhoštění cizinců je zakázáno.

Protokol č. 7 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod²⁰

Článek 1 Procesní záruky týkající se vyhoštění cizinců

1. Cizinec, který má povolen pobyt na území některého státu, může být vyhoštěn pouze na základě výkonu rozhodnutí přijatého v souladu se zákonem a musí mít možnost:
 - a) uplatnit námitky proti svému vyhoštění,
 - b) dát přezkoumat svůj případ a
 - c) dát se zastupovat za tímto účelem před příslušným úřadem nebo před osobou nebo osobami tímto úřadem určenými.
2. Cizinec může být vyhoštěn před výkonem práv uvedených v odstavci 1 a, b a c tohoto článku, je-li takové vyhoštění nutné v zajmu veřejného pořádku nebo odůvodněno zájmy národní bezpečnosti.

Kombinovaný výklad Listiny, která uznává, že „lidská důstojnost je nedotknutelná. Musí být respektována a chráněna“, společně s dalšími ustanoveními Listiny odkazujícími na práva EÚLP, a odkazy na lidská práva v preambuli Úmluvy o právním postavení uprchlíků, vyžaduje, aby vnitrostátní orgány odpovědné za rozhodování o azylu, vnitrostátní soudy i samotný SDEU interpretovaly jakékoli azylové právo EU způsobem, který je přísně v souladu s mezinárodním právem v oblasti lidských práv.

ii. Listina EU: článek 18

Kombinovaný výklad Listiny, která uznává, že „lidská důstojnost je nedotknutelná. Musí být respektována a chráněna“²¹, společně s dalšími ustanoveními Listiny odkazujícími na práva EÚLP, a odkazy na lidská práva v preambuli Úmluvy o právním postavení uprchlíků, vyžaduje, aby vnitrostátní orgány odpovědné za rozhodování o azylu, vnitrostátní soudy i samotný SDEU interpretovaly jakékoli azylové právo EU způsobem, který je přísně v souladu s mezinárodním právem v oblasti lidských práv.²³

UNHCR objasnil, že právo na azyl, jak je chápáno v mezinárodním právu a jak je zakotveno v článku 18 Listiny EU, s ohledem na Úmluvu z roku 1951, obsahuje následující prvky: „i) ochranu před navrácením, včetně zákazu odmítnutí na hranici; ii) přístup na území za účelem přístupu ke spravedlivým a účinným procesům určování postavení a potřeb mezinárodní ochrany; iii) posouzení žádosti o azyl ve spravedlivých a účinných azylových procesech (s kvalifikovanými tlumočníky a vyškolenými odpovědnými orgány a přístupem k právnímu zastoupení a dalším organizacím poskytujícím informace a podporu) a účinný prostředek nápravy (s příslušnou právní pomocí) v přijímajícím státě; iv) přístup k UNHCR (nebo k jeho partnerským organizacím); a v) zacházení v souladu s odpovídajícími podmínkami přijetí; vi) přiznání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany v případě splnění kritérií; vii) zajištění výkonu základních práv a svobod uprchlíkům a žadatelům o azyl; a viii) dosažení bezpečného postavení.“²⁴

V souladu s článkem 18 Listiny EU mají osoby s uznaným postavením uprchlíka ve smyslu pojmu uprchlík v článku 1 Úmluvy o uprchlících ve znění protokolu z roku 1967 nárok na uznání tohoto

²³ Listina základních práv EU, článek 52 odst. 3. „Vysvětlení týkající se Listiny“ (viz poznámka 10) uvádí články, u nichž je význam i rozsah shodný s odpovídajícími články EÚLP, a články, u nichž je význam stejný, ale rozsah je širší. Jak již bylo uvedeno, význam a rozsah některých článků ve druhém seznamu uvedeném ve Vysvětlení je ve skutečnosti širší (Koen Lenaerts, 'Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights' [Zkoumání limitů Listiny základních práv EU], *European Constitutional Law Review* 8(3) (2012), s. 395-396).

²⁴ Viz Stanovisko UNHCR o právu na azyl, odpovědnosti UNHCR v oblasti dohledu a povinnosti států spolupracovat s UNHCR při výkonu odpovědnosti v oblasti dohledu. Vydáno v rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce adresované SDEU správním soudem v Sofii podané dne 18. října 2011 – Zuheyr Freyeh Halaf proti Bulharské státní agentuře pro uprchlíky (C-528/11), viz: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=5017fc202>, bod 2.2.9. UNHCR vydal výše uvedené stanovisko v souvislosti se žádostí správního soudu v Sofii u SDEU o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se mimo jiné obsahu práva na azyl podle článku 18 Listiny základních práv Evropské unie.

postavení. Pokud je žadatel o azyl uznán jako uprchlík, měl by být po přijetí rozhodnutí v prvním stupni odpovídajícím způsobem informován a měl by mu být vydán doklad potvrzující jeho postavení uprchlíka.²⁵ Články 13 (postavení uprchlíka) a 18 (status doplňkové ochrany pro osoby vyžadující mezinárodní ochranu, avšak nesplňující postavení uprchlíka) [kvalifikační směrnice](#) (2011/95/EU, přepracované znění)²⁶ stanoví výslovné právo na přiznání postavení uprchlíka nebo doplňkovou ochranu.

b) Směrnice o azylovém řízení (APD)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění²⁷) ([dále jen směrnice o azylových řízeních](#), APD), na kterou tyto školicí materiály odkazují, vstoupila v platnost 21. července 2013. Tato směrnice zrušila směrnici Rady 2005/85/ES o minimálních standardech pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (1. prosince 2005).

APD stanoví velmi podrobná pravidla týkající se společných postupů pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany. Stanoví pravidla pro proces podávání žádostí o azyl, včetně jak podat žádost; jak bude žádost posouzena; jaká pomoc bude žadateli o azyl poskytnuta; jak se odvolat nebo jak se vypořádat s opakovanými žádostmi. APD se vztahuje na všechny žádosti o mezinárodní ochranu podané na území členských států EU vázaných směrnicí, a to i na hranicích, v teritoriálních vodách a v tranzitních zónách (článek 3 APD). Členské státy EU měly povinnost převést APD do vnitrostátního práva a sdělit svá prováděcí opatření do 20. července 2015, s výjimkou čl. 31 odst. 3, 4 a 5 směrnice, u nichž je lhůta pro provedení do 20. července 2018. Tři Země EU, konkrétně Dánsko, Irsko a Spojené království, nejsou touto směrnicí vázány.

Dne 13. července 2016 předložila Komise návrh nařízení o společném azylovém řízení,²⁸ které by po schválení zákonodárci nahradilo APD. Návrh nařízení byl dále pozměněn v souvislosti s návrhem Paktu EU v roce 2020.²⁹ V současné době o něm probíhá jednání v Evropském parlamentu a Radě EU.

II. Obecné zásady

Má-li být osobám, které mají nárok na mezinárodní ochranu, tato ochrana zajištěna včetně účinné ochrany před navrácením, stanoví mezinárodní právo v oblasti lidských práv a mezinárodní uprchlické právo řadu praktických procesních záruk. Žadatelům o azyl se mimo jiné poskytne:

- informace o postupu při určování postavení uprchlíka (doplňkové ochrany), o tom, jak mohou napadnout jakékoli záporné rozhodnutí, a o jejich souvisejících právech;
- tlumočení v případě potřeby;
- lékařské služby a asistence, včetně bezplatných služeb v případě potřeby;
- právní poradenství a zastupování, včetně bezplatných služeb za určitých okolností;
- kontakt s Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky (UNHCR).

Má-li být účinné a v souladu lidskými právy, je zapotřebí, aby řízení o určení postavení, jehož úkolem je zjistit, zda má žadatel nárok na mezinárodní ochranu, splnilo následující podmínky:

- musí být zakotveno ve vnitrostátním právu;
- musí být přístupné, včetně zajištění tlumočení a poskytování informací v jazyce nebo způsobem, kterému jednotlivec rozumí, s přihlédnutím k jakýmkoli okolnostem, které mohou mít vliv na posouzení, včetně zdravotního postižení, zdraví, věku nebo pohlaví, a jakýchkoli dalších prvků svědčících o zranitelnosti nebo riziku;
- musí posoudit každý případ individuálně prostřednictvím osobního důvěrného rozhovoru s kvalifikovaným, kompetentním a vyškoleným úředníkem;
- musí poskytnout jednotlivcům příležitost předložit důkazy a argumenty na podporu svých tvrzení a poskytnout rozhodovacímu orgánu dostatek času na vyslechnutí, přezkoumání a vyhodnocení případu;
- musí posoudit riziko s přihlédnutím ke všem relevantním a aktuálním úvahám, včetně osobní situace jednotlivce;
- musí fungovat na nediskriminačním základě, např. zaujmout genderový přístup zvážením okolností a způsobů, jakými jsou ženy a dívky vystaveny skutečnému nebo hrozícímu genderovému násilí s jeho důsledky;
- musí písemně doručit odůvodněné rozhodnutí obsahující také informace o tom, jak se lze proti jakémukoli zápornému rozhodnutí odvolat.

²⁵ Další informace najdete na: <http://fra.europa.eu/en/charterpedia/article/53-level-protection>.

²⁶ Německo, Nizozemsko a Spojené království nejsou stranami protokolu 7 EÚLP (k 25. únoru 2018).

²⁷ Listina základních práv Evropské unie, článek 1.

²⁸ Někteří argumentují tím, že právo na azyl se podle právního řádu EU stalo subjektivním a vymahatelným právem jednotlivce. Viz Maria-Teresa Gil-Bazo, 'The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law' [Listina základních práv Evropské unie a právo na azyl podle práva Unie], *Refugee Survey Quarterly* 27(3) (2008).

²⁹ VDLP, článek 14 odst. 1 zní: „Každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu.“

Mají-li státy splnit své mezinárodní závazky v oblasti lidských práv a uprchlického práva, jsou povinny zajistit přístup k justici a účinnému opravnému prostředku. Z toho vyplývá, že žadatelé o azyl musí mít právo odvolat se proti zamítavému rozhodnutí o své žádosti u příslušného, nezávislého a nestranného soudního orgánu. Odvolací řízení musí přinejmenším poskytovat příležitost k nezávislému, nestrannému a účinnému přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu před příslušným soudem. Mezi kriticky důležité rysy odvolacího řízení patří:

- přístupnost;
- provedení osobami s rozhodovací pravomocí, které jsou kompetentní, nezávislé a nestranné;
- lhůty pro podání odvolání musí být přiměřené, aby neznemožňovaly nebo nepřiměřeně neztěžovaly podání odvolání;
- případy je třeba posoudit a rozhodnutí vydat včas;
- je třeba zaručit práva na řádný proces s upřednostněním ústního jednání;
- posouzení opodstatněnosti každého odvolání;
- musí mít automatický odkladný účinek, to znamená, že dotyčné osoby by měly mít možnost zůstat na území státu až do konečného rozhodnutí o odvolání; a
- rozhodnutí je třeba sdělit dotčenému jedinci a v případě záporného rozhodnutí by mělo obsahovat zdůvodnění.

Přístup k informacím

Poskytování přesných a relevantních informací v přístupné formě a v jazyce, kterému žadatel rozumí, také pomáhá zefektivnit postupy, vyhnout se stížnostem a průtahům a posílit zákaz navracení. Je třeba poskytnout alespoň následující informace:

- základní prvky procesu a příslušné postupy;
- příslušný účel;
- možné důsledky nesplnění povinností;
- kopii rozhodnutí včetně zdůvodnění;
- práva, která lidé mají, včetně přístupu k informacím, tlumočení, právní pomoci a zastupování, konzulární pomoci a/nebo přístupu k UNHCR a odvolání proti zamítavému rozhodnutí.

Přístup k tlumočení

Přesné ústní tlumočení a překlad důležitých dokumentů jsou zásadní pro to, aby se jednotlivci mohli plně a efektivně podílet na přípravě svého případu a na průběhu řízení, a aby orgány mohly porozumět dokumentům nebo svědectví předkládaným v jiném jazyce.

Přístup k právnímu poradenství a zastoupení

Zajištění přístupu k příslušnému právnímu poradenství a zastoupení žadatelům o azyl je důležitou zárukou proti navracení; zvyšuje kvalitu rozhodování a současně snižuje množství stížností a průtahů.

Přístup k UNHCR a dalším organizacím

V případě cizích státních příslušníků nebo osob s dvojitým občanstvím (zejména v případě zadržovaných osob) je zvláštní ustanovení Ženevské úmluvy o uprchlících opravňuje k přístupu k úředníkům Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

Specifické záruky ve zvláštních případech

Rovněž je třeba zajistit specifické praktické záruky k účinnému uplatnění práva žádat a požívat azylu před pronásledováním, a obecněji mezinárodní ochrany, zejména ochrany před navracením, a to v konkrétních případech například u osob bez doprovodu nebo odloučených dětí, osob s mentálním nebo fyzickým postižením či u dalších osob, které mohou čelit specifickým rizikům nebo jsou zranitelnější, například žadatelé o azyl, oběti mučení, obchodování s lidmi nebo násilí z důvodu pohlaví.

1. Spravedlivé postupy při rozhodování o žádosti o azyl

Žadatelé o azyl musí mít přístup k účinným azylovým řízením, včetně účinného opravného prostředku schopného pozastavit jejich vyhoštění během odvolacího řízení. Podle čl. 46 odst. 1 a 3 APD musí mít žadatelé o mezinárodní ochranu skutečně právo na „účinný opravný prostředek před soudem“, zejména proti rozhodnutím o jejich žádosti. Tento opravný prostředek by měl umožnit „úplně... posouzení jak skutkové, tak právní stránky“.

Pokyny UNHCR stanoví, že všechny žádosti o azyl je třeba vyřizovat objektivně a nestranně s cílem respektovat důvěrnou povahu žádostí o azyl. Stanoví, že případy je nutné rozhodovat na základě jejich podstaty: nedodržení formálních požadavků řízení, například lhůt, by samo o sobě nemělo vést k vyloučení žádosti o azyl z posouzení.³⁰

³⁰ Viz Stanovisko UNHCR o právu na azyl, odpovědnosti UNHCR v oblasti dohledu a povinnosti států spolupracovat s UNHCR při výkonu odpovědnosti v oblasti dohledu. Vydáno v rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce adresované SDEU správním soudem v Sofii podané dne 18. října 2011 – *Zuheyr Freyeh Halaf proti Bulharské státní agentuře pro uprchlíky* (C-528/11), viz: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=5017fc202>, bod 2.2.9. UNHCR vydal výše uvedené stanovisko v souvislosti se žádostí správního soudu v Sofii u SDEU o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se mimo jiné obsahu práva na azyl podle článku 18 Listiny základních práv Evropské unie.

Žadatelé by měli obdržet nezbytné informace a pokyny týkající se postupu při určování postavení uprchlíka a měli by být informováni o svém právu na právní poradenství a případně tlumočení. Žadatelům je třeba zajistit veškeré možnosti, aby svůj případ mohli předložit oprávněným orgánům, včetně tlumočení a možnosti obrátit se na zástupce UNHCR, o čemž by měli být žadatelé řádně informováni.³³

Žadatel by měl mít možnost absolvovat osobní pohovor s plně kvalifikovaným úředníkem a případně s úředníkem orgánu příslušného k určení postavení uprchlíka.³⁴ Základní zásadou pokynů UNHCR je, že jakákoli omezující opatření, která by státy mohly zavést s cílem například zamezit zneužívání azylového řízení, by neměla sloužit ke zmaření účelu azylového řízení.³⁵

Směrnice EU 2011/95/EU stanoví minimální standardy pro získání postavení uprchlíka (přepracovaná kvalifikační směrnice).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU e dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění)

Článek 4 Posuzování skutečností a okolností

1. Členské státy mohou pokládat za povinnost žadatele předložit co nejdříve všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti o mezinárodní ochranu. Povinností členského státu je posoudit významné náležitosti žádosti ve spolupráci se žadatelem.
2. Náležitosti uvedené v odstavci 1 zahrnují prohlášení žadatele a všechny dokumenty, jež má žadatel k dispozici a které uvádějí jeho věk, jeho původ, jeho vztahy včetně dotčených příbuzných, jeho totožnost, státní příslušnost nebo příslušnosti, zemi nebo země a místo nebo místa jeho předchozího pobytu, předchozí žádosti o azyl, cestovní trasy, cestovní doklady a důvody podání žádosti o mezinárodní ochranu.
3. Posouzení žádosti o mezinárodní ochranu se provádí jednotlivě a jsou při něm zohledněny
 - a. všechny významné skutečnosti týkající se země původu v době rozhodování o žádosti, včetně právních předpisů země původu a způsobu jejich uplatňování;
 - b. významná prohlášení a dokumenty předložené žadatelem, včetně informací o tom, zda žadatel byl nebo by mohl být pronásledován nebo zda utrpěl nebo by mohl utrpět vážnou újmu;
 - c. konkrétní postavení a osobní situace žadatele, včetně takových faktorů jako jsou původ, pohlaví a věk, aby na základě osobní situace žadatele bylo možno posoudit, zda by jednánil, kterým žadatel byl nebo mohl být vystaven, mohla být považována za pronásledování nebo vážnou újmu;
 - d. skutečnost, zda žadatel po opuštění země původu vyvíjel činnost, jejímž jediným nebo hlavním účelem bylo vytvoření nezbytných podmínek pro požádání o mezinárodní ochranu, aby bylo možno posoudit, zda by tato činnost vystavila žadatele pronásledování nebo vážné újmě, kdyby se do uvedené země vrátil;
 - e. skutečnost, zda by od žadatele bylo možné rozumně očekávat, že by využil ochrany jiné země, ve které mohl požádat o občanství.
4. Skutečnost, že žadatel již byl pronásledován nebo utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám pronásledování nebo způsobení vážné újmy, je závažným ukazatelem odůvodněnosti obav žadatele z pronásledování nebo reálného nebezpečí utrpění vážné újmy, neexistují-li závažné důvody domnívat se, že pronásledování nebo způsobení vážné újmy se již nebude opakovat.
5. Uplatňují-li členské státy zásadu, podle které je povinností žadatele, aby žádost o mezinárodní ochranu zdůvodnil, a nejsou-li jednotlivá prohlášení žadatele doložena písemnými nebo jinými doklady, nevyžadují tato prohlášení důkazy při splnění těchto podmínek:
 - a. žadatel vynaložil skutečné úsilí, aby svou žádost odůvodnil;

³³ Tamtéž, odst. (e)(iv); Příručka UNHCR, bod 192(iv). Viz také Evropské pokyny pro zrychlené azylové řízení, CMCE, pokyn XIV

³⁴ Závěr č. 30 (XXXIV) Problém zjevně neopodstatněných nebo zneužívajících žádostí o udělení postavení uprchlíka nebo azyl, Výkonný výbor, UNHCR, 34. zasedání, 1983, odst. (e)(i); Příručka UNHCR, bod 190. Viz také Evropské pokyny pro zrychlené azylové řízení, CMCE, pokyn IV.1.d; případ haitských zákazů, IACHR, bod 155.

³⁵ Závěr č. 79, UNHCR, odst. (l).

- b. žadatel předložil všechny náležitosti, které měl k dispozici, a podal uspokojivé vysvětlení ohledně jiných chybějících náležitostí;
- c. prohlášení žadatele byla shledána souvislými a hodnověrnými a nejsou v rozporu s dostupnými zvláštními i obecnými informacemi o případu žadatele;
- d. žadatel požádal o mezinárodní ochranu v nejkratším možné době, ledaže může prokázat dobrý důvod, proč tak neučinil, a dále
- e. byla zjištěna celková hodnověrnost žadatele.

Směrnice o azylových řízeních rovněž stanoví záruky týkající se shromažďování informací při posuzování jednotlivých případů.

Článek 30 Shromažďování údajů k jednotlivým žádostem

Za účelem posuzování jednotlivých žádostí členské státy:

- a. nesdělí údajným původcům pronásledování nebo vážné újmy informace o jednotlivých žádostech o mezinárodní ochranu ani skutečnost, že byla podána žádost;
- b. nezískávají od údajných původců pronásledování nebo vážné újmy žádné informace způsobem, jímž by tito původci byli přímo informováni o tom, že dotyčný žadatel podal žádost, a který by ohrozil nedotknutelnost žadatele nebo na něm závislých osob, nebo svobodu či bezpečnost jeho rodinných příslušníků, kteří dosud žijí v zemi původu.

2. Zásada nenavracení

Zásada nenavracení, která zakazuje státům přemístit kohokoli do země, kde čelí skutečnému riziku pronásledování nebo závažného porušování lidských práv, je základní zásadou mezinárodního práva a jedním z nejsilnějších omezení práva státu kontrolovat vstup na své území a vyhošťovat cizince jako projev své suverenity.³⁶

Má původ v mezinárodním uprchlickém právu (článek 33 Ženevské úmluvy) a mezinárodních předpisech o vydávání. V mezinárodním právu v oblasti lidských práv spočívá právní základ zásady nenavracení v povinnosti všech států uznávat, zabezpečovat a chránit lidská práva všech osob nacházejících se v jejich jurisdikci³⁷ a v požadavku, aby byla smlouva o ochraně lidských práv uplatňována a vykládána s ohledem na zajištění proveditelnosti a účinnosti stanovených záruk.³⁸ Tato zásada je dále zakotvena v článku 3 EÚLP a má nederogační povahu.

Pokud jde o uprchlíky, ať už jim v cílové zemi bylo formálně přiznáno postavení uprchlíka, či zda toto řízení stále probíhá nebo mají v úmyslu požádat o azyl, článek 33.1 *Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků* z roku 1951 stanoví, že „žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.“

S ohledem na toto ustanovení, UNHCR v roce 1977 objasnil, že „toto ustanovení představuje jeden ze základních článků Úmluvy z roku 1951, ke kterým nejsou povoleny žádné výhrady. Jedná se rovněž o povinnost podle protokolu z roku 1967 na základě čl. I odst. 1 uvedeného nástroje. Na rozdíl od různých jiných ustanovení Úmluvy jeho použití nezávisí na legálním pobytu uprchlíka na území smluvního státu.“³⁹

Zásada nenavracení v rámci uprchlického práva se vztahuje jak na uprchlíky, kteří se nacházejí na území státu, tak na hranicích, a je třeba ji přísně dodržovat ve všech situacích rozsáhlého přílivu uprchlíků.⁴⁰

Definice navracení (refoulement) podle článku 33 odst. 1 odkazuje na rizika, která vznikají v jakékoli zemi, kam může být dotyčná osoba odeslána, tedy nikoli nezbytně na zemi původu nebo obvyklého

³⁶ ICJ, *Praktický průvodce č. 6 o migraci a mezinárodním právu v oblasti lidských práv, 2014*

³⁷ Viz článek 1 EÚLP, článek 2 ICCPR, článek 1 ACHPR a článek 1 ACHR. Úmluva proti mučení výslovně stanoví zásadu nenavracení ve svém článku 3.

³⁸ Viz například Soering proti Spojenému království, ESLP, stížnost č. 14038/88, rozsudek ze dne 7. července 1989, bod 87.

³⁹ Viz „Poznámka o nenavracení (předložena Vysokým komisařem)“, EC/SCP/2, UNHCR, 23. srpna 1977, odst. 4, dostupné na <http://www.unhcr.org/afr/excom/scip/3ae68ccd10/note-non-refoulement-submitted-high-commissioner.html>.

⁴⁰ Viz *Závěr č. 19 (XXXI) Dočasně útočiště, Výkonný výbor*, UNHCR, 31. zasedání, 1980, odst. (a); *Závěr č. 22*, UNHCR, odst. (II-A-2).

pobytu. To zahrnuje třetí státy, které mohou osobu předat do nebezpečné země (nepřímé navrácení). Pojem „ohrožení života nebo svobody“ je také širší než definice uprchlíka, která pod něj spadá.

Kromě toho, jak objasnil UNHCR, není pochyb o tom, že slova „ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy“ je třeba vykládat tak, aby zahrnovala opodstatněnou obavu z pronásledování, která je základem definice „uprchlíka“ v článku 1 (A) (2) Úmluvy. Článek 33 odst. 1 tak zakazuje navrácení na hranice území, ve vztahu k nimž má uprchlík opodstatněnou obavu z pronásledování.⁴¹

UNHCR rovněž uvedl, že působnost článku 33 odst. 1 platí v rozsahu, v jakém se pojem „uprchlík“ vyvinul, což znamená, že zahrnuje i okolnosti, kdy jednotlivci prchají z obecnějších situací násilí. Ve skutečnosti je uvedený článek vykládán tak, že zahrnuje okolnosti všeobecného násilí, které představují hrozbu pro život nebo svobodu osoby, ale které nevedou k pronásledování.⁴²

Zásada nenavrácení je pevně zakotvena v mezinárodním právu v oblasti lidských práv, kde se vztahuje na všechny přesuny státních příslušníků nebo cizinců, včetně migrantů bez ohledu na jejich postavení a uprchlíků. Ačkoli podle Ženevské úmluvy o uprchlících existují určitá omezení, podle mezinárodního práva má zásada nenavrácení absolutní povahu. I když tuto zásadu výslovně stanoví pouze Úmluva proti mučení, implicitně vyplývá z povinnosti států chránit určitá práva lidí v jejich jurisdikci, která by jinak byla porušena v jiné jurisdikci.⁴³ Má-li se uplatnit zásada nenavrácení, musí být příslušné riziko skutečné (tj. musí být předvídatelným důsledkem přesunu) a osobní (tj. musí se týkat jednotlivce dožadujícího se ochrany v podobně nenavrácení).⁴⁴ Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že zásada nenavrácení chrání „základní hodnoty demokratických společností“,⁴⁵ mezi které spadá zákaz mučení a jiného krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestání, právo na život⁴⁶ a základní aspekty práva na spravedlivý proces⁴⁷ a na svobodu.⁴⁸ SDEU rovněž uznává zásadu nenavrácení na základě článku 4 Listiny základních práv EU⁴⁹ a závazek netrestat osoby za podání žádosti o azyl.

Článek 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 stanoví:

1. Smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí 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.
2. Smluvní státy nebudou na pohyb takových uprchlíků uplatňovat jiná omezení, než jaká jsou nezbytná, a taková omezení budou uplatněna pouze do té doby, než jejich postavení v zemi bude upraveno, nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země. Smluvní státy povolí takovým uprchlíkům rozumnou lhůtu a poskytnou všechny potřebné prostředky k získání povolení vstupu do jiné země.

Vstup při hledání útočiště a ochrany by se neměl považovat za protiprávní čin; uprchlíci by neměli být penalizováni pouze z důvodu takového vstupu, nebo proto, že potřebují útočiště a ochranu a zůstávají v zemi „nelegálně“. Pravomoc státu uložit omezení, včetně zajištění, musí souviset s legitimním cílem nebo účelem a mezi cílem a prostředky musí existovat přiměřený vztah proporcionality.⁵⁰ Omezení pohybu nelze ukládat nezákonně a svévolně, a to ani diskriminačně, ale měla by být ne-

⁴¹ Viz Sir Elihu Lauterpacht and Daniel Bethlehem, *The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement: Opinion* [Rozsah a obsah zásady nenavrácení: stanovisko], 20. června 2001, odst. 126.

⁴² Viz UNHCR, *Poznámka o nenavrácení (předložena Vysokým komisařem)*, dokument OSN. EC/SCP/2, 23. srpna 1977, odst. 4; a Sir Elihu Lauterpacht a Daniel Bethlehem, *The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement: Opinion* [Rozsah a obsah zásady nenavrácení: stanovisko], 20. června 2001, odst. 128–133.

⁴³ Viz například *Soering proti Spojenému království*, ESLP, body 87 a 90. Evropský soud odvodil zásadu nenavrácení z povinnosti států „zajistit“ lidská práva všem lidem, kteří spadají pod jejich jurisdikci (článek 1 EÚLP). Soud zejména považoval „zvláštní povahu EÚLP za smlouvu o kolektivním vymáhání lidských práv a základních svobod“, která stanoví požadavek, „aby se její ustanovení vykládala a uplatňovala s ohledem na zajištění proveditelnosti a účinnosti“.

⁴⁴ CCPR, *Obecný komentář č. 31*, odst. 12; *Na proti Spojenému království*, ESLP, stížnost č. 25904/07, rozsudek ze dne 17. července 2008, body 109 a 113; *Saadi proti Itálii*, ESLP, stížnost č. 37201/06, rozsudek ze dne 28. února 2008, bod 125; *Nyanzi proti Spojenému království*, ESLP, stížnost č. 21878/06, rozsudek ze dne 8. dubna 2008, odst. 51; *Cruz Varas a další proti Švédsku*, ESLP, stížnost č. 15576/89, rozsudek ze dne 20. března 1991, bod 69; *Chahal proti Spojenému království*, ESLP, op. cit., bod 74; *Soering proti Spojenému království*, ESLP, op. cit., bod 85–91.

⁴⁵ *Saadi proti Itálii*, ESLP, bod 127; *Chahal proti Spojenému království*, ESLP, bod 79.

⁴⁶ *Bader a Kanbor proti Švédsku*, ESLP, stížnost č. 13284/04, rozsudek ze dne 8. listopadu 2005, bod 48 (závěr, že deportace žadatele za účelem provedení popravy by porušila článek 2 EÚLP i článek 3 EÚLP).

⁴⁷ Viz *Othman (Abu Qatada) proti Spojenému království*, ESLP, stížnost č. 8139/09, rozsudek ze dne 17. ledna 2012; *Al-Moayad proti Německu*, ESLP, stížnost č. 35865/03, rozhodnutí o přípustnosti ze dne 20. února 2007, body 100–102.

⁴⁸ Viz například *Othman (Abu Qatada) proti Spojenému království*, ESLP, op. cit., Z a T proti Spojenému království, ESLP, stížnost č. 27034/05, rozhodnutí o přípustnosti ze dne 28. února 2006.

⁴⁹ SDEU, *Abubacarr Jawo proti Spolkové republice Německo*, C-163/17, rozsudek ze dne 19. března 2019 bod 85; SDEU, *N.S. proti Státnímu tajemníkovi ministerstva vnitra*, C-411/10 & C-493/10, rozsudek ze dne 21. prosince 2011, bod 106.

⁵⁰ Viz také Modul II, část B.1 Informace o důvodech k zajištění.

zbytná a přiměřená a měla by se uplatnit výhradně individuálně z důvodů stanovených zákonem a v souladu s mezinárodním právem v oblasti lidských práv.⁵¹

Pokyny UNHCR uvádějí, že:

„Při výkonu práva žádat o azyl jsou žadatelé o azyl často nuceni dorazit na území nebo vstoupit na území bez předchozího povolení (...). Nemusí být například schopni získat nezbytnou dokumentaci pro doložení své žádosti o azyl kvůli obavám z pronásledování a/nebo naléhavosti svého odchodu. Tyto faktory, jakož i skutečnost, že žadatelé o azyl často zažili traumatické události, je třeba vzít v úvahu při stanovení jakýchkoli omezení volného pohybu z důvodu nelegálního vstupu nebo přítomnosti.“⁵²

Zajištění je třeba omezit na dobu přiměřeně nezbytnou k dosažení účelu, pro který byl uprchlík nebo žadatel o azyl zajištěn,⁵³ a sice s přihlédnutím k mezinárodním právním závazkům státu, pokud jde o standardy zacházení, včetně zákazu krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení,⁵⁴ zvláštní ochrany rodiny a dětí a obecného uznání základních procesních práv a záruk.⁵⁵

3. Zákaz diskriminace

Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků: článek 3 zákaz diskriminace:

Smluvní státy se zavazují dodržovat ustanovení této úmluvy vůči uprchlíkům bez rozlišování rasy, náboženství nebo země původu.

Jak mezinárodní uprchlické právo (článek 3 Ženevské úmluvy o uprchlících), tak mezinárodní právo v oblasti lidských práv vyžadují, aby postup při určování postavení nebyl diskriminační pro žadatele o azyl a uprchlíky, a to včetně osob požívajících doplňkové ochrany.

Listina základních práv EU rovněž zakotvuje zásadu zákazu diskriminace a rovnosti před zákonem.

Listina základních práv EU

Článek 20 Rovnost před zákonem

Před zákonem jsou si všichni rovni.

Článek 21 Zákaz diskriminace

1. Zakazuje se jakákoli diskriminace založená zejména na pohlaví, rase, barvě pleti, etnickém nebo sociálním původu, genetických rysech, jazyku, náboženském vyznání nebo přesvědčení, politických názorech či jakýchkoli jiných názorech, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, narození, zdravotním postižení, věku nebo sexuální orientaci.
2. V oblasti působnosti Smluv, a aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, se zakazuje jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti.

4. Zranitelné skupiny

V souvislosti s určováním postavení uprchlíka některé osoby, například děti bez doprovodu nebo odloučené děti,⁵⁶ osoby s duševním nebo fyzickým postižením, další osoby, které mohou čelit specifickým rizikům nebo se nacházejí v situaci větší zranitelnosti, jako například osoby, které přežily mučení, obchodování s lidmi nebo oběti sexuálního nebo genderového násilí, mohou potřebovat další konkrétní záruky a podporu s cílem zajistit, že budou moci požádat o mezinárodní ochranu.⁵⁷

Pokyny Rady Evropy o ochraně lidských práv v kontextu zrychleného azylového řízení doporučují, aby při rozhodování o tom, zda využít zrychlené azylové řízení, byly zohledněny zranitelnosti související s věkem, zdravotním postižením nebo zkušenostmi s mučením, sexuálním násilím nebo ob-

⁵¹ Guy S. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, and Protection [Článek 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951: zákaz trestání, zajišťování a ochrana], Cambridge University Press, červen 2003.

⁵² Pokyny UNHCR o platných kritériích a normách týkajících se zajišťování žadatelů o azyl a alternativ k zajištění, odst. 11 <http://www.unhcr.org/publications/legal/505b10ee9/unhcr-detention-guidelines.html>.

⁵³ Viz také Modul II, část C. Délka zajištění.

⁵⁴ Viz také Modul II, část D. Podmínky zajištění.

⁵⁵ Tamtéž, viz SDEU, *případ Al Chodor*, C-528/15, rozsudek ze dne 15. března 2017.

⁵⁶ Viz také Modul V. Přístup ke spravedlnosti pro migrující děti.

⁵⁷ Viz dokument UNHCR „migranti ve zranitelných situacích“ <http://www.refworld.org/pdfid/596787174.pdf>.

chodováním s lidmi a v případě využití tohoto postupu by měly tyto skutečnosti sloužit ke stanovení způsobu použití zrychleného azylového řízení. Pokyny UNHCR stanoví, že v postupech stanovení postavení uprchlíka musí být se žadateli o azyl, kteří mohli být vystaveni sexuálnímu násilí, zacházeno obzvláště citlivě.⁵⁸

Tyto postupy je třeba navrhnout tak, aby zohledňovaly a reagovaly na faktory, jako je pohlaví, věk a okolnosti konkrétních jednotlivců. Například, jak je uvedeno v *Pokynech UNHCR o genderovém pronásledování*, je nezbytné pro žadatele o azyl zavést zvláštní záruky. Mezi ně patří mimo jiné samostatné rozhovory bez rodinných příslušníků, možnost samostatně žádat o postavení uprchlíka, dostupnost tazatelek a zaměstnankyň ženského pohlaví, záruky důvěrnosti, otevřené dotazování, které umožňuje odhalit problémy týkající se pohlaví nebo genderu, genderově citlivé hodnocení důvěryhodnosti a rizika či využití externích a objektivních odborných znalostí a důkazů.⁵⁹

V bodu 29 předmluvy k APD se uvádí, že „někteří žadatelé mohou potřebovat zvláštní procesní záruky mimo jiné vzhledem ke svému věku, pohlaví, sexuální orientaci, pohlavní identitě, postižení, závažným zdravotním problémům, mentální poruše nebo následkům mučení, znásilnění nebo jiných vážných forem psychického, fyzického nebo sexuálního násilí. Členské státy by měly usilovat o to, aby žadatelé, kteří potřebují zvláštní procesní záruky, byli identifikováni dříve, než dojde k přijetí rozhodnutí v prvním stupni.⁶⁰ Těmto žadatelům by měla být poskytnuta přiměřená podpora, včetně dostateku času, s cílem vytvořit nezbytné podmínky pro účinný přístup k řízení, které by jim umožňovaly splnit veškeré náležitosti žádosti o mezinárodní ochranu.“

Bod 32 předmluvy k APD doplňuje, „aby byla lépe zajištěna rovnost mezi žadateli ženského a mužského pohlaví, měla by řízení o posouzení žádosti brát ohled na pohlaví žadatelů. Především by měly být osobní pohovory organizovány tak, aby mohli žadatelé ženského i mužského pohlaví hovořit o svých zkušenostech z minulosti v případech pronásledování z důvodu jejich pohlaví či pohlavní identity. Složitost nároků souvisejících s problematikou pohlaví či pohlavní identity by měla být řádně zohledněna v řízeních vycházejících z konceptu bezpečné třetí země, konceptu bezpečné země původu nebo konceptu následných žádostí.“

Články 24 a 25 APD se konkrétně vztahují na žadatele, kteří potřebují zvláštní procesní záruky a záruky pro nezletilé osoby bez doprovodu.

Článek 24 Žadatelé, kteří potřebují zvláštní procesní záruky

1. Členské státy v přiměřené lhůtě po podání žádosti o mezinárodní ochranu posoudí, zda se jedná o žadatele, který potřebuje zvláštní procesní záruky.
2. Posouzení podle odstavce 1 lze zahrnout do stávajících vnitrostátních řízení nebo do posouzení uvedeného v článku 22 směrnice 2013/33/EU a nemusí mít formu správního řízení.
3. Členské státy zajistí, aby žadatelům, u nichž bylo zjištěno, že potřebují zvláštní procesní záruky, byla poskytnuta náležitá podpora, jež jim umožní v průběhu azylového řízení požívat práv a plnit povinnosti stanovené v této směrnici.

V případech, kdy nelze tuto přiměřenou podporu poskytnout v rámci řízení podle čl. 31 odst. 8 a článku 43, a zejména pokud se členské státy domnívají, že žadatel potřebuje zvláštní procesní záruky v důsledku mučení, znásilnění nebo jiných vážných forem psychického, fyzického nebo sexuálního násilí, členské státy nepoužijí nebo přestanou používat čl. 31 odst. 8 a článek 43. Pokud na žadatele, na něž nelze podle tohoto pododstavce použít čl. 31 odst. 8 a článek 43, použijí členské státy čl. 46 odst. 6, musí poskytnout alespoň záruky stanovené v čl. 46 odst. 7.

4. Členské státy zajistí, aby byly tyto potřeby zvláštních procesních záruk zohledněny v souladu s touto směrnicí i v případě, že se tyto potřeby projeví v pozdější fázi řízení, aniž by muselo nutně dojít k opětovnému zahájení řízení.

Článek 25 Záruky pro nezletilé osoby bez doprovodu

1. S ohledem na všechny postupy stanovené v této směrnici a aniž jsou dotčeny články 14 až 17, členské státy:

⁵⁹ Obdobná doporučení učinil Výbor pro odstranění diskriminace žen v *Závěrečných připomínkách k Belgii*, CEDAW, dok. CEDAW/C/BEL/CO/6, 7. listopadu 2008, odst. 37. CEDAW ve svém Obecném komentáři č. 30 zdůraznil, že „žadatelky o azyl z oblastí zasažených konflikty mohou čelit genderovým překážkám při získání azylu, jelikož jejich verze událostí nemusí odpovídat tradičním vzorům pronásledování, které byly z velké části formulovány z mužského hlediska“, Obecné doporučení č. 30 o ženách při prevenci konfliktů, v konfliktních a postkonfliktních situacích, CEDAW, dok. CEDAW/C/GC/ 30, 18. října 2013, odst. 56.

⁶⁰ Článek 24 odst. 1 APD uvádí, že „členské státy v přiměřené lhůtě po podání žádosti o mezinárodní ochranu posoudí, zda se jedná o žadatele, který potřebuje zvláštní procesní záruky.“

- a) co nejdříve přijmou opatření pro zajištění toho, aby nezletilou osobu bez doprovodu zastupoval zástupce a byl jí nápomocen, aby mohla požívat svých práv a plnit povinnosti stanovené v této směrnici. Nezletilá osoba bez doprovodu je neprodleně informována o jmenování zástupce. Zástupce musí plnit své povinnosti podle zásady nejlepšího zájmu dítěte a musí mít k tomuto účelu nezbytné odborné znalosti. Osobu jednající jako zástupce lze změnit pouze v nezbytných případech. Organizace nebo jednotlivé osoby, jejichž zájmy jsou nebo mohou být potenciálně v rozporu se zájmy nezletilé osoby bez doprovodu, nejsou způsobilí stát se zástupci. Tímto zástupcem může být také zástupce uvedený ve směrnici 2013/33/EU;
- b) zajistí, aby zástupce mohl nezletilou osobu bez doprovodu informovat o významu a možných důsledcích osobního pohovoru a případně o tom, jak se má na osobní pohovor připravit. Členské státy zajistí, aby se tohoto pohovoru zúčastnil zástupce nebo právní zástupce či jiný poradce, který je podle vnitrostátního práva k této činnosti oprávněn, a aby v rámci stanoveném osobou, která pohovor vede, měl příležitost klást otázky nebo činit připomínky.

Členské státy mohou vyžadovat přítomnost nezletilých osob bez doprovodu u osobních pohovorů i tehdy, je-li přítomen zástupce.

2. Členské státy mohou upustit od ustanovení zástupce, pokud nezletilá osoba bez doprovodu se vší pravděpodobností dovrší 18 let před vydáním rozhodnutí v prvním stupni.
3. Členské státy zajistí, aby:
 - a) osobní pohovor k žádosti o mezinárodní ochranu s nezletilou osobou bez doprovodu podle článků 14 až 17 a článku 34 vedla osoba s potřebnými znalostmi o zvláštních potřebách nezletilých osob;
 - b) rozhodnutí rozhodujícího orgánu o žádosti nezletilé osoby bez doprovodu připravil pracovník s potřebnými znalostmi o zvláštních potřebách nezletilých osob.
4. Nezletilé osobě bez doprovodu a jejímu zástupci se bezplatně poskytují právní a procesní informace podle článku 19 také v případě řízení o odnětí mezinárodní ochrany podle kapitoly IV.
5. Členské státy mohou v rámci posuzování žádosti o mezinárodní ochranu použít k určení věku nezletilých osob bez doprovodu lékařské vyšetření, pokud mají členské státy i poté, co žadatel učinil obecné prohlášení nebo předložil jiné vhodné údaje, pochybnosti ohledně jeho věku. Pokud mají členské státy i nadále pochybnosti ohledně věku žadatele, považují jej za nezletilou osobu.

Každé lékařské vyšetření musí být prováděno tak, aby byla plně respektována důstojnost každého jednotlivce, byla upřednostňována nejméně invazivní vyšetření a prováděly ho kvalifikovaní zdravotníci, což v nejvyšší možné míře umožňuje dosáhnout spolehlivých výsledků.

Pokud se přistoupí k lékařskému vyšetření, členské státy zajistí, aby:

- a) nezletilé osoby bez doprovodu byly informovány před posouzením své žádosti o mezinárodní ochranu a v jazyce, kterému rozumí nebo o němž lze důvodně předpokládat, že mu rozumí, o možnosti určení jejich věku pomocí lékařského vyšetření. To zahrnuje informaci o způsobu vyšetření a možných důsledcích výsledku lékařského vyšetření na posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, jakož i o důsledcích odmítnutí lékařského vyšetření nezletilou osobou bez doprovodu;
- b) nezletilé osoby bez doprovodu nebo jejich zástupci souhlasili s provedením lékařského vyšetření k určení věku dotyčné nezletilé osoby a
- c) rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu nezletilé osoby bez doprovodu, která odmítla lékařské vyšetření podstoupit, nebylo založeno výlučně na tomto odmítnutí.

Skutečnost, že nezletilá osoba bez doprovodu odmítla podstoupit lékařské vyšetření, nebrání rozhodujícímu orgánu rozhodnout o žádosti o mezinárodní ochranu.

6. Při provádění této směrnice se členské státy řídí především nejlepším zájmem dítěte.

Pokud členské státy v průběhu azylového řízení určí osobu jako nezletilou osobu bez doprovodu, mohou:

- a) i nadále používat čl. 31 odst. 8, pouze pokud:
 - i) žadatel přichází ze země, která splňuje kritéria bezpečné země původu ve smyslu této směrnice, nebo

- ii) žadatel podal následnou žádost o mezinárodní ochranu, která není podle čl. 40 odst. 5 nepřipustná, nebo
 - iii) žadatel může ze závažných důvodů představovat hrozbu pro národní bezpečnost nebo veřejný pořádek členského státu, nebo žadatel byl podle vnitrostátního práva ze závažných důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku vypovězen za použití donucovacích prostředků;
- b) i nadále používat článek 43 v souladu s články 8 až 11 směrnice 2013/33/EU, pouze pokud
- i) žadatel přichází ze země, která splňuje kritéria bezpečné země původu ve smyslu této směrnice, nebo
 - ii) žadatel podal následnou žádost nebo
 - iii) žadatel může ze závažných důvodů představovat hrozbu pro národní bezpečnost nebo veřejný pořádek členského státu, nebo žadatel byl podle vnitrostátního práva ze závažných důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku vypovězen za použití donucovacích prostředků, nebo
 - iv) existují oprávněné důvody považovat zemi, která není členským státem, za bezpečnou třetí zemi pro žadatele ve smyslu článku 38 nebo
 - v) žadatel uvedl orgány v omyl tím, že předložil falešné doklady, nebo
 - vi) žadatel úmyslně zničil doklady totožnosti nebo cestovní doklady, které by pomohly určit jeho totožnost nebo státní příslušnost, nebo se těchto dokladů zbavil.

Členské státy mohou body v) a vi) použít pouze v individuálních případech, kdy existují závažné důvody domnívat se, že žadatel se pokouší utajit relevantní skutečnosti, které by pravděpodobně vedly k zamítavému rozhodnutí, a za předpokladu, že žadateli byla při zohlednění zvláštních procesních potřeb nezletilých osob bez doprovodu poskytnuta možnost řádně zdůvodnit své jednání uvedené v bodech v) a vi), a to i za konzultace se svým zástupcem.

- c) považovat žádost za nepřipustnou podle čl. 33 odst. 2 písm. c), pokud země, která není členským státem, je považována za bezpečnou třetí zemi pro žadatele ve smyslu článku 38 a za předpokladu, že je to v souladu s nejlepším zájmem nezletilé osoby;
- d) použít postup podle čl. 20 odst. 3, pokud zástupce nezletilé osoby má příslušnou právní kvalifikaci v souladu s vnitrostátním právem

Aniž je dotčen článek 41, členské státy při použití čl. 46 odst. 6 na nezletilé osoby bez doprovodu poskytnou ve všech případech alespoň záruky stanovené v čl. 46 odst. 7.

Pokud jde o děti a jiné zranitelné nebo ohrožené osoby, nemělo by být učiněno žádné rozhodnutí, které by nepříznivě ovlivnilo jednotlivce, bez podrobného a individualizovaného posouzení za dodržení náležitých procesních záruk.

Zvláštní záruky pro děti⁶¹

Úmluva o právech dítěte výslovně upravuje opatření nezbytná k zajištění ochrany dětí z řad uprchlíků a dětí žádajících o azyl, dětí bez doprovodu nebo v doprovodu rodičů nebo jakékoli jiné osoby. Podle článku 22 Úmluvy musí státy přijmout zvláštní opatření k zajištění toho, aby azylová řízení poskytovala dětem odpovídající ochranu. Úmluva (CRC) uznává zásadu nejlepšího zájmu dítěte (článek 3), kterou je třeba primárně zohlednit při postupech nebo při jakékoliv činnosti týkající se dětí, ať již prováděných veřejnými nebo soukromými institucemi sociální péče, soudy, správními orgány nebo zákonodárnými orgány. Je nepravděpodobné, že by děti bez doprovodu nebo odloučené děti samy podaly žádost o azyl, a proto musí být zajištěno, aby jakmile bylo zjištěno, že dítě může mít opodstatněnou obavu z pronásledování, bylo předáno k azylovému řízení.

Dítě bez doprovodu nebo odloučené dítě bude potřebovat pomoc jmenovaného dospělého obeznámeného s informacemi o dítěti, který bude kompetentní a schopný zastupovat nejlepší zájmy dítěte (opatrovník nebo zákonný zástupce). Dětem bez doprovodu nebo odloučeným dětem je také třeba zajistit bezplatný přístup ke kvalifikovanému právnímu zástupci.

⁶¹ Další informace o právech dětí najdete v modulu V. Přístup ke spravedlnosti pro migrující děti.

Výbor OSN pro práva dítěte, [Obecný komentář č. 6: Zacházení s dětmi bez doprovodu a odloučenými dětmi mimo jejich zemi původu](#), CRC, dokument OSN CRC/GC/2005/6, 1. září 2005

36. V případech, kdy se děti účastní azylového řízení nebo správního či soudního řízení, je zapotřebí jim kromě jmenování opatrovníka poskytnout i právní zastoupení.

Výbor OSN pro práva dítěte, [Obecný komentář č. 14 k právu dítěte na primární zohlednění jeho nejlepších zájmů](#), dokument OSN CRC/C/GC/14, 29. května 2013

96. Dítě bude potřebovat odpovídající právní zastoupení, pokud mají soudy a obdobné orgány formálně posoudit a stanovit jeho nejlepší zájmy. Zejména v případech, kdy je dítě postoupeno ke správnímu nebo soudnímu řízení, jehož součástí je stanovení jeho nejlepších zájmů, je zapotřebí dítěti poskytnout právní zastoupení kromě opatrovníka či zástupce jeho názorů, pokud existuje možný konflikt mezi stranami, kterým je rozhodnutí určeno.

Zpráva vysokého komisaře OSN pro lidská práva o [přístupu ke spravedlnosti pro děti](#) (A/HRC/25/35), 16. prosince 2013

40. Jelikož jsou děti při zapojení do právního systému obvykle znevýhodněny, ať už v důsledku nezkušenosti nebo nedostatku zdrojů pro zajištění poradenství a zastupování, potřebují přístup k bezplatné nebo dotované právní a jiné vhodné pomoci, aby mohly účinně spolupracovat s právním systémem. Bez této pomoci nebudou mít děti z velké části přístup ke složitým právním systémům, které jsou obecně určeny pro dospělé. Bezplatná a účinná právní pomoc je zvláště důležitá pro děti zbavené svobody.

[Usnesení 1810 \(2011\): Děti bez doprovodu v Evropě: otázky příjezdu, pobytu a návratu](#), PACE

5.8 (...) Všechny děti bez doprovodu v azylovém řízení musí být kromě opatrovníka k dispozici právní zastoupení, které jim stát zajistí bezplatně, a musí mít možnost soudně napadnout rozhodnutí týkající se jejich nároků na ochranu.

Žádosti dětí bez doprovodu nebo odloučených dětí musí mít přednost a rozhodnutí musí být vydávána rychle a spravedlivě.

Postup musí zohlednit potřebu dítěte svobodně vyjádřit své názory (článek 12 CRC) a vždy musí brát jako primární ohled na nejlepší zájem dítěte (článek 3). Výbor pro práva dítěte zveřejnil podrobný obecný komentář k povinnostem států vůči dětem bez doprovodu nebo odloučeným dětem.⁶²

Článek 25 APD obsahuje zvláštní záruky pro nezletilé osoby bez doprovodu, mj. co nejrychlejší jmenování zástupce, který bude dítě zastupovat a pomáhat mu, a je nezbytné zajistit účinný přístup k informacím.

Viz také:

- [Obecný komentář č. 6: Zacházení s dětmi bez doprovodu a odloučenými dětmi mimo jejich zemi původu](#), CRC, dokument OSN CRC/GC/2005/6, 1. září 2005, odst. 66.
- [Obecný komentář č. 14 o právu dítěte na zohlednění jeho nejlepšího zájmu jako primární úvahy](#), CRC, dokument OSN CRC/C/GC/14, 29. května 2013
- [Společný obecný komentář č. 3 \(2017\)](#) Výboru pro ochranu práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin a č. 22 (2017) Výboru pro práva dítěte k obecným zásadám týkajícím se lidských práv dětí v kontextu mezinárodní migrace, 16. listopadu 2017
- [Společný obecný komentář č. 4 \(2017\)](#) Výboru pro ochranu práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin a č. 23 (2017) Výboru pro práva dítěte k závazkům států týkajícím se lidských práv dětí v kontextu mezinárodní migrace v zemích původu, tranzitu, určení a návratu, 16. listopadu 2017

⁶² Obecný komentář č. 6: Zacházení s dětmi bez doprovodu a odloučenými dětmi mimo jejich zemi původu, CRC, dokument OSN CRC/GC/2005/6, 1. září 2005

III. Přístup na území a k azylovému řízení

Má-li mít žadatel o mezinárodní ochranu přístup k azylovému řízení v rámci EU, musí mít nejprve přístup na území členského státu. Tato část se bude zabývat povinnostmi členských států s ohledem na umožnění přístupu žadateli na jejich území. Následně se zaměří na záruky nezbytné pro žadatele k zajištění efektivního přístupu k azylovému řízení.

1. Přístup na území

Základem pro přístup na území je zákaz navracení (viz výše, článek 33 Úmluvy o uprchlících, článek 3 EÚLP), zákaz odmítnutí přístupu (včetně odmítnutí na hranicích či na volném moři, pokud se jednotlivec nachází v jurisdikci daného státu nebo veškerých forem předání do jiného státu, návratu, vyhoštění nebo navracení) a zákaz nepřijetí na hranici, zákaz hromadného vyhoštění (článek 4 protokolu č. 4 EÚLP) a řada procesních záruk, například práva na účinný opravný prostředek. Státy mají pozitivní závazek zhodnotit rizika bez ohledu na nárok na udělení azylu. Posouzení konkrétních okolností musí mít vždy individuální povahu.

Podle směrnice o azylových řízeních (APD) by žadatelé o azyl měli mít přístup k azylovému řízení (viz níže) a mělo by jim být umožněno setrvat v členském státě EU, dokud nebude rozhodnuto o jejich žádosti (článek 9). Výjimku z práva setrvat v členské zemi EU lze učinit v případě určitých opakovaných žádostí (články 9.2 a 41).

Směrnice o azylových řízeních

Článek 9 Právo setrvat v členském státě až do posouzení žádosti

1. Žadatelé mohou v členském státě setrvat výlučně za účelem řízení do doby, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí v řízení v prvním stupni podle kapitoly III. Toto právo setrvat nezakládá nárok na povolení k pobytu.
2. Členské státy mohou učinit výjimku pouze tehdy, pokud osoba učiní následnou žádost podle čl. 41 nebo pokud osobu předají, případně vydají, na základě závazků podle evropského zatýkácího rozkazu (11) či z jiných důvodů jinému členskému státu nebo třetí zemi či mezinárodnímu trestnímu soudu či tribunálu.
3. Členský stát může vydat žadatele třetí zemi podle odstavce 2, pouze pokud příslušné orgány prověřily, že rozhodnutím o vydání nedojde k přímému nebo nepřímému navracení v rozporu se závazky členského státu, které má podle mezinárodního práva nebo práva Unie.

Neuplatnění spravedlivých postupů při posuzování žádosti o azyl může vést k porušení zásady nena-
vracení a práva na účinnou právní ochranu.

2. Přístup k azylovému řízení

Jakmile se osoba, která chce požádat o mezinárodní ochranu, nachází na území členského státu, měla by mít přístup k azylovému řízení. Žadatelé se však mohou potýkat s obtížemi při účinném přístupu k azylovému řízení, jako je například nemožnost podat žádost o azyl nebo značné průtahy se zpracováním žádosti. V této části se budeme věnovat tomu, co musí členské státy zajistit, aby žadatelům umožnily efektivní přístup k azylovému řízení.

Nejprve je třeba poznamenat, že existují pravidla, podle nichž členský stát EU nese odpovědnost za vyřízení každé žádosti o azyl, jak je uvedeno v [nařízení Dublin III \(604/2013, přepracované znění\)](#). Kapitola II nařízení stanoví kritéria pro určení státu odpovědného za řízení o udělení azylu. Nařízení rovněž zaručuje přístup k řízení o posouzení žádosti o mezinárodní ochranu (článek 3).

1. Pokud je žadatelem nezletilá osoba bez doprovodu, je odpovědným členským státem ten, kde se legálně nachází rodinný příslušník nebo příbuzný (článek 8), pokud je to v nejlepším zájmu dítěte.
2. Odpovědným členským státem je členský stát, v němž se rodinný příslušník nachází (články 9–11), pokud:
 - a. Člen rodiny požívá mezinárodní ochrany nebo podal žádost o mezinárodní ochranu.
 - b. Osoba písemně vyjádří přání zahájit řízení v tomto členském státě.

3. Podmínka kritérií vstupu (články 12–15): na základě těchto kritérií bude odpovědným státem za vyřizování žádosti o azyl:
- Členský stát, kde má žadatel o azyl právo pobytu (a pokud mu byly vydané doklady, které jsou stále platné, nebo vízum).
 - Členský stát, kde žadatel o azyl neoprávněně překročil vnější hranici EU.
 - Členský stát, který zrušil vízovou povinnost žadatele o azyl vstupujícího na jeho území.
 - Je-li žádost podána v tranzitním prostoru letiště, je odpovědný členský stát, ve kterém se letiště nachází.

Odchytky od těchto kritérií jsou možné za tří okolností: (1) pokud v azylovém řízení a v podmínkách přijímání členského státu existují systémové nedostatky⁶³, (2) pokud se jedná o závislého člena rodiny (článek 16)⁶⁴, a (3) členské státy uplatní diskreci, která jim umožňuje odchytky se od dublinského nařízení (článek 17) a rozhodnou se sami pokračovat v řízení.⁶⁵

M.S.S. proti Belgii a Řecku, ESLP, VS, stížnost č. 30696/09, rozsudek ze 21. ledna 2011

350. K tomu se přidává skutečnost, že od prosince 2008 vstoupil samotný evropský azylový systém do fáze reformy a že na základě poznatků získaných při postupu dle předpisů přijatých během první fáze předložila Evropská komise návrhy zaměřené na podstatné posílení ochrany základních práv žadatelů o azyl a zavedení dočasného pozastavení předávání podle dublinského nařízení s cílem zamezit zpětnému zasílání žadatelů o azyl do členských států, které jim nemohou nabídnout dostatečnou úroveň ochrany jejich základních práv (viz body 77-79 výše).
351. Soud dále konstatuje, že postup, který použil cizinecký úřad při uplatňování dublinského nařízení, nedal žadateli možnost uvést důvody, které svědčí proti jeho přemístění do Řecka. Formulář, který vyplnil cizinecký úřad, neobsahuje žádnou sekci pro tyto poznámky (viz bod 130 výše).
352. Za těchto podmínek má Soud za to, že obecná situace byla belgickým orgánům známa a že nelze předpokládat, že žadatel ponese celé důkazní břemeno. Naopak má za prokázané, že i přes několik příkladů uplatnění doložky o svrchovanosti předložených vládou, které se mimochodem Řecka netýkají, cizinecký úřad systematicky uplatňoval dublinské nařízení při předávání osob do Řecka, aniž by jakkoli zvažil možnost učinit výjimku.
358. S ohledem na výše uvedené má Soud za to, že v době vyhoštění stěžovatele belgické orgány věděly nebo měly vědět, že nemá žádnou záruku, že jeho žádost o azyl řecké orgány řádně posoudí. Měly také prostředky k odmítnutí předání.
359. (...) Soud se však domnívá, že ve skutečnosti bylo na belgických orgánech, které se potýkaly s výše popsanou situací, nejen předpokládat, že se se stěžovatelem bude zacházeno v souladu s normami Úmluvy, ale naopak měly nejprve ověřit způsob uplatnění právních předpisů ze strany řeckých orgánů v praxi. Pokud by tak učinily, věděly by, že rizika, jimž stěžovatel čelil, byla dostatečně reálná a individuální, aby spadala do oblasti působnosti článku 3. Skutečnost, že se velký počet žadatelů o azyl v Řecku nachází ve stejné situaci jako žadatel nečiní dané riziko méně individuálním, pokud je dostatečně reálné a pravděpodobné (...)
360. S ohledem na výše uvedené úvahy Soud shledal, že předání žadatele do Řecka ze strany Belgie představovalo porušení článku 3 Úmluvy.

Přístup k azylovému řízení se na úrovni EU řídí článkem 6 APD. APD popisuje tři samostatné kroky přípravy, evidence a podání žádosti o mezinárodní ochranu. Směrnice uvádí, že pokud osoba podá žádost o mezinárodní ochranu u příslušného orgánu, měla by být žádost zaevidována do 3 pracovních dnů, pokud není podána jiným státním orgánům (například policii, pohraniční stráž, imigračním orgánům a personálu detenčního zařízení), kdy lhůta pro zaevidování činí šest pracovních dnů. Tyto další příslušné orgány, které pravděpodobně obdrží žádosti o mezinárodní ochranu, by měly mít příslušné informace a absolvovat školení.

⁶³ Další informace viz [N.S. proti Státnímu tajemníkovi ministerstva vnitra](#) (C-411/10; C-493/10), SDEU, 21. prosince 2011; [Německo proti Puid](#) (C-4/11), SDEU, 14. listopadu 2013; [C.K. a další proti Slovinsku](#) (C-578/16), SDEU, 16. února 2017; [M.S.S. proti Belgii a Řecku](#), ESLP, 21. ledna 2011; [Tarakhel proti Švýcarsku](#), ESLP, 4. listopadu 2014; [Abdullah Elmi a Always Abubakar proti Maltě](#), ESLP, 22. listopadu 2016.

⁶⁴ Další informace viz [K. proti Bundesasylamt](#) (C-245/11), SDEU, 6. listopadu 2012.

⁶⁵ Další informace viz [Zuheyr Frayeh Halaf proti Darzhavna agentsia za bezhantiste pri Ministerskia savet](#) (C-528/11), SDEU, 30. května 2013.

Podle bodu 27 odůvodnění APD se vyjádření přání požádat o mezinárodní ochranu rovná podání žádosti. To má svůj význam, jelikož právo pobývat ve státě žadatel o azyl platí od okamžiku podání žádosti. K zajištění účinného přístupu žadatelů o azyl k těmto postupům jsou nezbytné odpovídající podmínky přijetí.⁶⁶ Materiální podmínky přijetí musí být žadatelům k dispozici „při podání žádosti o mezinárodní ochranu“, přičemž posouzení, zda je žadatel osobou se zvláštními potřebami, je třeba zahájit „v přiměřené lhůtě po podání žádosti o mezinárodní ochranu.“⁶⁷

Podle článku 9 APD „žadatelé mohou v členském státě setrvat výlučně za účelem řízení do doby, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí v řízení v prvním stupni podle kapitoly III.“

Článek 6 odst. 2 APD dále vyžaduje, aby členské státy zajistily, aby osoba, která podala žádost o mezinárodní ochranu, měla „příležitost podat žádost co možná nejdříve“ a mohou požadovat, aby žádosti byly podávány osobně nebo na určitém místě (článek 6 odst. 3). Okamžik podání žádosti je rozhodující pro splnění určitých povinností členských států podle přijímací směrnice (2013/33/EU, 26. června 2013, dále jen RCD), mezi které patří informace pro žadatele o jejich právech a povinnostech ohledně podmínek přijetí, vystavení dokladu potvrzujícího status žadatele o azyl nebo práva na pobyt na území, vzdělání a výchovu nezletilých dětí a přístup na trh práce.⁶⁸

Členské státy musí zajistit, aby v případě, že se pro podání žádosti použije formulář předložený žadatelem nebo vnitrostátní zápis, jak je stanoveno v článku 6 odst. 4 APD, byla žadatelům v případě potřeby poskytnuta nezbytná pomoc při vyplnění formuláře. V opačném případě nelze mít za to, že žadatelům byla poskytnuta účinná příležitost požádat o azyl co nejdříve a nedodržení článku 6 odst. 4 APD by nemělo být použito v jejich neprospěch.

Článek 6 odst. 5 APD prodlužuje lhůty pro zaevidování žádosti o azyl stanovené v článku 6 odst. 1 na 10 pracovních dnů v případě souběžných žádostí o mezinárodní ochranu podaných velkým počtem státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti.

Článek 9 odst. 2 APD umožňuje členským státům, aby udělily výjimku z práva setrvat na území během řízení v prvním stupni, pokud osoba učiní následnou žádost nebo pokud „osobu předají, případně vydají, na základě závazků podle evropského zatýkacího rozkazu či z jiných důvodů jinému členskému státu nebo třetí zemi či mezinárodnímu trestnímu soudu či tribunálu“.

Pokud členské státy takovou možnost využijí, musí se v každém případě ujistit, že předání nebo vydání dotčené osoby by nemělo za následek přímé nebo nepřímé navrácení, které by bylo v rozporu s jejich mezinárodními závazky a unijními povinnostmi (viz výše).⁶⁹

Jabari proti Turecku, ESLP, stížnost č. 40035/98, rozsudek ze dne 11. července 2000

Skutkové okolnosti: Stěžovatelkou byla íránská státní příslušnice, která byla v Íránu zatčena poté, co byla chycena na veřejnosti s ženatým mužem. Z vazby byla propuštěna s pomocí své rodiny a do Turecka se dostala nelegálně v listopadu 1997. Zde požádala o azyl, avšak její žádost o azyl byla automaticky zamítnuta, protože byla podána po uplynutí lhůty (žádost měla být zaevidována do pěti dnů od příjezdu do Turecka v souladu s nařízením o azylu z roku 1994). Proti deportaci podala u správního soudu v Ankaře žalobu, která byla zamítnuta. Namítala, že její předání do Íránu by ji vystavilo skutečnému riziku týrání podle článku 3 a že neměla žádný účinný prostředek k napadnutí rozhodnutí, kterým byla její žádost o azyl zamítnuta jako opožděná.

Analýza: Soud měl za to, že automatické a mechanické použití požadavku zaevidování žádosti do pěti dnů je v rozporu s ochranou základní hodnoty zakotvené v článku 3 EÚLP. Vzhledem k tomu, že její žádost o azyl vnitrostátními orgány neposoudily a že zamítnutí žádosti nebylo rozhodnutím, proti kterému se lze odvolat a vzhledem k tomu, že soudní přezkum tohoto rozhodnutí by neměl odkladný účinek nebo jí neřadil příležitost po přezkoumání opodstatněnosti jejího nároku Soud shledal porušení článku 13 EÚLP.

49. Soud znovu opakuje, že vnitrostátní orgány neprovedly posouzení tvrzení stěžovatelky o hrozcím nebezpečí, pokud bude přemístěna do Íránu. Odmítnutí posoudit její žádost o azyl z důvodu nedodržení procesních požadavků nelze v odvolacím řízení přijmout. Stěžovatelka sice

⁶⁶ Viz [M.S.S. proti Belgii a Řecku](#), ESLP, stížnost č. 30696/09, rozsudek ze dne 21. ledna 2011.

⁶⁷ ECRE, Informační poznámka ke směrnici o azylových řízeních, prosinec 2014, <http://www.refworld.org/docid/54afd6444.html>

⁶⁸ Článek 6 Směrnice o podmínkách přijímání (RCD) požaduje, aby členské státy poskytly žadatelům o azyl tento doklad „do tří dnů od podání žádosti o mezinárodní ochranu“, s výjimkou případů, kdy jsou zadrženi nebo v souvislosti s řízením na hranicích. Podle článku 14 odst. 2 RCD nebude přístup ke vzdělávacímu systému odložen o více než „tři měsíce ode dne podání žádosti o mezinárodní ochranu nezletilou osobou nebo jejím jménem“. Podle článku 15 RCD je třeba zajistit, „aby měli žadatelé do 9 měsíců ode dne podání žádosti o mezinárodní ochranu přístup na trh práce“. Viz ECRE, Informační poznámka ke směrnici o azylových řízeních, prosinec 2014, s. 10.

⁶⁹ ECRE, op.cit., s. 16.

mohla zpochybnit zákonost vyhoštění v soudním přezkumném řízení, avšak tento postup jí neumožnil odložit výkon rozhodnutí ani nechat přezkoumat opodstatněnost jejího tvrzení o hrozícím nebezpečí. Ankarský správní soud měl za to, že deportace stěžovatelky byla plně v souladu s požadavky vnitrostátního práva. Ukazuje se, že po dosažení tohoto závěru se soud domníval, že není nutné zabývat se podstatou stížnosti stěžovatelky, i když bylo možné s ohledem na rozhodnutí Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky uznat ji za uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy.

50. Podle názoru Soudu, vzhledem k nezvratné povaze újmy, ke které by mohlo dojít, pokud by došlo k údajnému riziku mučení nebo ponižujícího zacházení a významu, který přikládá článku 3, vyžaduje pojem účinného prostředku nápravy podle článku 13 nezávislý a přísný přezkum tvrzení, že existují závažné důvody k obavě ze skutečného rizika zacházení v rozporu s článkem 3 a možnost pozastavit výkon napadeného opatření. Jelikož správní soud v Ankaře za daných okolností neposkytl žádnou z těchto záruk, je Soud veden k závěru, že soudní přezkumné řízení, na které se odvolává vláda, nespĺňuje požadavky článku 13.

Sharifi a další proti Itálii a Řecku, ESLP, stížnost č. 16643/09, rozsudek ze 21. října 2014

Skutkové okolnosti: Skutkové okolnosti: Třicet dva stěžovatelů afghánské, súdánské a eritrejské státní příslušnosti přijelo do Itálie z Řecka. Byli bezprostředně posláni zpět do Řecka a obávali se, že budou z Řecka navraceni do své země původu, kde by údajně čelili smrti, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení. Tvrdili, že byli kolektivně vyhoštěni a nebyl jim poskytnut žádný přístup k soudu, kde by mohli předložit svůj případ, jelikož neměli možnost obrátit se na tlumočníky nebo právní zástupce.

Analýza: Soud uvedl, že práva stěžovatelů byla porušena a že přístup k účinnému prostředku nápravy musí být umožněn v právu i v praxi. Odvolal se přitom na rozhodnutí v případě *M.S.S. proti Belgii a Řecku* a zdůraznil, že Řecko neposkytlo stěžovatelům přístup k azylovému řízení ani informace o průběhu azylového řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé měli legitimní nároky, měl Soud za to, že Řecko porušilo článek 13. Pokud jde o Itálii, jelikož pohraniční orgány předaly stěžovatele přímo kapitánům trajektů, nebyl jim poskytnut žádný přístup k azylovému řízení.

175. Pokud jde o otázku, zda nedošlo k porušení článku 13, Soud zaprvé poznamenává, že nedostatky v azylovém řízení v Řecku zjištěné v případě *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, uvedené výše (§ 299–320) se týkaly zejména:
- přístupu k postupu pro posouzení žádostí o azyl;
 - informování žadatelů o azylu o postupech, které je třeba dodržet;
 - přístupu do budov policejního ředitelství v Attice;
 - chybějícího spolehlivého komunikačního systému mezi orgány a dotčenými osobami;
 - nedostatku tlumočnicků a nedostatečných odborných znalostí zaměstnanců k provádění individuálních pohovorů;
 - nedostatečné právní pomoci, která v praxi brání tomu, aby žadatelé o azyl měli k dispozici právního zástupce;
 - nepřiměřených průtahů při vydávání rozhodnutí.
177. V projednávané věci Soud konstatuje, že podle vyjádření řecké vlády „informační brožura o právech zadržených cizinců za účelem jejich vyhoštění“ (...) výslovně neuvádí právo požádat o azyl. Vláda dále uvedla, že tato brožura, která obsahuje základní informace, které by mohly zpochybnit rozhodnutí o vyhoštění, byla poskytnuta stěžovatelům v arabštině, zatímco „identifikovaní“ stěžovatelé, kteří tuto brožuru obdrželi, byli afghánské národnosti a tímto jazykem nezbytně nemluvili. V tomto ohledu skutečnost, že v roce 2012 v souvislosti s výkonem rozhodnutí ve výše uvedené věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku* řecké orgány uvedly, že informační leták pro žadatele o azyl byl přeložen do čtrnácti jazyků (...), aby byl srozumitelný širšímu okruhu žadatelů o azyl.
181. Soud dospěl k závěru, že došlo k porušení článku 13 (...). Z toho vyplývá, že stěžovatelům nelze vytýkat, že nevyčerpali vnitrostátní prostředky nápravy, a proto je třeba předběžnou námitku řecké vlády odmítnout.

N.D. a N. T. proti Španělsku, ESLP, stížnost č. 8675/15 a 8697/15, rozsudek ze dne 13. února 2020

Skutkové okolnosti: Stěžovatelé z Mali a Pobřeží slonoviny se pokusili vstoupit z Maroka do Španělska přes enklávu Melilla. V srpnu 2014 stěžovatelé společně s dalšími 600 migranty pokusili překročit tuto hranici, což se jim podařilo. Španělské pohraniční orgány je však vrátily přímo marockým orgánům bez možnosti požádat o azyl. Stěžovatelé před ESLP tvrdili, že jim nebyl poskytnut přístup k účinnému prostředku proti rozhodnutím o navrácení a byli tak kolektivně vyhoštěni.

Analýza: Případ projednával velký senát ESLP, který konstatoval neporušení článku 13 a článku 4 protokolu č. 4 (kolektivní vyhoštění). Soud sice uvedl, že státy musí dodržovat zásadu nenavrácení, ale zdůraznil, že při posuzování ochrany poskytované Úmluvou je relevantní i jednání stěžovatelů. Soud měl za to, že stěžovatelé měli možnost překročit hranici na hraničních přechodech a legálně požádat o azyl podle španělských zákonů. Stěžovatelé se tak sami dostali do nelegální situace, protože nevyužili dostupné zákonné postupy. Neexistence individuálního rozhodnutí o vyhoštění proto vyplývá z jednání stěžovatelů. Z tohoto důvodu nedošlo k porušení článku 13 ani článku 4 protokolu č. 4.

231. *Vzhledem k těmto námitkám má Soud za to, samotní stěžovatelé se svým přičiněním ocitli v ohrožení, jelikož se účastnili útoku na hraniční ploty ve městě Melilla dne 13. srpna 2014, přičemž využili velkého počtu skupiny a použili sílu. Nevyužili stávající právní postupy pro získání legálního vstupu na španělské území v souladu s ustanoveními Schengenského hraničního kodexu týkajícími se překračování vnějších hranic schengenského prostoru (viz bod 45 výše). V důsledku toho se Soud v souladu se svou ustálenou judikaturou domnívá, že chybějící individuální rozhodnutí o vyhoštění lze přičíst skutečnosti, že stěžovatelé, pokud si skutečně přáli uplatnit práva podle Úmluvy, nevyužili úředních postupů pro vstup na území stanovené za tímto účelem z důvodu svého vlastního jednání (viz odkazy v bodě 200 výše). Proto nedošlo k porušení článku 4 Protokolu č. 4.*
232. *Je však třeba upřesnit, že toto zjištění nezpochybňuje široký konsenzus v mezinárodním společenství, pokud jde o povinnost a nutnost smluvních států chránit své hranice, ať už vlastní hranice nebo případně vnější hranice schengenského prostoru, způsobem, který je v souladu se zárukami Úmluvy, zejména s povinností nenavrácení. V tomto ohledu Soud bere na vědomí úsilí, které Španělsko vyvinulo v reakci na nedávné migrační toky na svých hranicích s cílem zvýšit počet oficiálních hraničních přechodů a zlepšit účinné dodržování práva na přístup k těmto přechodům a tím zefektivnit možnost získat přístup k postupům stanoveným pro tento účel pro osoby vyžadující ochranu před navrácením.*
242. *Jak již Soud uvedl při přezkumu stížnosti podle článku 4 protokolu č. 4 (viz bod 231 výše), má za to, že se stěžovatelé dostali do protiprávní situace záměrným pokusem vstoupit do Španělska překročením struktury ochrany hranic ve městě Melilla dne 13. srpna 2014 jako součást velké skupiny a na neoprávněném místě. Rozhodli se tedy nevyužít právní postupy, které měli k dispozici k legálnímu vstupu na španělské území, čímž porušili příslušná ustanovení Schengenského hraničního kodexu týkající se překračování vnějších hranic schengenského prostoru (...) a platné vnitrostátní právní předpisy. Pokud Soud shledal, že chybějící individualizovaný postup při vyhoštění byl důsledkem vlastního jednání stěžovatelů při pokusu o neoprávněný vstup ve městě Melilla (...), nemůže činit žalovaný stát odpovědným za neposkytnutí nápravného prostředku proti samotnému vyhoštění.*
243. *Z toho vyplývá, že neexistence opravného prostředku v případě vyhoštění stěžovatelů sama o sobě nepředstavuje porušení článku 13 Úmluvy, jelikož stížnost stěžovatelů týkající se rizik, kterým mohou v zemi určení čelit, byla zamítnuta na začátku řízení.*

IV. Právo na účinný opravný prostředek

Právo na účinný opravný prostředek v případě porušení lidských práv je chráněno mezinárodním právem v oblasti lidských práv, mimo jiné podle článku 13 EÚLP, článku 2 odst. 3 ICCPR, článků 32 a 33 Ženevské úmluvy o uprchlících a článků 3 a 14 CAT. Odráží se také v Základních zásadách a pokynech OSN o právu na nápravu a odškodnění obětí hrubého porušení mezinárodního práva v oblasti lidských práv a závažných porušení mezinárodního humanitárního práva.

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP)

Článek 6 Právo na spravedlivý proces

1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.
(...)
3. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:
(...)
 - c) obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují; (...)

Článek 13 Právo na účinné opravné prostředky

Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (ICCPR)

Článek 2

3. Každý stát, který je smluvní stranou Paktu, se zavazuje:
 - a) zajistit, aby se kterékoli osobě, jejíž práva nebo svobody tímto Paktem uznané byly porušeny, dostalo účinné ochrany bez ohledu na to, zda se porušení jejího práva nebo svobody dopustily osoby jednající v úřední funkci;
 - b) zajistit, aby každá osoba, jež se domáhá takové ochrany, měla na ni právo stanovené příslušnými právními, správními nebo zákonodárnými orgány nebo jakýmkoli jiným orgánem ustanoveným právním systémem státu, a aby měla možnost právní ochrany;
 - c) zajistit, aby příslušné orgány tuto ochranu prosazovaly, jakmile je poskytnuta.

Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků 1951

Článek 32 Vyhoštění

1. Smluvní státy nesmí vyhostit uprchlíka zákonně se nacházejícího na jejich území, kromě případů odůvodněných státní bezpečností nebo veřejným pořádkem.
2. Vyhoštění takového uprchlíka bude provedeno pouze na základě rozhodnutí přijatého zákonou cestou. S výjimkou závažných důvodů vyžadovaných státní bezpečností, bude uprchlíkovi dána možnost předložit důkazy o jeho nevině, odvolat se a být právně zastoupen před oprávněným úřadem nebo osobou či osobami zvláště tímto úřadem ustanovenými.
3. Smluvní státy umožní takovému uprchlíkovi dostatečnou lhůtu k získání zákonného povolení vstupu do jiné země. Během této lhůty mohou smluvní státy uplatnit jakákoliv vnitřní opatření, jež mohou být potřebná.

Zásadní význam má judikatura Evropského soudu pro lidská práva, jelikož podle článku 52.3 Listiny EU představuje jeden z hlavních zdrojů výkladu Listiny.

Pokyny UNHCR stanoví, aby bylo k dispozici odvolání ke správnímu nebo soudnímu orgánu o zamítnutí postavení uprchlíka, aby byla poskytnuta dostatečná lhůta pro podání tohoto odvolání a aby měl žadatel možnost setrvat v zemi do rozhodnutí o odvolání.⁷⁰ Zatímco v případech vyhoštění ve vztahu k článku 13 ve spojení s článkem 3 se vždy vyžaduje opravný prostředek s odkladným účinkem, ve vztahu k článku 13 ve spojení s článkem 8 to neplatí. Ve věci *de Souza Ribeiro proti Francii* bylo shledáno porušení článku 13 ve spojení s článkem 8 po posouzení skutkových okolností případu, avšak

velký senát výslovně uvedl, že v případech vyhoštění podle článku 8 není sám o sobě vyžadován odkladný účinek (bod 83).⁷¹

Existuje-li prokazatelná skutečnost, že přesunem dojde k porušení nebo vystavení dotčené osoby skutečnému riziku porušení lidských práv, musí existovat účinný opravný prostředek, který je nezávislý, nestranný, přístupný a účinný v praxi i v právu a nesmí jej zmařit kroky státních orgánů. Opravný prostředek zajišťuje soudní orgán, avšak pokud tomu tak není, musí jej zajistit nezávislý a nestranný orgán, který má pravomoc přezkoumat a v případě oprávněnosti zrušit rozhodnutí o vyhoštění.⁷²

Mezinárodní právo v oblasti lidských práv vyžaduje, aby v zájmu zajištění účinného opravného prostředku mělo odvolání proti vyhoštění odkladný účinek od okamžiku podání, jelikož pojem účinného opravného prostředku vyžaduje, aby vnitrostátní orgány plně zohlednily slučitelnost opatření s normami lidských práv před jeho samotným výkonem.⁷³ Členské státy umožní žadatelům setrvat na území, dokud neuplyne lhůta pro uplatnění jejich práva na účinný opravný prostředek, a pokud bylo toto právo uplatněno ve stanovené lhůtě, až do výsledku řízení o opravném prostředku (článek 46.5 APD).⁷⁴

System, v němž pozastavení výkonu příkazu k vyhoštění závisí na uvážení soudu nebo jiného orgánu, nestáčí k ochraně práva na účinný opravný prostředek, byť existuje pouze minimální riziko, že bude setrván v zemi zamítnuto.⁷⁵ Pokud je odvolání proti rozhodnutí nadměrně komplikované nebo nákladné nebo pokud je spojeno s požadavky, které jej činí nepřístupným je opravní prostředek pouze teoretický a iluzorní.

Mezinárodní smlouvy v oblasti lidských práv vyžadují, aby státy zajistily účinné opravné prostředky v případě porušení práv. Opravný prostředek či prostředky musí být rychlé, účinné, dostupné, vymahatelné a musí vést k ukončení a nápravě daného porušení lidských práv.⁷⁶

Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že v zájmu dodržení práva na účinný opravný prostředek podle článku 13 EÚLP musí mít osoba, které hrozí vyhoštění, kterým by pravděpodobně byla porušena některá práva Úmluvy, včetně článků 2 až 9 EÚLP:

- přístup k příslušným dokumentům a informacím o právních postupech, které je třeba v daném případě dodržet;
- přístup k přeloženému materiálu či tlumočení v případě potřeby;
- efektivní přístup k právnímu poradenství, v případě potřeby poskytnutím právní pomoci;⁷⁷
- právo účastnit se sporného řízení;
- důvody rozhodnutí o vyhoštění (stereotypní rozhodnutí, které neodráží konkrétní případ, nebude pravděpodobně dostatečné) a spravedlivou a rozumnou příležitost zpochybnit skutkový základ vyhoštění;⁷⁸

⁷¹ *Jabari proti Turecku*, ESLP, op. cit. bod 50; *Čonka proti Belgii*, ESLP, stížnost č. 51564/99, rozsudek ze dne 5. února 2002, bod 79; *Gebremedhin proti Francii*, ESLP, stížnost č. 25389/05, rozsudek ze dne 26. dubna 2007, body 58 a 66; *De Souza Ribeiro proti Francii*, ESLP, stížnost č. 22689/07, rozsudek ze dne 13. prosince 2012, body 82-83; *Hirsi Jamaa a další proti Itálii*, ESLP, stížnost č. 27765/09, rozsudek ze dne 23. února 2012, bod 206.

⁷² *Shamayev a další proti Gruzii a Rusku*, ESLP, stížnost č. 36378/02, rozsudek ze dne 12. dubna 2005, bod 460; *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, ESLP, odst. 293; *C.G. a další proti Bulharsku*, ESLP, stížnost č. 1365/07, rozsudek ze dne 24. dubna 2008, odst. 56 (Otázkou bylo právo na opravný prostředek s ohledem na právo na respektování rodinného života podle článku 8 EÚLP); *Čonka proti Belgii*, ESLP, op. cit. body 77-85 (právo na opravný prostředek v případě údajného hromadného vyhoštění podle článku 4 protokolu 4 EÚLP); *Alzery proti Švédsku*, CCPR, sdělení č. 1416/2005, stanovisko ze dne 10. listopadu 2006, dokument OSN CCPR/C/88/D/1416/2005, bod 11.8; *Agiza proti Švédsku*, CAT, sdělení č. 233/2003, stanovisko ze dne 20. května 2005, dokument OSN CAT/C/34/D/233/2003, bod 13.7.

⁷³ Viz úplná judikatura ICJ, Praktická příručka č. 6 o migraci a mezinárodním právu v oblasti lidských práv, 2014, kapitola 3.III.2.

⁷⁴ Viz také článek 46.6 APD: „V případě rozhodnutí:

- a) o tom, že je žádost zjevně nedůvodná, podle čl. 32 odst. 2 nebo nedůvodná po posouzení podle čl. 31 odst. 8, s výjimkou případů, kdy jsou tato rozhodnutí založena na okolnostech uvedených v čl. 31 odst. 8 písm. h);
- b) o nepřípustnosti žádosti podle čl. 33 odst. 2 písm. a), b) nebo d);
- c) o zamítnutí znovuotevření případu žadatele, který byl zastaven podle článkem 28, nebo
- d) o neposouzení žádosti nebo o neposouzení žádosti v celém rozsahu podle článku 39, musí mít soud pravomoc rozhodnout, zda žadatel smí či nesmí setrvat na území členského státu, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku, buď na žádost dotyčného žadatele, nebo v případě jednání z moci úřední, pokud v důsledku rozhodnutí již žadatel není oprávněn setrvat v daném členském státě a pokud v takových případech vnitrostátní právo nezakládá jeho právo setrvat v členském státě.“

⁷⁵ *Čonka proti Belgii*, ESLP, stížnost č. 51564/99, rozsudek ze dne 5. února 2002, body 81-85.

⁷⁶ Mezinárodní komise právníků, *Právo na opravný prostředek a odškodnění za hrubé porušování lidských práv – Praktická příručka*, Ženeva, prosinec 2006 (Praktická příručka ICJ č. 2), s. 46-54.

⁷⁷ *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, ESLP, bod 301.

⁷⁸ *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, ESLP, bod 302; *C.G. a další proti Bulharsku*, ESLP, body. 56-65. *Hirsi Jamaa a další proti Itálii*, ESLP, VS, body 202-204.

Gebremedhin proti Francii, ESLP, stížnost č. 25389/05, rozsudek ze dne 26. dubna 2007

Skutkové okolnosti: Stěžovatelem byl eritrejský státní příslušník. Byl zatčen v Eritrei kvůli své profesní činnosti (pracoval jako reportér a fotograf v nezávislých novinách) a během zadržení byl vystaven nelidskému zacházení. Utekł z vězeňské nemocnice a uprchł do Súdánu, odtud do Jižní Afriky a poté do Francie. O několik let později požádal ve Francii o azyl a během čekání v čekárně letiště došlo k zamítnutí jeho žádosti, stejně i následně naléhavé žádosti u správního soudu.

Analýza: Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl přístup k opravnému prostředku s automatickým odkladným účinkem v čekárně letiště, Soud shledal porušení článku 3 ve spojení s článkem 13.

66. (...) požadavky článku 13 a dalších ustanovení Úmluvy mají formu záruky, nikoli pouhého prohlášení o záměru nebo praktického ujednání. To je jeden z důsledků právního státu, jednoho ze základních principů demokratické společnosti, který je obsažen ve všech člancích Úmluvy (...) Vzhledem k významu, který Soud přikládá článku 3 Úmluvy a vzhledem k nezvratné povaze újmy, která může být důsledkem vzniklého rizika mučení nebo špatného zacházení, se toto zjištění zjevně vztahuje také na případy, kdy se smluvní stát rozhodne vyhostit cizince do země, pokud existují závažné důvody domnívat se, že mu takové riziko hrozí: článek 13 vyžaduje, aby dotyčná osoba měla přístup k opravnému prostředku s automatickým odkladným účinkem.

Právo na účinný opravný prostředek je také zajištěno právem EU. APD požaduje, aby členské státy poskytly opravný prostředek proti rozhodnutí o mezinárodní ochraně, odnětí mezinárodní ochrany a odmítnutí přezkoumat druhou žádost (článek 46).

Abdoulaye Amadou Tall proti CPAS de Huy, SDEU, rozsudek ze dne 17. prosince 2015

Skutkové okolnosti: Abdoulaye Amadou Tall, senegalský státní příslušník, napadl rozhodnutí o odmítnutí přezkoumání jeho druhé žádosti o azyl belgickými orgány, což následně vedlo k odnětí jakékoli sociální pomoci. Pracovní soud v Lutychu položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku, aby posoudil, zda sporná otázka poskytuje či nikoli právo na účinný opravný prostředek podle článku 39 APD a čl. 47 Listiny. V projednávané věci nemělo odvolání pana Talla odkladný účinek a stěžovatel by zůstal bez práva setrvat v zemi a bez materiální pomoci.

Analýza: Soud uvedl, že členské státy musí zajistit možnost odvolání s odkladným účinkem, pokud by rozhodnutí o navrácení mohlo danou osobu vystavit nelidskému nebo ponižujícímu zacházení. Jelikož tomu tak v projednávané věci nebylo, měl Soudní dvůr Evropské unie za to, že směrnice nebrání tomu, aby vnitrostátní právní úprava nepřiznávala odvolání s odkladným účinkem proti rozhodnutí jako v případě tohoto řízení.

„58. V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že v každém případě musí mít opravný prostředek nutně odkladný účinek, je-li podán proti rozhodnutí o navrácení, jehož vykonáním může dotyčnému státnímu příslušníkovi třetí země hrozit vážné nebezpečí, že bude vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu, čímž se ve vztahu k tomuto státnímu příslušníkovi třetí země zaručí splnění požadavků stanovených v čl. 19 odst. 2 a článku 47 Listiny (v tomto smyslu viz rozsudek Abdida, C562/13, EU:C:2014:2453, body 52 a 53).

59. Z toho vyplývá, že absence opravného prostředku s odkladným účinkem proti takovému rozhodnutí, jako je rozhodnutí ve věci v původním řízení, jehož vykonáním nemůže být dotyčný státní příslušník třetí země vystaven riziku zacházení odporujícího článku 3 EÚLP, není porušením práva na účinnou soudní ochranu stanoveného v článku 39 směrnice 2005/85, posuzovaném ve světle čl. 19 odst. 2 a článku 47 Listiny.“

V. Přístup k informacím

Klíčovými prvky povinnosti každého státu k zajištění respektování a ochrany práv žadatelů o azyl je zajistit, aby si byli vědomi a měli přístup k informacím o svých právech a způsobech dovolání se těchto práv, jakožto i možnostech opravných prostředků v případě údajných porušení těchto práv.

Příslušné informace je třeba předkládat způsoby a jazykem, kterému žadatelé o azyl rozumí. Právo na překlad a tlumočení je důležitým prvkem práva na informace.

Směrnice o azylových řízeních EU

Článek 8 Informování a poradenství v detenčních zařízeních a na hraničních přechodech

1. Existují-li údaje o tom, že státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti nacházející se v detenčních zařízeních nebo na hraničních přechodech na vnějších hranicích, včetně tranzitního prostoru, chtějí učinit žádost o mezinárodní ochranu, členské státy jim poskytnou informace k tomu nezbytné. V těchto detenčních zařízeních a na hraničních přechodech zajistí členské státy tlumočení nezbytné pro usnadnění přístupu k azylovému řízení.

Článek 12 odst. 1 APD vyžaduje, aby informace byly poskytovány „v jazyce, jemuž [tj. žadatelé o azyl] rozumí nebo o němž lze důvodně předpokládat, že mu rozumí“.

Směrnice o azylových řízeních EU

Článek 12 Záruky pro žadatele

1. S ohledem na řízení stanovená v kapitole III členské státy zajistí, aby se na všechny žadatele vztahovaly tyto záruky: (...)
 - b) žadatelům je k dispozici tlumočnický, kdykoli je to nutné, aby mohli příslušným orgánům předložit svůj případ. Členské státy musí poskytnout služby tlumočnicka alespoň tehdy, pokud má být s žadatelem proveden pohovor, jak je uvedeno v člincích 14 až 17 a článku 34, a nelze-li bez těchto služeb zajistit přiměřenou komunikaci. V tomto případě a v ostatních případech, kdy příslušné orgány žadatele předvolávají, musí být služby tlumočnicka hrazeny z veřejných prostředků; (...)

Požadavek, aby informace byly předkládány v jazyce, o němž lze „důvodně předpokládat“, že mu žadatel rozumí, na rozdíl od jazyka, kterému skutečně rozumí, jde proti zásadě mezinárodního práva v oblasti lidských práv, podle níž musí být práva chráněna způsobem, který je praktický a účinný, na rozdíl od způsobu pouze teoretického a iluzorního. Ve věci *Rahimi proti Řecku*, kde byl dítěti bez doprovodu předložen informační leták v arabštině, ačkoli chlapec mluvil pouze persky, shledal Evropský soud pro lidská práva, že došlo k porušení práva dítěte napařdnout rozhodnutí o zbavení svobody a na účinný opravný prostředek (článek 5 odst. 4 a článek 13 EÚLP) z důvodu nedostatku informací. Jak zdůraznil soud ve Štrasburku v případě *M.S.S. proti Belgii a Řecku* „nedostatečný přístup k informacím o postupech, které je třeba dodržet, je zjevně hlavní překážkou v přístupu k těmto postupům“.⁷⁹ (Více informací o jazyce stěžovatelů naleznete v další části.)

Formulace „o němž lze důvodně předpokládat, že mu [žadatel] rozumí“ nese riziko v tom, že řada žadatelů o azyl nebude mít přístup k informacím v jazyce, kterému skutečně rozumějí a budou tak v azylovém řízení kráceni na svých právech.⁸⁰

M.S.S. proti Belgii a Řecku, ESLP, VS, stížnost č. 30696/09, rozsudek ze dne 21. ledna 2011

Skutkové okolnosti: Žadatel o azyl z Afghánistánu M.S.S. se původně dostal do EU přes Řecko a poté se dostal do Belgie, kde požádal o azyl. Belgické orgány se však rozhodly jej vrátit do Řecka navzdory jeho námitkám založeným na známých důkazech, že Řecko nemělo fungující azylový systém a že čelil riziku dalšího přesunu do Afghánistánu. Jakmile se vrátil do Řecka, tamní úřady jej dvakrát drželi v otřesných podmínkách a po propuštění ho nechaly na ulici bez prostředků a bez domova, aby se o sebe postaral sám.

Analýza: Soud shledal, že došlo k porušení článku 3 EÚLP ze strany řecké vlády, a to z důvodu podmínek zadržení stěžovatele, porušení článku 3 EÚLP ze strany Řecka ohledně životních podmínek stěžovatele v Řecku, porušení článku 13 ve spojení s článkem 3 EÚLP z důvodu nedostatku v azylovém řízení v Řecku, včetně nedostatečného přístupu k informacím v případě stěžovatele a rizika vyhoštění do Afghánistánu bez seriózního přezkumu opodstatněnosti jeho žádosti o azyl a bez přístupu k účinnému opravnému prostředku. Ve vztahu k Belgii Soud rovněž shledal, že došlo k porušení článku 3 v důsledku odeslání stěžovatele zpět do Řecka, kde čelil rizikům spojeným s nedostatkem v azylovém řízení v tomto státě, a rovněž rozhodl, že se Belgie dopustila porušení článku 3 předáním stěžovatele do Řecka, kde čelil zadržení a tamním životním podmínkám, které byly v rozporu s uvedeným článkem EÚLP. Soud rovněž shledal, že se Belgie dopustila porušení článku 13 EÚLP ve spojení s článkem 3 EÚLP.

⁷⁹ *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, ESLP, op. cit. bod. 304.

⁸⁰ Nařízení o společném azylovém řízení, komentáře ICJ k aktuálnímu návrhu nařízení, duben 2017, s. 4. Viz: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2017/04/Europe-Common-Asylum-Procedure-Reg-Advocacy-Analysis-brief-2017-ENG.pdf>

304. Soud v této souvislosti poznamenává, že stěžovatel namítá, že neobdržel žádné informace o postupech, které je třeba dodržet. Aniž by chtěl pochybovat o jednání vlády v dobré víře, pokud jde o poskytnutí informační brožury na letišti, přikládá Soud větší váhu verzi stěžovatele, jelikož ji potvrzuje celá řada svědectví dalších osob, která shromáždila Rada Evropského komisaře pro lidská práva, UNHCR a různé nevládní organizace. Podle názoru Soudu je nedostatečný přístup k informacím o postupech, které je třeba dodržet, zjevně hlavní překážkou v přístupu k těmto postupům.

Hirsi Jamaa a další proti Itálii, ESLP, stížnost č. 27765/09, rozsudek ze dne 23. února 2012

Skutkové okolnosti: Ve věci Hirsi Jamaa a další proti Itálii Soud posuzoval tíživou situaci 24 lidí ze Somálska a Eritree, kteří byli mezi více než 200 lidmi zadrženými na moři italskými orgány v roce 2009 a kteří byli nuceni vrátit se do výchozího bodu, tedy do Libye. Tento postup porušil mezinárodní závazky nevracet jednotlivce do země, kde by mohli čelit porušování lidských práv.

Analýza: Soud měl za to, že italské orgány hromadným předáním stěžovatelů do Libye porušily článek 13 Úmluvy ve spojení s článkem 3 Úmluvy a článkem 4 protokolu č. 4.

204. Soud již dříve rozhodl, že nedostatečný přístup k informacím je hlavní překážkou v přístupu k azylovým řízením (viz výše uvedený rozsudek M.S.S. proti Belgii a Recku, bod 304). Zde znovu opakuje, že je důležité zaručit každému, na koho se vztahuje opatření v podobě vyhoštění, jehož důsledky jsou potenciálně nevratné, právo na získání dostatečných informací, které mu umožní získat účinný přístup k příslušným postupům a odůvodnění svých stížností.

205. S ohledem na okolnosti projednávaného případu má Soud za to, že stěžovatelé byli zbaveni jakéhokoli opravného prostředku, který by jim umožnil podat stížnost podle článku 3 Úmluvy a článku 4 protokolu č. 4 u příslušného orgánu a zajistit si důkladné a zevrubné posouzení žádostí před výkonem opatření v podobě vyhoštění.

VI. Jazyk pohovoru a právo na bezplatného a kompetentního tlumočnicka

Zajištění přesného tlumočení je klíčem ke spravedlivému řízení a účinnému poskytování právní pomoci v soudních řízeních. To platí zejména v azylových a migračních řízeních, jelikož žadatelé o azyl nebo svědci ve velké většině případů nemluví jazykem úředníků hostitelské země nebo mu nerozumí.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (ICCPR)

Článek 14

(...) 3. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má mít tyto minimální záruky:

- f) má se mu dostat pomoci tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku nebo nemluví jazykem, jehož se užívá u soudu;

Výbor pro lidská práva, **Obecný komentář č. 32, článek 14, právo na rovnost před soudy a na spravedlivý proces**

Článek 14

- 13. ... Zásada rovnosti mezi stranami [...] ve výjimečných případech může... vyžadovat bezplatnou pomoc tlumočnicka, pokud by se jinak nemajetná strana nemohla účastnit řízení za stejných podmínek nebo by měli být vyslechnuti svědci.
- 32. ... V případě nemajetného obžalovaného lze komunikaci s právním zástupcem zajistit, pouze pokud je během přípravného a soudního řízení k dispozici tlumočnick, jehož služby jsou dotýkánému poskytovány bezplatně. ...
- 40. Právo na bezplatnou pomoc tlumočnicka v případě, že obžalovaný nerozumí jazyku používanému u soudu nebo jím nemluví, jak stanoví čl. 14 odst. 3 písm. f), zakotvuje další aspekt zásad

spravedlnosti a rovnosti zbraní v trestním řízení. Toto právo vzniká ve všech fázích ústního jednání. Vztahuje se jak na cizince i na státní příslušníky. Obviněné osoby, jejichž mateřský jazyk se liší od úředního jazyka soudu, však v zásadě nemají nárok na bezplatnou pomoc tlumočnicka, pokud dostatečně znají úřední jazyk, aby se mohli účinně hájit.

Žadatelům o azyl je nezbytné zajistit tlumočení nejen během setkání s úřady, ale také na schůzkách mezi žadatelem o azyl a jejich právním zástupcem.⁸¹

Budování důvěry a účinné informování žadatele o azyl je zásadní pro to, aby právní zástupci byli schopni poskytovat kvalitní pomoc a informace. K zajištění účinné komunikace mezi poskytovateli právní pomoci a žadatelem o azyl a dalšími migranty bude v mnoha případech nezbytné tlumočení.

Článek 12 odst. 1 písm. b) APD uvádí:

„S ohledem na řízení stanovená v kapitole III členské státy zajistí, aby se na všechny žadatele vztahovaly tyto záruky: (...)

b) žadatelům je k dispozici tlumočnick, kdykoli je to nutné, aby mohli příslušným orgánům předložit svůj případ. Členské státy musí poskytnout služby tlumočnicka alespoň tehdy, pokud má být s žadatelem proveden pohovor, jak je uvedeno v článcích 14 až 17 a článku 34, a nelze-li bez těchto služeb zajistit přiměřenou komunikaci. V tomto případě a v ostatních případech, kdy příslušné orgány žadatele předvolají, musí být služby tlumočnicka hrazeny z veřejných prostředků;“

Článek 15 odst. 3 písm. c) APD uvádí, že členské státy:

„c) vyberou tlumočnicka, který je schopen zajistit přiměřenou komunikaci mezi žadatelem a osobou, která pohovor vede. Komunikace musí probíhat v jazyce, který žadatel upřednostňuje, pokud neexistuje jiný jazyk, jemuž žadatel rozumí a je v něm schopen jasně komunikovat. Pokud je to možné, členské státy na žádost žadatele zajistí tlumočnicka stejného pohlaví, ledaže má rozhodující orgán důvod se domnívat, že tato žádost je založena na důvodech, které nesouvisí s obtížemi žadatele při předkládání důvodů žádosti ve své úplnosti.“

Jedná se nejen o významnou záruku, která zajistí, aby uchazeči mohli úplně a jasně vyjádřit svá stanoviska během pohovoru, ale je zároveň zjevně méně časově náročná a nezpůsobuje možné průtahy během pohovoru v důsledku komunikace v jiném jazyce, než který je pro žadatele nejvhodnější.

Jak zdůraznil UNHCR, existuje zásadní rozdíl mezi schopností porozumět jazyku a schopností předkládat často složité faktické informace v rámci často složitého postupu, který může mít pro jednotlivce značné důsledky.⁸²

Přístup k tlumočnickým službám uznal Evropský soud pro lidská práva jako základní procesní záruku v rámci azylového řízení a neexistence těchto služeb může vést k porušení práva na účinný opravný prostředek zaručený podle článku 13 EÚLP (viz ESLP, [I.M. proti Francii](#), stížnost č. 9152/09, rozsudek ze dne 2. února 2002, bod 145; *Hirsi Jamaa a další proti Itálii*, op. cit. bod 202 a *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, op. cit. bod 301).

A konečně, nedostatečná kvalifikace, dovednosti nebo neaktivní přístup tlumočnicka mohou narušit kvalitu poskytované právní pomoci a dodržování práv dané osoby. Tlumočnicki musí absolvovat zvláštní školení.

Další informace o právu na tlumočení pro děti viz Modul V, oddíl III. 7. Právo na tlumočení.

⁸¹ Výbor OSN pro lidská práva potvrdil, že státy by „měly zajistit, aby všichni žadatelé o azyl měli přístup k právní pomoci a tlumočnickovi“: *Závěrečné poznámky k Japonsku*, CCPR, dokument CCPR/C/JPN/CO/5, 18. prosince 2008, odst. 25. Přístup k tlumočení v kontextu vyhoštění viz: *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, ESLP, op. cit. bod 302; *C.G. a další proti Bulharsku*, ESLP, op. cit. body 56-65; a *Hirsi Jamaa a další proti Itálii*, ESLP, op. cit. body 202-204.

⁸² UNHCR, Srovnávací analýza zlepšení azylových řízení a doporučení pro právo a praxi. Podrobný výzkum klíčových ustanovení směrnice o azylových řízeních.

VII. Právo na právní asistenci, právní zastoupení a právní pomoc

Přístup k právní pomoci je základním stavebním kamenem přístupu ke spravedlnosti. Právní podpora je zvláště důležitá v azylových řízeních a návratových řízeních, kde jazykové bariéry mohou dotčeným osobám ztěžovat pochopení často složitých nebo rychle zavedených postupů. Právní zástupci hrají zásadní roli při zajišťování respektování, ochrany a přístupu k právům všech osob. Dostupnost právní pomoci často určuje, zda má nebo nemá dotčená osoba přístup k příslušným řízením či zda se jich může smysluplně účastnit.

Zpráva zvláštního zpravodaje OSN o nezávislosti soudců a právních zástupců, Právní pomoc, dokument OSN A/HRC/23/43 (9. dubna 2013)

Článek 14

3. Právní pomoc je podstatným prvkem spravedlivého, humánního a účinného systému výkonu spravedlnosti, který je založen na zásadách právního státu. Je základem pro požívání dalších práv, včetně práva na spravedlivý proces a práva na účinný opravný prostředek, předpokladem k uplatnění těchto práv a důležitou zárukou, která zajišťuje základní spravedlnost a důvěru veřejnosti ve výkon spravedlnosti.
20. Právní pomoc je podstatnou součástí spravedlivého a účinného systému výkonu spravedlnosti založeném na zásadách právního státu. Jedná se také o právo samo o sobě a nezbytnou podmínku pro výkon a užívání řady lidských práv, včetně práva na spravedlivý proces a práva na účinný opravný prostředek. Přístup k právnímu poradenství a pomoci je také důležitou zárukou, která pomáhá zajistit spravedlnost a důvěru veřejnosti ve výkon spravedlnosti.

Pokyny Rady Evropy o ochraně lidských práv v kontextu zrychlených azylových řízení, 1. července 2009

IV. Procesní záruky

1. Při uplatňování zrychlených azylových řízení by žadatelé o azyl měli požívat následujících minimálních procesních záruk: (...) f) právo na přístup k právnímu poradenství a pomoci, přičemž se rozumí, že právní pomoc by měla být poskytována podle vnitrostátního práva;

Právo na spravedlivý proces podle práva EU se vztahuje na azylové a imigrační případy. Zahrnutí právní pomoci do článku 47 Listiny základních práv EU odráží její historický a ústavní význam. Právní pomoc v azylových a přistěhovaleckých případech je podstatnou součástí potřeby účinného opravného prostředku a potřeby spravedlivého procesu.

Mají-li se žadatelé o azyl zorientovat v postupech a mají-li účinně předkládat své žádosti, potřebují obvykle přístup k informacím, poradenství a pomoci. Poskytování tohoto poradenství a pomoci samozřejmě znamená lepší kvalitu počátečního rozhodování, což může zabránit následným časově náročným a nákladným odvoláním. Slouží zájmu žadatele o azyl, který se může dovolat účinné ochrany, stejně jako zájmu státu na řádném posouzení žádosti s účinným využitím lidských a finančních zdrojů.

K porušení článku 13 EÚLP může dojít z důvodu nedostatečné právní pomoci v azylových případech. Ve věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku* ESLP rozhodl, že stěžovatel neměl prostředky k tomu, aby mohl zaplatit za služby právního zástupce v Řecku, kam byl navrácen; neobdržel informace týkající se přístupu k organizacím nabízejícím právní poradenství a pomoc. Z důvodu nedostatku právníků, kteří by se věnovali právní pomoci, se řecký systém právní pomoci stal v praxi neúčinným. ESLP dospěl k závěru, že došlo k porušení článku 13 EÚLP ve spojení s článkem 3.

Článek 47 Listiny stanoví, že „[každému] musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován“ a že „[bezplatná] právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti [...]“.

V *M.S.S. proti Belgii a Řecku* ESLP shledal porušení článku 13 práva na účinný opravný prostředek z důvodu nedostatečného přístupu k procesním právům, včetně bezplatné právní pomoci.

M.S.S. proti Belgii a Řecku, ESLP, stížnost č. 30696/09, rozsudek ze dne 21. ledna 2011

301. Soud zaprvé konstatuje nedostatky v přístupu k azylovému řízení a při posuzování žádostí o azyl (viz body 173–88 výše): nedostatečné informace pro žadatele o azyl o postupech, které je třeba dodržet; obtížný přístup k policejnímu ředitelství v Attica; neexistující spolehlivý

system komunikace mezi úřady a žadateli o azyl; nedostatek tlumočnicků a nedostatečné školení zaměstnanců odpovědných za vedení jednotlivých pohovorů; nedostatečná právní pomoc, která ve skutečnosti připravuje žadatele o azyl o právního zástupce; a příliš dlouhé průtahy při přijímání rozhodnutí. Tyto nedostatky se týkají žadatelů o azyl, kteří do Řecka přijíždějí poprvé, jakož i těch, kteří sem byli posláni zpět podle dublinského nařízení.

... 319. Kromě toho, ač stěžovatel zjevně postrádá prostředky na úhradu služeb právního zástupce, neobdržel žádné informace o přístupu k organizacím, které nabízejí právní poradenství a pomoc. K tomu je třeba připočíst nedostatek právních zástupců na seznamu vypracovaném pro systém právní pomoci (viz body 191 a 281 výše), což činí systém v praxi neúčinným. Na rozdíl od toho, co tvrdí vláda, má Soud za to, že tato situace může rovněž znamenat překážku bránící přístupu k opravnému prostředku a spadá do oblasti působnosti článku 13, zejména pokud jde o žadatele o azyl.

Ve věci DEB proti Německu SDEU vyložil zásadu účinné soudní ochrany v Listině EU spočívající v povinnosti poskytnout právní pomoc s cílem nenarušit přístup k soudům:

DEB proti Německu, SDEU C-279/09, rozsudek ze dne 22. prosince 2010

Zásadu účinné soudní ochrany zakotvenou v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie je třeba vykládat v tom smyslu, že není možné, aby se této zásady dovolávaly právnické osoby a že součástí podpory poskytnuté dle této zásady může být mimo jiné osvobození od zálohy na náhradu nákladů řízení a/nebo pomoci právního zástupce.

V této souvislosti přísluší předkládajícímu soudu, aby ověřil, zda podmínky pro poskytnutí bezplatné právní pomoci představují omezení práva na přístup k soudům, které narušuje samotné jádro tohoto práva, zda sledují legitimní cíl a zda existuje rozumný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a legitimním cílem, kterého má být dosaženo.

Při tomto posouzení je vnitrostátní soud povinen zvážit předmět sporu, zda má stěžovatel přiměřené vyhlídky na úspěch, význam toho, co je v daném řízení pro stěžovatele v sázce, složitost příslušného práva a postupu a schopnost stěžovatele sám sebe účinně zastupovat. Za účelem posouzení proporcionality může vnitrostátní soud rovněž zohlednit vyšší náklady řízení, u nichž je třeba složit zálohu, a také, zda tyto náklady mohou představovat nepřekonatelnou překážku přístupu k soudům.

Článek 22 odst. 1 směrnice o azylových řízeních opravňuje žadatele konzultovat s právním poradcem záležitosti týkající se příslušné žádosti.

Článek 22 Právo na právní pomoc a zastoupení ve všech fázích řízení

Žadatelé dostanou příležitost, aby se na své náklady mohli v záležitostech týkajících se jejich žádostí o mezinárodní ochranu ve všech fázích řízení, včetně po vydání zamítavého rozhodnutí, účinně radit s právním poradcem nebo jiným poradcem, který je k této činnosti oprávněn podle vnitrostátního práva.

Podle článku 20 uvedené směrnice v případě zamítavého rozhodnutí ze strany příslušných orgánů jsou členské státy EU povinny zajistit žadatelům poskytnutí bezplatné právní pomoci a zastoupení, a to nejen pro účely podání odvolání, ale i v rámci odvolacího řízení. Bezplatnou právní pomoc a/ nebo zastoupení není nutné poskytnout, pokud nemá odvolání reálnou vyhlídku na úspěch (článek 20 odst. 3).

Článek 20 Bezplatná právní pomoc a zastoupení v řízení o opravném prostředku

3. Členské státy mohou stanovit, že se bezplatná právní pomoc a zastoupení neposkytnou, pokud podle názoru soudu nebo jiného příslušného orgánu nemá opravný prostředek podaný žadatelem reálnou vyhlídku na úspěch.

Pokud rozhodnutí neposkytnout bezplatnou právní pomoc a zastoupení podle tohoto odstavce přijme jiný orgán než soud, členské státy zajistí, že žadatel má právo podat proti tomuto rozhodnutí účinný opravný prostředek k soudu.

Při uplatňování tohoto odstavce členské státy zajistí, aby právní pomoc a zastoupení nebyly svévolně omezovány a aby nebyl omezován účinný přístup žadatele ke spravedlnosti.

4. Bezplatná právní pomoc a zastoupení se poskytují za podmínek stanovených v článku 21.

Členské státy mohou rovněž stanovit finanční nebo časové limity pro poskytování bezplatné právní pomoci a zastoupení (článek 21).

Článek 23 směrnice rovněž stanoví rozsah právní pomoci a zastoupení, včetně povolení přístupu právního poradce k informacím ve spisu žadatele, jakož i praktického přístupu ke klientovi, pokud je držen nebo zadržován v uzavřených prostorách, mezi které patří detenční zařízení či tranzitní zóny. Žadatelé si mohou k osobnímu pohovoru přizvat právního poradce nebo jiného poradce, který je podle vnitrostátního práva k této činnosti oprávněn.

Článek 23 odst. 3 stanoví právo každého žadatele o azyl přizvat si k osobnímu pohovoru právního poradce nebo jiného poradce.

Právní pomoc by měla být, pokud možno, dostupná i během správní části řízení, pokud by její odmítnutí znamenalo nezajištění účinného přístupu k řízení a právům žadatele.

Další informace o právu na právní pomoc a zastoupení pro děti najdete v Modulu V, oddíle III.4 Právní pomoc a zastoupení.

VIII. Právo na osobní pohovor

Právo žadatele o azyl na osobní pohovor je zásadní z hlediska spravedlivého azylového řízení a je zakotvené v obecných zásadách unijního a mezinárodního práva, mezi které patří zásada efektivnosti⁸³ a právo na slyšení.⁸⁴ Chybějící možnost osobního pohovoru může mít za následek porušení práva na azyl zaručeného článkem 18 Listiny základních práv EU, zásady nenavrácení zaručené článkem 19 odst. 2 Listiny EU a porušení zákazu hromadného vyhoštění stanoveného v článku 19 odst. 1 Listiny.

Právo na slyšení podle unijního práva, které Soudní dvůr Evropské unie uznává jako obecnou zásadu unijního práva, zaručuje každému možnost účinně sdělit svá stanoviska během správního řízení a před přijetím jakéhokoli rozhodnutí, které by mohlo nepříznivě ovlivnit zájmy dotyčné osoby.⁸⁵

Podle UNHCR se i v případech, které se považují za zjevně neopodstatněné nebo protiprávní, vyžaduje úplný osobní pohovor vedený plně kvalifikovaným úředníkem. UNHCR dále uvedl, že základní informace často poskytované v prvním stupni vyplněním standardního dotazníku obvykle nestačí k tomu, aby příslušný referent mohl dospět k rozhodnutí a vyžaduje se jeden nebo více osobních pohovorů.⁸⁶

Článek 14 APD stanoví zásadu, že před přijetím prvostupňového rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu musí být žadateli o azyl poskytnuta možnost osobního pohovoru s osobou, která je k provedení takového pohovoru působila.

Pohovor musí probíhat v důvěrném prostředí, obvykle bez přítomnosti rodinných příslušníků žadatele. Musí jej provést osoba, která je oprávněna zohlednit okolnosti žádosti, včetně kulturního původu, pohlaví, sexuální orientace, genderové identity nebo zranitelnosti žadatele (čl. 15 odst. 3 písm. a)).

„Členské státy zajistí, aby byl žadatel o obsahu zprávy nebo o skutkových prvcích přepisu [osobního pohovoru] plně informován, pokud to bude nutné, za pomoci tlumočnicka“ (článek 17 odst. 3). Členské státy jsou povinny umožnit žadateli vyjádřit své připomínky k příslušné zprávě před tím, než rozhodující orgán přijme rozhodnutí o žádosti (článek 17 odst. 3).

Článek 15 odst. 3 písm. b) a c) obsahuje v zásadě ustanovení, aby tazatel i tlumočnick byli stejného pohlaví jako žadatel, pokud o to požádá.

Směrnice EU o azylových řízeních

Článek 15 Požadavky na osobní pohovor

(...) 3. Členské státy přijmou vhodná opatření pro zajištění toho, aby se osobní pohovory uskutečňovaly za podmínek umožňujících žadatelům předložit v úplnosti důvody své žádosti.

⁸³ Zásada účinnosti, která se také běžně označuje za „praktickou možnost“ vyžaduje, aby vnitrostátní pravidla a postupy v praxi neznemožňovaly výkon práv EU; viz SDEU věc 33/76, Rewe-Zentralfinanz eG et [Rewe-Zentral AG proti Landwirtschaftskammer für das Saarland](#), 16. prosince 1976, bod 5, SDEU věc C-13/01, [Safalero Srl proti Prefetto di Genova](#), 11. září 2003, bod 49.

⁸⁴ Právo EU na slyšení vyžaduje písemnou zprávu o osobním pohovoru. Tuto zprávu je třeba žadateli poskytnout před přijetím rozhodnutí o azylu a včas, aby žadatel mohl vznášet připomínky. Viz ECRE, Uplatňování Listiny EU na azylové procesní právo, s. 71.

Za tímto účelem členské státy: (...)

- c) vyberou tlumočníka, který je schopen zajistit přiměřenou komunikaci mezi žadatelem a osobou, která pohovor vede. Komunikace musí probíhat v jazyce, který žadatel upřednostňuje, pokud neexistuje jiný jazyk, jemuž žadatel rozumí a je v něm schopen jasně komunikovat. Pokud je to možné, členské státy na žádost žadatele zajistí tlumočníka stejného pohlaví, ledaže má rozhodující orgán důvod se domnívat, že tato žádost je založena na důvodech, které nesouvisí s obtížemi žadatele při předkládání důvodů žádosti ve své úplnosti;

Podle článku 14 odst. 2 APD lze od požadavku osobního pohovoru upustit pouze v případě dvou okolností: 1) „rozhodující orgán může na základě dostupných důkazů vydat kladné rozhodnutí o přiznání postavení uprchlíka“ nebo 2) pokud se rozhodující orgán domnívá, že žadatel není k pohovoru způsobilý nebo jej nemůže absolvovat. V takovém případě rozhodující orgán konzultuje odborného lékaře, aby zjistil, zda je stav, pro nějž žadatel není k pohovoru způsobilý nebo jej nemůže absolvovat, dočasný či trvalý povahy (článek 14 odst. 2 písm. b)). Vzhledem k zásadnímu významu osobního pohovoru v azylovém řízení by měl rozhodující orgán v každém případě vyhledat radu odborníka, jakmile se zjistí, že daná osoba není k pohovoru způsobilá nebo jej nemůže absolvovat. Článek 34 odst. 1 APD ukládá členským státům povinnost provést osobní pohovor o přípustnosti žádosti.

Podle čl. 15 odst. 3 písm. e) uvedené směrnice je třeba zajistit, aby pohovory s nezletilými osobami byly vedeny způsobem, který je přiměřený potřebám dítěte. Nezletilí bez doprovodu mají zvláštní záruky, včetně práva na zástupce (článek 25). Nejdůležitějším hlediskem musí být nejlepší zájem dítěte (článek 25 odst. 6).⁸⁷

Další informace o komunikaci vstřícné k dětem najdete v Modulu V, oddílu V. Komunikace vstřícná k dětem.

Článek 17 směrnice APD stanoví tři důležité zásady, které jsou nezbytné z hlediska zajištění kvality rozhodování v prvním stupni a jsou ústřední pro přístup založeném na získávání informací: 1) přesné zaznamenávání prohlášení žadatele během osobního pohovoru, 2) možnost žadatelů opravit chyby nebo zkreslení toho, co bylo řečeno během pohovoru, nebo vyjasnit nedorozumění před přijetím rozhodnutí na prvním stupni a 3) právo žadatelů, jejich právních zástupců a poradců na přístup ke zprávě, přepisu nebo záznamu osobního pohovoru před rozhodnutím na prvním stupni.

Směrnice APD rovněž stanoví, že žadatelům „nesmí být odepřena možnost komunikovat s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky nebo jinou organizací poskytující právní poradenské nebo jiné poradenské služby žadatelům v souladu s vnitrostátním právem dotyčného členského státu“, viz článek 12 odst. 1 písm. c) a d).⁸⁸

Právo na slyšení se může opírat o zásadu řádné správy, viz níže uvedený případ SDEU:

SDEU – spojené věci C-141/12 Y.S proti Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel C-372/12 Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti M. a S.

66. Je třeba bez dalšího připomenout, že článek 41 Listiny, nadepsaný „Právo na řádnou správu“ ve svém odstavci 1 stanoví, že každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. V odstavci 2 téhož článku se stanoví, že toto právo zahrnuje zejména právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství.

67. Ze znění článku 41 Listiny tedy jasně vyplývá, že toto ustanovení je určeno nikoliv členským státům, nýbrž výlučně orgánům, institucím a jiným subjektům Unie (v tomto smyslu viz rozsudek Cicala, C482/10, EU:C:2011:868, bod 28). Žadatel o povolení k pobytu tudíž nemůže z čl. 41 odst. 2 písm. b) Listiny dovozovat právo na přístup k vnitrostátnímu spisu, který se týká jeho žádosti.

68. Právo na řádnou správu, které je zakotveno v tomto ustanovení, zajisté odráží obecnou zásadu unijního práva (rozsudek H. N., C604/12, EU:C:2014:302, bod 49). Předkládající soudy však svými otázkami v projednávaných věcech nežádají o výklad této obecné zásady, ale

⁸⁷ Příručka EU o azylovém a migračním právu a hranicích.

⁸⁸ ECRE, Informační poznámka ke směrnici o azylových řízeních, 2014, s. 21.

chtějí vědět, zda se článek 41 Listiny per se může vztahovat na členské státy Unie.

69. V důsledku toho je třeba na čtvrtou otázku ve věci C141/12, jakož i na třetí a čtvrtou otázku ve věci C372/12, odpovědět tak, že čl. 41 odst. 2 písm. b) Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že se žadatel o povolení k pobytu nemůže tohoto ustanovení dovolávat vůči vnitrostátním orgánům.

IX. Lhůty v azylovém řízení

APD stanoví zásadu, že posouzení žádosti o azyl musí být ukončeno do šesti měsíců od jejího podání. Členské státy však mohou tuto lhůtu prodloužit o dalších devět měsíců nebo dokonce o 12 měsíců.

1. Zdlouhavá azylová řízení

Velmi zdlouhavá řízení mohou vést k dlouhé době nejistoty žadatelů ohledně jejich právního postavení a mohou porušit zásadu EU řádné správy věcí veřejných a právo na slyšení v přiměřené lhůtě, jak zaručuje článek 47 Listiny.

Článek 31 odst. 2 APD stanoví, aby se rozhodnutí o udělení azylu v zásadě přijímala během šesti měsíců. Šestiměsíční lhůtu lze prodloužit na dobu nepřesahující dalších devět měsíců, pokud: 1) jde o složité skutkové nebo právní otázky; 2) o mezinárodní ochranu žádá současně velký počet státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti, což v praxi velmi ztěžuje ukončení řízení ve lhůtě šesti měsíců; 3) pokud lze prodloužení jednoznačně přičíst skutečnosti, že žadatel nesplnil povinnosti podle článku 13 směrnice (povinnost nahlásit se úřadům, předat doklady, informovat úřady o místě pobytu, umožnit orgánům pořizovat otisky prstů a fotografie a prohledat osobní věci žadatele).⁸⁹

Zásada řádné správy EU zajistí, aby celý postup posuzování žádosti o mezinárodní ochranu nepřekročil přiměřenou dobu, což je záležitost, kterou stanoví vnitrostátní soud.⁹⁰

Právo na účinný opravný prostředek (článek 47 Listiny) znamená právo na spravedlivé a veřejné slyšení v přiměřené lhůtě nezávislým a nestranným soudem.

SDEU odkázal na 11. bod vysvětlení směrnice o azylových řízeních z roku 2005, ve kterém se uvádí, že je v zájmu žadatele o azyl i státu dokončit azylové řízení v přiměřené lhůtě.⁹¹

ESLP vzal v úvahu délku azylového řízení v rámci svého hodnocení účinnosti dostupných opravných prostředků podle článku 13 EÚLP. Ve věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku* ESLP zjistil řadu nedostatků v azylovém řízení v prvním stupni v Řecku. Pokud jde o délku odvolacího řízení před řeckým nejvyšším správním soudem, měl ESLP za to, že „rychlé jednání je o to nezbytnější, pokud (...) dotčená osoba podala stížnost podle článku 3 v případě jejího vyhoštění, nemá procesní záruku, že bude v první instanci seriózně posouzena opodstatněnost její stížnosti, statisticky nemá prakticky žádnou šanci, že by jí byla nabídnuta jakákoli forma ochrany a žije ve stavu nejistoty, který Soud shledal v rozporu s článkem 3“. ESLP také uvedl, že informace poskytnuté komisařem Rady Evropy pro lidská práva týkající se délky řízení dokládají, že dovolání k nejvyššímu správnímu soudu nevyváží neexistenci záruk týkajících se posuzování žádosti o azyl ve věci samé.⁹²

Ve věci *B.A.C. proti Řecku*, kdy řecké orgány nedokázaly zpracovat žádost žadatele o azyl, přičemž tyto průtahy měly dopad na právo jednotlivce na rodinný život, ESLP shledal, že příslušné orgány nespĺnily svůj pozitivní závazek podle článku 8 EÚLP poskytnout účinný a přístupný prostředek ochrany práva na soukromý život.⁹³ Toho mělo být dosaženo prostřednictvím příslušných předpisů zajišťujících, aby byla žádost žadatele o azyl přezkoumána v přiměřené lhůtě, čímž by se doba nejistoty snížila na minimum. Soud navíc rozhodl, že došlo k porušení článku 13 EÚLP ve spojení s článkem 8 EÚLP.

⁸⁹ Viz APD; viz ECRE, Uplatňování Listiny základních práv EU na azylové procesní právo, 2014, s. 99-100.

⁹⁰ SDEU – spojené věci C-141/12 Y.S proti Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel C-372/12 Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti M. and S, op. cit.

⁹¹ SDEU, věc C-175/11, H.I.D a B.A. proti Komisaři pro žádosti uprchlíků a dalším, rozsudek ze dne 31. ledna 2013, bod 60; SDEU, věc C-69/10, Brahim Samba Diouf proti Ministerstvu práce, zaměstnanosti a imigrace, rozsudek ze dne 28. července 2011, bod 30

⁹² M.S.S. proti Belgii a Řecku, bod 320. Viz také A.C. a další proti Španělsku, ESLP, stížnost č. 6528/11, rozsudek ze dne 22. dubna 2014, bod 103.

2. Lhůty pro podání odvolání

Právo na účinný opravný prostředek a právo na spravedlivý proces zahrnují právo na přístup k soudu. To znamená, že v důsledku vnitrostátních procesních pravidel nelze znemožnit přístup k opravnému prostředku, ani jej učinit velmi obtížným.⁹⁴

Podle článku 46 odst. 4 APD právo na účinný opravný prostředek výslovně stanoví, že lhůty pro podání žádostí o napadení rozhodnutí musí být přiměřené a nesmí znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat napadení příslušného rozhodnutí.

SDEU konkrétně rozhodl o obsahu práva na napadení rozhodnutí v souvislosti s lhůtou v případě Diouf.⁹⁵ SDEU zdůraznil, že „stanovená lhůta musí být v praxi dostatečná, aby umožnila žadateli připravit se a podat účinnou žalobu“.

Podle ESLP nelze bezdůvodně bránit uplatnění opravného prostředku ve smyslu článku 13 EÚLP jednáním nebo opomenutím orgánů žalovaného státu. Ve věci *Čonka proti Belgii* ESLP uvedl v kontextu článku 35 EÚLP, že „okolnosti dobrovolně vytvořené orgány musí být takové, aby poskytly žadatelům reálnou možnost využití opravného prostředku“.⁹⁶

ESLP rozhodl, že lhůty nesmí být uplatňovány způsobem, který brání účastníkům sporu ve využití dostupného opravného prostředku (*Zvolský a Zvolská proti České republice*).⁹⁷ Je třeba zajistit praktický a účinný přístup k opravnému prostředku (*Souza Ribiero proti Francii*).⁹⁸

Tyto zásady jsou rovněž obsaženy ve Dvaceti pokynech Výboru ministrů Rady Evropy k nucenému návratu, které stanoví, že lhůty pro uplatnění opravného prostředku nesmí být nepřiměřeně krátké; opravný prostředek musí být přístupný s možností poskytnutí právní pomoci a právního zastoupení.⁹⁹

3. Krátké lhůty v azylovém řízení na prvním stupni a v odvolacím řízení

Ve věci *I.M. proti Francii*¹⁰⁰ Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že uchýlení se ke zrychlenému azylovému řízení k posouzení první žádosti žadatele o azyl mělo za následek **příliš krátké lhůty** pro předložení jeho argumentů, nedostatečný přístup k právní a jazykové pomoci a řadu hmotných a procesních obtíží, které ještě zhoršilo zadržení žadatele o azyl. V důsledku toho se poskytnuté právní záruky staly pouze teoretickými, což je v rozporu s článkem 13 EÚLP. I když se tento případ týkal zrychleného azylového řízení, Evropský soud pro lidská práva jej zhodnotil z hlediska účinnosti opravného prostředku proti riziku svévolného navrácení, což je v případě dublinských řízení ústřední otázka (viz *M.S.S. proti Belgii a Řecku*).

Pokyny Rady Evropy o ochraně lidských práv v souvislosti se zrychlenými azylovými řízeními stanoví komplexní standardy, které se použijí v případech, kdy existuje vysoká pravděpodobnost ohrožení procesních i hmotných práv v důsledku zrychlených postupů.¹⁰¹ Pokyny stanoví, že v průběhu řízení musí být rozhodnutí přijímána s náležitou péčí (pokyn VIII) a stanoví, že i ve zrychlených řízeních musí mít žadatelé o azyl přiměřenou dobu na podání žádosti a musí existovat dostatek času na úplné a spravedlivé posouzení případu (obecný IX).

Další informace o lhůtách v případech týkajících se dětí najdete v Modulu V, oddíl III.8 Požadavek přiměřené lhůty.

X. Důkazní standard a důkazní břemeno

V azylovém řízení je důkazní břemeno obecně sdíleno mezi žadatelem a vládou. ESLP ve své judikatuře (Saadi proti Itálii, bod 129) stanovil, že v zásadě bylo na stěžovateli, aby předložil důkazy prokazující existenci podstatných důvodů k domněnce, že by v případě realizace napadeného opatření byl vystaven skutečnému riziku zacházení v rozporu s článkem 3; a **že pokud byly tyto důkazy předloženy, bylo na vládě, aby rozptýlila veškeré vyvolané pochybnosti**.

⁹³ B.A.C. proti Řecku, ESLP, stížnost č. 11981/15, rozsudek ze dne 13. října 2016.

⁹⁴ ECRE, Informační poznámka ke směrnici o azylových řízeních, 2014, s. 141.

⁹⁵ C-69/10, Brahim Samba Diouf proti Ministroví práce, zaměstnání a imigrace, bod 66.

⁹⁶ ESLP, Čonka proti Belgii, op. cit., bod 46.

⁹⁷ *Zvolský a Zvolská proti České republice*, ESLP, stížnost č. 46129/99, rozsudek ze dne 12. února 2003, bod 51.

⁹⁸ *Souza Ribiero proti Francii*, op. cit., bod 95.

⁹⁹ *Dvacet pokynů pro nucený návrat*, pokyn 5.2.

¹⁰⁰ *I.M. proti Francii*, ESLP, stížnost č. 9152/09, rozsudek ze dne 2. února 2012.

¹⁰¹ *Pokyny k ochraně lidských práv v kontextu zrychlených azylových řízení* přijaté Výborem ministrů Rady Evropy dne 1. července 2009 na 1062. zasedání zástupců ministrů (Evropské pokyny k zrychlenému azylovému řízení).

UNHCR rovněž poukázal na to, že „zatímco důkazní břemeno v zásadě spočívá na žadateli, povinnost zjistit a vyhodnotit všechny relevantní skutečnosti je rozdělena mezi žadatele a příslušného referenta. V některých případech může být na referentovi, aby využil všech prostředků, které má k dispozici, k předložení nezbytných důkazů na podporu žádosti.“¹⁰²

Žadatelé o azyl si zaslouží, aby v případě pochybností bylo rozhodnuto v jejich prospěch, jak zdůrazňuje [Příručka UNHCR](#):¹⁰³

Poté, co se žadatel vynaložil skutečné úsilí doložit svůj příběh, může stále existovat nedostatek důkazů pro některá jeho prohlášení... [Je] sotva možné, aby uprchlík „prokázal“ každou část svého případu, a pokud by se tento požadavek uplatnil, většině osob by nebylo postavení uprchlíka přiznáno. Často je proto nutné v případě pochybností rozhodnout ve prospěch žadatele.

Žadatel nesmí být vystaven nadměrnému důkaznímu břemenu (*M.S.S. proti Belgii a Řecku*, body 352 a 389).

K prokázání „opodstatněnosti“ strachu z pronásledování je třeba prokázat, že je pronásledování přiměřeně možné.¹⁰⁴ Úřady by měly provést analýzu situace v zemi původu s cílem zjistit opodstatněnost strachu z pronásledování. Výkonný výbor UNHCR se domnívá, že situaci je třeba posuzovat na individuální úrovni a že užití seznamů „bezpečných zemí“ nesmí být slepé a automatické.¹⁰⁵

„Obecnou situaci v jiné zemi, včetně schopnosti příslušných veřejných orgánů zajistit ochranu, musí (...) orgány stanovit proprio motu,“ (J.K. a další proti Švédsku, stížnost č. 59166/12, rozsudek ze dne 23. srpna 2016, bod 98), zejména „pokud lze informace o riziku [dle článku 3] zjistit z širšího okruhu zdrojů“ bez ohledu na jednání stěžovatele (F.G. proti Švédsku, stížnost č. 43611/11, rozsudek ze dne 23. března 2016, bod 126; Hirsi Jamaa a další proti Itálii, op. cit., body 131-133 a M.S.S. proti Belgii a Řecku, op. cit., bod 366.).

XI. Koncept bezpečné země

Koncept bezpečné třetí země (viz první země azylu, článek 35 APD, bezpečná země původu, článek 36 APD a bezpečná třetí země, článek 38 APD) nemění povinnost státu posuzovat každý případ jednotlivě prostřednictvím spravedlivých postupů.

Užití konceptu bezpečné země původu podřívá účel azylového řízení, kterým je individuální posouzení potřeb ochrany žadatele o azyl. Ačkoli APD jasně definuje důvody, na jejichž základě lze posouzení žádostí o azyl urychlit, řada uvedených důvodů je otevřena širokému výkladu a nesouvisí přímo s podstatou žádosti samotné.

Koncept „bezpečná země původu“ a „bezpečná třetí země“ v APD jsou v současnosti volitelné, a členské státy se tedy mohou rozhodnout, zda je budou užívat (viz články 36–39 a články 25, 31 a 33). Článek 36 APD stanoví, že domněnku, že země je bezpečná, lze použít po „jednotlivém posouzení žádosti“ a může ji vyvrátit konkrétní žadatel.

Příslušná kritéria, za kterých je danou zemi možno považovat za bezpečnou třetí zemi, jsou v APD stanovena takto (článek 38):

- a) není ohrožen život a svoboda z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo zastávání určitých politických názorů;
- b) neexistuje riziko vážné újmy, jak je vymezena ve směrnici 2011/95/EU;
- c) je dodržována zásada nenavracení v souladu s Ženevskou úmlouvou;
- d) je dodržován zákaz vyhoštění, představuje-li to porušení zákazu mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení, jak je stanoven mezinárodním právem, a
- e) existuje možnost požádat o přiznání postavení uprchlíka a v případě uznání za uprchlíka obdržet ochranu v souladu s Ženevskou úmlouvou.

Zásada nenavracení se vztahuje jak na přemístění do státu, kde bude daná osoba vystavena ohrožení

¹⁰³ Příručka a pokyny k postupům a kritériím pro určení postavení uprchlíka, znovu vydáno v prosinci 2011, odst. 203–204. Viz také článek 4 kvalifikační směrnice – přepracované znění (příloha II).

¹⁰⁴ *Tamtéž*, odst. 16–17.

¹⁰⁵ Závěr č. 87 (L) obecný, Výkonný výbor, UNHCR, 50. zasedání, 1999, odst. (j).

(přímé navrácení), tak na přemístění do států, kde existuje riziko dalšího předání do třetí země, kde bude daná osoba vystavena riziku (nepřímé navrácení). Ve věci *Hirsi Jamaa a další proti Itálii*¹⁰⁶ velký senát Evropského soudu pro lidská práva objasnil, že vysílající stát musí „zajistit, aby zprostředkující země poskytovala dostatečné záruky, které zabrání tomu, aby byla dotyčná osoba přemístěna do své země původu, aniž by byla posouzena rizika, kterým čelí.“

Definice uprchlíka a pojmy pronásledování a vážné újmy vyžadují individualizované posouzení konkrétních osobních charakteristik, které mohou vystavit člověka riziku špatného zacházení v jeho domovské zemi.

Návrat, který vystavuje žadatele riziku navrácení a zbavuje je práv zaručených mezinárodním právem, včetně úplného přístupu k právům podle Úmluvy o uprchlících (články 2–34) a procesních záruk, porušuje mezinárodní závazky smluvních států bez ohledu na to, zda třetí země je uvedena na seznamu „bezpečných třetích zemí“.

Pojem „bezpečné země“ je navíc diskriminační. Úmluva o uprchlících z roku 1951 ve svém článku 3 stanoví povinnost států zacházet s uprchlíky bez diskriminace na základě jejich země původu.¹⁰⁷

N.S. a M.E., SDEU, případy č. C-411/10 a C-493/10, rozsudek ze dne 21. prosince 2011

Skutkové okolnosti: Stěžovatelé v obou případech žádali o azyl v členských zemích (Spojené království a Irsko) po cestě přes Řecko.

Analýza: Právo EU vylučuje použití konečné domněnky, že členský stát označený jako odpovědný dodržuje základní práva Evropské unie. Ze zjištění, že je nemožné předat žadatele do určeného členského státu, vyplývá, že členský stát, který by měl toto předání provést, musí nadále zkoumat, který jiný členský stát by mohl nést odpovědnost za posouzení žádosti o azyl.

94. Z předchozího vyplývá, že v takových situacích, jako jsou situace dotčené ve věcech v původních řízeních, aby Unie a její členské státy mohly dodržet své povinnosti týkající se ochrany základních práv žadatelů o azyl, členské státy, včetně vnitrostátních soudů, nemohou přemístit žadatele o azyl do „příslušného členského státu“ ve smyslu nařízení č. 343/2003, nemohou-li ponechat bez povšimnutí skutečnost, že systematické nedostatky azylového řízení a podmínek přijímání žadatelů o azyl v tomto členském státě představují závažné důvody pro domněnku, že žadatel bude vystaven skutečnému riziku nelidského nebo ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny.

Ilias a Ahmed proti Maďarsku, ESLP, stížnost č. 47287/15, rozsudek z 21. listopadu 2019

Skutkové okolnosti: Případ se týkal dvou bangladéšských státních příslušníků, kteří cestovali přes Řecko, Makedonii a Srbsko a poté se dostali do Maďarska, kde okamžitě požádali o azyl a byli 23 dní drženi v tranzitní zóně. Na základě [vládního výnosu z roku 2015](#) byli odesláni zpět do Srbska, jelikož daný výnos uváděl Srbsko jako „bezpečnou třetí zemi“. Vnitrostátní orgány rovněž usoudily, že žadatelé neměli ani zvláštní potřeby, které nebylo možné uspokojit v tranzitní zóně, ani žádné zvláštní individuální okolnosti naznačující, že Srbsko pro ně nebude bezpečnou třetí zemí.

Analýza: Velký senát jednomyslně shledal procesní porušení článku 3 z důvodu, že maďarské orgány rozhodly vrátit stěžovatele do Srbska, aniž by provedli předchozí podrobné individuální posouzení jejich žádostí o azyl a/nebo rizika špatného zacházení v zemi návratu. Soud shledal, že i když se smluvní stát rozhodne odvolávat na koncept bezpečné země a/nebo provést řízení o přípustnosti bez věcného posouzení žádosti o azyl, je povinen provést přísné posouzení, zda daná osoba bude mít v praxi přístup k ochraně v dotyčné zemi a v důsledku toho bude chráněna před zacházením neslučitelným s článkem 3 EÚLP.

134. Soud dodává, že ve všech případech vyhoštění žadatele o azyl ze smluvního státu do třetí zprostředkující země bez přezkoumání žádosti o azyl ve věci samé, bez ohledu na to, zda je přijímající třetí země členským státem EU či nikoli nebo bez ohledu na to, zda jde o smluvní stát Úmluvy či nikoli, je povinností vyhošťujícího státu důkladně prozkoumat otázku, zda existuje skutečné riziko, že bude žadatel o azyl v přijímající třetí zemi odepřen přístup k odpovídajícímu azylovému řízení, které mu zajistí ochranu před navrácením. Pokud se pro-

¹⁰⁶ *Hirsi Jamaa a další proti Itálii*, op. cit.

¹⁰⁷ Úmluva Organizace spojených národů o právním postavení uprchlíků, Ženeva, 28. července 1951, svazek Smlouvy OSN, sv. 189, 137, článek 3.

káže, že stávající záruky v tomto ohledu jsou nedostatečné, z článku 3 vyplývá povinnost, aby žadatelé o azyl nebyli vyhoštěni do dané třetí země.

137. *Pokud smluvní stát vyhostí žadatele o azyl do třetí země, aniž by posoudil opodstatněnost jejich žádosti o azyl, je důležité neztratit ze zřetele skutečnost, že v takové situaci nelze vědět, zda osoby, které mají být vyhoštěny, čelí riziku zacházení v rozporu s článkem 3 v zemi původu či zda je jedná zjevně o ekonomické migranty. K závěru o této otázce, na který se lze odvolávat, lze dospět pouze v rámci právního postupu, jehož výsledkem je právní rozhodnutí. Pokud takové zjištění neexistuje, musí vyhoštění do třetí země předcházet důkladný přezkum otázky, zda azylové řízení přijímající třetí země poskytuje dostatečné záruky, které zabrání přímému nebo nepřímému vyhoštění žadatele o azyl do jeho země původu bez řádného vyhodnocení rizik, kterým čelí z hlediska článku 3 Úmluvy. [...] V opačném případě by mohli být žadatelé o azyl, kteří v zemi původu čelí smrtelnému nebezpečí, legálně a hromadně vyhoštěni do „nebezpečných“ třetích zemí. Takový přístup by v případech vyhoštění žadatelů o azyl v praxi zrušil význam zákazu nelidského zacházení.*
152. *Úmluva nebrání smluvním státům ve vypracování seznamů zemí, u nichž se předpokládá, že jsou pro žadatele o azyl bezpečné. Členské státy EU tak činí zejména za podmínek stanovených v člancích 38 a 39 směrnice o azylových řízeních (...). Soud se však domnívá, že jakákoli domněnka, že určitá země je považována „bezpečnou“, pokud se na ni opírá rozhodnutí o individuálním žadateli o azyl, musí být na počátku dostatečně podpořena analýzou příslušných podmínek v dané zemi a zejména příslušného azylového systému.*
154. *Soud však konstatuje, že žalovaná vláda ve svých stanoviscích k Soudu neuvedla žádné skutečnosti prokazující, že rozhodovací proces vedoucí k přijetí domněnky v roce 2015 zahrnoval důkladné posouzení rizika nedostatečného účinného přístupu k azylovému řízení v Srbsku, včetně rizika navrácení.*
160. *Podle názoru Soudu azylový orgán a vnitrostátní soud pouze předložily odkazy na zprávu UNHCR a další relevantní informace, aniž by se v podstatě nebo dostatečně podrobně zabývaly uvedenými konkrétními riziky, zejména rizikem svévolného vyhoštění v případech konkrétní situace obou stěžovatelů (...). Přestože stěžovatelé mohli ve vnitrostátním řízení předložit podrobná stanoviska a byli právně zastoupeni, Soud není přesvědčen, že to znamená, že vnitrostátní orgány věnovaly dostatečnou pozornost rizikům odepření přístupu k účinnému azylovému řízení v Srbsku.*
161. *Je dále významné, že riziko hromadného vyhoštění ze Srbska do jiných zemí bylo možné v tomto konkrétním případě zmírnit, pokud by maďarské orgány rozhodly o návratu žadatelů do Srbska řádným způsobem nebo prostřednictvím jednání se srbskými orgány. Stěžovatelé však nebyli vráceni na základě dohody se srbskými orgány, ale byli nuceni překročit hranice do Srbska bez jakéhokoli úsilí o získání záruk (...). Tím se zvýšilo riziko odepření přístupu k azylovému řízení v Srbsku, a tudíž i vyhoštění z této země do Severní Makedonie a poté do Řecka (...).*
163. *Stručně řečeno, zejména s ohledem na skutečnost, že neexistoval dostatečný základ pro rozhodnutí vlády stanovit obecnou domněnku týkající se Srbska jako bezpečné třetí země, že v případě stěžovatelů rozhodnutí o vyhoštění nerespektovala směrodatná zjištění UNHCR, pokud jde o skutečné riziko odepření přístupu k účinnému azylovému řízení v Srbsku a hromadného vyhoštění ze Srbska do Severní Makedonie a poté do Řecka, a že maďarské orgány zvýšily rizika, kterým čelí stěžovatelé, tím, že je přiměly k nelegálnímu vstupu do Srbska místo vyjednávání o řádném navrácení, Soud shledal, že žalovaný stát nesplnil svoji procesní povinnost podle článku 3 Úmluvy posoudit rizika zacházení v rozporu s tímto ustanovením před vyhoštěním stěžovatelů z Maďarska.*
164. *Tyto úvahy postačují k tomu, aby Soud shledal, že došlo k porušení článku 3 Úmluvy.*

Commission Members

September 2021 (for an updated list, please visit www.icj.org/commission)

President:

Prof. Robert Goldman, United States

Vice-Presidents:

Prof. Carlos Ayala, Venezuela

Justice Radmila Dragicevic-Dicic, Serbia

Executive Committee:

Justice Sir Nicolas Bratza, UK

Dame Silvia Cartwright, New Zealand

(Chair) Ms Roberta Clarke, Barbados-Canada

Mr. Shawan Jabarin, Palestine

Ms Hina Jilani, Pakistan

Justice Sanji Monageng, Botswana

Mr Belisário dos Santos Júnior, Brazil

Other Commission Members:

Professor Kyong-Wahn Ahn, Republic of Korea

Justice Chinara Aidarbekova, Kyrgyzstan

Justice Adolfo Azcuna, Philippines

Ms Hadeel Abdel Aziz, Jordan

Mr Reed Brody, United States

Justice Azhar Cachalia, South Africa

Prof. Miguel Carbonell, Mexico

Justice Moses Chingengo, Zimbabwe

Prof. Sarah Cleveland, United States

Justice Martine Comte, France

Mr Marzen Darwish, Syria

Mr Gamal Eid, Egypt

Mr Roberto Garretón, Chile

Ms Nahla Haidar El Addal, Lebanon

Prof. Michelo Hansungule, Zambia

Ms Gulnora Ishankanova, Uzbekistan

Ms Imrana Jalal, Fiji

Justice Kalthoum Kennou, Tunisia

Ms Jamesina Essie L. King, Sierra Leone

Prof. César Landa, Peru

Justice Ketil Lund, Norway

Justice Qinisile Mabuza, Swaziland

Justice José Antonio Martín Pallín, Spain

Prof. Juan Méndez, Argentina

Justice Charles Mkandawire, Malawi

Justice Yvonne Mokgoro, South Africa

Justice Tamara Morschakova, Russia

Justice Willy Mutunga, Kenya

Justice Egbert Myjer, Netherlands

Justice John Lawrence O'Meally, Australia

Ms Mikiko Otani, Japan

Justice Fatsah Ouguergouz, Algeria

Dr Jarna Petman, Finland

Prof. Mónica Pinto, Argentina

Prof. Victor Rodriguez Rescia, Costa Rica

Mr Alejandro Salinas Rivera, Chile

Prof. Marco Sassoli, Italy-Switzerland

Mr Michael Sfard, Israel

Justice Ajit Prakash Shah, India

Justice Kalyan Shrestha, Nepal

Ms Ambiga Sreenevasan, Malaysia

Justice Marwan Tashani, Libya

Mr Wilder Tayler, Uruguay

Justice Philippe Texier, France

Justice Lillian Tibatemwa-Ekirikubinza, Uganda

Justice Stefan Trechsel, Switzerland

Prof. Rodrigo Uprimny Yepes, Colombia



International
Commission
of Jurists

Rue des Buis 3
P.O. Box 1270
1211 Geneva 1
Switzerland

t + 41 22 979 38 00
f +41 22 979 38 01
www.icj.org