

Azylové řízení v České republice a ve Švédsku a odchylky od CEAS

Asylum proceedings in the Czech Republic and Sweden and divergencies from CEAS rules

Jana Janderová, Kateřina Kopsová.

Abstrakt:

Snahou Evropské unie je sjednotit postupy azylových řízení v jednotlivých členských zemích, urychlit a zjednodušit jejich postup. Z důvodu odlišných historických a kulturních zkušeností jednotlivých členských států a jejich rozdílné vnitropolitické situace však EU mnohdy naráží na řadu překážek. Toho využívají žadatelé o azyl a vybírají si cílové země svého pobytu. Cílem příspěvku je komparací právní úpravy azylových řízení v České republice a ve Švédsku zjistit, zda případné odchylky jsou takového rázu, že mohou způsobovat podstatný rozdíl v počtech žádostí o udělení mezinárodněprávní ochrany. V příspěvku je nejprve analyzována společná azylová politika Evropské unie coby základ právní úpravy azylového řízení obou členských zemí. Následně jsou zjišťovány odchylky od této politiky a je komparováno řízení v obou zemích. Při analýze právní úpravy je zohledněna relevantní judikatura správních soudů. Bylo zjištěno, že Švédsko je zemí s výrazně vyšším počtem žádostí oproti České republice. Po vyhodnocení odchylek právních úprav je však možné konstatovat, že důvodem této odlišnosti je spíše způsob užití správního uvážení než odlišná procesní právní úprava.

Klíčová slova:

Azylové řízení, azylová politika, imigrace, žadatel o azyl

Abstract:

European Union seeks to unify asylum proceedings in individual Member States, speed them up and simplify them. However, due to different Member States' different historical and cultural experience and different internal political situation, the EU often faces a number of obstacles. This is used by asylum seekers when they choose the destination country of their stay. The aim of the paper is to compare the legal regulation of asylum procedures in the Czech Republic and Sweden to determine whether any deviations are of such a nature that they can cause a significant difference in the number of applications for international legal protection. The paper analyzes the common asylum policy of the European Union as a basis for the legal regulation of the asylum proceedings of the two Member States. Subsequently, deviations from this policy are detected and the proceedings in both countries is compared. The analysis of the legislation takes into account the relevant case law of the administrative courts. It was found that Sweden is a country with a significantly higher number of applications compared to the Czech Republic. However, after assessing the deviations of the compared legislation it can be stated that the reason for this difference is rather the use of administrative discretion than the different procedural rules.

Key words:

Asylum proceedings, asylum policy, immigration, asylum seeker

Úvod

Je zřejmé, že žádný členský stát Evropské unie nemůže řešit migraci sám. Byť již bylo dosaženo jistého pokroku, existují dosud významné rozdíly mezi členskými státy v tom, jaké druhy řízení používají, jaké podmínky přijímání poskytují žadatelům, kolik žádostí uznají a jaký druh ochrany příjemcům mezinárodní ochrany udělí. Vysoké počty migrantů směřujících v posledních letech do Evropy daly vyniknout řadě nedostatků společné migrační a azylové politiky EU a poukázaly na potřebu účinného azylového systému schopného zajistit spravedlivou a udržitelnou dělbu odpovědnosti mezi jednotlivé členské státy, tak aby ti, kteří ochranu skutečně potřebují, ji dostali a ostatní nikoliv. Jedním z důsledků neexistujícího jednotného azylového systému je totiž tzv. „azylová turistika“, tedy fakt, že žadatelé o azyl mají snahu si vybírat cílové země svého pobytu rovněž podle toho, kde se domnívají, že pro ně bude snazší azyl získat. [Boccardi, 43]

Metody

V literatuře obecně uváděnými pull-faktory ovlivňujícími kladně výběr konkrétní země coby destinace uprchlíků jsou zejména koloniální, kulturní a jazykové vazby s jejich zemí původu, zeměpisná vzdálenost, hospodářská úroveň země (zahrnující úroveň sociálního zabezpečení), počet v zemi již trvale usazených migrantů, kteří již vytvořili sociální síť, do které by se nově příchozí uprchlík mohl potenciálně zapojit. Naopak riziko, že žádost bude zamítnuta z důvodu nízkého počtu kladně vyřizovaných žádostí, omezené možnosti odvolání, omezení možnosti čerpání sociálních dávek a hrozba repatriace od podání žádosti v dané zemi odrazují. Tyto faktory jsou nejen ekonomické, ale rovněž právní. [Neumayer, 10]

Skutečnost, že počty podaných i kladně vyřízených žádostí o udělení mezinárodní ochrany v České republice jsou ve srovnání s jinými evropskými zeměmi nízké, je všeobecně známá. Příspěvek¹ si proto klade otázku, zda právní úprava azylového řízení v ČR je natolik odlišná od úprav členských států EU s vysokým počtem podaných i kladně vyřízených žádostí o azyl, že by to bylo možné považovat za jeden z významných faktorů ovlivňující počet podaných a kladně vyřízených žádostí. Primárně jsou analyzovány vybrané aspekty společné unijní migrační a azylové politiky, dále pak právní úpravy azylového řízení v České republice a ve Švédsku, jež jsou vzájemně komparovány. Švédsko bylo zvoleno pro komparaci coby země s podobně velkým počtem obyvatel jako Česká republika nicméně země s výrazně vyšším počtem žádostí i kladných rozhodnutí o udělení mezinárodně právní ochrany. Zároveň platí, že obě země mají mít shodné standardy právní úpravy vycházející ze společného evropského azylového systému (dále jen "CEAS"), nicméně vnitrostátní právní systémy mohou vykazovat jisté odchylky, ať již v souladu s unijním právem nebo v rozporu s ním.

Společný evropský azylový systém (CEAS)

Smyslem azylové politiky EU je harmonizovat azylová řízení v členských státech zavedením společných azylových systémů s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který žádá o mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení.

Právní základ společné migrační a azylové politiky tvoří články 77 až 80 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Článek 78 SFEU výslovně zakotvuje společnou evropskou azylovou politiku a také charakterizuje její jednotlivé prvky, jako jednotný azylový status, jednotný status doplňkové ochrany, odnímání azylového statusu atd. Politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967. SFEU zakotvuje pravidlo, že se politiky Unie v oblasti migrace, azylu a ochrany hranic musí řídit

¹ Příspěvek byl podpořen z prostředků na specifickou vědu, projektu „Správa a management v prostředí průmyslové revoluce 4.0“ - číslo projektu SGS_2017_022.

principem solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční bázi.

Sekundární předpisy - Dublinský systém

Na základě článku 78 odst. 2 SFEU Evropský parlament a Rada přijímá řádným legislativním postupem opatření, která se týkají jednotného azylového statusu pro příslušníky třetích zemí platného v celé Unii, jednotného statusu doplňkové ochrany pro státní příslušníky třetích zemí kteří, aniž by získali evropský azyl, potřebují mezinárodní ochranu, společného režimu dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu; společného postupu pro udělování a odnímání jednotného azylového statusu nebo statusu doplňkové ochrany, kritérií a mechanismů pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu, norem týkajících se podmínek pro přijímání žadatelů o azyl nebo doplňkovou ochranu a partnerství a spolupráci se třetími zeměmi pro zvládání přílivů osob žádajících o azyl nebo doplňkovou či dočasnou ochranu.

Zmíněná opatření byla přijata komplexem právních norem, jež jsou známy pod společným názvem Dublinský systém. Na základě nich je žádost cizince o mezinárodní ochranu posuzována jen jednou zemí, zpravidla první zemí, kam cizinec vstoupí. Cílem je tak eliminovat situace, kdy je řízení o žádosti cizince vedeno současně nebo postupně několika členskými státy, do kterých se cizinec účelově přemísťuje. Současně se snaží zabránit tomu, kdy se naopak žádný stát nepokládá za příslušný k meritornímu posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, neboť aplikuje princip třetí bezpečné země na členské státy EU, ve kterých žadatel o mezinárodní ochranu pobýval před příchodem do státu, který nyní žádosti hodnotí.

Podrobný popis postupů je uveden v tzv. nařízení Dublin III., tedy Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. Členský stát určený podle těchto kritérií, je povinen převzít na své území žadatele o mezinárodní ochranu, který podal žádost v jiném členském státě a dokončit posuzování jeho žádosti o azyl, dále příslušný členský stát je povinen rovněž převzít zpět na své území žadatele o mezinárodní ochranu, o jehož žádosti rozhoduje (či který podal žádost zpět nebo jehož žádost zamítl) a který podal žádost o mezinárodní ochranu na území jiného členského státu, nebo se nachází na území jiného členského státu bez povolení. Nařízení obsahuje nejen tato kritéria, nýbrž i jisté aspekty procesní stránky.

Podle Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „směrnice o azylovém řízení“), by měl být postup při podávání žádostí o azyl ve všech členských státech EU přibližně stejný. Směrnice se vztahuje na všechny žádosti o mezinárodní ochranu podané na území členského státu a na odnětí mezinárodní ochrany. Nevztahuje se na žádosti o diplomatický nebo územní azyl podané u zastupitelských úřadů členských států. Žadatelé mohou v členském státě setrvat jen do doby, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí v řízení v prvním stupni. Toto právo ale nezakládá nárok na povolení k pobytu. Žadatelé jsou nejdříve poskytnuty materiální podmínky přijetí, např. ubytování a strava. Každému jsou pak sejmuty otisky prstů a odeslány do databáze EURODAC (podle nařízení o EURODAC).

Příslušný orgán určí, zda žadatelé splňují podmínky pro uznání za uprchlíka, a pokud tomu tak není, zda mají nárok na doplňkovou ochranu. Je veden osobní pohovor s žadatelem. Referent, který musí být obeznámen s unijním právem, všechny žadatele s pomocí tlumočnicka vyslechne, s cílem zjistit, zda splňují podmínky pro přiznání statusu uprchlíka nebo doplňkové ochrany. Dalším krokem je lékařská prohlídka. Členské státy zajistí, aby se žadatelům na žádost bezplatně poskytovaly právní a procesní informace. Žadatelé také dostanou příležitost, aby se na své náklady mohli ve všech fázích řízení radit s právním poradcem. Poté je vydáno rozhodnutí. Je-li kladné, cizinec získá práva s tím spojená, jako je přístup k povolení k pobytu, na trh práce a na zdravotní péči. Druhou

možností je, že žadateli není azyl udělen. Proti tomuto rozhodnutí lze podat opravný prostředek k soudu. Soud pak prvoinstanční rozhodnutí může zrušit a přidělit status uprchlíka, nebo naopak potvrdit, což vede k tomu, že žadatel může být vrácen do země svého původu nebo tranzitu.

Řízení o posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany musí být skončeno co nejdříve, nejpozději však do šesti měsíců od podání žádosti. Členské státy mohou tuto lhůtu prodloužit až o dalších devět měsíců v případech, které jsou složité po právní stránce, pokud o mezinárodní ochranu žádá současně velký počet státních příslušníků třetí země nebo pokud žadatel nesplnil některé své povinnosti spojené s podáním žádosti. Žádost může být také považována za nedůvodnou, pokud rozhodující orgán zjistí, že žadatel nesplňuje podmínky pro přiznání mezinárodní ochrany.

Objeví-li se nové zjištění, naznačující, že existují důvody pro nové posouzení oprávněnosti užívání mezinárodní ochrany, členské státy zajistí, aby bylo zahájeno posouzení o tom, zda má být dané osobě odňat status mezinárodní ochrany.

Žadatel o mezinárodní ochranu má také právo na účinný opravný prostředek před soudem proti rozhodnutí o jeho žádosti, zamítnutí návrhu na obnovené posuzování žádosti po jeho obnovení, rozhodnutí o odnětí statusu mezinárodní ochrany. Žadatelé mohou setrvat na území členského státu do doby, než uplyne lhůta, v níž mohou uplatnit právo na účinný opravný prostředek nebo pokud v této lhůtě právo uplatní, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku.

Další směrnice, která podstatně ovlivňuje azylová řízení, je tzv. „kvalifikační směrnice“, tedy směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany. Tato směrnice by měla vést k důkladnějšímu rozhodování, což zvyšuje účinnost azylového řízení, zlepšuje prevenci podvodů a zajišťuje soudržnost a rozsudky Evropského soudního dvora. Upravuje posuzování skutečností a okolností v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, dále definuje vnitrostátní ochranu, stanovuje podmínky pro získání postavení uprchlíka, získání nároku na doplňkovou ochranu a mezinárodní ochranu. Upravuje právo na ochranu před navrácením tím, že obsahuje podrobnosti týkající se povolení k pobytu, cestovních dokladů, přístupu k zaměstnání, ke vzdělání, sociální a zdravotní péči, přístup k ubytování, integračním zařízením a zvláštní ustanovení, týkající se dětí a zranitelných osob.

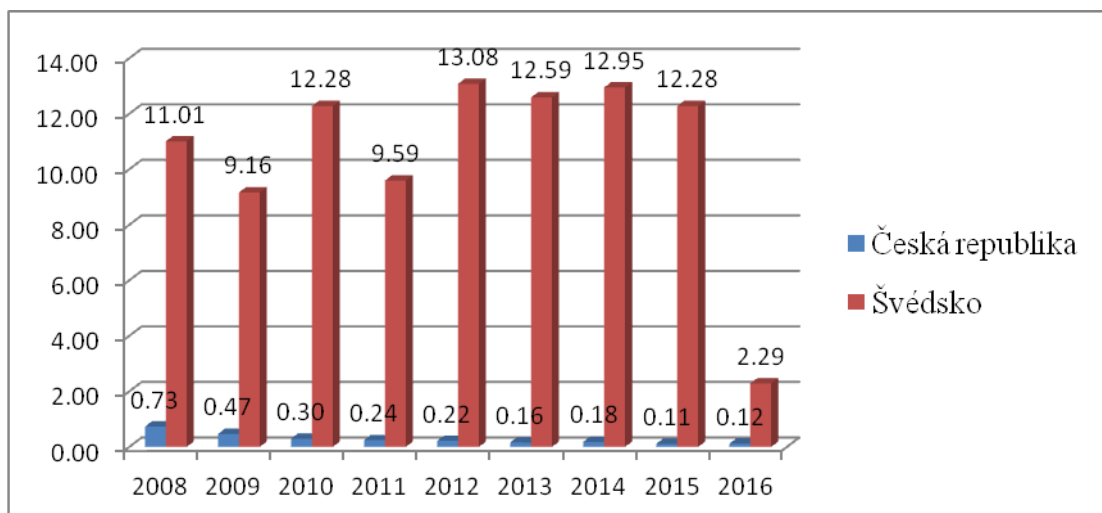
Reforma společného evropského azylového systému a znovuosídlování

V reakci na uprchlickou krizi se instituce EU rozhodly přikročit k reformě společného evropského azylového systému a znovuosídlování. Ve dnech 4. 5. 2016 a 13. 7. 2016 předložila Komise sedm legislativních návrhů, jejichž cílem je reformovat společný evropský azylový systém, konkrétně přepracované znění dublinského nařízení a nařízení EURODAC, návrh nařízení o zřízení Agentury EU pro azyl (EUAA), návrh nařízení o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v EU, návrh kvalifikačního nařízení, přepracované znění směrnice o podmínkách přijímání a návrh nařízení, kterým se zřizuje rámec Unie pro znovuosídlování. Tyto jsou v současnosti projednávány v řádném legislativním procesu a některé citlivé otázky zůstávají stále nedořešeny.

Směrnice o azylovém řízení má být tedy nahrazena nařízením, které má za úkol harmonizovat současné nesourodé postupy v členských státech. Rovněž tak kvalifikační směrnice má být nahrazena nařízením, které stanoví jednotné normy pro uznávání osob. Tím, že právní normy budou mít povahu nařízení a budou přímo aplikovatelné v členských státech, má být zajištěn vyšší stupeň harmonizace. Měly by být odstraněny prvky volného jednání jednotlivých členských zemí a postupy by měly být zjednodušeny. Zároveň jsou navržena přísnější pravidla pro předcházení zneužívání systému a pro odstraňování motivace k druhotnému pobytu. Členské státy by měly investovat již do fáze správního řízení, aby správní orgány mohly rozhodovat rychle a přitom spolehlivě.

Počty žádostí o mezinárodní ochranu v ČR a ve Švédsku a rozhodnutí o nich

Toto jsou tedy základy právní úpravy, ze kterých vychází jak české, tak švédské vnitrostátní právní úpravy. Nicméně faktem zůstává, že počty žádostí o mezinárodní ochranu se v České republice a Švédsku významně liší. Přestože Švédsko mělo ve sledovaném období 2008 - 2016 o cca. 1 mil. obyvatel méně (rozdíl se pohybuje od cca. 1,2 mil. obyvatel v roce 2008 do cca. 0,7 mil. obyvatel v roce 2016), jsou počty žádostí o udělení mezinárodní ochrany ve srovnání s Českou republikou výrazně vyšší.



Graf č. 1: Procentuální podíl žádostí podaných v ČR/Švédsku k žádostem v celé EU

Zdroj: upraveno podle Eurostat. Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data (rounded). [online]. [cit. 30. 3. 2017]. Dostupné z:

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1>

Graf zobrazuje procentuální podíl počtu podaných žádostí o udělení mezinárodní ochrany v dané zemi k celkovému počtu všech zemí Evropské unie. U České republiky je tento podíl téměř zanedbatelný, neboť počty žádostí jsou zde velmi nízké. Tendence je klesající. U Švédska jsou hodnoty výrazně vyšší. V roce 2016 však i ve Švédsku výrazně žádosti ubyly.

Tabulka č. 1: Počty žádostí o mezinárodní ochranu v ČR/Švédsku

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ČR									
Počet žádostí	1 645	1 235	775	750	740	695	1 145	1 515	1 475
Z toho nové	1 050	620	380	485	505	490	905	1 235	1 200
Počet žádostí/obyvatele	0,00016	0,00012	0,00007	0,00007	0,00007	0,00007	0,00011	0,00014	0,00014
Švédsko									
Počet žádostí	24 785	24 175	31 850	29 650	43 855	54 270	81 180	162 450	28 790
Z toho nové	24 275	23 600	31 785	29 630	43 835	54 255	74 980	156 110	22 330
Počet žádostí/obyvatele	0,0027	0,0026	0,0034	0,0031	0,0046	0,0057	0,0084	0,0167	0,0029

Zdroj: upraveno podle Eurostat. Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data (rounded). [online]. [cit. 30. 3. 2017]. Dostupné z:

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1>

Významný nárůst počtu žádostí byl ve Švédsku zaznamenán v roce 2015. Je přikládán zejména migrační krizi v celé EU a vysokému zájmu uprchlíků o život právě ve Švédsku. Naopak v roce 2016 počet značně klesl oproti roku předchozímu. To bylo způsobeno hromadným stahováním žádostí o mezinárodní ochranu ze strany uprchlíků, neboť jim Švédsko zavedlo celou řadu opatření ke snížení imigrace (včetně povolování pouze časově omezeného pobytu a ztížení unifikace rodin) začalo nabízet finanční kompenzaci za návrat do rodné země, včetně uhrazení nákladů na zpáteční cestu. [Parusel, 4]

Tabulka č. 2: Počty vydaných rozhodnutí v ČR a ve Švédsku

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ČR									
Počet vydaných rozhodnutí	1 395	530	500	685	720	900	1 000	1 335	1 300
Počet kladných rozhodnutí	215	100	175	320	175	345	375	460	435
Počet zamítavých rozhodnutí	1 180	430	335	365	545	555	625	875	865
Švédsko									
Počet vydaných rozhodnutí	29 460	23 920	27 645	26 700	31 515	45 005	39 905	44 590	95 540
Počet kladných rozhodnutí	7 840	7 095	8 515	8 805	12 400	24 015	30 650	32 215	66 345
Počet zamítavých rozhodnutí	21 620	16 825	19 130	17 895	19 115	20 990	9 255	12 375	29 195

Zdroj: upraveno podle Eurostat. First instance decisions on asylum applications by type of decision - annual aggregated data. [online]. [cit. 30. 3. 2017]. Dostupné z:

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00192&plugin=1>

V případě České republiky není markantní rozdíl mezi počtem podaných žádostí a vydanými rozhodnutími. Rozdíl tvoří zejména žádosti uprchlíky zpětvzaté, nebo zemřelých či navrtivších se zpět. Ve Švédsku je to podobné, s výjimkou roku 2016, kdy je počet vydaných rozhodnutí výrazně vyšší pro vysoký počet žádostí v předešlém roce, kdy Migrační úřad nestihl všechny žádosti vyřídit ve stanovené lhůtě, a rozhodl až v následujícím roce. Tabulka zároveň demonstruje významný rozdíl v počtech kladných rozhodnutí v jednotlivých zemích.

Řízení o udělení mezinárodní ochrany v České republice

Řízení o udělení mezinárodní ochrany (zjednodušeně také „azylové řízení“) je specifický typ správního řízení, které vede jako orgán prvního stupně Ministerstvo vnitra České republiky, konkrétně odbor azylové a migrační politiky. Je zahájeno písemně či ústně podanou žádostí o udělení mezinárodní ochrany. Ze žádosti musí vyplývat, že žadatel – cizinec - hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu. Právní úprava je obsažena v zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů. Pro řízení se subsidiárně použijí rovněž příslušná ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Významnější odchylky od obecné právní úpravy jsou zejména u doručování.

Azyl lze dle § 13 zákona udělit v několika případech, je-li cizinec pronásledován za uplatňování politických práv a svobod nebo má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, názorů ve státě, jehož občanství má nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště. V případě pronásledování se musí podle rozsudku NSS sp. zn. 4 Azs 197/2016 – 94, ze dne 25. 1. 2017, jednat o pronásledování ze strany státní autority nebo osob takovou autoritu zosobňujících. Dále může být udělen azyl za účelem sloučení rodiny a to rodinnému příslušníkovi azylanta, jemuž byl udělen azyl, i když v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude v jeho případě zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2004, sp. zn. 4 Azs 147/2004, se udělení azylu z důvodu sloučení rodiny nemůže domáhat žadatel, jehož rodinnému příslušníkovi nebyl azyl udělen, a to ani tehdy, kdy je správnost rozhodnutí o neudělení azylu zpochybňována. Dalším typem azylu je azyl humanitární, který se uděluje v případě, že v řízení o mezinárodní ochraně nebude zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany. Dle rozsudku NSS sp. zn. 2 Azs 8/2004, ze dne 11.3.2004 je nelze žádat, udělí se pouze na základě úvahy ministerstva.

Doplňkovou ochranu lze podle § 14a zákona udělit v případě podezření na způsobení vážné újmy, zejména v případech, kdy žadatel nesplňuje podmínky udělení azylu, ale existuje podezření, že po návratu do země by mu hrozila vážná újma.²

Od okamžiku podání žádosti cizinec nesmí být vyhoštěn na základě správního rozhodnutí a má určitá práva na poskytování zdravotní péče, ubytování, stravy a jiných nezbytných služeb. Je povinen strpět sejmутí otisků prstů a pořízení obrazového záznamu, s cílem zjistit nebo ověřit jeho totožnost. Ústřední jednotce EUODAC jsou předány údaje o původu, místu a datu podání žádosti o azyl, údaje o otiscích prstů a další údaje. Zjistí-li se v průběhu řízení ze systému EUODAC, že žadatel žádal o mezinárodní ochranu v jiném členském státě, je, podle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Azs 304/2016 – 24, ze dne 30. 11. 2016, žádost v České republice nepřípustná. Pokud má žádost o mezinárodní ochranu řešit jiný příslušný členský stát, musí být podle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs 248/2014 – 27, ze dne 25. 2. 2015, nejdříve zkoumáno, zda přemístění žadatele do takto určeného členského státu není vyloučeno z důvodu existence systematických nedostatků azylového řízení a v podmínkách přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení.

Po sepsání žádosti je s žadatelem veden jeden či více pohovorů, kdy může specifikovat důvody, které ho vedly k odchodu ze země a k podání žádosti. Pohovor provádí pověřený pracovník ministerstva za účelem zjištění dalších podkladů pro vydání rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany. Pohovor se neprovádí v případech, kdy lze vydat rozhodnutí o azylu, byla-li podána opakovaná žádost o udělení mezinárodní ochrany, jde-li o nezletilého žadatele s výjimkou nezletilé osoby bez doprovodu, není-li pohovor nezbytný ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a není-li žadatel k provedení pohovoru způsobilý, zejména tedy ze zdravotních důvodů. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Azs 40/2009, ze dne 28. 7. 2009, by jednotlivé otázky měly být přizpůsobeny žadateli a měly by být pokud možno stručné a nekomplikované, aby jejich překlad byl jednoznačný. Je nutné vzít v potaz např. dosažené vzdělání žadatele či kulturní původ. V závěru pohovoru by měl žadatel označit všechny důkazy, kterými buď sám k prokázání svých tvrzení disponuje, nebo jejichž zajištění považuje za vhodné a možné.

Mezi podklady pro vydání rozhodnutí tak patří žádost, její doplnění, protokol o pohovoru, přesné a aktuální informace z různých zdrojů o státu, jehož je žadatel státním občanem, resp. státu posledního bydliště, a výsledek zdravotního vyšetření. Na základě všech předložených důkazů, žádosti a pohovoru ministerstvo vydá rozhodnutí, jímž buď azyl udělí, nebo žádost zamítne. Na udělení azylu není právní nárok, při rozhodování je ponechána ministerstvu poměrně široká možnost užití správního uvážení. [Wagnerová, 858]

Rozhodnutí se vydává bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 6 měsíců ode dne poskytnutí podrobnějších údajů k podané žádosti. Lhůta může být zkrácena, a to na 30 dnů v případech, kdy je žádost považována za zjevně nedůvodnou. Nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout v šestiměsíční lhůtě, nebo je-li současně podán velký počet žádostí nebo neplní-li žadatel povinnosti, ministerstvo má právo lhůtu přiměřeně prodloužit až o 9 měsíců. O prodloužení lhůty musí účastníka řízení bez zbytečného odkladu písemně vyrozumět.

Rozhodnutí je žadateli doručeno do azylového zařízení. Okamžikem doručení rozhodnutí přestává být žadatelem a stává se podle výsledku řízení buď azylantem, osobou požívající doplňkové ochrany, nebo v případě zamítavého rozhodnutí cizincem.

Proti rozhodnutí lze ve lhůtě 15 dní od jeho doručení podat žalobu ke krajskému soudu příslušnému podle místa hlášeného pobytu žalobce. V určitých případech může být lhůta zkrácena na 7 dní, byla-li žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná, byla-li podána v zařízení pro zajištění cizinců nebo byla-li nepřípustná. Podání žaloby má odkladný účinek. Cizinec tedy nemusí vycestovat z území České republiky. Nemá jej však žaloba podaná proti rozhodnutí o zastavení řízení a proti rozhodnutí, kterým se zamítá žádost jako zjevně

² Za hrozbu skutečného nebezpečí vážné újmy podle § 14a zákona nelze podle rozsudku NSS, čj. 5 Azs 15/2007 ze dne 7.8.2007 považovat např. situaci, kdy cizinec bude po návratu do své vlasti nezaměstnaný nebo že bude pronásledován pro své doposud neprojevené politické přesvědčení.

nedůvodná. Rozsudkem soud buď žalobu zamítne, nebo rozhodnutí zruší a věc vrátí ministerstvu k došetření.

Ihned po právní moci rozhodnutí nebo rozsudku lze podat novou žádost. Podle rozsudku NSS sp. zn. 9 Azs 5/2009, ze dne 11. 6. 2009, je nutné splnit dvě podmínky, aby bylo možné podat žádost opakovaně. Je nutné uvést nové skutečnosti nebo zjištění, a to takové skutečnosti, které nebyly bez vlastního zavinění žadatele zkoumány v předchozím řízení. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, čj. 2 Azs 331/2016 - 21, nebude-li opakovaná žádost shledána jako přípustná, má být řízení zastaveno.

Řízení o udělení mezinárodní ochrany ve Švédsku

Kvalifikační směrnici Švédsko transponovalo v listopadu 2014, směrnice o azylovém řízení v prosinci 2016. Základním právním předpisem, který upravuje azylové řízení ve Švédsku, je zákon o pobytu cizinců. V roce 2016 byly provedeny změny, které vedly ke zpřísnění podmínek z důvodu nutnosti snížit počet žádostí o azyl a migraci uprchlíků. Podrobnosti upravuje vyhláška o cizincích z roku 2006.

Mezinárodní ochrana je ve Švédsku poskytována ve formě azylu, doplňkové ochrany, statusu uprchlíka a nově od července 2016 jako ochrana pro děti a rodiny s dětmi, které podaly žádost o azyl dříve než 24. listopadu 2015 za předpokladu, že dítě je stále mladší 18-ti let. Ústředním správním úřadem v azylovém řízení je Migrační úřad, dříve Migrační výbor. Migrační úřad odpovídá Ministerstvu spravedlnosti a zároveň s ním spolupracuje. Švédská vláda ani parlament nesmí ovlivňovat rozhodnutí úřadu. Migrační úřad má pravomoc ke zpracování žádosti o azyl, řízení o azylu v prvním stupni a také k udělování státního občanství. Dokud je žádost posuzována nebo pokud žadatel podal odvolání, je s ním zacházeno dle zákona o přijímání žadatelů o azyl z roku 1994 (novelizovaného v roce 2016). Pokud je žádost přijata, úřad má povinnost pomoci žadateli s ubytováním ve spolupráci s Úřadem práce. Odvolací řízení vede Migrační soud nebo Migračním odvolací soud.

Žádosti o azyl mohou být podány pouze na stanovených místech. Požádá-li cizinec o azyl na letišti nebo v přístavu, bude odkázán na Migrační úřad. Nejsou žádné lhůty, které by stanovovaly, do jaké doby od vstupu na území státu musí cizinec požádat o azyl, nicméně prodlevy je nutné zdůvodnit. Pro řízení o udělení azylu, lze užít jak pravidelný postup, tak zrychlené řízení. Zrychlený postup v řízení se využívá zejména u zjevně nedůvodných žádostí o azyl. Lhůta pro rozhodnutí ve zrychleném řízení činí tři měsíce. Jediný rozdíl je v nároku na právního zástupce, kdy ve zrychleném řízení na něj není automatický nárok.

Existuje osm různých způsobů posuzování žádosti. Žádosti, které jsou v pořádku, existuje možnost pozitivního posouzení, není třeba přidělit zástupce žadateli, jeho totožnost byla prokázána na základě osobních dokladů a nic nebrání další části řízení, tedy ústnímu pohovoru, spadají do první kategorie. V druhém případě již žádost vyžaduje další šetření, ale ne nijak rozsáhlé. Jedná se zejména o případy, kdy žadatel nepředložil žádné doklady totožnosti a neprokázal tak svoji identitu. Třetí postup je v případě zjištění potřeby komplexního doplnění žádosti. Aby se zabránilo dalšímu zpoždění řízení, většinou se volí ústní jednání. Tento postup se volí v případech možných bezpečnostních rizik, pokud existuje podezření na falešnou identitu, u nezletilých osob bez doprovodu a další. Dalším případem jsou žádosti zjevně neopodstatněné. Takoví žadatelé jsou navraceni do země svého původu. Je navracen i cizinec, který hledá ochranu před zemí s obecně vysokým podílem zamítnutých žádostí, kdy není vyžadováno další rozsáhlé zpracování. Pokud se na začátku zjistí, že žádost o mezinárodní ochranu má posuzovat jiná členská země Evropské unie, je cizinec odkázán tam. Průměrná doba vyřízení žádosti o azyl je cca. 10 měsíců. Odvolací řízení trvá průměrně 6 měsíců.

Proti zamítavému rozhodnutí Migračního úřadu se lze odvolat k Migračnímu soudu. Odvolání má odkladný účinek. Od 1. ledna 2017 má odkladný účinek i odvolání proti rozhodnutí ve věci zjevně nedůvodné žádosti. Odvolání se podává do tří týdnů od vydání rozhodnutí. U řádného řízení, má žadatel nárok na bezplatného právního zástupce. Proto se očekává, že odvolání bude podáno ve švédštině právě právním zástupcem. Žadatel má

možnost předložit nové důkazy a argumenty. Odvolání je přípustné pouze, je-li povoleno. Povolení se vydává, má-li případ důležitosti jako návod pro uplatnění zákona nebo jsou-li další výjimečné důvody pro prošetření daného odvolání. Dokud není o povolení k podání odvolání rozhodnuto, má žádost odkladný účinek. Je-li žádost o udělení povolení zamítnuta, je připraven vykonatelný příkaz k vyhoštění a cizinec musí opustit Švédsko do dvou týdnů.

Srovnání řízení v České republice a ve Švédsku

Z výše uvedeného plyne, že postup v azylovém řízení v obou zemích je podobný, až na několik málo odlišností. Obě země se řídí evropskými právními předpisy, jež jsou inkorporovány v jejich právních řádech. Nejvýznamnější odchylky shrnuje tabulka 3. Podstatnější je odchylka u délky řízení. Ta se ve Švédsku z důvodu narůstajícího počtu žádostí, významně prodloužila. Průměrná doba vyřízení žádostí od jejich podání po prvoinstanční rozhodnutí v roce 2013 činila 122 dní, tento průměr však vzrostl na 142 dní v roce 2014 a na 229 dní v roce 2015. V březnu roku 2016 již azylová řízení trvala průměrně 262 dní. [Parusel, 9]

Tabulka č. 3: Komparace azylových řízení v České republice a ve Švédsku

	Česká republika	Švédsko
Podání žádosti	různé orgány	Migrační úřad
Doba podání žádosti	limitováno	bez limitu
Náhradní doklad totožnosti	platnost omezena	neomezeně
Doplnění údajů	při pohovoru	kdykoliv do rozhodnutí
Výše finančního příspěvku	5 456 Kč/os.	6 075 Kč/os.
Standardní délka řízení	max. 6 měsíců	10 měsíců
Lhůta pro opravný prostředek	2 týdny	3 týdny
Odvolací řízení 1. stupeň	Krajský soud	Migrační soud; povolena autoremedura u Migračního úřadu
Řízení před soudem 2. stupeň	Mimořádný opravný prostředek – kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu	Po povolení odvolání - Migrační odvolací soud

Byť byly shledány jisté odchylky v právních úpravách azylových řízení obou zemí, lze uzavřít, že tyto nejsou tak významné, aby mohly odůvodnit podstatně vyšší počty žádostí o mezinárodní ochranu ve Švédsku. Rozhodující jsou tedy jiné, než právní faktory. Vliv na podání žádosti ve Švédsku však bezesporu bude mít i podíl kladně vyřízených žádostí v předchozích řízeních. Vyšší procento kladně vyřízených žádostí umožňuje poměrně široká možnost užití správní diskrece v obou zemích, neboť zákony obou zemí dávají správním orgánům prostor rozhodnout v jistých mezích dle vlastního uvážení. Z empirických studií analyzující počty kladně vyřízených žádostí o azyl vyplývá, že určitou roli v rozhodování sehrávají na jedné straně národní zájmy (diplomatické, bezpečnostní, ekonomické) a na druhé straně humanitární zájmy, které odrážejí obavy o potřeby žadatelů o azyl, bez ohledu vztah stát s jejich zemí původu. [KEITH, 262] V zemích s výrazně nižším počtem kladně vyřízených žádostí (včetně České republiky) je na zájmy z první skupiny kladen větší důraz než u zemí s vyšším počtem kladně vyřízených žádostí.

Shrnutí:

Cílem společné azylové politiky Evropské unie je sladit azylová řízení všech členských států. Důvodem je poskytnutí všem státním příslušníkům třetí země, kteří potřebují mezinárodní ochranu, přiměřený status, a zajistit dodržení zásady nenavrácení. Dublinský systém je právní mechanismus, na základě kterého je určován jediný stát, který projedná žádost cizince o mezinárodní ochranu a ve věci rozhodne, ať je žádost o mezinárodní ochranu podána kdekoliv na území těchto států. Tím má být zamezeno tzv. azylové turistice.

Česká republika i Švédsko postupují v azylových řízeních v souladu s evropskou právní úpravou. Švédsko má v posledních letech problém s dodržováním maximální lhůty pro vydání rozhodnutí, a to z důvodu nadměrného počtu žádostí, které nestihá vyřizovat. V České republice s průběhem řízení výraznější problémy nejsou. Rozdíly ve vnitrostátní právní úpravě azylového řízení nejsou podstatné. Ani v jedné zemi není na udělení azylu právní nárok, při rozhodování je ponechána správním orgánům poměrně široká možnost užít správního uvážení. Ta je důvodem markantního rozdílu v počtu kladně vyřízených žádostí. Dublinský systém je v současné době v souvislosti s uprchlickou krizí velmi kritizován a považován za ne zcela funkční. Evropská komise tak na jaře roku 2016 připravila návrh sedmi právních předpisů, které by měly vést k větší harmonizaci. Její potřeba je zjevná, nicméně přetrvávají neshody v řešení některých citlivých otázek.

Literatura:

- BOCCARDI, Ingrid. Europe and Refugees. Towards an EU Asylum Policy. Kluwer Law Interantional. 2002. ISBN: 90-411-1709-01.
- GOODWIN-GILL, Guy S. a Jane MCADAM. The refugee in international law. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. ISBN 978-0-19-920763-3.
- JÍLEK, Dalibor. Povaha práva cizince na azyl podle Listiny základních práv a svobod. Časopis pro právní vědu a praxi, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 2001, Roč. 9, č. 4, s. 347-353. ISSN 1210-9126.
- JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ. Komu svěřit posuzování a přezkum žádostí o mezinárodní ochranu? Časopis pro právní vědu a praxi. [online]. Roč. 24, č. 2, s. 131-141. [cit. 2017-04-14]. ISSN 1805-2789.
- CAMP KEITH, Linda, HOLES, Jennifer, MILLER, Banks P. Explaining the divergence in Asylum Grant Rates among Immigration Judges: An Attitudal and Cognitive Approach. Law & Policy, Vol. 35, No. 4. 2013. ISSN 0265-8240.
- KAUNERT, Christian & LÉONARD, Sarah (2012) The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective, Journal of European Public Policy, 19:9, 1396-1413.
- KOSAŘ, David. Zákon o azylu: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-476-5.
- Migrationsverket. LMA card for asylum seekers. [online]. [cit. 19 3. 2017]. Dostupné z: <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/While-you-are-waiting-for-a-decision/LMA-card.html>
- PALÁT, Milan. Determinanty vzniku migrace a statistiky cizinců v Evropské unii. Ostrava: Key Publishing, 2014. Monografie (Key Publishing). ISBN 978-80-7418-228-0.
- PARUSEL, Bernd Sweden's Asylum Procedures. 2016 Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- NEUMAYER, Eric (2004). Asylum destination choice. What makes some West European countries more attractive than others? European Union politics, 5(2). pp. 155-180.
- Společný evropský azylový systém*. Luxembourg: Publications Office, 2014. ISBN 9789279346224.
- WAGNEROVÁ, Eliška. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-750-6.

Kontaktní adresa autora:

JUDr. Jana Janderová, Ph.D., Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Studentská 84, 532 10 Pardubice, jana.janderova@upce.cz.