

Tato novela se nyní nachází v parlamentu a zkuste se zamyslet, zda toto navrhované znění těchto ustanovení je v souladu s čl. 5 odst. 2 a čl. 5 odst. 4 úmluvy; doporučuji třeba se i podívat na judikaturu ESLP k čl. 5 odst. 1 písm. f) a čl. 5 odst. 4.

K části druhé

Čl. II, bod 42

Navrhujeme ustanovení § 46a vypustit a to z následujících důvodů:

Navrhovaná znění § 46a představuje citelný zásah do stávající právní úpravy a může vést k omezení svobody pohybu podstatné části žadatelů o udělení mezinárodní ochrany. Není fakticky stanovena maximální možná doba omezení svobody pohybu žadatelů, ta je limitována pouze délkou správního, resp. soudního řízení, které může trvat po dobu řádu měsíců až let. Požadavek pevné maximální možné doby omezení osobní svobody zadržovaných žadatelů o azyl vyplývá z judikatury ESLP (např. Amuur proti Francii, rozsudek ze dne 25. června 1996)¹. Navrhované ustanovení popadne právě na ty žadatele, které potřebují mezinárodní ochranu, protože pro ně je většinou využití služeb převaděčů a nelegální příchod na území jediným prostředkem, jak opustit zemi původu před pronásledováním či jiným porušováním lidských práv v zemi původu.

Navrhované ustanovení § 46a nebylo v původním návrhu, do textu se dostalo až v průběhu připomínkového řízení na návrh BIS bez jakékoli přesvědčivé argumentace a odůvodnění, aniž by tato citelná změna stávajícího stavu byla předmětem důkladné analýzy z pohledu dodržování mezinárodně právních závazků ČR (odborná veřejnost vyjádřila svůj názor v usnesení Výboru pro práva cizinců při Radě vlády pro lidská práva dne 23. ledna 2007, v němž požaduje vypuštění nově navrhovaného ustanovení § 46a z textu novely zákona o azylu).

Navrhované znění § 46 odst. 1 písm. a) a c) se nachází v rozporu s čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, protože při sankcionování za neoprávněný vstup a za použití padělaných nebo pozměněných dokladů totožnosti nerozlišuje mezi osobou, která skutečně prchá ze země původu před pronásledováním či jiným porušováním lidských práv a ostatními žadateli, jak výše uvedený čl. 31 požaduje

Navrhované znění je rovněž v rozporu s čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění pozdějších protokolů (dále jen „Úmluva“). Tento článek taxativně stanoví podmínky, za kterých lze osobu zbavit svobody a pouze restriktivní výklad těchto výjimek je slučitelný s účelem tohoto ustanovení (viz Čonka proti Belgii, rozsudek ze dne 5. února 2002). Dle písm. f), které je jediné ustanovení aplikovatelné na žadatele o mezinárodní ochranu v podmínkách ČR, lze osobu zbavit svobody pouze z důvodu, „*aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.*“ Vůči postavení žadatelů nelze použít ani jednu z

¹ Srov např. Detention of Asylum Seekers in Europe: Analysis and Perspectives, Edited by Jane Hughes and Fabrice Liebaut, Martinus Nijhoff Publisher, 1998, str. 175.

uvedených možností, neboť tyto osoby již pobývají na území a zároveň vůči nim neprobíhá ani vyhošťování ani vydávací řízení (k tomu srov. Chahal proti Spojenému království, rozsudek z 15 listopadu 1996, § 113; dále např. i rozsudky ve věci Quinn proti Francii ze dne 22. března 1995, § 48, Kolompár proti Belgii, rozsudek z 22 září 1992, § 36, Singh proti České republice, rozsudek ze dne 25. ledna 2005, § 61), jsou naopak účastníky řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Navrhovaná úprava soudního přezkumu omezení svobody pohybu žadatele o udělení mezinárodní ochrany je problematická ve vztahu k požadavkům čl. 5 odst. 4 Úmluvy, který garantuje právo na přístup k **soudu**, který musí **urychleně** rozhodnout o zákonnosti zbavení svobody.² Pokud bylo o zadržení rozhodnuto správním nebo policejním orgánem, o jeho prodloužení, resp. o zadržování trvajícím více dní musí rozhodnout soud, soudce nebo osoba se soudní pravomocí (Shamsa proti Polsku, rozsudek z 27. listopadu 2003, § 59). Zbavení osobní svobody tak musí podléhat promptnímu a efektivnímu soudnímu přezkumu. Navrhovaná právní úprava umožňuje sice soudní přezkum zákonnosti zadržení, nikoli však promptní a efektivní. Žadatel může podat žalobu do 7 dnů, už ovšem není stanovena lhůta, do které musí soud o přezkumu zákonnosti zajištění rozhodnout. Nikde tak nejsou stanoveny krátké, pevné lhůty pro rozhodnutí soudu a s ohledem na dlouhodobé přetížení soudního systému a obecně dlouhé lhůty trvání soudních řízení, nelze navrženou právní úpravu považovat za efektivní záruku ochrany práva na svobodu pohybu žadatel o mezinárodní ochranu. Tím dochází i ke zproblematizování periodicity přezkumu (v návrhu poněkud kostrbatě formulovaného), neboť novou žalobu lze podat až měsíc po nabytí právní moci rozhodnutí vydaného v předchozím řízení, pro něž však nejsou stanoveny žádné maximální lhůty.

Čl. II, bod 49

Rovněž navrhované znění § 73 zákona o azylu zavádí soudní přezkum omezení svobody pohybu žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Činí tak s ohledem na požadavek formulovaný v čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Je nepochybné, že držení žadatelů o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím středisku na mezinárodním letišti je třeba považovat za zbavení osobní svobody žadatelů. Návrh zákona předpokládá, že rozhodnutí o povolení vstupu bude ministerstvem vydáváno současně s rozhodnutím o žádosti o mezinárodní ochraně, přičemž pro vydání tohoto rozhodnutí je zákonem stanovena lhůta 4 týdnů ode dne prohlášení o mezinárodní ochraně. Předkladatel vysvětluje, že taková úprava je vhodná s ohledem na úkony prováděné podle § 46 zákona o azylu, nicméně již nevysvětluje proč není rozhodnutí o povolení vstupu vydáváno bezprostředně po jejich provedení. Přestože předkladatel na straně 10 Předkládací zprávy uvádí, že vyskytnou-li se v žádosti o mezinárodní ochranu azylově relevantní skutečnosti, které nebude možné vyvrátit ve stanovené lhůtě (28 dnů), pak bude bez zbytečného odkladu povolen vstup na území. Podle mého názoru takový postup ministerstvu navržená právní úprava neumožňuje. V § 73 odst. 4 zákona o azylu nejsou specifikovány ani rámcově jakékoliv kritéria, kterými by mělo být ministerstvo při rozhodování o vstupu vedeno.

S ohledem ke znění čl. 5 odst. 4 Úmluvy a judikaturu ESLP (Shamsa proti Polsku, rozsudek z 27. listopadu 2003, § 59), lze vyslovit důvodně pochybovat, že navržené znění zákona splňuje požadavky Úmluvy na urychlenou a efektivní soudní kontrolu rozhodnutí o

² „Čl 5 odst. 4 vyžaduje v první řadě, aby se ten, kdo byl zbaven svobody, mohl objevit před soudem, který rozhodne o zákonnosti jeho zbavení svobody“ (Rakevičová proti Rusku, rozsudek z 28. října 2003).

zbavení osobní svobody. Žadatel se může ve lhůtě 15 dnů obrátit na soud se žalobou proti rozhodnutí ministerstva o povolení (resp. nepovolení) vstupu, navržený text zákona již neobsahuje lhůtu, ve které musí soud o žalobě rozhodnout. S ohledem na dlouhodobé přetížení soudního systému a obecně dlouhé lhůty trvání soudních řízení, nelze navrženou právní úpravu považovat za efektivní záruku ochrany práva na svobodu pohybu žadatelů o mezinárodní ochranu. Soud by se rozhodnutím ministerstva, které de facto znamená omezení osobní svobody žadatele, zabýval až se značným časovým odstupem od okamžiku, kdy k takovému zásahu ze strany orgánů státní moci skutečně došlo. Tím dochází i ke zproblematizování periodicity přezkumu, neboť novou žalobu lze podat až měsíc po nabytí právní moci rozhodnutí vydaného v předchozím řízení.

Výše uvedené pochybnosti ještě dále podtrhuje fakt, že jako místně příslušný soud pro přezkum rozhodnutí o povolení vstupu bude (ve většině případů) Městský soud v Praze, a to přestože předkladatel v důvodové zprávě k bodu 30 (§ 32 odst. 4 zákona o azylu) navrhuje, aby o žalobách proti rozhodnutím ministerstva ve věci mezinárodní ochrany rozhodoval jeden krajský soud (Krajský soud v Praze), a tím došlo k urychlení soudního řízení. Z tohoto pohledu by bylo vhodné, aby byla právní úpravou byla sjednocena místní příslušnost soudu.

Oproti stávající právní úpravě se novelou prodlužuje lhůta pro vydání rozhodnutí ministerstvem ze stávajících 5 dnů na navržených 28 dnů (4 týdny). Tuto změnu předkladatel zákona odůvodňuje zájmem na důkladném a objektivním posouzení žádostí a vytvoření předpokladů doručení stejnopisu rozhodnutí žadateli za účasti tlumočnicka. S ohledem na skutečnost, že tzv. letištní řízení bylo v azylovém zákoně zakotveno především s cílem zabránit vstupu na území žadatelům bez relevantních azylových důvodů, tj. v rámci letištního řízení mají být vyřizovány především žádosti o mezinárodní ochranu zjevně nedůvodné, ve kterých není třeba provádět složité dokazování a ověřovat si situaci v zemi původu žadatele o mezinárodní ochranu, není zcela zřejmé, zda takové prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí je nezbytně nutné nebo přiměřené. Povinnost důkladného a objektivního posouzení žádosti vyplývá pro ministerstvo již ze stávající právní úpravy, stejně jako zajistit doručení rozhodnutí žadateli za účasti tlumočnicka. Za této situace by prodloužení lhůty mělo být navrhováno za situace, kdy stávající lhůta by byla nedostatečná k provedení zákonem předvídaných úkonů ze strany ministerstva. Z důvodové zprávy tyto skutečnosti nevyplývají, předkladatel neuvádí v kolika případech a z jakých důvodů nebylo možné dodržet stávající lhůtu pro vydání rozhodnutí a z jakého důvodu navrhuje prodloužit lhůtu na 28 dnů.

Dalším problematickým bodem navrhované právní úpravy je kritérium použité pro stanovení konce zmíněné 4 týdenní lhůty. Návrh zákona předpokládá, že ve lhůtě ministerstvo „rozhodne“. S přihlédnutím k zásadnímu významu, který pro postavení žadatele může mít posouzení otázky, zda byla či nebyla ministerstvem dodržena lhůta pro „vydání“ rozhodnutí a k předcházení možných sporů, bylo by vhodné určit konec lhůty jasným a nezpochybnitelným způsobem (obdobně jako to činí § 71 odst. 1 písm. a) správního řádu). S ohledem na specifický průběh doručování v rámci azylového řízení (§ 24a zákona o azylu) není zcela bezproblémové využití právní úpravy obsažené ve správním řádu. Z toho důvodu lze doporučit, aby ve stanovené lhůtě bylo rozhodnutí nejen vydáno, ale i doručeno.

Oproti stávající právní úpravě novela upravuje maximální dobu, po kterou mohou být žadatelé drženi v přijímacím středisku na mezinárodním letišti. Novela v § 73 odst. 9 předpokládá, že žadatel bude moci být držen v přijímacím středisku maximálně po dobu 180 dnů od prohlášení o mezinárodní ochraně. Nebude-li v této lhůtě rozhodnuto soudem o žalobě proti rozhodnutí ministerstva, bude žadateli umožněn vstup na území. Je třeba

poznámenat, že touto úpravou došlo de facto k prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí soudem z dnešních 45 (– viz současný § 73 odst. 2 písm. b) zákona o azylu) na 137 dnů (rozdíl mezi celkovou dobou pobytu a lhůtou pro vydání rozhodnutí stanovená pro ministerstvo a lhůty pro podání žaloby). Důvodová zpráva neodůvodňuje proč je navržena jako maximální doba držení žadatele v přijímacím středisku stanovena v délce 180 dnů. Nijak není vypořádána otázka, zda je taková doba nezbytně nutná k dosažení legitimního účelu, přiměřená s ohledem na cíle, které sleduje. Ze srovnání právních úprav některých evropských zemí vyplývá, že maximální doba pobytu žadatelů v přijímacích střediscích na mezinárodních letištích je podstatně kratší. V rámci meziresortního připomínkového řízení bylo předkladateli doporučeno zkrácení navržené lhůty i ze strany UNHCR, Zmocněnce vlády pro lidská práva a Veřejného ochránce práv. Jako maximální doba pobytu žadatele v přijímacím středisku na mezinárodním letišti byla doporučena doba 3 měsíců, a to včetně řízení o kasační stížnosti.

S ohledem na skutečnost, že zákonem č. 350/2005 Sb., byl do soudního řádu správního zaveden institut nepřijatelnosti, který Nejvyššímu správnímu soudu umožňuje kasační stížnosti ve věcech azylu, které svým významem podstatně nepřesahují vlastní zájmy stěžovatelů, odmítnout, není opodstatněné dále oslabovat faktickou možnost žadatelů o mezinárodní ochranu využít tohoto opravného prostředku. Z toho důvodu by měl být v zákoně o azylu zachován odkladný účinek podané kasační stížnosti i v případě těchto žadatelů. Ze stejného důvodu by měla být doba řízení o kasační stížnosti již započítána v maximální době pobytu žadatele v přijímacím středisku na mezinárodním letišti. Navržená znění zákona by dále prohlubovalo rozdílné zacházení s žadateli, a to de facto podle toho, zda přicestovali letadlem či jiným způsobem.