

OSNOVA

1. KDO JE UPRCHLÍK VE SMYSLU ŽENEVSKÉ ÚMLUVY

Pozitivní vymezení

- čl. 1A Ženevské úmluvy
- čl. 2 písm. c), čl. 6–10 kvalifikační směrnice
- § 2 odst. 8, § 12 písm. b) zákona o azylu

Negativní vymezení (vylučující klauzule)

- čl. 1D, E, F Ženevské úmluvy
- čl. 12 kvalifikační směrnice
- § 15 zákona o azylu

2. CESAČNÍ KLAUZULE / ODNĚTÍ AZYLU / ZÁNİK MEZINÁRODNÍ OCHRANY

- čl. 1C Ženevské úmluvy
- čl. 11 a čl. 14 kvalifikační směrnice
- § 17 a § 18 zákona o azylu

3. „ÚSTAVNÍ“ AZYL

- čl. 43 Listiny základních práv a svobod
- § 12 písm. a) zákona o azylu

4. AZYL ZA ÚČELEM SLOUČENÍ RODINY

- § 13 zákona o azylu

5. HUMANITÁRNÍ AZYL

- § 14 zákona o azylu

6. PRINCIP NON-REFOULEMENT

- čl. 33 Ženevské úmluvy
- čl. 4, 18 a 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod EU
- čl. 3 EÚLP, čl. 3 Úmluvy proti mučení, čl. 7 MPOPP

1. KDO JE UPRCHLÍK VE SMYSLU ŽENEVSKÉ ÚMLUVY

Prvky definice uprchlíka:

- I. ***mimo zem původu*** - čl. 1A ŽÚ; čl. 2 písm. c) KS; (§ 2 odst. 5 AZ)
- II. ***odůvodněný strach*** - čl. 1A ŽÚ; čl. 2 písm. c) KS; § 12 písm. b) AZ
- III. ***pronásledování*** - čl. 1A ŽÚ; čl. 2 písm. c) a čl. 6–9 KS; § 2 odst. 8 a § 12 písm. b) AZ
 - ***závažná újma***
 - ***selhání státní ochrany***
- IV. ***(nexus s) důvody pronásledování*** - čl. 1A ŽÚ; čl. 2 písm. c), čl. 9 odst. 3 a čl. 10 KS; § 12 písm. b) AZ
- V. ***nevztahují se vylučující klauzule*** – čl. 1D, E, F ŽÚ; čl. 12 KS; § 15 AZ
 - viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. 5 Azs 36/2008, bod IV.(i)
 - uprchlíkem se osoba stává naplněním těchto znaků, deklaratorní povaha přiznání statusu uprchlíka, viz preambule bod 14 KS, příručka UNHCR bod 28

I. Mimo zem původu

- čl. 1A ŽÚ; čl. 2 písm. c) KS; (§ 2 odst. 5 AZ)
- Protokol (č. 24) o azylu pro státní příslušníky členských států Evropské unie, tzv. „Španělský protokol“:
„Se zřetelem na úroveň ochrany základních práv a svobod v členských státech Evropské unie se členské státy navzájem považují pro veškeré právní a praktické účely spojené se záležitostmi azylu za bezpečnou zemi původu“; srov. § 10a písm. a) AZ – nepřipustnost žádosti o azyl
- uprchlík *sur place* – potřeba mezinárodní ochrany vzniká „až na místě“ - čl. 5 KS, Příručka UNHCR body 94 až 96

II. Odůvodněný strach

- čl. 1A ŽÚ; čl. 2 písm. c) KS; § 12 písm. b) AZ
- subjektivní prvek + objektivní prvek (příručka UNHCR)
- x
- pouze objektivní prvek
 - porovnání výpovědi žadatele s informacemi o zemi původu
 - prospektivní hodnocení rizika
 - přiměřená pravděpodobnost rizika tvrzené újmy
 - důkazní standard (stačí < 50% pravděpodobnost),
 - i pro jednotlivá dílčí tvrzení
- větší pravděpodobnost pronásledování v důsledku specifického postavení - „vyčlenění“ („singling out“)
- rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2008, sp. zn. 2 Azs 71/2006, a ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 5 Azs 66/2008, č. 1749 Sb. NSS: „Pokud žadatel o mezinárodní ochranu zastává v rámci azylově relevantní skupiny významné postavení, je správní orgán povinen k této skutečnosti přihlédnout a zaměřit se na to, zdali u takového žadatele neexistuje zvýšená pravděpodobnost pronásledování (oproti řadovým členům dané skupiny) právě z důvodu jeho významného postavení ve skupině.“

III. Pronásledování

- čl. 1A ŽÚ; čl. 2 písm. c), čl. 6–9 KS; § 2 odst. 8, § 12 písm. b) AZ

III.A Závažná újma

- různé modely (hierarchický model, lidskoprávní kontinuum apod.)
- pronásledování x diskriminace
- obecně: čím důležitější právo je ohroženo (tj. život, zdraví, osobní svoboda), tím méně časté a méně kruté (či méně systematické) zacházení je nutné k dosažení intenzity pronásledování
- čl. 9 odst. 1 písm. a) KS
 - vážné porušení LP
 - v závislosti na (i) povaze daného práva nebo (ii) opakovanosti zásahu do tohoto práva
 - zejm. práva garantovaná čl. 15 odst. 2 EÚLP
- čl. 9 odst. 1 písm. b) KS
 - pronásledování na kumulativním základě (srov. také bod 53 příručky UNHCR),
 - souběh opatření, která ve svém součtu působí stejně závažný zásah do práv jednotlivce jako újma podle odstavce 1
- čl. 9 odst. 2
 - KS demonstrativní výčet jednání, jež je možno pod pojem pronásledování podřadit
- pronásledování x trestní stíhání
- např. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2009, sp. zn. 5 Azs 7/2009
„Od samotného zákonného požadavku registrace náboženské skupiny podle právního řádu země původu žadatele o mezinárodní ochranu a vynucování této registrace zákonem dovolenými a zároveň přiměřenými prostředky je třeba odlišovat taková případná represivní jednání bezpečnostních složek či jiných orgánů veřejné moci v zemi původu vůči členům dané náboženské skupiny, která jsou zcela zjevným excesem ze sféry zákonem dovolených opatření (např. brutální fyzické násilí, resp. hrozba vykonstruovaných obvinění ze závažné trestné činnosti) a která zároveň mohou podle konkrétních okolností buďto samostatně, nebo na kumulativním základě dosáhnout intenzity pronásledování ve smyslu § 2 odst. 7 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu“

III.B Selhání státní ochrany

- nakolik je stát původu schopen a ochoten efektivně reagovat na tvrzenou hrozbu porušení LP
- u tohoto prvku je třeba zkoumat následující faktory:

III.B.1 Původci pronásledování

- čl. 6 KS (srov. § 2 odst. 8 AZ a čl. 1A ŽÚ)
- historický vývoj – teorie přičitatelnosti x lidskoprávní teorie
- Stát – varianty podílu státu na pronásledování:
 - pronásledování *prováděné* státem;
 - pronásledování *podporované* státem;
 - pronásledování *tolerované* státem
- Nestátní původci pronásledování – za předpokladu, že lze prokázat, že poskytovatelé ochrany [písm. a) a b) čl. 7 KS] nejsou *schopni* nebo *ochotni* poskytnout ochranu před pronásledováním.

III.B.2 Poskytovatelé ochrany

- čl. 7 odst. 1 KS, v ŽÚ nemá předobraz, srov. § 2 odst. 8 AZ (aplikovatelnost jen na nestátní původce)
 - stát
 - strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, které ovládají stát nebo podstatnou část území státu
- aplikovatelnost tohoto institutu je ale výrazně omezena tím, že nestátní entity musí být schopny poskytnout ochranu (definovanou v čl. 7 odst. 2 KS) na stejné úrovni jako státy.

III.B.3 Dostatečnost (úroveň) vnitrostátní ochrany

- čl. 7 odst. 2 KS
- úroveň vnitrostátní ochrany by měla být taková, aby zmírnila hrozbu pronásledování do té míry, že strach z pronásledování by již nebyl odůvodněný, resp. byl by pod prahem „přiměřené pravděpodobnosti“
- vnitrostátní ochrana tak musí být zejména
 - dostupná
 - smysluplná
 - účinná
- standard ochrany definuje (avšak nikoli vyčerpávajícím způsobem “zpravidla”, „mimo jiné“) čl. 7 odst. 2 KS:
 - poskytovatelé učiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování
 - zavedení [a udržování] účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy
 - přístup žadatele k této ochraně
- pokud je žadatel „vyčleněn“ (existuje vyšší pravděpodobnost pronásledování než u jiných členů dané skupiny), stát je povinen učinit další dodatečné kroky
- např. rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 5 Azs 66/2008, č. 1749 Sb. NSS, ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. 3 Azs 48/2008, ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 1 Azs 86/2008

III.B.4 Vyčerpání prostředků státní ochrany žadatelem

- existuje povinnost obrátit se na orgány vlastního státu?
- rozdílné požadavky u nestátních a státních původců pronásledování
- pokud je žadatel pronásledován státem, z logiky věci vyplývá, že vyhledání ochrany u orgánů tohoto státu nemá žádný smysl. Komentář k čl. 9 odst. 1 návrhu KS z roku 2001 tento závěr potvrzuje: „*Pokud pronásledování [...] vychází od státu, pak strach [z pronásledování] je opodstatněný, neboť v takové zemi de facto neexistuje žádná rozumná cesta k ochraně.*“
- např. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2007, sp. zn. 4 Azs 146/2006, ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 5 Azs 66/2008, č. 1749 Sb. NSS, ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 5 Azs 50/2008

III.B.5 Možnost vnitřní ochrany

- čl. 8 KS, § 2 odst. 8 AZ
- „možnost vnitřního přesídlení“, „možnost vnitřního útěku“
- „náhradní“ ochrana – mezinárodní ochrana nastupuje až tehdy, selže-li ochrana vlastního státu

- pokud hrozí žadateli pronásledování jen v jedné části státu, má povinnost využít ochrany v jiné části daného státu
- je třeba posuzovat rozdílně u státních a nestátních původců pronásledování
- aby se mohlo jednat o reálnou možnost vnitřního přesídlení musí být splněny následující prvky:
 - dostupnost
 - absence rizika pronásledování
 - absence rizika navrácení do místa pronásledování
 - ochrana v jiné části země splňuje minimální standard ochrany lidských práv
- je nezbytné zhodnotit především reálnost (faktickou i právní), přiměřenost, rozumnost a smysluplnost tohoto řešení
- např. rozsudky NSS ze dne 24. 1. 2008, sp. zn. 4 Azs 99/2004, a ze dne 28. 7. 2009, sp. zn. 5 Azs 40/2009, bod IV. b)

IV. Nexus s důvody pronásledování

- **důvody pronásledování**
 - čl. 1A ŽÚ; čl. 2 písm. c) a čl. 10 KS; § 12 písm. b) AZ
 - rasa
 - náboženství
 - národnost
 - politický názor
 - příslušnost k sociální skupině

např. rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2005, sp. zn. 5 Azs 63/2004, č. 364/2004 Sb. NSS

„Určitá sociální skupina [...] je skupina osob, která se vyznačuje objektivně společnou charakteristikou **nebo** kterou společnost alespoň takto vnímá. Tato charakteristika má často povahu vrozeného, nezměnitelného rysu nebo je jinak zásadní pro lidskou identitu, svědomí nebo výkon lidských práv dotýčných osob; riziko pronásledování však do této charakteristiky nepatří.“

srov.

čl. 10 odst. 1 písm. d) KS „příslušníci této skupiny sdílejí [1] vrozený charakteristický rys nebo [2] společnou minulost, kterou nelze změnit, nebo [3] sdílejí charakteristiku nebo přesvědčení, které jsou natolik zásadní pro totožnost nebo svědomí, že daná osoba nemá být nucena, aby se jí zřekla

a tato skupina má v dotyčné zemi odlišnou totožnost, protože ji okolní společnost vnímá jako odlišnou“

- pohlaví – pouze v AZ, spíše v smyslu „gender“ (role muže/ženy ve společnosti), zahrnuto již v sociální skupině, srov. čl. 10 odst. 1 písm. d); srov. také čl. 9 odst. 2 písm. a) a f) KS („acts of a gender-specific [...] nature“)

- čl. 10 odst. 2 KS „přičítaná“ charakteristika, rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008

- **nexus (příčinná souvislost)**
 - čl. 9 odst. 3
 - nexus může být spojen buď
 - s prvkem závažného porušení lidských práv, tj. lidská práva byla porušena z důvodu žadatelovi příslušnosti k určité národnosti, náboženství, atd.
 - nebo
 - s prvkem selhání státní ochrany – ochrana byla státem odepřena, protože žadatel patří k určité národnosti apod.
 - stačí prokázat spojitost pouze s jedním ze dvou prvků pronásledování.
 - chystaná změna čl. 9 odst. 3 [Proposal for a Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted, COM(2009) 551, October 2009]
 - např. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. 5 Azs 66/2008

V. Na žadatele se nevztahuje vylučující klauzule

- exkluzivní klauzule/důvody neudělení azylu
- osoba musí ochranu potřebovat (§ 15 odst. 3 AZ) a musí být této ochrany hodna (§ 15 odst. 1 a 2 AZ)
- „azyl nelze udělit“ - povinnost aplikace správním orgánem, jsou-li naplněny dané podmínky

§ 15 odst. 1 AZ - čl. 12 odst. 2 KS – čl. 1F ŽÚ

- důkazní standard - existuje „důvodné podezření“, že žadatel spáchal čin uvedený v tomto odstavci, (správnější překlad „vážené důvody se domnívat“, viz české překlady ŽÚ a KS)
- „žadatel spáchal“ - nemusí být formálně odsouzen či obviněn
- vztahuje se jen na skutkovou otázku – zda žadatel daný čin spáchal, nikoli na otázku právní (zda šlo např. o válečný trestný čin), ta musí být postavena na jisto
- důkazní břemeno leží výhradně na MV
- usnesení rozšířeného senátu NSS, ze dne 7. 9. 2010, čj. 4 Azs 60/2007-119

„Jestliže v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany bude zjištěn některý z důvodů uvedených v § 15 nebo § 15a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany), rozhodne Ministerstvo vnitra o neudělení mezinárodní ochrany; není dále povinnou zjišťovat případnou existenci důvodů uvedených v § 12 (důvody udělení azylu) nebo § 14a (udělení doplňkové ochrany) uvedeného zákona.“

písmeno a)

- (1) trestný čin proti míru, (2) válečný trestný čin, (3) trestný čin proti lidskosti
- Římský statut Mezinárodního trestního soudu (publ. pod č. 84/2009 Sb. m. s.) + judikatura MTS, judikatura Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii, Mezinárodního trestního tribunálu pro Rwandu

písmeno b)

- „vážený nepolitický trestný čin“, příručka UNHCR bod 155
- *vážný* trestným činem - trestní právo hmotné není harmonizováno
- *nepolitický* trestný čin – čl. 12 odst. 2 písm. b) KS „zvlášť kruté činy, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem“, viz mezinárodní trestní právo

písmeno c)

- „činy v rozporu se zásadami a cíli OSN“ - bod č. 22 preambule KS odkazuje na preambuli, čl. 1 a čl. 2 Charty OSN
- terorismus – písmeno b) nebo c)? - předběžné otázky podané k ESD německým Spolkovým správním soudem, věc C-57/09, C-101/09 (dosud nerozhodnuto)

§ 15 odst. 2 AZ - čl. 12 odst. 3 KS

- podněcování k TČ / účast na TČ uvedeném v odstavci 1
- nemá výslovný ekvivalent v ŽÚ (srov. čl. 42 ŽÚ smluvní státy nemohou učinit výhradu k čl. 1 – tzn. výčet vylučujících klauzulí je taxativní), avšak takto byl čl. 1F interpretován většinou smluvních stran – KS a AZ nepřidávají další vylučující klauzuli oproti ŽÚ, nýbrž jde o „interpretační vodítko“

§ 15 odst. 3 AZ - čl. 12 odst. 1 KS – čl. 1D a 1E ŽÚ

- subsidiarita mezinárodní ochrany, „náhradní ochrana“

písmeno a)

- požívá jiné mezinárodní ochrany [tj. ochrany nebo podpory orgánů nebo organizací OSN jiných než UNHCR – UNRWA Agentura OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě], pokud tyto orgány přestanou ochranu poskytovat, mají dané osoby automaticky nárok na přiznání postavení uprchlíka [nikoli pouze využít možnost ustanovení ŽÚ či AZ - § 15 odst. 3 písm. a) je nepřesný]
- rozsudek ESD (velkého senátu) ze dne 17. 6. 2010 ve věci *Bolbol*, C-31/09
 - maďarský soud se Soudního dvora tázal, zda osoba požívá ochrany nebo podpory od UNRWA pouze na základě skutečnosti, že má na tuto ochranu nebo podporu nárok, nebo je nutné, aby tuto ochranu nebo podporu skutečně využívala
 - výrok ESD: „Pro účely použití čl. 12 odst. 1 písm. a) první věty [kvalifikační směrnice], osoba požívá ochrany nebo podpory od jiné odborné organizace Spojených národů než Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, pokud tato osoba této ochrany nebo této podpory skutečně využívá.“

písmeno b)

- požívá jiné národní ochrany, srov. s § 17 odst. 1 písm. d) AZ
- rovnocennost ochrany, udělení *de facto* státního občanství třetího státu, nemusí požívat všech práv (např. volebního práva), minimálně však práva uvedená v čl. 2-34 ŽÚ
- žadatel se v daném státě usadil jako v místě svého trvalého bydliště

2. CESAČNÍ KLAUZULE /ODNĚTÍ AZYLU / ZÁNÍK MEZINÁRODNÍ OCHRANY

Cesační (pozastavující) klauzule/ odnětí azylu

- čl. 1C ŽÚ; čl. 11 a čl. 14 KS; § 17 AZ
- **odstavec 1 písm. b) až g)** – subsidiarita mezinárodní ochrany – azylant získá ochranu v jiné zemi (např. je mu uděleno státní občanství) nebo znovu nabude ochranu své země původu (dobrovolný návrat, změna politické situace apod.), tzn. situace se změnila po udělení azylu; mají oporu v KS i ŽÚ
- **odstavec 1 písm. a) a h)** – azyl neměl být vůbec udělen (azylant nespĺňuje podmínky pro udělení azylu), mají oporu jen v KS
- **odstavec 1 písm. i) a j)** – mají oporu v KS, srov. s výjimkami z principu *non-refoulement* podle čl. 33 odst. 2 ŽÚ [podle ŽÚ tento cizinec nepřestává být uprchlíkem ve smyslu čl. 1 ŽÚ, ale nespĺdčí mu právo nebýt navrácen do země původu]; čl. 14 odst. 6 KS těmto osobám přiznává určitá práva, což AZ nečiní
- důvody specifické pro AZ
 - **odstavec 3** odnětí „azylu za účelem sloučení rodiny“ (je třeba posoudit zda cizinci nespĺdčí podmínky pro udělení azylu podle § 12 nebo § 14 AZ, nebo pro udělení doplňkové ochrany)
 - **odstavec 4** odnětí humanitárního azylu [je třeba posoudit zda cizinci nespĺdčí podmínky pro udělení azylu podle § 12 nebo § 14 (z jiného důvodu) AZ nebo doplňkové ochrany]
 - **odstavec 5** odnětí „azylu za účelem sloučení rodiny“ z důvodů obdobných jako § 17 odst. 1 písm. h) a j)
- **odstavec 2** – výkladové vodítko, čl. 11 odst. 2 KS
- rozsudek ESD (velkého senátu) ze dne 2. 3. 2010, ve věci *Abdulla a další*, C-175/08 a další

Zánik mezinárodní ochrany

- § 18 AZ
- **písmeno a)** smrt nebo prohlášení za mrtvého
- **písmeno b)** udělením státního občanství ČR – srov. § 7 až § 12 zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství, mj. podmínka 5 let trvalého pobytu, kterou však lze prominout (§ 11 odst. 1 písm. h) zákona č. 40/1993 Sb.), azylant má po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu na území ČR trvalý pobyt
- **písmeno c)** vzdání se azylu písemným prohlášením, avšak nepřestává být uprchlíkem, viz preambule bod 14 KS, příručka UNHCR bod 28

3. „ÚSTAVNÍ“ AZYL

čl. 43 Listiny

- podle něhož ČR „poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odeprěn tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.“
- inspirace německou ústavou (čl. 16a Grundgesetz)

§ 12 písm. a) AZ

- *ustavní právo na azyl?*
 - normativní povaha? nárokovatelné subjektivní právo?
 - nález ÚS ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06 – nejde o právo nárokové
 - komentáře k Listině (Pavlíček, Klíma)
- x
 - Komentář k AZ (Kosař a kol.):
 - důvodová zpráva k AZ uvádí, že důvody pro udělení azylu podle § 12 písm. a) jsou odlišné od důvodů pro udělení podle § 12 písm. b)
 - proč by ústavodárce vylučoval určitý okruh osob ve větě druhé?
 - v řadě evropských zemí existuje ústavní právo na azyl, které je nárokovatelné (SRN, Itálie, Francie)
 - in dubio pro libertate
- *v čem se liší od ŽÚ a KS?*
 - „výkladové vzduchoprázdno“
 - rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008 – „politická práva“ ve smyslu Listiny, tj. Hlava druhá Oddíl druhý – čl. 17 až čl. 23 (nikoli Oddíl první – nelze např. tvrdit, že je někdo pronásledován za uplatňování práva na život)

- výklad v kontextu Listiny neplatí pro § 12 písm. b) AZ – nelze se domáhat udělení azylu z důvodu, že v zemi původu nejsou zakotvena některá práva, která obsahuje česká Listina, např. právo odmítnout brannou službu pro výhradu svědomí (čl. 15 odst. 3 Listiny, srov. rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2003, sp. zn. 2 Azs 15/2003, č. 77/2004 Sb. NSS), srov. však čl. 9 odst. 2 písm. e) KS
- *rozsah vylučující klauzule?*
 - může být příznivější pro cizince
 - srov. čl. 3 KS, výhodnější vnitrostátní standard jen pokud je slučitelný s KS - předběžné otázky podané k ESD německým Spolkovým správním soudem, věc C-57/09, C-101/09 (dosud nerozhodnuto), předmětem otázky je rozdílný rozsah vylučujících klauzulí mezi ústavním azylem podle čl. 16a GG a ŽÚ, resp. KS. Jinými slovy, je s KS slučitelné to, že žadatel má nárok na azyl podle ústavy, i když podle vylučujících klauzulí KS by byl vyloučen?
- *lze „ústavní“ azyl odejmout?*
 - Listina neobsahuje cesační klauzule
 - obsahem jednoduchého práva nelze omezit ústavní právo – nelze aplikovat cesační klauzule podle AZ
 - bylo by však zřejmě možné azyl odejmout např. na základě konceptu zneužití práv, z důvodu vylučující klauzule obsažené v čl. 43 Listiny, chybí však explicitní opora v textu Listiny

4. AZYL ZA ÚČELEM SLOUČENÍ RODINY

- § 13 AZ
- (1) „hlavnímu“ rodinnému příslušníku („hlavní azylant“) byl udělen azyl podle § 12 nebo § 14 AZ + (2) dotčený žadatel o azyl nesplňuje podmínky § 12 AZ (viz např. rozsudek ze dne 15. 9. 2005, sp. zn. 7 Azs 138/2005)
- srov. preambulární bod č. 27 KS („Rodinní příslušníci jsou již z důvodu svého příbuzenského vztahu k uprchlíkovi zpravidla vystaveni pronásledování takovým způsobem, který by mohl být důvodem pro přiznání postavení uprchlíka“)
- „v případě hodném zvláštního zřetele“, KS nepožaduje udělení azylu rodinným příslušníkům, ovšem přiznává jim určitá práva [čl. 2 písm. h) KS ve spojení s čl. 23 KS]
- „partner“ ve smyslu registrovaného partnerství, viz § 2 odst. 13 AZ, zpravidla však země uznávající registrované partnerství budou i „bezpečnými zeměmi“
- odstavec 3 – reakce na účelová manželství
- nelze udělit pokud se vztahuje některá z vylučujících klauzulí

5. HUMANITÁRNÍ AZYL

- § 14 AZ
- srov. preambulární bod č. 9 KS „Do oblasti působnosti této směrnice nespádají ti státní příslušníci třetího státu nebo osoby bez státní příslušnosti, kterým je povoleno zůstat na území členských států nikoli z důvodů potřeby mezinárodní pomoci, ale na základě uvážení z rodinných nebo humanitárních důvodů.“
- „v případě hodném zvláštního zřetele“ **lze udělit** azyl, na udělení není nárok, ani subjektivní právo (např. rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2006, sp. zn. 2 As 31/2005 „Subjektivní právo tak představuje možnost subjektu práva právní cestou něco požadovat, právní nárok odráží jistotu, že za splnění stanovených podmínek musí být této žádosti vyhověno, představuje tedy vyšší kvalitu poskytovanou subjektivnímu právu“)
- možnost správního uvážení
- soudní přezkum jen, zda-li nedošlo k excesu, „zákaz libovůle“
- rozsudky NSS ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. 2 Azs 8/2004, ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. 3 Azs 12/2003, ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. 4 Azs 31/2003, ze dne 22. 1. 2004, sp. zn. 5 Azs 47/2003, ze dne 19. 7. 2004, sp. zn. 5 Azs 105/2004
- např. závažné zdravotní důvody; vysoké stáří + nedobrá zdravotní stav; postižení; příchod z oblasti postižené katastrofou; „hlavnímu“ rodinnému příslušníku byl udělen azyl podle § 13 AZ; dítě narozené v ČR, jehož matka se jej v porodnici vzdala a odcestovala do země původu

6. PRINCIP NON-REFOULEMENT

- zásada nenavracení

- obecně: právo cizince být chráněn před nuceným návratem (do země původu nebo jiné země), pokud by tento návrat znamenal porušení určitých základních práv, které je zakázáno příslušnými právními instrumenty
- povaha újmy, rozsah práv, jež nesmí být porušena, a důkazní standard se liší podle jednotlivých dokumentů
- nepřímé (řetězové) *refoulement* – stát nese odpovědnost (spoluodpovědnost) pokud třetí země, kam cizince daný stát vyhostil, navrátí tohoto cizince do země, kde mu hrozí zakázané jednání (viz např. rozhodnutí o přijatelnosti ESLP ze dne 7. 3. 2000, *T. I. proti Spojenému království*, stížnost č. 43844/98)
- čl. 33 ŽÚ se vztahuje na uprchlíky ve smyslu této Úmluvy, uprchlíkem se osoba stává naplněním podmínek, ochrana před *refoulement* jí proto náleží před formálním uznáním statusu uprchlíku/udělením azylu
- čl. 33 odst. 2 ŽÚ vylučující klauzule, ochrana před *refoulement* není absolutní
- cizinec, na nějž se vztahuje čl. 33 odst. 2 ŽÚ je uprchlíkem ve smyslu čl. 1 ŽÚ (na rozdíl od situace, kdy se na cizince vztahují vylučující klauzule), ale nesvědčí mu právo nebýt vyhoštěn/navrácen do země původu x můžeme mu však svědčit zákaz vyhoštění/navrácení podle čl. 3 EÚLP
- čl. 21 odst. 1 KS „Členské státy dodržují zásadu nenavrácení v souladu se svými mezinárodními závazky“, srov. také bod č. 2 preambule KS
- čl. 4, čl. 18 a čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod EU
- Surprisingly, there is no remark on prohibition from removal to persecution in the meaning of the 1951 Convention However, it has been suggested in academic writing that protection ex Article 33 of the 1951 Convention is provided for by Article 18 of the Charter.
- čl. 3 EÚLP – judikatura ESLP, extrateritoriální účinek
- čl. 3 Úmluvy proti mučení
- čl. 7 MPOPP
- mezinárodní obyčej – méně jasné kontury, nejmenší společný jmenovatel (?)

vera.pazderova@nssoud.cz

Výběr z judikatury NSS

obecně

rozsudek ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. 5 Azs 36/2008, bod IV.(j)

„Pro udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu musí žadatel *kumulativně* splnit následující kritéria: (1) musí se nacházet mimo zemi svého původu (tato podmínka není explicitně v zákoně o azylu stanovena, neboť se presumuje z povahy věci); (2) musí mít odůvodněný strach [viz § 12 písm. b) zákona o azylu]; (3) jemu hrozící újma musí dosahovat intenzity pronásledování [viz § 12 písm. b) zákona o azylu ve spojení s definicí pronásledování nyní zakotvenou v § 2 odst. 8 zákona o azylu]; (4) ochrana v zemi původu selhala (viz definice pronásledování nyní zakotvená v § 2 odst. 8 zákona o azylu); (5) musí být pronásledován z azylově relevantních důvodů [viz § 12 písm. b) zákona o azylu]; a (6) nesmí se na něj vztahovat vylučující klauzule (viz § 15 zákona o azylu).“

rozsudek ze dne 13. 8. 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008, č. 1713/2008 Sb. NSS

„Ustanovení § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, musí být v souladu s příkazem eurokonformního výkladu vykládáno souladně se směrnicí 2004/83/ES, a to nejpozději od uplynutí transpoziční lhůty k implementaci směrnice, bez ohledu na to, že sám text tohoto zákonného ustanovení se vlivem této směrnice nijak nezměnil.“ (právní věta II)

rozsudek ze dne 21. 12. 2005, sp. zn. 6 Azs 235/2004

„Není povinností žadatele o azyl, aby pronásledování své osoby prokazoval jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí. Je naopak povinností správního orgánu, aby v pochybnostech shromáždil všechny dostupné důkazy, které věrohodnost výpovědi žadatele o azyl vyvracejí či zpochybňují.“

k odůvodněnému strachu

rozsudek ze dne 26. 3. 2008, sp. zn. 2 Azs 71/2006

„Žadatel o azyl je „uprchlíkem“ ve smyslu čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (vyhlášené pod č. 208/1993 Sb.), je-li „přiměřeně pravděpodobné“, že v případě návratu do země původu bude čelit pronásledování z důvodů v tomto článku uvedených.“ (právní věta I)

„Přiměřená pravděpodobnost nežádoucího důsledku návratu do země původu [...] je dána tehdy, bývá-li tento důsledek v případech obdobných případu žadatele nikoli ojedinělý. Neznamená to, že pravděpodobnost, že nežádoucí důsledek nastane, musí být nutně vyšší než pravděpodobnost, že nenastane (tzn. že test „přiměřené pravděpodobnosti“ představuje nižší důkazní standard než v civilních věcech) [tím méně to znamená, že v případě návratu do země původu musí být nastání nežádoucího důsledku prakticky jisté (tzn. že test „přiměřené pravděpodobnosti“ představuje *a fortiori* i nižší důkazní standard než standard „nade vší pochybnost“ v trestních věcech)], nýbrž to, že k nežádoucímu důsledku v případech obdobných případu žadatele dochází natolik často, že s ním ten, komu takový následek hrozí, musí počítat jako se vcelku běžným jevem, a nikoli jako s jevem toliko výjimečným.“

rozsudek ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 5 Azs 66/2008, č. 1749 Sb. NSS

„Nejvyšší správní soud je toho názoru, že tento důkazní standard „přiměřené pravděpodobnosti“ se aplikuje nejen v rámci celkové úvahy o pravděpodobnosti pronásledování, ale nutně i na posouzení věrohodnosti jednotlivých dílčích tvrzení žadatele o azyl, která jsou posléze podkladem této celkové úvahy.“

„Pokud žadatel o mezinárodní ochranu zastává v rámci azylově relevantní skupiny významné postavení, je správní orgán povinen k této skutečnosti přihlídnout a zaměřit se na to, zdali u takového žadatele neexistuje zvýšená pravděpodobnost pronásledování (oproti řadovým členům dané skupiny) právě z důvodu jeho významného postavení ve skupině.“

k pronásledování

rozsudek ze dne 13. 8. 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008, č. 1713/2008 Sb. NSS

„Za předpokladu, že původci pronásledování žadatelů o mezinárodní ochranu jeho politické přesvědčení připisují, není pro účely posouzení spojitosti mezi pronásledováním a azylově relevantními důvody ve smyslu § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, vykládaného v souladu s čl. 10 odst. 2 směrnice 2004/83/ES, rozhodné, zda žadatel politické názory, pro které je pronásledován nebo pro které mu pronásledování hrozí, skutečně zastává.“ (právní věta III)

rozsudek ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 5 Azs 66/2008, č. 1749 Sb. NSS

„Je tedy nutné zdůraznit, že čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice stanoví dvě podmínky pro existenci účinné ochrany v zemi původu. Poskytovatelé ochrany uvedení v čl. 7 odst. 1 poskytují zpravidla účinnou ochranu tehdy, (1) pokud činí přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy, mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a (2) pokud stěžovatel má k této ochraně přístup. Obě podmínky musí být splněny kumulativně; v opačném případě není účinná ochrana dostupná.“

rozsudek ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 1 Azs 86/2008, č. 1806/2009 Sb. NSS

„Rozhodnutí o neudělení azylu odůvodněné nesplněním podmínek stanovených v § 2 odst. 7 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 20. 12. 2007, jen proto, že žadatel nevyužil zákonné možnosti stěžovat si na postup policie v jeho věci, je v rozporu se smyslem tohoto ustanovení. Správní orgán se v kontextu žadatelem tvrzené situace v Pákistánu, v němž dle něj představitelé veřejné moci nejsou ochotni poskytovat ochranu osobám

pronásledovaným z náboženských důvodů, a dokonce se na jejich pronásledování často sami podílejí, nemůže toliko odvolat na znění pákistánských zákonů.“ (právní věta II)

k možnosti vnitřní ochrany

rozsudek ze dne 28. 7. 2009, sp. zn. 5 Azs 40/2009, bod IV.(b)

„Při posuzování možnosti vnitřní ochrany [§ 2 odst. 8 in fine zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve spojení s čl. 8 odst. 1 a 2 kvalifikační směrnice (č. 2004/83/ES)] je nutné posoudit čtyři kritéria: (1) zda je jiná část země pro žadatele dostupná; (2) zda přesun do jiné části země je účinným řešením proti pronásledování či vážné újme v původní oblasti; (3) zda žadatelé nehraní navracení do původní oblasti a (4) zda ochrana v jiné části země splňuje minimální standard ochrany lidských práv. Tyto čtyři podmínky musí být splněny kumulativně a při jejich posouzení je třeba brát v potaz celkové poměry panující v zemi původu a osobní poměry žadatele.“

rozsudek ze dne 24. 1. 2008, sp. zn. 4 Azs 99/2004, č. 1551/2008 Sb. NSS (právní věta)

„I. Vnitřní ochranu (nyní § 2 odst. 8 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu) žadatele o udělení mezinárodní ochrany nelze spatřovat v jeho možnosti přesunout se do jiného státu, neboť v takovém případě se jedná o opuštění země původu, a nikoli o přesídlení a vyhledání bezpečného útočiště v rámci hranic země původu.

II. Při posuzování možnosti vnitřní ochrany je nezbytné zhodnotit především reálnost (faktickou i právní), přiměřenost, rozumnost a smysluplnost tohoto řešení. Je třeba se zabývat zejména její dostupností, celkovými poměry panujícími v zemi původu, osobními poměry žadatele (např. pohlaví, etnická příslušnost, rodinné vazby, zdravotní stav, věk a ekonomická situace), účinností vnitřní ochrany a postavením žadatele po jeho přesunu z hlediska respektování a zajištění základních lidských práv v místě vnitřní ochrany. Rovněž je třeba zvážit bezpečnost žadatele, a to jak při přesunu do cílové části země, tak po jeho přesídlení.“

k důvodům pronásledování

rozsudek ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 5 Azs 66/2008, č. 1749 Sb. NSS

„Pro naplnění podmínky souvislosti pronásledování s důvody pronásledování není třeba, aby rasa, pohlaví, náboženství, národnost, příslušnost k určité sociální skupině, politické názory žadatele či pohlaví (§ 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu) byly ‚výlučnou‘ příčinou pronásledování; postačí, pokud jde o příčinu ‚rozhodující‘.“

rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2005, sp. zn. 5 Azs 63/2004, č. 364/2004 Sb. NSS

„Určitá sociální skupina [...] je skupina osob, která se vyznačuje objektivně společnou charakteristikou nebo kterou společnost alespoň takto vnímá. Tato charakteristika má často povahu vrozeného, nezměnitelného rysu nebo je jinak zásadní pro lidskou identitu, svědomí nebo výkon lidských práv dotýčných osob; riziko pronásledování však do této charakteristiky nepatří.“ srov. s čl. 10 odst. 1 písm. d) KS

k § 12 písm. a) AZ

rozsudek ze dne 13. 8. 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008, č. 1713/2008 Sb. NSS

„Ustanovení § 12 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, musí být vykládáno souladně s čl. 43 Listiny základních práv a svobod a její celkovou systematikou, a to jednak proto, že má toto ustanovení ústavního pořádku vyšší právní sílu, a jednak proto, že je § 12 písm. a) zákona o azylu promítnutím této ústavní normy na zákonné úrovni. Za politická práva a svobody tudíž musejí být pokládána politická práva ve smyslu hlavy druhé oddílu druhého Listiny základních práv a svobod, včetně svobody projevu a práva na informace podle jejího čl. 17.“ (právní věta I)

k vylučujícím klauzulím

usnesení rozšířeného senátu NSS, ze dne 7. 9. 2010, čj. 4 Azs 60/2007-119

„Jestliže v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany bude zjištěn některý z důvodů uvedených v § 15 nebo § 15a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany), rozhodne Ministerstvo vnitra o neudělení mezinárodní ochrany; není dále povinnou zjišťovat případnou existenci důvodů uvedených v § 12 (důvody udělení azylu) nebo § 14a (udělení doplňkové ochrany) uvedeného zákona.“

Výběr z judikatury Soudního dvora

rozsudek ESD (velkého senátu) ze dne 2. 3. 2010, ve věci *Abdulla a další*, C-175/08 a další

„1) Článek 11 odst. 1 písm. e) [kvalifikační směrnice] musí být vykládán v tom smyslu, že:

– postavení uprchlíka zaniká, jestliže vzhledem k významné a trvalé povaze změn poměrů v dotčené třetí zemi přestaly existovat okolnosti odůvodňující obavy uprchlíka z pronásledování z některého z důvodů uvedených v čl. 2 písm. c) směrnice 2004/83, na základě kterých došlo k přiznání postavení uprchlíka, a uprchlík nemá ani jiné důvody k obavám z „pronásledování“ ve smyslu čl. 2 písm. c) směrnice 2004/83;

– pro účely posouzení změny poměrů musí příslušné orgány členského státu ověřit, pokud jde o individuální situaci uprchlíka, že poskytovatelé ochrany uvedení v čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/83 učinili přiměřené kroky k zabránění pronásledování, zejména zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování, a že v případě odnětí postavení uprchlíka bude mít dotčený státní příslušník k této ochraně přístup;

– za poskytovatele ochrany uvedené v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/83 lze považovat mezinárodní organizace, které ovládají stát nebo podstatnou část jeho území, a to i prostřednictvím mnohonárodnostních sil umístěných na jeho území.

2) V případě, kdy okolnosti, na základě kterých bylo přiznáno postavení uprchlíka, přestaly existovat a kdy příslušné orgány členského státu ověřují, že neexistují další okolnosti odůvodňující obavu dotčené osoby z pronásledování, a to buď ze stejného důvodu jako v původní věci, nebo z některého z ostatních důvodů uvedených v čl. 2 písm. c) směrnice 2004/83, je při posuzování hrozby vyplývající z těchto ostatních okolností používáno stejné kritérium pravděpodobnosti jako při přiznávání postavení uprchlíka.

3) Článek 4 odst. 4 směrnice 2004/83, který poskytuje vodítko ohledně významu předcházejících aktů nebo hrozeb pronásledování, pokud jde o důkazní hodnotu, se může použít v případě, kdy příslušné orgány zvažují odnětí postavení uprchlíka podle čl. 11 odst. 1 písm. e) směrnice 2004/83 a kdy se dotčená osoba za účelem odůvodnění své oprávněné obavy z pronásledování dovolává jiných okolností, než pro které jí bylo přiznáno postavení uprchlíka. Tak tomu však obvykle bude moci být pouze v případě, kdy je důvod pronásledování jiný než důvod uplatňovaný v době přiznání postavení uprchlíka a kdy existují předcházející akty nebo hrozby pronásledování, které mají souvislost s důvody pronásledování zkoumanými v této fázi.“

Literární (a jiné) tipy pro vážné zájemce či fanoušky azylu ☺

BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*. Martinus Nijhoff Publisher : Leiden/Boston, 2006.

CARLIER, J.Y.; VANHEULE, D.; HULLMAN, K.; GALIANO, C.P. *Who is a Refugee?* Kluwer Law International : Hague, 1997.

GOODWIN-GILL, G. S.; MCADAM, J. *The Refugee in International Law*. 3. vyd. Oxford University Press : Oxford, 2007 (nebo starší vydání GOODWIN-GILL, G.S. *The Refugee in International Law*. 2. vyd. Clarendon Press : Oxford, 1996)

HATHAWAY, J.C. *The Law of Refugee Status*. Butterworths : Toronto, 1991.

HATHAWAY, J.C.: *The Rights of Refugees Under International Law*. Cambridge University Press : Cambridge, 2005.

JÍLEK, D. a kol. *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Doplněk : Brno, 2005.

JÍLEK, D. a kol. *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Doplněk : Brno, 2006.

KOSAŘ, D. a kol. *Zákon o azylu. Komentář*. Wolters Kluwer : Praha, 2010.

KOSAŘ, D. *Nestátní původci pronásledování*, archiv závěrečných prací MU (dizertace)

MOLEK, P. *Právní pojem "pronásledování" v souvislostech evropského azylového práva*, archiv závěrečných prací MU (dizertace)

Refugee case law site: <http://www.refugeecaselaw.org/> zajímavá je zejm. databáze rozhodnutí z různých zemí světa a tzv. Michigan Guidelines (doporučení odborníků) (1) on Well-Founded Fear (2) on Nexus to a Convention Ground (3) Internal Protection (4) Protection Elsewhere;

<http://www.unhcr.org>

<http://www.refugeelawreader.org/>