

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Obor Veřejná správa

Katedra správního vědy a správního práva



BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Postavení Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky v azylovém řízení

Kateřina Blahoušková

2013/2014

Prohlášení

*„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma: **Postavení Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky v azylovém řízení** zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.“*

.....
Kateřina Blahoušková

Poděkování:

„V této části bych ráda poděkovala vedoucí mojí bakalářské práce, paní JUDr. Janě Jurníkové, Ph.D. za odborné vedení, cenné podněty, trpělivost a vstřícný přístup, které mi věnovala při zpracování této práce. Moje poděkování patří také zaměstnancům UNHCR v Praze, a to zejména slečně Kristýně Andrlové. Děkuji jim za jejich čas, cenné informace a publikace, které mi byli ochotni poskytnout.“

Anotace

Bakalářská práce se zabývá v první řadě definicí pojmu azylového řízení, jako řízení správního. Vymezuje způsob vedení azylového řízení jak v České republice, tak i v Evropě. Podrobněji rozebírá evropské azylového acquis (především jeho procedurální směrnici) vzhledem k azylovému zákonu ČR, a snaží se posoudit, zda naše právní úprava dostojí mezinárodním závazkům. UNHCR identifikuje jako subjekt, který má v řízení svá procesní práva, především v azylovém řízení vnitrostátním. Práce vymezuje možné problémy právních předpisů České republiky v kontextu s aplikační praxí a snaží se nastítnit doporučení k nápravě.

Klíčová slova: mezinárodní ochrana, UNHCR, OSN, migrace, uprchlík, azyl, zákon o azylu, ochrana uprchlíků, SEAS, evropský azylový systém, azylové řízení

Annotation

This bachelor firstly defines asylum procedures by way administrative management. It shows how is asylum prodecures conducted in the Czech Republic and in Europe. In this bachelor, the European asylum acquis is analyzed in more details and it is compared with asylum laws of the Czech Republic (especially the procedures directive) and if is czech legislation correctly adjusted consistent with international obligations. Czech law determines UNHCR like organization which direct procedural law in domestic asylum procedures especially. Thesis defines problems with legislation of Cech republic and it is compare with application in practice. This bechalor also want to get some recommendations what can be corrected in this law.

Keywords: international protection, UNHCR, the UN refugee, asylum, asylum law, protection refugees, SEAS, a European asylum system, asylum procedures

Seznam použitých zkratek

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
OSN	Organizace spojených národů
UNHCR	Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>)
MV	Ministerstvo vnitra
OAMP	Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky
AZ	Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu
PS	Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. 12. 2005, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka
Revidovaná PS	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statutu mezinárodní ochrany
Protokol z roku 1967	Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z 31. ledna 1967
ŽÚ	Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951, publ. pod č. 208/1993 Sb. (dále rovněž „Ženevská úmluva“)
ES	Evropské společenství
SES	Smlouva o Evropském společenství
SEAS	Společný evropský azylový systém
OPU	Organizace pro ochranu uprchlíků
SŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
AS	Amsterdamská smlouva

Obsah

1. Úvod, cíl a metodika práce.....	8
2. Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.....	11
2.1. UNHCR v České republice.....	13
3. Právní předpisy a UNHCR.....	14
3.1. Mezinárodní právní normy.....	14
3.1.1. UNHCR v mezinárodním právu.....	15
3.2. Evropské právní normy.....	15
3.2.1. Společný evropský azylový systém.....	16
3.2.2. Dokumenty budování SEAS.....	16
3.2.3. Právní předpisy budování SEAS - azylové směrnice ES.....	18
3.2.4. UNHCR v evropském právu.....	19
3.3. Vnitrostátní právní úprava.....	20
3.3.1. UNHCR v právních předpisech ČR.....	21
4. Směrnice EU v praxi.....	23
4.1. Revidované směrnice EU.....	24
4.2. Směrnice o azylovém řízení a UNHCR.....	25
5. Azylové řízení v ČR	28
5.1. Postup azylového řízení v porovnání s evropskou směrnicí.....	29
5.2. § 9 Zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.....	32
5.3. Postavení UNHCR podle azylového zákona ČR.....	33
5.3.1. UNHCR jako subjekt správního řízení.....	36

6. UNHCR v návaznosti na novelu azylového zákona.....	37
7. Závěrečné shrnutí.....	39
8. Závěr.....	40
9. Cizojazyčné resumé.....	42
10. Seznam použitých zdrojů.....	43

1. Úvod, cíl a metodika práce

Člověk, jako živočišný druh, je již od pradávna v neustálém pohybu. Hledá nové zdroje obživy, objevuje nová území, vydává se na cesty do neznáma. Tomuto přesunu z místa na místo říkáme „migrace“¹. Migrační cyklus lidí se v moderní době vcelku nezměnil, změnil se většinou jen způsob přepravy a účel onoho přemísťování. Dnes se váže spíše na místa, která lidem nabízejí lepší pracovní příležitosti a vyšší životní úroveň. Migraci osob potom chápeme jako činnost „dobrovolnou“, s účelem čistě ekonomickým.

Tato bakalářská práce je ve své podstatě zaměřena na migraci „nedobrovolnou“. Jedná se o migraci, která je reakcí na aktuální dění v konkrétní zemi, kdy důvody migrace bývají politického, náboženského či etnického rázu. Podnětem k odchodu ze země bývá mnohdy i válečný konflikt, v jehož důsledku jsou obyvatelé přímo ohroženi na životech. Nedobrovolná migrace je spojena se ztrátou jistot, domova, vlasti a mnohdy i rodiny. Těmto migrantům, hledajícím útočiště v jiných zemích pak říkáme „uprchlíci“.²

V historii celého lidstva bylo takovýchto osob jistě mnoho, ale až na počátku 20. století se začala společnost tímto jevem více zabývat a snažila se problémy uprchlíků řešit. Jedním ze zásadních kroků tehdejší společnosti byla podpora činnosti humanitárních organizací zaměřených na pomoc uprchlíkům, a stejně tak poskytování péče či mezinárodní ochrany uprchlíkům, řídicími orgány jednotlivých zemí.³

Úroveň tohoto zajištění i dalších činností bývala, a stále je, v různých státech odlišná. Odvíjí se od polohy konkrétní země, od jejího územního členění, ale zejména od bohatství, té které země. Mnohé z těchto zemí jsou nyní součástí Evropské Unie (dále jen EU) a řídí se nejen mezinárodními smlouvami, ale i nařízením evropskými. Ta v mnohém přiznávají zásadní úlohu Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen

¹ Viz. *Demografie* [online]. [cit. 2014-04-30] Dostupné z: <http://www.demografie.info/?cz_migrace>

² Definice uprchlíka - Viz. Ženevská úmluva z roku 1951

³ Viz. Historie mezinárodní ochrany uprchlíků [online]. [cit. 2014-04-30] Dostupné z: <<http://www.lidskaprava.cz/student/uprchlici-a-migranti/clanky/historie-ochrany-uprchliku>>

UNHCR)⁴, jehož úkolem je v první řadě zajistit pomoc těmto uprchlíkům a žadatelům o azyl, ať už je jakákoliv. Tato práva UNHCR jsou přiznávána nejvyššími správními orgány téměř ze 125-ti zemí světa,⁵ s kterými UNHCR v rámci poskytování mezinárodní ochrany spolupracuje.

Cílem této bakalářské práce není posuzovat, jaké jsou podmínky pro přijetí a integraci migrantů v jednotlivých zemích. Zda lze zajistit stejné podmínky v zemích se stovkou žadatelů o azyl ročně, či v zemích, kde běžně překročí nelegálně hranici desetitisíce uprchlíků. Jak předurčuje zadání mé práce, budu se snažit specifikovat postavení UNHCR ve správním řízení o mezinárodní ochraně, tedy v azylovém řízení České republiky, v návaznosti na evropské azylové *acquis*.

V úvodní části práce, spíše teoretické, představím UNHCR nejdříve z pohledu historického, a následně z pohledu jeho nynějších činností a aktivit. Vymežím prameny právních úprav, ze kterých mezinárodní i vnitrostátní azylové právo čerpá a podrobněji představím Společný evropský azylový systém (dále jen SEAS) a jeho stěžejní právní normy, které jsou pro tuto práci zásadními. Na jejich základě zdůrazním postavení UNHCR v evropském azylovém právu a v azylovém právu České republiky (dále jen ČR).

Ve druhé části práce se budu zabývat postupem správního řízení o mezinárodní ochraně v ČR, podle Zákona č.325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen AZ), v porovnání s evropskými směrnicemi, především tzv. Směrnice o azylovém řízení (procedurální směrnice). Porovnáváním jednotlivých článků směrnice s postupem zakotveným v tomto AZ, budu hledat nesrovnalosti v implementaci evropského práva, určím postavení UNHCR v tomto řízení a budu se snažit specifikovat možné problémy, související s aplikační praxí. V závěru práce vyjádřím námitky UNHCR k poslední novele účinné od 1. 1. 2014 a provedu konečné shrnutí svých poznatků.

⁴ Viz. kapitola 2

⁵ Viz. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky: O nás [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/o-nas.html>>

Ve své práci budu vycházet z pramenů literárních i internetových, z právních předpisů a mezinárodních smluv. Z internetových zdrojů budu čerpat především z webových stránek organizace UNHCR (a to z jejich české verze), a z webových stránek českých státních institucí zabývajících se otázkou azylového řízení, zejména stránek Ministerstva vnitra ČR. Všechny tyto prameny budou uvedeny v poznámkách pod čarou a následně v seznamu použitých zdrojů.

Hlavními metodami použitými při zpracování této práce budou tedy popis a analýza současné právní úpravy, popis a analýza postupu správního řízení, a následná formulace případných nesrovnalostí.

Ve své práci vycházím z právních předpisů aktuálních ke dni 1. 1. 2014

2. Úřad Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky

(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)

Mezinárodní migrace a uprchlictví byly, a jsou, jedny ze základních otázek, které se snaží řešit jak jednotlivé státy, tak i mnohé mezinárodní organizace. Historie těchto organizací sahá až k roku 1919, kdy po skončení 1. světové války vznikla „Společnost národů“. Jejím cílem byla poválečná demilitarizace, udržení světového míru a prevence před dalšími válečnými konflikty. Organizace však dostatečně neplnila svá předsevzetí a postupně ztrácela svůj význam. Po druhé sv. válce byla přetransformována a 26. června 1945 byla založena nová, Organizace spojených národů (dále jen OSN). V té době ji podepsalo 50 států (Polsko jako 51.) a 24. října 1945 byla většinou států ratifikována. Původní Společnost národů byla v dubnu roku 1946 formálně rozpuštěna. Během svého dlouholetého působení pomohla OSN více než 50 -ti milionům uprchlíků ve světě, a proto byla v letech 1950 a 1981 oceněna Nobelovou cenou míru.⁶

UNHCR je nezávislý autonomní orgán OSN zabývající se otázkou uprchlictví. Byl založen Valným shromážděním dne 14. prosince 1950, na základě přílohy rezoluce č. 428 (V) Statusu Úřadu Vysokého komisaře OSN a svou činnost započal dne 1. ledna 1951. Statut zakotvuje nepolitický charakter UNHCR a zdůrazňuje jeho humanitární a sociální poslání, týkající se všech skupin a kategorií uprchlíků.⁷

Úřad OSN pro uprchlíky vznikl po 2. světové válce pouze dočasně, aby pomohl evropským uprchlíkům, které ozbrojený konflikt vyhnal z jejich domovů. Problém uprchlictví však nezanikl tak jak se předpokládalo, a proto Úřad fungoval dále. V roce 2003 byl Úřadu původně tříletý, stále se obnovující mandát, udělen Valným shromážděním OSN na dobu neurčitou.

⁶ Viz. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky: Historie - unhcr [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/o-nas/historie-unhcr.html>>

⁷ Viz. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky: UNHCR v ČR [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/index.html>>

UNHCR je řízen Valným shromážděním OSN a Ekonomickou a sociální radou OSN (ECOSOC).⁸ Nejvyšším představitelem Úřadu je Vysoký komisař, kterým je od 15. června 2005 bývalý portugalský premiér António Guterres⁹ a jehož úřad sídlí v Ženevě. Vysoký komisař nese odpovědnost za řízení a kontrolu celé organizace a při své práci spolupracuje s náměstkem Vysokého komisaře a asistentem Vysokého komisaře pro ochranu a operace. Programy a rozpočet Úřadu, které Vysoký komisař předkládá, jsou dvouleté a schvaluje je výkonný výbor. Členy výboru tvoří zástupci 85-ti členských zemí a jsou voleni Hospodářskou a sociální radou.¹⁰

Původní záměr OSN, vytvořit organizaci, která bude především dohlížet na dodržování práv uprchlíků, podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, (dále jen Ženevská úmluva nebo ŽÚ), se v 90. letech změnil, a přetransformoval ji na organizaci, která je výrazně zaměřena na přímé poskytování pomoci těmto osobám.¹¹ Úřad, v rámci svého mandátu, vykonává nejenom funkci mezinárodní ochrany (monitorování hranic, zajištění právní ochrany uprchlíkům, dohled nad přijímacími podmínkami uprchlíků), ale poskytuje i základní humanitární pomoc (ubytování, zajištění potravin, pitné vody a hygienického zázemí, přístup ke zdravotní péči).

V posledních letech se v důsledku globální krize Úřad stále více zaměřuje na situaci ve státech střední Evropy. Spolupracuje s vládami jednotlivých států na základě Ženevské úmluvy, čl. 35 odst. 1.¹² Tato spolupráce však mnoha státům EU nebránila v tom, aby upřednostňovaly své ekonomické a finanční zájmy nad zájem rozvíjet své azylové a migrační politiky, a snažily se omezit nelegální migraci zpřísněním kontrol na svých hranicích. To vedlo UNHCR k monitorování vnějších hranic EU a k zajištění přístupu migrantů jak na území jednotlivých členských států, tak i do jejich azylových systémů.

⁸ ECOSOC [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <<http://www.un.org/en/ecosoc.html>>

⁹ Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky: Vysoký komisař OSN pro uprchlíky – António Guterres [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/o-nas/vysoky-komisar.html>>

¹⁰ Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky: Řízení a organizace [online]. [cit. 2014-04-20]. <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/o-nas/rizeni-a-organizace.html>>

¹¹ Viz. Zákon o azylu, komentář - Autor: D. Kosář a další

¹² Viz. Sbírka zákonů č. 208/1993 Sb., Ženevská úmluva

2. 1. UNHCR v České republice

Pražská kancelář UNHCR byla otevřena v roce 1992 poté, co ČR přistoupila k ŽÚ a k jejímu Protokolu z roku 1967. Je součástí regionálního zastoupení UNHCR v Budapešti. Cílem Úřadu v České republice je podporovat úsilí o vybudování komplexního, udržitelného a samostatného azylového systému, který státu umožní posoudit žádosti o azyl v souladu s mezinárodně uznávanými standardy a s mezinárodním právem.¹³ Jako nadnárodní společnost plní v oblasti mezinárodní migrace funkci dohlížecí, poradní, statistickou i humanitární. Zastřešuje činnost mnoha humanitárních organizací, které jsou mnohdy přítomny v přijímacích či pobytových střediscích, účastní se pohovorů a vykonávají jako např. Organizace pro pomoc uprchlíkům¹⁴ (dále jen OPU) i právní poradenství uprchlíkům.

¹³ Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky: Pražská kancelář UNHCR [online]. [cit. 2014-05-25]. Dostupné z: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/o-nas/unhcr-v-ceske-republice.html>>

¹⁴ Organizace na pomoc uprchlíkům Pražská kancelář [online]. [cit. 2014-05-25]. Dostupné z: <<http://www.opu.cz/>>

3. Právní předpisy a UNHCR

Mezinárodní uprchlické právo je tvořeno množstvím mezinárodních a regionálních právních předpisů, ale i obyčejovým mezinárodním právem, platným ve všech zemích světa. Pro účely této práce uvádím ve zkratce pouze ty právní předpisy, které tvoří základ uprchlického práva a jsou stěžejními pro činnost UNHCR a pro rozhodovací praxi Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR (dále jen OAMP).

3. 1. Mezinárodní právní normy

Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků z roku 1951 (Ženevská úmluva, ŽÚ) - byla přijata v Ženevě dne 28. července 1951 a vstoupila v platnost na základě svého článku 43 odst. 1, dnem 22. dubna 1954 (publikováno pod č. 208/1993 Sb.). Úmluva navržená a vypracovaná samotnými státy, obsahuje seznam práv a povinností uprchlíků a závazky států, které k ní přistoupily. Je považována za základ mezinárodního uprchlického práva. Vychází z článku 14, Všeobecné deklarace lidských práv, který stanoví, že: *„Každý má právo vyhledat si v jiné zemi útočiště před pronásledováním a požívat tam azylu.“*¹⁵

Jelikož tato Úmluva vznikla v důsledku událostí druhé světové války, vztahuje se její definice uprchlíka na osoby nacházející se mimo svou zemi původu v době před 1. lednem 1951. S příchodem nových uprchlických krizí na konci padesátých, a na začátku šedesátých let se ukázalo, že je nutné rozšířit časový i geografický rozsah této úmluvy. Byl tedy vypracován, a poté dne 31. ledna 1967 v New Yorku přijat, Protokol týkající se právního postavení uprchlíků (publikováno pod č. 208/1993 Sb., společně s ŽÚ), jímž byla Úmluva rozšířena.

¹⁵ Viz. Sbírka zákonů č. 208/1993 Sb., Ženevská úmluva

3. 1. 1. UNHCR v mezinárodním právu

Ženevská úmluva a na ni navazující protokol se staly prvotním mezinárodním právním dokumentem, který zakotvuje postavení Úřadu Vysokého komisaře, tehdy ještě Spojených národů. Konkrétně v kapitole VI. ŽÚ, prováděcích a přechodných ustanoveních v čl. 35 je uvedeno, citují:

1. 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.

2. S cílem umožnit úřadu Vysokého komisaře, nebo kterékoliv jiné odborné organizaci Spojených národů, která jej může nahradit, podávat zprávy pověřeným orgánům Spojených národů, smluvní státy jim budou poskytovat v příslušné formě požadované informace a statistické údaje, které se týkají situace uprchlíků, provádění této úmluvy a zákonů, předpisů a vyhlášek, které jsou nebo budou platné ke vztahu k uprchlíkům.

Funkce UNHCR uvedené v tomto předpise, doznaly od roku 1951 výrazných změn. Úřad se postupně přetransformoval a tím výrazně rozšířil své mezinárodní pravomoci.

3. 2. Evropské právní normy

Do této skupiny je možné jako *primární* právní dokumenty Evropského společenství (dále jen ES), zařadit i zřizovací smlouvy všech tří společenství (ESUO, EHS, EUROATOM), a také další smlouvy, které je mění, či doplňují (rok 1952 – 1993). Považuji za nutné uvést především tzv. Maastrichtskou smlouvu o Evropské unii z roku 1993, která přetvořila předcházející ES v Evropskou unii (dále jen EU) a jako druhý právní dokument tzv. Dublinskou úmluvu neboli Dublin I, z roku 1990, o určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl, podané v jednom z členských států. Dublinská úmluva je

považována za *sekundární* právní dokument ES z oblasti azylu. Amsterdamská smlouva z roku 1999, pak vytvořila základ evropské azylové politiky a stala se rozhodujícím mezníkem pro tvorbu Společného evropského azylového systému (dále jen SEAS).

3. 2. 1. Společný evropský azylový systém

Cílem členských států EU bylo řešit problematiku azylu na evropské úrovni a vytvořit SEAS s harmonizovanými pravidly, postupy a podmínkami pro všechny státy EU. Bylo ujednáno, že proces budování SEAS, bude probíhat ve dvou fázích. V první fázi se bude harmonizovat právní rámec jednotlivých členských států, aby bylo dosaženo společných minimálních standardů v otázkách azylu. Právním základem této fáze byl článek 63 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen SES). Druhá fáze tohoto procesu měla spočívat v postupném zvyšování těchto dosažených standardů. Jednotlivé fáze budování SEAS vycházejí logicky z politické shody jednotlivých států a bývají obsahem dokumentů politické povahy.¹⁶

3. 2. 2. Dokumenty budování SEAS

Amsterdamská smlouva (dále jen AS) přijata v říjnu 1997, nabyla platnosti 1. května 1999. Patří mezi *primární* právní dokument ES a přenesla azylovou politiku ze třetího pilíře do pilíře prvního¹⁷, tj. do oblasti komunitárního¹⁸ práva. Z legislativně právního hlediska to znamenalo zásadní posun v právním charakteru přijímaných aktů. Vstupem této smlouvy v platnost došlo k začlenění tzv. Schengenských dohod a celého

¹⁶ Migraceonline.cz [online]. [cit. 2014-05-30] Dostupné z: <<http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/spolecny-evropsky-azylovy-system-idea-versus-realita>>

¹⁷ Social software. Wikipedia [online]. [cit. 2014-05-30] Dostupné z: <wikipedia.org/wiki/Tři_pilíře_Evropské_unie>

¹⁸ Zahrnuje směrnice, nařízení, rozhodnutí přijatá na základě Smluv a další prameny práva, které tvoří dohromady primární právo Evropské unie a Společenství.

schengenského *acquis*¹⁹ (dosud se nacházely mimo strukturu EU) do evropského právního systému. Vízová, azylová a přistěhovalecká politika se staly součástí nové, IV. hlavy SES. Na základě zadání Evropské rady byl přijat 3. prosince 1998, za účelem zajištění realizace AS, zásadní dokument nazvaný Akční plán k Amsterodamu (Vídeňský akční plán). Jeho úkolem bylo zajistit realizaci Amsterodamské smlouvy v co nejkratším časovém horizontu. V návaznosti na AS a přijetí Akčního plánu, se uskutečnilo ve dnech 15. a 16. října 1999 zvláštní zasedání Evropské rady ve finském Tampere, kde se členové dohodli na intenzivní činnosti směřující k SEAS a navrhli k tomuto účelu pětiletý plán (r. 2000 – 2005) tzv. Závěry Evropské rady z Tampere. Ty jsou uváděny jako základní dokument *první fáze budování SEAS*. Víceletý Haagský program na posílení bezpečnosti, svobody a práva v Evropské unii (říjen 2004) navázal na Závěry z Tampere a vytyčil v obecné rovině směr budoucího vývoje EU v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí až do roku 2009. Konkrétní opatření včetně časového plánu pro jejich přijetí uvedl Akční plán k Haagskému programu, schválený 3. června 2005.

Tyto dokumenty byly základem pro tvorbu Zelené knihy o budoucím společném evropském azylovém systému (červen 2007), která se již věnuje výhradně azylu. Konkrétní výčet zamýšlených akcí Evropská komise předložila ve formě Plánu politik, což je prováděcí dokument k Zelené knize, zveřejněný 17. června 2008. Předložením Zelené knihy zahájila Evropská komise debatu o *druhé fázi budování SEAS*.

Během roku 2009 byl sestaven nový víceletý program EU pro oblast justice a vnitřních věcí, tzv. Stockholmský program, který určoval obecné priority a politické cíle na období let 2010 - 2014. Nový program navazuje na Haagský program schválený Evropskou radou v listopadu 2004 a všeobecný program v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí z Tampere, z října 1999.²⁰ Jeho Akční plán předložila Evropská komise dne 20. dubna 2010.

¹⁹ Schengenské *acquis* je označení pro veškeré právní instrumenty vzniklé na podkladě schengenských dohod – jedná se především o obě Schengenské dohody, protokoly a úmluvy států o přistoupení k nim, Závěrečné akty a prohlášení a deklarace a rozhodnutí Výkonného výboru, který byl ustanoven Schengenskou dohodou v roce 1990 pro její aplikaci a realizaci.

²⁰ Ministerstvo vnitra ČR. Stockholmský program [online]. [cit. 2014-05-30] Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/agenda-eu-na-mv-vicelety-program-pro-oblast-spravedlnosti-a-vnitrich-veci.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>>

Ještě v roce 2009 navrhla Komise zřízení tzv. Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu. Úřad vznikl na jaře 2011 a jeho cílem bylo rozvíjet spolupráci mezi členskými státy v oblasti azylu.²¹

3. 2. 3. Právní předpisy budování SEAS – azylové směrnice ES

Jsou považovány za *sekundární* právní dokumenty ES pro oblast azylu. Vznikly na základě Závěrů Evropské rady z Tampere a kladly důraz zejména na přijetí opatření podle čl. 63 Smlouvy o založení ES. Tvoří základ 1. fáze procesu budování SEAS.

Čl. 63 odst. 1 a 2, Smlouvy o založení ES uvádí, cituji:

Rada přijme postupem podle článku 67 ve lhůtě pěti let po vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost:

opatření o azylu, v souladu se Ženevskou úmluvou ze dne 28. července 1951 a Protokolem ze dne 31. ledna 1967 o právním postavení uprchlíků a ostatními příslušnými smlouvami, v následujících oblastech:

a/ kritéria a postup pro určení členského státu, který je příslušný pro posuzování žádosti o azyl, kterou podal státní příslušník třetí země v některém z členských států (realizováno Nařízením Rady ES č. 343/2003 ze dne 18. února 2003 – tzv. Dublinská konvence neboli Dublin II)

b/ minimální pravidla pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech (realizováno Směrnicí rady č. 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003 – tzv. přijímací směrnice)

c/ minimální pravidla pro uznávání státních příslušníků třetích zemí za uprchlíky (realizováno Směrnicí rady č. 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 – tzv. kvalifikační směrnice)

²¹ SEAS: Transpozice směrnic [online]. [cit. 2014-06-16] Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/azylovy_transpozice_konference.pdf>

d/ minimální pravidla pro postup členských států při přiznávání či odnímání postavení uprchlíka (realizováno Směrnicí rady č. 2005/85/ES ze dne 1. 12. 2005 – tzv. procedurální směrnice). Schválením procedurální směrnice roku 2005, ukončila Evropská unie první fázi budování společného azylového systému.

opatření týkající se uprchlíků a vysídlených osob v následujících oblastech:

a/ minimální pravidla pro dočasnou ochranu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země svého původu, a osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu (realizováno Směrnicí rady č. 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 – tzv. směrnice o dočasné ochraně)

b/ podpora vyváženého rozdělení úsilí, které je spojeno s přijímáním uprchlíků a vysídlených osob a s jeho důsledky, mezi členské státy (realizováno Rozhodnutím Rady č. 2004/904/ES o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky na období roku 2005 - 2010)

Mezi neméně důležité *sekundární* právní dokumenty ES v oblasti azylové politiky patří Nařízení EURODAC č. 2725/2000, kterým byla zřízena databáze otisků prstů žadatelů o azyl starších 14-ti let. A také předpis 2. fáze budování SEAS, Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 – tzv. návratová směrnice²²

3. 2. 4. UNHCR v evropském právu

Azylové směrnice ES přiznávají UNHCR konkrétní práva v jednotlivých procedurálních postupech a jsou v mnoha směrech pro Úřad stěžejními prováděcími dokumenty.²³ Sama tvorba těchto dokumentů byla do jisté míry Úřadem ovlivněna. Ale nejenom těchto. Úřad se od prvopočátku aktivně podílel na přípravě většiny směrnic a

²² Policejní akademie ČR v Praze [online]. [cit. 2014-05-25]. Dostupné z: <http://www.polac.cz/eu/sml_es.html>

²³ Viz. Směrnice evropského společenství

nařízení ES, v oblasti mezinárodní ochrany.²⁴ Vytvářel nejenom finální podobu těchto dokumentů svými návrhy a doporučeními, ale také hodnotil aplikaci těchto právních aktů v praxi. Formálně je tato konzultační role Úřadu v EU zakotvena v prohlášení č. 17 k Amsterdamské smlouvě.²⁵ Čím dál častěji UNHCR vystupuje před Evropským soudem pro lidská práva jako *amicus curiae*.²⁶

3. 3. Vnitrostátní právní úprava

Právní předpisy ČR vycházejí z mezinárodních a evropských právních předpisů, ke kterým ČR přistoupila. Jedním z těchto právně závazných mezinárodních dokumentů je Ženevská úmluva. Parlament tehdejší ČSFR Úmluvu ratifikoval podle článku 10 Ústavy, čímž ji postavil nad ostatní zákonné normy. Závazek poskytnutí azylu potom upravuje Listina základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.) v článku 43, který říká, že „*Česká republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními právy a svobodami.*“²⁷

Prvním vnitrostátním zákonem, který řešil otázku poskytování azylu po pádu komunistického režimu, byl Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících. Ve své době byl nutností, s rostoucím počtem žadatelů o azyl v České republice a také s rostoucí snahou našeho státu přijmout odpovědnost za ochranu lidských práv a svobod. Byl zrušen Zákonem č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen AZ), ve znění pozdějších předpisů, který se snažil reagovat především na právo Evropské unie. Zákon byl několikrát novelizován a v roce 2003 se stal předmětem soustavné judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu. Zásadních změn doznal zákon v roce 2007, kdy vstoupila v platnost Schengenská dohoda.

²⁴ Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky: Přípomínky unhcr k azylové politice EU [online]. [cit. 2014-05-25]. Dostupné z: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/zakladni-informace/pravni-dokumenty/pripominky-unhcr-k-azylove-politice-evropske-unie.html>>

²⁵ Euroskop. Amsterdamská smlouva [online]. [cit. 2014-05-25] dostupné z: <<http://www.euroskop.cz/gallery/2/764-amsterdam.pdf>>

²⁶ Zákon o azylu, komentář Autor: Kosař D. a kol.

²⁷ Viz. Ústava České republiky

Poslední novelizace zákona nabyla účinnosti k 1. lednu 2014 a byla ovlivněna změnami ve směrnících azylového *acquis*. K zákonu o azylu se přirozeně váže Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky ve znění pozdějších předpisů (cizinecký zákon), kterým se stanoví podmínky trvalého pobytu cizinců na území ČR, a s tím související práva a povinnosti osob s trvalým pobytem, tedy i žadatelů o azyl (poslední novelizace 21. prosince 2010).

Navazujícími dokumenty vnitrostátní legislativy ve vztahu k emigrantům, které je nutné také uvést jsou Zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů a Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců ve znění pozdějších předpisů.

Právními předpisy používanými v rámci azylového řízení jsou v ČR Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

3. 3. 1. UNHCR v právních předpisech ČR

Jak již bylo uvedeno, závazným právním předpisem ČR pro otázky azylového řízení je Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, který právní postavení UNHCR přiznává v Hlavě VI., v § 36 – 40. Postavení UNHCR je základním tématem této bakalářské práce, a proto se tomuto právnímu předpisu budu věnovat podrobněji přímo v podkapitole 5. 3., „Postavení UNHCR podle azylového zákona ČR“.

Podmínky činnosti a právní postavení UNHCR upravuje také Dohoda mezi vládou ČR a UNHCR o právním postavení Úřadu a jeho personálu v ČR, z února roku 2000. Dohoda byla uzavřena na základě Statusu UNHCR, který mimo jiné stanoví, že: „ *úkolem Úřadu je poskytovat mezinárodní ochranu uprchlíkům a hledat trvalá řešení uprchlíků tak, že bude*

*pomáhat vládám i nevládním organizacím při dobrovolné repatriaci či integraci uprchlíků.*²⁸

A dokumentem z května roku 2009, potom bylo Ujednání mezi vládou ČR a UNHCR o spolupráci při přesídlování uprchlíků.²⁹

²⁸ Viz. Sbírnka mezinárodních smluv č. 20/2003, částka 10: Dohoda mezi vládou ČR a UNHCR o právním postavení Úřadu a jeho personálu v ČR

²⁹ Viz. Sbírnka mezinárodních smluv č. 44/2009, částka 17: Ujednání mezi vládou ČR a UNHCR o přesídlování uprchlíků

4. Směrnice EU v praxi

Řízení o udělení mezinárodní ochrany ve státech Evropské unie, jsou primárně vedena na základě směrnic a nařízení EU, které byly členskými státy implementovány do jejich vnitrostátních předpisů. Tímto procesem měl být zajištěn obdobný postup ve všech azylových systémech členských států. V průběhu času však byly zjištěny rozdíly v přístupu k ochraně, šancím a míře přiznávání právního postavení uprchlíka, a stejně tak i v přijímacích podmínkách mezi jednotlivými členskými zeměmi. Jednalo se především o nepovinná ustanovení a výjimky, které si jednotlivé státy upravily odlišně do svých právních předpisů. Tím vznikly významné rozdíly v interpretaci základních pojmů jako je např. zrychlené řízení, bezpečná země původu, bezpečná třetí země, a stejně tak v osobních pohovorech, v právní i humanitární pomoci, či přístupu k účinnému opravnému prostředku. Kumulativní účinek těchto nedostatků vedl mnohdy k tomu, že řízení měla administrativní chyby a významná část rozhodnutí v prvním stupni, byla z důvodu těchto chyb v odvolacím řízení zrušena.³⁰

Evropská komise, spolu s neziskovými a humanitárními organizacemi, včetně UNHCR, monitorovala situaci v jednotlivých zemích, a podávala návrhy na změny v legislativních postupech. Sám UNHCR vydal v průběhu minulých let řadu doporučení a připomínek k právním předpisům, zejména k původním směrnici, které se týkaly postupů při řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Komise na nepřesné a nejednoznačné normy jednotlivých států mohla reagovat pouze změnou těchto předpisů. V souladu s tím, přijala dne 21. října 2009 návrh na přepracování směrnic a v loňském roce většinu z nich schválila (viz. podkapitola 4.1. Revidované směrnice EU).

³⁰ SEAS: Transpozice směrnic [online]. [cit. 2014-06-16] Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/azylovy_transpozice_konference.pdf>

4. 1. Revidované směrnice EU

Přijímací směrnice - Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, nyní revidovaná Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (použitelná od 21. července 2015), sjednocuje úroveň materiálních podmínek žadatelů o azyl.

Kvalifikační směrnice - Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004, nyní revidovaná Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011, sjednocuje normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, účinnost od 21. prosince 2013.

Nařízení o EURODAC č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000, bylo revidováno Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013. Aktualizace byla provedena zvláště za účelem urychlení předávání dat některými členskými státy, ochrany osobních údajů, a za účelem boje proti terorismu a závažné kriminalitě.

Dublinké nařízení č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, revidované Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, platné od 1. ledna 2014, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti.

Směrnice o azylovém řízení - Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005, (tzv. procedurální směrnice), nyní revidovaná Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. Původní směrnice se dne 21. července 2015 ruší v plném rozsahu.

4. 2. Směrnice o azylovém řízení a UNHCR

Pro účely této práce, jak již bylo psáno v úvodu, je směrnice o azylovém řízení stěžejní a přiznává v procesu správního řízení o mezinárodní ochraně nemalou úlohu i UNHCR. V samotném azylovém řízení se Úřad doposud řídil procedurální směrnicí, která ve svém článku 21 určovala jeho roli, cituji:

1. Členské státy UNHCR umožní:

a) přístup k žadatelům o azyl včetně těch, kteří se nacházejí v zajištění a v tranzitních prostorách na letištích nebo přístavech

b) přístup k informacím o jednotlivých žádostech, o vybraných řízeních a vydaných rozhodnutích, pokud s tím žadatel o azyl souhlasí

c) v jakékoliv fázi řízení předkládat při výkonu svých povinností dohledu podle článku 35 ŽÚ příslušným orgánům své názory ohledně jednotlivých žádostí o azyl

2. Odstavec 1 se použije rovněž na organizaci, která pracuje na území dotyčného členského státu jménem UNHCR na základě dohody s tímto členským státem.

Procedurální směrnice také zmiňovala UNHCR v odstavci 13, kdy žadatelé o azyl přiznávala právo „komunikovat při pohovoru se zástupcem Úřadu nebo s jinou organizací, pracující v jeho zastoupení.“³¹ v článku 8, odst. 2 b, cituji: „členské státy zajistí, aby byly získávány přesné a aktuální informace z různých zdrojů, např. z Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, týkající se obecné situace v zemích původu žadatelů o azyl“

V článku 10, záruky pro žadatele o azyl v bodu 1, odst. c) směrnice, bylo jasné specifikováno, že žadatelům nesmí být odepřena možnost spojit se s pracovníky Úřadu či jinou organizací pracující jeho jménem. UNHCR a jeho informační povinnost, byla dále zmiňována v člancích 29, 30 a 38. Ve všech jmenovaných, především s cílem využít Úřad

³¹ Čl. 13 Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka

jako zdroj informací o situaci ve třetích zemích, zejména při zjišťování oprávněnosti uprchlíků žádat o mezinárodní ochranu.

UNHCR vydal v únoru 2006 tzv. Připomínky ke směrnici Rady o minimálních standardech. Poukázal na nesrovnalosti této směrnice, připomínkou k článku 21 ES o UNHCR. Upozornil, že sice chápe a schvaluje zásadu důvěrnosti informací ve vztahu k žadatelům o azyl, nicméně se domnívá, že všechny informace, týkající se žadatele o azyl, by nutně nevyžadovaly jeho souhlas před tím, než k nim bude mít přístup. Doporučil, aby bylo rozlišováno mezi obecnými informacemi o žádostech na straně jedné, a informacemi o konkrétních osobách na straně druhé, kdy by bylo opodstatněné vyžadovat souhlas žadatele. V tomto konkrétním bodě nebyly připomínky Úřadu vyslyšeny, a revidovaná směrnice ji uvádí ve stejném znění, tedy „*pokud s tím žadatel o azyl souhlasí*.“ Na tuto část věty, použitou již v původní směrnici reagoval i novelizovaný azylový zákon ČR (viz. kapitola 6). K dalším odstavcům se Úřad vyjádřil velice kladně, především uvítal možnost předkládat své názory ve všech fázích řízení, a to zejména před soudem.³²

Revidovaná Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013, přenesla tedy pouze odstavec 13 do odstavce 25 a článek č. 8 do článku č. 10. Článek č. 21 o roli UNHCR, se přenesl do článku č. 29 a již v úvodní větě změnil slovo „*umožní*“, na „*zajistí*“. Tím se změnila *možnost* členských států na *příkaz*, zajistit Úřadu podmínky, uvedené v jednotlivých odstavcích. Tohle byla v podstatě jediná změna této směrnice týkající se přímo UNHCR.³³

V ostatních ohledech však směrnice přinesla mnoho důležitých změn, jako např. zjednodušení provádění azylového řízení v členských státech, které vyřizují velký počet žádostí o azyl zároveň. Pomohla zrychlit řízení o azylu a zkoumat přímo na hranicích žádosti podané osobami představujícími ohrožení bezpečnosti státu či veřejného pořádku. Prostřednictvím praktičtějších opatření, které žadatelé pomáhají porozumět řízení, zvýšila

³² Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky: Připomínky k procedurální směrnici [online]. [cit. 2014-05-25]. Dostupné z: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/pravni-dokumenty/pripominky-unhcr-k-azylove-politice-evropske-unie/pripominky-k-tzv-proceduralni-smernici-o-minimalnich-normach-rizeni-o-priznavani-a-odnimani-postave.html>>

³³ Viz. Směrnice Evropského parlamentu a rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013

kvalitu rozhodování v prvním stupni. Objasněním pravidel, vyřešila problém s podáváním opakovaných žádostí o azyl a zabránila svým způsobem potenciálnímu zneužívání systému. V neposlední řadě směrnice posílila soudržnost azylového acquis EU, díky konkrétnější úloze Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu.³⁴

³⁴ Evropská komise, Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014: SEAS: [online]. [cit. 2014-05-25]. Dostupné z: < http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_cs.pdf >

5. Azylové řízení v ČR³⁵

Pověřeným správním orgánem na problematiku mezinárodní migrace a azylu v ČR, je Ministerstvo vnitra ČR (dále jen MV) a úřadem pověřeným MV je v oblasti mezinárodní migrace, azylu a integrace Odbor azylové a migrační politiky (článek č. 4 PS). Tento odbor vykonává zákonem vymezenou působnost v oblasti mezinárodní migrace, azylu a ochrany cizinců, či osob bez státní příslušnosti. Do jeho kompetence spadá problematika ochrany státních hranic, vstupu a pobytu cizinců na území České republiky a koordinace schengenské spolupráce. Odbor řídí organizační složku státu, Správu uprchlických zařízení MV a zastupuje ministerstvo v řízení před soudy o žalobách i kasačních stížnostech, podaných žadateli o azyl. Odbor plní úkoly ministerstva podle zákona o dočasné ochraně cizinců³⁶ a podle zákona o ochraně státních hranic.³⁷

V oblastech integrace a při poskytování dočasné ochrany spolupracuje MV s dalšími resorty a nevládními a mezinárodními organizacemi jako je Český helsinský výbor, Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU), Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE), Česká katolická charita apod. Veškeré tyto nevládní organizace pravidelně konzultují svoji činnost s UNHCR a některé jejich aktivity jsou touto institucí podporovány finančně. Vybrané projekty, např. vzdělávání, podporuje UNHCR i přímo, případně usiluje o navázání mezinárodních kontaktů.

V řízení je postupováno podle Zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů. Jako právní norma, v sobě tento zákon zahrnuje jak ustanovení hmotně-právní, tak i procesně-právní. V rámci procesní části obsahuje jen nezbytné odchylky od Zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen SŘ), a tak i pro řízení o udělení mezinárodní ochrany, platí podpůrně SŘ.

³⁵ Viz. Ministerstvo vnitra ČR. Průběh správního řízení [online]. [cit. 2014-05-30] Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/azyl-prubeh-spravniho-rizeni-o-udeleni-mezinarodni-ochrany.aspx>>

³⁶ Viz. Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců

³⁷ Viz. Zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů

5. 1. Postup azylového řízení v ČR v porovnání s evropskou směrnicí

Postup správního řízení o mezinárodní ochraně je v této podkapitole uváděn zkráceně, podle paragrafů AZ. Závorky potom odkazují na jednotlivé články evropské směrnice o azylovém řízení (dále jen PS), které jsou do zákona implementovány.

1/ Správní řízení o udělení mezinárodní ochrany, na základě § 3 AZ, je vázáno na písemné či ústní prohlášení cizince, ze kterého je zřejmý úmysl požádat o mezinárodní ochranu na území ČR. Prohlášení je učiněno do protokolu a to buď na policii ČR, na hraničním přechodu, v přijímacím středisku, na odboru cizinecké policie krajského ředitelství nebo v zařízení pro zajištění cizinců (článek č. 6 PS). V případě hospitalizace cizince, též na MV.

Pokud jde o prohlášení na hraničním přechodu, je vhodné zdůraznit, že Česká republika je ze všech stran obklopena jinými členskými státy EU, a proto by bylo namístě, u každého cizince, který projevil úmysl požádat o mezinárodní ochranu na pozemním hraničním přechodu zahájit tzv. „Dublinské řízení“.

2/ Po učinění prohlášení je cizinec podle § 4 AZ přepraven, nebo má sám povinnost se do 24 hodin dostavit do přijímacího střediska, kde podá oficiální písemnou žádost o udělení mezinárodní ochrany (článek č. 10 a 13 PS), a zároveň odevzdá cestovní doklad, je nucen strpět prohlídku svých věcí, lékařskou prohlídku (článek č. 18 PS), sejmutí daktyloskopických otisků prstů Policií ČR a pořízení obrazového záznamu pracovníkem ministerstva. (Eurodac)

Systém EURODAC slouží k porovnávání otisků prstů pro účely účinného uplatnění Dublinské úmluvy, určení jednoho a jediného členského státu příslušného k meritornímu posouzení žádosti o azyl. Např. v situaci, kdy žadatel při své cestě Evropou podával žádost o azyl v každém státě, do něhož vstoupil, snažíc se tak využít rozdílů v azylové legislativě jednotlivých států.

3/ V žádosti o mezinárodní ochranu, kterou sepisuje s cizincem pracovník ministerstva na základě § 10 AZ, se vedle faktografických údajů o cizinci a jeho rodině zjišťují i důvody,

kteřé jej vedly k odchodu ze země a k podání žádosti v České republice (článek č. 14 – 17 PS). Celý pohovor je veden podle § 23 AZ v mateřském jazyce žadatele nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět a má rovněž právo požádat o právní pomoc jinou osobu, popřípadě se nechat v řízení touto osobou zastupovat. Na požádání je správní orgán povinen zajistit tlumočnicka na státní náklady (článek č. 8, 12 a 15 PS). Po celou dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany má žadatel právo být ve styku s UNHCR (článek č. 10, 12 a především 29 PS). Účastník řízení má rovněž právo být ve styku se svým právním zástupcem, což vyplývá i z komunitárního práva (článek č. 14, 15 a 19 - 23 PS).

V praxi je při obvyklém průběhu řízení cizinec v přijímacím středisku předán Policií ministerstvu a umístěn do speciální místnosti určené pro ty, kteří ještě nepodali žádost. Tam setrvá do doby, než mu ministerstvo zajistí tlumočnicka.

4/ Po provedení všech nezbytných úkonů je žadatel o mezinárodní ochranu (ve většině případů) přemístěn do pobytového střediska, kde vyčkává rozhodnutí v prvním stupni (článek č. 9 PS). Z důvodů uvedených v § 10 azylového zákona je možné žadatele ponechat v přijímacím středisku, či převést na hraniční přechod jiného členského státu Evropské unie. V průběhu pobytu v přijímacím středisku je s žadatelem veden pohovor, který má specifikovat důvody, jež byly uvedeny v žádosti o azyl.

Důvody k udělení azylu jsou specifikovány v § 12 AZ, cituji: *Azyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec*

a/ je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo

b/ má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště.

5/ Rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany dle § 27 AZ, vydá ministerstvo do devadesáti dnů ode dne zahájení řízení. O prodloužení lhůty je ministerstvo povinno žadatele

informovat písemně. Posouzení žádosti musí být ukončeno nejpozději do šesti měsíců od jejího podání. Rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany je cizinec vždy povinen převzít osobně (článek č. 31 PS).

Nerozhodne-li OAMP ve stanovené lhůtě anebo prodlužuje-li si dle žadatelova názoru bezdůvodně lhůtu k rozhodnutí, má žadatel možnost podat podnět pro opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 Zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu v platném znění.

6/ Ministerstvo buď udělí cizinci azyl dle § 12 zákona o azylu, v případě oprávněné žádosti, nebo zamítne žádost cizince o mezinárodní ochranu podle § 16 jako zjevně nedůvodnou. V případě zjevně nedůvodných žádostí, provádí ministerstvo tzv. zrychlené řízení (lhůta 30 dnů).

Zjevně nedůvodné žádosti jsou ty, v nichž žadatel uvádí např. pouze ekonomické důvody, bez vážného důvodu uvádí nesprávné údaje o své totožnosti či státním občanství, v opakovaně podané žádosti uvádí stejné důvody apod.

Řízení o udělení mezinárodní ochrany nemusí být ukončeno pouze rozhodnutím ve věci, ale také zastavením řízení. Rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení žadateli. ČR může také udělit cizinci azyl bez předchozího řízení podle § 90 AZ a to, cituji:

1/ „pokud je uznán uprchlíkem dle mezinárodní smlouvy rozhodnutím UNHCR za podmínky dodržení zásady spravedlivého rozdělení břemene se smluvními státy Úmluvy o právním postavení uprchlíků“

2/ „může udělit azyl nebo doplňkovou ochranu bez předchozího řízení cizinci přesídlenému ministerstvem na území“

7/ Proti pravomocnému rozhodnutí Ministerstva vnitra je možné podat žalobu ke krajskému soudu místně příslušnému, podle místa hlášeného pobytu cizince v den podání žaloby (článek č. 46 PS). Žalobu (§ 32 AZ) lze podat ve lhůtě 15 či 7 dní (ve vyjmenovaných případech) a má odkladný účinek. Pouze v případě zastavení řízení o

udělení azylu dle § 25 AZ a žaloby proti rozhodnutí dle § 16 odst. 1 písm. d) a e) AZ, není zákonem přiznán odkladný účinek. V případě zamítnutí žaloby má cizinec právo podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.³⁸

5. 2. § 9 Zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen SŘ), je v řízení o azylu obecným předpisem s výjimkou taxativně vyjmenovaných ustanovení v § 9 zákona o azylu. Tato metoda výčtu výjimek z aplikace SŘ je však mnohdy problematická, jelikož neřeší aplikovatelnost ustanovení, souvisejících s ustanovením správního řádu pro ta řízení o mezinárodní ochraně, která jsou jím vyloučena. Např. vyloučení aplikace § 49 SŘ, o ústním jednání, a také plné aplikace § 50 SŘ o podkladech pro vydání rozhodnutí včetně dokazování.³⁹ Ministerstvo tak musí dostát mimo jiné i § 51 odst. 2 SŘ, podle něhož o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni. Tuto povinnost nemá správní orgán jen vůči účastníku řízení, který se vzdal práva účasti při dokazování. Neprovádí-li se ústní jednání mělo by ministerstvo žadatele informovat o provádění důkazu. O provedení důkazu se učiní záznam do spisu. Z výše uvedeného vyplývá poněkud nejednoznačný závěr. Na jednu stranu by se nemělo konat ústní jednání, ale na druhou stranu by měl být žadatel, dle ustanovení správního řádu, informován o tom, že bude ministerstvo provádět konkrétní důkaz a bude-li na tom trvat, měl by být takový důkaz v jeho přítomnosti přečten, samozřejmě prostřednictvím tlumočnicka.

Významnou právní úpravou zákona o azylu je také úprava doručování § 24 AZ. Azylový zákon dále vyloučil použití § 38 odst. 2 SŘ, který umožňuje nahlížet do spisu i jiným osobám než účastníkům řízení. Tento postup je jistě zcela správný, neboť každý žadatel o udělení mezinárodní ochrany má právo zabránit přístupu jiných osob k jeho osobním informacím, např. případným pronásledovatelům z jeho původní země.

³⁸ Viz. Ministerstvo vnitra ČR. Průběh správního řízení [online]. [cit. 2014-05-30] Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/azyl-prubeh-spravniho-rizeni-o-udeleni-mezinarodni-ochrany.aspx>>

³⁹ Viz. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Výjimku tvoří také § 69 odst. 4 SŘ, kdy je vyloučena možnost vyhotovení pouze stejnopisu rozhodnutí. V řízení o azylu se, mimo jiné, také neuplatní obecná úprava lhůt podle § 71 odst. 1 a 3 SŘ, neboť § 27 AZ stanoví lhůtu vlastní a to 90 dní od zahájení řízení. A v neposlední řadě uvádí § 9 AZ výjimku z obecné úpravy SŘ, vyloučení odvolacího řízení a řízení o rozkladu v řízení o mezinárodní ochraně podle § 42 odst.5 a § 77 odst. 6. Toto řízení probíhá pouze v jediné instanci, po níž následuje k podané žalobě řízení soudní.⁴⁰

5. 3. Postavení UNHCR podle azylového zákona ČR

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů definuje úlohu UNHCR v hlavě VI. § 36 – 40. (viz. oddíl 3. 3. 1.)

V § 36 (poskytování informací UNHCR) tím, že stanoví povinnost Ministerstva vnitra (dále jen MV) poskytovat na požádání Úřadu informace týkající se počtu řízení o mezinárodní ochraně. Tento údaj slouží především ke statistickým účelům, které jsou jednou ze součástí činnosti UNHCR, zakotvené již v Ženevské úmluvě. V § 37 potom definuje 3 oprávnění zástupců UNHCR, citují:

1/ kdykoliv navázat s účastníkem řízení kontakt

2/ oprávnění nahlížet do spisu účastníka řízení a to jak do spisu správního, tak i soudního

3/ oprávnění být přítomen při pohovoru a ústním jednání

V této souvislosti je nutné upozornit na to, že ačkoliv se § 37 týká pouze účastníků řízení, UNHCR má právo navázat kontakt i s cizinci, kteří učinili pouze prohlášení o mezinárodní ochraně, ale dosud nepodali žádost o udělení mezinárodní ochrany. V praxi zatím pracovníci UNHCR problémy s přístupem k žadatelům o udělení mezinárodní ochrany nezaznamenali. Těmto třem oprávněním odpovídá závazek státu tato oprávnění

⁴⁰ Viz. Zákon o azylu, komentář Autor: D. Kosař, P. Molek a další

zaručit, a proto platí nejen pro Ministerstvo vnitra, ale i pro ostatní ministerstva, Policii ČR, soudy a i další orgány státní či veřejné správy.

Výše uvedená oprávnění vyplývají z povinnosti smluvních stran ŽÚ spolupracovat s UNHCR a usnadňovat mu jeho povinnost dozírat na provádění ustanovení této úmluvy. Musí být zaručena efektivita těchto oprávnění, a proto musejí být realizována bez zbytečných průtahů. Oprávnění UNHCR mohou být omezena pouze ve výjimečných případech, jako je bezpečnost ubytovacích středisek a prostor nebo bezpečnost žadatelů o mezinárodní ochranu.

Prvním a nejdůležitějším oprávněním je možnost navázat kdykoliv s účastníkem řízení kontakt. Bez tohoto oprávnění by byla zmařena jedna z hlavních funkcí UNHCR, dozírat na provádění ŽÚ. Podmínkou je, aby osoby, které projevíly úmysl požádat o mezinárodní ochranu v ČR měli přístup k UNHCR již v první fázi řízení, ihned potom co učinily prohlášení o mezinárodní ochraně. Další podmínkou, aby byly včas a v jazyce, ve kterém jsou schopny se dorozumět informovány o možnosti obrátit se na UNHCR s žádostí o pomoc. A třetí podmínkou je, aby UNHCR mělo přístup ke všem účastníkům řízení.

Druhé oprávnění, nahlížet do spisu účastníka řízení, dává UNHCR právo nahlížet do spisu správního i do spisu soudního. A také právo být přítomen ústnímu jednání, včetně jednání soudního. Obě tato práva jsou podmíněna souhlasem účastníka řízení podle odstavce 2 § 37 tohoto zákona.

A konečně odstavec třetí, zaručuje účastníku řízení povinnost mlčenlivosti pracovníků UNHCR ohledně informací, ke kterým měli přístup, kromě informací obecných. Oprávnění § 37 jsou nezbytná zejména pro sběr statistických dat, která slouží Úřadu jako podklad pro zpracování každoroční zprávy Valnému shromáždění OSN a pro poskytování efektivní právní pomoci žadatelům o mezinárodní ochranu.

§ 38 AZ definuje oprávnění účastníka řízení, především jeho právo být po celou dobu řízení ve styku s UNHCR a jinými organizacemi, které se zabývají ochranou práv

uprchlíků. V praxi tento paragraf umožňuje také účastníku řízení, aby sám kdykoliv kontaktoval nejen UNHCR, ale i jiné humanitární organizace. Účelem § 38 AZ je především zajištění efektivní právní pomoci účastníkům řízení o azylu.

Podle § 39 (předávané dokumenty), cituji:

Ministerstvo předává UNHCR

a/ kopii rozhodnutí vydaného v řízení podle tohoto zákona za podmínky, že s tím účastník řízení vyslovil souhlas (změna od 1. 1. 2014)

b/ statistické informace o řízení podle tohoto zákona.

Ustanovení § 39 stanoví Ministerstvu vnitřní povinnost poskytovat UNHCR kopii každého rozhodnutí v řízení podle AZ, ovšem pouze se souhlasem účastníka řízení. Tato povinnost nevyplývá z žádné směrnice ES, nýbrž z dohody mezi MV a UNHCR. Změna v tomto paragrafu se stala hlavním problémem, kterým se podrobněji zabývám v odstavci 6, „UNHCR v návaznosti na novelu azylového zákona“.

A konečně § 40 (získávání informací), upravuje postup UNHCR při získávání informací o osobách, které učinily prohlášení o mezinárodní ochraně. Ustanovení § 40 je nezbytné z důvodu „dvoufázovosti“ řízení o mezinárodní ochraně. Toto řízení se váže v první fázi na dobu od prohlášení o mezinárodní ochraně do zahájení řízení o mezinárodní ochraně. Ve fázi druhé na dobu od zahájení řízení do jejího ukončení. UNHCR má právo využívat k získávání informací obou fází řízení o mezinárodní ochraně.

Jak již bylo uvedeno výše, právní ustanovení AZ dávají UNHCR možnost plnit si svoje povinnosti vůči Valnému shromáždění OSN, svojí činností v rámci azylového řízení v ČR chránit práva žadatelů o azyl, analyzovat rozhodnutí OAMP jako správního orgánu a také skutečně monitorovat správní řízení týkající se uprchlíků.⁴¹

⁴¹ Viz. Ministerstvo vnitřní ČR. Průběh správního řízení [online]. [cit. 2014-05-30] Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/azyl-prubeh-spravniho-rizeni-o-udeleni-mezinarodni-ochrany.aspx>>

5. 3. 1. UNHCR jako subjekt správního řízení

Nabízí se tedy otázka, kým vlastně UNHCR ve správním řízení ČR je? Je subjektem správního řízení či lze jeho postavení ve správním řízení vymezit jinak?

Označení „subjekt správního řízení“, dle § 27 Zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, mají nositelé procesních práv a povinností, kteří mají rozhodující vliv na průběh a výsledek správního řízení. Hlavními subjekty správního řízení jsou na jedné straně správní orgány a na straně druhé účastníci řízení. Ve správním řízení o azylu jsou jimi tedy pracovníci MV a Policie ČR, a na straně druhé žadatelé o azyl. Vedle těchto subjektů mohou ve správním řízení ještě vystupovat tzv. dotčené orgány, jimiž jsou většinou některé odborné orgány nebo jednotky územní samosprávy. Ve správním řízení ještě mohou vystupovat další osoby, které nejsou účastníky řízení, ale mají ve správním řízení svoji specifickou úlohu. Obvykle se označují jako osoby na řízení zúčastněné. Takovými osobami jsou např. svědci, znalci, tlumočníci apod.⁴²

Závěr je ten, že UNHCR není účastníkem správního řízení o udělení mezinárodní ochrany. Zástupci Úřadu jsou v tomto řízení tedy pouze osobami zúčastněnými na správním řízení.

⁴² Viz. Správní právo procesní, Autor: Skulová S. a kol.

6. UNHCR v návaznosti na novelu azylového zákona

Přepracované právní předpisy azylového práva EU, přinesly nutnost úprav právních předpisů jednotlivých členských států. Jak již bylo uvedeno výše, procesně – právním, ale i hmotně – právním předpisem je pro azylová řízení v ČR azylový zákon. Ten byl v loňském roce novelizován a od 1. 1. 2014 je v účinnosti. Novela tohoto zákona reaguje na změny všech revidovaných směrnic a nařízení Evropské unie. Z hlediska pravomocí svěřených UNHCR je nejvýraznější změnou dodatek § 39 AZ, kde se v bodě a) uvádí, cituji: *„Ministerstvo předává Úřadu Vysokého komisaře kopii rozhodnutí vydaného v řízení podle tohoto zákona za podmínky, že s tím účastník řízení vyslovil souhlas.“*

V původním znění tohoto paragrafu, nebylo třeba vyžadovat od účastníka řízení souhlas, takže ministerstvo předávalo Úřadu kopie rozhodnutí jednotlivých řízení automaticky a Úřad mohl na tato rozhodnutí patřičně reagovat, či je využít ke statistickým účelům. To je jedna ze zásadních náplní jeho činnosti ustanovená již ŽÚ. Doplněním tohoto paragrafu do AZ, ztratil Úřad reálnou možnost, se k těmto dokumentům dostat. Jak je uvedeno v zákoně, jedná se o rozhodnutí vydaná v řízení, ta jsou většinou již ukončena a v ukončeném řízení již žádný účastník řízení neexistuje. Logicky je tedy možné se legálně dostat jen k těm rozhodnutím, která se nacházejí v odvolací fázi.

Od 1. ledna 2014 je tedy ztížena možnost Úřadu dostat se k rozhodnutím ministerstva. Výjimkou by samozřejmě byla pouze ta skutečnost, že by se sám účastník řízení z nějakého důvodu obrátil, přes kteroukoliv neziskovou či humanitární organizaci, na UNHCR nebo by Úřad oslovil přímo. To by byla samozřejmě jedna z možností, jak získat požadovaný souhlas.

Druhou možnost, jak se k oněm rozhodnutím dostat, má Úřad v téhle chvíli pouze v případech, že na základě § 36 AZ, cituji: *„Ministerstvo informuje na požádání UNHCR o počtu zahájených řízení podle tohoto zákona“*, požádá o výčet zahájených řízení, řízení se

zúčastní a s žadatelem o mezinárodní ochranu sepíše předem souhlas o budoucím předání kopie onoho rozhodnutí. Ve skutečnosti je takhle možnost nereálná. Na tomto „krkolomném“ aktu by se muselo podílet značné množství pracovníků Úřadu, což vzhledem k jejich počtu v kanceláři UNHCR v České republice není možné. Jednalo by se ve skutečnosti pouze o vzorek jednotlivých případů, které by Úřadu vzhledem k plnění jeho povinností vůči OSN, nebyly dostačující a už vůbec by tento způsob získávání informací nesplnil závazek Úřadu, monitorovat jednotlivá rozhodnutí.

Pracovníci Úřadu v ČR, stávající skutečnost již reálně řeší. Zda bude, na základě připomínek UNHCR, zákon v budoucnu znovu zrevidován, či bude dodatek § 39 dodatečně upraven, je samozřejmě otázka. V podstatě tuhle podmínku obsahovala již původní procedurální směrnice z roku 2005 a je obsažena i v revidované Směrnici o azylovém řízení. Již v únoru 2006 ji UNHCR připomínkoval, ovšem neúspěšně.

Důvodová zpráva Ministerstva vnitra ČR⁴³ tuto úpravu zákona o azylu také nijak nezdůvodňuje. Není tedy zřejmé, z jakého důvodu byla úprava § 39 AZ provedena. Je možné se pouze domnívat, že tomu bylo z úsporných důvodů. Není jistě hospodárné, a souhlasí s tím i pracovníci Úřadu, zasílat všechna rozhodnutí kanceláři UNHCR v papírové podobě.

Závěrem je nutné ještě uvést, že změna tohoto paragrafu nevychází ani z evropského práva, ale není s ním ani nijak v rozporu. Komplikuje pouze Úřadu plnění jeho mandátu, jímž je mimo jiné i dohlížení nad azylovou procedurou.

⁴³ Viz. Ministerstvo vnitra ČR. Důvodová zpráva. [online]. [cit. 2014-08- 21] Dostupné z: <file:///C:/Users/Uzivatel/Downloads/Duvodova_zprava%20(1).pdf>

7. Závěrečné shrnutí

V této práci jsem se snažila posoudit, zda je ve správním řízení o azylu ČR postupováno v souladu s mezinárodními právními předpisy. Studium těchto předpisů a postupným porovnáváním s předpisy vnitrostátními (viz. podkapitola 5. 1.) jsem došla k závěru, že postup vnitrostátního azylového řízení ČR, alespoň co se týče implementace evropských právních předpisů, splňuje podmínky pro řádné posouzení žádostí uprchlíků o mezinárodní ochranu. Náš právní systém dodržuje evropské i mezinárodní předpisy, a reaguje na jejich změny i změnami vnitrostátních předpisů.

Kdybych měla posoudit postavení UNHCR v azylovém řízení ČR, tak jak uvádí zadání mojí práce, musím uvést, že má Úřad vcelku významné postavení. Je dáno jeho nadnárodním statutem a především zakotvením jeho pravomocí v mezinárodních předpisech, které jsou pro ČR závazné. Vzhledem k právním předpisům se jeho postavení postupně vyvíjí, což je dáno i rozšiřováním pravomocí tohoto Úřadu. UNHCR reaguje na vzniklé problémy, týkající se uprchlíků, předkládáním návrhů na úpravu jednotlivých předpisů, a je-li to nutné, jedná s řídicími orgány jednotlivých zemí o úpravě vadných právních norem. Právní postavení UNHCR v ČR, jsem specifikovala v několika kapitolách této práce.

A v neposlední řadě bych chtěla vyjádřit svůj názor na otázku, zda samotné správní řízení o azylu či jeho aplikační praxe trpí procesními vadami vzhledem k UNHCR či vzhledem k žadatelům o azyl. Konzultací s pracovníky UNHCR i vlastním studiem postupu správního řízení jsem došla k závěru, že vzhledem k počtu přijatých žádostí o azyl v ČR ročně, je proces a způsob vedení azylového řízení v souladu s evropskými standardy. Kancelář UNHCR nemá, až na výjimky (viz. kapitola 6), důvod striktně připomínkovat probíhající řízení o azylu či nějakým způsobem do řízení zasahovat.

8. Závěr

Zadáním mojí bakalářské práce bylo věnovat se regulaci postavení UNHCR z pohledu evropského azylového práva, a to zejména jeho procedurální směrnici a promítnout tyto evropské právní předpisy do našeho azylového zákona. Identifikovat UNHCR jako subjekt s určitými právy v azylovém řízení v návaznosti na správní řád ČR, a snažit se vytknout problémy v právní úpravě či aplikační praxi.

Ráda bych uvedla, že od zadání práce uplynula již delší doba a právní předpisy (evropské i vnitrostátní) zabývající se azylem, byly téměř kompletně zrevidovány. Jejich platnost nabyla účinnosti mnohdy v průběhu tohoto roku, což mi zpočátku zkomplikovalo práci především vzhledem k dostupným materiálům, které se v té chvíli staly téměř nepoužitelnými. Byla jsem nucena nastudovat si původní i nové právní předpisy, a v duchu zachování původního zadání, jsem těmto předpisům věnovala více prostoru nežli bylo původně nutné.

Tato práce pojednává především o UNHCR, což je Úřad pro běžného čitatele neznámý, a proto jsem považovala za vhodné tuto organizaci v úvodu alespoň představit. A jelikož se jedná o organizaci mezinárodní, nemohla jsem obejít i některé mezinárodní právní předpisy, ze kterých postavení tohoto Úřadu vychází.

Nebylo jednoduché porovnat rozdíly mezi evropskými směnicemi a azylovým zákonem ČR, přímo v postupu vnitrostátního azylového řízení, a zároveň dostát úkolu, vymezit azylové řízení jako správní řízení v návaznosti na správní řád, proto jsem azylové řízení rozdělila do několika oddílů, s na sebe navazujícími odkazy. Přímo neřešitelným úkolem se mi potom zdálo najít problém či nesrovnalost ve správním řízení, pouze na základě studia jednotlivých postupů. Požádala jsem tedy o konzultaci pracovníky z OAMP, přímo z pobytového střediska v Zastávce u Brna, ale nebyli mi ochotni vyhovět především z důvodu nutnosti předchozího souhlasu MV. Snažila jsem se tedy vytknout

nějaký aktuální právní problém, který se UNHCR bezprostředně dotýká, a který by již nevyřešily novelizace původních předpisů. Kontaktovala jsem pracovníky UNHCR v Praze a několikrát jsem navštívila jejich kancelář. Byli ochotni poskytnout mi publikace, cenné rady a především svůj čas. Se zadaným problémem mi ochotně pomohla zejména slečna Andrllová, které chci tímto opět velice poděkovat.

Závěrem si dovoluji uvést, že vytvoření této práce mě stálo nemalé úsilí, a jistě by se ho jinak, a možná lépe, zhostil student denního studia, který by měl možnost alespoň tříměsíční stáže v kanceláři UNHCR či pobytovém středisku. Přesto věřím, že celá moje práce i její závěry jsou smysluplné, a že mohou být v určitém ohledu přínosem.

9. Cizojazyčné resumé

Firstly, this bachelor assessed if administrative management proceeds in accordance with international legislation. After studying and comparing these laws, it was found that domestic procedures satisfy the conditions for assessment of refugee's requests, who want international protection. Our legislation complies with European and also international regulations and we can see a response to changes in international regulations.

Another goal of my bachelor was to express the status of UNHCR in asylum management and also in international and domestic legislation. I compare the position of UNHCR in legislation and in administrative management also and I think that the position of UNHCR is still developing. It is caused by the gradual expansion of powers of this office. The position of UNHCR is recognized in asylum procedures when administrative authorities in the Czech Republic cooperate with the office by their mandatory standards.

At the end, I dealt with expressing my opinion on the question if alone administrative management or application practice can have some mistakes due to UNHCR or due to asylum seekers. Consultation with UNHCR staff, I concluded that due to the number of applications for asylum in the Czech Republic every year, the process is a way of keeping asylum procedures in full compliance with European standards.

UNHCR office has no reason to interfere or comment on administrative procedures. The function of UNHCR in the Czech Republic is especially monitoring applicants and having a statistic for individual cases. Only if OPU gives some request, or other non-profit organization, or in a case specifically asked from asylum seekers, the employees of UNHCR participate in procedures and also in proceedings.

10. Seznam použitých zdrojů

Literatura

KOSAŘ, D. a kol. *Zákon o azylu*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR 2010, s. 736
ISBN 978-80-7357-476-5

VEDRAL, J. *Správní řád – komentář*. II. vydání. Praha: Bova polygon, 2012. s. 1448
ISBN 978-80-7273-166-4

PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 464
ISBN 978-80-87576-35-9

SKULOVÁ, S. A kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 428
ISBN 978-80-7380-110-6

JURNÍKOVÁ, J. a kol. *Správní právo - zvláštní část*. 6. doplněné vydání. Brno: MU 2009
s.397 ISBN 978-80-210-4847-8

JÍLEK, D. a kol. *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. I. vydání.
Brno: MU Brno 2006, s. 214 : ISBN 80-210-4058-0

ŠTURMA, P. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: UK v Praze, Právnická
fakulta, 2006. ISBN 80-85889-79-X

UNHCR, *Být uprchlíkem*, zpráva 2009. Budapešť: UNHCR, 2010. Brožura

UNHCR, *Ochrana uprchlíků a role UNHCR*. Ženeva: UNHCR, 2009. Brožura

OPU, *Sociální práce s uprchlíky*. Zlín: Latner, 2010. Brožura

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005, o minimálních normách, pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění)

Sdělení č. 20/2003 Sb. M. s. Dohoda mezi vládou České republiky a Úřadem Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (UNHCR) o právním postavení UNHCR a jeho personálu v České republice

Internetové zdroje

Demografie [online]. [cit. 2014-04-30] Dostupné z: <http://www.demografie.info/?cz_migrace>

Historie mezinárodní ochrany uprchlíků [online]. [cit. 2014-04-30] Dostupné z: <<http://www.lidskaprava.cz/student/uprchlici-a-migranti/clanky/historie-ochrany-uprchliku>>

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky: *O nás* [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/o-nas.html>>

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky: *Historie - unhcr* [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/o-nas/historie-unhcr.html>>

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky: *UNHCR v ČR* [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/index.html>>

ECOSOC [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <<http://www.un.org/en/ecosoc.html>>

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky: *Vysoký komisař OSN pro uprchlíky – António Guterres* [online]. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/o-nas/vysoky-komisar.html>>

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky: *Řízení a organizace* [online]. [cit. 2014-04-20]. <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/o-nas/rizeni-a-organizace.html>>

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky: *Pražská kancelář UNHCR* [online]. [cit. 2014-05-25]. Dostupné z: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/o-nas/unhcr-v-ceske-republice.html>>

Organizace na pomoc uprchlíkům *Pražská kancelář* [online]. [cit. 2014-05-25]. Dostupné z: <<http://www.opu.cz/>>

Migraceonline.cz [online]. [cit. 2014-05-30] Dostupné z: <<http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/spolecny-evropsky-azylovy-system-idea-versus-realita>>

Social software. *Wikipedia* [online]. [cit. 2014-05-30] Dostupné z: <wikipedia.org/wiki/Tři_pilíře_Evropské_unie>

Ministerstvo vnitra ČR. *Stockholmský program* [online]. [cit. 2014-05-30] Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/agenda-eu-na-mv-vicelety-program-pro-oblast-spravedlnosti-a-vnitrnich-veci.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>>

SEAS: *Transpozice směrnic* [online]. [cit. 2014-06-16] Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/azylovy_transpozice_konference.pdf>

Policejní akademie ČR v Praze [online]. [cit. 2014-05-25]. Dostupné z: <http://www.polac.cz/eu/sml_es.html>

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky: *Připomínky unhr k azylové politice EU* [online]. [cit. 2014-05-25]. Dostupné z: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/zakladni-informace/pravni-dokumenty/pripominky-unhcr-k-azylove-politice-evropske-unie.html>>

Euroskop. *Amsterodamská smlouva* [online]. [cit. 2014-05-25] dostupné z: <<http://www.euroskop.cz/gallery/2/764-amsterdam.pdf>>

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky: *Připomínky k procedurální směrnici* [online]. [cit. 2014-05-25]. Dostupné z: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/pravni-dokumenty/pripominky-unhcr-k-azylove-politice-evropske-unie/pripominky-k-tzv-proceduralni-smernici-o-minimalnich-normach-rizeni-o-priznavani-a-odnimani-postave.html>>

Evropská komise, Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014: *SEAS* [online]. [cit. 2014-05-25]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_cs.pdf>

Viz. Ministerstvo vnitra ČR. *Průběh správního řízení* [online]. [cit. 2014-05-30] Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/azyl-prubeh-spravniho-rizeni-o-udeleni-mezinarodni-ochrany.aspx>>

Ministerstvo vnitra ČR. *Důvodová zpráva*. [online]. [cit. 2014-08-21] Dostupné z: <[file:///C:/Users/Uzivatel/Downloads/Duvodova_zprava%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Uzivatel/Downloads/Duvodova_zprava%20(1).pdf)>