

PŘÍSTUP ŽADATELŮ O AZYL K ÚSTAVNÍMU SOUDU

JAROSLAV BENÁK

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Príspevek se zabývá hledáním právních překážek přístupu žadatelů o azyl do řízení o ústavních stížnostech před českým Ústavním soudem. V situaci, kdy není ústavně garantované právo na azyl, se autor zabývá otázkou, kterých jiných ústavně zaručených práv se mohou žadatelé o azyl dovolávat.

Key words in original language

Azylové právo; ústavní stížnost; Ústavní soud; právo na přístup k soudu; právo na život; právo nebýt mučen; právo na spravedlivý proces; právo na respektování rodinného a soukromého života.

Abstract

Author is looking for legal barriers of possibilities of asylum seekers to lodge a constitutional complaint to the Czech Constitutional Court. Because there is not constitutionally guaranteed right to get an asylum, author is trying to find, which other constitutionally guaranteed rights can asylum seekers rely on.

Key words

Asylum law; constitutional complaint; Czech constitutional court; right to an access to the court; right to life; prohibition of torture; right to fair trial; right to respect for private and family life.

Zatímco u správních soudů představuje agenda mezinárodní ochrany významnou část nápadu¹, rozhodnutí Ústavního soudu vztahujících se k problematice azylu lze nalézt jen poskrovnu.² Tento jev má několik příčin, které lze třídit do dvou základních skupin. V první řadě jde o příčiny neprávni, tedy takové, které mají svůj původ ve faktické situaci, v níž se nacházejí potenciální stěžovatelé (tedy neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu, již byli odmítnuti ve správním řízení i v následném řízení před

¹ Například v roce 2009 rozhodl Nejvyšší správní soud celkem 3191 věcí, přičemž věcí mezinárodní ochrany (tj. věcí zařazených do rejstříku Azs) bylo 649, tedy přes 20 %. Podle údajů ve vyhledávači na webu Nejvyššího správního soudu (<http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=AnonymZneniList&menuactive=;ml119>; navštíveno dne 15. 11. 2010).

² Během roku 2009 rozhodl Ústavní soud o dvou ústavních stížnostech žadatelů o mezinárodní ochranu. Obě odmítl jako zjevně neopodstatněné. Podle údajů ve vyhledávači NALUS. <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx> (navštíveno 15. 11. 2010).

krajským a Nejvyšším správním soudem. Dále pak jde o důvody právní dané rozdílnou povahou správního a ústavního soudnictví.

FAKTICKÉ PŘEKÁŽKY PŘÍSTUPU K ÚSTAVNÍMU SOUDU

Za nejvýznamnější překážku přístupu neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu k Ústavnímu soudu pokládáme skutečnost, že možnost podat ústavní stížnost přichází do hry až po marném vyčerpání všech opravných prostředků v předchozích řízeních. U žadatelů o mezinárodní ochranu má tato podmínka (která se vyskytuje i v právních úpravách ústavního soudnictví v jiných státech a kterou pokládáme za legitimní) za následek, že možnost podat ústavní stížnost přichází zpravidla v době, kdy je žadatel vyhoštěn do země původu (tedy do země, z níž dříve uprchl a tvrdil, že mu v ní hrozí pronásledování) a má velmi pravděpodobně jiné starosti než pokračovat v dosud neúspěšném tažení za získáním azylu v České republice.

Dalším faktický problém vidíme v současné situaci na poli poskytování právní pomoci. Žadatelem o mezinárodní ochranu je z povahy věci cizinec, který zpravidla neovládá český jazyk a též nemá k dispozici prostředky na úhradu služeb advokáta. Pro řízení před správními soudy je tento nedostatek částečně zhojen tím, že o možnosti podat správní žalobu je neúspěšný žadatel správním orgánem poučen a v řízení o žalobě mu soud může ustanovit advokáta. Naproti tomu o možnosti podat ústavní stížnost nikdo nikoho nepoučuje a advokáta ustanovit možné není. Existuje sice možnost požádat o určení advokáta Českou advokátní komoru, nicméně jde o cestu poměrně trnitou.³

PŘÁVNÍ PŘEKÁŽKY PŘÍSTUPU K ÚSTAVNÍMU SOUDU

Za hlavní právní problém pokládáme fakt, že právo na mezinárodní ochranu nepatří mezi ústavně zaručená práva. Je-li ústavní stížnost koncipována jako prostředek ústavně zaručených práv stěžovatele, je nezbytné v každém konkrétním případě najít nějaké jiné ústavně zaručené právo, jehož by se mohl příslušný žadatel o mezinárodní ochranu domáhat.

Těžiště celého příspěvku spočívá ve zmapování možností, které před sebou potenciální stěžovatel má. Postupně projdeme ústavně zaručená práva, která by mu teoreticky mohla svědčit a posoudíme, jaká je u jednotlivých práv šance, že by ústavní soud mohl stěžovatelovu argumentaci přijmout a ústavní stížnost meritorně projednat.

³ Předně je zapotřebí, aby neúspěšný žadatel o mezinárodní ochranu o této možnosti vůbec věděl, a následně musí splnit zákonné podmínky § 18 odst. 2 zákona o advokacii. Tedy neúspěšně požádat dva advokáty o poskytnutí právní služby a adresovat žádost ČAK.

PROČ JE DOBRÉ BÝT BIT PROCESNĚ?

Drtivá většina vyhovujících nálezů Ústavního soudu (stejně jako rozsudků Evropského soudu pro lidská práva⁴) konstatuje, že bylo ve stěžovatelově případě porušeno jeho právo na spravedlivý proces. Jakkoliv Ústavní soud opakovaně prohlašuje, že není další instancí v řadě nýbrž orgánem ochrany ústavnosti, fakticky se svou judikaturou v oblasti práva na spravedlivý proces pasoval do role "dalšího pokusu" pro ty, kteří neuspěli v řízení před obecnými soudy.

Lze se tedy domnívat, že existuje-li v "anamnéze" neúspěšného žadatele o azyl nějaký závažný procesní faul, bude se Ústavní soud jeho stížností meritorně zabývat. Do budoucna ovšem může být zajímavé, jak se judikatura Ústavního soudu vyrovná s poněkud odlišným pojetím ochrany procesních práv, které zastává Nejvyšší správní soud při rozhodování o přijatelnosti kasační stížnosti.

Judikatura Ústavního soudu vychází, dle našeho názoru, z pojetí, že procesní práva jednotlivce jsou hodna ochrany sama o sobě. Jinými slovy již sama možnost účastníka řízení před soudem účastnit se provádění dokazování je hodna ochrany a byla-li účastníku odepřena, jde o důvod pro zrušení rozhodnutí obecného soudu. Naproti tomu Nejvyšší správní soud ve věcech mezinárodní ochrany chápe procesní právo jako nástroj pro ochranu práv hmotných. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu není kasační stížnost přijatelná, pokud vytýká pouze porušení procesních práv bez přesahu do práv hmotných. Například ve věci vedené pod sp. zn. 2 Azs 50/2009⁵ vytýkal stěžovatel krajskému soudu, že neumožnil jeho advokátovi účast při jednání tím, že ho řádně neobeslal a následně nevyhověl stěžovatelu návrhu na odročení jednání. Nejvyšší správní soud konstatoval, že stížnost by byla přijatelná toliko tehdy, pokud by bylo možné, že by řízení mohlo dopadnout jinak, pokud by k chybě krajského soudu nebylo došlo. Tedy pokud by například stěžovatel uvedl, jakou argumentaci mínil advokát přednést a jaký by to mělo dopad na stěžovatelův případ, kdyby tuto možnost měl.

EXISTUJE PRÁVO NA SPRÁVNÉ ROZHODNUTÍ?

V předchozí části příspěvku jsme vyložili, že Ústavní soud "slyší" na argumentaci právem na spravedlivý proces. Ne každému se však "poštěstí", že obecný soud chyboval právě v procesním právu. Mnohdy se stává, že soud rozhodne nesprávně proto, že na skutkový stav aplikuje nevhodnou právní normu nebo vhodnou právní normu nesprávně vyloží. Otázkou tedy

⁴ Dále též jen "ESLP".

⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2009, č. j. 2 Azs 50/2009-92, dostupné na www.nssoud.cz

je, zda žadatelům o mezinárodní ochranu svědčí ústavně zaručené právo na to, aby v jejich věcech bylo rozhodováno v souladu s hmotným právem.

Na první pohled by se mohlo zdát, že toto právo je garantováno čl. 95 Ústavy (vázanost soudu zákonem) a čl. 2 odst. 2 LZPS⁶ (státní moc smí činit pouze to, co jí zákon výslovně povoluje). Některá rozhodnutí Ústavního soudu dokonce jako by tomuto výkladu dávala za pravdu.⁷

Většinový proud judikatury však stojí na stanovisku, že obě citovaná ustanovení pouze upravují postavení státních orgánů a nezakládají veřejná subjektivní práva jednotlivcům.

ZÁSTUPNÉ HMOTNÉ PRÁVO

Další možná cesta k Ústavnímu soudu vede přes tvrzení, že správní orgán i obecné soudy tím, že stěžovateli (v rozporu s právem) nepřiznaly právo na azyl či na doplňkovou ochranu, mu zároveň odepřely přístup k jinému základnímu právu, kterého by se mu jinak jako azylantovi dostalo.

Tato koncepce vede k tomu, že se stěžovatel nedomáhá azylu, ale onoho jiného práva, když tvrdí, že splňuje zákonné podmínky pro udělení azylu či doplňkové ochrany a zároveň pro každého azylanta existuje zákonná záruka, že se mu dostane tohoto jiného práva.

Jde prakticky o podobnou situaci, jako když se ekologické organizace o soudu "tváří", že nechtějí chránit přírodu, ale svá vlastní procesní práva.⁸ Podle judikatury Ústavního soudu se totiž tyto organizace nemohou domáhat práva na zdravé životní prostředí, neboť jim jako právníckým osobám nepřísluší.⁹

Tato na první pohled poměrně nadějná koncepce ovšem naráží na to, že momentálně není k dispozici vhodné zástupné právo, kterého by se bylo lze domáhat. Teoreticky je možno tvrdit, že azylant získá (stejně jako občan ČR) možnost domáhat se určitých plnění ze systému sociálního zabezpečení. Nicméně toto plnění je vázáno na existenci dalšího správního

⁶ Listina základních práv a svobod, vyhlášena pod č. 2/1993 Sb.

⁷ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. I. ÚS 1283/10, dostupný na nalus.usoud.cz.

⁸ Srov. Podnět Ekologického právního servisu Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy dostupný na internetových stránkách Ekologického právního servisu : http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Stiznost_Aarhus_CC_C_Z_cl9_preklad.pdf [citováno dne 18. 11. 2010] ; bod 33 podnětu.

⁹ Poprvé se tento názor objevil v Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97.

rozhodnutí, které nemusí být vydáno. Není tedy přímá závislost typu "kdybych byl azylant, dostal bych plnění; protože jím nejsem bylo mi to plnění upřeno".

EXTERITORIÁLNÍ ÚČINEK ZÁVAZKŮ Z EVROPSKÉ ÚMLUVY

Dosud probrané možnosti přístupu k Ústavnímu soudu se ukázaly jako poměrně obtížně využitelné. Poslední z představovaných možností je dle našeho názoru funkční cesta jak dosáhnout meritorního přezkumu Ústavním soudem. Tato koncepce je založena na doktríně exteritoriálního účinku některých ustanovení Úmluvy o ochraně základních práv a svobod¹⁰ tradičně nazývané Evropská úmluva.¹¹

Podstatu exteritoriálního účinku lze shrnout tak, že smluvní stát, který někoho vypovídá ze svého území do jiného státu, odpovídá za to, že v tomto jiném státu nebudou porušována práva vypovídaného jednotlivce vyplývající z příslušného exteritoriálně účinného ustanovení. Tedy pokud například stát vyhošťuje neúspěšného žadatele o mezinárodní ochranu do státu jeho původu s vědomím, že v tomto státě hrozí vyhošťovanému mučení, hledí se na smluvní stát, jako by se porušení zákazu mučení dopustil on sám.

Koncepce exteritoriálního účinku byla poprvé rozvinuta v rozsudku ESLP Soering proti Spojenému Království¹², kde se jednalo o exteritoriální účinek článku 3 Úmluvy.

V dalším vývoji judikatura ESLP postupně přiznala exteritoriální účinek též čl. 2, čl. 1 Protokolu 6 a čl. 1 Protokolu 13¹³ (všechna tři ustanovení v různé míře omezují trest smrti) a čl. 8¹⁴ (právo na respektování rodinného a soukromého života).

¹⁰ Vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

¹¹ V tomto textu o ní budeme dále mluvit pouze jako o "Úmluvě".

¹² Rozsudek pléna ESLP ze dne 7. 7. 1989 ve věci Soering proti Spojenému Království, stížnost č. 14038/88.

¹³ Rozsudek čtvrté sekce ESLP ze dne 2. 3. 2010 ve věci Al-Sadoon a Mufdhi proti Spojenému Království, stížnost č. 61498/08. Za upozornění na tento rozsudek autor děkuje Mgr. Haně Lupačové.

¹⁴ Například rozsudek první sekce ESLP ze dne 11. 7. 2002 ve věci Amrollahi proti Dánsku, stížnost č. 56811/00.

Dosud není žádná judikatura k otázce, zda je dán exteritoriální účinek čl. 4 (zákaz nucené práce) a čl. 7 (zákaz retroaktivity trestního zákonodárství)¹⁵.

Zajímavá je situace ohledně použití čl. 8 Úmluvy. V minulosti totiž Nejvyšší správní soud judikoval, že překážku vycestování (podle tehdy účinného ustanovení § 91 odst. 1 písm. b) zákona o azylu) pro případ, že by vycestování žadatele o azyl bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, je třeba chápat tak, že odkazuje toliko na ty závazky České republiky, jejichž porušení by bylo pro žadatele srovnatelně tíživé jako porušení zákazu mučení. Výslovně pak Nejvyšší správní soud vyloučil, že by oním "žádoucím" mezinárodním závazkem mohl být čl. 8 Úmluvy.¹⁶ Tohoto rozporu si všímá i David Kosař v komentáři k zákonu o azylu a dochází k závěru, že hrozba možného porušení čl. 8 Úmluvy zakládá právo na doplňkovou ochranu podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu.¹⁷

Je tedy pravděpodobné, že relevantní argumentace čl. 8 Úmluvy by stěžovateli zaručila přístup k meritornímu přezkumu jeho věci Ústavním soudem.

ZÁVĚR

Projitím různých cest, které mohou vést k Ústavnímu soudu, docházíme k cimrmanovskému závěru, že mnohé z objevených uliček jsou slepé. V současnosti vidíme jako nejnadějnější možnost spočívající ve vytýkání porušení práva na spravedlivý proces. Do budoucna však patrně nejde o progresivní variantu. Domníváme se totiž, že časem převládne i u Ústavního soudu shodný pohled na procesní práva, jaký zastává Nejvyšší správní soud ve věcech mezinárodní ochrany. Tedy že chránit právo na spravedlivý proces má smysl pouze tehdy, pokud existuje šance, že při respektování stěžovatelových procesních práv by jeho věc mohla dopadnout jinak

Za "nejprogresivnější" tak pokládáme možnosti opírající se o exteritoriální působení článků 3 a 8 Úmluvy. Článek 3 zmiňujeme s ohledem na trend rostoucí humanizace společnosti, s níž se některá jednání dříve běžná či "na hraně" postupem času stávají "krutým a ponižujícím zacházením". Článek 8 je pak zmíněn pro případ, že by Nejvyšší správní soud setrval na svém stanovisku, že toto ustanovení nezakládá právo na doplňkovou ochranu.

¹⁵ Podle MOLE, Nuala. *Asylum and the European convention on human rights*. Strasbourg : Council of Europe publishing, 2007, s. 55-57.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2006, č. j. 2 Azs 177/2005-65, dostupný na www.nssoud.cz

¹⁷ David Kosař in KOSAŘ, David; MOLEK, Pavel et al. *Zákon o azylu : komentář*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 196-198.

Literature:

- KOSAŘ, David; MOLEK, Pavel et al. Zákon o azylu : komentář. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010. 683 s. ISBN 978-80-7357-476-5.
- MOLE, Nuala. Asylum and the European convention on human rights. Strasbourg : Council of Europe publishing, 2007. 149 s. ISBN 978-92-871-6217-5
- Podnět EPS Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy [on-line]. dostupný na:
http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Stiznost_Aarhus_CC_CZ_cl9_preklad.pdf [citováno dne 18. 11. 2010].

Contact – email

Jaroslav.benak@gmail.com