



Promarněná příležitost? K několika bodům novely zákona o azylu

Eva Holá

Abstrakt:

Autorka v článku informuje o plánovaných změnách v zákoně o azylu probíhající v kontextu transpozice kvalifikační směrnice. Představuje některé z připomínek, které zazněly při jeho přípravě, zejména ve vztahu k definici podmínek pro udělení, resp. odnětí ochrany, umístování cizinců zařízení pro zajištění cizinců nebo přístupu dětí ke zdravotnímu pojištění.

Aktuálně je v rámci jednotlivých resortů připomínkována novela zákona o azylu¹. Dle důvodové zprávy vede k návrhu nové úpravy povinná transpozice dvou směrnic EU, které jsou součástí společného evropského azylového systému ([SEAS](#)), v praxi ovšem přináší řadu dalších změn.

Návrh z pera ministerstva vnitra pozměňuje především aktuální znění zákona o azylu, částečně se však dotýká i zákona o pobytu cizinců² a zákona o sociálně- právní ochraně dětí³. Je ale potřeba říci, že na rozdíl od posledních změn v této oblasti se nejedná o novelizaci, která by nějak zásadně měnila dosavadní koncepci azylového řízení nebo obsah jednotlivých pojmů. Nelze však říci, že by návrh neobsahoval žádná sporná či problematická ustanovení.

V následujícím textu bych ráda shrnula nejdůležitější plánované změny v české úpravě, která bude s největší pravděpodobností účinná v květnu příštího roku. Připomínky v textu uvedené byly také předány Ministerstvu vnitra v rámci připomínkového řízení a jejich vypořádání proběhlo dne 31. 7. 2012 (připomínky NNO jsou dostupné [zde](#)). Ministerstvo v něm řadě námitek, včetně těch vyslovených nevládními organizacemi, nakonec vyhovělo.

¹ [Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů](#)

² [Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů](#)

³ [Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů](#)

Transponované směrnice

Harmonizace předpisů v rámci společného evropského azylového systému má vést k tomu, že nejen právní úprava, ale i praxe v oblasti azylu a uprchlictví bude napříč členskými státy Evropské unie jednotná. Snaha EU o harmonizaci azylových politik v současnosti pokročila od přípravy jednotlivých předpisů k hodnocení jejich aplikace a k jejich revizím.

Snaha o jednotnou definici toho, komu má být v členských státech udělena určitá forma ochrany, vedla už v roce 2004 k přijetí **kvalifikační směrnice**⁴. V době jejího přijetí se hovořilo ještě o tzv. minimálních normách, které, přeloženo do laického jazyka, měly zajistit, aby státy dodržovaly minimální standardy pro určení, zda osoba splňuje podmínky pro udělení ochrany členským státem. Hodnocení (dostupná např. [zde](#) nebo [zde](#)) ukázalo, že praxe napříč členskými státy není jednotná a v některých případech nejsou ani dodržovány minimální standardy ochrany.

Kvalifikační směrnice byla přepracována a nově přijata Evropským parlamentem a Radou v prosinci minulého roku (2011)⁵. Aktuálním cílem směrnice dle preambule je, aby členské státy používaly společná kritéria pro identifikaci osob s potřebou mezinárodní ochrany a aby úroveň práv (výhod) těchto osob byla rovněž unifikovaná napříč členskými státy⁶. Přepracované znění kvalifikační směrnice mělo být důvodem k tomu, aby se některá dosud netransponovaná ustanovení směrnice do národní úpravy konečně promítla. V praxi ale směrnice z hlediska klíčových definic podmínek udělení ochrany původní text nijak nepřekonává a přináší spíše dílčí změny. Ostatně jak bylo řečeno, za situace, kdy stávající pojmy nejsou ve členských státech harmonizovaně aplikovány, nemá postup na další úroveň harmonizace smysl.

Dále je transponována **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU**⁷, která rozšiřuje oblast působnosti směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech i na osoby požívající mezinárodní ochrany.

Změny české legislativy související s transpozicí směrnice

Přepracovaná **kvalifikační směrnice** přináší určitá pozitiva v oblasti práv (výhod) osob s přiznanou doplňkovou ochranou, což se promítlo i do některých ustanovení novely zákona o azylu. Osoby požívající doplňkové ochrany by napříště měly mít přístup ke státnímu

⁴ [Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany](#)

⁵ [Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany \(přepracované znění\)](#).

⁶Bod 12 preambule tyto dva okruhy jmenuje jako hlavní cíle směrnice

⁷[Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.](#)

integračnímu programu včetně podpory bydlení. Dále by s účinností novely měla být prodloužena doplňková ochrana nejméně dva roky.⁸ Mění se i v praxi velice důležité postavení osob s udělenou doplňkovou ochranou. První potřebnou změnou bylo dořešení situace osob, které získaly doplňkovou ochranu a zároveň se ministerstvem soudní cestou prou o získání statutu uprchlíka. Dosavadní úprava totiž stojí na principu, že s podanou žalobou (tedy v praxi po dvou týdnech) přichází osoba požívající doplňkové ochrany o svůj průkaz o povolení k pobytu a stává se opět žadatelem o mezinárodní ochranu. V praxi tak ti, kteří by mohli začít využívat výhod statutu držitele doplňkové ochrany (např. zaměstnání bez potřeby povolení) s podáním žaloby o tuto možnost přijdou a fakticky se nemohou začít integrovat. Napříště však podobným situacím zabrání absence odkladného účinku těchto specificky jmenovaných žalob.

V projednávaném návrhu změn zákona o azylu se také upřesňují dvě ustanovení týkající se podmínek pro udělení, resp. odnětí ochrany.⁹ Bohužel se ale ministerstvo vnitra přes četné návrhy nevládních organizací odmítlo v návaznosti na transpozici směrnice zabývat transpozicí některých staronových (již ve starším znění směrnice obsažených) ustanovení. Jedná se přitom o některé ze zásadních pojmů, které upřesňují jednotlivé části definice pronásledování.

Kvalifikační směrnice tuto definici totiž poměrně široce rozpracovává, zatímco český zákon o azylu pracuje roky pouze s definicí pronásledování v § 2 odst. 8, které je v podstatě zúženo do neurčitěho pojmu „závažné porušení lidských práv“. Chybět tak nadále bude např. definice tzv. pronásledování na kumulativním základě z článku 9 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice. Ten (na rozdíl od zákona o azylu) hovoří o souběhu různých opatření, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce stejným způsobem jako závažné porušení základních lidských práv. Jinými slovy k naplnění definice pronásledování není potřeba, aby stát „jen“ vážně porušoval základní lidská práva osoby, může se jednat o více méně závažných útoků, které ve svém souhrnu lze také nazvat pronásledováním. Směrnice také nabízí užitečnou příkladovou definici forem jednání, které mohou být považována za pronásledování. Zákon o azylu se zmiňuje pouze o opatřeních působící psychický nátlak, ačkoliv směrnice velice trefně jmenuje v článku 9 odst. 2 (i v přepracovaném znění) celou škálu dalších aktů, které v praxi státy používají k pronásledování osob, jako například právní, správní, policejní nebo soudní opatření, která jsou sama o sobě diskriminační, nepřiměřená, nebo diskriminační trestní stíhání či jednání namířená proti osobám určitého pohlaví nebo proti dětem. Zákon o azylu bude také stále postrádat důraz na skutečnost, že jednání, které lze podřadit pod pronásledování může být závažné nejen svojí povahou, ale také opakováním¹⁰.

Současná rozhodovací praxe v České republice, včetně četných rozhodnutí krajských soudů, přitom rozhodně není s to pracovat i s textem směrnice. V důsledku jsou přijímána rozhodnutí, která neodpovídají euro-konformního výkladu pojmu pronásledování.

⁸ Novelizovaný § 53a odst. 4

⁹ Mění se definice alternativy vnitřního útěku v § 2 odst. 10 zákona a zpřesňují důvody odnětí azylu a doplňkové ochrany (§ 17 odst. 2 a 17a odst. 2).

¹⁰ Článek 9 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice (i v přepracovaném znění)

Pozitivně lze naopak v zásadě hodnotit úpravy spojené s nedávnou přijatou **směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU**. Statut rezidenta, který by měl zaručovat určitou úroveň práv napříč státy EU migrantům ze třetích zemí usazeným v EU, budou nově moci získat i osoby požívající mezinárodní ochrany. Osoby, které v budoucnu získají mezinárodní ochranu v ČR, tak dosáhnou po určité době i na tento statut.¹¹

Změny nenavazující na transpozici směrnic

Jak již bylo řečeno, nová úprava zákona o azylu je zdůvodňována v první řadě nutnou transpozicí některých předpisů EU. Při pohledu na množství navrhovaných změn, které nijak nevycházejí z našich povinností vůči EU, se nicméně nelze ubránit dojmu, že transpozice se stala spíše jakýmsi zaklínadlem pro zákonodárce k bezproblémovému přijetí návrhu. I ústní vypořádání připomínek se v podstatě týkalo jen námitek vůči této druhé kategorii změn.

Zcela zásadní, a nevládními organizacemi či Zmocněnkyní vlády pro lidská práva nejvíce připomínkována, jsou ustanovení, která propojují institut **zajištění** (cizince) a **povinnost** (žadatele o azyl) **setrvání v přijímacím středisku**¹². Obojí představuje specifický způsob zbavení svobody, ke kterému dochází jen u migrantů. V prvním případě (zajištění) je v současnosti cizinec zbaven svobody - zajištěn dle zákona o pobytu cizinců v zařízení pro zajištění cizinců (ZZC) a to většinou za účelem realizace vyhoštění. V druhém případě (povinnost setrvání v přijímacím středisku) je zbavován svobody žadatel o udělení mezinárodní ochrany bezprostředně poté, co o ní požádal a je umístěn v přijímacím středisku. Důvody pro takovéto zbavení svobody jsou jmenovány v zákoně o azylu - nedostatek identifikačních dokumentů nebo obava z ohrožení bezpečnosti státu.

Ministerstvo vnitra v předkládané novele navrhuje, aby mohlo rozhodovat o povinnosti žadatele o mezinárodní ochranu setrvat v ZZC namísto přijímacího střediska. Dle důvodové zprávy má navrhovaná úprava reagovat na vývoj judikatury¹³ v oblasti zbavení svobody migrantů, kdy by mělo být striktně rozlišováno mezi zbavením svobody dle návratové směrnice¹⁴ (zajištění za účelem realizace vyhoštění) a zbavením svobody žadatelů o mezinárodní ochranu (přijímací směrnice¹⁵).

Proti návrhu zaznělo několik námitek. Zaprvé bylo stran nevládních organizací namítáno, že změna je předčasná, když z aktuálního stavu judikatury neplyne žádná povinnost ke změnám

¹¹ Dle nově navrhovaného § 53d odst. 2 zákona o azylu, a v souladu s principy směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech, bude možno tento statut získat po pěti letech nepřetržitého pobytu na území. Do doby pobytu bude započítávána i doba řízení o mezinárodní ochraně. Plnou délkou se započítá v případě, že osoba v řízení strávila dobu delší jak 18 měsíců, jinak pouze polovinou).

¹² Hlavní změnu obsahuje § 46a zákona o azylu

¹³ Konkrétně se jedná o předběžnou otázku položenou Soudnímu dvoru EU ze strany Nejvyššího správního soudu k zajišťování žadatelů o mezinárodní ochranu (C-534/11 – Arslan). Této otázce se však částečně věnuje i starší rozsudek Soudního dvora ve věci C-357/09 PPU ze dne 30. 11. 2009 (Said Šamilovič Kadzoev).

¹⁴ [Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí](#)

¹⁵ [Směrnice Rady č. 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl.](#)

v české úpravě. Evropská úprava ani judikatura zatím nenabízejí jednoznačné vodítko, jak zbavení svobody těchto dvou kategorií migrantů v praxi rozlišit. Detailní právní úpravu u žadatelů o mezinárodní ochrany na úrovni EU přinese zřejmě až přepracovaná přijímací směrnice.

Ministerstvem navrhovaná úprava de facto zavádí další možnost zbavení svobody žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří byli původně zajištěni cizineckou policií. Dle připomínek nevládních organizací ale postrádá detailní rozpracování a vyjasnění postavení těchto osob ve vztahu k původnímu zajištění dle zákona o pobytu cizinců. Úprava nenabízela žádnou odpověď na otázky velice podstatné pro ochranu práva na osobní svobodu těchto osob. Například v jakém časovém horizontu bude ministerstvo u zajištěného žadatele rozhodovat o povinnosti setrvat v ZZC, nebo kdo bude odpovědný za průběžné zkoumání důvodů zajištění a povinnosti propuštění (například po rozsudku soudu).

Ačkoliv v rámci připomínek ministerstvo neustoupilo od celkového záměru, podařilo se alespoň dohodnout časový limit pro vydání rozhodnutí o povinnosti setrvat v ZZC. V případě, že zajištěný cizinec požádá o ochranu, pak ministerstvo bude muset o jeho případné povinnosti setrvat v ZZC rozhodnout do 5 dnů. Nebude tak alespoň hrozit situace, že nejdříve stanoví limit zajištění ve svém rozhodnutí policie (což může být i 180 dní) a teprve po jeho uplynutí bude rozhodovat o zbavení svobody ministerstvo vnitra (s maximálním limitem 120 dní). Jakmile zajištěný cizinec požádá o mezinárodní ochranu, bude povinností ministerstva do 5 dnů rozhodnout.¹⁶

Poměrně diskutovanou oblastí se v rámci připomínkového řízení stala úprava **zdravotní péče** nezletilých dětí žadatelů o mezinárodní ochranu, osob s vízem strpění i s přiznanou ochranou. Ministerstvo vnitra totiž navrhovalo, aby v případech, kdy rodiče do 60 dnů nepožádají o udělení ochrany či povolení k pobytu za dítě narozené na území ČR, dítě ztratilo možnost profitovat ze systému veřejného zdravotního pojištění. Důvodem bylo údajné zneužívání či nedisciplinovanost ze strany rodičů, kteří pobyt dětem narozeným na území včas neřeší. V současnosti v takových případech dochází k tomu, že ačkoliv dítě vlastně nemá oprávnění k pobytu na území a ani nemá požádáno o mezinárodní ochranu, je zdravotně pojištěno v rámci veřejného zdravotního pojištění skrze fikci trvalého pobytu.

Zástupci ministerstva spravedlnosti a další však rezolutně namítali, že důsledkem nedodržení lhůty rodiči by nemělo být úplná absence zdravotní péče nezletilých dětí.¹⁷ Ministerstvo vnitra proto následně z návrhu těchto změn v určitém rozsahu ustoupilo. Zachována zůstala lhůta 60 dnů k podání žádosti o ochranu pro narozené dítě. Po jejím marném uplynutí dítě sice nebude zdravotně pojištěno v rámci veřejného zdravotního pojištění, nicméně podáním žádosti i po uvedené lhůtě se do systému veřejného zdravotního pojištění opět dostává.

¹⁶ Přitom podat žádost o mezinárodní ochranu cizinec musí ve lhůtě sedmi dnů ode dne zajištění. Žadatelé o mezinárodní ochranu tak budou „v působnosti rozhodnutí“ policie jen na počátku svého zajištění.

¹⁷ Poskytována by musela být jen neodkladná zdravotní péče - jinak by rodiče museli hradit komerční zdravotní pojištění, které však nemusí vždy získat nebo nekryje potřebné lékařské úkony.

Závěrem

Lze shrnout, že novela má řadu v praxi pozitivních dopadů, které ocení zejména osoby požívající doplňkové ochrany. Na stranu druhou navrhovaná úprava ani připomínkové řízení nedaly zcela jasné odpovědi na otázku, jak bude v praxi probíhat zbavení svobody žadatelů o mezinárodní ochranu a zda nebudou po účinnosti zákona ohroženi dlouhým pobytem v ZZC. Zklamáním spojeným s touto novelou je také promarněná příležitost k detailnější (a v praxi potřebné) transpozici celé řady ustanovení kvalifikační směrnice do zákona.

O autorce:

Mgr. Eva Holá pracuje jako právnička v Organizaci pro pomoc uprchlíkům, je doktorandkou katedry ústavního práva právnické fakulty Univerzity Karlovy.