

Obsah

Úvod

Program semináře

Seznam účastníků

Úvodní příspěvky

Herman Stuurwold, UNHCR Praha
JUDr. Josef Baxa, Nejvyšší správní soud
Mgr. Petr Novák, OAMP MVČR

Příspěvky

Krajský soud v Plzni
Krajský soud v Ostravě
Krajský soud v Brně
Odbor azylové a migrační politiky MVČR
Charita Praha
Organizace pro pomoc uprchlíkům
Poradna pro uprchlíky
Sdružení občanů zabývajících se migranty

Materiály z jednání pracovní skupiny č.1

Materiály z jednání pracovní skupiny č.2

Materiály z jednání pracovní skupiny č.3

Závěrečná doporučení

ÚVOD

Seminář *o azylovém řízení v České republice*, který se konal dne 16. února 2004 v Praze organizovala pražská kancelář Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) ve spolupráci s ministerstvem spravedlnosti a Nejvyšším správním soudem v Brně. Semináře se zúčastnili představitelé Nejvyššího správního soudu a Krajských soudů, zástupci Odboru azylové a migrační politiky MV ČR a Ředitelství cizinecké a pohraniční policie PP ČR, právní poradci nevládních organizací zabývajících se uprchlíky a zástupci UNHCR Praha a Ženeva.

Účelem semináře bylo analyzovat současný azylový systém v České republice z hlediska jeho funkčnosti a zjistit, zda je nutné přijmout určitá legislativní či jiná opatření k jeho dalšímu zefektivnění. Pozornost byla věnována také současné úrovni právního poradenství, které poskytují nevládní organizace a zlepšení vzájemné spolupráce a komunikace mezi vládními a nevládními subjekty působícími v oblasti azylového řízení.

Seminář se kromě vynikající možnosti dalšího vzdělávání stal také jedinečnou příležitostí ke konstruktivní výměně zkušeností a poznatků o řešeních společných problémů z oblasti azylu mezi zástupci soudnictví, státní správy a nevládního sektoru.

V odpolední části semináře zasedaly tři pracovní skupiny, které diskutovaly o následujících tématech:

- Standardní řízení o udělení azylu
- Zjevně nedůvodné žádosti
- Právní poradenství poskytované nevládními organizacemi a spolupráce mezi subjekty podílejícími se na azylovém řízení v ČR.

Věříme, že tato publikace, která obsahuje sbírku textů ze semináře, přispěje k prohloubení povědomí o českém azylovém řízení a stane se užitečným podkladem pro další jednání o legislativních úpravách azylového práva v rámci procesu jeho harmonizace s mezinárodními standardy a evropskými *acqui o azylu*.

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, Praha

Úvodní příspěvek Hermana Stuurwolda, ředitele pražské kanceláře UNHCR

Vážení hosté, dámy a pánové,

Jsem velmi rád, že Vás mohu přivítat na dnešním Semináři „Azylové řízení v České republice“. UNHCR je velmi potěšeno pozitivní reakcí, kterou jsme zaznamenali během přípravy tohoto setkání a Vaše dnešní přítomnost je důkazem této odevzy. Dovolte mi prosím přivítat předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu. UNHCR velmi děkuje za jejich pomoc při přípravě dnešního setkání. Zvláštní dík patří také ministerstvu spravedlnosti, které velkoryse poskytlo pro dnešní setkání své prostory.

Při diskusi o konceptu tohoto semináře jsme došli k názoru, že by bylo užitečné připravit setkání všech klíčových účastníků azylového řízení a s jejich pomocí definovat oblasti, ve kterých by bylo možné zajistit zlepšení nebo využít dobrých zkušeností ostatních. Vítráme proto přítomnost klíčových představitelů ministerstva vnitra, soudnictví a nevládních organizací. Rádi bychom, aby dnes proběhla pozitivní a konstruktivní, ale přímá výměna názorů o současné praxi, legislativě a realizaci zákonů s výhledem na zlepšení azylového systému.

Typ azylových žádostí podávaných v České republice není odlišný od žádostí podávaných ve členských zemích Evropské unie. Národnostní složení žadatelů může být různé, je však zřejmé, že azylový systém by měl rychle rozpoznat osoby, které potřebují mezinárodní ochranu. Hlavní je samozřejmě, aby systém byl schopen odlišit skutečného žadatele o azyl od osoby pocházející ze zemí, o kterých se ví že skutečné uprchlíky neprodukuje. Naš hlavní zájem se samozřejmě soustředí na první z těchto kategorií, druhá skupina osob - přestože jejich žádosti si zaslouží řádné posouzení - z převážné většiny uprchlíky nebudou. Naše společná síla leží v poskytnutí azylového prostoru osobám, které jej skutečně potřebují. Naše omezené zdroje by měly být plně využity ve prospěch první uvedené skupiny skutečných žadatelů o azyl. Azylový systém by neměl být přetížen osobami, které sice mohou mít oprávněný důvod k odchodu ze země původu (například těžkou ekonomickou situaci či snahu najít lepší život), což však není dostatečným důvodem pro přiznání azylu podle Úmluvy z roku 1951. V současné době nemají tito lidé bohužel jinou možnost, než se snažit dosáhnout svého cíle za využití azylového systému. Tím však zjevně neopodstatněné žádosti přetěžují systém, které pro ně vůbec není určen. Jsem si jist, že na dnešním setkání se bude hovořit o tom, jak dlouho trvá někdy vydání prvního či druhého rozhodnutí. Odpověď však bude možná jednoduchá. Je-li počet pracovníků nedostatečný a přesahuje-li počet žadatelů o azyl kapacitu těchto pracovníků, bude to mít samozřejmě dopad na délku doby pro vydávání rozhodnutí a možná i na jejich kvalitu.

UNHCR vítá skutečnost, že podle statistik ministerstva vnitra došlo ve roce 2003 k výraznému snížení délky trvání prvoinstančního řízení, kde více než polovina žádostí byla vyřízena v rámci zrychleného řízení (do 30 dnů). Přestože poměr uznaných uprchlíků je v ostatních zemích regionu vyšší, v roce 2004 získal v ČR azyl zatím nejvyšší počet lidí - 209 osob. Dalším indikátorem kvality prvoinstančních rozhodnutí je skutečnost, že pouze 62 z více než 850 odvolání bylo soudy ministerstvu vnitra vráceno k přehodnocení. To však může také ukazovat, že je nutné přehodnotit kvalitu a nutnost podávaných odvolání.

UNHCR připravilo pro dnešní odpolední jednání tři pracovní dokumenty týkající se právního poradenství, standardního řízení a zrychleného řízení. Tyto dokumenty nepochybně vyvolají diskusi a budou na ně různé názory. Doufáme však, že na se konci dnešního setkání shodneme na doporučeních, které mohou přispět ke zlepšení služeb poskytovaných skutečným uprchlíkům tím, že doba posuzování jejich žádosti bude co nejkratší a uznaní uprchlíci budou mít možnost stát se co nejrychleji přínosem pro českou společnost.

Přeji vám plodnou diskusi. Děkuji.

Úvodní příspěvek JUDr. Josefa Baxy, předsedy Nejvyššího správního soudu

Vážené dámy, vážení pánové,

dovolte mi, abych v úvodu vyslovil vřelé díky kanceláři Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky za myšlenku uspořádat tento seminář a zejména pak za její realizaci. Očekávám výměnu zkušeností a analýzu současného systému azylového řízení v České republice. Doufám v pojmenování některých problémů, jejich příčin a naznačení možných řešení.

Nyní v úvodu nechci předjímat otázky, které budou předmětem diskuze v jednotlivých pracovních skupinách, a proto bych Vám chtěl spíše ve stručném přehledu popsat situaci ve správním soudnictví po uplynutí prvního roku jeho nové plnohodnotné existence.

Po deseti letech od přijetí české Ústavy vznikl a zahájil činnost Nejvyšší správní soud v Brně, byl přijat nový procesní předpis – soudní řád správní – umožňující přezkum správních rozhodnutí v tzv. plné jurisdikci a katalog prostředků, jimiž se mohou účastníci obracet na správní soud v případě nespokojenosti s činností úřadů, byl doplněn např. o žaloby na nečinnost správního orgánu, proti nezákonným zásahům apod.

Nejvyšší správní soud začal plnit svou funkci vrcholného soudního orgánu ve věcech správního soudnictví dbajícího o jednotu a zákonnost rozhodovací praxe krajských soudů působících ve správním soudnictví a v širším slova smyslu i orgánů veřejné správy. Jako důkaz o tom je kromě jiného možno uvést nyní již pravidelně vycházející Sbírku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Správní soudnictví však od samého začátku je značně ovlivněno rozhodováním azylové agendy, a to v takové míře, že poskytování soudní ochrany v ostatních věcech je vážně omezeno. Není jistě věcí soudů, aby formulovaly azylovou politiku země, to je věcí vlády a parlamentu. Soudy však jsou a vždy budou součástí mechanismu zkoumání žádostí osob přicházejících do České republiky a žádajících zde o azyl, a proto si dovoluji několik kritických poznámek na adresu exekutivy i legislativy.

Krátké historické připomenutí. Za účinnosti zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, do 31. 1. 2002 byly věci žadatelů o azyl řešeny ve dvojinstančním správním řízení s možností podání opravného prostředku k tehdy jedinému Vrchnímu soudu v Praze, kvantitativně šlo o několik desítek věcí ročně, tedy v podstatě zanedbatelnou agendu.

Dramatická změna nastala po přijetí novely zákona o azylu, vyhlášené dne 7. 1. 2002 ve Sbírce zákonů pod. č. 2/2002, s účinností od 1. 2. 2002. Touto novelou byl kromě jiného odstraněn druhý stupeň správního řízení a žaloby neúspěšných žadatelů o azyl začaly po stovkách napadat na zcela kapacitně nepřipravený správní úsek Vrchního soudu v Praze. Bez jakékoliv přípravy (důvodová zpráva o možných dopadech na justiční systém mlčela) napadlo do konce roku 3746 věcí. Ty měl podle nově schváleného zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, stejně jako všechny ostatní neskončené věci obou vrchních soudů, převzít nově zřizovaný Nejvyšší správní soud. Co by to znamenalo, netřeba jistě dodávat, a proto byla ještě v závěru roku 2002

narychlo připravena, projednána a schválena další novela zákona o azylu pod č. 519/2002 Sb., která upravila místní příslušnost soudů tak, že tyto neskončené a další nově napadající věci rozložila mezi jednotlivé krajské soudy.

Po 1. 1. 2003 příliv azylové agendy do světa správního soudnictví pokračoval a dynamicky narůstal, takže za celý rok 2003 napadlo dalších 8014 věcí. Spolu s věcmi převzatými z Vrchního soudu v Praze měly krajské soudy k projednání a rozhodnutí celkem 11 760 azylových věcí, které tvořily 55 % veškeré agendy správního soudnictví. K 31. 12. 2003 zůstalo neskončeno 5405 těchto věcí. Ušetřen nezůstal ani Nejvyšší správní soud, který se potýká na počátku druhého roku své existence s materiálními i personálními problémy a přitom dvě třetiny kasačních stížností, které jsou k němu podávány proti rozhodnutím krajských soudů, tvoří už právě stížnosti ve věcech azylů.

Zdá se, že další vyhlídky jsou chmurné. Máme k dispozici údaje o počtech žadatelů o azyl z Ministerstva vnitra, v roce 2003 se tam obrátilo 11 396 žadatelů, jde o druhé nejvyšší číslo od roku 1990, meziroční nárůst tvoří 34 %, azyl byl udělen 208 cizincům. Je evidentní, že neúspěšní žadatelé se obrátí se svými žalobami na soudy. Dostanou azyl? Asi ne! Proč to tedy dělají? Jaký smysl má tedy soudní přezkum? Jde vůbec o vhodnou proceduru k řešení těchto otázek? Vždyť výsledky jsou stejné – žaloby jsou zamítány. Jde o drahou a dlouhou proceduru. Samotné náklady soudního řízení jsou dále zvyšovány požadavky na účast tlumočnicků, advokátů. Sami žalobci se chovají ve srovnání s klasickým řízením zcela nelogicky. Ten, kdo podá žalobu, má přece zájem na výsledku řízení. Tomu přizpůsobuje i svůj postoj. Je aktivní, uvádí tvrzení a důkazy na jejich podporu, poskytuje veškerou součinnost soudu, aby se dočkal rozhodnutí, o něž usiluje. Žalobce ve věci azylu často podá jen žalobu, a poté se soustředí na obstrukce, aby soud žalobu v podstatě nemohl projednat a nemohl o ní rozhodnout. Nesplňuje tedy náhodou u většiny žalobců soudní řízení jinou proceduru? Podívejme se do dalších předpisů, týkajících se postavení žadatelů. Oni přece využíváním azylové procedury legalizují svůj pobyt v České republice na delší dobu, získávají zdravotní péči, finanční příspěvky, později i pracovní povolení atd. Prostředky k získání azylu tedy vědomě používají z úplně jiných důvodů.

Není věcí justice, aby formulovala návody na řešení této situace, důrazně však upozorňují, že není v silách správního soudnictví v reálném čase vyřešit podávané žaloby ve věcech azylu. Cestou není posilování soudů o další personální kapacitu. Díky záplavě azylových žalob a jejich zákonnému přednostnímu režimu vyřizování nemohou převážně správní soudy v České republice poskytovat ochranu právům občanů, kteří se na ně obracejí v klasických, tedy neazylových záležitostech, neboť ty zůstávají nuceně poněkud stranou pozornosti.

Doufám, že právě zahájený seminář přiměje odpovědné instituce k rychlým, ale přitom koncepčním krokům, vedoucím k zásadnímu obratu popisované situace.

Děkuji za pozornost.

**Úvodní příspěvek Mgr. Petra Nováka,
zástupce ředitele Odboru azylové a migrační politiky MV ČR**

- Přivítání zástupců UNHCR, Nejvyššího správního soudu, jednotlivých krajských soudů a Městského soudu v Praze, pracovníků cizinecké policie a nestátních neziskových organizací.
- Omluva ředitele Haišmana z neúčasti na semináři a představení pracovníků odboru azylové a migrační politiky.
- Připomínka loňského setkání na Justiční akademii ve Stráži pod Ralskem, kdy Nejvyšší správní soud a krajské soudy vstupovaly do praxe v azylové agendě.
- Účel tohoto semináře – zhodnocení roční praxe všech zúčastněných, identifikace osvědčených postupů a problémů, zhodnocení komunikace především mezi ministerstvem a soudy.
- Poděkování soudům za dosavadní spolupráci s ministerstvem vnitra, za schopnost operativní komunikace.
- Závazek ministerstva aktualizovat digitální informace o zemích původu žadatelů o udělení azylu jednotlivým soudům. V současnosti budou informace soudům předány ihned po zpracování aktuální zprávy MZV USA za rok 2003.
- Podrobnější informace o správním řízení o udělení azylu poskytnou zástupci odboru azylové a migrační politiky v další části semináře.
- Odbor azylové a migrační politiky očekává od dnešního semináře náměty a názory na zlepšení azylového řízení, na jeho zrychlení a zefektivnění a souběžné zachování jeho korektnosti a spravedlivého výsledku. Neměl by být zároveň fórem, kde budou jednotliví účastníci vypočítávat selhávání vládního, neziskového nebo soudního přístupu k věci, nejedná se ani o připomínkové řízení k novelám příslušných zákonů. Všichni zúčastnění by měli věnovat čas, energii, know-how, peníze a zkušenosti azylovým případům, které si takovou pozornost zasluhují. Ostatní případy potom řešit co nejméně komplikovanou cestou. V tomto názoru panuje shoda ministerstva vnitra s UNHCR.
- Shrnutí hlavních témat do diskuse v plénu i v pracovních skupinách:
 1. Diskuse k problematice informací o zemích původu
 2. Evidence žadatelů o udělení azylu
 3. Správní řízení ve věci azylu (odůvodňování správních rozhodnutí, problematika zjevně nedůvodných žádostí apod.)
- Závěrečné poděkování UNHCR za iniciativu zorganizovat tento seminář a vyslovení naděje, že dnešní den přinese zajímavé náměty a užitečná doporučení jak posunout legislativní i nelegislativní pohled na azylovou agendu.

Příspěvek JUDr. Václava Roučka, pověřeného místopředsedy Krajského soudu v Plzni

Krajský soud Plzeň – Vyhodnocení azylové agendy
rok 2003

I.

• **Statistické údaje :**

Nápad : 1018 věcí
Skončeno : 579

Na vyřizování azylové agendy se od 1. 10. 2003 podílí :
2 senáty + 2 samosoudkyně = 9 soudců

II.

• **Poznatky z vyřizování věcí azylové agendy, které nabývají obecnou platnost:**

Krátké studium *Návrhu na zahájení řízení o udělení azylu a Pohovoru o důvodech žádosti*

- postačuje k úsudku, zda žadatel může splnit status uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy, či zda se jedná o ekonomického migranta

Z jednoho tisíce věcí projednávaných u KS v Plzni status uprchlíka mohlo naplnit přibližně 5 osob.

■ **Obecný závěr:**

Podání návrhu na zahájení šetření o udělení azylu není motivováno zájmem o udělení tzv. politického azylu, ale je vedeno snahou legalizovat pobyt na území naší republiky a tento stav prodlužovat do doby maximálně možné, nebo alespoň do doby, po kterou žadatel potřebuje na území ČR pobývat.

• **Poznatky z průběhu řízení před správním soudem**

V azylové věci – nikoli převzaté od VS – se zpravidla daří rozhodnout v horizontu 3 – 4 měsíců.

Pravomocným rozhodnutím však projednání azylové věci zpravidla nekončí.

Z počtu 579 věcí skončených byla u 167 věcí podána kasační stížnost , tj. ve 28 %.

Toto číslo se však nejeví jako reálné – zahrnuje dobu rozhodování o žalobách převzatých od VS – v těchto případech žadatelé o azyl překračovali hranice ČR v letech 1999 a násl. a dosavadní délkou pobytu na území republiky byli uspokojeni, nebo se svévolně vzdálili z místa pobytu a řízení před soudem bylo ZASTAVENO.

Jestliže o žalobě v azylové věci správní soud rozhoduje v horizontu 3-4 měsíců, pak odstranění vad kasační stížnosti a splnění podmínky povinného zastoupení stěžovatele advokátem, si od podání kasační stížnosti do předložení věci NSS vyžaduje provedení proces. úkonů v délce trvajících v horizontu měsíců.

- Z těchto poznatků vyplývají další obecné závěry:

Motivací žadatele o azyl k

- podání žaloby správnímu soudu
- podání kasační stížnosti proti jeho rozhodnutí

není náprava nesprávnosti nebo nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu nebo správního soudu. Možnost poskytnutí soudní ochrany je využívána – zneužívána – k dalšímu prodloužení pobytu žadatele o azyl na území ČR.

Tento obecný závěr podporuje:

- obsah žalob podávaných správnímu soudu
- obsah kasačních stížností a jejich důvody
- a též kvalita rozhodnutí ministerstva ve věci neudělení azylu, která obsahují jistou a přesvědčivou argumentaci v oblasti hmotněprávní a fakt, že % zrušených rozhodnutí tohoto typu je velmi nízké a důvodem zrušení jsou vesměs vady procesní

- Dalším obecným závěrem je rýsující se pravidlo:

Čím kratší řízení o žádosti o udělení azyl – jak před správním orgánem, tak i před správním soudem - tím vyšší pravděpodobnost podání kasační stížnosti.

III.

Možnosti řešení – lze hledat ve třech oblastech :

1. na půdě správního soudu - v oblasti organizace práce
- v oblasti personální
2. na půdě správního orgánu
3. na půdě legislativní

1. Správní soud

- oblast organizace práce:

U Krajského správního soudu v Plzni byly provedeny změny v organizaci práce k 1. 10. 2003, a to změna rozvrhu práce :

Věci azylové vyřizuje 9 soudců – tj. všichni soudci správního soudu, věci povahy samosoudcovské jsou přidělovány 2 samosoudkyním – vyřizují současně agendu důchodovou a azylová agenda doplňuje klesající nápad v důchodové oblasti.

V roce 2003 byla agenda azylová vyřizována přednostně, jednak při vědomí legislativní úpravy v § 56/1 s.ř.s. a jednak ve snaze nezahltit soudní oddělení vysokým počtem neskončených azylových věcí.

Výsledek: – stagnace ve vyřizování správních žalob a poslední místo mezi správními soudy v republice pro počet neskončených správních žalob.

I když přednostní vyřizování azylových věcí je legitimní, byl správním soudcům vydán pokyn respektovat čl.6/1 Úmluvy garantující právo na projednání věci v přiměřené lhůtě se zdůrazněním, že podle čl. 10 Ústavy má tato Úmluva přednost před zákonem.

- oblast personální :

Hledání řešení v této oblasti nepodporuji proto, že personální posílení správního soudu bude směřovat do soudního oddělení správních žalob a jednak proto, že navýšení počtu „tzv. azylových soudců“ je jednoduchým, dílčím řešením, které hlavně neřeší podstatu problému.

- Z á v ě r :

Na půdě správního soudu v oblasti organizace práce a v oblasti personální *v současné době* nelze přijmout zásadní řešení *a do budoucna* takové řešení odmítám hledat.

2. Správní orgán

Od října 2003 se stabilizoval počet rozhodnutí Mv o ZAMÍTNUTÍ žádostí o azyl jako zjevně nedůvodných. Od 1. 10. 2003 do 31. 12. 2003 z celkového nápadu tvoří žaloby proti rozhodnutím Mv podle § 16/1 zák. o azylu **23 %**.

Pokud žadatelé o azyl jsou v podstatě ekonomičtí migranti, pak toto číslo je neúměrně nízké. Přitom § 16/1 nabízí řadu důvodů, pro které lze žádost pro zjevnou nedůvodnost ZAMÍTNOUT.

Podnět k řešení :

Na půdě Mv přijmout personální a organizační opatření, aby – v optimálním případě – u všech žádostí o udělení azylu majících znaky zjevné nedůvodnosti – bylo rozhodnutí podle § 16/1 vydáváno v zákonné lhůtě 30 dnů.

Nebude-li toto možné– nutno hledat řešení -
- nejlépe však současně –

3. na půdě legislativní

Navrhuji prodloužit lhůtu v § 16/2 zák. o azylu k vydání rozhodnutí až do 60 dnů.

Řízení ve věci žádosti o udělení azylu, která je shledána zjevně nedůvodnou, je v podstatě řízením zkráceným. Tomu musí odpovídat i stupeň intenzity ochrany žadatele o azyl před soudem. Přezkum rozhodnutí Mv vydaného podle § 16/1 Az správním soudem dostatečně zajišťuje ochranu práv žadatele o azyl v rozsahu čl. 6/1 Úmluvy. Dvoustupňová soudní ochrana je nadbytečná.

Odtud pramení druhé řešení na půdě legislativní:

Novelou s.ř.s. založit nepřípustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí Mv podle § 16/1 Az.

Přínos obou navrhovaných legislativní řešení:

Bude-li o žádostech o udělení azylu rozhodováno důsledně podle § 16/1 – při splnění zákonných podmínek – pak u správního soudu žaloby proti těmto rozhodnutím budou vyřizovat samosoudci a nebude blokován celý senát. Otevře se prostor pro projednávání správních žalob a správní soudy začnou ve větším rozsahu poskytovat soudní ochranu i státním občanům ČR.

Navrhovaná nepřípustnost kasační stížnosti proti rozhodnutím Mv vydaných podle § 16/1 Az dodá smysl ust. § 78b Az.

Připomínám – podle tohoto ustanovení :

„Vízum za účelem strpění pobytu – na 365 dnů – se udělí na žádost cizince, který

- předloží doklad o podání kas. stížnosti proti rozhodnutí Mv ve věci azylu a
- předloží návrh na přiznání odklad.účinku“

Toto ustanovení samo o sobě stačí k tomu, aby kasační stížnosti v těchto případech podal každý, kdo chce si prodloužit pobyt na našem území a nikoli ten, kdo má skutečné kasační důvody.

- Závěr poslední:

Pouze změny v legislativní oblasti mířící na podstatu problému mohou přinést oddělený přístup ke skupině

- ekonomických migrantů, u kterých se dosáhne zkrácení azylového řízení

a ke skupině

- skutečných uprchlíků, kterým pak lze poskytovat plnohodnotnou ochranu a to i soudní, s využitím institutů azylového práva v oblasti hmotně i procesně právní.

Příspěvek JUDr. Moniky Javorové, soudkyně Krajského soudu v Ostravě

Vážené dámy a pánové,

dovolte, abych vás seznámila se specifickou situací u Krajského soudu v Ostravě. Je dána tím, že v našem obvodu je přijímací středisko Vyšní Lhoty (s kapacitou 580 – 760 lůžek, jak jsem se dozvěděla z údajů UNHCR) a dále dvě pobytová střediska – Havířov a Bruntál a zařízení pro zajištění cizinců ve Frýdku-Místku. Na našem soudě rozhoduje v azylových věcech celkem 10 soudců – 1 čtyřčlenný senát a 6 samosoudců. Žádný z nás se nezabývá jen azyly, fungujeme zároveň jako jediní soudci obecného správního soudnictví na KS v Ostravě.

Poměrně brzy jsme navázali úspěšnou neformální spolupráci jednak s pracovníky OAMP ve Vyšních Lhotách a v Havířově a také s nevládní organizací SOZE.

V roce 2003 nám napadlo celkem 2674 azylových věcí, z toho 702 jsme převzali z Vrchního soudu v Praze. Více než 2/3 věcí byly samosoudcovské, zbylá necelá 1/3 senátní - tento podíl a celkový počet věcí přičítáme právě přijímacímu středisku Vyšní Lhoty. K 1.1.2004 nám zůstalo 1071 věcí. Po pomalejším počátečním rozjezdu (než přišly věci z Vrchního soudu, než byly spisy procesně připraveny k rozhodnutí) jsme končili téměř 200 věcí měsíčně, což rozhodně není málo. Co je to ovšem platné, když každý měsíc nám napadá dalších 200 věcí a nápad neustává. Pokud jde o naše zkušenosti s řízením, připojuji se k JUDr. Roučkovi, který to obsáhle shrnul přede mnou.

Podle soudního řádu správního máme vyřizovat azylové věci přednostně a sami tuto potřebu chápeme. Je ale nutno říci, že postupně se z nás stávají – s trochou nadsázky – automaty na azylová rozhodnutí. Snažíme se sice poctivě věnovat každému konkrétnímu případu, ale je toho moc a žádná naděje do budoucna. Takže může docházet až k určitému otupení : po pravdě řečeno, historiky o pronásledování mafií na Ukrajině už prostě nemají šanci mě dojmout.

Vítám proto tento seminář jako příležitost k výměně zkušeností a především, jak doufám, i ke změnám azylového řízení v budoucnu.

Příspěvek JUDr. Jaroslava Tesáka, Ph.D., soudce Krajského soudu v Brně

Vážené dámy, vážení pánové,

Byl jsem vyzván, abych přednesl příspěvek na téma azylové řízení v ČR. Vzhledem k tomu, že je to téma velmi široké, neodpustil jsem si jako moji předřečníci uvést na začátek několik čísel.

U Krajského soudu v Brně napadlo za celý uplynulý rok 2003 celkem 2056 věcí, z toho 907 věcí bylo převzato z Vrchního soudu v Praze, 1014 věcí bylo senátních, 135 samosoudcovských.

Do 31.12.2003 bylo vyřízeno z převzatých věcí 734, z nově napadlých u KS Brno 355 věcí, z toho 39 samosoudcovských. Celkem bylo skončeno 1089 věcí.

Pokud se týká způsobu rozhodování azylových věcí u tohoto soudu, převažovalo skončení věcí procesními rozhodnutími. Ve 340 případech byl návrh či podání odmítnuto podle § 46 odst. 1 písm. a), a § 37 odst. 5 s.ř.s., 71 věcí bylo postoupeno místně příslušným soudům, v 58 věcech bylo rozhodnuto meritorně zamítnutím žaloby, ve 3 věcech byla zrušena správní rozhodnutí. V 617 věcech bylo řízení zastaveno buď podle § 47 písm. a) s.ř.s. pro zpětvzetí návrhu nebo podle § 47 písm. c) s.ř.s. ve spojení s ust. § 33 zákona o azylu.

Azylové věci rozhodovali u KS v Brně od 1.1.2003 tři soudci v jednom senátě, od 1.2.2003 4 soudci ve dvou senátech, z toho jeden soudce i jako samosoudce a od 1.10.2003 6 soudců ve dvou senátech z toho jeden soudce jako samosoudce, s tím, že tuto agendu vyřizovala také vyšší soudní úřednice od 1.10.2003.

Jak vyplývá z příspěvku Dr. Javorové z KS v Ostravě, u tohoto soudu mají poměrně velký nápad samosoudcovských věcí. Domnívám se, že k tomuto dochází z toho důvodu, že v působnosti KS Ostrava se nachází přijímací středisko ve Vyšních Lhotách. Ve správním řízení rozhodne správní orgán poměrně velké množství věcí dle § 16 zákona o azylu a v důsledku toho jde pak v řízení před soudem o samosoudcovské věci.

Dále bych chtěl poukázat na činnost některých nevládních organizací. Došlo k tomu, že jedna nevládní organizace nesouhlasila se způsobem rozhodování KS v Brně a proto si vypracovala svůj právní rozbor. Tento rozbor včetně průvodního dopisu, kde se objevují takové formulace jako, cituji: „apelujeme na KS v Brně, aby ukončil výše popsanou rozhodovací praxi“ nebo dále „dovolujeme si obrátit se na Vás s prosbou o prošetření rozhodovací praxe KS v Brně“ a tento rozbor, včetně citovaného průvodního dopisu adresuje přímo předsedovi KS v Brně jako představiteli orgánu státní správy soudnictví. Takovéto jednání považuji za nepřijatelné a hraničící se zasahováním do nezávislosti soudu. Pokud vím, nevládní organizace nevystupují jako zástupci žalobců v azylovém řízení a pokud chtějí vyjádřit svůj nesouhlas s rozhodovací činností soudu, mohou tak učinit podáním kasační stížnosti. Konec konců své názory na rozhodovací činnost soudů vyjadřují nevládní organizace i ve svých žalobách, které zpracovávají pro žalobce a které jsou čím dál více kvalifikovanější. Naopak bych chtěl kvitovat vyjádření jiné nevládní

organizace v tom smyslu, že bude připravovat žaloby proti rozhodnutí Ministerstva ve věci azylu jen v odůvodněných případech či v případech vážného procesního pochybení ministerstva. Toto má být reakce na zahlcení KS množstvím neodůvodněných podání odmítnutých žadatelů o azyl a tím by se přispělo k tomu, aby žadatelé o azyl našli řešení svého problému v rozumném časovém horizontu.

V této souvislosti bych si dovolil citovat několik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR, která už byla publikována ve Sbírce rozhodnutí NSS a nebo v nejbližší době určitě publikována budou. Tato rozhodnutí se týkají zpochybňovaných procesních rozhodnutí. V první řadě se jedná o odmítnutí podání podle § 37 odst. 5 s.ř.s. a zde je možné citovat rozsudky NSS sp. zn. 7 Azs 53/2003 a 5 Azs 43/2003.

Dále se jedná o rozhodování o odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 s.ř.s. a zde je možné citovat rozsudky NSS sp. zn. 2 Azs 18/2003 a 2 Azs 73/2003 a také usnesení Ústavního soudu ČR IV. ÚS 613/03.

Pokud jde o jednání před soudem v mateřském jazyce je zde možné odkázat na rozsudek NSS sp. zn. 5 Azs 5/2003. Je třeba poukázat na to, že poučení v mateřském jazyce se má dostat žalobci jen v případě, když poučení směřuje k jednání před soudem – viz. ust. § 51 s.ř.s. Zdůrazňuji, že toto rozhodnutí hovoří o poučení soudu dle citovaného ustanovení, nikoliv o každé písemnosti. Je třeba rozlišovat, že mezi řízením před soudem a jednáním je rozdíl, neboť jednání je pouze úzká část řízení (viz. článek 37 odst. 4 LZPS).

Na závěr mého příspěvku bych chtěl uvést několik návrhů, které by mohly být zapracovány do případné novely zákona o azylu, popř. zákona o pobytu cizinců v souvislosti se vstupem naší republiky do EU a tím souvisejícím přistoupením k Dublinské úmluvě. Mám za to, že tyto úpravy by jednoznačně zrychlily a zjednodušily soudní řízení ve věcech azylu a zlepšily by kázeň žadatelů o azyl, zejména pokud jde o jejich místo pobytu.

Navrhuji proto:

- 1) uložit povinnost žadateli o azyl, resp. žalobci hlásit neprodleně změny pobytu přímo soudu v případě, že podal žalobu
- 2) v případě udělení propustky k pobytu mimo azylové zařízení zajistit doručování písemností soudu dosláním žalobci na jeho adresu současného pobytu bez dalších úkonů soudu přímo prostřednictvím pošty
- 3) upravit možnost zastavení řízení při neoprávněném vstupu na území jiného státu nebo takového pokusu (viz. § 25 písm. h) zákona o azylu) i v průběhu soudního řízení. Jednalo by se tedy o zastavení řízení před soudem. Jedná se o odstranění nelogické dvojkolejnosti současné úpravy, neboť tato možnost je zakotvena pouze do rozhodnutí správního orgánu ve správním řízení.
- 4) zkrátit lhůtu k zastavení řízení dle § 33 zákona o azylu z 90-ti dnů na 60 dnů s ohledem na chování žalobců

- 5) stanovit lhůtu (např. 24 hodin) k podání žádosti o azyl při příchodu na území ČR. Cizinec si musí být dobře vědom zdali cestuje za prací, nebo jako turista a nebo chce požádat o azyl vzhledem k problémům s pronásledováním jeho osoby v domovském státě. Podle mého názoru by se tím odstranily několikaleté nelegální pobyty na území ČR. Navíc je tato úprava obvyklá v zemích západní Evropy.
- 6) vhodnou právní úpravou zamezit opakování svévolných odchodů a příchodů v azylových zařízeních, např. i pod sankcí zastavení řízení a to jak v řízení před správním orgánem, tak v řízení před soudem
- 7) v případě, že žadatel o azyl podá svou žádost o udělení azylu jen z důvodu legalizace svého pobytu na území ČR , zamítnout jeho žádost o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou – nové ust. § 16 odst. 1 písm. l) zákona o azylu

Přeji příjemný zbytek dne a děkuji za pozornost.

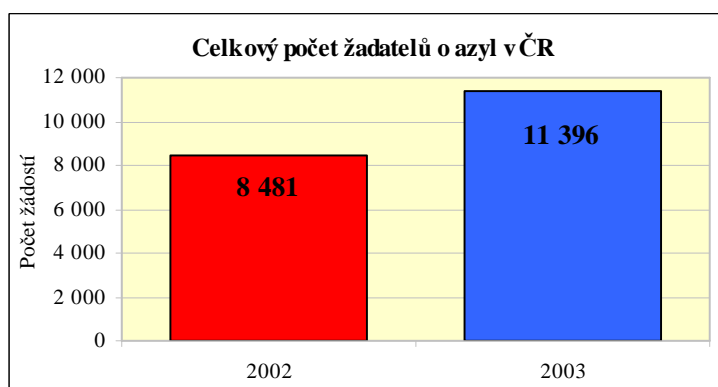
**Příspěvek pracovníků Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra –
- Mgr. Petr Novák, Ing. Lucie Stárková, JUDr. Alena Hájíčková**

VÝVOJ V AZYLOVÉ OBLASTI V ROCE 2003

1. část – Petr Novák

Vývoj počtu žadatelů o azyl v České republice

V roce 2003 požádalo v České republice o udělení azylu **11 396** cizinců, což představuje oproti roku 2002 nárůst o **34,4%**.



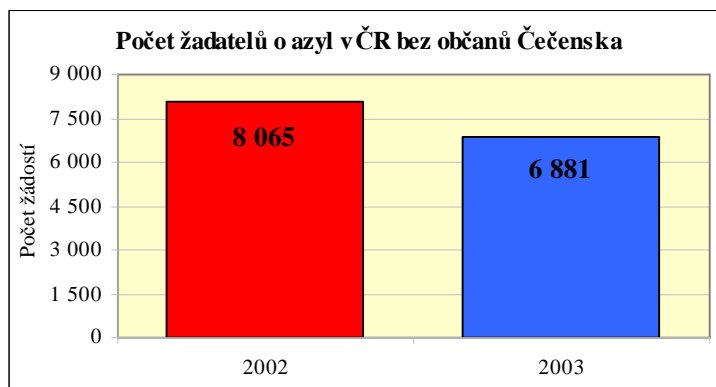
Na tomto nárůstu se nejvíce podílejí občané Ruské federace. Zatímco v roce 2002 jich o azyl v České republice požádalo 628 (z toho 416 osob čečenské národnosti), tak v roce 2003 dosáhl počet ruských žadatelů o azyl v ČR hodnoty 4 851, z toho se 4 515 osob (tj. 93,1%) hlásilo k čečenské národnosti. Počet žadatelů z Ruské federace se tak v roce 2003 zvýšil téměř sedmkrát (o 672,5%), a tito žadatelé se z pozice šesté nejčastěji zastoupené státní příslušnosti v roce 2002 dostali na první místo v roce 2003. Jejich podíl na celkovém počtu žadatelů se zvýšil ze 7,4% na 42,6%.

Mezi další nejpočetněji zastoupené státní příslušnosti žadatelů o azyl v ČR patří občané Ukrajiny (podíl na celkovém počtu žadatelů 17,9%, nárůst o 22,1%), Slovenska (podíl 9,3%, nárůst o 25,1%), Číny (podíl 7,5%, nárůst o 67,1%) a Vietnamu (podíl 5%, pokles o 36,5%).

Národnostní zastoupení žadatelů o azyl v ČR: TOP 10 – porovnání shodného období roku 2002/2003

Státní příslušnost	Počet žadatelů o azyl		Změna proti předchozímu období	
	2002	2003	absolutní číslo	v %
Ruská federace	628	4 851	4 223	672,5%
Ukrajina	1 674	2 044	370	22,1%
Slovensko	843	1 055	212	25,1%
Čína	511	854	343	67,1%
Vietnam	891	566	-325	-36,5%
Gruzie	678	318	-360	-53,1%
Bělorusko	311	281	-30	-9,6%
Moldavsko	724	192	-532	-73,5%
Indie	364	167	-197	-54,1%
Irák	201	102	-99	-49,3%

Celkový počet žadatelů o azyl v ČR je sice v roce 2003 vyšší než v roce 2002, pokud však nebudeme brát v úvahu migrační pohyb Čečenců (tzn. z celkového počtu žadatelů za rok 2002 i 2003 je odečten počet žadatelů o azyl z Čečenska), počet ostatních žadatelů se v roce 2003 naopak snížil o **12,2%** a pokračoval tak v trendu vývoje roku 2002, kdy poklesl celkový počet žadatelů o azyl o 53,1%.



Řízení o udělení azylu v České republice

V roce 2003 byl azyl udělen 208 cizincům, což oproti roku 2002 představuje nárůst o 101,9% a nejvyšší hodnotu od roku 1993. Největší počet azylů byl v roce 2003 udělen občanům Ruské federace (62), Afghánistánu (30), Arménie (26) a Běloruska (20).

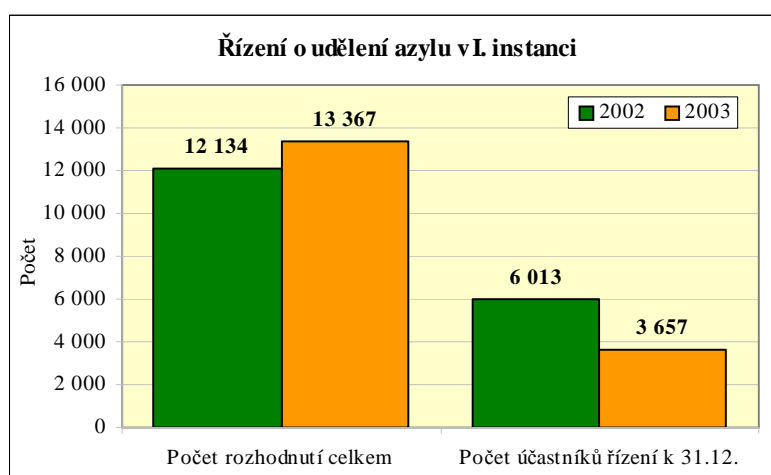
Překážky vycestování byly v roce 2003 uděleny v 51 případech (v roce 2002 v 27 případech – tj. nárůst o 88,9%). Ve 47% případů udělily úřady tuto formu ochrany občanům Ruské federace.

Celková míra udělených forem ochrany (údaj zahrnuje počet udělených azylů a počet udělených subsidiárních forem ochrany - překážek vycestování dle zákona o azylu) dosáhla v roce 2003 hodnoty **2,8%** z meritorních rozhodnutí vydaných ministerstvem vnitra a oproti roku 2002 došlo ke zvýšení z hodnoty 1,96%.

Meritorní rozhodnutí v azylovém řízení v letech 2002 a 2003

	2002			2003		
	I. instance	II. instance	Celkem	I. instance	II. instance	Celkem
Pozitivní rozhodnutí	101	2	103	187	21	208
Negativní rozhodnutí	5 139	1 376	6 515	7 796	1 307	9 103
Překážky vycestování	16	11	27	42	9	51

Pokud hodnotíme průběh azylového řízení v první instanci, bylo v roce 2003 vydáno o 10,2% více rozhodnutí než v roce 2002, počet žadatelů o azyl k 31.12. se naopak výrazně snížil (o 39,2%).



Z celkového počtu 11 396 žádostí o azyl podaných v ČR v roce 2003 bylo v průběhu tohoto období rozhodnuto o 8 636 případech (75,8%). V 51% případů trvalo řízení méně než tři měsíce. V rozmezí tří měsíců až půl roku bylo rozhodnuto 38% případů.

Téměř polovina (40,2%) ze zmíněných 8 636 rozhodnutí se týkala žádostí podaných občany Ruské federace. V dalších 18,7% případů bylo rozhodnuto o žádostech ukrajinských občanů, a podíl 11,9% připadal na občany Slovenska.

Závěry a hodnocení

Na základě výše uvedených předběžných statistických údajů o vývoji v azylové oblasti v roce 2003 lze konstatovat, že i v tomto roce pokračovalo ve významné míře využívání azylového řízení k účelům odlišným od definičního vymezení azylu jako institutu mezinárodní ochrany poskytované jedním státem před pronásledováním realizovaným jiným státem. V případě některých skupin žadatelů o udělení azylu se tento vývojový trend stal natolik významným, že jej lze charakterizovat jako dominantní pro problematiku azylu v České republice jako takovou.

Tento stav lze dokumentovat na dvou typech skupin cizinců v postavení žadatelů o udělení azylu na území České republiky. Pro první skupinu bylo charakteristické, že požádali o udělení azylu v zemích, které Česká republika považuje za bezpečné (zvláště Polsko), následně (legálně/nelegálně) vstoupili na území České republiky s úmyslem dále pokračovat ve svém migračním pohybu směrem do vybraných zemí západní Evropy (s etablovanou komunitou či liberální azylovou a sociální politikou) a jejich žádosti o azyl byly v převážné míře účelově podávané s cílem krátkodobé legalizace pobytu v České republice před dalším pokusem o překročení státní hranice. Z deseti nejčastěji zastoupených státních příslušností tak Česká republika představovala tranzitní zemi především pro občany Ruské federace čečenské národnosti.

Pro druhou skupinu žadatelů o udělení azylu byl převažující ten charakteristický znak, že pocházejí ze zemí, kde dle převažujícího hodnocení neprobíhá pronásledování vlastních občanů ze strany státních orgánů z důvodů vymezených v mezinárodních dokumentech a zákoně o azylu, avšak kontinuálně zde dochází k ekonomickému a sociálnímu propadu početně významných skupin obyvatelstva nebo celých etnických a národnostních skupin. Pro tyto skupiny žadatelů představuje Česká republika cílovou zemi ekonomické migrace, kde institut azylu slouží k dlouhodobé legalizaci pobytu a po jednom roce azylového řízení k legálnímu začlenění do pracovního trhu. Z deseti nejčastěji zastoupených státních příslušností tak Česká republika představovala cílovou zemi ekonomické migrace především pro občany Ukrajiny, Slovenska, Gruzie, Moldavska, Vietnamu a částečně rovněž i Běloruska.

Uvedený vývoj potvrzuje i srovnání hlavních státních příslušností žadatelů o udělení azylu v České republice s vývojem v Evropě: deset nejčastěji zastoupených státních příslušností v České republice a v Evropě se shoduje pouze v případě čtyř zemí (Ruská federace, Irák, Čína a Indie). Ostatní početně významné skupiny v České republice představují marginální skupiny v celoevropském kontextu.

2. část – Lucie Stárková, vedoucí oddělení azylového řízení odboru azylové a migrační politiky

Zkušenosti se správním řízením o azylu.

Podařilo se nám snížit počet nevyřízených žádostí na cca 3000 případů - pokud nebudou velké migrační vlny, půjde počet dolů. Lze říci, že v současnosti máme dostatek kvalifikovaných rozhodčích.

Nevyřízené spisy – v současnosti jednoznačně převažují případy z Ruské federace – Čečenska, komplikují to svévolné odchody. V praxi se stává, že i případy, které jsou z našeho pohledu hodny zvláštního zřetele, zejména z humanitárních důvodů, jsou rozhodnuty procesně, protože žadatelé nevyčkají na výsledek azylového řízení a svévolně opustí azylová zařízení.

Druhou nejpočetnější skupinou žadatelů jsou žadatelé z Ukrajiny, kteří však v drtivé většině žádají pouze z důvodu legalizace pobytu. Podle statistik je to z hlediska zátěže soudů nejpočetnější skupina.

Evidujeme i případy, kdy byl azyl udělen a rozhodnutí bylo předáno náhradním způsobem.

Lze říci, že zdlouhavé řízení v současné době již není způsobeno nedostatkem personálu, jak tomu bylo v minulých letech, ale problém je nedostatek informací. Často čekáme na odpověď i několik měsíců a ta se pak ukáže jako nedostatečná, takže musíme podávat opakovaný zpřesňující dotaz a celá procedura se opakuje. Naopak z některých teritorií máme informace „obratem“ a v námi požadované kvalitě. To je tedy hlavní faktor, který v současné době ovlivňuje negativně délku řízení.

Dalším problémem v individuálních případech je absence tlumočnicků na určité exotické jazyky. Například somálština, některá exotická nářečí, ale stále se potýkáme např. s nedostatkem tlumočnicků na čínštinu.

Vzniknou nová oddělení Dublinské středisko a odd. kasačních stížností.

Od 1.5.2004 bude nové řízení o dublinských případech – Nařízení Dublin II je přímo aplikovatelné, zřejmě však bude nutná určitá legislativní změna. Nejsme si jisti, jak se změní počet žádostí, resp. jejich poměr ve vztahu k Dublinu – kolik bude tzv. národních případů a kolik dublinských. Bude záležet nejen na migračních vlnách, ale i na sousedních státech, zejména Polsku a Slovensku, což jsou země, přes které k nám přichází drtivá většina žadatelů. Lze říci, že vzhledem ke geografické poloze naší republiky budou všechny případy potenciálně dublinské, ale jen těžko lze např. odhadnout, kolik cizinců k nám bude vráceno jako státu příslušnému k řízení s ohledem na dublinské nařízení. A kolik cizinců budeme my vracet k řízení na území Polska či Slovenska.

Odd. kasačních stížností. My sami jsme překvapeni vysokým počtem podávaných kasačních stížností – je to zřejmě pobytovým režimem, ve kterém se osoby s podanou kasační stížností nacházejí – ačkoli to měl být pouze mimořádný opravný prostředek.

Pokud jde o rozhodování krajských soudů – snažíme se rozsudky aplikovat v praxi. Co však nemůžeme ovlivnit jsou již vydaná rozhodnutí. Jde například o aplikaci § 14.

II. stupeň prakticky zanikl, ještě formálně existuje, ale pracovníci jsou pověřeni jinými úkoly. Proto by bylo hospodárnější, pokud bude shledáno pochybení, aby soud zrušil rozhodnutí až do I. stupně, protože jinak by bylo nutné svolávat znovu rozkladové komise.

3. část – Alena Hájičková, vedoucí oddělení zástupčí činnosti odboru azylové a migrační politiky

V návaznosti na úvodní slovo za ministerstvo vnitra chci nyní blíže uvést některé zkušenosti a poznatky z azylového řízení za rok 2003:

Na přelomu roku 2002-2003 došlo v důsledku nové právní úpravy správního soudnictví a s ním souvisejících novel zákona i azylu ke změně v postupech správního orgánu fakticky ze dne na den. Jedna z nejzávažnějších změn byla, že správní řízení se stalo jednoinstanční, to znamená, že doručením rozhodnutí ve věci azylu žadateli nabylo rozhodnutí právní moci a správní řízení skončilo. Podle předchozích právních úprav bylo totiž správní řízení dvojinstanční.

Proto jsme netrpělivě očekávali prvé a další rozsudky krajských soudů. Velmi přínosný byl seminář soudců ve Stráži pod Ralskem před rokem, jehož se zúčastnili naši zástupci, a na kterém se diskutovalo o některých otázkách, které se jevily již od přijetí nových zákonných úprav správního soudnictví a azylu jako problematické, a byly naznačeny cesty k jejich řešení. Podle závěrů semináře a hlavně podle docházejících rozsudků krajských soudů jsme se snažili bezprostředně naši aplikační praxi upravit. Na tomto místě však musíme konstatovat, že rozhodování soudů o těžké věci nebylo a není jednotné, což je samozřejmě právo každého soudu, senátu i soudce, o to je však pozice správního orgánu těžší. Příkladem uvádíme různé názory soudů v rozhodnutích o žalobách proti správním rozhodnutím o zastavení řízení a různé názory na potřebnost nebo nadbytečnost dalších výroků o neudělení azylu podle § 13, 14 a o překážce vycestování v rozhodnutích o zjevně nedůvodných žádostech

Za sjednocující považujeme až rozsudky Nejvyššího správního soudu v Brně o kasačních stížnostech. Některé sporné otázky se však v průběhu roku 2003 již natolik objasnily a přizpůsobili jsme jim i obsah správních rozhodnutí, takže i rozhodovací praxe soudů začíná být jednotná, kupř. ohledně humanitárního azylu, nutnosti a rozsahu zdůvodňování jeho neudělení ve správních rozhodnutích ve standardním řízení o udělení azylu.

Rok 2003 je možno označit pro všechny subjekty, které se přímo či nepřímo podílejí na azylovém řízení a navazující řízení soudní, za rok zkušební. Nejen proto, že novou právní úpravu správního soudnictví bylo přeneseno rozhodování o žalobách v azylových věcech z Vrchního soudu v Praze na krajské soudy včetně zcela nově zřizovaných poboček, nýbrž i proto, že první zkušenosti u všech zúčastněných subjektů se získávaly takzvaně za plného provozu, když počet žalob podaných v roce 2003 téměř odpovídá počtu řízení o udělení azylu. K tomu nutno přičíst žaloby a opravné prostředky, o kterých Vrchní soud v Praze nemohl do konce roku 2002 rozhodnout.

V této souvislosti bychom chtěli upozornit na skutečnost, že během roku 2003 ještě tzv. „dobíhala“ správní řízení podle předchozích právních úprav azylu na základě jejich přechodných ustanovení zákona č. 2/2002 Sb. a zákona č. 519/2002 Sb., tj. řízení o dříve podaných rozkladech. Ještě do roku 2003 se totiž přeneslo rozhodování o rozkladech podaných v roce a po roce 2001, kdy o azyl požádalo více než 18 000 žadatelů, což byl počet v české azylové proceduře rekordní. O rozkladech, jak známo, rozhodoval ministr vnitra jako správní orgán II. stupně na návrh rozkladových komisí ministra vnitra. I proti rozhodnutí ministra vnitra mohli podávat a také podávali neúspěšní žadatelé o azyl žaloby.

Koncem roku 2003 byla činnost rozkladových komisí ukončena. Proto kdyby soudy rušily pouze rozhodnutí ministra vnitra a věc mu vracely k dalšímu řízení, není již takový žalovaný, v azylovém řízení máme jen jeden správní orgán. Zřízení rozkladových komisí ad hoc by bylo značně složitě.

Příspěvek JUDr. Beáty Zemkové, Diecéšní Charita Praha

Právní poradenství na letišti

Projekt právního a sociálního poradenství začal na letišti ve spolupráci s UNHCR monitorovací fází v roce 2000. Prvotním záměrem bylo poskytovat tyto služby cílovým skupinám v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Do roku 2002 probíhala jednání s Českou správou letišť a s cizineckou policií o možnosti permanentního vstupu do prostorů letiště, to však bezúspěšně.

V únoru 2002 bylo otevřeno přijímací středisko pro žadatele o azyl v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha – Ruzyně. Přijímací středisko spravuje SUZ MV ČR. Celková kapacita střediska je 16 osob. V roce 2005 se plánuje otevřít nové středisko se zvýšenou kapacitou až 50 žadatelů.

Po otevření střediska začali pracovníci charity vyjednávat s vedením SUZ, cizineckou policií a ČSL o možnosti vstupu a poskytování právních a sociálních služeb. Po značných komplikacích se v konečném důsledku podařilo zajistit vstup do střediska. Činnost začala na podzim roku 2002.

Právní poradenství spočívalo v psaní odvolání, pomoci při psaní odvolání /jelikož do 31.12.2002 bylo ho možné podat v mateřském jazyce/, dále spočívalo ve vysvětlování azylové procedury v ČR a zodpovídání různých dotazů ze strany žadatelů.

Celkový počet žadatelů za rok 2002 byl cca 167, převážně z Iráku, území Palestiny, afrických zemí, Pákistánu, Iránu.

Na základě změn azylového zákona, které vplynuly z novely účinné od 1.1.2003, bylo potřebné pomáhat žadatelům o azyl, kteří projeví zájem podat si opravní prostředek s psaním žalob, které musely být v českém jazyce a toho času nedůmyslnou zákonnou regulací bylo potřebné je podat ještě v den doručení rozhodnutí, tedy dnem nabytí právní moci.

V souvislosti s uvedenou novelou vznikla dohoda mezi OAMP a jednotlivými nevládními organizacemi, které poskytovaly právní poradenství o vzájemném informování se, jednak o termínech předávání rozhodnutí a o podání žaloby na příslušném soudě.

Na období asi 3 měsíců v roce 2003 bylo středisko „zmražené“ z důvodu nepřijímání nových žadatelů o azyl a to především kvůli válce v Iráku a v globálně zostřené mezinárodní politické situaci.

V červenci 2003 se však činnost obnovila a novelou zákona o azylu účinnou od 1.8.2003 se zjednodušila práce nevládního sektoru, kdy rozhodnutí správního orgánu nabývá právní moc dnem doručení a žadatel se uvedeným okamžikem stává cizincem, nadále jsou mu však poskytovány služby, jako ubytování, stravování a zdravotní péče.

V tomto období byli cizinci po převzetí rozhodnutí, které se realizovalo u letadla, bez možnosti podat si opravný prostředek, vraceni do země původu. Na základě uvedeného postupu se vytvořila kauza Palestince, který je až do současné doby v tranzitním prostoru.

Dalším značně medializovaným případem Iránce se však situace dostala na původní úroveň a žadatelé dostávají možnost rozhodnout se, zda si podají žalobu /prostřednictvím právního zástupce/ na příslušném soudě ve lhůtě 7 dnů, která jim ze zákona přísluší.

Za rok 2003 bylo v přijímací středisku cca 67 žadatelů o azyl.

Azylová procedura podle zákona o azylu začíná prohlášením o úmyslu požádat o azyl, následuje žádost o azyl. Azyl bude udělen, když žadatel splňuje některou ze skutkových podstat §§ 12,13,14 zákona o azylu. V opačném případě se azyl neudělí, nebo z taxativně vymezených důvodů podle § 16 se žádost zamítne, nebo se řízení zastaví, nebo přeruší podle §§25 a 26 citovaného zákona. V těchto případech je možné podat do 7 dnů od doručení rozhodnutí žalobu, která musí splňovat náležitosti soudního řádu správního.

Žadatel je obvykle umístěn v přijímacím středisku cca 42 dnů. Od podání žaloby se čeká 30 dnů na rozhodnutí soudu /v případě letiště Ruzyně je příslušný Městský soud v Praze/ ve věci. Když soud v uvedené lhůtě nerozhodne, žadatel musí být přemístěn do některého azylového zařízení v ČR. Výjimky z této lhůty tvoří případy rodin s dětmi, mladistvých, kteří jsou přemístěni do 5 dnů od zahájení azylové procedury do azylového zařízení. Také v případě, když správní orgán nevydá rozhodnutí do 5 dnů musí být žadatel přemístěn do azylového zařízení.

V případě, že soud negativně rozhodne ve lhůtě 30 dnů od doručení žaloby na soud a žadatel si podá kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, bude cizinec přepraven do azylového zařízení až když soud přizná odkladní účinek kasační stížnosti.

Celkové zhodnocení

Od otevření přijímacího střediska nebylo ani jedno rozhodnutí MV ČR pozitivní. Ve dvou případech byla přiznána překážka vycestování podle § 91 zákona o azylu.

Problém, podle mého názoru, je ve velmi krátkém čase, který zákon přiznává správnímu orgánu na vydání rozhodnutí, tedy v určitých případech nemůže dostatečně prozkoumat situaci a důvody, na základě kterých si cizinec podal žádost o azyl.

Je pravdou, že mnoho žadatelů podává žaloby, které v některých případech nemají zjevně naději na úspěch, žalobce si však nárokuje jejich podání.

S některými klienty zůstáváme v kontaktu i po přesunu do azylových zařízení.

Závěry

Pozitiva: vynikající spolupráce se SUZ, OAMP, s jinými nevládními organizacemi ve vybraných kauzách

Negativa: doposud nepovolený vstup do tranzitního prostoru i po dalších jednáních s příslušnými institucemi

Příspěvek JUDr. Martina Rozumka, ředitele Organizace pro pomoc uprchlíkům

Právní poradenství žadatelům o azyl v zařízeních pro zajištění cizinců za účelem správního vyhoštění

Jmenuji se Martin Rozumek, jsem ředitelem Organizace pro pomoc uprchlíkům a dovoluji mi na tomto semináři nejdříve krátce představit práci Organizace pro pomoc uprchlíkům v detenčních zařízeních Policie České republiky, a poté se zastavit u několika problémů, s nimiž se v naší práci setkáváme.

Organizace pro pomoc uprchlíkům, zkráceně OPU, byla založena v roce 1991. Od roku 2000 se OPU vedle tradiční sociální práce s žadateli o azyl a azylanty věnuje právnímu poradenství, které je přednostně zaměřeno na žadatele o azyl na území České republiky. Naším hlavním partnerem je Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. OPU je také členem Evropské rady pro uprchlíky a exulanty, ECRE, která sdružuje 78 organizací pracujících s uprchlíky v Evropě. V roce 2003 jsme poskytli právní nebo sociální pomoc více než čtyřem tisícům žadatelům o azyl.

V rámci právního poradenství navštěvujeme všechna azylová zařízení a zařízení pro zajištění cizinců za účelem správního vyhoštění na území Čech. Právní poradci OPU poskytují jednak obecné právní poradenství, které směřuje k usnadnění orientace cizinců v českém právním prostředí. Dále provádíme právní poradenství zaměřené na tzv. silné případy z pohledu Úmluvy o právním postavení uprchlíků u žadatelů o azyl, kteří byli ve své zemi původu pronásledováni. V těchto případech zpravidla zastupujeme žadatele o azyl na základě plné moci. Bezplatné právní poradenství OPU je však poskytováno každému žadateli o azyl. Cílem naší práce je nalézt spolu s klientem trvalé řešení jeho problému a považujeme tak za úspěch v naší práci nejen to, když je pronásledovaná osobě azyl udělen, ale také ty případy, a bylo jich v loňském roce více než jeden tisíc, kdy se žadatel o azyl dobrovolně rozhodne k návratu do země původu. Rostoucí počty v obou kategoriích trvalého řešení problému uprchlíka považujeme za významné zlepšení současného azylového systému České republiky a jsme rádi, že práce právníků OPU k tomuto stavu přispívá.

Nemůžeme však být spokojeni se současným stavem v detenčních zařízeních Policie České republiky. Navštěvujeme každý týden detenci v Bělé Jezové a ve Velkých Přílepech, 1x za 14 dní detenci v Bálkové a máme řadu výhrad jak k samotnému systému zajištění, tak životním podmínkám zajištěných žadatelů o azyl.

Z hlediska systému zajištění mi dovoluji přidržet se zákonného označení detence cizinců tzn. zařízení pro zajištění cizinců za účelem správního vyhoštění. Výraz zařízení není z interpretačního hlediska nikterak zajímavý, ale již výraz zajištění ano.

Ministerstvo vnitra ve svých písemných vyjádřeních odmítlo můj výraz pro zajištění, který jsem několikrát použil, a to výraz věznění. Vzhledem k tomu, že v rámci právního poradenství OPU jsem měl vícekrát možnost navštívit pražské věznice a detenci v Bálkové, mohu prozatím na výrazu věznění trvat. Cizinci, včetně žadatelů o azyl, a

včetně mladistvých žadatelů o azyl, byli v loňském roce běžně umísťováni do tzv. přísného režimu zajištění v Bálkové. Tím je cela s neodděleným tureckým záchodem, se zamřížovanými okny a dveřmi a s možností vycházky na jednu hodinu denně, pokud službu konající policista tuto vycházku umožnil. Na tzv. mírném režimu zajištění jsou cizinci rovněž celodenně uzamčeni, s omezeným přístupem na WC a s nemožností přístupu právních poradců nevládních organizací do těchto prostor. Na druhé straně, oceňujeme otevření detence s mírným režimem pro rodiny s dětmi v Bělé Jezové a také opatření Policie ČR, které spočívá v tom, že nezletilé děti bez doprovodu nejsou v současné době umístěny v Bálkové ale v detenci ve Velkých Přílepech, kde jsou podmínky jejich pobytu lepší.

Výraz cizinců v zákonném označení detence se týká všech cizích státních občanů, kteří neoprávněně vstoupili nebo pobývali na našem území. OPU v zásadě nesouhlasí se zajištěním žadatelů o azyl. Při vzpomnutí na desetitisíce Čechů, kteří za často dramatických okolností opouštěli bývalé Československo a byli přijímáni v západní Evropě a zámoří, je dle našeho názoru nereálné vyžadovat například po pronásledovaném uprchlíkovi z Čečenska, aby přicestoval s platným cestovním dokladem vystaveným svými pronásledovateli a vstupním vízem některého evropského státu, které se všemožně brání přílivu uprchlíků. Pro charakter pronásledované osoby jsou přirozené přívlastky jako nucený útěk, nebezpečí v zemi původu, strach a bohužel také zpravidla nezákonný vstup uprchlíka na území země, v níž cizinec hledá útočiště. Domníváme se proto, že zajištění žadatele o azyl by se mělo omezit na nezbytně nutnou dobu a v žádném případě by se nemělo stát pravidlem.

Pochybnosti v současném systému zajištění žadatelů o azyl vyvolává výraz za účelem správného vyhoštění. V naší práci v detenčních zařízeních policie jsme se dosud nesetkali ani s jedním případem, že by zajištěný žadatel o azyl po ukončení řízení o udělení azylu skutečně byl vyhoštěn. Nedožíváme se o všech úkonech vyhošťování cizinců, avšak v případě zajištěných žadatelů o azyl můžeme tvrdit, že zajištění zpravidla neplní svůj účel. Ostatně jen výjimečně se podaří odboru azylové a migrační politiky a příslušnému krajskému soudu vyřídit věc v době 180 dní. Za pozornost na tomto místě stojí mínění štrasburského soudu pro lidská práva. Ten ve své judikatuře k článku 5 Evropské úmluvy několikrát vyslovil názor, že omezení svobody pohybu cizince za účelem vyhoštění je přípustné pouze v případě, že jsou *skutečně prováděny kroky směřující k vyhoštění cizince*. (např. rozhodnutí ve věci Quinn proti Francii, Ali proti Švýcarsku a další) Jinými slovy, musí být dána perspektiva vyhoštění. Policie České republiky často veškeré úkony v případech např. nezletilých žadatelů o azyl z Indie realizuje během několika málo hodin. Další kroky směrem k vyhoštění, kromě zajištění cizince, již nenásledují a je zjevné, že žadatel o azyl z Indie nebude do země původu vyhoštěn. Nicméně musí často v přísném režimu zajištění pobýt svých 180 dnů. Zaznamenali jsme i případy opakovaných zajištění na dobu 180 dnů tzv. *nenavratitelných* cizinců, např. z Pákistánu. Domníváme se proto, že současný systém zajištění žadatelů o azyl je v rozporu s Evropskou úmluvou a s přihlédnutím k životním podmínkám v Bálkové lze namítnout i porušení článku 3 Evropské úmluvy.

Konečně výraz vyhoštění je předmětem hlavní námitky Organizace pro pomoc uprchlíkům. Článek 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, pravidlo *non-refoulement*, výslovně zakazuje vyhoštění uprchlíků a bývá považováno za základní kámen

uprchlického práva a dokonce za normu obyčejového mezinárodního práva. Obecně přijímaná definice vyhoštění, na kterou se odkázal ve svém nálezu č. 159/1998 i Ústavní soud České republiky, je taková, že vyhoštění je institut nezávislý na definici podle vnitrostátního práva a představuje „*jakékoli opatření vynucující odjezd cizince, vyjma extradice.*“ OPU proto nesouhlasí s tím, že v České republice probíhá souběžně řízení o udělení azylu a řízení o vyhoštění. Jakýmkoli opatřením ve smyslu uvedené definice je již samotné zahájení řízení o vyhoštění, zajištění uprchlíka za účelem jeho vyhoštění, naprosto nepřijatelné jsou pak návštěvy pracovníků zastupitelských úřadů v Bálkové, kde byli v loňském roce několikrát žadatelé o azyl bez svého souhlasu těmito lidmi kontaktováni a přesvědčováni k návratu.

Podmínky zajištění cizinců v zařízení v Bálkové se staly předmětem pozornosti OPU, Konzorcía nevládních organizací pracujících s uprchlíky v České republice, úřadu Veřejného ochránce práv a v poslední době i zástupců Velvyslanectví Spojených států amerických. Vzhledem k mému předchozímu popisu mi dovoluete krátkou poznámku na závěr a návrh na zlepšení současného stavu zajištění žadatelů o azyl.

Organizace pro pomoc uprchlíkům přivítala svěření pravomoci v přezkumu správních rozhodnutí do rukou soudů. Je skutečností, že za dobu naší práce v zařízeních pro zajištění cizinců i v přijímacím zařízení na ruzyňském letišti jsme dosud nezaznamenali žádné kladné rozhodnutí v řízení o udělení azylu, přestože zajištěnými cizinci byly např. osoby z Iráku, Iránu nebo Čečenska. Rozhodovací činnost soudců krajských soudů tak může významně přispět jak ke zrychlení projednávání žádostí o udělení azylu, tak k nápravě některých rozhodnutí správního orgánu. Právníci Organizace pro pomoc uprchlíkům předložili v zastoupení zajištěných žadatelů o azyl také řadu žalob směřujících proti rozhodnutí o jejich zajištění, kterým dává soudní řád správní výhodu přednostního vyřízení. Bohužel, soudní judikatura v otázce zajištění cizinců je prozatím nepřilíš bohatá, nicméně každý názor soudu ve věci zajištění je pro nás významnou interpretační pomůckou.

Organizace pro pomoc uprchlíkům plně podporuje závěr Komise pro práva dítěte, která dne 18.3. 2003 doporučila České republice neuplatňovat žádnou formu detence žadatelů o azyl mladších 18 let. V tomto smyslu jsme se obrátili také na ministra Grosse, Radu vlády pro lidská práva a místopředsedu vlády pana Mareše. Vedle propuštění nezletilých žadatelů o azyl ze zajištění považujeme za vhodné, aby se zkrátila maximální délka zajištění žadatelů o azyl, bude-li zřejmé, že nedojde k vydání rozhodnutí o udělení azylu ve lhůtě 3 měsíců. Žádáme také, aby Policie ČR neprováděla v době řízení o udělení azylu žádné úkony směřující k vyhoštění uprchlíků a konečně navrhuje, aby se zajištění cizinců stalo předmětem rychlého přezkumu mocí soudní.

Děkuji za pozornost.

Mgr. Pavla Burdová Hradečná a Mgr. Běla Hejná, Poradna pro uprchlíky

Problematické momenty azylového řízení na území České republiky

Úvodem bychom rádi vyjádřili poděkování za možnost se tohoto setkání zúčastnit a vystoupit s naším příspěvkem. Nejprve bychom chtěli stručně představit naši organizaci a nastínit její činnost, a následně bychom se již věnovali konkrétním zkušenostem z průběhu azylového řízení v České republice.

Poradna pro uprchlíky je samostatným právním subjektem, jenž vznikl v prosinci roku 2002 jako nástupce Poradny pro uprchlíky, původně detašované složky Českého helsinského výboru. Problematické cizinců, zvláště žadatelů o azyl, se věnujeme již přes 10 let, a měli jsme tak možnost přijít do styku se všemi podobami azylové politiky České republiky, a hlavně s praktickou aplikací všech zákonů, týkajících se této specifické skupiny osob. Hlavní náplní činnosti poradny je poskytování právní, sociální a psychologické pomoci. Těžiště práce naší nevládní organizace spočívá v individuálním poradenství, a to jak žadatelům o azyl, tak i uprchlíkům de facto. Co se týče žadatelů o azyl, pracovníci poradny řeší veškeré problémy, se kterými se žadatelé o azyl potýkají během azylového řízení. Právníci, sociální pracovníci i psychologové jednak navštěvují tyto žadatele v pobytových střediscích i v detenčních zařízeních, a dále se zaměřují na ty osoby, které bydlí v soukromí. Po domluvě s ostatními nevládními organizacemi poskytujeme právní poradenství v PoS Červený Újezd a v zařízení pro zajištění cizinců Bálková, na požádání pak v PoS Bělá Jezová, v individuálních případech v zařízení pro zajištění cizinců Velké Přílepy. Do naší pražské kanceláře přicházejí žadatelé o azyl, žijící jak v Praze, tak i na území celé republiky. Pracovníci poradny jsou mimo jiné zastoupeni v Radě vlády ČR pro lidská práva, ve Výboru pro práva cizinců a ve Výboru pro práva dítěte při Radě vlády ČR pro lidská práva, a také v Komisi ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády ČR v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami. Naší snahou je také posílit právní vědomí cizinců a přispět k jejich lepší či snadnější integraci do české společnosti.

Koncepčně trváme na tom, že každý má právo na nezávislou bezplatnou poradnu. Pracovníci poradny dělají různorodou práci, nejen vypracovávání žalob či rozkladů, ale soustředí se i na základní orientaci klientů. Samozřejmě se snažíme nabídnout našim klientům to nejvhodnější řešení, a to i mimo azylovou proceduru, nikoho neodmítáme, ale snažíme se ho nasměrovat k tomu, co má nějaký smysl a reálný cíl. Důležité je, že poradna vznikla jako lidsko-právní organizace, a v tomto duchu se také stavíme k celé otázce tzv. "nedůvodných" klientů, tedy odmítáme jakoukoliv selekci. Specializujeme se na dodržování lidských práv cizinců a uprchlíků, přičemž toto průvodcovství je zásadní právě proto, aby tyto osoby dospěly k nějakému závěru, jak v životě dále postupovat. Špatná informovanost cizinců může vést k tragickým koncům, čehož jsme ostatně častokrát svědky. Na naši poradnu se obracují zoufalé osoby, které se staly obětí nejrůznějších agentur, advokátů, soukromých osob či jiných kvazi poraden, mnohdy k nám přicházejí bez dokladů, které jim tyto subjekty odcizily, a bez finančních prostředků, které zaplatily za slib legalizace pobytu. Koneckonců, poskytování

neselektivního poradenství znamená ve svém důsledku i prevenci kriminality i ochranu české společnosti, má tedy nepopíratelný přínos, a to oboustranný, tj. jak ve prospěch cizinců, tak i majoritní české společnosti. Dle statistik, které máme k dispozici, nás jen za poslední rok navštívilo více než čtyři tisíce klientů.

Jako první bychom při hodnocení současné situace v oblasti právního poradenství žadatelům o azyl chtěli podtrhnout pozitivní efekt, který přinesla změna zákona o azylu, týkající se příslušnosti orgánů, které žádosti o azyl rozhodují ve druhém stupni. Je třeba říci, že vzhledem k tomu, jaká byla situace před touto změnou, máme na mysli doslova zavalenost Vrchního soudu v Praze nápoem azylových žalob a později opravných prostředků, kdy nebylo snad ani možné Vrchní soud zásadním způsobem kritizovat za to, že průměrná délka řízení byla v některých obdobích i více než 3 roky, je pro nás příjemným zjištěním, že průměrná délka řízení u nově příslušných krajských soudů většinou nepřesahuje půl roku.

V některých případech se však s rozhodnutími příslušných soudů neztotožňujeme, zejména tehdy, jedná-li se o zohledňování existujících rodinných vazeb. Jedná se například o případy rodin s nezletilými dětmi, kdy jeden z rodičů je cizinec s uděleným správním vyhoštěním, který zde žádal o azyl s negativním výsledkem. Vzhledem k udělenému správnímu vyhoštění nemají tito cizinci možnost legalizovat si na našem území pobyt v rámci zákona o pobytu cizinců, tedy nemají možnost požádat o trvalý pobyt za účelem sloučení rodiny. Jediným řešením pro tyto osoby by bylo, kdyby jim cizinecká policie udělila vízum za účelem strpění pobytu, což se však v praxi neděje a cizinecká policie toto vízum odmítá v takovýchto případech udělovat. V jednotlivých případech jsme se obraceli na příslušné soudy, zatím však neúspěšně. V zákoně o azylu je stanoveno, mimo jiné, že překážka vycestování je dána, jestliže by to bylo v rozporu s mezinárodními závazky ČR. S ohledem na výše uvedené jsme poukazovali na čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který zakotvuje povinnost smluvních stran, a tedy i ČR, zaručit právo na respektování soukromého a rodinného života, a žádali jsme, aby na základě tohoto ustanovení bylo vzato v úvahu manželství našich klientů s českým státním občanem. Dále jsme poukazovali na porušení Úmluvy o právech dítěte, konkrétně čl. 3, který uvádí, že zájem dítěte má být předním hlediskem při jakékoliv činnosti, týkající se dětí, a to i např. při činnosti uskutečňované správními orgány. Upozorňovali jsme, že v případě nezohlednění překážek vycestování v jednotlivých konkrétních případech bude jednomu z rodičů odepřena možnost podílet se na výchově nezletilého dítěte, a dojde tak k hrubě nepřiměřenému zásahu do osobního a rodinného života dotčených osob. Z judikatury, kterou máme zatím k dispozici, však vyplývá, že se soudy s tímto výkladem neztotožnily a dospěly k názoru, že tento postup není v rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod ani s Úmluvou o právech dítěte, když například v jednom z rozsudků bylo uvedeno, že zájem dítěte musí především ctít a respektovat jeho rodiče, a k řešení rodinné situace, kdy jeden z rodiny nemůže v důsledku uděleného správního vyhoštění setrvat legálně na našem území, musí, dle jeho názoru, přispět v zájmu dítěte manžel (popř. manželka), tedy ten z nich, který je českým státním občanem, a to přestěhováním do země původu manžela či do nějaké jiné země. K podobnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud, zatím však jen v jednom konkrétním případě. Podobné případy jsou bohužel v naší praxi

časté a situace těchto osob opravdu nezáviděníhodná a v konečném důsledku neřešitelná.

Co se týče otázky používání mateřského jazyka v řízení před soudy, zde bychom rádi učinili jenom krátkou poznámku. Vzhledem k tomu, že všechny soudy po podání žaloby s žalobci písemně komunikují, a to v českém jazyce, je třeba upozornit na to, že ne všichni žadatelé ovládají český jazyk natolik, aby byli schopni beze zbytku pochopit obsah a smysl těchto písemností. Setkali jsme se s tím, že některé soudy žalobcům zasílají mimo jiné i formulář, jímž žadatel bere svůj žalobní návrh zpět, což pak někdy právě v důsledku nepochopení vede k tomu, že žadatel podepsaný formulář zašle soudu obratem zpět, aniž by chápal důsledek takového kroku. Proto bychom se chtěli přimluvit za to, aby výše uvedený formulář nebyl žadatelům automaticky zasílán.

Zásadním problémem, který je možno vysledovat v průběhu celého řízení o udělení azylu, je doručování písemností. Přestože nepřebírání listovních zásilek je výhradně přičítáno k tíži žadatelů, domníváme se, že ne vždy oprávněně. Evidujeme celou řadu klientů, kteří se skutečně zdržovali na uváděných adresách a měli snahu poskytnout potřebnou součinnost, písemnost jim však doručena nebyla, a neměli k tomu tedy možnost. Odůvodnění nedoručení listovní zásilky, které Česká pošta poskytla, a sice to, že adresát na dané adrese nebydlí, popřípadě nepřebírá poštu, zcela prokazatelně neodpovídalo skutečnosti. Žadatel je proti takovému jednání, které má zásadní dopad na průběh azylového řízení, v podstatě bezbranný.

Domníváme se, že v této souvislosti by bylo třeba iniciovat společné setkání zástupců soudů, ministerstva vnitra, nevládních organizací a České pošty.

Vzhledem k tomu, že příslušné soudy se dostávají k řešení jednotlivých azylových případů až ve fázi přezkumného řízení, chtěli bychom zde upozornit na některé nedostatky, které spatřujeme v prvoinstančních rozhodnutích správního orgánu.

Přestože platí zásada individuálního posouzení každé žádosti o azyl, lze v rozhodovací praxi správního orgánu, a to zejména posuzuje-li případy žadatelů o azyl z určitých zemí původu, nyní například žadatelů z Čečenska, vysledovat neustále se opakující argumentaci, která je pouze mírně uzpůsobena na ten který případ. Domníváme se, že správní orgán tak ne zcela a ne vždy dodržuje zásadu individuálního posouzení každé žádosti. Konkrétně máme zkušenost s takovými rozhodnutími u žadatelů z Čečenska a Palestiny. Takto narychlo vydaná rozhodnutí pak mají i jiné nedostatky, někdy patrné na první pohled, kdy například překážka vycestování je hodnocena ve vztahu k úplně jiné zemi než z jaké žadatel pochází. Z našeho pohledu tak způsob, jakým se správní orgán vypořádává s důkazy, patrně zůstává nejzávažnějším problémem. Dle našeho názoru dochází častokrát ze strany správního orgánu k překračování hranic správního uvážení.

Musíme také vyjádřit nesouhlas s přístupem odpovědných orgánů k žadatelům o azyl české národnosti, kteří byli na naše území vráceni na základě readmisní dohody mezi Českou republikou a Rakouskem.jednání, kterého se dopustili, tedy překročení státní hranice mimo hraniční přechod, má za následek to, že jim je cizineckou policií uděleno správním vyhoštění, přičemž z tohoto důvodu je vzápětí zastaveno jejich řízení o udělení azylu, a to bez hodnocení existence překážky vycestování, tedy bez toho, aby bylo zkoumáno, zda těmto cizincům nehrozí v zemi původu nebezpečí mučení či zda nebude jejich život nebo svoboda ohrožena z důvodů jejich rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině či pro politické přesvědčení, což je jednoznačně v rozporu s čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech, s čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení či s čl. 33 odst.1 Ženevské konvence. Jedná se tedy jednoznačně o porušení zásady tzv. non-refoulement ve vztahu k těmto osobám, což je podle našeho mínění nepřijatelné, a tato praxe není ospravedlnitelná ani skutečností, že se výše uvedení pokusili o nepovolený přechod státní hranice. Žádosti o azyl, které tyto osoby podaly, tak nejsou zkoumány po meritorní stránce, řízení je zastaveno pouze z formálních důvodů.

Za závažný problém, který se objevil v průběhu loňského roku a na který se také zaměřila i média, pokládáme dále praxi souběžného vedení řízení o udělení azylu a úkonů v rámci řízení o správním vyhoštění.

Za loňský rok požádalo o azyl 11 396 osob, přičemž azyl byl udělen 208 osobám, je tedy patrné, že procento udělených azylů je stále velice nízké. Domníváme se, že toto číslo nekoresponduje s počtem osob, které mají skutečné obavy z pronásledování v zemi původu z důvodů uvedených v Ženevské konvenci. Nelze bez dalšího pouze poukazovat na zneužívání azylové procedury neoprávněnými osobami. Z tohoto pohledu se nám jeví jako nereálné, že by na naše území mířili pouze ti neoprávněni žadatelé (ve smyslu výše uvedené Ženevské konvence a potažmo zákona o azylu), zatímco ti opravdoví uprchlíci by si záměrně vybírali jiné země. Mnohem pravděpodobnější je výklad, založený na skutečnosti, že Česká republika příliš úzce interpretuje své závazky z mezinárodních smluv. Souhlasíme samozřejmě s tím, že problémy zneužívání azylové procedury musí být řešeny, nicméně nemělo by se tak dít způsobem omezování obecně přijímaných standardů ochrany.

Příspěvek Mgr. Pavla Pořízka, Sdružení občanů zabývajících se emigranty

Vážené dámy, vážení panové,

je pro mě ctí na dnešním setkání představit naši nevládní organizaci SOZE, Sdružení občanů zabývajících se emigranty a její aktivity na poli právního poradenství žadatelům o azyl.

SOZE je brněnská nevládní organizace, která od roku 1992 poskytuje právní poradenství žadatelům o udělení azylu na území Moravy a Slezska. Naši právní poradci pravidelně dojíždí do všech azylových zařízení na tomto teritoriu, tzn. do 5 pobytových středisek (Bruntál, Havířov, Kašava, Zastávka a Zbýšov) a do přijímacího střediska ve Vyšních Lhotách. Zároveň poskytujeme právní poradenství i žadatelům o udělení azylu a cizincům umístěným v zařízeních pro zajištění cizinců v Břeclavě-Poštorné a Frýdku-Místku. Žadatelům o udělení azylu, kteří pobývají po dobu řízení na soukromí, poskytujeme naše služby v naší brněnské kanceláři (loni bylo takových žadatelů 1.995). Pokud se tedy krajské soudy při své rozhodovací praxi setkají se žalobci, kteří pobývají po dobu azylového řízení na Moravě či ve Slezsku, je velká pravděpodobnost, že jejich žaloby popř. jejich doplnění byly vyhotoveny některým z našich právníků. V loňském roce našich služeb využilo více než 7 tis. žadatelů (přesně 7.099) a naši právníci strávili v azylových zařízeních 5,826 hodin (což představuje nárůst oproti 4,086 hodinám v roce 2002).

V této souvislosti bych chtěl upozornit na poměrně zásadní změnu, která se týká asistence při poskytování právní pomoci při podání žaloby proti rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu. Přestože i dříve, po celou dobu naší existence, jsme přísně při asistenci v souvislosti s podáním žaloby přísně rozlišovali mezi osobami, které dle našeho názoru splňují podmínky pro udělení azylu popř. překážky vycestování a těmi, kteří tyto podmínky nespĺňují, došli jsme před několika měsíci po dlouhých konzultacích a zvažování ve spolupráci s UNHCR a našimi partnery z nevládního sektoru, k poměrně radikálnímu rozhodnutí. Nově tedy sepisují naši právní poradci žalobu pouze těm žadatelům, kteří dle našeho názoru splňují podmínky pro udělení azylu dle § 12 zákona o azylu, popř. jsou rodinným příslušníkem takové osoby, existují u nich humanitární důvody popř. jiné důvody hodné zvláštního zřetele (vážná nemoc, vysoký věk apod.) ve smyslu § 14 zákona o azylu, mají rodinné vazby na české státní občany a jejich situaci nejde vyřešit v režimu cizineckého zákona (dítě, manžel/ka), mají vytvořeny již silné vazby na Českou republiku popř. doba jejich pobytu (popř. ve spojení s předchozím dlouhodobým pobytem) v azylovém řízení se blíží 5 letům a tito žadatelé tak mohou po ukončení azylového řízení požádat o trvalý pobyt ve smyslu § 69a cizineckého zákona. Žadatelům, kteří nespĺňají do výše uvedené skupiny, naši poradci s vyhotovením žaloby neasistují a naopak se snaží pro tyto osoby najít řešení v režimu cizineckého zákona, popř. dobrovolnou repatriaci do země původu. Tato změna přístupu sebou ovšem nenesé jenom pozitiva, což Vám mohou potvrdit třeba zástupci Krajského

soudu v Ostravě. Řada žadatelů si pak píše žalobu sama ve své mateřštině, což může vést v praxi naopak k dalšímu prodlužování resp. prodražování řízení (soudy vyzývají žadatele k odstranění vady podání, ustanovují žalobci tlumočníka, překládají veškerou písemnou korespondenci s žalobcem atd.), ke vzniku tzv. kvaziadvokátů v rámci jednotlivých komunit, kteří kšeftují s prázdnými žalobními formuláři popř. žadatelé využívají služeb placených advokátů (pro které představuje podávání žalob často velmi lukrativním byznis, jako je tomu ostatně již nyní při podávání kasačních stížností, kdy si advokáti účtují za formální a právně slabé kasační stížnosti mnohatisícové finanční částky) a výsledný efekt, kterým má být pročištění druhé instance od žadatelů zneužívajících azylovou proceduru, odlehčení soudům a zrychlení soudního řízení, je tak sporný. Časově velmi náročné je i objasnění podmínek pobytu žadatele dle cizineckého zákona vždy s ohledem na specifika a individualitu každého žadatele. Výše popsany postup má za následek i zvýšení rizika fyzického útoku ze strany odmítnutého žadatele, což Vám mohou potvrdit všichni přítomní právní poradci nevládních organizací a já sám jsem byl svědkem několika „právních konzultací“, která jen zázrakem neskončila osobní inzultací, protože dotyčný žadatel nebyl schopen pochopit, že mu žalobu nenapišeme (to jen pro ilustraci podmínek za kterých musíme někdy pracovat).

Pokud jde o případy žadatelů, kterým asistujeme s podáním žaloby, usilujeme nejen pomoci s poskytnutím nápravy v konkrétním individuálním případě, ale jde nám i o zpětné ovlivňování kvality prvoinstančního procesu tlakem soudní judikatury, popř. i o systémové změny při prvoinstančním správním rozhodování. Jako příklad z nedávné doby můžeme uvést změnu rozhodovací praxe správního orgánu ve vztahu k dětem v doprovodu rodičů, kdy došlo pod tlakem judikatury Vrchního soudu k tomu, že OAMP již samostatně posuzuje možnost existence odůvodněného strachu z pronásledování u dětí samostatně (s tím, že existují případy, kdy dle našeho názoru může mít dítě samostatný odůvodněný strach z pronásledování rozdílný od rodičů) a tím došlo ke zvýšení ochrany velmi početné skupiny žadatelů o azyl nikoli pouze v jednom individuálním případě, ale u všech dětských žadatelů do budoucna. V případě, že tak dojde k precedenčnímu soudnímu rozhodnutí popř. k vracení případů soudy zpět do první instance opakovaně z důvodu porušení některého z právních ustanovení, lze kvalitativně posunout úroveň prvoinstančního rozhodování. Individuální asistence v průběhu prvoinstančního správního rozhodování se jeví ve srovnání s tlakem soudní judikatury, jako nepoměrně slabší a méně efektivní nástroj.

V této souvislosti ovšem působí dosti rušivě roztržitost a nejednotnost judikatury krajských soudů v řadě důležitých otázek a tím se dostáváme k charakteristice problémů, s kterými se naši právní poradci v praxi setkávají a o nich bude jistě řeč i v jednotlivých pracovních skupinách. Pokud by někdo z Vás měl zájem seznámit se podrobněji s názory SOZE na některé problematické momenty azylového resp. cizineckého zákona a praxe, odkazujeme na naše webové stránky (<http://soze.hyperlink.cz>), kde jsme v průběhu roku 2003 zveřejnili celkem 7 poměrně obsáhlých stanovisek. Tyto prosím neberte jako něco kategorického či dogmatického, ale jako podnět k vyvolání širší diskuse o některých otázkách v rámci odborné veřejnosti, které sebou přinesla aplikace azylového a cizineckého zákona v roce 2003.

V praxi se tak setkáváme s případy, kdy krajské soudy rozhodují odděleně o současně podaných žalobách rodinných příslušníků žalobců-žadatelů o udělení azylu a to i rodičů a jejich nezletilých dětí (které tito rodiče jako zákonní zástupci zastupují, jejichž žádost byl nicméně správním orgánem posouzena samostatně a dítě podávalo v zákonném zastoupení samostatnou žalobu ke krajskému soudu) a to nejen v případech, kdy se manželé popř. jejich nezletilé děti jmenují jinak. Tyto případy nám působí v praxi obrovské problémy, které mohou vést až k faktickému rozdělení rodiny, pokud žadatelé pobývají po dobu soudního řízení v některém z pobytových středisek (okamžikem nabytí právní moci soudního rozhodnutí totiž tento rodinný příslušník přestává být žadatelem o udělení azylu a jsou mu z tohoto důvodu ukončeny i veškeré služby poskytované v azylovém zařízení, včetně ubytování a stravy, které je nucen opustit; případně podaná kasační stížnost na tomto stavu nic nemění). Rovněž tak se podstatně liší praxe soudů při přijímání písemností žadatelů-žalobců v mateřském jazyce, resp. při ustanovování tlumočnicka (tzn. výklad soudů § 18 odst. 2 o.s.ř.: „*Účastníku, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk, soud ustanoví tlumočnicka, jakmile taková potřeba vyjde v řízení najevo. ...*“) od přístupu, kdy je podání v mateřštině odmítnuto s tím, že pokud nebude přeloženo ve stanovené lhůtě do českého jazyka nebude k němu přihlédnuto, až po důsledné (a dle našeho názoru vyjádřeného v jednom ze stanovisek správně) ustanovování tlumočnicka v případech, kdy žadatel adresuje soudu písemnost v mateřském jazyce popř. kdy si sám již na počátku soudního řízení o ustanovení tlumočnicka požádá. Za problematickou rovněž považujeme praxi některých z krajských soudů ve vztahu k části žadatelů o azyl, kteří si podali opravný prostředek v řádné lhůtě a po obsahové a formální stránce v souladu s platnou právní před 1. 1. 2003 a kterým bylo toto podání po 1. 1. 2003 tímto soudem odmítnuto s odkazem na požadavky kladené na žalobu s.ř.s., aniž by byli vyzváni k odstranění vad podání v souladu s novou právní úpravou platnou po 1. 1. 2003. Takovou praxi, v níž nenacházíme hlubší a systémovější přístup, považujeme za nepřijatelnou, diskriminující tuto část žadatelů o azyl a rozpornou s požadavkem zákazu zpětné retroaktivity právních norem a zásadou právní jistoty. Takový postup zcela pomíjí skutečnost, že v době, kdy žadatelé o azyl opravné prostředky k Vrchnímu soudu v Praze podávali, soudní řád správní - předpis upravující postup soudů a účastníků řízení ve správním řízení, ještě neplatil a předmětná podání tedy logicky nemohly být formulovány ve smyslu náležitostí vyžadovaných pro žalobu s.ř.s. Výkladem ad absurdum dojdeme k závěru, že by soudy museli zamítnou prakticky všechny opravné prostředky, žádný z nich totiž neobsahuje žalobní body a u všech již uplynula lhůta pro podání žaloby (a to již v průběhu roku 2002 s výjimkou žalob, u kterých odvolací lhůty běžela i na počátku roku 2003, kdy již platil s.ř.s.), v které bylo možné rozšířit žalobu o další žalobní body ve smyslu § 71 odst. 2 s.ř.s. V tomto ohledu jsem rád že k podobným závěrům (pokud jde o možnost doplnit žalobní body i po uplynutí lhůty pro podání žaloby dle § 71 odst. 2 s.ř.s, pokud tato žalobní body neobsahovala a to při použití § 37 odst. 5 s.ř.s.) ovšem za aplikace zcela jiného výkladu (zejména systematického) došel před nedávnem jeden ze soudců, který se azylovou agendou zabývá na Krajském soudě v Hradci Králové – pobočka Pardubice, pan JUDr. Dvořák (in Právní rozhledy, číslo 12/2003, str. 594 a násl.). Rovněž tak považujeme za diskutabilní stávající praxi rozhodování při zastavení řízení dle § 25, písm. h) zákona o azylu a zamítání žádostí jako zjevně nedůvodných dle § 16 odst. 1 písm. k) téhož zákona. Pokud totiž předtím došlo k udělení správního vyhoštění cizince, ani v tomto řízení ani v řízení o udělení azylu nedochází ke zvažování možnosti udělení některé z překážek vycestování, které obsahují mezinárodně-právní závazky České republiky na poli ochrany

základních lidských práv (zmiňme např. čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení, čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech, čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků). Při stávající praxi správního vyhošťování totiž nedochází ze strany cizinecké policie ke zvažování možnosti udělení překážek vycestování ve vyjma zvažování zásahu vyhoštění do soukromého a rodinného života a v azylovém řízení dochází k posouzení překážky vycestování pouze v řízení o udělení či odnětí azylu, nikoli při zastavení řízení či zamítnutí žaloby jako zjevně nedůvodné. Tím nikterak nezpochybňujeme porušení cizineckého zákona, kterého se před udělením správního vyhoštění tito cizinci-žadatelé o udělení azylu dopustili, ovšem riziko, které pro ně z této skutečnosti vyplývá a které může v konečném důsledku vést až k porušení základního lidského práva, považujeme v daném případě za neadekvátní.

Tolik jenom na úvod a věřím, že k načrtnutým tématům bude čas se zevrubněji vrátit v jednotlivých pracovních skupinách.

Děkuji Vám za pozornost

SKUPINA č. 1

Standardní řízení o udělení azylu

(kolegium ministra)

Moderuje JUDr. Monika Javorová, Krajský soud v Ostravě

A. Otázky

1. Domníváte se, že řízení o udělení azylu v ČR je dostatečně pružné a funkční? Proč? Uveďte své výhrady.
2. S jakými problémy se nejčastěji potýkáte při rozhodování o žádostech o udělení azylu a při rozhodování o žalobách proti rozhodnutím ve věcech azylu podle ustanovení § 32 odst.1 zákona o azylu?
3. Myslíte si, že pro dosažení efektivního řízení o udělení azylu je nutné provést změny legislativní povahy spočívající v dílčích změnách platné právní úpravy nebo v přípravě nových zákonů? Uveďte jaké.
4. Domníváte se, že k zefektivnění řízení o udělení azylu by stačila nelegislativní opatření? Uveďte jaká?
5. Domníváte se, že stávající právní úprava poskytuje dostatečné garance, že *bona fide* žadatelé o azyl v rozumné době získají ochranu a zároveň osoby, které zneužívají azylové řízení budou včas identifikovány?

B. Další návrhy k jednání¹

K informacím o zemích původu

- výhodnost a upotřebitelnost dosavadního systému předávání informací o zemích původu soudům v digitální podobě, aktualizace informací, popř. jiné náměty a požadavky soudů.

Evidence žadatelů o azyl

- zda a nakolik je jednotlivými soudy využívána, zda jsou v tomto komunikačním systému problémy, co by se mělo zlepšit.

¹ “Návrhy k jednání” připravil úřad UNHCR ve spolupráci s Odborem azylové a migrační politiky MV ČR.

Odůvodnění správních rozhodnutí

- zda rozsah odůvodnění není příliš široký a podrobný (i vzhledem k navrhované koncepci ministerstva spravedlnosti ke stabilizaci justice a v jeho rámci i návrhu na zjednodušení a zestručnění odůvodnění soudních rozhodnutí).

Humanitární azyl

- odůvodnění výroku o neudělení azylu podle § 14 zákona o azylu – OAMP již změnilo praxi v odůvodnění humanitárního azylu; je tento rozsah již soudy akceptovatelný ?

Zastavení řízení podle ustanovení § 25 písm. h) zákona o azylu

- hodnocení překážek vycestování podle ustanovení § 91 zákona o azylu a ustanovení § 179 zákona o pobytu cizinců v případě zastavení řízení z důvodu neoprávněného vstupu na území sousedního státu v průběhu azylového řízení.

Právo žadatele o azyl jednat v řízení před soudem ve svém rodném jazyce

- Je soud povinen zasílat žalobci veškeré písemnosti vztahující se k řízení, zejména poučení o procesních právech v jazyce, kterému žalobce rozumí resp. v rodném jazyce žalobce?

Náležitosti správních žalob

- Jaký je postup krajských soudů v případech, kdy opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech azylu podaný před účinností soudního řádu správního nesplňuje náležitosti žaloby podle ustanovení §71 soudního řádu správního?

SKUPINA č. 1

Standardní řízení o udělení azylu

(kolegium ministra)

Moderuje JUDr. Monika Javorová, Krajský soud v Ostravě

Oldřich ANDRÝSEK, UNHCR Ženeva

Mgr. Anna GRUŠOVÁ, Poradna pro uprchlíky

JUDr. Ladislav HEJTMÁNEK, Městský soud v Praze

Mgr. Věra HONUSKOVÁ, Organizace pro pomoc uprchlíkům

Mgr. Miroslav JURMAN, Odbor azylové a migrační politiky

Mgr. Marie KOLAŘÍKOVÁ, Ředitelství cizinecké a pohraniční policie v Praze

Mgr. Jitka KŘENKOVÁ, Nejvyšší správní soud

JUDr. Michal MAZANEC, Nejvyšší správní soud

JUDr. Petr Polách, Krajský soud v Brně

Mgr. Pavel POŘÍZEK, Sdružení občanů zabývajících se emigranty

JUDr. Věra ŠIMŮNKOVÁ, Krajský soud v Praze

Mgr. Veronika TÝCOVÁ, Odbor azylové a migrační politiky MVČR

Mgr. Daniela ZEMANOVÁ, Krajský soud v Ústí n. Labem, pobočka v Liberci

SKUPINA č. 2

Zjevně nedůvodné žádosti (zasedací místnost č.108)

Moderuje JUDr. Josef Baxa, Nejvyšší správní soud

A. Otázky

1. Domníváte se, že řízení o zjevně nedůvodných žádostech v ČR je dostatečně pružné a funkční?
Proč? Uveďte své výhrady.
2. S jakými problémy se nejčastěji potýkáte při rozhodování o zjevně nedůvodných žádostech a při rozhodování o žalobách proti rozhodnutím ve věcech azylu podle ust § 32 odst. 2 zákona o azylu?
5. Myslíte si, že pro dosažení jednoduchého a zrychleného řízení o zjevně nedůvodných žádostech je nutné provést změny legislativní povahy spočívající v dílčích změnách platné právní úpravy nebo v přípravě nových zákonů ? Uveďte jaké.
6. Domníváte se, že k zefektivnění řízení o zjevně nedůvodných žádostech by stačila nelegislativní opatření ? Uveďte jaká?
5. Domníváte se, že stávající právní úprava poskytuje dostatečné garance, že *bona fide* žadatelé o azyl v rozumné době získají ochranu a zároveň osoby, které zneužívají azylové řízení budou včas identifikovány?

B. Další návrhy k jednání²

K informacím o zemích původu

- výhodnost a upotřebitelnost dosavadního systému předávání informací o zemích původu soudům v digitální podobě, aktualizace informací, popř. jiné náměty a požadavky soudů.

Evidence žadatelů o azyl

- zda a nakolik je jednotlivými soudy využívána, zda jsou v tomto komunikačním systému problémy, co by se mělo zlepšit.

Odůvodnění správních rozhodnutí

² “Návrhy k jednání” připravil úřad UNHCR ve spolupráci s Odborem azylové a migrační politiky MV ČR.

- zda rozsah odůvodnění není příliš široký a podrobný (i vzhledem k navrhované koncepci ministerstva spravedlnosti ke stabilizaci justice a v jeho rámci i návrhu na zjednodušení a zestručnění odůvodnění soudních rozhodnutí).

Zjevně nedůvodné žádosti

- nakolik je třeba se v rozhodnutích o zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodných podle ust. § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu zabývat důvody podle § 12 zákona o azylu.

Překážky vycestování

- do jaké míry je správní orgán povinen řešit existenci překážek vycestování podle ustanovení § 91 zákona o azylu v rozhodnutích o zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodných podle ustanovení § 16 zákona o azylu?

Právo žadatele o azyl jednat v řízení před soudem ve svém rodném jazyce

- Je soud povinen zasílat žalobci veškeré písemnosti vztahující se k řízení, zejména poučení o procesních právech v jazyce, kterému žalobce rozumí resp. v rodném jazyce žalobce?

Náležitosti správních žalob

- Jaký je postup krajských soudů v případech, kdy opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech azylu podaný před účinností soudního řádu správního nespĺňuje náležitosti žaloby podle ustanovení § 71 soudního řádu správního?

SKUPINA č. 2

Zjevně nedůvodné žádosti (zasedací místnost č.108)

Moderuje JUDr. Josef Baxa, Nejvyšší správní soud

JUDr. Věra BALEJOVÁ, Krajský soud v Českých Budějovicích

Mgr. Michaela BEJČKOVÁ, Nejvyšší správní soud

Mgr. Běla HEJNÁ, Poradna pro uprchlíky

JUDr. Alena HÁJÍČKOVÁ, Odbor azylové a migrační politiky MVČR

JUDr. Milada HAPLOVÁ, Krajský soud v Brně

JUDr. HAVLOVÁ, Krajský soud v Praze

Mgr. Daniela KADLEČKOVÁ, Krajský soud v Hradci Králové

Mgr. Petr NOVÁK, Odbor azylové a migrační politiky MVČR

JUDr. Václav ROUČKA, Krajský soud v Plzni

Mgr. Martin ROZUMEK, Organizace pro pomoc uprchlíkům

JUDr. Jan RYBA, CSc., Městský soud v Praze

JUDr. Marcela SKALKOVÁ, UNHCR Praha

Ing. Lucie STÁRKOVÁ, Odbor azylové a migrační politiky MVČR

JUDr. Magdalena ŠEBKOVÁ, Ředitelství cizinecké a pohraniční policie v Praze

JUDr. Jana ZÁVISKÁ, Krajský soud v Ostravě

SKUPINA č. 3

Právní poradenství poskytované nevládními organizacemi a spolupráce mezi subjekty podílejícími se na azylovém řízení v České republice (detašované pracoviště ministerstva Na Děkanec)

Moderuje JUDr. Hana Pipková, Městský soud v Praze

A. Cílem právního poradenství poskytovaného nevládními organizacemi je přispět:

- ke zlepšení kvality azylového řízení v České republice;
- rychlé identifikaci osob, které potřebují mezinárodní ochranu;
- zlepšení povědomí o právech a povinnostech žadatelů o azyl.

Pro dosažení tohoto cíle je důležité, aby právní poradci nevládních organizací poskytovali své právní služby především těm žadatelům o azyl, jejichž žádosti čekají na vyřízení u prvostupňového správního orgánu. Právní poradenství/intervenční nástroje by měly být používány selektivně a přizpůsobeny individuálním okolnostem každého případu.

B. Příjemci pomoci a úroveň zapojení nevládních organizací

a) Právní poradci by obecně měli věnovat zvláštní pozornost následujícím kategoriím žadatelů o azyl:

- žadatelům pocházejícím z oblastí, které jsou známé jako oblasti produkující uprchlíky;
- osobám kvalifikujícím se pro získání postavení uprchlíka na základě kritérií stanovených v Ženevské úmluvě z roku 1951;
- osobám, které potřebují mezinárodní ochranu z jiných důvodů (tj. případy zasluhující zvláštní pozornost podle jiných mezinárodních právních nástrojů - například podle Evropské úmluvy o lidských právech z roku 1950 nebo Úmluvy o právech dítěte z roku 1989);
- osobám, kterým by měl být umožněn pobyt na území České republiky z jiných naléhavých humanitárních důvodů (např. ze zdravotních důvodů, případy sloučení rodiny, případy osob bez státní příslušnosti);
- osobám, které se mohou kvalifikovat pro udělení trvalého pobytu podle ust. § 69a zákona o pobytu cizinců z důvodu předchozího dlouhodobého azylového řízení ve věci jejich azylové žádosti.

Existuje mnoho způsobů právní pomoci nevládních organizací (kromě standardního právního poradenství) tzv. „silným“ případům, například:

- přítomnost během prvoinstančního pohovoru se žadatelem o azyl;
- prostudování spisu žadatele o azyl;
- návrhy na získání důkazního materiálu před vydáním prvoinstančního rozhodnutí;

- podání dobře odůvodněné žaloby podle meritů případu nebo podle zákonnosti prvoinstančního rozhodnutí. Pro usnadnění monitorovací úlohy UNHCR by právní poradci nevládních organizací měli UNHCR zasílat kopie všech soudních žalob ve věcech azylových podaných jménem žadatele o azyl příslušnému krajskému soudu;
- spolupráce s advokátem, který bude zastupovat žadatele o azyl v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem;
- zajištění koordinace/spolupráce s příslušným právním poradcem nevládní organizace v případě, že je žadatel přestěhován do nového pobytového střediska mimo oblast působnosti původní nevládní organizace.

b) Omezené/pasivní právní poradenství by mělo být poskytováno zbývajícím skupinám žadatelů o azyl, tj.:

- žadatelům se zjevně nedůvodnou žádostí o azyl (tj. uvádějící pouze ekonomické nebo čistě osobní důvody, obavu z trestního stíhání nebo realizace správního vyhoštění);
- žadatelé pocházející ze zemí, které nejsou známy jako země produkující skutečné uprchlíky pokud se během úvodního pohovoru neobjeví důležité informace podporující tvrzení žadatele o azyl.

Jak již bylo uvedeno, žadatelé o azyl se zjevně nedůvodnou žádostí o udělení azylu by mělo být poskytnuto pouze základní právní poradenství zahrnující:

- podrobné objasnění práv žadatele o azyl a jak tato práva během azylového řízení realizovat. Žadatelé o azyl v zařízeních pro zajištění cizinců by měli dostat řádné informace o svém právu požádat soud o přezkoumání zákonnosti rozhodnutí o zajištění a, je-li to považováno za vhodné, měla by jim být poskytnuta pomoc při přípravě soudní žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění. Právní poradci nevládních organizací by měli UNHCR zaslat kopii takového podání.
- Ve velmi výjimečných případech také podání dobře zdůvodněné žaloby ke Krajskému soudu s ohledem na závažné procesní vady v řízení před správním orgánem, pokud rozsudek soudu může založit precedent pro obdobné azylové případy. Právní poradci by měli UNHCR zasílat kopii takového podání.
- poskytnutí podrobných vysvětlení/informací o možném výsledku azylového řízení a jeho dopadu na další pobyt žadatele o azyl v České republice. Právní poradci nevládních organizací by měli zajistit, aby žadatelé o azyl byli dobře informováni o možnosti požádat o dobrovolnou repatriaci v rámci státem financovaného programu řízeného Správou uprchlických zařízení MVČR.
- Rozhodne-li se žadatel na základě poskytnutého právního poradenství požádat o dobrovolnou repatriaci, měl by právní poradce nevládní organizace zajistit kontakt s příslušnými orgány uprchlického zařízení.
- Právní poradci nevládních organizací by měli sledovat případy žadatelů, kteří se v důsledku poskytnutého právního poradenství rozhodli pro dobrovolný návrat a odpovídajícím způsobem informovat UNHCR.

Otázky:

1. **Jak hodnotíte současnou úroveň právního poradenství nevládních organizací v řízení o udělení azylu ?**
2. **Jaké je stanovisko Vaší skupiny k výše uvedenému doporučení UNHCR ?**
3. **Jaká opatření navrhuje přijmout ke zlepšení kvality právního poradenství (včetně návrhů týkajících se vzájemné spolupráce atd.) ?**

Další návrhy k jednání :

- Možnosti zastoupení žalobce v řízení před soudem ve věcech azylových nevládní organizací poskytující pomoc uprchlíkům podle ust. §35 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
- Náležitosti žalob proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech azylu. Názor Krajských soudů na posuzování náležitostí žalob/opravných prostředků podaných žalobci před 1.1.2004 k Vrchnímu soudu v Praze.
- Právo žalobce jednat v řízení před soudem ve svém rodném jazyce.

SKUPINA č. 3

Právní poradenství poskytované nevládními organizacemi a spolupráce mezi subjekty podílejícími se na azylovém řízení v České republice
(detašované pracoviště ministerstva Na Děkance)

Moderuje JUDr. Hana Pipková, Městský soud v Praze

Mgr. Zdeněk HÝBL, Odbor azylové a migrační politiky MVČR

Mgr. Pavla HRADEČNÁ-BURDOVÁ, Poradna pro uprchlíky

Mgr. Marina MELKONYAN, Sdružení občanů zabývajících se emigranty

Mgr. Marta MIKLUŠÁKOVÁ, UNHCR Praha

Mgr. Pavel MOLEK, Nejvyšší správní soud

Mgr. Pavla ROZUMKOVÁ, Organizace pro pomoc uprchlíkům

JUDr. Martina STUHLÍKOVÁ, Odbor azylové a migrační politiky MVČR

JUDr. Jaroslav TESÁK, Krajský soud v Brně

JUDr. Beata ZEMKOVÁ, Sdružení Česká katolická charita

ZÁVĚREČNÁ DOPORUČENÍ

Téma č.1 : Standardní řízení o udělení azylu

Pracovní skupina přijala následující doporučení:

1. Umožnit správním soudům využívat při své činnosti vyšších soudních úředníků vyškolených v azylovém právu (zákon o vyšších soudních úřednících v současné době na soudy rozhodující ve správním soudnictví nepamatuje).
2. O návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je třeba rozhodovat samostatným rozhodnutím, a to nejlépe v krátké, zákonem stanovené lhůtě; právní mocí takového rozhodnutí totiž pozbývá platnosti vízum za účelem strpění pobytu.
3. Zástupci soudů i nevládních organizací se zasazovali za zřízení zvláštních nezávislých orgánů či senátů povolaných k přezkumu rozhodnutí ministerstva vnitra v azylových věcech; odpadla by tak nutnost projednávat azylové věci ve formálním procesu před správními soudy, resp. tato možnost by zůstala zachována jen pro velmi úzce vymezenou skupinu věcí. Nově vytvořená druhá instance by byla příslušná i k rozhodování o meritu věci.
4. Žadatelům o azyl by v zájmu snadného doručování soudních písemností měla být stanovena povinnost hlásit soudu změnu pobytu, a to pod sankcí zastavení řízení.
5. Kvalitě soudního řízení v azylových věcech by prospělo, kdyby k zastupování žalobců byly připuštěny nevládní organizace zabývající se uprchlickou problematikou.
6. Velmi užitečným korpusem informací je elektronická databáze vytvořená v UNHCR s názvem Refworld; všichni zúčastnění by uvítali, kdyby ministerstvo získalo na tento program generální licenci.
7. Věnovat zvýšenou pozornost výběru a dalšímu vzdělávání tlumočnicků, jejichž služeb využívá během azylového řízení ministerstvo vnitra.

Téma č. 2: Zjevně nedůvodné žádosti

Pracovní skupina přijala následující doporučení:

1. Odstranit lhůtu, v níž je třeba rozhodnout o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 zákona o azylu.
2. Usilovat o rovnoměrné zatížení pobytových středisek, a tím i soudů.

3. Zjednodušit procesní procedury (kratší lhůty pro vyjádření žalovaného k rozhodnutím dle § 16 zákona o azylu, pružnější předkládání spisů).
4. Vyloučit z kasace soudní rozhodnutí o žalobách proti rozhodnutím Ministerstva vnitra, jimiž byla žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná se prozatím nedoporučuje.
5. V řízeních o žalobách proti víceméně typovým rozhodnutím, jimiž se žádost o udělení azylu zamítá jako zjevně nedůvodná, ukládat v zájmu rychlého rozhodnutí ve věci kratší lhůty k předložení spisu a k vyjádření se k žalobě; maximální lhůta dvou měsíců stanovená v § 74 odst. 1 s. ř. s. zde nemůže být měřítkem.
6. Putování správního spisu mezi soudem a ministerstvem omezit na případy, kdy soud ruší rozhodnutí ministerstva.
7. Zlepšit vzájemný tok informací mezi ministerstvem vnitra, soudy a cizineckou policií.
8. Zavést povinnost žadatelů o azyl hlásit změnu pobytu i soudu.
9. Zkrátit lhůtu podle § 33 zákona o azylu, jejíž uplynutí umožňuje soudu zastavit řízení, nelze-li zjistit místo žalobcova pobytu, na 60 dnů.
10. Umožnit soudům zastavovat řízení v případě, kdy žadatel o azyl v průběhu soudního řízení neoprávněně vstoupí na území jiného státu nebo se o to pokusí [obdoba ustanovení § 25 písm. h) zákona o azylu].
11. Zavést lhůtu pro rozhodování o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (jako je tomu například při rozhodování o návrhu na předběžné opatření v občanském soudním řízení).
12. Příliš podrobným odůvodňováním rozhodnutí si správní orgány leckdy komplikují situaci; je na zvážení, zda je nutno věnovat se např. detailnímu popisu státního zřízení v případech, kdy se žadatel o azyl v průběhu správního řízení vůbec nezmínil o skutečnostech podmiňujících aplikaci § 12 zákona o azylu a uváděl třeba jen ekonomické důvody. (viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp.zn. 2 Azs 6/2003, publikované ve Sbírce rozhodnutí NSS č.1/2003 pod č.42).
13. Ke zjednodušení a zrychlení řízení v azylových věcech by přispělo i zjednodušení pravidel pro doručování v případech, kdy pobyt žadatele o azyl není znám: usnesení o zastavení řízení by se doručovalo vyvěšením na úřední desku soudu, aniž by bylo třeba ustanovovat opatrovníka.

Téma č.3: Právní poradenství poskytované nevládními organizacemi a spolupráce mezi subjekty podílejícími se na azylovém řízení v ČR

Pracovní skupina přijala následující doporučení:

1. První nabízející se cestou je legislativně zakotvit možnost, aby pracovníci nevládních organizací mohli vykonávat regulérní právní zastoupení žadatelů o azyl i v soudním řízení, což je dosud podle § 35 odst. 2 s. ř. s. patrně nepřípustné.
2. Alternativou je přistoupit k modelu aplikovanému v Nizozemí a Spojeném království, podle něž je žadatelům o azyl již v počátku řízení přidělen právník hrazený ze státních prostředků, který s nimi prochází všechny fáze tohoto řízení: správní i soudní.

Seznam účastníků

Soudy			
1.	JUDr. Josef Baxa	Předseda, Nejvyšší správní soud	josef.baxa@nssoud.cz
2.	JUDr. Michal Mazanec	Místopředseda, Nejvyšší správní soud	michal.mazanec@nssoud.cz
3.	Mgr. Michaela Bejčková	Asistent, Nejvyšší správní soud	michaela.bejckova@nssoud.cz
4.	Mgr. Marika Komoňová	Tisková mluvčí, Nejvyšší správní soud	marika.komonova@nssoud.cz
5.	Mgr. Jitka Křenková	Asistent, Nejvyšší správní soud	jitka.krenkova@nssoud.cz
6.	Mgr. Pavel Molek	Asistent, Nejvyšší správní soud	pavel.molek@nssoud.cz
7.	JUDr. Milada Haplová	Krajský soud v Brně	mhaplova@ksoud.brn.justice.cz
8.	JUDr. Petr Polách	Krajský soud v Brně	ppolach@ksoud.brn.justice.cz
9.	JUDr. Jaroslav Tesák	Krajský soud v Brně	jtesak@ksoud.brn.justice.cz
10.	JUDr. Věra Balejová	Krajský soud v Českých Budějovicích	posta@ksoud.cbu.justice.cz
11.	Mgr. Daniela Kadlečková	Krajský soud v Hradci Králové	dkadleckova@ksoud.hrk.justice.cz
12.	Mgr. Daniela Zemanová	Krajský soud v Ústí n. Labem, pobočka v Liberci	posta@ksoud.lbc.justice.cz
13.	JUDr. Václav Roučka	Pověřený místopředseda, Krajský soud v Plzni	vroucka@ksoud.plz.justice.cz

14.	JUDr. Ladislav Hejtmánek	Městský soud v Praze	LHejtmanek@msoud.pha.justice.cz
15.	JUDr. Hana Pipková	Městský soud v Praze	HPipkova@msoud.pha.justice.cz
16.	JUDr. Jan Ryba, CSc.	Místopředseda, Městský soud v Praze	JRyba@msoud.pha.justice.cz
17.	JUDr. Věra Šimůnková	Krajský soud v Praze	ksoud.PHA@ksoud.pha.justice.cz
18.	JUDr. Havlová	Krajský soud v Praze	ksoud.PHA@ksoud.pha.justice.cz
19.	JUDr. Monika Javorová	Krajský soud v Ostravě	mjavorova@ksoud.ova.justice.cz
20.	JUDr. Jana Záviská	Místopředseda, Krajský soud v Ostravě	jzaviska@ksoud.ova.justice.cz
Odbor azylové a migrační politiky MV ČR			
21.	JUDr. Alena Hájičková	Vedoucí oddělení zástupční činnosti v azylovém řízení	opu@mvcz.cz
22.	Mgr. Zdeněk Hýbl	Zástupce vedoucí oddělení zástupční činnosti v azylovém řízení	opu@mvcz.cz
23.	Mgr. Miroslav Jurman	Oddělení azylového řízení	opu@mvcz.cz
24.	Mgr. Petr Novák	Zástupce ředitele OAMP	opu@mvcz.cz
25.	Ing. Lucie Stárková	Vedoucí oddělení azylového řízení	opu@mvcz.cz
26.	Mgr. Eva Strýcová	Oddělení azylového řízení	opu@mvcz.cz
27.	JUDr. Martina Stuchlíková	Zástupce vedoucí oddělení azylové legislativy, dohledu v azylovém řízení a kasací	opu@mvcz.cz
28.	Mgr. Veronika Týcová	Oddělení azylového řízení	opu@mvcz.cz

Ředitelství cizinecké a pohraniční policie PP ČR

29.	Mgr. Marie Kolaříková	Cizinecký odbor	Krcpp@mvcz.cz
30.	JUDr. Magdalena Šebková	Cizinecký odbor	Krcpp@mvcz.cz

Nevládní organizace

31.	JUDr. Beáta Zemková	Právník, Česká katolická Charita	Zemkova.B@seznam.cz
32.	Mgr. Věra Honusková	Právník, Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU)	Vera.honuskova@opu.cz
33.	JUDr. Martin Rozumek	Ředitel, OPU	Martin.rozumek@opu.cz
34.	Mgr. Pavla Rozumková	Právník, OPU	opu@ecn.cz
35.	Mgr. Anna Grušová	Ředitelka, Poradna pro uprchlíky (PPU)	Poradna@refug.cz
36.	Mgr. Běla Hejná	Právník, PPU	Poradna@refug.cz
37.	Mgr. Pavla Hradečná - Burdová	Právník, PPU	Poradna@refug.cz
38.	Mgr. Marina Melkonyan	Právník, Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE)	Sozes@mbox.vol.cz
39.	Mgr. Cristian Popescu	SOZE	Sozes@mbox.vol.cz
40.	Mgr. Pavel Pořízek	Právník, SOZE	Sozes@mbox.vol.cz

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

41.	JUDr. Oldřich Andryšek	Vedoucí informační a právní sekce, HCR Ženeva	Andrysek@unhcr.ch
42.	Mgr. Marta Miklušáková	Tisková mluvčí, HCR Praha	miklusak@unhcr.ch
43.	JUDr. Marcela Skalková	Právní poradce, HCR Praha	Skalkova@unhcr.ch
44.	Herman Stuurwold	Ředitel, HCR Praha	Stuurwol@unhcr.ch
45.	Julie Exnerová	Asistentka, HCR Praha	