

SHRNUTÍ ČLÁNKŮ : ČLÁNEK 18 LZEU

„Právo na azyl

Právo na azyl je zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie.“

Obsah a působnost článku

Právo na azyl podle článku 18 Listiny definuje všeobecnou povinnost Unie a jejích členských států respektovat práva uprchlíků podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků (1954, dále jen „Ženevská úmluva“) a jejího Protokolu z roku 1967.

Příslušný článek vychází z článku 78 Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve článek 63 Smlouvy o založení Evropského společenství). Toto ustanovení primárního práva EU umožňuje Unii vyvíjet společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany. Cílem je poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status ochrany a zajistit dodržování zásady nenavrácení, jakož i dalších mezinárodních pravidel ochrany lidí v nouzi.

Tohoto cíle je postupně dosahováno přijímáním dokumentů zakládajících společný evropský azylový systém (SEAS), komplexní normativní rámec směrnic a nařízení EU stanovících společná pravidla pro poskytování mezinárodní ochrany a dočasné ochrany státním příslušníkům zemí mimo EU.

Článek 18 řeší trojí problematiku.

Nárok? Na co a pro koho?

Pokud jde o věcný rozsah práva na azyl, formulace a název článku 18 zjevně vyžadují podrobnější vysvětlení. Vystává první otázka: Co je azyl? A dále, kdo je jeho beneficentem?

V mezinárodním právu je institut *azylu* obecně chápán jako poskytnutí ochrany cizincům na území hostitelského státu proti aktům pronásledování v zemi původu dotyčných cizinců. Termín „azyl“ je rovněž ústředním pojmem v kontextu článku 18 Listiny. A jak vyplývá ze sekundární legislativy EU i rozsáhlé judikatury SDEU, tento pojem by zde mohl mít obdobně široký význam.

Zaprvé, článek 18 Listiny výslovně odkazuje na Ženevskou úmluvu. To je velmi významné, neboť Ženevská úmluva představuje základní kámen mezinárodního uprchlického práva: definuje, kdo je *uprchlík* a jaká práva mají být takové osobě poskytována, včetně klíčové povinnosti států nenavracet osobu do země, kde by se její život nebo svoboda ocitly v nebezpečí (zásada *non-refoulement*).

Zadruhé, žádný z nástrojů SEAS (na rozdíl od SFEU a Listiny, zdrojů primárního práva EU) nepoukazuje nijak na specifické postavení „azylu“. Předpisy v rámci unijní azylové legislativy (tzv. kvalifikační směrnice) z oblasti SEAS však plně inkorporují postavení uprchlíků a definici uprchlíka podle Ženevské úmluvy do unijního práva a doplňují systém o další dva ochranné statusy:

(1) status doplňkové ochrany reflektující závazek členských států dodržovat lidská práva, jenž reaguje na legitimní potřebu ochrany osob, které nejsou kvalifikovány jako uprchlíci dle mezinárodního práva. Přijetím statusu doplňkové ochrany rozšířila Evropská unie ochranný režim účinně nad rámec standardů stanovených Ženevskou úmluvou. Jinými slovy, unijní právo rozšířilo ochranu v podstatném rozsahu na osoby, na něž se nevztahuje ochrana podle Ženevské úmluvy. Postavení uprchlíka a doplňková ochrana se v rámci unijní azylové legislativy společně nazývají jako „mezinárodní ochrana“;

(2) status dočasné ochrany (založený tzv. směrnicí o dočasné ochraně), který se stal relevantním jako nástroj „skupinové“ ochrany a byl poprvé aktivován v roce 2022 jako reakce na ruskou agresi na Ukrajině.

Článek 18 má rovněž význam, pokud jde o jeho formulaci. Žádný jiný dokument o lidských právech, kromě Všeobecné deklarace lidských práv, dosud nedefinoval individuální právo na azyl. Ovšem i v případě Všeobecné deklarace lidských práv je jednotlivci pouze zaručena možnost vyhledat si před pronásledováním útočiště a požívat tam azylu. Výjimečný charakter článku 18 je rovněž zjevný při pohledu na další regionální dokumenty o lidských právech, neboť ani regionálně významná Evropská úmluva o lidských právech (EÚLP) neobsahuje právo *výslovně* spojené s poskytnutím azylu nebo útočiště pro uprchlíky.

Přijetí procesních norem: vyplňování mezer v mezinárodním právu

Ačkoli Ženevská úmluva zůstává základním kamenem mezinárodních ochrany uprchlíků, na němž je založena unijní azylová legislativa, chybí v ní procesní standardy pro posuzování individuálních žádostí o ochranu. To otvírá širokou mezeru v ochraně uprchlíků v mezinárodním právu.

Z toho důvodu představuje harmonizace společných procesních standardů významný příspěvek k unijní azylové legislativě. Unijní právo a nástroje SEAS upravují napříč členskými státy jednotný postup při udělování mezinárodní ochrany žadatelům s jednotnou sadou práv, čímž velkou mezeru plynoucí z mezinárodního práva vyplňují.

S ohledem na neexistenci vnitřních hranic v rámci Schengenského prostoru obsahuje

společný evropský azylový systém pravidla o povinném určení členského státu zodpovědného za přezkum žádosti o mezinárodní ochranu. V tomto případě je eliminován fenomén „azylové turistiky“, neboť žadatel o mezinárodní ochranu si nemůže vybrat členský stát, který jeho žádost přezkoumá. Naopak tzv. dublinské nařízení určuje odpovědný členský stát předem. Tento systém však rovněž řeší opačný případ „obíhajících uprchlíků“, což je situace, v níž se žádný stát k řešení žádosti o mezinárodní ochranu necítí být příslušným.

Zásada nenavracení jako základní závazek azylového práva

Závěrem je třeba připomenout, že od práva na azyl nemůže být oddělena základní zásada nenavracení. Otázka nenavracení není přímo zmiňována jako součást článku 18, naproti tomu je implicitně zahrnuta do článku 19 Listiny. Zásada nenavracení však přesto představuje více než jen povinnost členského státu.

Tvoří neoddělitelnou součást práva na azyl. Jedná se o nejzákladnější povinnost členského státu, která musí být respektována za všech okolností. Kromě toho se s ohledem na propojenost azylového práva s ochranou lidských práv zásada nenavracení stala bezpodmínečnou normou, jež nemůže být žádným způsobem omezena. To je rovněž respektováno různými dokumenty SEAS zavádějícími opatření s cílem navrácení (tzv. směrnice o navrácení).

Judikatura SDEU

Rozsudek Soudního dvora ve věci C-556/17 (Alekszij Torubarov, 29. června 2019), žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

Klíčové pojmy: úplné a ex nunc posouzení – právo na účinnou právní ochranu ve věcech „úředního ping-pongu“

Rozsudek Soudního dvora ve věci C-473/16 (F. v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, 28. června 2018), žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

Klíčové pojmy: zvláštní sociální skupina – sexuální orientace – důvody pronásledování – lékařské zprávy – posouzení uvěřitelnosti

Rozsudek Soudního dvora ve věcech C-411/10 a C-493/10 (spojené věci N.S. v. Spojené království a M.E. v. Irsko, 21. prosince 2011), žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Court of Appeal (Spojené království) a High Court (Irsko)

Klíčové pojmy: předání podle dublinského nařízení – zásada nenavracení – bezpečná třetí země – účinný přístup k řízení a právo na prostředky nápravy

Rozsudek Soudního dvora ve věcech C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17 (Ibrahim, 19. března 2019), žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo)

Klíčové pojmy: životní podmínky – porušení kvalifikační směrnice – předání do členského státu, který poskytl mezinárodní ochranu

Rozsudek Soudního dvora ve věci C-528/11 (Halaf, 30. května 2013), žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Administrativen sad Sofia-grad (Bulharsko)

Klíčové pojmy: určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl – volné uvážení – role Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky

Rozsudek Soudního dvora ve věci C-181/16 (Gnandi, 19. června 2018), žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Belgickým státem

Klíčové pojmy: navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí – pojem „neoprávněný pobyt“ – povolení setrvat v členském státě – zásada nenavrácení

Rozsudek Soudního dvora ve věci C-57/09 (B a D, 9. listopadu 2010), žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesverwaltungsgericht – Německo

Klíčové pojmy: minimální standardy pro status uprchlíka nebo doplňkovou ochranu – vyloučení – závažná nepolitická trestná činnost – členství v teroristické organizaci – právo na azyl ve vnitrostátním ústavním právu

Rozsudek Soudního dvora ve věci C-673/19 (M a další v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid a T., 24. února 2021), žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Nizozemsko)

Klíčové pojmy: nezákonný pobyt – zajištění za účelem přemístění do jiného členského státu – neexistence rozhodnutí o navrácení – nucené přemístění – odmítnutí dodržet rozhodnutí

Rozsudek Soudního dvora ve věci C-808/18 (Evropská komise v. Maďarsko, 17. prosince 2020), žaloba pro nesplnění povinnosti

Klíčové pojmy: řízení o přiznání mezinárodní ochrany – řízení na hranicích – procesní záruky – zajištění – právo setrvat na území

Důležité

Komplex unijního azylového práva předkládá množství nevyřešených otázek, které bude muset SDEU v budoucnu rozhodnout.

V první řadě je třeba konstatovat, že SDEU nikdy nevyjádřil podrobný náhled na přesný obsah práva na azyl. Obsahuje článek 18 skutečný nárok jednotlivce na azyl? Co přesně je součástí článku 18? Všechny tyto otázky zůstávají před SDEU nerozhodnuty, neboť Soudní dvůr poskytuje ve své judikatuře pouze náznaky odpovědí na tyto otázky.

Kromě toho bývá obsah článku 18 obvykle definován sadou právních nástrojů v rámci SEAS. Tento náhled na věc by se však měl s ohledem na nadřazenost Listiny ve vztahu k sekundární legislativě otočit. Kriticky uvažující advokát by si tak měl ve své praxi položit následující otázku: Jsou ustanovení různých dokumentů SEAS v souladu s právem na azyl? Používají členské státy správně standardy pro uprchlíky a jednotlivé žadatele o mezinárodní ochranu, pokud jde o existenci práva na azyl? A jsou práva zaručená dalšími ustanoveními Listiny respektována a řádně prováděna?

Přijetí Nového paktu o migraci, možného nástupce SEAS, přidává k těmto otázkám další rozměr, neboť tato potenciální revoluce v unijním azylovém právu může přinést některé nové příležitosti k objasnění rozsahu článku 18.

Soulad s dalšími evropskými/mezinárodními dokumenty

Článek 14, UDHR
Článek 3, ECHR
Článek 7, ICCPR
Úmluva o právním postavení uprchlíků

Další zdroje

- *Daniel Thym – EU Immigration and Asylum Law (Unijní přistěhovalecké a azylové právo)*
- *Victoria Moreno-Lax – Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law (Přístup k azylu v Evropě: extraterritoriální hraniční kontroly a uprchlické právo podle unijního práva)*
- *Laura Westra, Satvinder Juss – Towards a Refugee Oriented Right of Asylum (Právo azylu zaměřené na uprchlíky)*
- *Cathryn Costello – The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law (Lidská práva migrantů a uprchlíků v evropském právu)*