

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Jiřina Neumannová

**PRÁVNÍ ÚPRAVA STATUSU OSOB SE ZVLÁŠTNÍMI POTŘEBAMI
V AZYLOVÝCH SMĚRNICÍCH EU**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. Mag. phil. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Ph.D.

Katedra: Katedra evropského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30. srpna 2011

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne 30. srpna 2011

Jiřina Neumannová

Seznam použitých zkratk

- ASIM – organizace Asociace pro právní otázky imigrace, o.s.
- AZ – zákon o azylu, tj. zákon č. 325/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů
- ČR – Česká republika
- ESLP – Evropský soud pro lidská práva
- EU – Evropská unie
- EÚLP – Evropská úmluva o lidských právech z r. 1950 (č. 209/1992 Sb.)
- KS – kvalifikační směrnice, tj. směrnice Rady č. 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004
- MO – mezinárodní ochrana (žadatel o MO, řízení o MO atd.)
- NBD – nezletilí bez doprovodu
- NSS – Nejvyšší správní soud
- OAMP – Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky
- OZP – osoba se zvláštními potřebami
- PS – procedurální směrnice, tj. směrnice Rady č. 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005
- RS – recepční směrnice, tj. směrnice Rady č. 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003
- SEAS – Společný evropský azylový systém
- SŘ – správní řád, tj. zákon č. 500/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů
- SUZ – Správa uprchlických zařízení (rozpočtová organizace MV ČR)
- UNHCR – Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
- ZPC – zákon o pobytu cizinců, tj. zákon č. 326/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů
- ZZC – zařízení pro zajištění cizinců

Obsah

1. Úvod.....	6
2. Azylové směrnice EU a jejich postavení ve společném evropském azylovém systému.....	8
2.1. Společný evropský azylový systém.....	8
2.2. Charakteristika azylových směrnic v kontextu systému SEAS.....	11
2.3. Ochrana osob se zvláštními potřebami v azylových směrnicích.....	15
2.3.1. Rozsah a specifika platné právní úpravy	15
2.3.2 Návrhy na revizi současné úpravy	18
3. Hlavní aspekty právního postavení OZP v recepční směrnici	24
3.1. Pojem „osoby se zvláštními potřebami“	24
3.1.1. Evropská právní úprava se zohledněním navrhovaných změn	24
3.1.2. Česká právní úprava a praxe	27
3.2. Identifikace osob se zvláštními potřebami	31
3.2.1. Evropská právní úprava se zohledněním navrhovaných změn	31
3.2.2 Česká právní úprava a praxe	32
3.3. Materiální podmínky osob se zvláštními potřebami.....	36
3.3.1. Evropská právní úprava se zohledněním navrhovaných změn	36
3.3.2. Česká právní úprava a praxe	38
3.4. Zdravotní a psychologická péče o osoby se zvláštními potřebami	44
3.4.1. Evropská právní úprava se zohledněním navrhovaných změn a úpravy v jednotlivých členských státech	44
3.4.2. Česká právní úprava a praxe	46
3.5. Zajištění osob se zvláštními potřebami	50
3.5.1. Evropská právní úprava s přihlédnutím k navrhovaným změnám.....	50
3.5.2. Česká právní úprava a praxe	54
4. Procesní aspekty právního postavení OZP v kvalifikační směrnici	62
4.1. Proces posuzování žádostí o mezinárodní ochranu podaných OZP	62

4.1.1. Evropská právní úprava s přihlédnutím k její implementaci v jednotlivých členských státech	62
4.1.2. Česká právní úprava a praxe	64
5. Standardy procedurální směrnice dotýkající se OZP	67
5.1. Možnost upustit od provedení pohovoru v případě nezpůsobilosti žadatele o MO	67
5.1.1. Evropská právní úprava s přihlédnutím k navrhovaným změnám.....	67
5.1.2. Česká právní úprava a praxe	68
5.2. Zvláštní požadavky na vedení pohovoru s OZP	70
5.2.1. Evropská úprava s přihlédnutím k navrhovaným změnami.....	70
5.2.2. Česká právní úprava a praxe	71
6. Závěr.....	74
7. Seznam literatury.....	77

1. Úvod

Žadatelé o mezinárodní ochranu a uznání uprchlíci patří s ohledem na jejich status k nejzranitelnějším osobám na světě. Mezi nimi se navíc vyskytují zvláštní skupiny se specifickými problémy, riziky a potřebami, které se díky těmto charakteristikám stávají ještě zranitelnějšími. Právě těmto skupinám označovaným jako osoby se zvláštními potřebami (OZP) je poskytována v rámci Společného evropského azylového systému (SEAS) zvláštní ochrana. Její páteří jsou tři legislativní nástroje společně označované jako azylové směrnice – recepční směrnice, kvalifikační směrnice a procedurální směrnice z let 2003 až 2005. V probíhající diskusi o novelách azylových směrnic a budoucím vývoji celého systému SEAS se hojně diskutuje i o právním postavení osob se zvláštními potřebami. Ze strany nevládních neziskových organizací a právních specialistů působících v oblasti azylového práva se ozývají hlasy pro odstranění přetrvávajících nedostatků právní úpravy azylových směrnic a rozšíření práv této skupiny žadatelů o mezinárodní ochranu. Na půdě evropských orgánů se po neúspěchu předchozích návrhů azylových směrnic z let 2008–2009 diskutuje spíše o vyjasnění a konkretizaci některých aspektů ochrany OZP než o jejich rozšíření.

Diplomová práce *Právní úprava statusu osob se zvláštními potřebami v azylových směrnicích EU* je příspěvkem do této zcela zásadní diskuse o budoucnosti evropského azylové *acquis* v oblasti právního postavení OZP. Předkládaná práce je analýzou evropské i navazující vnitrostátní právní úpravy v oblasti zacházení s touto skupinou žadatelů o mezinárodní ochranu tak, jak je vymezena v čl. 17 odst. 1 recepční směrnice.

Primárním cílem diplomové práce je poskytnutí co možná nejkomplexnější pohledu na vymezené téma. Z tohoto důvodu byla zkoumána nejenom evropská právní úprava, ale také transpozice dotčených ustanovení do českého právního řádu. S ohledem na obecnou formulaci ustanovení azylových směrnic totiž teprve navazující vnitrostátní právní úprava umožňuje plně postihnout jednotlivé charakteristiky právního postavení OZP. Za účelem dosažení komplexního pohledu byly zkoumány jak právně-teoretické, tak faktické aspekty úpravy statusu OZP. Výchozími prameny pro právně-teoretické zhodnocení právního postavení OZP se staly na evropské úrovni koncepční dokumenty systému SEAS, azylové směrnice a zprávy hodnotící implementaci dotčených ustanovení azylových směrnic do vnitrostátních právních řádů (vypracované Evropskou komisí, akademickou sítí *Odysseus Network for Legal Studies on Asylum and Immigration in Europe* a organizací *European Council on Refugees and*

Exiles). V oblastech, ve kterých doznala evropská úprava nějakých zásadnějších změn, bylo přihlédnuto také k nejnovějším návrhům azylových směrnic (v případě procedurální a recepční směrnice jde o návrhy z června letošního roku, v případě kvalifikační směrnice se jedná o návrh z října 2009). Z hlediska vnitrostátní právní úpravy byl zkoumán především zákon o azylu a zákon o pobytu cizinců dle stavu k 1. červnu 2011 a relevantní judikatura Nejvyššího správního soudu. Faktická stránka zacházení s OZP, která napomohla v mnoha směrech odhalit nedostatky právní úpravy, vycházela z výsledků monitoringu aplikační praxe provedeného Asociací pro právní otázky imigrace, o.s. v listopadu 2009, na jehož realizaci se podílela i autorka diplomové práce. Pro doplnění byly použity studie vypracované kanceláří Veřejného ochránce práv, Organizací pro pomoc uprchlíkům či autorem Davidem Kosařem.

Na pozadí uvedených pramenů se autorka diplomové práce snaží vymezit základní charakteristiky právní úpravy statusu OZP a identifikovat její hlavní nedostatky – a to opět jak v rovině právně-teoretické, tak faktické. S tímto cílem se první kapitola práce zabývá azylovými směrnicemi a jejich postavením v rámci systému SEAS. Skutečnost, že azylové směrnice tvoří ucelený systém a je nutné je vykládat ve vzájemné souvislosti a v kontextu SEAS, totiž významně ovlivňuje právní úpravu ochrany OZP. V následujících kapitolách jsou rozebírány vytipované oblasti, ve kterých azylové směrnice předpokládají ať už přímo či nepřímo zvláštní zacházení s OZP. Úprava právního postavení nezletilých bez doprovodu a osob se zvláštními potřebami, kterým již byla udělena některá z forem mezinárodní ochrany, je natolik specifickou a rozsáhlou oblastí, že nemohla být s ohledem na rozsah této práce samostatně řešena. Největší pozornost je naopak věnována recepční směrnici, která jako jediná z azylových směrnic jednak vymezuje pojem OZP a jednak stanovuje obecný požadavek na zohlednění zvláštních potřeb této skupiny ve vztahu k materiálním podmínkám a zdravotní péči. Kapitola zabývající se recepční směrnicí analyzuje také dvě co do rozsahu právní úpravy obecné, ale přesto problematické oblasti – identifikace a zajištění OZP. V rámci kvalifikační směrnice je řešena otázka procesu posuzování žádostí o mezinárodní ochranu podaných osobami spadajícími do skupiny OZP. Závěr diplomové práce je věnován procesním standardům procedurální směrnice, které se ve zvýšené míře týkají OZP, jako jsou možnost upustit od provedení osobního pohovoru pro nezpůsobilost žadatele jej absolvovat a požadavky na vedení a průběh takového pohovoru.¹

¹ S ohledem na rozdílnou terminologii v evropských azylových směrnicích a českých právních předpisech je nutné upozornit, že tam, kde směrnice používá termín „žadatel o azyl“, bude až na citace evropských norem místo tohoto označení používán výraz užívaný v zákoně o azylu, tedy „žadatel o udělení mezinárodní ochrany“ či „žadatel o MO“. V rámci přehlednosti však lze oba tyto výrazy považovat za synonymní.

2. Azylové směrnice EU a jejich postavení ve společném evropském azylovém systému

2.1. Společný evropský azylový systém

Hlavním cílem Evropské unie (dále též EU) v oblasti azylové politiky je vytvoření Společného evropského azylového systému (*Common European Asylum System*; dále též SEAS). Systém SEAS je postaven na myšlence vytvoření jednotné koncepce ochrany uprchlíků, jež by vycházela z úplného a neomezeného uplatňování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků² a ze společných hodnot sdílených členskými státy EU. Základní struktura systému SEAS spočívá v zavedení společného azylového řízení a jednotného právního postavení osob platného na celém území EU. Konečným cílem je dosažení plné harmonizace azylového práva jednotlivých členských států ve všech stadiích azylové procedury, tj. od přijímání žadatelů o azyl až po jejich integraci či navrácení do země původu.³

Základní prvky společné azylové politiky byly obsaženy ve Smlouvě o založení Evropského společenství (dále jen Smlouva o ES). Konkrétně Článek 63 odst. 1 Smlouvy o ES obsahoval požadavek, aby ve lhůtě pěti let od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost byla přijata v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků opatření v následujících oblastech:

- i) Kritéria a postup pro určení členského státu, který je příslušný pro posuzování žádosti o azyl;
- ii) Minimální pravidla pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech;
- iii) Minimální pravidla pro uznávání státních příslušníků třetích zemí za uprchlíky;

² Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951 a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků ze dne 31. 1. 1967.

³ Evropská komise. *Zelená kniha o budoucím evropském azylovém systému*. KOM(2007) 301 v konečném znění. 6. 6. 2007. s. 2. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/com/2007/com2007_0301cs01.pdf> [cit. 7. 7. 2011].

- iv) Minimální pravidla pro postup členských států při přiznávání či odnímání postavení uprchlíka.⁴ Ačkoli toto vymezení odpovídá základní obsahové náplni systému SEAS, pojem Společného evropského azylového systému ve Smlouvě zmíněn nebyl.

Konstrukce evropského azylového práva jako jednotného systému byla poprvé formulována ve formě legislativních cílů na zasedání Evropské rady v Tampere v roce 1999. Systém SEAS by dle výsledků jednání z Tampere měl zahrnovat „*jasné a funkční určení státu zodpovědného za zpracování žádosti o azyl, společné standardy pro spravedlivý a efektivní azylovou proceduru, společné minimální recepční podmínky a sblížení pravidel pro uznání a obsah statusu uprchlíka. Měl by také být doplněn subsidiárními prostředky ochrany nabízejícími vhodný status každému, kdo takovouto ochranu potřebuje*“.⁵ Oproti Smlouvě o ES závěry z Tampere rozšířily obsah systému SEAS o téma vymezení obsahu statusu uprchlíka.

V první fázi systému SEAS (1999–2004), tak jak byl definován na jednáních v Tampere, měly být harmonizovány právní rámce jednotlivých členských států pomocí společných minimálních norem. Tohoto cíle bylo dosaženo přijetím tří hlavních legislativních nástrojů tvořících stávající *acquis* a sloužících jako základ systému SEAS. Konkrétně šlo o směrnici Rady č. 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (dále jen recepční směrnice), směrnici Rady č. 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004, o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu tohoto postavení (dále jen kvalifikační směrnice) a nařízení Rady č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (dále jen dublinské nařízení).

Druhá fáze systému SEAS (původně 2005–2010) vychází především ze dvou koncepčních dokumentů – Haagského programu z roku 2004 a Zelené knihy o budoucím společném evropském azylovém systému z 6. června 2007. Haagský program velmi úzce

⁴ *Smlouva o založení Evropského společenství*. Úřední věstník C 325. 24. 12. 2002. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_EN.pdf> [cit. 26. 6. 2011].

⁵ Viz Tampere European Council. *Presidency Conclusions*. 15. - 16. 10. 1999. Originál dostupný z: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm> [cit. 7. 7. 2011]. Přeloženo autorkou.

navazuje na závěry z Tampere a pokrývá období let 2004 až 2009.⁶ Na jejím základě byl přijat další z legislativních nástrojů tvořících systém SEAS směrnice Rady č. 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen procedurální směrnice). Dle Zelené knihy publikované v červnu 2007 je cílem druhé fáze systému SEAS „jednak dosažení vyššího společného standardu ochrany a větší rovnosti v ochraně napříč EU, ale také zajištění vyššího stupně solidarity mezi členskými státy“.⁷ Zelená kniha zdůrazňuje především nutnost integrovaného a komplexního přístupu ke všem stránkám azylového řízení. V souladu s tímto přístupem je ve druhé fázi nezbytné: i) zpřesnit podmínky, za kterých může osoba hledající v EU ochranu účinně předložit žádost o azyl, sledovat svůj případ v průběhu řízení a obdržet odpověď, jež bude odpovídat jejím individuálním potřebám; ii) posílit kapacitu všech subjektů zapojených do azylového řízení tak, aby úspěšně plnily své úkoly, a tím zlepšovaly celkovou kvalitu tohoto řízení.⁸ Těchto cílů je přitom dle Zelené knihy možné dosáhnout především vyplňováním „mezer“ ve stávajícím azylovém *acquis* a harmonizací právních předpisů založenou na vyšších standardech.

V souladu s tímto zadáním vypracovala Evropská komise v červnu 2008 Plán politiky pro azyl, který definuje tři pilíře dalšího rozvoje systému SEAS:

- i) zvyšování společného standardu ochrany schválením přepracovaného znění recepční, kvalifikační a procedurální směrnice,
- ii) posilování efektivní a praktické spolupráce mezi členskými státy zřízením Evropského podpůrného úřadu,
- iii) zvyšování solidarity mezi členskými státy schválením přepracovaného znění dublinského nařízení.⁹ V roce 2008 předložila Komise dle Plánu politiky pro azyl první balíček legislativních návrhů zahrnující

⁶ Více viz Rada. *Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii*. Úřední věstník EU C53/1. 3. 3. 2005. Dostupný z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:CS:PDF>> [cit. 7. 7. 2011].

⁷ Evropská komise. *Zelená kniha o budoucím evropském azylovém systému*. KOM(2007) 301 v konečném znění. 6. 6. 2007. s. 3. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/com/2007/com2007_0301cs01.pdf> [cit. 7. 7. 2011].

⁸ Ibid.

⁹ Více viz Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů ze dne 17. 6. 2008. *Plán politiky pro azyl. Integrovaný přístup k ochraně v celé EU*. KOM(2008) 360 v konečném znění. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:CS:PDF>> [cit. 7. 7. 2011].

přepřacované znění recepční směrnice a dublinského nařízení.¹⁰ Druhý balíček návrhů s přepřacovaným zněním kvalifikační směrnice a procedurální směrnice byl předložen na podzim roku 2009.¹¹

Druhá fáze systému SEAS měla být podle původních plánů dovršena v roce 2010. Shora uvedená přepřacovaná znění azylových směrnic a dublinského nařízení se však nepodařilo v tomto termínu schválit a v červnu roku 2010 bylo jejich schvalování pozastaveno. Svůj podíl na pozastavení schvalovacích procesů měla kromě nesouhlasu Rady EU i skutečnost, že vstupem Lisabonské smlouvy v platnost došlo ke změně právního rámce azylové politiky. Již na základě Smlouvy o fungování EU Komise v červnu letošního roku zahájila činnost Evropského podpůrného úřadu a znovuotevřela jednání o novelizaci azylových směrnic předložením nového znění recepční a procedurální směrnice.¹² V souvislosti s jejich předložením se předpokládá, že druhá fáze systému SEAS by měla být dokončena v roce 2012.¹³

2.2. Charakteristika azylových směrnic v kontextu systému SEAS

SEAS je komplexním systémem, který zahrnuje řadu opatření pokrývající všechny prvky azylové úpravy. Základ systému je tvořen čtyřmi hlavními legislativními nástroji – recepční směrnicí, kvalifikační směrnicí, procedurální směrnicí (dále též „azylové směrnice“) a dublinským nařízením. Skutečnost, že tyto předpisy vycházejí z jednotné koncepce SEAS, má zásadní význam pro jejich interpretaci. Jednotlivé azylové směrnice je totiž nutné vykládat ve spojitosti s ostatními azylovými směrnicemi tvořícími SEAS tak, jak to vyplývá

¹⁰ Evropská komise. *Návrh směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. 1. 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl*. COM(2008) 815. 3. 12. 2008. Dostupné z:

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0815:FIN:EN:PDF>> [cit. 7. 7. 2011].

¹¹ Evropská komise. *Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení osoby požívající mezinárodní ochrany, a o obsahu poskytnuté ochrany*. KOM(2009) 551 v konečném znění. 21. 10. 2009. Dostupné z:

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0551:FIN:CS:PDF>> [cit. 7. 7. 2011];

¹² Evropská komise. *Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu je plně akceschopný*. 17. 6. 2011. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/11_750_cs.htm> [cit. 7. 7. 2011].

¹³ CHMELÍČKOVÁ, N. *Společný evropský azylový systém – aktuální vývoj*. In JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.). *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic*. Kancelář veřejného ochránce práv, 2008. s. 14.

z požadavku na systematický výklad evropského azylového *acquis*.¹⁴ Jejich posouzení z hlediska postavení v systému SEAS umožňuje nejen jejich systematický výklad, ale také odhalení mezer a nekonzistentnosti právní úpravy.¹⁵

Jako hlavní cíl azylové směrnice shodně formulují stanovení minimálních norem v oblastech, které upravují. Stanovením minimálních norem se má jednak omezit druhotný pohyb žadatelů o azyl způsobený rozdílností v právních úpravách jednotlivých členských států a jednak zajistit dodržování práv příslušníků třetích zemí. Respekt k základním lidským právům vyjadřují azylové směrnice odkazem na Listinu základních práv EU. Kvalifikační a recepční směrnice v tomto smyslu explicitně stanovují, že usilují „o zajištění dodržování lidské důstojnosti a práva na azyl u žadatelů o azyl a jejich rodinných příslušníků, kteří je doprovázejí“, resp. že „podporují dodržování článků 1 a 18 Listiny základních práv Evropské unie“ (odstavec 10 úvodních ustanovení kvalifikační směrnice). Vztah k mezinárodnímu azylovému právu upravují azylové směrnice velmi vágně.¹⁶ V souladu s koncepcí SEAS odkazují na „úplné uplatňování a začleňování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků“ a „zásadu *non-refoulement*“, podle které nemůže být nikdo násilně vrácen do země, ve které mu hrozí pronásledování (odstavec 2 úvodních ustanovení procedurální směrnice). To, do jaké míry stávající právní úprava uplatňuje Ženevskou úmluvu, však ve směrnících komentováno není. Vyřešení této otázky by přitom mohlo mít zásadní vliv na interpretaci směrnice.¹⁷

Stanovení minimálních norem zakládá možnost, aby členské státy přijaly nebo zachovaly výhodnější vnitrostátní úpravu. V takovém případě však musí být splněny dvě základní podmínky: i) právní úprava musí být v souladu s primárním právem ES a ii) nesmí narušovat či ohrožovat jednotu Evropského společenství.¹⁸ S ohledem na druhou uvedenou podmínku přitom vyvstává otázka, zda by přijetí výhodnější právní úpravy v jednom z členských států nevedlo k druhotnému pohybu žadatelů o azyl v rámci EU a nenarušovalo tak jednotu evropských politik. V tomto směru si je nicméně vhodné uvědomit, že azylové směrnice omezují druhotný pohyb žadatelů o azyl způsobený rozdílnými právními úpravami

¹⁴ BATTJES, H., SPIJKERBOER, T. *The Systematic Nature of the Common European Asylum System*. In *The European Immigration and Asylum Policy: Critical Assessment Five Years After Amsterdam Treaty*. Brusel: Bruylant, 2005. s. 265.

¹⁵ BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. s. 195

¹⁶ Mezinárodní azylové právo je zde chápáno jako soubor norem mezinárodního práva obsahujících práva a povinnosti týkající se azylu. Jde například o Všeobecnou deklaraci lidských práv, Úmluvu o právním postavení uprchlíků či Úmluvu proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. BATTJES, s. 6.

¹⁷ Ibid. s. 201.

¹⁸ Ibid.

v jednotlivých členských státech za současného zabezpečení základních práv těchto osob. Pokud by tedy některý z členských států přijal výhodnější právní úpravu, která by zároveň byla v souladu s mezinárodněprávními závazky, nelze hovořit o narušování jednoty Evropského společenství.¹⁹ Tento závěr nachází oporu i v čl. 63 odstavec 3 a 4 Smlouvy o ES, který umožňuje, aby členské státy přijaly výhodnější právní úpravu, pokud je v souladu s primárním právem ES a mezinárodními smlouvami. Obdobně se k možnosti odchýlení od minimálních norem vyjadřují i azylové směrnice: „z povahy minimálních norem přirozeně vyplývá, že členské státy jsou oprávněny přijmout nebo zachovat výhodnější ustanovení pro státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti žádající členský stát o mezinárodní ochranu“, pokud je taková úprava v souladu se směrnicemi (odstavec 15 úvodních ustanovení recepční směrnice).

Jinou otázkou je stupeň harmonizace, kterou jednotlivé azylové směrnice předpokládají. Platná úprava azylových směrnic rozlišuje dva stupně harmonizace. Kvalifikační směrnice vyžaduje, aby „členské státy používaly společná kritéria pro zjišťování totožnosti osob, které mezinárodní ochranu skutečně potřebují“ (odstavec 6 úvodních ustanovení kvalifikační směrnice). Z termínu „společný“ vyplývá, že pro úpravu pravidel identifikace osob majících nárok na mezinárodní ochranu je zapotřebí vyššího stupně harmonizace. Oproti tomu v případě výhod poskytovaných těmto osobám kvalifikační směrnice upravuje pouze „minimální úroveň“. Obdobně recepční směrnice stanovuje „minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, které budou v zásadě postačovat k zajištění důstojné úrovně života a srovnatelných životních podmínek ve všech členských státech“ (odstavec 7 úvodních ustanovení recepční směrnice). Stejně tak procedurální směrnice upravuje pouze „minimální normy pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka“ (odstavec 4 úvodních ustanovení procedurální směrnice). Úprava minimálních podmínek azylového řízení odpovídá koncepci první fáze SEAS zformulované na zasedání Evropské rady v Tampere. Z hlediska požadavků Smlouvy o fungování EU a cílů druhé fáze systému SEAS se však stupeň harmonizace dosažený stanovením minimálních norem jeví jako nedostatečný. Čl. 78 odst. 2 Smlouvy o fungování EU totiž na rozdíl od původní Smlouvy o ES požaduje vytvoření „jednotného“ azylového řízení. Otázka konkrétního stupně budoucí harmonizace azylového práva v rámci systému SEAS nicméně zůstává otevřena. Jak vyplývá z pracovního dokumentu Evropského parlamentu, „*zdá se býti nepravděpodobné, že by členské státy EU byly podpisem Lisabonské smlouvy připraveny plně*

¹⁹ BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. s. 202

*se vzdát svých vlastních konceptů zajištění mezinárodní ochrany. Měli bychom vzít v potaz skutečnost, že různorodost standardů a koncepcí není jednoduše projevem dobré nebo špatné vůle, ale odrazem různých zkušeností, tradic a sociálních, případně geografických podmínek. To však neznamená, že by neexistovala potřeba eliminovat některé rozdíly v národních standardech.*²⁰

Azylové směrnice se stejně jako celý systém SEAS vztahuje pouze na státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, tj. na osoby, které nejsou státními příslušníky některého z členských států EU. Rozlišování na státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti nemá na aplikaci azylových směrnic žádný vliv. Co se týká územní působnosti, azylové směrnice se nevztahují na všechny členské státy EU. V souladu s Protokolem o postavení Dánska se Dánsko nepodílelo na přijímání žádné z azylových směrnic, a proto pro ně nejsou závazné ani použitelné. Naopak Spojené království a Irsko, které mají v otázkách společné azylové politiky taktéž udělenou výjimku, se dobrovolně zapojily do přijímání a používání těchto směrnic.²¹

Obsahově azylové směrnice odpovídají vymezení systému SEAS obsaženém v čl. 78 odst. 2 Smlouvy o fungování EU. Recepční směrnice upravuje ve smyslu čl. 78 odst. 2 písm. f) Smlouvy podmínky pro přijímání žadatelů o azyl nebo doplňkovou ochranu, jako jsou například materiální podmínky, zdravotní a psychologická péče, vzdělávání či přístup na trh práce. Kvalifikační smlouva stanovuje ve smyslu čl. 78 odst. 2 písm. a) Smlouvy kritéria pro identifikaci osob majících nárok na mezinárodní ochranu a vymezuje obsah této ochrany. Na rozdíl od recepční směrnice tedy upravuje především právní postavení osob, kterým již mezinárodní ochrana byla udělena. Základem systému SEAS je s ohledem na předmět úpravy procedurální směrnice. Ta v souladu s čl. 78 odst. 2 písm. d) Smlouvy upravuje řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy. Procedurální směrnice vymezuje vznik a zánik statusu žadatele o azyl a tím podmiňuje i vznik práva na přijímací podmínky garantované recepční směrnicí. Ve vztahu ke kvalifikační směrnici upravuje procesní pravidla identifikace uprchlíka dle kritérií stanovených touto směrnicí.²²

²⁰ Evropský parlament. Directorate General Internal Policies of the Union. *Towards a Common European Asylum System – Assessment and Proposals – Elements to be implemented for the establishment of an efficient and coherent system*. září 2008. s. 2. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/refworld/category/REFERENCE/EP/48d3b9f52,0.html> [cit. 8. 7. 2011]. Přeloženo autorkou.

²¹ BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. s. 208.

²² V detailech viz Kapitola 4. – Právo azylu a Evropská unie. In ČEPELKA, Č., ŠTRUMA, P., HONUSKOVÁ, V. et al. (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2006.

2.3. Ochrana osob se zvláštními potřebami v azylových směrnících

2.3.1. Rozsah a specifika platné právní úpravy

Zohlednění zvláštních potřeb ohrožených skupin v azylovém řízení je jedním z cílů systému SEAS.²³ I přes význam, který tomuto tématu přiznávají koncepční dokumenty, se úprava právního postavení osob se zvláštními potřebami (dále též OZP) zaměřuje pouze na dílčí aspekty jejich ochrany. S tím souvisí i skutečnost, že se rozsah právní úpravy týkající se OZP v jednotlivých azylových směrnících značně liší.

Základ právní úpravy OZP je obsažen v kapitole IV recepční směrnice (Ustanovení o osobách se zvláštními potřebami). Na rozdíl od ostatních azylových směrnic deklaruje recepční směrnice zohlednění skupin se zvláštními potřebami v oblasti přijímacích podmínek jako jeden ze svých cílů (odstavec 9 úvodních ustanovení recepční směrnice). Uvedený cíl je dále rozpracován v čl. 17 recepční směrnice, který stanovuje, že *„členské státy zohlední zvláštní situaci zranitelných osob, například nezletilých osob, nezletilých osob bez doprovodu, invalidních osob, starých osob, těhotných žen, osamělých rodičů s nezletilými dětmi a osob, které byly podrobeny mučení, znásilnění nebo jiným formám hrubého psychického, fyzického nebo sexuálního násilí, ve vnitrostátních předpisech (...) týkajících se materiálních podmínek přijetí a zdravotní péče“*. Čl. 17 recepční směrnice tedy obsahuje kromě obecné zásady zohledňování zranitelných skupin žadatelů o azyl ve vztahu k materiálním podmínkám a zdravotní péči i vymezení okruhu adresátů této úpravy. Pojem „osoby se zvláštními potřebami“ v recepční směrnici definován není a jde tak o jedinou specifikaci této skupiny.²⁴ Povinnost členských států zohlednit zvláštní situaci OZP vyjádřený v čl. 17 odst. 1 recepční směrnice implikuje nutnost jejich předchozí identifikace. Požadavek identifikace OZP je velmi obecně vyjádřen v čl. 17. odst. 2 recepční směrnice, podle kterého *„se odstavec 1 [nutnost zohlednění zvláštních potřeb] vztahuje pouze na osoby, u kterých byly zjištěny zvláštní potřeby po individuálním zhodnocení jejich situace“*.

²³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů ze dne 17. 6. 2008. *Plán politiky pro azyl. Integrovaný přístup k ochraně v celé EU*. KOM(2008) 360 v konečném znění. s. 4. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:CS:PDF>> [cit. 7. 7. 2011].

²⁴ Stejným způsobem vymezuje zranitelné skupiny čl. 20 odst. 3 kvalifikační směrnice.

Kromě obecného požadavku zohlednění zvláštních potřeb OZP obsahuje recepční směrnice speciální úpravu přijímacích podmínek tří skupin OZP – nezletilých, nezletilých bez doprovodu a obětí mučení a násilí (čl. 18, 19, 20 recepční směrnice). Hlavním kritériem při úpravě přijímacích podmínek nezletilých osob je dle recepční směrnice „nejlepší zájem dítěte“ (čl. 18 odst. 1 recepční směrnice). Při transpozici dotčených ustanovení recepční směrnice do vnitrostátních právních řádů by proto členské státy měly mít na zřeteli své mezinárodní závazky, zejména pak ty vyplývající z Úmluvy o právech dítěte.²⁵ V souladu s tímto principem ukládá recepční směrnice členským státům povinnost zajistit nezletilým osobám „přístup k rehabilitačním službám pro nezletilé osoby, které se staly obětí jakékoli formy zneužívání, zanedbávání, vykořisťování, mučení nebo krutého, nelidského a ponižujícího zacházení nebo trpěly v ozbrojených konfliktech“ a zároveň zaručit, aby „jim v případě potřeby byla nabídnuta vhodná psychologická péče a kvalifikované poradenství“ (čl. 18 odst. 2 recepční směrnice).

Zvláštní skupinou nezletilých žadatelů o azyl jsou nezletilí bez doprovodu (dále též NBD). Za ty je dle dikce recepční směrnice třeba považovat „osoby mladší 18 let, jež vstupují na území členských států bez doprovodu dospělé osoby, která za ně podle práva nebo zvyklostí odpovídá, a to po dobu, po kterou se skutečně nenacházejí v péči takové osoby“ stejně jako „nezletilé osoby, jež jsou ponechány bez doprovodu po vstupu na území členských států“ (čl. 2 písm. h) recepční směrnice). Ve vztahu k NBD upravuje recepční směrnice následující aspekty: i) určení zastoupení, ii) zajištění péče, ii) vyhledávání rodinných příslušníků, a iv) odborná kvalifikace osob pečujících o nezletilé bez doprovodu. Ačkoli jde o, co se týče předmětu, rozsáhlou úpravu, přijímací podmínky NBD jsou v recepční směrnici upraveny velmi obecně a poskytují členským státům velmi široký prostor pro vlastní úpravu. Taková právní úprava však musí být i v případě NBD v souladu s principem „nejlepšího zájmu dítěte“.

V souvislosti s úpravou přijímacích podmínek nezletilých žadatelů o azyl recepční směrnice ukládá členským státům povinnost, aby zajistily nezletilým žadatelům o azyl, stejně jako NBD a nezletilým dětem žadatelů o azyl přístup ke vzdělávacímu systému za podobných podmínek jako vlastním státním občanům (čl. 10 odst. 1 recepční směrnice).

Poslední skupinou OZP, které je v recepční směrnici věnována zvláštní úprava, jsou oběti mučení a násilí, tedy „osoby, které byly podrobeny mučení, znásilnění nebo jinému

²⁵ Úmluva o právech dítěte, publikovaná pod č. 104/1991 Sb. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=104%2F1991> [cit. 8. 7. 2011].

hrubému násilí“ (čl. 20 recepční směrnice). Těmto osobám garantuje směrnice nezbytnou léčbu poškození způsobeného mučením či jiným násilím.

Na rozdíl od recepční směrnice procedurální směrnice nepoužívá pojem „osoby se zvláštními potřebami“ a s jedinou výjimkou neobsahuje ani ustanovení, jež by se této skupině speciálně věnovalo. Tomu odpovídá i vymezení cílů směrnice, kde se na rozdíl od recepční směrnice objevuje pouze nutnost stanovení zvláštních procesních záruk pro NBD a uplatnění principu „nejlepšího zájmu dítěte“. V souladu s tím čl. 17 procedurální směrnice upravuje zvláštní procesní záruky pro NBD. Konkrétně ukládá členským státům povinnost přijmout co nejdříve opatření pro zajištění toho, aby NBD zastupoval při posuzování žádosti o azyl zástupce.²⁶ Obdobně jako recepční směrnice i procedurální směrnice požaduje, aby pohovor s NBD v rámci azylového řízení vedla osoba s potřebnými znalostmi o zvláštních potřebách nezletilých. V neposlední řadě umožňuje provést lékařské vyšetření za účelem ověření nezletilosti dané osoby.²⁷

Přestože procedurální směrnice neobsahuje zvláštní úpravu týkající se OZP, lze i v rámci jejich obecných ustanovení nalézt určité standardy, které se ve zvýšené míře týkají těch jednotlivců nebo skupin, které čl. 17 odst. 1 recepční směrnice považuje za OZP. Mezi takové standardy mimo jiné patří i) pravidla pro osobní pohovor s nezletilým žadatelem o azyl doprovázeným zákonným zástupcem ve smyslu čl. 12 odst. 1 procedurální směrnice, ii) možnost upustit od provedení pohovoru v případě nezpůsobilosti žadatele o azyl jej absolvovat ve smyslu čl. 12 odst. 3 procedurální směrnice a iii) požadavky na pohovor vedený s OZP a na jednotlivce vedoucího takový pohovor ve smyslu čl. 13 odst. 3 procedurální směrnice.²⁸ Transpozice uvedených standardů do vnitrostátních právních řádů je však limitována jejich fakultativním charakterem a velmi obecnou formulací, která ponechává členským státům značný prostor pro vlastní právní úpravu.

Kvalifikační směrnice se zabývá problematikou OZP jednak v souvislosti s vymezením obsahu mezinárodní ochrany, tedy ve vztahu k osobám, kterým již mezinárodní ochrana udělena byla, a jednak v souvislosti s procesními aspekty posuzování žádosti o MO.

²⁶ Dle dikce procedurální směrnice je zástupcem osoba jednajícím jménem organizace zastupující nezletilou osobu jako zákonný opatrovník, osoba jednajícím jménem vnitrostátní organizace, která je odpovědná za péči a blaho nezletilých osob, nebo jiné patřičné zastoupení určené k zajištění zájmů nezletilé osoby. Viz čl. 2 písm. i) procedurální směrnice.

²⁷ ČEPELKA, Č., ŠTRUMA, P., HONUSKOVÁ, V. et al. (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2006. s. 71.

²⁸ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 54-69. Dostupné z:

<http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/UNHCR_ZachazeniSOsobami.pdf> [8. 7. 2011].

Co se týká prvně uvedeného, členské státy jsou dle dikce kvalifikační směrnice při transpozici ustanovení týkajících se obsahu mezinárodní ochrany povinni zohlednit „*zvláštní situaci zranitelných osob, například nezletilých osob, nezletilých osob bez doprovodu, zdravotně postižených osob, starých osob, těhotných žen, osamělých rodičů s nezletilými dětmi a osob, které byly podrobeny mučení, znásilnění nebo jiným formám hrubého psychického, fyzického nebo sexuálního násilí*“ (čl. 20 odst. 3 kvalifikační směrnice). Stejně jako recepční směrnice vymezuje kvalifikační směrnice zranitelnou skupinu osob požívajících mezinárodní ochranu pouze demonstrativním výčtem.

Konkrétně je obecný princip zohlednění OZP proveden ve vztahu k rozsahu zdravotní péče poskytované osobám požívajícím mezinárodní ochranu (čl. 29 odst. 3 kvalifikační směrnice) a k NBD (čl. 30 kvalifikační směrnice). Obecně platí, že osoby, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo status podpůrné ochrany, mají přístup ke zdravotní péči za stejných podmínek, jaké platí pro státní příslušníky členského státu, který tato postavení přiznal (čl. 29 odst. 1 kvalifikační směrnice). Ve vztahu k OZP kvalifikační směrnice ukládá členským státům povinnost poskytnout „*přiměřenou zdravotní péči za stejných podmínek, jaké platí pro státní příslušníky členského státu, který dotyčné postavení nebo status přiznal, osobám, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíků nebo status podpůrné ochrany a které mají zvláštní potřeby (...)*“ (čl. 29 odst. 3 kvalifikační směrnice). Jinými slovy to znamená, že pokud členský stát poskytuje zvláštní zdravotní péči státním příslušníkům se zvláštními potřebami, jako jsou například těhotné ženy či zdravotně postižené osoby, musí takovou péči garantovat i osobám požívajícím mezinárodní ochranu. Co se týká NBD, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo podpůrné ochrany, obsahuje kvalifikační směrnice téměř totožnou úpravu jako recepční směrnice ve vztahu k NBD žádajícím o mezinárodní ochranu.

Otázky spojené s procesem posuzování žádostí o mezinárodní ochranu upravuje kvalifikační směrnice v čl. 4. Z hlediska OZP jsou relevantní především čl. 4 odst. 3 písm. b) a c) kvalifikační směrnice. Podle těchto ustanovení se posouzení žádosti o mezinárodní ochranu provádí jednotlivě a je při něm zohledněno konkrétní postavení a osobní situace žadatele včetně takových faktorů, jako jsou původ, pohlaví a věk.

2.3.2 Návrhy na revizi současné úpravy

Jak vyplývá ze Zprávy Evropské komise o provádění recepční směrnice z 26. listopadu 2007, „*největší nedostatky při uplatňování směrnice se objevují v oblasti*

uspokojování potřeb zranitelných osob“.²⁹ Zpráva konkrétně upozorňuje na nedostatky týkající se definice pojmu zranitelných skupin, postupu při identifikaci těchto osob a přístupu ke zvláštní zdravotní péči (především u obětí mučení a násilí). K vážným problémům by dle Zprávy navíc mohlo dojít v členských státech, které umožňují zajištění OZP.

Při transpozici kvalifikační směrnice se projevilo jako problematické mandatorní ustanovení čl. 20 odst. 3, podle kterého mají členské státy povinnost zohlednit v otázce obsahu statusu uprchlíka zvláštní potřeby OZP. Většina členských států aplikuje na situaci OZP existující vnitrostátní normy především z oblasti sociálního zabezpečení, aniž by těmto osobám výslovně garantovala zvláštní zacházení. Některé členské státy dané ustanovení netransponovaly vůbec.³⁰ Obdobné problémy se vyskytly při transpozici ustanovení čl. 4 odst. 3, podle kterého se posuzování žádostí o mezinárodní ochranu provádí jednotlivě a je při něm zohledněno konkrétní postavení a osobní situace žadatele.

Obecně se při vyhodnocování azylových směrnic první fáze systému SEAS ukázalo, že mezi členskými státy existují nerovnosti ve vymezení a postupech používaných po identifikaci OZP a že členským státům chybějí potřebné zdroje, kapacity a odborné znalosti k tomu, aby na zvláštní potřeby těchto osob přiměřeně reagovaly. Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému proto pro další fázi systému SEAS vytyčila jako jeden z hlavních cílů „*důkladněji a podrobněji předepsat způsoby, jak v každé fázi azylového řízení identifikovat a uspokojovat zvláštní potřeby nejzranitelnějších žadatelů o azyl*“.³¹ Tento způsob by se měl zaměřovat zejména na otázky týkající se přesnější právní úpravy toho, co představuje odpovídající lékařskou a psychologickou pomoc a poradenství pro traumatizované osoby, oběti mučení a obchodování s lidmi, dále na řádnou identifikaci a uspokojování potřeb nezletilých osob a na stanovení podrobnějších pravidel o tom, čemu se má přikládat důležitost při posuzování žádostí odůvodněných pronásledováním určitého pohlaví nebo dětí. Dle Zelené knihy je také třeba hledat způsoby, jak posílit vnitrostátní kapacity osob pracujících

²⁹ Evropská komise. *Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění směrnice 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl*. KOM(2007) 745 v konečném znění. 26. 11. 2007. s. 9. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0745:FIN:CS:PDF>> [cit. 9. 7. 2011].

³⁰ Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. *Directive 2004/83, Qualification Directive, Synthesis Report*. 2007. s. 80-82. Dostupné z: <<http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2010/ottobre/rapp-attuaaz-dir-status.pdf>> [cit. 7. 7. 2011].

³¹ Evropská Komise. *Zelená kniha o budoucím evropském azylovém systému*. KOM(2007) 301 v konečném znění. 6. 6. 2007. s. 7. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/com/2007/com2007_0301cs01.pdf> [cit. 7. 7. 2011].

s OZP, a to zejména stanovením společných norem týkajících se vyžadované kvalifikace a dovedností a šířením nejlepších postupů.³²

V reakci na shora vytyčené nedostatky představila Komise v letech 2008–2009 první návrhy přepracovaných znění azylových směrnic, které zpřesňují a v některých ohledech doplňují právní úpravu postavení OZP. Konkrétně návrh recepční směrnice požaduje, aby členské státy zohlednily zvláštní potřeby OZP nejenom ve vztahu k materiálním podmínkám a zdravotní péči, jak tomu je dle stávající úpravy, ale i ve vztahu k ostatním ustanovením této směrnice (čl. 21 odst. 1 přepracovaného znění).³³ Přepracované znění recepční směrnice dále rozšiřuje definici zranitelných skupin žadatelů o azyl o oběti obchodování s lidmi a osoby s psychickými problémy a obsahuje požadavek, aby členské státy stanovily ve svých vnitrostátních předpisech postupy, jimiž se bude při podání žádosti o mezinárodní ochranu zjišťovat, má-li žadatel zvláštní potřeby, a určovat povaha těchto potřeb (čl. 21 odst. 2 přepracovaného znění). Přepracované znění recepční směrnice také nově upravuje a omezuje zajištění žadatelů o azyl na základě zásady zakazující zajistit osobu pouze proto, že se jedná o žadatele o mezinárodní ochranu (čl. 8 odst. 1 přepracovaného znění). Zajišťování OZP přepracované znění zcela nevylučuje. Možné je však pouze v případě, kdy kvalifikovaný odborník po individuálním posouzení situace žadatele o azyl osvědčí, že jeho zdraví včetně zdraví duševního neutrpí v důsledku zajištění výraznou újmu (čl. 11 odst. 5 přepracovaného znění). Uvedené ustanovení je nicméně velmi obecně formulováno a jeho význam se tak bude v praxi odvíjet od schopnosti členských států zavést funkční systém identifikace OZP ve smyslu čl. 21 přepracovaného znění recepční směrnice. Jako jednoznačně pozitivní změnu lze chápat úplný zákaz zajišťování NBD (čl. 11 odst. 1 věta druhá přepracovaného znění).³⁴

Právní postavení OZP bylo významně posíleno i v přepracovaném znění procedurální směrnice z října 2009. Na rozdíl od původního a stále platného znění přepracované znění zavádí pojem „žadatelů se zvláštními potřebami“, který definuje jako „žadatele, kteří vzhledem ke svému věku, pohlaví, zdravotnímu postižení, psychickým problémům nebo následkům mučení, znásilnění nebo jiných forem psychického, fyzického nebo sexuálního násilí vyžadují zvláštní procesní záruky k tomu, aby mohli využít práva a splnit povinnosti

³² Ibid.

³³ European Council on Refugees and Exiles. *Comments on the European Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive*. duben 2009. s. 12. Dostupné na www.ecre.org.

³⁴ UNHCR. *Připomínky UNHCR k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální standardy pro přijímání žadatelů o azyl (přepracované znění), (KOM (2008) 815, v konečném znění, 3. prosinec 2008)*. březen 2009. s. 8. Dostupné z: <http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/pravni-dokumenty/pripominky-unhcr-k-azylove-politice-evropske-unie/pripominky-unhcr-k-navrhu-smernice-evropskeho-parlamentu-a-rady-ktou-se-stanovi-minimalni-standar.html> [cit. 10. 7. 2011].

vyžadované procedurální směrnici“.³⁵ V návaznosti na tuto definici ukládá přepracované znění směrnice členským státům povinnost zajistit, aby žadatelé se zvláštními potřebami měli příležitost prezentovat co možná nejrozsáhleji všechny prvky své žádosti včetně všech dostupných důkazů (čl. 20 odst. 1 přepracovaného znění). Jinými slovy členské státy mají v rámci azylového řízení vytvořit takové podmínky, které OZP umožní prezentovat i velmi citlivé a traumatizující prvky své žádosti. O jaké konkrétní záruky by mělo jít, však navrhované znění procedurální směrnice nestanovuje. Jedinou konkretizací je v tomto směru možnost prodloužit lhůtu pro předložení důkazů či provedení jiných nezbytných úkonů v rámci azylového řízení (čl. 20 odst. 1 věta druhá přepracovaného znění). Obecný požadavek na zohlednění zvláštních potřeb OZP je dále rozpracován ve vztahu k obětem mučení a jiných forem psychického, fyzického či sexuálního násilí. Přepracované znění procedurální směrnice konkrétně stanovuje, že těmto osobám má být poskytnut „dostatečný čas a náležitá podpora při přípravě na pohovor o charakteru jejich žádosti“.³⁶

Oproti předchozím dvěma návrhům přepracované znění kvalifikační směrnice doplňuje úpravu právního postavení OZP pouze minimálně. V souladu s navrhovaným zněním recepční směrnice pouze doplňuje demonstrativní výčet zranitelných skupin o oběti obchodování s lidmi a osoby s psychickými problémy (čl. 20 odst. 3 přepracovaného znění) a rozšiřuje rozsah zdravotní péče garantované OZP o psychologickou péči (čl. 30 odst. 2 přepracovaného znění). Velmi obecné ustanovení čl. 20 odst. 3 kvalifikační směrnice požadující zohlednit zvláštní potřeby uznaných uprchlíků, které většina členských států nedostatečně transponovala do vnitrostátních právních řádů, zůstává téměř beze změny. V rozporu s cíli vytyčenými Zelenou knihou nedošlo ani ke konkretizaci právní úpravy toho, co představuje odpovídající lékařskou a psychologickou pomoc. Vzhledem k tomu, že Evropská komise doposud nepředložila ke schválení novou verzi kvalifikační směrnice, není jasné, zda se otázka nejasného právního postavení uznaných uprchlíků spadajících do skupiny OZP dočká v budoucnu řešení.

Po neúspěšném procesu schvalování navrhovaných azylových směrnic z let 2008-2009 zahájila Evropská komise v červnu roku 2011 další kolo jednání nad novým zněním recepční a procedurální směrnice. Nové návrhy uvedených azylových směrnic se snaží na jednu

³⁵ Přeloženo autorem. Viz ILGA Europe. *Policy paper: the recast of the EU legislation on asylum January 2011*. s. 12. Dostupné z: <http://www.ilga-europe.org/home/publications/policy_papers/asylum_policy_paper> [cit. 10. 7. 2011].

³⁶ Evropská komise. *Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany*. KOM(2009) 554 v konečném znění. 21. 10. 2009. s. 42-43. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:CS:PDF>> [cit. 7. 7. 2011].

stranu vyjasnit doposud vágní ustanovení, na stranu druhou usiluje o zjednodušení stávající úpravy a prosazení flexibilnějších pravidel, která by byla snáze implementovatelná do vnitrostátních právních řádů.³⁷ Ve vztahu k OZP to znamená, že jednotlivá ustanovení jsou sice dále konkretizována, ale rozsah ochrany poskytované těmto osobám se oproti předchozím návrhům z let 2008–2009 nikterak nerozšiřuje, ba dokonce v některých ohledech zužuje. Navrhované azylové směrnice tak poskytují pouze přesnější, ale přesto stále velmi široký rámec, ve kterém se jednotlivé členské státy při úpravě právního postavení OZP mohou pohybovat. Tuto tendenci nejlépe ilustruje úprava navrhovaného znění recepční směrnice týkající se zajišťování OZP. Návrh recepční směrnice nevyklučuje omezování osobní svobody OZP, po kterém již dlouho dobu volají zástupci UNHCR a neziskového sektoru a dokonce i rezignuje na zákaz zajišťování NBD, který se objevil v předchozím návrhu.³⁸

Aktuální návrh recepční směrnice konkretizuje stávající úpravu v několika ohledech. Konkrétně rozšiřuje demonstrativní výčet zranitelných skupin žadatelů o azyl o oběti obchodu s lidmi, osoby trpící závažnou tělesnou chorobou, duševní chorobou či posttraumatickou poruchou (čl. 21 odst. 1 přepracovaného znění) a upravuje postup při identifikaci zvláštních potřeb těchto osob (čl. 22 přepracovaného znění). K otázce identifikace zvláštních potřeb návrh recepční směrnice ukládá členským státům povinnost zavést „*postupy, jimiž budou zjišťovat, je-li žadatel zranitelná osoba a má-li v tom případě zvláštní potřeby přijetí, a určovat povahu těchto potřeb*“. Ohledně konkrétní podoby procesu identifikace pak má směrnice pouze dva požadavky: i) přijaté postupy musí být zahájeny v „přiměřené“ lhůtě po podání žádosti o mezinárodní ochranu, ii) zvláštní potřeby zranitelných žadatelů o azyl mají být identifikovány po celou dobu azylového řízení. Ve srovnání se stávajícím zněním recepční směrnice jde o podstatné vyjasnění otázky identifikace OZP. Povinnost zavést postupy pro identifikaci OZP totiž vyplývá se současného znění recepční směrnice pouze nepřímou.

Obdobně jako přepracované znění z roku 2009 aktuální návrh procedurální směrnice zpřesňuje procesní postavení OZP v azylovém řízení. Oproti stávající úpravě návrh zavádí pojem „žadatelé se zvláštními potřebami“ a garantuje těmto osobám zvláštní procesní záruky.

³⁷ Evropská komise. *Pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o azyl*. KOM(2011) 320 v konečném znění. 1. 6. 2011. s. 6. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0320:FIN:CS:PDF>> [cit. 8. 7. 2011].

³⁸ European Council on Refugees and Exiles. *Comments on the European Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive*. duben 2009. s. 12. Dostupné na www.ecre.org; UNHCR. *Připomínky UNHCR k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální standardy pro přijímání žadatelů o azyl (přepracované znění)*, (KOM (2008) 815, v konečném znění, 3. prosinec 2008). březen 2009. s. 8. Dostupné z: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/pravni-dokumenty/pripominky-unhcr-k-azylove-politice-evropske-unie/pripominky-unhcr-k-navrhu-smernice-evropskeho-parlamentu-a-rady-kerou-se-stanovi-minimalni-standar.html>> [cit. 10. 7. 2011].

Konkrétně čl. 24 odst. 2 přepracovaného znění ukládá členským státům povinnost učinit „*příslušná opatření, aby žadatelé, kteří potřebují zvláštní procesní záruky, měli dostatek času k předložení náležitostí žádosti co možná nejúplněji a spolu se všemi dostupnými důkazy a aby se jim při tom dostalo příslušné podpory*“. Oproti předchozímu návrhu procedurální směrnice stanovuje požadavek včasné identifikace žadatelů, kteří potřebují zvláštní procesní záruky (čl. 24 odst. 1 přepracovaného znění) a odkazuje v tomto směru na proces identifikace vymezený v čl. 22 přepracovaného znění recepční směrnice (viz výše). Obdobně jako v případě recepční směrnice aktuální návrh procedurální směrnice explicitně stanovuje to, co se nepřímo odvozuje ze stávající úpravy. Spíše než o rozšíření rozsahu ochrany OZP tak i v případě procedurální směrnice hovoříme o vyjasnění a upevnění jejich postavení.

Návrhy na revizi azylových směrnic prioritně usilují o odstranění identifikovaných nedostatků implementace jednotlivých ustanovení do vnitrostátních právních řádů. Z tohoto důvodu všechny uvedené návrhy vyjasňují a zpřesňují ustanovení, jejichž transpozice vyvolávala největší problémy. V oblasti právní úpravy recepční směrnice patří mezi nejzásadnější změny zakotvení explicitní povinnosti členských států upravit proces identifikace OZP a zpřesnění podmínek zajišťování osob spadajících do této kategorie. Ve vztahu k procedurální směrnici je v tomto směru podstatné, že obě navrhovaná znění této směrnice obsahují povinnost členských států zohlednit osoby spadající do skupiny OZP v řízení o udělení některé z forem mezinárodní ochrany. Uvedená ustanovení nicméně *de facto* stanovují to, co se nepřímo vyvozuje ze stávající úpravy. Ačkoliv i taková vyjasnění právního postavení OZP mohou ve svém důsledku vést k jeho posílení, žádná z navrhovaných azylových směrnic (tzn. ani z prvního, ani z druhého kola návrhů) nepřináší podstatné rozšíření ochrany poskytované této skupině osob. Naopak po neúspěchu prvního kola jednání o revizi azylových směrnic Komise v nejnovějších návrzích rezignovala na prosazení některých aspektů, které by k takovému rozšíření mohly vést (např. stanovení jednotného standardu materiálních podmínek přijetí, zákaz zadržení nezletilých bez doprovodu).

3. Hlavní aspekty právního postavení OZP v recepční směrnici

3.1. Pojem „osoby se zvláštními potřebami“

3.1.1. Evropská právní úprava se zohledněním navrhovaných změn

Ještě před vymezením samotného pojmu „osoby se zvláštními potřebami“ je nutné určit okruh osob, na které se recepční směrnice (dále též RS) vztahuje. Rozsah aplikace RS je vymezen v čl. 3 odst. 1, podle kterého se směrnice uplatní na „*všechny státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, které na hranici nebo na území členského státu podají žádost o azyl, po dobu, po kterou jsou oprávněni zůstat na území členského státu jako žadatelé o azyl, jakož i na jejich rodinné příslušníky, na něž se taková žádost o azyl vztahuje podle vnitrostátních předpisů*“. V postavení žadatele se přitom dle čl. 2 písm. c) RS nachází jednotlivec po celou dobu, po kterou o jeho žádosti nebylo „*pravomocně rozhodnuto*“. Pojem „*pravomocně*“ zde nelze vykládat ve smyslu českých právních předpisů, ale je nutno mu přisoudit takový význam, který mu dává směrnice.³⁹ S ohledem na anglické a francouzské znění dotčeného článku RS je proto nutné vykládat „*žádost o azyl, o níž doposud nebylo pravomocně rozhodnuto*“, jako „*žádost o azyl, o níž doposud nebylo rozhodnuto s konečnou platností/definitivně*“.⁴⁰ „*Žádostí o azyl*“ se přitom dle dikce čl. 2 písm. b) RS rozumí jakákoli žádost, „*kteřou lze vykládat jako žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany členským státem podle Ženevské úmluvy*“.

Z uvedeného vyplývá, že se RS vztahuje na všechny osoby, které podaly žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany podle Ženevské úmluvy, a to po celou dobu, po kterou řízení o této žádosti probíhá, za podmínky, že v důsledku probíhajícího řízení jsou podle vnitrostátních právních předpisů oprávněny setrvat na území dotyčného státu. Stěžejní

³⁹ Viz též Evropská Komise. *Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění směrnice 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl*. KOM(2007) 745 v konečném znění. 26. 11. 2007. s. 3.: „Podle čl. 2 písm. c) a článku 3 se směrnice vztahuje na žadatele o azyl od chvíle, kdy vyplní žádost o mezinárodní ochranu podle Ženevské úmluvy, až do konečného rozhodnutí týkajícího se jejich žádosti“.

⁴⁰ Anglické znění: ‘applicant’ or ‘asylumseeker’ shall mean a third country national or a stateless person who has made an application for asylum in respect of which a *final decision* has not yet been taken; francouzské.: «demandeur» ou «demandeur d’asile»: un ressortissant d’un pays tiers ou un apatride ayant présenté une demande d’asile sur laquelle il n’a pas encore été statué *définitivement*.

otázkou proto zůstává, do kdy jsou žadatelé o MO v jednotlivých členských státech oprávněni pobývat na území daného státu. Obecně jde nejenom o období před vydáním rozhodnutí, ale i o případy, kdy se žadatel může proti negativnímu rozhodnutí odvolat a jeho odvolání má odkladný účinek. Vzhledem k tomu, že se doposud nepodařilo harmonizovat úpravu odkladného účinku v azylovém řízení, může se v tomto směru rozsah působnosti RS v jednotlivých členských státech lišit.⁴¹

Různé názory panují v jednotlivých členských státech i na otázku aplikace RS na osoby žádající o doplňkovou ochranu. Fakultativní ustanovení čl. 3 odst. 4 RS umožňuje, aby členské státy rozhodly o použití RS „*i v souvislosti s postupy rozhodování o žádostech o jiné formy ochrany státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti, než jaké vyplývají z Ženevské úmluvy (...)*“. Právní řády ve většině členských států upravují jednotné řízení pro všechny formy ochrany a přiznávají tak právo na přijímací podmínky ve smyslu RS všem žadatelům.⁴² Některé členské státy nicméně nevyužily možnosti aplikace ustanovení čl. 3 odst. 4 RS a směrnici nevztahují na osoby žádající o doplňkovou ochranu ve zvláštním řízení.⁴³

Obdobná situace je v případě zajištěných žadatelů o MO. Některé členské státy těmto osobám nezaručují standardy vyžadované RS a aplikují na ně zvláštní vnitrostátní právní předpisy.⁴⁴ RS není v této otázce jednoznačná. Z čl. 13 odst. 2 RS, podle kterého „*členské státy dbají na to, aby odpovídající životní úroveň byla zajištěna i (...) zadrženým osobám*“, vyplývá, že materiální podmínky přijetí (ubytování, strava, ošacení) jsou zaručeny i zajištěným žadatelům o azyl. Na druhou stranu některá ustanovení RS (např. čl. 14 odst. 8 RS, čl. 6 odst. 2 a 7 RS) výslovně umožňují vyloučení aplikace RS na osoby omezené na svobodě. Ze současného znění směrnice tak není zřejmé, zda se vztahuje na zajištěné osoby pouze v otázce materiálních podmínek přijetí či zda je na tyto osoby obecně aplikovatelná s výjimkou ustanovení, která výslovně předpokládají možnost jejího vyloučení.⁴⁵

Uvedené interpretační nejasnosti řeší přepracované znění RS z června 2011. Úvodní bod 8 přepracovaného znění uvádí, že tato směrnice „*by měla být uplatňována ve všech*

⁴¹ Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. *Comparative overview of the implementation of the directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member states*. říjen 2006. s. 36. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/484009fc2.html>> [cit. 9. 7. 2011].

⁴² Jednotné řízení pro všechny formy ochrany upravují právní řády v následujících členských státech: Rakousko, Belgie, Česká republika, Estonsko, Finsko, Německo, Francie, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko a Řecko. Ibid., s. 33-34.

⁴³ Jde o následující státy: Kypr, Itálie, Slovensko, Velká Británie. Ibid., s. 34.

⁴⁴ Jde o následující státy: Velká Británie, Belgie, Itálie, Nizozemsko, Polsko. Ibid., s. 94.

⁴⁵ Ibid.

stadiích řízení o žádostech o mezinárodní ochranu, na všechny druhy uvedených řízení a ve všech místech a zařízeních, v nichž se žadatelé o azyl zdržují“. Přepřacované znění v souladu s výkladem přijatým řadou členských států výslovně vztahuje působnost RS na žadatele o doplňkovou ochranu a žadatele, kteří jsou zajištěni v administrativní detenci, na hranicích země, letišti, policejní stanici nebo kdekoli jinde. S ohledem na připravovanou novelizaci recepční směrnice by tedy zbývající členské státy měly zajistit její úplnou aplikaci.

Ze shora definované skupiny žadatelů o MO dále vymezujeme osoby se zvláštními potřebami. Základní pojmy užívané v RS vymezuje čl. 2. Termín „*osoby se zvláštními potřebami*“ zde nicméně definován není. Jedinou specifikaci této skupiny přináší kapitola IV., Ustanovení o osobách se zvláštními potřebami, čl. 17 odst. 1 RS, který ji definuje jako „*zranitelné osoby, například nezletilé osoby, nezletilé osoby bez doprovodu, invalidní osoby, staré osob, těhotné ženy, osamělé rodiče s nezletilými dětmi a osoby, které byly podrobeny mučení, znásilnění nebo jiným formám hrubého psychického, fyzického nebo sexuálního násilí*“. RS ani ostatní azylové směrnice neformulují abstraktní definici OZP a obsahují pouze demonstrativní výčet kategorií osob, které lze do této skupiny řadit.⁴⁶

Čl. 17 odst. 1 RS nezmiňuje pojem „osoby se zvláštními potřebami“, ale užívá formulaci „*členské státy zohlední zvláštní situaci zranitelných osob*“. Čl. 17 odst. 2 RS pak stanoví, že „*odstavec 1 se vztahuje pouze na osoby, u kterých byly zjištěny zvláštní potřeby po individuálním zhodnocení jejich situace*“. RS tedy požaduje, aby členské státy v případě, že identifikují žadatele o mezinárodní ochranu spadajícího do zranitelné skupiny, individuálně posoudily, zda daná osoba nemá *zvláštní potřeby*. Z této konstrukce vyplývá, že RS upravuje pouze zvláštní potřeby osob spadajících do některé ze zranitelných skupin a zároveň nepředpokládá, že by všechny osoby spadající do některé ze zranitelných skupin měly bez dalšího zvláštní potřeby.⁴⁷ Jinými slovy zde musí existovat příčinná souvislost mezi zvláštními potřebami žadatele o mezinárodní ochranu a jeho zranitelností.

⁴⁶ UNHCR ve své publikaci *Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers* z roku 1999 řadí mezi zranitelné skupiny žadatelů o MO: samotné ženy, děti, nezletilí bez doprovodu, osoby se zvláštními zdravotními a psychickými problémy, starší osoby bez doprovodu, oběti mučení, osoby s fyzickým nebo mentálním postižením.

⁴⁷ *Asylum seekers with special needs*. Ministerial Conference « Quality and Efficiency in the Asylum Process, September 2010. s. 4. Dostupné z: <<http://www.eutrio.be/quality-and-efficiency-asylum-process>> [cit. 10. 7. 2011].

Tuto koncepci provázanosti zvláštních potřeb osoby s její zranitelností zachovává i přepracované znění RS z roku 2011.⁴⁸ Oproti stávající úpravě zavádí pojem „žadatel se zvláštními potřebami přijetí“, který definuje jako „žadatele, kterým je zranitelná osoba podle článku 21 (dle stávající úpravy čl. 17), která potřebuje zvláštní záruky, aby mohla využívat práv a plnit povinnosti podle této směrnice“ (čl. 2 písm. k) RS). Demonstrativní výčet zranitelných osob se zvláštními potřebami pak doplňuje o „oběti obchodu s lidmi, osoby trpící závažnou tělesnou chorobou, duševní chorobou či posttraumatickou poruchou“ (čl. 21 odst. 1 RS).

3.1.2. Česká právní úprava a praxe

RS byla transponována do českého právního řádu především zák. č. 57/2005 Sb. a zák. č. 350/2005 Sb., kterými byl novelizován zák. č. 325/1999 Sb. o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb. o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (AZ). Úpravu právního postavení OZP proto mimo obecných právních předpisů nalezneme právě v zákoně o azylu.

Co se týká rozsahu aplikace RS v České republice, jednotlivec má nárok na minimální standard zacházení zaručený směrnicí počínaje projevem úmyslu požádat o MO (§ 3 AZ) po celou dobu, po kterou trvá řízení o jeho žádosti, tedy jak během správního řízení vedeném Odborem azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR (OAMP), tak během řízení před krajským soudem, má-li žaloba odkladný účinek, a rovněž během řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem (NSS). Podání žaloby ke krajskému soudu má odkladný účinek s následujícími výjimkami:

- i) žaloba proti rozhodnutí o zastavení řízení ve smyslu § 25 AZ, podle kterého se řízení zastaví mj., jestliže žadatel o udělení mezinárodní ochrany vzal svou žádost zpět nebo žadatel o udělení mezinárodní ochrany v průběhu řízení neoprávněně vstoupil na území jiného státu nebo se o neoprávněný vstup na území jiného státu pokusil, nebo je žádost o MO nepřijatelná.⁴⁹ Důvody nepřijatelnosti žádosti o MO vypočítává § 10a AZ. V praxi se jako velmi častý důvod nepřijatelnosti žádosti

⁴⁸ Především návrh RS z roku 2008 požadoval zohlednit situaci osob se zvláštními potřebami bez nutnosti provázanosti s jejich zranitelností. Uvedené znění zároveň považovalo všechny zranitelné žadatele o mezinárodní ochranu za osoby se zvláštními potřebami. Ibid.

⁴⁹ Úplný výčet důvodů pro zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Viz § 25 AZ.

o MO objevuje skutečnost, že cizinec opakovaně podal žádost o MO, aniž by uvedl nové skutečnosti nebo zjištění, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem zkoumání v předchozím pravomocně ukončeném řízení (§ 10a písm. e) AZ);

- ii) žaloba proti rozhodnutí, kterým žádost o MO zamítne jako zjevně nedůvodná (§ 16 AZ). Výjimkou jsou nezletilé osoby bez doprovodu, kterým nelze žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou (§ 16 odst. 4 AZ).

Odkladný účinek má ve smyslu § 32 odst. 5 AZ i podání kasační stížnosti k NSS. V souladu s tím ustanovení § 78b odst. 1 AZ stanovuje, že cizinci, který předloží doklad o podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, udělí ministerstvo na jeho žádost vízum k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu na území.⁵⁰

S ohledem na úpravu odkladného účinku se RS až na shora uvedené výjimky vztahuje na osoby po celou dobu, po kterou není o žádosti o MO rozhodnuto s konečnou platností. V průběhu řízení o MO nicméně AZ omezuje rozsah poskytovaných materiálních podmínek. Konkrétně po dobu běhu lhůty pro podání žaloby ke krajskému soudu (7 nebo 15 dnů od doručení rozhodnutí) se na cizince hledí jako na žadatele o MO pouze pro účely poskytování zdravotní péče, ubytování, stravy a základních hygienických prostředků. Oproti žadatelům o azyl však cizinci nemají nárok na kapesné a případný finanční příspěvek (§ 87a odst. 1 AZ). Obdobné postavení mají i žadatelé o azyl po dobu řízení v přijímacím středisku na mezinárodním letišti (§ 87a odst. 3 AZ) a cizinci, o jejichž žádosti o MO bylo řízení zastaveno z důvodu příslušnosti jiného členského státu EU, tj. případy podléhající dublinskému nařízení (§ 87a odst. 4 AZ). Pokud žadatel o MO podá ve stanovené lhůtě žalobu proti rozhodnutí ministerstva ve věci MO, poskytnou se mu materiální podmínky v plném rozsahu. V opačném případě ztrácí nárok na veškerou péči a služby (§ 87a odst. 2 AZ). Následně po podání kasační stížnosti ztrácí cizinec nárok na ubytování v pobytovém středisku pro žadatele o azyl a je povinen hradit si náklady na pobyt v ČR z vlastních prostředků (§ 78d

⁵⁰ V detailech diskutováno v KOSARĚ, D. *National Report Done by the Odysseus Network for the European Commission on the Implementation of the Directive on Reception Conditions for Asylum Seekers in the Czech Republic*. s. 53. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/asylum/docs/czech_republic_2007_en.pdf> [10. 7. 2011].

AZ).⁵¹ Nemůže-li si cizinec ubytování opatřit sám, zajistí mu ubytování ministerstvo (§ 78c AZ). Stejně tak lze cizinci poskytnout s ohledem na majetkové a finanční poměry jeho nebo jeho rodiny finanční příspěvek až do výše 1,6násobku částky životního minima (§ 78d AZ).⁵² Jinými slovy AZ přenáší po podání kasační stížnosti primární odpovědnost za zajištění materiálních podmínek na žadatele o MO. Vzhledem k tomu, že stát nese subsidiární odpovědnost za to, že všem žadatelům o MO bude zajištěna odpovídající životní úroveň, není toto omezení v rozporu s minimálními standardy RS. Čl. 13 odst. 3 RS totiž stanovuje, že *„členské státy mohou vyhradit poskytování všech nebo některých materiálních podmínek přijetí a zdravotní péče těm žadatelům, kteří nemají dostatečné vlastní prostředky k dosažení odpovídající životní úrovně pro zajištění zdraví a živobytí“*. Soulad s RS v tomto směru potvrzuje i zpráva o provádění recepční směrnice vypracovaná akademickou sítí Odysseus, *„ačkoli tato opatření (...) v České republice nejsou v rozporu se směrnicí, je nutné upozornit, že podstatné omezení a především odnětí nároku na zajištění materiálních podmínek může představovat problém z hlediska čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod“*.⁵³

Zákon o azylu stejně jako RS neobsahuje žádnou abstraktní definici OZP. Výčet osob spadajících do skupiny OZP ve smyslu čl. 17 odst. 1 RS naopak promítá hned do několika ustanovení. Konkrétně ustanovení § 81 odst. 2 AZ vyjmenovává následující skupiny osob, u kterých je provozovatel přijímacího nebo pobytového střediska povinen přihlídnout k jejich specifickým potřebám: nezletilá osoba bez doprovodu, osoba mladší 18 let, těhotná žena, osoba se zdravotním postižením, osoba, která byla mučena, znásilněna nebo byla podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí, a v případě hodném zvláštního zřetele i jiná osoba. Oproti RS neobsahuje § 81 odst. 2 AZ kategorii starých osob a osamělých rodičů s nezletilými dětmi. Na druhou stranu § 81 v souladu s RS formuluje pouze demonstrativní výčet osob spadajících do kategorie OZP, neboť připouští v *„případech hodných zvláštního zřetele“* zohlednit potřeby osob, které nespádají do žádné z uvedených skupin. AZ ani jiný právní předpis přitom *„případy hodné zvláštního zřetele“* nikterak

⁵¹ V detailech diskutováno v: Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. *Comparative overview of the implementation of the directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member states*. říjen 2006. s. 36-37.

⁵² Částku životního minima stanovuje zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.

⁵³ Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. *Comparative overview of the implementation of the directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member states*. říjen 2006. s. 37.

nespecifikuje a jejich definici ponechává plně v diskreční pravomoci příslušných orgánů, v tomto případě Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR (SUZ). V praxi se dle SUZ za „*případy hodné zvláštního zřetele*“ považují především rodiny s nezletilými dětmi, osamělí rodiče s nezletilými dětmi, samotné ženy, senioři, muži s homosexuální orientací, osoby s psychiatrickou diagnózou či oběti domácího násilí.⁵⁴ O tom, zda má být daná osoba považována za případ hodný zvláštního zřetele, rozhodují pracovníci SUZ zaměstnaní v přijímacích nebo pobytových střediscích (vedoucí zařízení, vedoucí práce s žadateli o MO, sociální pracovníci).⁵⁵

Rozsah aplikace § 81 odst. 2 AZ je omezen tím, že povinnost přihlídnout ke specifické situaci OZP se vztahuje pouze na provozovatele přijímacích a pobytových středisek a nikoli na provozovatele zařízení pro zajištění cizinců (ZZC), (v obou případech je provozovatelem SUZ). Obecně materiální podmínky zajištěných cizinců včetně zajištěných žadatelů o MO v ZZC upravuje zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (zákon o pobytu cizinců). Ten sice v určitých ohledech stanoví zvláštní standardy zacházení s některými kategoriemi OZP (např. umístění NBD odděleně od ostatních osob, umístění rodičů spolu s nezletilými dětmi atd.), tato opatření však neodpovídají všem požadavkům stanoveným RS a ani se nevztahují na všechny OZP uvedené v čl. 17 odst. 1 RS. Z uvedeného vyplývá, že Česká republika nedostatečně transponovala čl. 17 odst. 1 RS do zákona o pobytu cizinců ve vztahu k OZP zajištěným v ZZC. Ve vztahu k návrhu přepracovaného znění RS, jehož působnost výslovně dopadá i na zajištěné žadatele o MO, jde o zcela zásadní nedostatek v transpozici příslušné směrnice.

Specifikaci osob spadajících do skupiny OZP přináší i ustanovení § 46a a § 73 AZ týkající se povinnosti setrvat v přijímacím středisku. Vyjma kategorií uvedených v § 81 AZ obsahují i skupinu rodičů a rodin s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi. Ačkoli uvedená ustanovení rozšiřují definici OZP, na rozdíl od § 81 AZ obsahují taxativní výčet osob spadajících do skupiny OZP. Oproti čl. 17 odst. 1 RS přitom nevyjmenovávají stejně jako § 81 AZ kategorii starých osob. Vzhledem k formulaci čl. 17 RS, který uvádí jednotlivé kategorie OZP pouze jako příklady a ponechává tak členským státům značnou

⁵⁴ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 11.

⁵⁵ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 11.

volnost v úpravě definice OZP, nicméně nejde o nedostatek zakládající nedostatečnou transpozici RS.⁵⁶

3.2. Identifikace osob se zvláštními potřebami

3.2.1. Evropská právní úprava se zohledněním navrhovaných změn

Čl. 17 odst. 1 RS ukládá členským státům povinnost zohlednit zvláštní situaci zranitelných žadatelů o MO. Ve smyslu čl. 17 odst. 2 RS se tato povinnost vztahuje pouze na osoby, u kterých byly zjištěny zvláštní potřeby po individuálním zhodnocení jejich situace. Jinými slovy povinnost států zohlednit specifickou situaci OZP implikuje požadavek jejich předchozí identifikace. Ta by přitom dle použité formulace čl. 17 RS měla probíhat v následujících dvou krocích: i) identifikace zranitelných žadatelů o MO, ii) individuální zhodnocení situace těchto žadatelů za účelem zjištění jejich zvláštních potřeb (viz kap. 4.1.1).⁵⁷ Konkrétní úpravu procesu identifikace OZP ponechává RS plně v kompetenci jednotlivých členských států. A to i přesto, že zpráva Komise o provádění recepční směrnice zdůrazňuje, že „*identifikace zranitelných žadatelů o azyl je základním prvkem, bez kterého by ustanovení směrnice zaměřené na zvláštní zacházení s těmito osobami postrádalo jakýkoli smysl*“.⁵⁸

Povinnost členských států zohlednit zvláštní situaci OZP není v RS nikterak časově ani místně omezena. Členské státy tedy musí ke zvláštním potřebám těchto osob přihlížet po celou dobu, po kterou není o jejich žádostech rozhodnuto s konečnou platností a po kterou mají právo setrvat na území daného státu (viz kap. 4.1.1). K identifikaci OZP pak musí docházet po celou dobu, po kterou trvá povinnost států zohledňovat situaci OZP, tj. po celou dobu řízení o MO a bez ohledu na to, v jakém zařízení (pobytové zařízení, soukromé ubytování, zajišťovací zařízení aj.) se osoba nachází

⁵⁶ Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. *Comparative overview of the implementation of the directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member states*. říjen 2006. s. 74

⁵⁷ Evropská komise. *Identification of Asylum Seekers with Special Needs*. 3. 3. 2009. Dostupné z: <www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/ERF/Study.doc> [cit. 9. 7. 2011]. s. 11.

⁵⁸ Evropská komise. *Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění směrnice 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl*. KOM(2007) 745 v konečném znění. 26. 11. 2007. s. 9.

Skutečnost, že ustanovení čl. 17 RS požadující zohlednění zvláštní situace OZP nestanovuje dostatečně jasně povinnost členských států zavést formalizovaný proces identifikace těchto osob, vedla v návrhu přepracovaného znění RS k přijetí nového ustanovení.⁵⁹ Konkrétně jde o čl. 22 odst. 1 přepracovaného znění RS, který ukládá členským státům povinnost stanovit „*postupy, jimiž budou zjišťovat, je-li žadatel zranitelná osoba a má-li v tom případě zvláštní potřeby přijetí, a určovat povahu těchto potřeb*“. Takové postupy se přitom dle dikce čl. 22 odst. 1 přepracovaného znění RS zahájí v „*přiměřené lhůtě*“ po podání žádosti o MO. Členské státy zároveň zajistí, aby se zvláštní potřeby OZP zohledňovaly i v případech, kdy vyjdou najevo až v pozdějším stadiu řízení o MO. Jinými slovy navrhované znění RS výslovně potvrzuje povinnost členských států zohledňovat situaci OZP po celou dobu řízení o MO. Zpráva UNHCR v tomto směru pozoruje, že je zcela zásadní, aby identifikace OZP probíhala hned v počátečních fázích řízení o MO, neboť některé zvláštní potřeby, např. trauma, mohou ovlivnit schopnost žadatele souvisle odpovídat během azylového pohovoru. Zároveň se žadatelé z různých důvodů, jako je např. stud či nedostatek důvěry, nemusejí bezprostředně svěřit s některými svými zkušenostmi (např. psychické, fyzické nebo sexuální násilí). Pozdější sdělení těchto zkušeností by proto nemělo být použito proti žadateli o MO a nemělo by bránit v přístupu ke zvláštním opatřením a nezbytné léčbě.⁶⁰ I přes zavedení explicitní povinnosti zavést formalizovaný proces identifikace, návrh přepracovaného znění opět nestanovuje žádné konkrétní požadavky na podobu takového procesu.

3.2.2 Česká právní úprava a praxe

Výslovné znění čl. 17 odst. 2 RS týkající se identifikace zranitelných žadatelů o MO nebylo do AZ transponováno a AZ neobsahuje žádný konkrétní postup identifikace takovýchto osob. Nutnost identifikovat OZP nicméně implicitně předpokládá hned několik ustanovení AZ.

V obecné rovině jde o ustanovení § 81 odst. 2 AZ stanovující povinnost provozovatele přijímacího a pobytového střediska přihlídnout k specifickým potřebám OZP. Ve vztahu

⁵⁹ *Asylum seekers with special needs*. Ministerial Conference « Quality and Efficiency in the Asylum Process, September 2010. s. 3.

⁶⁰ UNHCR. *Připomínky UNHCR k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální standardy pro přijímání žadatelů o azyl (přepracované znění)*, (KOM (2008) 815, v konečném znění, 3. prosinec 2008), březen 2009. s. 11.

k přijímacímu středisku na mezinárodním letišti pak jde o ustanovení § 73 odst. 4 AZ, podle kterého do pěti dnů ode dne učinění prohlášení o MO cizincem, ministerstvo (resp. OAMP) rozhodne, zda cizinci povolí vstup na území. Podle odst. 7 téhož ustanovení pak cizinci povolí vstup na území vždy, jedná-li se o osobu spadající do některé z kategorií OZP. Podle uvedeného ustanovení by osoby spadající do skupiny OZP měly být identifikovány v průběhu prvních pěti dnů a vpuštěny na území.⁶¹ Zákonná úprava tedy vůbec nepředpokládá, že by OZP setrvaly v přijímacím středisku na mezinárodním letišti déle než pět dní a z tohoto důvodu není toto zařízení uzpůsobeno pro jejich dlouhodobý pobyt (více kapitola 4.3.2). Pokud však vezmeme v úvahu složitost identifikace některých skupin OZP (např. osoby podrobené mučení, psychickému nebo sexuálnímu násilí), je zřejmé, že ne vždy je možné tyto osoby v tak krátké době identifikovat.⁶² Z tohoto důvodu by k cílené identifikaci OZP mělo docházet jak ze strany OAMP (za účelem vydání rozhodnutí o povolení vstupu na území dle § 73 odst. 7 AZ), tak ze strany provozovatele přijímacího střediska, tedy SUZ (za účelem zohlednění zvláštních potřeb OZP ve smyslu čl. 17 RS). Absence zákonného podkladu pro samostatný identifikační proces ze strany SUZ vede k tomu, že pokud nedojde k identifikaci OZP v prvních 5 dnech, zvláštní potřeby takové osoby nejsou ve smyslu čl. 17 RS vůbec zohledněny. Tato situace přitom může trvat měsíc (dle § 73 odst. 6 AZ je cizinec oprávněn požádat o povolení vstupu na území po uplynutí 1 měsíce od nabytí právní moci rozhodnutí o nepovolení vstupu na území) nebo déle (dle § 73 odst. 5 AZ lze proti rozhodnutí o nepovolení vstupu na území podat žalobu do 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí, podání žaloby nemá odkladný účinek). Ačkoli RS výslovně nestanovuje povinnost zavést formalizovaný proces identifikace, v tomto případě může dojít v důsledku jeho absence k porušení mandatorního ustanovení čl. 17 odst. 1 RS požadujícího zohlednění zvláštních potřeb OZP. Zavedení identifikace ze strany SUZ navíc odpovídá koncepci identifikačního procesu OZP obsaženého v RS. Vzhledem k tomu, že RS nikterak neomezuje působnost daného ustanovení, by totiž k identifikaci mělo docházet po celou dobu řízení o MO a ve všech zařízeních.

Implicitní povinnost identifikovat OZP obsahuje i ustanovení § 46a odst. 1 AZ, podle kterého může v určitých případech OAMP rozhodnout o povinnosti žadatele setrvat v přijímacím středisku na území ČR až po dobu 120 dnů. Takovou povinnost však nelze uložit

⁶¹ Stanovení co nejkratší doby, ve které je ministerstvo povinno rozhodnout o vstupu na území, je nezbytné s ohledem na čl. 5 odst. 1 a odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

⁶² To potvrzují i výsledky monitoringu zacházení s OZP provedeného Asociací pro právní otázky imigrace, o.s. z listopadu 2009. Viz Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 16-17.

OZP. Na rozdíl od předchozího ustanovení § 46a AZ nespecifikuje, v jaké lhůtě má být takové rozhodnutí vydáno a do kdy by tak mělo dojít k identifikaci OZP. V praxi tak nelze vyloučit případy, kdy osoba spadající do skupiny OZP bude povinna setrvat v přijímacím středisku po celých 120 dní, aniž by došlo k identifikaci potřeb a k jejich zohlednění. Vzhledem k tomu, že platné znění RS nikterak nespecifikuje lhůtu, do které by měla identifikace proběhnout, toto ustanovení sice není ve formálním rozporu se stávajícím zněním RS⁶³, naráží ale na základní požadavek směrnice – a to, že budou osobám patřícím do skupiny OZP zajištěny ve smyslu čl. 17. odst. 1 RS materiální podmínky a zdravotní péče odpovídající jejich potřebám.⁶⁴

Zásadními nedostatky trpí zákonná úprava identifikace a zohledňování potřeb OZP omezených na osobní svobodě v ZZC. Zákon o azylu ani zákon o pobytu cizinců totiž žádnou povinnost provozovatele ZZC (tedy SUZ) identifikovat OZP nezakládají a ani nepředpokládají (srov. § 81 odst. 2 AZ). Tato skutečnost je dána především tím, že osoby zajištěné v ZZC jsou jak žadatelé o MO, tak i cizinci, kteří o MO nepožádali. V praxi se přitom ukazuje, že i přes rozdílné právní postavení je přístup pracovníků SUZ ke všem zajištěným osobám v zásadě stejný.⁶⁵ Dle ustanovení § 85a odst. 2 a odst. 3 AZ právní postavení cizince vyplývající z jeho umístění v ZZC není dotčeno prohlášením o mezinárodní ochraně a takový cizinec je i nadále povinen strpět umístění v ZZC. Absence zákonné povinnosti identifikovat a zohlednit zvláštní potřeby OZP je zcela v rozporu s čl. 17 RS vztahujícím se na všechny žadatele o MO ve všech zařízeních, včetně těch, kde jsou žadatelé omezeni na osobní svobodě.

Národní zpráva o implementaci recepční směrnice vypracovaná v rámci sítě Odysseus (národní zpráva) uvádí, že zvláštní potřeby OZP jsou zpravidla identifikovány v průběhu vstupního pohovoru v daném zařízení či následně při pohovoru vedeném v rámci řízení o MO.⁶⁶ Z monitoringu praxe provedeného Asociací pro právní otázky imigrace, o.s. (ASIM) nicméně vyplývá, že příslušné orgány neprovádějí systematickou identifikaci OZP a že k rozpoznání jednotlivých osob spadajících do této skupiny dochází pouze ve vybraných případech. Ve všech zařízeních, kam jsou žadatelé umísťováni (tj. přijímací střediska,

⁶³ Ve vztahu k připravovanému návrhu RS by ustanovení § 46a AZ mohlo narážet na čl. 22, který požaduje, aby k identifikaci došlo v „přiměřené lhůtě“ po podání žádosti o MO.

⁶⁴ Ustanovení § 46a AZ se navíc jeví jako odporující čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod obsahujícím požadavek určitosti a přesnosti zákona, na jehož základě došlo ke zbavení svobody.

⁶⁵ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 19.

⁶⁶ KOSAŘ, D. *National Report Done by the Odysseus Network for the European Commission on the Implementation of the Directive on Reception Conditions for Asylum Seekers in the Czech Republic*. s. 36.

pobytová střediska, zařízení pro zajištění cizinců), jsou s nově příchozími osobami prováděny vstupní pohovory. Tyto pohovory však nebývají zaměřeny přímo na identifikaci OZP a slouží spíše k seznámení žadatele o MO s ubytovacím řádem a s jeho právy a povinnostmi vyplývajícími z pobytu/zajištění v konkrétním zařízení.⁶⁷ Pro vedení pohovorů neexistuje žádná jednotná metodika identifikace OZP a úroveň zohledňování materiálních potřeb těchto osob se tak odvíjí od postoje vedení daného zařízení a schopností konkrétních sociálních pracovníků. V praxi se ukazuje, že identifikace probíhá výhradně u OZP rozpoznatelných na základě vnějších znaků (věk, pohlaví aj.). K identifikaci OZP tak obecně dochází pouze v případech, kdy i) zranitelnost osoby je zjevná (např. těhotné ženy, rodiny s dětmi), nebo ii) žadatel se sám rozhodne mluvit o své situaci se sociálními pracovníky a za tímto účelem je vyhledá.⁶⁸

Podle národní zprávy má kromě vstupních pohovorů v jednotlivých zařízeních docházet k identifikaci OZP i v rámci pohovorů vedených s pracovníkem OAMP ve věci podané žádosti o MO.⁶⁹ Pohovor s pracovníkem OAMP je způsobilý snáze identifikovat OZP, neboť je mu vždy přítomen tlumočnick, bývá velmi podrobný a skýtá i určité garance jeho důvěrnosti (§ 23 AZ). Na druhou stranu předávání informací mezi OAMP a SUZ za účelem zohlednění zvláštních potřeb OZP naráží na § 15 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád (SŘ), podle kterého *„oprávněné úřední osoby jsou povinny zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděly v souvislosti s řízením a které v zájmu zajištění řádného výkonu veřejné správy nebo v zájmu jiných osob vyžadují, aby zůstaly utajeny. (...) Těto povinnosti jsou oprávněné úřední osoby zproštěny (...) vysloví-li souhlas osoba, jíž se předmětná skutečnost dotýká“*.⁷⁰ Sdílení informací mezi OAMP a SUZ o zvláštních potřebách OZP je tak možné pouze v případě, že s tím dotčená osoba vysloví souhlas.

Co se týká časového horizontu, ve kterém by mělo docházet k identifikaci OZP, eurokonformním výkladem shora uvedeného čl. 81 odst. 2 AZ dovodíme, že provozovatel přijímacího a pobytového střediska má povinnost přihlížet a tedy i identifikovat zvláštní potřeby OZP po celou dobu pobytu takové osoby v zařízení. Z provedeného monitoringu

⁶⁷ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 14.

⁶⁸ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 15.

⁶⁹ KOSARĚ, D. *National Report Done by the Odysseus Network for the European Commission on the Implementation of the Directive on Reception Conditions for Asylum Seekers in the Czech Republic*. s. 36.

⁷⁰ Zák. č. 500/2004 Sb., správní řád. Dostupné na:

<http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=500%2F2004&number2=&name=&text=> [cit. 12. 7. 2011].

nicméně vyplývá, že k aktivní cílené identifikaci OZP nedochází ani po vstupním pohovoru při pobytu v zařízení.⁷¹

Shora popsaná praxe ukazuje, že v důsledku absence jakéhokoli procesu systematické identifikace dochází k porušování čl. 17 odst. 1 RS, neboť nedochází k zohledňování skupin OZP nerozpoznatelných na základě vnějších znaků, tzn. osob podrobených znásilnění nebo jiným formám hrubého psychického nebo sexuálního násilí (čl. 17 RS) či obětí obchodu s lidmi a osob trpících závažnou duševní chorobou či posttraumatickou poruchou (čl. 21 přepracovaného znění RS) aj. Ve vztahu k připravované novele RS navíc neodpovídá čl. 22 stanovujícím povinnost členských států zavést ve svých vnitrostátních předpisech postupy pro identifikace OZP a jejich potřeb.

3.3. Materiální podmínky osob se zvláštními potřebami

3.3.1. Evropská právní úprava se zohledněním navrhovaných změn

Základem úpravy materiálních podmínek OZP je již zmiňovaný čl. 17 odst. 1, podle kterého mají členské státy povinnost zohlednit zvláštní situaci zranitelných osob ve vnitrostátních předpisech provádějících ustanovení týkající se materiálních podmínek přijetí. Materiálními podmínkami přijetí přitom směrnice chápou „*takové podmínky přijetí, mezi které patří ubytování, strava a ošacení, poskytované ve formě věcného plnění, peněžitých dávek nebo poukázek, a dále denní příspěvky*“ (čl. 2 písm. j) RS).

Standardem materiálních podmínek se zabývá čl. 13 odst. 2 RS stanovující, že „*členské státy dbají o to, aby (...) odpovídající životní úroveň byla zajištěna i osobám se zvláštními potřebami, které se nacházejí ve zvláštních situacích ve smyslu čl. 17*“. Odpovídající životní úroveň se přitom dle stejného ustanovení rozumí *takové materiální podmínky, které umožní „zajištění zdraví a živobytí žadatelů“*. Žádné jiné referenční údaje, podle kterých by bylo možné definovat požadovanou úroveň materiálních podmínek, RS neobsahuje. Důvodová zpráva k návrhu RS pouze stanovuje, že odpovídající životní úroveň je

⁷¹ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 15.

vymezena s odkazem na čl. 25 Všeobecné deklarace lidských práv.⁷² Z uvedeného vyplývá, že směrnice nastavuje minimální standard materiálních podmínek velmi obecným způsobem a ponechává členským státům značný prostor k uvážení ohledně konkrétních prováděcích opatření.⁷³

Ze standardu vymezené čl. 13 připouští RS určité výjimky. Konkrétně čl. 14 odst. 8 RS stanovuje, že „pro výjimečné případy mohou členské státy přijmout předpisy o materiálních podmínkách přijetí odchylné od tohoto článku, jež se použijí po přiměřenou dobu, která musí být co nejkratší, pokud je nejdříve nutné zhodnocení zvláštních potřeb žadatele (...)“. Stejně ustanovení pak doplňuje, že i za těchto odchylných podmínek musí být zajištěny základní potřeby žadatele. Obdobně čl. 16 odst. 4 RS stanovuje, že rozhodnutí o omezení, odnětí nebo nepřiznání dávek plynoucích z podmínek přijetí se činí „na základě konkrétní situace dotyčné osoby, zejména s ohledem na osoby uvedené v článku 17 (tj. OZP), a řídí se zásadou přiměřenosti“. Za všech okolností však členské státy musí zajistit přístup k nutné zdravotní péči.

Dle ustanovení čl. 13 odst. 3 RS mohou členské státy vyhradit poskytování všech nebo některých materiálních podmínek těm žadatelům, kteří nemají dostatečné vlastní prostředky k dosažení odpovídající úrovně. Od osob, které takové prostředky mají, mohou dle čl. 13 odst. 4 RS požadovat částečnou nebo úplnou úhradu nákladů na poskytnuté služby. Úprava materiálních podmínek je tedy postavena na sdílené odpovědnosti žadatele a členského státu, ve kterém o MO žádá. Členské státy přitom nesou primární odpovědnost za to, že „odpovídající životní úroveň“ bude zajištěna všem žadatelům bez ohledu na jejich finanční rodinnou a sociální situaci.

Při hodnocení uplatňování RS v jednotlivých členských státech se objevily nedostatky v úrovni materiálních podmínek vyvolané právě nejasným vymezením tohoto standardu.⁷⁴ I přes tyto nedostatky návrh přepracovaného znění RS neobsahuje žádnou specifikaci pojmu „odpovídající životní úroveň“. Jak uvádí důvodová zpráva k návrhu RS, „během jednání v Radě a nedávných konzultací s členskými státy se ukázalo, že ve skutečnosti jsou relevantní referenční údaje upraveny v právních předpisech nebo postupech členských států, ač

⁷² Evropská komise. *Důvodová zpráva k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o azyl*. 2001. s. 15. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=283886:cs&lang=cs&list=283886:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=>> [cit. 1. 7. 2011].

⁷³ Evropská komise. *Pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o azyl*. KOM(2011) 320 v konečném znění. 1. 6. 2011. s. 7.

⁷⁴ Evropská komise. *Pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o azyl*. KOM(2011) 320 v konečném znění. 1. 6. 2011. s. 7.

rozdílným způsobem. Vzhledem k této skutečnosti dává pozměněný návrh určitou flexibilitu a nehodlá určovat jediný referenční údaj EU, ale umožňuje v tomto ohledu uplatňovat různá vnitrostátní kritéria za podmínky, že jsou měřitelná a že mohou usnadnit sledování úrovně podpory poskytované žadatelům“.⁷⁵ Jinými slovy standard materiálních podmínek přijetí je nutné vykládat ve vztahu k vnitrostátní právní úpravě v jednotlivých členských státech.

Vzhledem k tomu, že návrh zachovává stávající vymezení odpovídající životní úrovně a z ní vyplývajících materiálních podmínek, jediným doplněním je v této oblasti čl. 18 odst. 3. Podle tohoto ustanovení členské státy při poskytování ubytování žadatelům o MO v jednotlivých zařízeních „přihlížejí ke specifickým nebezpečím spojeným s (...) pohlavím a věkem, jakož i k situaci zranitelných osob“. Uvedené ustanovení představuje pouze zpřesnění stávající úpravy, neboť obdobný požadavek implicitně vyplývá z obecného ustanovení čl. 17 RS.

3.3.2. Česká právní úprava a praxe

Povinnost zohlednit zvláštní potřeby OZP ve vztahu k materiálním podmínkám přijetí byla transponována především do § 81 AZ. Ustanovení § 81 odst. 1 AZ zaručuje všem osobám ubytovaným v přijímacím nebo pobytovém středisku právo na určitý standard zacházení, mj. právo na zajištění základního hygienického standardu, právo na zajištění stravy odpovídající zásadám správné výživy a zdravotnímu stavu cizince, právo na lůžko a skříňku na uložení osobních věcí. Odstavec 2 téhož ustanovení pak ukládá provozovatelům přijímacích a pobytových středisek (tj. SUZ) povinnost přihlédnout ke specifickým potřebám OZP. Toto ustanovení představuje téměř doslovnou transpozici dotčeného čl. 17 odst. 1 RS (vyjma úplnosti výčtu skupin spadajících do kategorie OZP. Viz kap. 4.1.2.).

Druhým ustanovením týkajícím se materiálních podmínek žadatelů o MO je § 42 AZ. Ten garantuje všem žadatelům o MO hlášeným k pobytu v azylovém zařízení ubytování, stravu, základní hygienické prostředky a kapesné. Poskytnutí těchto služeb a péče je bezplatné, avšak pouze za předpokladu, že žadatel sám nemá finanční prostředky. AZ dle důvodové zprávy k příslušné novele vychází z toho, že „mezi žadateli je část osob, jejichž finanční poměry jsou takové, že je spravedlivé žádat od nich úhradu poskytovaných služeb“.⁷⁶ Tato koncepce je plně v souladu s čl. 13 odst. 3 a 4 RS, který umožňuje vyhradit zajišťování

⁷⁵ Evropská komise. *Důvodová zpráva k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o azyl*. 2001. s. 7.

⁷⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2005 Sb. Dostupné z www.psp.cz.

materiálních podmínek žadatelům, kteří nemají vlastní prostředky na zajištění odpovídající životní úrovně.⁷⁷ Ve vztahu k OZP může ministerstvo dle § 42 odst. 2 AZ zajistit mimo shora uvedeného i psychologické, zdravotní, sociální a jiné nezbytné služby a věci s ohledem na individuální potřeby žadatele. V „případech hodných zvláštního zřetele“ pak lze uvedené služby poskytovat i mimo azylové zařízení na základě smlouvy uzavřené ministerstvem s poskytovatelem služeb. Dle důvodové zprávy lze za „případy hodné zvláštního zřetele“ považovat situace, kdy zdravotní či osobní stav žadatele vyžaduje, aby pobýval v jiném specializovaném zařízení.⁷⁸ V praxi tak může jít například o tzv. domy světla (HIV/AIDS) či internátní školy pro nevidomé a sluchově postižené.⁷⁹ Z uvedeného je zřejmé, že osobám spadajícím do kategorie OZP mohou být ve smyslu § 42 AZ poskytovány služby jdoucí nad rámec minimálních standardů požadovaných RS. Na jejich poskytnutí nicméně není právní nárok a jejich použití je plně v diskreci ministerstva, resp. OAMP.

Konkrétní úroveň materiálních podmínek OZP (ubytování, ošacení, strava) se liší v závislosti na typu zařízení, ve kterém je žadatel o MO umístěn (přijímací středisko, pobytové středisko, zařízení pro zajištění cizinců), konkrétním vybavení jednotlivých zařízení, kapacitních možnostech a procesním stadiu, ve kterém se žadatel nachází (o omezování rozsahu poskytovaných služeb v různých fázích řízení o MO bylo pojednáno v kap. 4.1.2).⁸⁰ Obecně však platí, že zařízení pro žadatele o MO mají vyhrazenou chráněnou zónu, do které jsou OZP umísťovány (rodiny s dětmi, osamělí rodiči s dětmi, osoby s psychickými problémy aj.). Rodiny, ženy a muži jsou ubytováváni odděleně. NBD jsou umísťováni do specializovaného zařízení pro děti cizinců. V mezích kapacitních a organizačních možností jsou při poskytování ubytování zohledňovány další faktory, jako například státní příslušnost a náboženství.⁸¹ Ošacení je pro žadatele zajišťováno Charitou či sociálními pracovníky SUZ v zařízení. Co se týká stravování, zařízení pro žadatele o MO jsou vybavena různě. Některá mají k dispozici vybavené kuchyně, kde si žadatelé sami vaří (pobytové středisko Kostelec, Havířov), jiná poskytují pouze hromadné stravování (přijímací středisko Praha – Ruzyně, Vyšší Lhoty, zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová,

⁷⁷ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V. et al. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 372.

⁷⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2005 Sb. Dostupné z www.psp.cz.

⁷⁹ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V. et al. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 375.

⁸⁰ Seznam všech zařízení pro žadatele o MO a jejich umístění naleznete na webových stránkách www.suz.cz

⁸¹ KOSAŘ, D. *National Report Done by the Odysseus Network for the European Commission on the Implementation of the Directive on Reception Conditions for Asylum Seekers in the Czech Republic.*, s. 35

Pošterná). V případě hromadného stravování nabízejí zařízení vždy tři druhy jídel: standardní, bez vepřového masa a vegetariánské.⁸²

i) Přijímací střediska

Zajištění materiálních podmínek v přijímacích střediscích ovlivňuje fakt, že zákonná úprava AZ vylučuje dlouhodobý pobyt OZP v tomto typu zařízení (max. pět dnů v přijímacím středisku na mezinárodním letišti dle § 73 odst. 7 AZ, do doby ukončení identifikačních úkonů a lékařského vyšetření dle § 46a odst. 1 AZ) a ta tak nejsou plně uzpůsobena potřebám OZP (problematika možnosti delšího setrvání OZP v přijímacích střediscích viz kap. 4.2.2). V praxi se tato skutečnost projevuje především v přijímacím středisku Praha – Ruzyně. Zařízení sice disponuje chráněnou zónou pro OZP (konkrétně jde o dva pokoje oddělené od dalších prostor mříží a hlídané kamerovým systémem), veškeré vybavení kromě ložnice a sociálního zařízení je ale společné pro všechny žadatele o MO. Vzhledem k tomu, že osoby spadající do skupiny OZP (například osamocené ženy) jsou nuceny většinu dne trávit ve společných prostorách, nemůžeme hovořit o odděleném bydlení pro OZP.⁸³ Tento způsob ubytování OZP se jeví jako problematický z hlediska čl. 17 odst. 1 RS, neboť dostatečným způsobem nezohledňuje potřeby OZP (například potřebu osamocené ženy být ubytována odděleně od mužů). S ohledem na čl. 13 odst. 2 RS pak jen velmi těžko splňuje kritérium „*odpovídající životní úrovně*“, neboť tento pojem je nutné vykládat ve vztahu ke zvláštním potřebám jednotlivých skupin OZP. Nutnost zohledňovat zvláštní potřeby OZP ve vztahu k ubytování potvrzuje i návrh nového čl. 18 odst. 3 RS, podle kterého členské státy při poskytování ubytování žadatelům o MO v jednotlivých zařízeních „*přihlížejí ke specifickým nebezpečím spojeným s (...) pohlavím a věkem, jakož i k situaci zranitelných osob*“.

Skutečnost, že se úroveň materiálních podmínek liší i v závislosti na konkrétním zařízení, do kterého je osoba umístěna, potvrzuje případ přijímacího střediska Vyšní Lhoty. Ačkoli má toto zařízení velmi obdobné postavení jako přijímací středisko Praha – Ruzyně (v obou případech jsou zde žadatelé o MO omezeni na osobní svobodě a nepředpokládá se zde dlouhodobý pobyt OZP), materiální podmínky OZP jsou zde na mnohem vyšší úrovni. Přijímací středisko Vyšní Lhoty disponuje chráněnou zónou pro OZP, která je od ostatních budov prostorově oddělena. Toto chráněné bydlení je navíc členěno do několika pater dle

⁸² Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 25-26, 28.

⁸³ Asociace pro právní otázky imigrace. s. 25; KOSAŘ. s. 35.

stupně ochrany ubytovaných (do vyšších pater chráněných bezpečnostní službou jsou umísťovány osamělé matky s dětmi, NBD a samotné ženy, do prvního patra rodiny a do přízemí osoby s psychickými problémy). Ostatním žadatelům o MO ubytovaným v zařízení je vstup do této chráněné zóny zakázán.⁸⁴

ii) Pobytová střediska

Ve srovnání s přijímacími středisky jsou pobytová střediska mnohem lépe uzpůsobena potřebám OZP. Zásadní rozdíl spočívá v tom, že žadatelé o MO nejsou omezeni na osobní svobodě a mohou tak využívat sociální a zdravotní zařízení v okolí. Zároveň mají k dispozici vybavené kuchyně či kuchyňské kouty, ve kterých si sami vaří, a mají tak možnost uzpůsobit stravování svým individuálním potřebám. Za tímto účelem dostává každý žadatel o MO částku do výše životního minima žadatele a společně s ním posuzovaných osob (§ 42 odst. 4 AZ).⁸⁵ Souběh finančních prostředků, které mohou být ze strany státu poskytnuty, je řešen tak, že po dobu poskytování uvedeného příspěvku není žadateli vypláceno kapesné.⁸⁶

Možnost být ubytován v jednom z pobytových středisek je nepřímo zaručena každému žadateli o MO (viz § 73 odst. 4 AZ, § 77 odst. 1 AZ, § 79 odst. 3 AZ). Ustanovení § 79 odst. 5 AZ navíc ministerstvu umožňuje povolit poskytnutí stravy a ubytování v azylovém zařízení i rodinným příslušníkům žadatelů o MO, kteří sami tento status nemají. Toto rozhodnutí však závisí na volném uvážení ministerstva a podle uvedeného ustanovení by k němu mělo docházet pouze „výjimečně“. Možnost ubytovat v zařízení jinou osobu než rodinného příslušníka, například osobu fakticky pečující o OZP, AZ nepřipouští. RS sice nestanovuje povinnost členských států zajistit ubytování každému žadateli o MO (*a contrario* čl. 14 RS) a tím spíše jeho rodinným příslušníkům či dalším osobám. Na druhou stranu z ní ale vyplývá požadavek zajistit každému žadateli o MO životní úroveň odpovídající jeho individuální situaci. Ve vztahu k OZP je nutné zohlednit i skutečnost, zda taková osoba nevyžaduje trvalou péči rodinného příslušníka či jiné osoby. Pokud by tomu tak bylo, zajištění odpovídající životní úrovně OZP poskytnutím ubytování by bylo pouze iluzorní, pokud by s ní nebyl

⁸⁴ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 25.

⁸⁵ Společně posuzovanými osobami se ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) až c) zákona o životním a existenčním minimu rozumí i) rodiče a nezaopatřené nezletilé děti, ii) manželé nebo partneři, iii) rodiče a nezletilé děti, které nejsou nezaopatřené, a zletilé děti, pokud jsou ubytováni s rodiči a nejsou sami posuzováni jako manželé či partneři.

⁸⁶ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V. et al. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 375.

ubytován i rodinný příslušník či jiná osoba, která o ni pečuje (např. manžel těhotné ženy, osoba starající se o invalidního žadatele). Z hlediska zajištění odpovídající životní úrovně OZP ve smyslu čl. 13 odst. 2 RS by proto bylo vhodné, aby v těchto případech bylo zaručeno poskytnutí ubytování rodinným příslušníkům a osobám pečujícím o OZP.⁸⁷

iii) Zařízení pro zajištěné cizince

Transpozice ustanovení týkajících se materiálních podmínek přijetí se ukázala být nejproblematictější ve vztahu k zajištěným žadatelům o MO a osobám pobývajícím na území po podání kasační stížnosti ve věci MO. Základní režim zajištění v ZZC je vymezen zákonem o pobytu cizinců, který žádné zvláštní zacházení s OZP nepředpokládá. Ustanovení § 81 odst. 2 AZ zohlednit postavení OZP pouze ve vztahu k osobám ubytovaným v přijímacím nebo pobytovém středisku. Do zákona o pobytu cizinců nebyl čl. 17 odst. 1 RS nikterak promítnut. Standard materiálních podmínek OZP je tak možné odvozovat pouze z obecných ustanovení zákona o pobytu cizinců týkajících se zacházení se zajištěnými cizinci v ZZC (§ 132 a následující ZPC). Podle § 134 odst. 1 ZPC mají všichni zajištění cizinci právo na lůžko, židli, skříňku na uložení osobních věcí, stravu a základní hygienické prostředky. Mimo shora uvedeného může SUZ jakožto provozovatel ZZC zajistit cizinci psychologické, sociální a další služby a věci nezbytné pro zajištění pobytu cizince v zařízení (srov. § 42 odst. 2 AZ). Uvedené ustanovení by bylo možné vztáhnout i na zvláštní situaci OZP. Jeho aplikace je však limitována tím, že tyto „nadstandardní“ služby lze poskytnout pouze v přímé souvislosti se zajištěním cizince (např. psychické problémy plynoucí z omezení osobní svobody) a nikoli k řešení zvláštních potřeb OZP (např. potřeba léčby v minulosti prodělaných traumat). Poskytnutí uvedených služeb a věcí je navíc plně v diskreci SUZ a OZP tak nemají ve smyslu RS zajištěno právo na zohlednění své situace.

Co se týká ubytování OZP v ZZC, provozovatel podle možností zařízení přihlíží „k náboženským, etnickým či národnostním zvláštnostem, příbuzenským a rodinným vztahům, věku nebo zdravotnímu stavu“ (§ 141 odst. 1 ZPC). Odděleně se pak umísťují nezletilí cizinci bez doprovodu od cizinců zletilých a muži od žen (§ 141 odst. 2 ZPC). Rodina může být v rámci zařízení rozdělena jen v případě umístění některého člena rodiny v části s přísným režimem (§ 139 ZPC). V praxi jsou rodiny s dětmi a NBD umísťování výlučně do ZZC Bělá –

⁸⁷ Toto doporučení formuluje i *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v České republice* vypracovaná Asociací pro právní otázky imigrace, o.s., s. 28.

Jezová. Pro obě uvedené skupiny jsou vymezeny dvě samostatné chráněné budovy, kam nemají ostatní zajištění cizinci přístup. Osoby ubytované v těchto chráněných budovách se s ostatními cizinci nesetkají ani ve společné jídelně, neboť výdej jídla probíhá na několik etap. V budově pro rodiny s dětmi jsou umístěny také samotné ženy.⁸⁸

Pokud jde o stravování, zajištěnému cizinci se dle § 143 ZPC poskytuje strava odpovídající zásadám správné výživy a zdravotnímu stavu cizince třikrát denně, v případě dětí do 18 let pětkrát denně. Při výběru stravy se podle možností přihlíží k požadavkům kulturních a náboženských tradic zajištěného cizince (§ 143 odst. 2 ZPC). V praxi to znamená, že cizinec má možnost volby ze tří druhů jídel – standardní, bez vepřového masa a vegetariánské. Na základě doporučení lékaře pak může být strava přizpůsobena zdravotním omezením cizince.⁸⁹ V oblasti bydlení a stravování mají OZP stejně jako v otázce rozsahu poskytovaných služeb garantovaný pouze minimální standard vztahující se na zajištěné cizince bez ohledu na to, zda jde o žadatele o MO či ne a bez ohledu na jejich zvláštní potřeby. Poskytování „nadstandardní“ péče zohledňující zvláštní potřeby OZP se pak odvíjí od momentálních možností daného zařízení (viz zákonná formulace „podle možností“ – § 141 odst. 1 a § 143 odst. 2 ZPC) a dotčeným osobám na ní nevzniká žádný právní nárok.

iv) Osoby pobývající na území po podání kasační stížnosti ve věci MO

Zajištění materiálních potřeb osob pobývajících na území ČR po podání kasační stížnosti ve věci MO (§ 78b a následující AZ) je realizováno formou peněžitého plnění koncipovaného jako násobek životního minima (§ 78d AZ) a zajištěním ubytování v případě, že na to nepostačují vlastní prostředky cizince (§ 78c AZ). Takovýto způsob zajištění „odpovídající životní úrovně“ je slučitelný s obecnou úpravou RS (blíže viz kap. 4.1.2), nikoli však s požadavky RS na zacházení s OZP. Pojem „odpovídající životní úroveň“ je nutné dle čl. 13 odst. 2 RS vykládat ve vztahu ke zvláštním potřebám jednotlivých osob spadajících do skupiny OZP (viz požadavek zohlednění zvláštních potřeb OZP po individuálním zhodnocení jejich situace dle čl. 17 RS). Shora uvedená ustanovení AZ sice předpokládají, že nemůže-li si dotyčná osoba zajistit ubytování sama, zajistí jí ubytování ministerstvo a případně i poskytne finanční příspěvek. S tímto druhem plnění ale není spojena žádná zvláštní péče, která OZP podle čl. 17 odst. 1 RS náleží a která je poskytována v azylových zařízeních (srov. § 42 odst.

⁸⁸ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně* v ČR. listopad 2009. s. 29-30.

⁸⁹ Kancelář Veřejného ochránce práv. *Zpráva z návštěv - Zařízení pro zajištění cizinců*. 14. 7. 2006. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2006/azylove_2006.pdf

2 a § 81 odst. 2 AZ). Pokud například po dobu pobytu v přijímacím nebo pobytovém středisku byla osobě spadající do skupiny OZP poskytována zvláštní péče (např. psychologická péče, terapie aj.), nabytím právní moci rozhodnutí krajského soudu ve věci MO ztrácí tato osoba status žadatele o MO a tím i nárok na tyto služby. Z hlediska čl. 13 odst. 2 RS se proto uvedený rozsah materiálních podmínek jeví ve vztahu k OZP jako nedostatečný.

Ze shora uvedeného vyplývá, že soulad materiálních podmínek přijetí v ČR s požadavkem RS na zajištění „odpovídající životní úrovně“ je nutné hodnotit zvlášť u každého zařízení pro žadatele o MO, neboť úroveň poskytovaných služeb se v jednotlivých zařízeních výrazně liší. S ohledem na úpravu RS (čl. 13 odst. 2 ve spojení s čl. 17 RS) je tento soulad nutné posuzovat i ve vztahu k jednotlivým kategoriím osob spadajících do skupiny OZP.

3.4. Zdravotní a psychologická péče o osoby se zvláštními potřebami

3.4.1. Evropská právní úprava se zohledněním navrhovaných změn a úpravy v jednotlivých členských státech

Stejně jako v případě materiálních podmínek přijetí vyžaduje čl. 17 odst. 1 RS zohlednění zvláštní situace OZP i v oblasti poskytování zdravotní péče. V obecné rovině upravuje rozsah zdravotní péče čl. 15 odst. 1 RS, podle kterého „členské státy zajistí, aby byla žadatelům o MO poskytnuta potřebná zdravotní péče, a to přinejmenším nutná a neodkladná péče“. Ve vztahu k OZP ukládá odstavec 2 téhož ustanovení členským státům povinnost poskytnout „potřebnou lékařskou a jinou pomoc žadatelům se zvláštními potřebami“. Zatímco tedy RS garantuje všem žadatelům o MO pouze nutnou a neodkladnou zdravotní péči, u OZP je tento standard zvýšen na jakoukoli potřebnou zdravotní a jinou péči bez ohledu na skutečnost, zda je poskytnutí takové péče rovněž nutné a bezodkladné. Pokud jde o rozsah garantované péče (tj. „*přinejmenším nutné a neodkladné*“), RS nerozlišuje mezi jednotlivými žadateli dle typu řízení a stadia, ve kterém se řízení ve věci MO nachází, a garantuje vymezený standard zdravotní péče všem žadatelům po celou dobu řízení o MO, tj. od podání

žádosti do doby, než je o takové žádosti rozhodnuto s konečnou platností.⁹⁰ Ve smyslu čl. 16 RS mohou členské státy za určitých okolností omezit nebo odejmout dávky plynoucí z podmínek přijetí, tedy i zdravotní a jinou péči. Za všech okolností však musí zajistit přístup alespoň k nutné zdravotní péči (čl. 16 odst. 4 RS).

V rámci OZP je zvláštní pozornost věnována garanci zdravotní a další péče obětem mučení a násilí a nezletilým osobám. Konkrétně mandatorní ustanovení čl. 20 RS stanovuje, že „členské státy zajistí, aby osobám, které byly podrobeny mučení, znásilnění nebo jinému hrubému násilí, byla v případě potřeby poskytnuta nezbytná léčba poškození způsobených těmito činy“. Pojem „nezbytná léčba“ přitom nutně zahrnuje i péči psychologickou, neboť poškození způsobené uvedenými činy může být jak fyzického, tak i psychického charakteru. Nezletilým žadatelům o MO, kteří se stali obětí jakékoli formy zneužívání, zanedbávání, vykořisťování, mučení, krutého, nelidského a ponižujícího zacházení nebo trpěli v ozbrojených konfliktech, garantuje čl. 18 odst. 2 RS přístup k rehabilitačním službám, vhodné psychologické péči a kvalifikovanému poradenství.

Pro vytvoření představy o dopadu uvedené úpravy zdravotní péče lze uvést, že všechny členské státy zaručují podle čl. 15 přístup přinejmenším k pohotovostní zdravotní péči. Mnoho členských států přístup ke zdravotní péči rozšířilo a některé z nich dokonce poskytují tentýž přístup jako pro vlastní státní příslušníky (Polsko, Nizozemsko).⁹¹ Mnohem problematičtější se ukázala být transpozice ustanovení týkajících se zdravotní péče o OZP. Ve většině členských států je specializovaná zdravotní a psychologická péče o OZP nedostatečná. Velmi často je poskytována pouze ze strany nevládních neziskových organizací a z jejich prostředků a kapacitně neodpovídá potřebám v daném členském státě. V tomto směru výjimečnou ukázkou dobré praxe je institucionalizovaný systém spolupráce státních zdravotnických zařízení a Červeného kříže ve Švédsku, kdy jsou osoby identifikované ze strany zdravotnických zařízení jako oběti mučení či jiné formy násilí léčeny ve

⁹⁰ Původní návrh RS činil rozdíl v rozsahu garantované zdravotní a psychologické péče mezi žadateli v rámci standardního řízení (regular procedure) a ostatními typy řízení (řízení o přípustnosti žádosti, zrychlené řízení; admissibility and accelerated procedures). Konečné znění garantovaného rozsahu zdravotní péče pro všechny žadatele bylo upraveno dle původně navrhovaného nižšího standardu pro žadatele v ostatních typech řízení. Viz POŘÍZEK, P. *Přístup žadatelů o udělení mezinárodní ochrany k lékařské péči po zavedení tzv. regulačních poplatků*. In JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.). *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic*. Kancelář veřejného ochránce práv, 2008. s. 115-116.

⁹¹ Evropská komise. *Zpráva Komise Radě a Evropskému Parlamentu o provádění směrnice 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl*. KOM(2007) 745 v konečném znění. 26. 11. 2007. s. 8.

specializovaném rehabilitačním centru Červeného kříže.⁹²

Vzhledem k odhaleným nedostatkům v poskytování péči o OZP, konkretizuje návrh přepracovaného znění RS z roku 2011 rozsah garantované zdravotní a psychologické péče. Konkrétně čl. 19 odst. 1 přepracovaného znění ukládá členským státům povinnost zajistit, aby „byla žadatelům poskytnuta potřebná zdravotní péče, a to přinejmenším nutná a neodkladná péče v případě onemocnění či posttraumatické poruchy“. Nutnost poskytovat odpovídající psychologickou péči je zdůrazněna i ve vztahu k OZP. Čl. 19 odst. 2 přepracovaného znění v tomto směru stanovuje, že „členské státy poskytují potřebnou lékařskou a jinou pomoc žadatelům se zvláštními potřebami přijetí, případně včetně odpovídající psychologické péče“. Nově se také rozšiřuje rozsah zdravotní péče poskytované v případě omezení, odnětí nebo nepřiznání dávek plynoucích z materiálních podmínek přijetí. Oproti stávající úpravě, podle které jsou členské státy povinny za všech okolností zajistit alespoň nutnou péči, musí dle navrhovaného znění zajistit přístup k zdravotní péči podle čl. 19, tedy v plném rozsahu. S ohledem na postoj Evropského parlamentu a silné výhrady Rady návrh neobsahuje původně zamýšlený odkaz na rovné zacházení jako s vlastními státními příslušníky, pokud jde o přístup k zdravotní péči.⁹³

3.4.2. Česká právní úprava a praxe

Rozsah poskytované zdravotní péče o žadatele o MO vymezuje ustanovení § 88 AZ, podle kterého se žadatelům o MO a cizincům s uděleným vízem za účelem strpění pobytu a jejich dětem narozeným na území ČR poskytuje bezplatná zdravotní péče v rozsahu péče hrazené ze zdravotního pojištění stanoveného zákonem č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.⁹⁴ Náklady spojené s poskytováním zdravotní péče nese stát a náklady vzniklé zdravotnickému zařízení jsou hrazeny z veřejného zdravotního pojištění (§ 88 odst. 2

⁹² Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. *Comparative overview of the implementation of the directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member states*. říjen 2006. s. 77-78.

⁹³ Evropská komise. *Pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o azyl*. KOM(2011) 320 v konečném znění. 1. 6. 2011. s. 7.

⁹⁴ Zdravotní péče je žadatelům o MO poskytována na bázi veřejného zdravotního pojištění s účinností od 1. 9. 2006. Do té doby jim byla poskytována zdravotní péče ve specializovaných zdravotnických střediscích přímo v azylových zařízeních nebo ve vybraných zdravotnických zařízeních, které měly uzavřenou smlouvu se SUZ. Viz KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V. et al. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 501-502

AZ). Z uvedeného vyplývá, že všichni žadatelé o MO a osoby, které ve věci MO podaly kasační stížnost, mají právo na zdravotní péči ve stejném rozsahu jako občané ČR a v tomto ohledu jejich postavení výrazně překračuje požadavky čl. 15 odst. 1 RS.⁹⁵

AZ naopak nikterak neakcentuje požadavek čl. 15 odst. 2 RS na zajištění „*potřebné lékařské a jiné pomoci žadatelům se zvláštními potřebami*“. Jediným relevantním ustanovením je v tomto směru § 42 odst. 2 AZ, podle kterého může ministerstvo mimo základní služby zajistit i psychologické, zdravotní, sociální a jiné nezbytné služby s ohledem na individuální potřeby žadatele o MO. Ani toto ustanovení však plně neodpovídá požadavkům kladeným RS. Na rozdíl od RS požadující zajištění odpovídající lékařské péče pro všechny OZP po celou dobu řízení ve věci MO (viz působnost RS ve smyslu čl. 3) se ustanovení § 42 odst. 2 AZ vztahuje pouze na osoby pobývající v přijímacím nebo pobytovém středisku (viz definice azylového zařízení dle § 2 odst. 12 AZ). Uvedená péče navíc není dle AZ nároková, ačkoli podle RS je povinností členských států zajistit potřebnou lékařskou a jinou péči o OZP. Obdobně lze argumentovat i při hodnocení transpozice čl. 20 RS ukládající členským státům povinnost poskytnout osobám nezbytnou léčbu poškození, která byla způsobena mučením, znásilněním nebo jiným hrubým násilím. Ani v tomto případě nebyla tato povinnost do AZ nikterak transponována.⁹⁶

V souvislosti s čl. 18 odst. 2 RS požadujícím zajištění přístupu nezletilých žadatelů o MO k rehabilitačním službám, psychologické péči a kvalifikovanému poradenství lze najít určité záruky v zákoně č. 359/1999 Sb. o sociálně-právní ochraně dětí (zákon o sociálně-právní ochraně dětí). Podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) a e) zákona o sociálně-právní ochraně dětí se totiž sociálně-právní ochrana poskytuje také nezletilým žadatelům o MO a nezletilým dětem žadatelů o MO. V obecné rovině mají orgány sociálně-právní ochrany, pověřené osoby, školy, školská zařízení a zdravotnická zařízení povinnost poskytnout dítěti odpovídající pomoc při ochraně života a uplatňování práv dítěte (§ 8 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). V praxi to znamená, že pokud orgány sociálně-právní ochrany dětí obdrží informace o tom, že se v příslušném azylovém zařízení nachází např. v minulosti zneužívaný, týraný či jinak traumatizovaný nezletilý žadatel o MO, je jejich povinností poskytnout těmto dětem odpovídající pomoc a ochranu včetně rehabilitačních služeb, psychologické péče a kvalifikovaného poradenství ve smyslu shora uvedeného. Z informací získaných během monitoringu aplikační praxe v ČR nicméně nevyplývá, že by ke

⁹⁵ Více viz KOSAŘ, D. *National Report Done by the Odysseus Network for the European Commission on the Implementation of the Directive on Reception Conditions for Asylum Seekers in the Czech Republic*. s. 32-33.

⁹⁶ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V. et al. s. 373.

spolupráci mezi těmito orgány a SUZ v daném zařízení docházelo pravidelně, resp. docházelo vůbec.⁹⁷

Kromě formálního souladu s požadavky RS je nutné zkoumat i zajištění faktického přístupu ke garantovanému rozsahu péče. O náležitou implementaci RS lze totiž hovořit pouze tehdy, je-li spolu s přijetím formálně i obsahově náležitého transpozičního opatření zajištěna i jeho náležitá aplikace a efektivní vymahatelnost práv vyplývajících z takového opatření.⁹⁸ V tomto směru se objevuje v souvislosti se zajišťováním zdravotní péče OZP několik problematických bodů. V první řadě jde o otázku regulačních poplatků ve zdravotnictví (viz § 16a a § 16b zákona o veřejném zdravotním pojištění). Žadatelé o MO totiž nejsou z placení regulačních poplatků osvobozeni (*a contrario* § 16a odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Jejich objektivní možnosti hradit si regulační poplatky z vlastních zdrojů jsou navíc zákonem značně omezeny: i) žadatelé o MO mohou být legálně zaměstnáni až po uplynutí jednoho roku od zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany (§ 97 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti), ii) ne všichni žadatelé o MO mají nárok na kapesné (§ 87 odst. 1 a 3 AZ).⁹⁹ Ve vztahu k některým kategoriím OZP, u kterých lze předpokládat zvýšenou potřebu zdravotní a psychologické péče (např. těhotné ženy, oběti mučení a jiných forem násilí, staří lidé), mohou regulační poplatky představovat významnou překážku v přístupu k „potřebné“ zdravotní a jiné péči.

Z principu náležité aplikace transpozičního opatření vyplývá i požadavek, aby transpoziční opatření bylo z hlediska jasnosti a přesnosti formulace svého obsahu koncipováno tak, že jeho aplikace nevyvolává aplikační problémy.¹⁰⁰ Z tohoto hlediska se jeví problematické ustanovení § 88 odst. 2 AZ, podle kterého nese náklady spojené s poskytováním zdravotní péče stát. V této souvislosti není zcela zřejmé, zda je stát povinen hradit i další náklady související se zdravotní péčí, jako například náklady na dopravu žadatele do zdravotnického zařízení.¹⁰¹ Nejednoznačnost přístupu k této otázce potvrzují i výsledky monitoringu aplikační praxe, ze kterých vyplývá, že SUZ jako provozovatel azylových zařízení proplácí jízdné vynaložené na cestu k lékaři či dle možností dopravuje žadatele k lékaři vlastním automobilem. Naopak žadatelé o MO pobývající mimo azylové

⁹⁷ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 35.

⁹⁸ KRÁL, R. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 62.

⁹⁹ POŘÍZEK, P. *Přístup žadatelů o udělení mezinárodní ochrany k lékařské péči po zavedení tzv. regulačních poplatků*. In JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.). *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic*. Kancelář veřejného ochránce práv, 2008. s. 123.

¹⁰⁰ KRÁL, R. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 62.

¹⁰¹ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V. et al. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 502.

zařízení a osoby po podání kasační stížnosti ve věci MO si hradí tyto náklady z vlastních prostředků.¹⁰² Obdobně jako v případě regulačních poplatků může nehrzení nákladů vzniklých v souvislosti s lékařskou péčí podstatně omezit přístup OZP k potřebné zdravotní péči. S ohledem na požadavky RS by proto i tyto náklady měly být propláceny všem žadatelům o MO a osobám pobývajícím na území po podání kasační stížnosti.¹⁰³ K zajištění souladu s požadavky na náležitou implementaci směrnice by uvedené mělo být i jednoznačně potvrzeno zákonem o azylu.

Faktickou dostupnost zdravotní péče v praxi snižují i další faktory. Problematickou se jeví především jazyková bariéra mezi žadatelem o MO a lékařem, ať již se jedná o lékaře přítomného v azylovém zařízení, ZZC nebo lékaře, který je žadatelům k dispozici mimo toto zařízení. Jak vyplývá z výsledků monitoringu, tlumočnické zajištění je k lékařskému vyšetření jen ve velmi výjimečných případech. Zcela zásadní dopady má jazyková bariéra na poskytování psychologické péče. V praxi se ukázalo, že komunikace mezi OZP a psychologem obecně probíhá na velmi omezené úrovni a v některých případech se ani nepodaří nalézt psychologa s vhodným jazykovým vybavením.¹⁰⁴ RS přitom stanovuje hned v několika ustanoveních (čl. 15 odst. 2, čl. 18 odst. 2 a čl. 20 RS) povinnost poskytnout potřebnou psychologickou péči. Péče psychologa však nemůže být považována za poskytnutou, pokud je komunikace mezi OZP a lékařem vedena v jazyce, který žadatel náležitě neovládá. Dostupnost psychologické péče v azylových zařízeních a ZZC je omezována také v důsledku absence aktivního zajišťování tohoto druhu pomoci a zjišťování jeho nezbytnosti (v detailech též kapitola 4.2.2. týkající se identifikace OZP). V praxi se totiž ukazuje, že psychologická péče je poskytována v zásadě pouze osobám, i) u nichž je tato potřeba zcela zjevná (např. neovladatelná agresivita, pokusy o sebevraždu) nebo ii) které o to sami požádají.¹⁰⁵ Tímto přístupem přitom hrozí, že oběti mučení a jiných forem násilí, které ze své podstaty odmítají mluvit o prodělaných traumatech, zůstanou v rozporu s čl. 20 RS bez požadované pomoci.¹⁰⁶ Obdobně platí v případě nezletilých žadatelů o MO ve smyslu čl. 18 odst. 2 RS.

¹⁰² Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 38-39.

¹⁰³ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V. et al. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010.

¹⁰⁴ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 35.

¹⁰⁵ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 37. V rozporu s tím s. 36

¹⁰⁶ K problematice složitosti identifikace obětí mučení a jiných forem násilí viz *Asylum seekers with special needs*. Ministerial Conference „Quality and Efficiency in the Asylum Process“. září 2010. s. 3.

Ačkoli zákonná úprava garantuje žadatelům o MO zdravotní péči ve stejném rozsahu, jako mají občané ČR, jejich faktický přístup k této péči je ve srovnání s ostatními účastníky systému veřejného zdravotního pojištění značně omezen. Vzhledem k tomu, že RS nastavuje minimální standard zdravotní péče na velmi nízké úrovni – tedy pouze na nutnou a neodkladnou péči, péče garantovaná žadatelům o MO je i přes shora uvedené překážky v souladu s požadavky RS. Ve vztahu k OZP je situace složitější, neboť jim RS garantuje vyšší standard zacházení ve formě potřebné lékařské a jiné pomoci a uvedené překážky mohou v jejich případě nabývat na intenzitě. U osob spadajících do skupiny OZP je proto vždy nutné zkoumat, zda překážky v přístupu ke zdravotní péči nedosahují takové intenzity, aby nadměrně ztěžovaly či fakticky znemožňovaly domožení se práva OZP na potřebnou zdravotní a jinou péči (jak je tomu například v případě psychologické péče ve smyslu čl. 20 RS).

3.5. Zajištění osob se zvláštními potřebami

3.5.1. Evropská právní úprava s přihlédnutím k navrhovaným změnám

I přesto, že je ochrana před svévolným zajišťováním jedním z důsledků základního lidského práva na svobodu a osobní bezpečnost, RS tuto otázku téměř neupravuje.¹⁰⁷ Jedinými ustanoveními jsou v tomto smyslu čl. 7 odst. 3 a čl. 13 odst. 2 RS. Podle prvně uvedeného mohou členské státy v souladu s vnitrostátními předpisy nařídít žadateli, aby se zdržoval na určeném místě, je-li to nezbytné například z právních důvodů nebo z důvodů veřejného pořádku. Zajištění žadatele o MO je tedy podle RS nutné chápat jako výjimku ze všeobecného pravidla o volném pohybu, jež je použitelná pouze v nezbytných a řádně odůvodněných případech.¹⁰⁸ S ohledem na preambuli RS, která deklaruje „úplné uplatňování

¹⁰⁷ Viz také čl. 9 *Všeobecné deklarace lidských práv*. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>>; čl. 9 *Mezinárodní úmluvy o občanských a politických právech*, Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>>; čl. 37, písm. b) *Úmluvy o právech dítěte*. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>>; čl. 14 *Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením*. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4680cd212.html>>; a čl. 5 *Evropské úmluvy o lidských právech*. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b04.html>> [cit. 12. 7. 2011].

¹⁰⁸ Evropská komise. *Zpráva Komise Radě a Evropskému Parlamentu o provádění směrnice 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl*. KOM(2007) 745 v konečném znění. 26. 11. 2007. s. 7.

a začleňování“ Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 je toto ustanovení nutné vykládat také ve světle čl. 31 Ženevské úmluvy. To znamená, že přípustným důvodem pro zajištění žadatele o MO nemůže být jeho nezákonný vstup nebo přítomnost, pokud se sám bez prodlení přihlásí příslušným úřadům a prokáže dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup či přítomnost a pokud se nejedná o výjimečné okolnosti.¹⁰⁹

V případě, že členský stát zajistí žadatele o MO, musí mu dle čl. 13 odst. 2 zajistit „odpovídající životní úroveň“. Pojem „odpovídající životní úroveň“ je přitom nutné vykládat ve vztahu ke specifické situaci, v které se žadatelé omezení na osobní svobodě nacházejí (k pojmu „odpovídající životní úroveň“ viz kap. 4.3.1). V ostatních ohledech se materiální podmínky přijetí zajištěných žadatelů o MO neliší od jejich obecné úpravy.

V otázce zajišťování OZP RS mlčí a právní postavení zajištěných osob spadajících do skupiny OZP tak lze odvozovat pouze z obecných ustanovení RS týkajících se postavení OZP (tj. čl. 13 odst. 2, čl. 15 odst. 2, čl. 17 až 20 RS), o kterých bylo pojednáno výše.

Ze zprávy Komise týkající se transpozice RS vyplynulo, že všechny členské státy umožňují zajištění žadatelů o MO, a to z mnoha důvodů (od výjimečných situací – Německo – až po běžnou praxi spočívající v zadržení všech žadatelů o MO, kteří ilegálně vstoupili na území členského státu – Malta). Většina členských států také povoluje omezování osobní svobody OZP.¹¹⁰ V reakci na velké množství případů zadržených žadatelů o MO Komise v návrhu přepracovaného znění RS z června letošního roku podstatně zpřesnila podmínky omezování osobní svobody žadatelů o MO. Navrhovaná právní úprava umožňuje zadržet žadatele o MO pouze z důvodů stanovených směrnicí, a pouze pokud je to v souladu se zásadou přiměřenosti a nezbytnosti a na základě posouzení každého jednotlivého případu (čl. 8 přepracovaného znění). Novela zároveň ukládá členským státům povinnost zajistit nezbytné záruky, jako je přístup k opravným prostředkům a bezplatné právní pomoci (čl. 9 přepracovaného znění).¹¹¹ Podmínky přijímání v zajišťovacích zařízeních musí respektovat lidskou důstojnost. Podrobně je upravuje čl. 10 přepracovaného znění, podle kterého mají členské státy mimo jiné povinnost ubytovat žadatele o MO odděleně od ostatních státních

¹⁰⁹ Viz také závěr výkonného výboru č. 44 (XXXVII). *Zajištění uprchlíků a žadatelů o azyl*. 13. 10. 1986. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c43c0.html>> [cit. 11. 7. 2011].

¹¹⁰ Evropská komise. *Zpráva Komise Radě a Evropskému Parlamentu o provádění směrnice 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl*. KOM(2007) 745 v konečném znění. 26. 11. 2007. s. 7, European Council on Refugees and Exiles. *Comments on the European Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive*. duben 2009. s. 6.

¹¹¹ Evropská komise. *Pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o azyl*. KOM(2011) 320 v konečném znění. 1. 6. 2011. s. 6.

příslušníků třetích zemí, zajistit jim přístup k otevřenému prostoru a umožnit vstup právnímu zástupci a rodinným příslušníkům.¹¹²

Kromě obecné úpravy zajišťování žadatelů o MO obsahuje návrh přepracovaného znění RS i zvláštní úpravu zadržování OZP (čl. 11 přepracovaného znění). Stejně jako stávající úprava přepracované znění RS umožňuje omezení osobní svobody žadatelů se zvláštními potřebami. OZP však smějí být zadrženy pouze tehdy, „*je-li potvrzeno, že by v důsledku zadržení neutrpělo výraznou újmu jejich zdraví, včetně zdraví duševního, ani jejich blaho*“ (čl. 11 odst. 1 přepracovaného znění). Z uvedené formulace vyplývá, že zajišťující orgán musí před zadržením OZP získat potvrzení, že omezení osobní svobody nezpůsobí této osobě výraznou újmu. Kdo a jakým způsobem toto potvrzení vydává, směrnice nestanovuje. S ohledem na nutnost posuzovat dopady zadržení na zdravotní a duševní stav by však mělo jít o osobu odborně kvalifikovanou v této oblasti.¹¹³ Splnění uvedené podmínky, tedy to, že zadržení OZP nemá negativní dopad na její zdraví a blaho, přitom musí být zkoumáno po celou dobu trvání zajištění. Ze shora uvedeného vyplývá, že OZP může být zadržena pouze tehdy, jsou-li splněny následující podmínky:

- i) je zde dán jeden z důvodů taxativně uvedených v čl. 8 odst. 3 přepracovaného znění (mj. vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku);
- ii) nelze účinně uplatnit jiná mírnější donucovací opatření (čl. 8 odst. 2 přepracovaného znění);
- iii) zadržení dané osoby nezpůsobí výraznou újmu na jejím zdraví, včetně zdraví duševního, ani na jejím blahu.

Osoba spadající do skupiny OZP přitom může být držena pouze po dobu, po kterou splňuje tyto podmínky.

Nezletilí žadatelé o MO mohou být zadrženi pouze tehdy, jsou-li splněny všechny shora uvedené podmínky a je-li to v jejich nejlepším zájmu (čl. 11 odst. 2 přepracovaného

¹¹² V rozsudku ve věci *Saadi v. Spojené království Velké Británie a Severního Irska* uvedl ESLP, že „místo a podmínky zajištění by měly být přiměřené s ohledem na to, že toto opatření není uplatněno vůči osobám, které spáchaly trestný čin, ale vůči cizím státním příslušníkům, kteří uprchli ze své vlasti často z obavy o svůj vlastní život“.

¹¹³ Z aktuálního návrhu přepracovaného znění RS byl vypuštěn požadavek, aby uvedené posouzení prováděla nezávislá odborně kvalifikovaná osoba. Viz Evropská komise. *Návrh směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. 1. 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl*. COM(2008) 815. 3. 12. 2008.

znění).¹¹⁴ Při posuzování „nejlepšího zájmu dítěte“ jsou přitom členské státy ve smyslu čl. 23 odst. 2 přepracovaného znění povinny přihlédnout mimo jiné k možnostem opětovného spojení rodiny, blahu a sociálnímu rozvoji nezletilé osoby, otázkám bezpečnosti a ochrany a názorům nezletilé osoby úměrně jejímu věku a zralosti. Pokud nezletilá osoba tyto podmínky splňuje, může být navíc zajištěna pouze v zařízení, které odpovídá zvýšenému standardu podmínek přijímání (tj. přístup k volnočasovým aktivitám včetně aktivit na čerstvém vzduchu aj.).

Obecné podmínky pro zajištění nezletilých žadatelů o MO se vztahují i na NBD. Návrh RS v tomto směru pouze zdůrazňuje, že „*k zadržení nezletilých osob bez doprovodu se přistupuje jen ve velmi výjimečných případech*“. Splnění těchto podmínek je proto v případě NBD nutné vykládat restriktivně. Další specifikem je, že členské státy mají povinnost zajistit, aby NBD byly ubytovány odděleně od dospělých osob. Předchozí návrh přepracovaného znění RS z roku 2008 zajišťování NBD zcela vylučoval, což kvitovaly jak některé nevládní organizace, tak Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.¹¹⁵ V novém návrhu se od tohoto zákazu opustilo s argumentací, že „*za určitých okolností je v nejlepším zájmu nezletilých bez doprovodu, aby byli drženi v zajišťovacích zařízeních. Předchází se tak především únosům, k nimž údajně v neuzavřených střediscích dochází*“.¹¹⁶

Pokud jde o materiální podmínky zajištěných OZP, přepracované znění RS ukládá členským státům povinnost zajistit, aby byly tyto osoby pravidelně sledovány a aby se jim dostávalo odpovídající podpory s přihlédnutím k jejich konkrétní situaci včetně situace zdravotní (čl. 11 odst. 1 přepracovaného znění). Jinými slovy to znamená, že členské státy mají povinnost přihlédnout ke specifické situaci zadržených OZP a zajistit jim i odpovídající materiální podmínky a zdravotní péči (obdobný požadavek vyplývá také z čl. 13 odst. 2 stávajícího znění RS). Další požadavky na materiální podmínky přijetí se týkají především organizace ubytování v zajišťovacích zařízeních. Návrh v tomto směru stanovuje, že zadrženým rodinám musí být poskytnuto oddělené ubytování, jež jim zajistí odpovídající

¹¹⁴ Ve svém rozsudku ve věci *Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga v. Belgie* (žádost č. 13178/03, 12. 10. 2006. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/45d5cef72.html>>) týkající se zadržení pětileté dívky zajištěné společně s dospělými žadajícími o azyl poukázal ESLP na to, že to nebylo v nejlepším zájmu dítěte.

¹¹⁵ V detailech viz European Council on Refugees and Exiles. *Comments on the European Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive*. duben 2009; UNHCR. *Připomínky UNHCR k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální standardy pro přijímání žadatelů o azyl (přepracované znění)*, (KOM (2008) 815, v konečném znění, 3. prosinec 2008). březen 2009; The DEVAS Project. *Becoming vulnerable in detention – the civil society report on the detention of the vulnerable asylum seekers and irregular migrants in the European Union*. červen 2010. Dostupné z: <http://jrsmalta.jesuit.org.mt/2010/06/09/becoming-vulnerable-in-detention-civil-society-report-on-the-detention-of-vulnerable-asylum-seekers-and-irregular-migrants-in-the-european-union-the-devas-project/>

¹¹⁶ Evropská komise. *Pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o azyl*. KOM (2011) 320 v konečném znění. 1. 6. 2011. s. 6.

soukromí (čl. 11 odst. 3 přepracovaného znění). Stejně tak ženy musí být odděleny od mužů, ledaže se jedná o rodinné příslušníky a všechny dotyčné osoby vysloví se společným ubytováním souhlas. Přípustné jsou přitom výjimky týkající se využívání společných prostor určených k rekreačním nebo společenským aktivitám včetně podávání jídel.

3.5.2. Česká právní úprava a praxe

Vzhledem k tomu, že stávající znění RS neobsahuje zvláštní úpravu zajišťování OZP, a jejich postavení tak lze odvozovat pouze z obecných ustanovení týkajících se této skupiny žadatelů o MO, bylo o materiálních podmínkách zadržených OZP pojednáno v předchozích kapitolách. Následující kapitola bude zohledňovat především připravenost stávající vnitrostátní úpravy na případné přijetí návrhu přepracovaného znění RS z roku 2011, který uvedenou otázku podrobněji upravuje.

a) Letištní řízení (§ 73 AZ)

Jak bylo uvedeno v předchozích kapitolách, otázku zadržování OZP řeší AZ hned v několika ustanoveních. Prvním z nich je § 73 AZ, který upravuje omezení osobní svobody v rámci tzv. letištního řízení. Podle § 73 odst. 1 policie předá cizince do přijímacího střediska na mezinárodním letišti, jsou-li splněny následující podmínky:

- i) cizinec učinil prohlášení o mezinárodní ochraně. Prohlášením o mezinárodní ochraně se přitom dle § 3 odst. 1 AZ rozumí „*projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že cizinec hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před hrozící vážnou újmou*“. V tomto směru je zásadní, aby policie dokázala rozeznat osoby, které chtějí požádat o mezinárodní ochranu, a umožnila jim toto prohlášení učinit. Tato skutečnost nabývá na významu u osob spadajících do skupiny OZP, jako jsou například NBD či oběti mučení či jiných forem hrubého násilí, u kterých může být obzvlášť obtížné zjistit, zda mají v úmyslu dané prohlášení učinit. Nedostatečná identifikace těchto osob ze strany policie přitom může podstatně omezit přístup cizinců k řízení o MO;¹¹⁷

¹¹⁷ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V. et al. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 454.

- ii) nejsou dány důvody pro zajištění osoby dle zákona o pobytu cizinců (o uvedených důvodech bude pojednáno níže).

Do pěti dnů ode dne učinění prohlášení o MO má ministerstvo, resp. OAMP povinnost rozhodnout, zda bude žadateli povolen vstup na území či bude nadále povinen setrvat v přijímacím středisku na mezinárodním letišti (max. 120 dnů; § 73 odst. 4 AZ). Osobám spadajícím do skupiny OZP musí být tento vstup povolen vždy a z tohoto důvodu není přijímací středisko plně uzpůsobeno jejich potřebám (§ 73 odst. 7 AZ).¹¹⁸ Pokud se tedy ministerstvu nepodaří identifikovat OZP v průběhu prvních pěti dnů, budou tyto osoby zajištěny v zařízení nevyhovujícím požadavkům RS na materiální podmínky OZP (k následné identifikaci ze strany SUZ viz kap. 4.2.2). Vezmeme-li však v úvahu náročnost tohoto procesu u některých kategorií OZP (například oběti sexuálního násilí), je zřejmé, že rozpoznat každou OZP je v této lhůtě obtížné, ne-li nemožné. S ohledem na náročnost procesu identifikace OZP a na krátkou lhůtu pro jeho realizaci je tedy za stávající úpravy vysoká pravděpodobnost, že tyto osoby budou v rozporu s § 73 odst. 7 AZ a požadavky RS na materiální podmínky OZP zadrženy v přijímacím středisku déle než 5 dnů.

Za shora uvedených okolností se zdá být vhodné, aby při posuzování možné zranitelnosti žadatele o MO nebylo postupováno restriktivně. Pokud se například tvrzení žadatele, že byl podroben mučení či jiným formám násilí, jeví věrohodně, měl by se upřednostnit výklad v jeho prospěch a umožnit mu vstup na území.¹¹⁹ Pro rozhodnutí o povolení vstupu na území ve smyslu § 73 odst. 7 AZ by tak nemělo být nutné prokázat, že se jedná o OZP (stávající formulace „*jedná-li se*“), ale postačovala by existence vážných důvodů se domnívat, že osoba spadá do této skupiny (formulace „*jsou-li vážné důvody se domnívat, že se jedná*“).¹²⁰ Pro zmírnění posuzování zranitelnosti žadatele o MO, kdy napříště postačuje i odůvodněný předpoklad, lze nalézt argumenty i v návrhu přepracovaného znění RS. Jak již bylo uvedeno v předchozích kapitolách, daná úprava může být problematická z hlediska čl. 21 odst. 1 přepracovaného znění požadujícího zohlednění zvláštních potřeb

¹¹⁸ Omezené možnosti zohlednění zvláštních potřeb OZP v přijímacím středisku Praha – Ruzyně potvrzují výsledky studie: the DEVAS Project. *Becoming vulnerable in detention – the civil society report on the detention of the vulnerable asylum seekers and irregular migrants in the European Union*. červen 2010. s. 186.

¹¹⁹ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V. et al. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 457.

¹²⁰ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 18.

OZP, neboť v případě, že nedojde k včasné identifikaci OZP, jsou tyto osoby drženy v nevyhovujícím zařízení do doby, než je znovu rozhodováno o povolení vstupu na území.¹²¹

Z uvedeného vyplývá, že zákonná úprava § 73 AZ jde nad rámec požadavků navrhovaného znění RS, neboť zcela vylučuje dlouhodobé zadržení OZP v přijímacím středisku mezinárodního letiště. Při zhodnocení všech praktických aspektů řízení o povolení vstupu na území se však ukazuje, že tato úprava může být problematická z hlediska požadavků RS na materiální podmínky zadržených OZP (čl. 11 odst. 1 věta druhá přepracovaného znění).

b) Povinnost setrvat v přijímacím středisku na území ČR (§ 46a AZ)

Právním základem pro omezení osobní svobody žadatelů o MO je také ustanovení § 46a AZ, podle kterého má ministerstvo pravomoc rozhodnout o povinnosti žadatele o MO setrvat v přijímacím středisku na území ČR až do vycestování, maximálně však po dobu 120 dní, jestliže:

- i) nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele,
- ii) žadatel se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo
- iii) je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu. Z důvodové zprávy vyplývá, že se jedná o ustanovení, které bylo přijato s cílem zamezit „zneužívání řízení o mezinárodní ochraně pro nelegální migraci či jiné nelegální aktivity“.¹²²

Ještě před vydáním rozhodnutí o povinnosti setrvat v přijímacím středisku je každý žadatel o MO povinen podstoupit nezbytné identifikační úkony a zdravotní prohlídky (§ 46 a § 47 AZ). Žadatelé jsou tak *de facto* omezeni na osobní svobodě již okamžikem svého příchodu do přijímacího střediska.¹²³ Zákon přitom nestanovuje žádnou maximální dobu, po kterou mohou být žadatelé o MO za tímto účelem zajištěni. Po provedení identifikačních a zdravotních úkonů, rozhoduje ministerstvo ve smyslu shora uvedeného ustanovení o povinnosti dále setrvat v přijímacím středisku. Možnost rozhodnutí o povinnosti setrvat

¹²¹ Čl. 18 odst. 8 přepracovaného znění sice umožňuje ve výjimečných a řádně odůvodněných případech dočasně přijmout odchylnou úpravu materiálních podmínek, pokud je nejdříve nutné zhodnotit zvláštní potřeby žadatele. Tato úprava však může být uplatňována pouze v jednotlivých případech a navíc po dobu nezbytně nutnou k identifikaci OZP.

¹²² Důvodová zpráva k zák. č. 379/2007 Sb., sněmovní tisk č. 191. Dostupné na: www.psp.cz.

¹²³ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V. et al. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 388.

v přijímacím středisku se přitom neaplikuje na osoby spadající do skupiny OZP. Obdobně jako v případě přijímacího střediska na mezinárodním letišti AZ nepředpokládá dlouhodobější zajištění OZP v přijímacím středisku na území ČR. V tomto směru jde zákonná úprava nad rámec požadavků navrhovaného znění RS, neboť vychází z obecného předpokladu, že zájem na ochraně OZP před možnou újmou způsobenou zadržením převyšuje nad zájmem na předcházení nelegální migrace a jiných nelegálních aktivit (srov. čl. 11 odst. 1 návrhu přepracovaného znění RS).

Jak bylo uvedeno v předcházejících kapitolách, AZ nedává ministerstvu lhůtu pro vydání rozhodnutí o povinnosti setrvat v přijímacím středisku. V návaznosti na neexistenci lhůty pro propuštění žadatele po provedení vstupních identifikačních a zdravotních úkonů je neexistence lhůty poněkud problematická, neboť *de facto* dochází k omezení osobní svobody všech žadatelů o MO, včetně žadatelů se zvláštními potřebami, které není až do vydání rozhodnutí ministerstva dle § 46a AZ soudně přezkoumáváno.¹²⁴ Vzhledem k absenci lhůty pro provedení identifikačních procesů proto nelze vyloučit, že i v případě OZP může dojít k situaci, kdy bude osoba držena v přijímacím středisku bez možnosti soudního přezkumu po celých 120 dnů. Tato eventualita přichází v úvahu především u osob, jejichž zvláštní potřeby nejsou evidentní a vyžadují například vypracování psychologického posudku či provedení zkoušky věku (tj. oběti psychického a sexuálního násilí, osoby, jejichž věk nelze přesně určit aj.). Tyto případy podporují již uvedený názor, že posuzování možné zranitelnosti by nemělo být prováděno restriktivně (viz Letištní řízení). Při zhodnocení praktických aspektů ustanovení § 46a AZ se ukazuje, že omezení osobní svobody OZP za účelem provedení identifikačních úkonů a zdravotní prohlídky může být problematické z hlediska čl. 11 odst. 1 návrhu RS. Vzhledem k absenci jakýchkoli lhůt totiž může dojít k situaci, kdy osoba spadající do skupiny OZP bude po delší dobu zajištěna v přijímacím středisku, aniž by byl zhodnocen vliv takového zadržení na její zdraví a blaho, jak to požaduje uvedený článek RS. Takovéto zadržení by navíc nebylo podrobeno soudnímu přezkumu a daná osoba by se tak ani nemohla efektivně domáhat svých práv.¹²⁵

¹²⁴ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V. et al. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 389.

¹²⁵ V případě § 46a AZ je také otázkou, zda je ustanovení v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

c) Zajištění žadatelů o MO dle zákona o pobytu cizinců

Mimo zákona o azylu umožňuje zajištění žadatelů o MO, včetně žadatelů se zvláštními potřebami, i zákon o pobytu cizinců. Ustanovení § 85a AZ upravující postavení cizinců, kteří učinili prohlášení o MO (§ 3 AZ) nebo podali žádost o MO (§ 10 AZ) v zařízení pro zajištění cizinců, totiž stanovuje, že právní postavení takového cizince se i nadále řídí zákonem o pobytu cizinců. Zrcadlovým ustanovením v zákoně o pobytu cizinců je § 127 odst. 2 ZPC, jenž stanoví, že „*podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany v průběhu zajištění není důvodem pro ukončení zajištění*“. Zákon o pobytu cizinců upravuje tři typy zajištění – zajištění za účelem správního vyhoštění (§ 124 AZ), za účelem vycestování (§ 124b AZ) a zajištění za účelem předání či průvozu (§ 129 AZ). Z podstaty uvedených institutů přitom vyplývá, že zajištění žadatele o MO, resp. OZP je možné pouze za účelem správního vyhoštění.

Ustanovení § 124 odst. 1 ZPC umožňuje policii zajistit cizince za účelem správního vyhoštění po kumulativním splnění tří podmínek:

- i) cizinec je starší 15 let,
- ii) bylo mu doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, nebo o jeho správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto,
- iii) je zde nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, nebo cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění, závažným způsobem porušil povinnost uloženou mu rozhodnutím o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, nebo je evidován v informačním systému smluvních států.¹²⁶

Institut zajištění cizince podle § 124 ZPC je bezprostředně svázán s účelem tohoto ustanovení, tj. zabezpečení realizace správního vyhoštění. Omezení osobní svobody cizince proto může trvat, pouze pokud dochází k zabezpečení uvedeného účelu. Z tohoto důvodu je nutné, aby policie po celou dobu zajištění činila kroky k vyhoštění cizince, respektive aby existovala

¹²⁶ Problematickou se v praxi policie jeví především splnění podmínky sub. iii). V tomto směru lze citovat z judikatury správních soudů, podle které „*zajištění cizince... je přípustné jen tehdy, pokud jsou zjištěny konkrétní skutečnosti, v nichž jsou ve smyslu cit. ust. spatřovány důvody pro zajištění cizince. Tyto skutečnosti musí být v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu konstatovány, musí být dostatečným podkladem pro odůvodnění některého z nebezpečí uvedeného v cit. ustanovení a musí být individualizovány k osobě konkrétního cizince, aby se proti nim mohl účinně bránit*“. Viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 9. 2009, č.j. 22 Ca 183/2009-48 s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 9. 2008, č.j. 57 Ca 103/2007-41.

alespoň reálná možnost, že vyhoštění je proveditelné. Jen tehdy existuje spojitost mezi zajištěním a jeho aprobovaným účelem, kterým je vyhoštění cizince. Pokud vyhoštění cizince není z jakéhokoli důvodu možné, stává se zbavení svobody svévolným a musí být ukončeno.¹²⁷ Uvedené potvrzuje jak judikatura Nejvyššího správního soudu, tak evropské *acquis*. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku uvedl, že „je třeba trvat na tom, aby správní orgány při rozhodování o zajištění cizince zvážily, zda je výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný“.¹²⁸ Odstavec 16 úvodních ustanovení návratové směrnice zase uvádí, že zajištění lze považovat za odůvodněné „pouze pro přípravu navrácení či výkon vyhoštění“. Podle čl. 15 odst. 4 návratové směrnice ztrácí zajištění své odůvodnění v případě, ukáže-li se, že „reálný předpoklad“ pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat.¹²⁹ Z rozsudku Evropského soudního dvora ve věci Kadzoev pak vyplývá, že reálnost předpokladu vyhoštění musí být zkoumána vždy „vzhledem k době, po kterou zajištění může trvat“.¹³⁰ V obecné rovině obsahuje požadavek na zadržení žadatele o MO pouze po dobu, po kterou trvají důvody pro takové zajištění, také návrh přepracovaného znění RS (čl. 9 odst. 1 přepracovaného znění RS).¹³¹ V případě zajištěných žadatelů o MO, u kterých nemůže být po dobu řízení ve věci mezinárodní ochrany realizováno vyhoštění, je otázkou, zda-li je jejich zajištění možné i nadále považovat za zákonné a odpovídající evropskému *acquis*. Pokud vezmeme v úvahu, že proti negativnímu rozhodnutí správního orgánu ve věci mezinárodní ochrany lze podat žalobu a popř. též kasační stížnost a oba tyto prostředky nápravy mají ze zákona odkladný účinek (pokud jde o první žádost o MO), předpoklad, že do vypršení 180 dnů, po kterou mohou být cizinci standardně zadrženi v ZZC, bude řízení o mezinárodní ochraně ukončeno, přestává být reálný.¹³² Skutečnost, že po celou dobu zajištění nedochází u žadatelů o MO k úkonům vedoucím k realizaci vyhoštění, potvrzuje i studie zabývající se

¹²⁷ Organizace pro pomoc uprchlíkům. *Analýza právního postavení zajištěných cizinců*. duben 2010. s. 6.

¹²⁸ NSS, č.j. 1 As 12/2009-61, ze dne 15. 4. 2009.

¹²⁹ Srov. ESLP, *A. a ostatní v. Velká Británie*, stížnost č. 3455/05, 19. 2. 2009, §167.

¹³⁰ ESD, *Kadzoev*, C-357/09 PPU, 30. 11. 2009, §§65-66.

¹³¹ S ohledem na charakter zajištění dle § 124 ZPC je třeba jej považovat za zbavení svobody, na které dopadá také článek 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ten umožňuje zbavení svobody pouze ve vyjmenovaných případech. Článek 5 odst. 1 písm. f) připouští zbavení svobody osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání. Nicméně k tomu, aby zajištění cizince bylo v souladu s Úmluvou, nestačí pouhé formální naplnění zákonných podmínek. Úmluva hovoří o tom, že zbavení svobody musí být v souladu s řízením stanoveným zákonem, zároveň je ale vyžadován určitý stupeň kvality takového zákona. Evropský soud pro lidská práva tento pojem vykládá tak, že podmínky pro zbavení svobody by měly být v zákoně jasně definovány, aby jeho aplikace byla předvídatelná a zaručovala právní jistotu. Viz Organizace pro pomoc uprchlíkům. *Analýza právního postavení zajištěných cizinců*. duben 2010. s. 6.

¹³² Podle § 125 odst. 2 ZPC je policie oprávněna prodlužovat dobu trvání zajištění nad 180 dnů, ale pouze za podmínky, že je vyhoštění cizince uskutečnitelné v době trvání zajištění a že cizinec zmařil výkon správního vyhoštění nebo uvádí nepravdivé údaje, které jsou nezbytné pro zajištění náhradního cestovního dokladu. Standardní dobou trvání zajištění je tak i po novele ZPC č. 427/2010 Sb., která dané prodloužení umožnila, 180 dnů.

ustálenou praxí zajišťování žadatelů o MO v ČR: „*správní řízení v kumulaci se soudním přezkumem dlouhodobě v drtivé většině případů trvá déle, než je maximální možná doba zajištění 180 dnů. Tito žadatelé tak musí být (a v praxi i bývají) po uplynutí 180 dnů ze ZZC propuštěni do některého z azylových zařízení. (...) Jestliže dlouhodobě a pravidelně délka správního řízení o žádosti o udělení azylu spolu se soudním přezkumem přesahuje maximální možnou 180denní dobu zajištění a probíhající řízení o udělení azylu brání vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, lze polemizovat s tím, zda lze takové zajištění žadatele o azyl považovat za zbavení svobody osoby, proti níž ‚probíhá‘ řízení o vyhoštění.*“¹³³

Uvedená právní úprava a praxe zpochybňuje zajišťování za účelem správního vyhoštění ve všech případech zahrnujících žadatele o MO.¹³⁴ Ve vztahu k osobám spadajícím do skupiny OZP je tato problematika ještě palčivější. To potvrzuje i již citovaná studie týkající se praxe zajišťování žadatelů o MO v ČR, podle které „*stávající legislativa i praxe zajišťování žadatelů o udělení azylu není vyhovující, neboť nezohledňuje zvláštní potřeby dětí, nezletilců bez doprovodu a dalších zranitelných skupin*“.¹³⁵ Jinými slovy příslušné správní a soudní orgány nezohledňují při posuzování nezbytnosti zajištění cizince dle zákona o pobytu cizinců jeho zranitelnost a možné dopady omezení osobní svobody na jeho zdraví a blaho, tak jak to požaduje čl. 11 odst. 1 návrhu přepracovaného znění RS. Obecně přitom platí, že požádá-li cizinec v zařízení pro zajištění cizinců o udělení MO, dostává se do působnosti RS. U takového cizince by pak dle požadavků navrhovaného znění RS mělo dojít v přiměřené lhůtě k identifikaci zvláštních potřeb (čl. 22 odst. 1 návrhu RS) a zohlednění dopadu omezení osobní svobody na jeho zdraví a blaho (čl. 11 odst. 1 návrhu RS). Pokud se ukáže, že osoba spadající do skupiny OZP může v důsledku zadržení utrpět vážnou újmu, musí být bez prodlení propuštěna. Z uvedeného je zřejmé, že stávající úprava postavení OZP zajištěných dle zákona o pobytu cizinců nemůže z hlediska připravované novely RS obstát.

V oblasti materiálních podmínek se zacházení se zajištěnými cizinci, žadateli o MO a žadateli o MO se zvláštními potřebami i přes odlišnost jejich postavení z hlediska RS v zásadě nikterak neliší a platí to, co bylo uvedeno v předchozích kapitolách.¹³⁶ Jednotné

¹³³ Pořízek, P. *Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně návržení legislativních a praktických opatření k jeho zefektivnění*. Brno: SOZE (Sdružení občanů zabývajících se emigranty), 2004. s. 37.

¹³⁴ Více k omezování možnosti zajišťování žadatelů o azyl: European Council on Refugees and Exiles. *Immigration, Asylum and Detention*. 2004. Dostupné z:

http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fceb50bfa263ef/ABarsova_DublinII.pdf [cit. 12. 7. 2011]

¹³⁵ Pořízek, P. *Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně návržení legislativních a praktických opatření k jeho zefektivnění*. Brno: SOZE (Sdružení občanů zabývajících se emigranty), 2004. s. 37.

¹³⁶ Z pohovoru s vedoucí sociálních pracovníků v ZZC Bělá – Jezová provedeného v rámci monitoringu Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. v listopadu 2009 vyplynulo, že pracovníci SUZ mají informaci o tom, kdo je v postavení žadatele o MO, ale nikterak s ní nepracují.

zacházení se všemi uvedenými skupinami zajištěných osob má z hlediska návrhu RS několik problematických bodů. V první řadě v ZZC nedochází v rozporu s čl. 21 odst. 1 návrhu RS k systematickému zohledňování zvláštních potřeb OZP a provozovatel tohoto zařízení ani dle zákona (a contrario § 81 odst. 2 AZ) takovou povinnost nemá (blíže viz kap. 4.3.2.). V rozporu s požadavky návrhu RS je také skutečnost, že všichni zajištění cizinci jsou ubytováni ve společných prostorách bez ohledu na to, zda požádali o MO či nikoli. V rámci zařízení jsou sice ubytováni zvlášť muži, ženy a rodiny s dětmi, vždy jde ale o společné ubytování žadatelů o azyl a ostatních zajištěných cizinců. Čl. 10 odst. 1 návrhu RS přitom stanovuje, že „zadržení musí probíhat pouze ve zvláštních zajišťovacích zařízeních [a] zadržení žadatelé o azyl musí být ubytováni odděleně od jiných státních příslušníků třetích zemí, kteří nepodali žádost o mezinárodní ochranu (...)“. Druhým problematickým aspektem jednotného zacházení se všemi skupinami zajištěných osob je skutečnost, že lékař nemá informaci o právním postavení jednotlivých osob a nerozlišuje tak při poskytování zdravotní péče mezi žadatelem o MO (natož OZP) a zajištěným cizincem.¹³⁷ Dle vnitrostátní právní úpravy přitom platí, že zatímco zajištění cizinci mají nárok na poskytnutí pouze neodkladné zdravotní péče, žadatelé o MO jsou zařazeni do systému veřejného zdravotního pojištění, a mají tak nárok na stejnou zdravotní péči jako občané ČR. Osoby identifikované jako OZP mají navíc dle návrhu RS nárok na „potřebnou lékařskou a jinou pomoc včetně odpovídající psychologické péče“, tj. i na specializovanou péči, která nemusí být vždy poskytována bezplatně. S ohledem na rozdílnost jednotlivých nároků žadatelé o MO, včetně OZP, nemusí vždy dosáhnout na úroveň zdravotní péče zaručenou zákonem, resp. recepční směrnicí.

¹³⁷ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 39. Veřejný ochránce práv, s. 16-20

4. Procesní aspekty právního postavení OZP v kvalifikační směrnici

4.1. Proces posuzování žádostí o mezinárodní ochranu podaných OZP

4.1.1. Evropská právní úprava s přihlédnutím k její implementaci v jednotlivých členských státech

Jak bylo uvedeno v úvodních kapitolách, problematikou OZP se kvalifikační směrnice (dále též KS) zabývá především v souvislosti s obsahem institutu mezinárodní ochrany. Pokud jde o právní postavení OZP v řízení o MO, kvalifikační směrnice obsahuje ustanovení upravující procesní aspekty posuzování žádosti o MO, které se ve zvýšené míře mohou dotýkat OZP.

Otázky spojené s procesem posuzování žádosti o MO upravuje čl. 4 KS. Podle fakultativního ustanovení čl. 4 odst. 1 KS mohou členské státy „*pokládat za povinnost žadatele předložit co nejdříve všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti o mezinárodní ochranu*“. Náležitostmi potřebnými k doložení žádosti o MO se přitom ve smyslu čl. 4 odst. 2 KS rozumí „*prohlášení žadatele a všechny dokumenty, jež má žadatel k dispozici a které uvádějí jeho věk, jeho původ, jeho vztahy včetně dotčených příbuzných, jeho totožnost, státní příslušnost nebo příslušnosti, zemi nebo země a místo nebo místa jeho předchozího pobytu, předchozí žádosti o azyl, cestovní trasy, průkazy totožnosti a cestovní doklady a důvody podání žádosti o mezinárodní ochranu*“. Z uvedeného vyplývá, že relativní striktnost povinnosti žadatele předložit všechny náležitosti žádosti o MO co nejdříve je zmírněna definicí těchto náležitostí formulovanou jako prohlášení a dokumenty, jež má žadatel k dispozici. Jinými slovy pokud členské státy využijí možnosti implementovat dané ustanovení, žadatel o MO by měl odpovídat pouze za uvedení skutečností a předložení dokumentů, které má v dané chvíli k dispozici. Ve smyslu čl. 4 odst. 2 věty druhé je navíc povinností členského státu posoudit významné náležitosti žádosti ve spolupráci se žadatelem. Uvedené ustanovení znamená, že obě strany mají povinnost postupovat v součinnosti

s druhou stranou tak, aby byl řádně objasněn stav věci.¹³⁸ Opět tedy odpovědnost za neobjasnění některých skutečností nenese pouze žadatel o MO.

Státy, které využily možnosti transponovat ustanovení čl. 4 odst. 1 KS, jsou navíc povinny přiznat žadatelům o MO výhodu pochybnosti, tzn. v případech, kdy nejsou jednotlivá prohlášení žadatele doložena písemnými nebo jinými doklady, není nutné při splnění stanovených podmínek požadovat další důkazy k jejich prokázání (čl. 4 odst. 5 KS). Zpráva o implementaci KS do vnitrostátních právních řádů nicméně uvádí, že většina členských států přičítá v praxi nedostatek důkazů či jejich pozdní předložení nevěrohodnosti žadatele o MO a jeho výpovědi.¹³⁹ Uvedená praxe nezohledňuje skutečnost, že žadatelé o MO velmi často opouštějí zemi původu bez možnosti shromáždit a odvézt všechny podstatné dokumenty a další důkazy. K prokázání zranitelnosti žadatele o MO bývá složité takové důkazy vůbec opatřit. V případě některých kategorií OZP (např. oběti psychického nebo sexuálního násilí) vychází nemožnost včas se prokázat konkrétními důkazy a tvrzeními z podstaty jejich zranitelnosti (např. posttraumatický syndrom, strach) a tato skutečnost tak nemůže být přičítána k jejich tíži. V případě, že žadatel uvede všechny skutečnosti a důkazy, které má v dané chvíli k dispozici, resp. je schopen je uvést a předložit, a příslušná úřední osoba nemá důvod pochybovat o věrohodnosti dané osoby, nemůže být nedostatek důkazů či jejich pozdější předložení chápáno jako účelové.¹⁴⁰

Rozsah skutečností a dokumentů, které je členský stát povinen vzít v úvahu, stanovuje čl. 4 odst. 3 KS, podle kterého se posouzení žádosti o mezinárodní ochranu provádí jednotlivě a jsou při něm zohledněny skutečnosti, dokumenty a okolnosti uvedené pod písmeny a) – e) daného ustanovení. Ve vztahu k OZP jsou relevantní především písm. b) a písm. c) KS, podle kterých jsou členské státy povinny zohlednit *b) významná prohlášení a dokumenty předložené žadatelem včetně informací o tom, zda žadatel byl nebo by mohl být pronásledován nebo zda utrpěl nebo by mohl utrpět vážnou újmu; c) konkrétní postavení a osobní situace žadatele včetně takových faktorů, jako jsou původ, pohlaví a věk, aby na základě osobní situace žadatele bylo možno posoudit, zda by jednání, kterým žadatel byl nebo mohl být vystaven, mohla být považována za pronásledování nebo vážnou újmu*. KS tedy výslovně požaduje zohlednění znaků charakterizujících OZP, jako jsou například věk, pohlaví, prodělané mučení

¹³⁸ ELENA Survey. *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*. říjen 2008. s. 11. Dostupné z <www.ecre.org/component/downloads/downloads/131.html> [cit. 12. 7. 2011].

¹³⁹ Ibid.;

Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. *Directive 2004/83 Qualification Directive – Synthesis Report*. 2007. s. 34.

¹⁴⁰ European Council on Refugees and Exiles. *Comments on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive*. březen 2010. s. 15. Dostupné z www.ecre.org.

či sexuální násilí, neboť předpokládá, že mohou mít z hlediska získání mezinárodní ochrany zásadní význam. Z jednotlivých zpráv zabývajících se implementací KS nicméně vyplývá, že ne všechny členské státy plně zohledňují při posuzování žádosti o MO charakteristické znaky OZP. V obecné rovině se objevují dva typy nepřesné transpozice daného ustanovení. Zatímco první skupina států netransponovala úplný výčet skutečností a dokumentů, které mají být při posuzování žádosti o MO zohledněny, druhá skupina států dané ustanovení nikterak netransponovala a pouze odkázala na obecnou povinnost správních orgánů přihlédnout ke všem rozhodným skutečnostem.¹⁴¹

4.1.2. Česká právní úprava a praxe

Ustanovení KS byla do českého právního řádu transponována především zák. č. 165/2006 Sb., kterým se novelizoval zákon o azylu. Přestože Česká republika nevyužila možnosti transponovat fakultativní ustanovení čl. 4 odst. 1 a s ním obligatorně spojené ustanovení čl. 4 odst. 5 KS, NSS judikoval ve smyslu čl. 4 odst. 5 KS uplatnění zásady „v případě pochybností ve prospěch žadatele o MO“¹⁴². NSS v tomto směru konstatoval, že *„jsou-li dány skutečnosti, na základě nichž lze předpokládat, že k porušení základních lidských práv a svobod žadatele o azyl došlo, nebo mohlo by s ohledem na postavení žadatele ve společnosti, s přihlédnutím k jeho přesvědčení, názorům, chování atd., dojít, a správní orgán nemá dostatek důkazů o tom, že tomu tak nebylo či nemohlo by v budoucnu být, pak tyto skutečnosti musí správní orgán v situaci důkazní nouze zohlednit, a to ve prospěch žadatele o azyl“*.¹⁴³ Uplatnění uvedené zásady opřel NSS o specifičnost řízení o udělení MO spočívající v následujících skutečnostech: i) v řízení je často nutné rozhodovat za situace důkazní nouze, ii) jde o prospektivní rozhodování (tj. posuzuje se riziko pronásledování či vážné újmy v budoucnu, iii) nesprávné rozhodnutí má pro stěžovatele obzvlášť závažné důsledky.¹⁴⁴

¹⁴¹ Evropská komise. *Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění směrnice 2004/83/ES ze dne 29. 4. 2004, o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení osoby požívající mezinárodní ochrany, a o obsahu poskytnuté ochrany*. COM(2010) 314 v konečném znění. 16. 6. 2010. s. 6;

Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. *Directive 2004/83 Qualification Directive – Synthesis Report*. 2007. s. 37.

¹⁴² Ibid. s. 5.

¹⁴³ NSS, 6 Azs 50/2003 – 89, ze dne 24. 2. 2004.

¹⁴⁴ NSS, 5 Azs 66/2008 – 70, ze dne 30. 9. 2008.

Ze zpráv o implementaci KS do vnitrostátních právních řádů shodně vyplynulo, že nedošlo ani k mandatorní transpozici ustanovení čl. 4 odst. 3 stanovujícím rozsah skutečnosti, okolností a dokumentů, které mají být při rozhodování o MO zohledněny.¹⁴⁵ Daný závěr potvrzuje i NSS, podle kterého v situacích, na které čl. 4 odst. 3 KS dopadá, bude nezbytné interpretovat relevantní ustanovení vnitrostátních právních předpisů eurokonformním způsobem, popř. přiznat uvedenému článku KS přímý účinek.¹⁴⁶ Relevantními ustanoveními vnitrostátního právního řádu jsou přitom z hlediska čl. 4 odst. 3 KS zejména § 3 (povinnost správních orgánů postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti) a § 50 (povinnost správních orgánů opatřovat podklady pro vydání rozhodnutí) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen SŘ) a s nimi související § 49a AZ (povinnost žadatele o MO poskytnout ministerstvu v průběhu řízení nezbytnou součinnost a uvádět pravdivé a úplné informace nezbytné pro zajištění podkladů pro vydání rozhodnutí). Z uvedené právní úpravy vyplývá, že žadatel má v řízení o MO povinnost tvrzení.¹⁴⁷ Jak uvádí NSS, povinnost tvrzení má ve věcech MO zásadní význam, neboť „pouze žadatel svým tvrzením utváří rámec zjišťování skutkového stavu ve správním řízení“.¹⁴⁸ V souvislosti s ustanovením čl. 4 odst. 3 KS je tedy stěžejní otázkou, kdo je v řízení o MO zatížen důkazním břemenem. Z uvedených ustanovení vyplývá, že je především na správním orgánu, aby zajistil všechny důkazy nezbytné pro řádné posouzení skutkového stavu, a to včetně důkazů souvisejících se zranitelností dané osoby. Na samotném žadateli o MO pak je, aby na takové důkazy upozornil a při jejich získání poskytl nezbytnou součinnost.

Uvedené závěry podporuje i judikatura NSS, podle které „není povinností žadatele o azyl, aby pronásledování své osoby prokazoval jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí. Je naopak povinností správního orgánu, aby v pochybnostech shromáždil všechny dostupné důkazy, které věrohodnost výpovědi žadatele o azyl vyvracejí či zpochybňují“.¹⁴⁹ Pokud se tedy žadatel o mezinárodní ochranu po celou dobu řízení ve věci MO drží jedné dějové linie a jeho výpovědi lze i přes drobné nesrovnalosti označit za

¹⁴⁵ Evropská komise. *Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění směrnice 2004/83/ES ze dne 29. 4. 2004, o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení osoby požívající mezinárodní ochrany, a o obsahu poskytnuté ochrany.* COM(2010) 314 v konečném znění. 16. 6. 2010. s. 6;

Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. *Directive 2004/83 Qualification Directive – Synthesis Report.* 2007. s. 37-38.

¹⁴⁶ NSS, 5 Azs 66/2008, ze dne 30. 9. 2008.

¹⁴⁷ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V. et al. *Zákon o azylu: komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 396.

¹⁴⁸ NSS, č.j. 9 Azs 69/2008, ze dne 14. 1. 2009.

¹⁴⁹ NSS, č.j. 6 Azs 235/2004 – 57, ze dne 21. 12. 2005.

konzistentní a za souladné s dostupnými informacemi ze země původu, pak je třeba z takové výpovědi vycházet.¹⁵⁰ Případně je na správním orgánu, aby „prokázal či vyvrátil pravdivost žadatelových tvrzení, a to buď zcela nevyvratitelně zjištěním přesných okolností vážících se na stěžovatelova tvrzení, anebo alespoň s takovou mírou pravděpodobnosti, která nevyvolává zásadní pochybnosti o správnosti úsudku správního orgánu“.¹⁵¹ Důkazní břemeno je tedy v řízení ve věci MO vychýleno ve prospěch žadatele o MO a v souladu s výkladem čl. 4 KS nemůže být nedostatek důkazů přičítán jeho nevěrohodnosti. I přesto, že Česká republika netransponovala většinu ustanovení čl. 4 KS, díky eurokonformnímu výkladu NSS je alespoň v teoretické rovině zachován soulad příslušných vnitrostátních předpisů s KS.

Ze shora uvedeného je zřejmé, že pokud žadatel o MO tvrdí, že jedním z azylově relevantních důvodů je jeho zranitelnost (například oběť mučení či sexuálního násilí), je na správním orgánu, v tomto případě OAMP, aby opatřil důkazy, které toto tvrzení vyvracejí či potvrzují (např. zdravotní či psychologický posudek). Pokud má žadatel k danému tvrzení jakýkoli důkaz či je schopen takový důkaz opatřit, je povinen dle § 49a AZ takové důkazy předložit. Pokud nikoli, musí dle dikce uvedeného ustanovení poskytnout veškerou součinnost nezbytnou pro jeho získání (např. podrobit se lékařskému vyšetření). Z provedeného monitoringu praxe provedeného v listopadu roku 2009 nicméně vyplynulo, že OAMP přistupuje k opatřování důkazů prokazujících příslušnost žadatele ke skupině OZP pouze sporadicky. Tvrdí-li žadatel, že spadá do skupiny OZP, OAMP ověřuje věrohodnost takového tvrzení zejména z toho hlediska, zda zapadá do další výpovědi žadatele (tj. zda je výpověď konzistentní a v souladu s dostupnými informacemi o zemi původu).¹⁵² Uvedená praxe opomíjí skutečnost, že dotyčná osoba nemusí být s ohledem na svou zranitelnost, jazykovou vybavenost, vzdělání a orientaci v českém prostředí schopna bezprostředně plně prokázat své tvrzení o příslušnosti k OZP. V případě některých kategorií OZP (např. oběti sexuálního násilí, obchodu s lidmi) navíc může být jejich výpověď ovlivněna prodělanými traumaty. Pokud v takovýchto případech OAMP nezajistí další důkazy, nebudou v rozporu s čl. 4 odst. 3 písm. b) KS zohledněny veškeré individuální aspekty dané žádosti o MO.

¹⁵⁰ NSS, č.j. 2 Azs 49/2008 – 83, ze dne 24. 7. 2008.

¹⁵¹ NSS, č. j. 4 Azs 103/2007 – 63, ze dne 27. 3. 2008

¹⁵² Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 52.

5. Standardy procedurální směrnice dotýkající se OZP

5.1. Možnost upustit od provedení pohovoru v případě nezpůsobilosti žadatele o MO

5.1.1. Evropská právní úprava s přihlédnutím k navrhovaným změnám

Ačkoli procedurální směrnice (dále též PS) neobsahuje žádnou speciální úpravu, která by se přímo dotýkala skupiny OZP, lze v rámci jejích obecných ustanovení identifikovat určité standardy, které jsou ve vztahu k této skupině žadatelů o MO relevantní.

Jedním z nich je i čl. 12 odst. 3 PS, podle kterého nemusí být v rámci řízení o MO proveden osobní pohovor s žadatelem o MO, *„nelze-li ho přiměřeně uskutečnit, zejména pokud se příslušný orgán domnívá, že žadatel není vzhledem k přetrvávající situaci, na niž nemá vliv, k pohovoru způsobilý nebo jej nemůže absolvovat“*. V případě pochybností o nezpůsobilosti žadatele o MO si mohou členské státy vyžádat lékařské nebo psychologické potvrzení. Uvedené ustanovení představuje jednu z výjimek z obecné povinnosti členských států poskytnout žadateli příležitost k osobnímu pohovoru o jeho žádosti o MO (čl. 12 odst. 1 PS). Stejně jako ostatní výjimky uvedené v daném ustanovení má čl. 12 odst. 3 PS fakultativní povahu a jeho transpozice do vnitrostátních právních řádů tak není povinná. Na rozdíl od ostatních výjimek však není koncipován pouze ve prospěch členských států, ale představuje určitou záruku i pro žadatele o MO. Ve vztahu k členským státům představuje záruku, že řízení o MO nebude neúměrně prodlužováno v případech, kdy jednotlivec není schopen pohovor vykonat (např. ze zdravotních důvodů). Čl. 12 odst. 4 PS v tomto směru stanovuje, že *„neprovedení osobního pohovoru (...) nebrání rozhodujícímu orgánu, aby o žádosti o azyl rozhodl“*. Ve vztahu k žadateli o MO ustanovení garantuje, že pokud jednotlivec nebude moci absolvovat osobní pohovor (např. z důvodu stresové zátěže, psychického stavu aj.), členský stát má povinnost přijmout přiměřená opatření pro to, aby žadatel mohl předložit potřebné údaje jiným způsobem (čl. 12 odst. 3 PS). Čl. 12 odst. 5 PS navíc pro tyto situace výslovně stanoví, že *„neprovedení osobního pohovoru podle [čl. 12] odstavce 3 nesmí rozhodnutí rozhodujícího orgánu nepříznivě ovlivnit“*.

Dotčené ustanovení představuje významnou záruku pro žadatele o MO spadající do skupiny OZP, kteří jsou z důvodu své zranitelnosti (např. věk, psychický stav aj.) nezpůsobilí absolvovat osobní pohovor. Pokud totiž členské státy transponují uvedenou výjimku, převezmou na sebe závazek umožnit takovým žadatelům předložit potřebné informace týkající se jejich žádosti o MO způsobem, který odpovídá jejich způsobilosti. Limity tohoto ustanovení nicméně spočívají v jeho fakultativnosti a velmi vágní formulaci, která ponechává členským státům značný prostor pro jejich vlastní úpravu.

Velmi obecná formulace možnosti upustit od provedení osobního pohovoru z důvodu nezpůsobilosti dotčeného žadatele o MO zůstává zachována i v návrhu přepracovaného znění PS z června letošního roku. Jediného zpřesnění, kterého se daný článek dočkal, je povinnost rozhodujících orgánů konzultovat s lékařským odborníkem, zda je stav, pro nějž žadatel není k pohovoru způsobilý nebo jej nemůže absolvovat, dočasný či trvalý.¹⁵³ Oproti stávající úpravě, podle které je konzultace s lékařem pouhou možností, jsou členské státy podle návrhu PS při rozhodování o upuštění od osobního pohovoru povinny zohlednit názor lékařského odborníka. Ani uvedený návrh nicméně nestanovuje žádné požadavky na nezávislost takového odborníka a závaznost jeho stanoviska. Opět je tedy rozhodujícím orgánům ponechána značná volnost v rozhodování o neprovedení osobního pohovoru.

5.1.2. Česká právní úprava a praxe

Ze stávající úpravy AZ vyplývá, že Česká republika netransponovala do vnitrostátního právního řádu možnost upustit od provedení osobního pohovoru pro nezpůsobilost dotčeného žadatele o MO takový pohovor absolvovat.¹⁵⁴ Ustanovení § 23 odst. 1 AZ v této souvislosti stanovuje, že „*pověřený pracovník ministerstva provede za účelem zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí pohovor se žadatelem o udělení mezinárodní ochrany*“. Jedinou možnou výjimkou z tohoto pravidla je dle AZ situace, kdy „*lze řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavit z důvodu nepřijatelnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany, není-li pohovor nezbytný ke zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí*“.¹⁵⁵ Tuto výjimku nelze chápat

¹⁵³ Evropská komise. *Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany*. KOM(2011) 319. 1. 6. 2011. s. 34.

¹⁵⁴ Evropská komise. *Zpráva Komise Radě a Evropskému Parlamentu o provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany*. COM(2010) 465. 8. 9. 2010. s. 6.

¹⁵⁵ Podmínky nepřijatelnosti stanovuje § 10a AZ, podle kterého je žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřijatelná, a) byla-li podána občanem Evropské unie, který nespĺňuje podmínky stanovené právem Evropských

absolutně, tedy tak, že by pohovor v takových případech proveden být nesměl, ale pouze tak, že jeho provedení není zákonem vyžadováno.¹⁵⁶ AZ tedy explicitně stanovuje povinnost (popř. pokud lze řízení zastavit z důvodu nepřijatelnosti žádosti, možnost) ministerstva, resp. OAMP, provést v rámci každého řízení ve věci MO osobní pohovor s žadatelem. Neprovedení takového pohovoru přitom lze dle judikatury NSS považovat za vadu řízení, pro kterou lze rozhodnutí o MO zrušit.¹⁵⁷

Zrcadlovým ustanovením k povinnosti OAMP provést osobní pohovor je § 23 odst. 2 AZ, podle kterého „žadatel o udělení mezinárodní ochrany je povinen se dostavit na předvolání k pohovoru v místě a čase určeném ministerstvem (...)“. Absolvovat pohovor je tedy povinností každého žadatele o MO a neúčast na pohovoru „bez vážného důvodu“ může vést dle § 25 písm. d) AZ k zastavení řízení o MO (srov. *a contrario* čl. 12 odst. 5 PS). Za závažný důvod ospravedlňující neúčast na pohovoru lze dle vyjádření OAMP považovat pouze faktickou nemožnost se k pohovoru dostavit např. z důvodu nemoci, hospitalizace či vážného psychického stavu.¹⁵⁸ V takovém případě je však povinnost žadatele dostavit se k pohovoru pouze suspendována a po odpadnutí překážky je žadatel povinen dostavit se na další předvolání.

Z uvedeného vyplývá, že stávající úprava zákona o azylu nepředpokládá žádnou možnost pohovor z důvodů uvedených v čl. 12 odst. 3 PS neprovést. Naopak nesplnění povinnosti žadatele se na takový pohovor dostavit pro něj může mít v rozporu se záměrem čl. 12 odst. 5 PS nepříznivé důsledky. Nemožnost upustit od provedení pohovoru je v praxi kompenzována tím, že v situacích, kdy se osoba kvůli svému zdravotnímu či psychickému stavu nemůže dostavit na pohovor, je takový pohovor posunut na pozdější dobu. Uvedená praxe je nicméně limitována tím, že neřeší situaci osob, které nejsou dlouhodobě či trvale schopny osobní pohovor absolvovat (např. staří lidé) a osob, jejichž výpověď může být v důsledku jejich psychického stavu a prodělaných traumat podstatně zkreslena (např. oběti sexuálního násilí). Žadatelé spadající do skupiny OZP totiž nemají v takovém případě

společenství, b) je-li k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany příslušný jiný členský stát Evropské unie, c) bylo-li cizinci uděleno postavení uprchlíka podle mezinárodní smlouvy jiným členským státem Evropské unie, d) mohl-li cizinec nalézt účinnou ochranu v první zemi azylu, nebo e) podal-li cizinec opakovaně žádost o udělení mezinárodní ochrany, aniž by uvedl nové skutečnosti nebo zjištění, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení ve věci mezinárodní ochrany.

¹⁵⁶ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V. et al. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 308.

¹⁵⁷ NSS, 5 Azs 9/2003, ze dne 13. 11. 2003.

¹⁵⁸ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 63.

k dispozici žádný alternativní způsob poskytnutí azylově relevantních informací (srov. a contrario čl. 12 odst. 3 PS).

5.2. Zvláštní požadavky na vedení pohovoru s OZP

5.2.1. Evropská úprava s přihlédnutím k navrhovaným změnami

Osobní pohovor s žadatelem lze považovat za jednu z nejpodstatnějších fází řízení ve věci MO, která podstatně ovlivňuje jeho výsledek. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby pohovor probíhal za podmínek a v prostředí, které žadateli o MO umožní prezentovat veškeré aspekty jeho žádosti. Ustanovení čl. 13 odst. 3 PS v tomto směru ukládá členským státům povinnost přijmout „vhodná opatření pro zajištění toho, aby se osobní pohovory uskutečňovaly za podmínek umožňujících žadatelům předložit v úplnosti důvody své žádosti“. Na základě tohoto obecného požadavku jsou členské státy povinny zajistit, aby osoba, která pohovor vede, byla dostatečně způsobilá k zohlednění osobních nebo obecných okolností žádosti, včetně kulturního původu žadatele nebo jeho zranitelnosti (čl. 13 odst. 3 písm. a) PS), a vybrat tlumočnicka, který je schopen zajistit přiměřenou komunikaci mezi žadatelem a osobou, která pohovor vede (čl. 13 odst. 3 písm. b) PS). Další požadavek týkající se ve zvýšené míře OZP obsahuje ustanovení čl. 13 odst. 2 PS, podle kterého má být pohovor proveden „za podmínek, které zajistí odpovídající důvěrnost“.

Z uvedeného vyplývá, že pokud je prováděn pohovor s osobou spadající do skupiny OZP (např. z nejrůznějších důvodů traumatizovanou, nezletilou atd.), osoba vedoucí takový pohovor by měla být schopna způsob jeho vedení této skutečnosti přizpůsobit. Při vedení pohovoru je přitom nutné zohlednit takové faktory, jako jsou charakter žadatele, věk, psychický stav aj.¹⁵⁹ To například znamená, že tazatel by měl klást otázky takovým způsobem, aby zbytečně nejitřil negativní emoce tam, kde to není nezbytně nutné, přesto se ovšem dozvěděl vše, co bude rozhodující pro řádné posouzení žádosti. Kladení otázek nezletilému žadateli musí být zase přizpůsobeno jeho věku a stupni vývoje.¹⁶⁰ Za tímto účelem by měla být osoba vedoucí pohovor řádně proškolená.

¹⁵⁹ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V. et al. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 315.

¹⁶⁰ Více k vedení pohovoru viz doporučení UNHCR: *Vedení pohovoru s žadateli o status uprchlíka*, 1997, *Směrnice politiky a postupů při jednání s dětmi bez doprovodu žádajícími o azyl*, 1997, dostupné z www.unhcr.cz.

Přestože jsou uvedená ustanovení čl. 13 odst. 2 a odst. 3 PS mandatorní povahy, jejich dopad na kvalitu vedení pohovorů s OZP je omezen několika faktory. V první řadě členské státy nejsou dle čl. 24 odst. 1 PS povinny respektovat uvedené procesní standardy v případech, kdy se jedná o posuzování opakovaných žádostí o MO (čl. 32 a násl. PS) a o řízení na hranicích (čl. 35 PS). Dle dikce čl. 13 odst. 3 PS mají členské státy povinnost zajistit, aby pohovor prováděla osoba k tomu dostatečně způsobilá, jen „*je-li to možné*“. Procedurální směrnice navíc nikterak nekonkretizuje, jaké požadavky má osoba vedoucí pohovor či tlumočnický přítomný u pohovoru splňovat. Stejně tak není zřejmá míra garantované důvěrnosti.¹⁶¹ Velmi obecná formulace těchto ustanovení tedy ponechává členským státům značný prostor pro zavedení různých standardů pro vedení pohovorů.

Určitého zpřesnění doznala uvedená úprava v návrhu novely procedurální směrnice z června letošního roku. Ve vztahu k OZP obsahuje návrh povinnost zohlednit při vedení pohovoru zvláštní potřeby OZP ve smyslu recepční směrnice (čl. 15 odst. 3 návrhu PS). V rámci jejich možností jsou členské státy taktéž povinny zajistit, aby pohovor se žadatelem vedla a tlumočila osoba stejného pohlaví (čl. 15 odst. 3 písm. b) a c) návrhu PS). V neposlední řadě přepracované znění PS explicitně stanovuje povinnost přizpůsobit vedení pohovoru potřebám dítěte (čl. 15 odst. 3 písm. e) návrhu PS).¹⁶² S ohledem na shora uvedené návrh PS přináší spíše než rozšíření požadavků na vedení pohovoru explicitní zakotvení standardů, které se běžně ze stávající úpravy vyvozovaly.¹⁶³

5.2.2. Česká právní úprava a praxe

Zákon o azylu řeší otázky spojené s vedením osobního pohovoru v § 23. V této velmi stručné úpravě lze identifikovat dvě základní zásady vedení takového pohovoru. První z nich stanovuje, že „*z důvodů hodných zvláštního zřetele, nebo na výslovnou žádost žadatele o udělení mezinárodní ochrany, zajistí ministerstvo vedení pohovoru, a je-li to v jeho možnostech, i tlumočení osobou stejného pohlaví*“. Uvedená zásada koresponduje především s požadavkem čl. 15 odst. 3 písm. b) a c) návrhu přepracovaného znění PS. Ve vztahu

¹⁶¹ Evropská komise. *Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany*. COM(2010) 465. 8. 9. 2010. s. 8.

¹⁶² Evropská komise. *Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany*. KOM(2011) 319. 1. 6. 2011. s. 35.

¹⁶³ European Council on Refugees and Exiles. *Comments on the European Commission Proposal to recast the Procedural Directive*. květen 2010. s. 20. Dostupné z www.ecre.org.

ke stávající úpravě jde o jeden z aspektů požadavku na zajištění důvěrnosti pohovoru stanoveného čl. 13 odst. 2 PS. Dle důvodové zprávy k příslušné novele AZ lze za „*důvod hodný zvláštního zřetele*“ považovat například vedení pohovoru s týranou či zneužívanou ženou.¹⁶⁴ Také informace získané v rámci monitoringu azylového řízení potvrzují, že mezi důvody hodné zvláštního zřetele, které opravňují k provedení pohovoru osobou stejného pohlaví, lze řadit příslušnost dané osoby ke skupině OZP. O tom, zda bude pohovor veden osobou stejného pohlaví, rozhoduje pracovník OAMP pověřený vypracováním rozhodnutí ve věci MO, nebo pracovník OAMP vedoucí pohovor, vyplyne-li některý z důvodů hodných zvláštního zřetele v průběhu pohovoru.¹⁶⁵ Uvedený procesní postup nicméně není nárokový.

Žádní jiné garance důvěrnosti osobního pohovoru ve smyslu čl. 13 odst. 2 PS zákon o azylu neobsahuje. Dle vyjádření OAMP je důvěrnost zajišťována vedle vedení a tlumočení pohovoru osobou stejného pohlaví i jeho provedením v prostorách, které zajistí klidné prostředí a umožňují důvěrnost bez možnosti zasahování jiných nezúčastněných osob. Osoby zúčastněné na pohovoru (tj. pracovník OAMP, tlumočnick, právní zástupce aj.) jsou navíc poučeni o nutnosti zachovávat naprostou mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se během pohovoru dozvěděli.¹⁶⁶

Druhou zásadou vedení pohovoru je, aby pohovor s žadatelem o MO prováděla kvalifikovaná osoba (§ 23 odst. 4 AZ). Uvedené ustanovení představuje téměř doslovnou transpozici čl. 13 odst. 3 písm. a) PS. Jedinou změnou je, že dle vnitrostátní právní úpravy jde o zásadu, kterou je nutné aplikovat vždy a ne pouze „je-li to možné“, jak určuje směrnice. Požadavek stanovený § 23 odst. 4 AZ je nicméně příkladem toliko formální transpozice, neboť *de facto* neříká vůbec nic (výkladem a *contrario* by bylo možné dovodit, že ostatní úkony v řízení o MO může provádět osoba nekvalifikovaná), ačkoli směrnice ukládá členským státům povinnost zajistit, aby osoba vedoucí pohovor byla dostatečně způsobilá zohlednit obecné a individuální okolnosti související s danou žádostí včetně žadatelova kulturního původu a zranitelnosti.¹⁶⁷ V daném případě neodpovídá obsah vnitrostátního předpisu významově přesně obsahu příslušného ustanovení směrnice a nelze proto hovořit o jeho náležité transpozici.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 350/2005 Sb., dostupná z www.psp.cz.

¹⁶⁵ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 67.

¹⁶⁶ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 68.

¹⁶⁷ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V. et al. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 641

¹⁶⁸ KRÁL, R. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 58.

Samotný průběh pohovoru není žádným právním ani jiným předpisem nijak určen. Vodítko v tomto směru neposkytuje ani správní řád, neboť relevantní úprava ústního jednání je dle ustanovení § 9 AZ vyloučena. Ze zprávy Asociace pro právní otázky imigrace, o.s., navíc vyplývá, že OAMP nevypracoval k danému tématu žádnou komplexní metodickou příručku.¹⁶⁹ Z uvedeného je zřejmé, že je zcela na konkrétních schopnostech pracovníka OAMP, který pohovor vede, zda vhodným způsobem jeho provedení a kladení otázek zjistí všechny rozhodné skutečnosti týkající se žádosti o MO. Ve vztahu k OZP není nikterak garantováno, že bude způsob vedení pohovoru přizpůsoben jejich zvláštním potřebám. Pokud navíc vezmeme v úvahu, že od osobního pohovoru nelze z důvodu zranitelnosti žadatele o MO upustit, jde ve smyslu požadavků PS na vedení pohovorů o nevyhovující úpravu.

¹⁶⁹ Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. s. 68.

6. Závěr

V oblasti ochrany osob se zvláštními potřebami se aktuální diskuse nad novelami azylových směrnic zaměřuje na možná vyjasnění a zpřesnění platné právní úpravy. Jde o reakci na stávající znění azylových směrnic, které představuje pouze velmi obecný rámec pro ochranu uvedené skupiny žadatelů o MO a ponechává členským státům značný prostor pro zavedení vlastních koncepcí ochrany.

Základem stávající právní úpravy je čl. 17 recepční směrnice, podle kterého mají členské státy povinnost zohlednit zvláštní potřeby OZP ve vztahu k materiálním potřebám a zdravotní péči. To, jakým způsobem a do jaké míry mají být tyto potřeby zohledněny, vymezuje recepční směrnice opět velmi obecným způsobem. Zatímco materiální podmínky mají dle požadavků směrnice zajistit OZP „odpovídající životní úroveň“, minimální standard zdravotní péče musí zahrnovat „potřebnou lékařskou a jinou pomoc“. K otázce omezování osobní svobody OZP recepční směrnice mlčí a platí zde tak obecný standard umožňující zajistit žadatele o MO z důvodů veřejného zájmu, veřejného pořádku, nebo je-li to nutné pro účely rychlého vyřízení a účinného prověření žádosti. Kvalifikační a procedurální směrnice pojem „osoby se zvláštními potřebami“ nepoužívají, přesto lze v rámci jejich obecných ustanovení identifikovat úpravu, která nepřímou vyžaduje přihlédnout ke zvláštním potřebám zranitelných žadatelů o MO. Konkrétně se jedná o požadavek kvalifikační směrnice posuzovat žádosti jednotlivě a zohlednit při tom konkrétní postavení a osobní situaci žadatelů o MO, což implikuje povinnost přihlédnout i k charakteristikám zakládajícím příslušnost dané osoby k OZP. V oblasti upravené procedurální směrnice se jedná o fakultativní ustanovení umožňující upustit od provedení osobního pohovoru pro nezpůsobilost žadatele jej absolvovat např. z důvodu psychického nebo zdravotního stavu, a obecnou povinnost přizpůsobit způsob vedení pohovoru potřebám OZP. Uvedená ustanovení kvalifikační a procedurální směrnice sice umožňují zohlednit v řízení a při posuzování žádosti o MO zvláštní charakteristiky OZP s ohledem na to, že tuto skupinu žadatelů o MO výslovně neuvádějí, ale nepředstavují dostatečnou garanci toho, že k tomu při jejich transpozici do vnitrostátních právních řádů skutečně dojde.

S ohledem na míru obecnosti evropské právní úpravy je pro právní postavení OZP určující způsob transpozice dotčených ustanovení do vnitrostátních právních řádů. Česká republika v tomto směru transponovala až na výjimky všechna ustanovení azylových směrnic

týkající se zacházení se zranitelnými skupinami žadatelů o MO. V některých oblastech, jako je zdravotní péče, pak dokonce šla nad rámec minimálních standardů požadovaných směrnicemi (kap. 3.4.). Z hlediska rozsahu provedené transpozice zůstává zásadním nedostatkem, že zákon o azylu ani jiný právní předpis nestanovuje povinnost zohlednit zvláštní potřeby OZP umístěných v zařízení pro zajištění cizinců nebo pobývajících na území ČR po podání kasační stížnosti (kap. 3.3.). Problematická se jeví také skutečnost, že Česká republika netransponovala požadavky kvalifikační směrnice týkající se procesu posuzování žádostí o MO a v tomto směru je tak nutné spoléhat pouze na eurokonformní výklad dotčených vnitrostátních právních předpisů (kap. 4.1.). Česká republika nevyužila ani možnosti transponovat fakultativní ustanovení procedurální směrnice týkající upuštění od provedení osobního pohovoru pro nezpůsobilost žadatele jej absolvovat (kap. 5. 1.)

Transpozice většiny ustanovení azylových směrnic do českého právního řádu sama o sobě neznamená, že osobám spadajícím do skupiny OZP bude poskytnuta ochrana vyžadovaná evropskou úpravou. K náležité implementaci právní úpravy statusu OZP totiž nepostačuje toliko formální transpozice, ale je nutné, aby vnitrostátní právní úprava zajistila dosažení směrnicemi předpokládaného účinku. V tomto směru se jeví jako zásadní nedostatek fakt, že v ČR nedochází k systematické identifikaci osob patřících do skupiny OZP a žádná právní norma ani takovou povinnost neukládá. Včasná a řádná identifikace žadatelů o MO spadajících do některé z kategorií OZP je přitom nezbytným předpokladem toho, že dojde k naplnění recepční směrnice požadovaného cíle – a to, že budou těmto osobám zajištěny materiální podmínky a zdravotní péče odpovídající jejich potřebám (kap. 3.2.). Obdobně lze argumentovat i k problematice omezování osobní svobody žadatelů se zvláštními potřebami. Ačkoli recepční směrnice zajištění OZP nevyklučuje, je vždy nutné pečlivě zkoumat, zda v praxi dochází při omezení osobní svobody k zohlednění jejich zvláštních potřeb a zda je dotčené zařízení vůbec schopno odpovídající materiální podmínky zajistit (kap. 3.5.). Příkladem toliko formální transpozice je také provedení požadavku procedurální směrnice na způsobilost osoby vedoucí pohovor se žadatelem o MO (kap. 5.2.).

Samostatný aspekt právního postavení OZP představuje otázka aplikační praxe zacházení s touto skupinou žadatelů o MO. Ta totiž ukazuje, že v oblastech, ve kterých sice vnitrostátní právní úprava garantuje odpovídající standard zacházení, mohou žadatelé o MO narážet na faktické bariéry, které uvedený rozsah ochrany podstatně omezují. Příkladem je oblast poskytování zdravotní péče, ve které je sice zákonem garantován přístup k zdravotní péči v rozsahu, v jakém je zajištěn občanům ČR, faktický přístup k této péči je ale podstatně omezen (kap. 3.4.). Naopak v oblastech, ve kterých chybí komplexní právní úprava, jako je

problematika vedení osobních pohovorů, je aplikační praxe jediným vodítkem pro zhodnocení standardů zacházení v daných oblastech (kap. 5. 2.).

Diplomová práce „Právní úprava statusu osob se zvláštními potřebami v azylových směrnicích EU“ potvrzuje, že právní postavení OZP v azylových směrnicích je možné chápat pouze v kontextu transpozice dotčených ustanovení do konkrétního právního řádu a následné aplikační praxe. S ohledem na uvedené závěry je pak zřejmé, že k dosažení vyšší míry ochrany žadatelů o MO spadajících do skupiny OZP tak, jak to vyžaduje koncepce druhé fáze systému SEAS, bude nutné v probíhajících debatách dále hovořit o zpřesnění a vyjasnění právní úpravy, ale i o rozšíření stávajícího stupně poskytované ochrany.

7. Seznam literatury

Právní předpisy

- Evropská komise. *Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení osoby požívající mezinárodní ochrany, a o obsahu poskytnuté ochrany.* KOM(2009) 551 v konečném znění. 21. 10. 2009. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0551:FIN:CS:PDF>.
- Evropská komise. *Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.* KOM(2011) 319. 1. 6. 2011. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/11/st11/st11207.cs11.pdf>.
- Evropská komise. *Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany.* KOM(2009) 554 v konečném znění. 21. 10. 2009. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:CS:HTML>.
- Evropská komise. *Návrh směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. 1. 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl.* COM(2008) 815. 3. 12. 2008. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0009:CS:HTML>.
- Evropská komise. *Pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o azyl.* KOM(2011) 320 v konečném znění. 7. 6. 2011. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/11/st11/st11214.cs11.pdf>.
- *Evropská úmluva o lidských právech.* Dostupné z: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b04.html>.
- *Mezinárodní úmluva o občanských a politických právech.* Dostupné z: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>.
- Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Úřední věstník L 031. 6. 2. 2003.
- Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany. Úřední věstník L 304. 30. 9. 2004.

- Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Úřední věstník L 326. 13. 12. 2005.
- *Smlouva o založení Evropského společenství*. Úřední věstník C 325. 24. 12. 2002. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_EN.pdf.
- *Úmluva o právech dítěte*, publikovaná pod č. 104/1991 Sb. Dostupné z: http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=104%2F1991.
- *Úmluva o právním postavení uprchlíků* ze dne 28. 7. 1951 a *Protokol týkající se právního postavení uprchlíků* ze dne 31. 1. 1967
- *Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením*. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4680cd212.html>.
- *Všeobecná deklarace lidských práv*. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>.
- Zák. č. 325/1999 Sb., o azylu
- Zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.
- Zák. č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.
- Zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

Soudní rozhodnutí

- Evropský soud pro lidská práva. *A. a ostatní v. Velká Británie*. stížnost č. 3455/05. 19. 2. 2009.
- Evropský soud pro lidská práva *Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga v. Belgie* (žádost č. 13178/03, 12. 10. 2006. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45d5cef72.html>.
- Evropský soud pro lidská práva. *Saadi v. Spojené království Velké Británie a Severního Irsku*. 13229/03. 27.9.2006. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/refworld/topic,4565c2251d,459cdc792,4406eccb4,0.html>.
- Evropský soudní dvůr, *Saïd Shamilovich Kadzoev v. Direksia 'Migratsia' pri Ministerstvo na vatreshnite raboti*, C-357/09 PPU, 30. 11. 2009, §§65-66.
- Krajský soud v Ostravě. č.j. 22 Ca 183/2009-48. 9. 9. 2009.
- Krajský soud v Plzni. č.j. 57 Ca 103/2007-41. 29. 9. 2008.

- Nejvyšší správní soud. č.j. 6 Azs 50/2003 – 89. 24. 2. 2004.
- Nejvyšší správní soud. č.j. 5 Azs 66/2008 – 70. 30. 9. 2008.
- Nejvyšší správní soud. č.j. 9 Azs 69/2008. 14. 1. 2009.
- Nejvyšší správní soud. č.j. 6 Azs 235/2004 – 57. 21. 12. 2005.
- Nejvyšší správní soud. č.j. 2 Azs 49/2008 – 83. 24. 7. 2008.
- Nejvyšší správní soud. č. j. 4 Azs 103/2007 – 63. 27. 3. 2008.
- Nejvyšší správní soud. č.j. 5 Azs 9/2003. 13. 11. 2003

Sekundární prameny

- Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. *Directive 2004/83, Qualification Directive, Synthesis Report*. 2007. Dostupné z: <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2010/ottobre/rapp-attuaaz-dir-status.pdf>.
- Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. *Studie týkající se zacházení s osobami se zvláštními potřebami v rámci řízení o mezinárodní ochraně v ČR*. listopad 2009. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/UNHCR_ZachazeniSOsobami.pdf.
- Belgian Presidency of the Council of the European Union. *Asylum seekers with special needs*. Ministerial Conference “*Quality and Efficiency in the Asylum Process*” September 2010. Dostupné z: <http://www.eutrio.be/quality-and-efficiency-asylum-process>.
- BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
- BATTJES, H., SPIJKERBOER, T. *The Systematic Nature of the Common European Asylum System*. In *The European Immigration and Asylum Policy: Critical Assessment Five Years After Amsterdam Treaty*. Brusel: Bruylant, 2005.
- ČEPELKA, Č., ŠTRUMA, P., HONUSKOVÁ, V. et al. (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2006.
- CHMELÍČKOVÁ, N. *Společný evropský azylový systém – aktuální vývoj*. In JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.). *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnice*. Kancelář veřejného ochránce práv, 2008.
- Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 350/2005 Sb.

- ELENA Survey. *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*. říjen 2008.
- European Council on Refugees and Exiles. *Comments on the European Commission Proposal to recast the Procedural Directive*. květen 2010. Dostupné z www.ecre.org.
- European Council on Refugees and Exiles. *Comments on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive*. březen 2010. Dostupné z www.ecre.org.
- European Council on Refugees and Exiles. *Comments on the European Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive*. duben 2009. Dostupné na www.ecre.org.
- European Council on Refugees and Exiles. *Immigration, Asylum and Detention*. 2004. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fcef50bfa263ef/ABarsova_DublinI.pdf.
- European Parliament. Directorate General Internal Policies of the Union. *Towards a Common European Asylum System – Assessment and Proposals – Elements to be implemented for the establishment of an efficient and coherent system*. září 2008. s. 2. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/refworld/category,REFERENCE,EP,,48d3b9f52,0.html>.
- Evropská komise. *Důvodová zpráva k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o azyl*. 2001. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=283886:cs&lang=cs&list=283886:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=>>.
- Evropská komise. *Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu je plně akceschopný*. 17. 6. 2011. Dostupné z: http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/11_750_cs.htm.
- Evropská komise. *Identification of Asylum Seekers with Special Needs*. 3. 3. 2009. Dostupné z: www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/ERF/Study.doc.
- Evropská komise. *Zelená kniha o budoucím evropském azylovém systému*. KOM(2007) 301 v konečném znění. 6. 6. 2007. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/com/2007/com2007_0301cs01.pdf.
- Evropská komise. *Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění směrnice 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl*. KOM(2007) 745 v konečném znění. 26. 11. 2007. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0745:FIN:CS:PDF>.

- Evropská komise. *Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění směrnice 2004/83/ES ze dne 29. 4. 2004, o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení osoby požívající mezinárodní ochrany, a o obsahu poskytnuté ochrany.* COM(2010) 314 v konečném znění. 16. 6. 2010. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0314:FIN:CS:HTML>.
- Evropská komise. *Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.* COM(2010) 465. 8. 9. 2010.
- ILGA Europe. *Policy paper: the recast of the EU legislation on asylum.* leden 2011. Dostupné z: http://www.ilga-europe.org/home/publications/policy_papers/asylum_policy_paper.
- Kancelář Veřejného ochránce práv. *Zpráva z návštěv – Zařízení pro zajištění cizinců.* 14. 7. 2006. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2006/azylove_2006.pdf
- KOSAŘ, D. *National Report Done by the Odysseus Network for the European Commission on the Implementation of the Directive on Reception Conditions for Asylum Seekers in the Czech Republic.* Dostupné z: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/asylum/docs/czech_republic_2007_en.pdf
- KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V. et al. *Zákon o azylu: komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010.
- KRÁL, R. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR.* Praha: C. H. Beck, 2002.
- Organizace pro pomoc uprchlíkům. *Analýza právního postavení zajištěných cizinců.* duben 2010.
- Pořízek, P. *Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně návržení legislativních a praktických opatření k jeho zefektivnění.* Brno: SOZE (Sdružení občanů zabývajících se emigranty), 2004.
- POŘÍZEK, P. *Přístup žadatelů o udělení mezinárodní ochrany k lékařské péči po zavedení tzv. regulačních poplatků.* In JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.). *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic.* Kancelář veřejného ochránce práv, 2008.
- Rada EU. *Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii.* Úřední věstník EU C53/1. 3. 3. 2005. Dostupný z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:CS:PDF>.
- Evropský parlament. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů ze dne 17. 6. 2008. Plán politiky pro azyl. Integrovaný přístup k ochraně v celé EU.* KOM(2008) 360

v konečném znění. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:CS:PDF>.

- Tampere European Council. *Presidency Conclusions*. 15. - 16. 10. 1999. dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm.
- The DEVAS Project. *Becoming vulnerable in detention – the civil society report on the detention of the vulnerable asylum seekers and irregular migrants in the European Union*. červen 2010. Dostupné z: <http://jrsmalta.jesuit.org.mt/2010/06/09/becoming-vulnerable-in-detention-civil-society-report-on-the-detention-of-vulnerable-asylum-seekers-and-irregular-migrants-in-the-european-union-the-devas-project/>.
- UNHCR. *Připomínky UNHCR k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální standardy pro přijímání žadatelů o azyl (přepracované znění)*, (KOM (2008) 815, v konečném znění, 3. prosinec 2008). březen 2009. Dostupné z: <http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/pravni-dokumenty/pripominky-unhcr-k-azylove-politice-evropske-unie/pripominky-unhcr-k-navrhu-smernice-evropskeho-parlamentu-a-rady-ktou-se-stanovi-minimalni-standar.html> [10. 7. 2011].
- UNHCR. *Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers*. 1999. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c2b3f844.html>.
- UNHCR: *Vedení pohovoru s žadateli o status uprchlíka, 1997, Směrnice politiky a postupů při jednání s dětmi bez doprovodu žádajícími o azyl, 1997*, dostupné z www.unhcr.cz.
- UNHCR. Závěr výkonného výboru č. 44 (XXXVII). *Zajištění uprchlíků a žadatelů o azyl*. 13. 10. 1986. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c43c0.html>.

Legal regulation of the status of persons with special needs in the EU Asylum directives

Právní úprava statusu osob se zvláštními potřebami v azylových směrnících EU

Key words: European asylum law, asylum directives, persons with special needs, vulnerable groups of applicants for international protection

Klíčová slova: evropské azylové právo, azylové směrnice, osoby se zvláštními potřebami, zranitelné skupiny žadatelů o mezinárodní ochranu

Summary:

By the very nature of their status, applicants for international protection and recognized refugees are among the most vulnerable persons. Within this group, there is also a subgroup of persons with special problems, risks and needs that make them even more vulnerable. This subgroup of persons with special needs is provided special protection within the Common European Asylum System (CEAS). The foundation of this special protection consists of three legal acts commonly referred to as asylum directives – the Reception directive, the Qualification directive and the Procedural directive, adopted between 2003 and 2005

The legal status of persons with special needs is an important topic in the current discussion on the amendments to the Asylum directives and the general development of the CEAS system. The Dissertation „Legal regulation of the status of persons with special needs in EU Asylum directives“ has an ambition to contribute to this core discussion on the future content of the European asylum acquis. The paper analyses EU regulations and related national laws relevant to the treatment of this group of applicants for international protection as defined in art. 17 para. 1 of the Reception directive. Based on this analysis, the dissertation defines the basic characteristics of the legal regulation of the status of persons with special needs and identifies its main deficiencies – on the theoretical and factual levels.

The main fundament of the legal protection of persons with special needs has been laid out by the Reception directive which, as the only one of the Asylum directives defines the term „person with special needs“ through a demonstrative listing of characteristics which

allow for a person to be included in this subgroup which includes e.g. minors, disabled persons, pregnant women, the elderly or persons who have been subjected to torture or other forms of violence. The Reception directive further includes a general requirement to take into account the special needs of these persons in the material conditions and healthcare provided to them. In the area of material conditions, the Czech Republic has transposed an almost identical requirement in its asylum law and so the deficiencies found were mostly of a factual nature. Among them is the fact that the equipment and quality of services provided is widely divergent in the individual asylum centres and the quality of life of the persons with special needs is highly dependent on which asylum centre they are placed. A more fundamental flaw in the legal regulation and practice lies in the fact that in none of the asylum centres engages in systematic identification of persons with special needs and that no legal regulation explicitly provides for such a duty – even though proper identification of persons with special needs is a necessary condition for the provision of adequate material conditions and healthcare as required by the Reception directive.

The qualification directive is relevant to the issue of persons with special needs mainly by defining the content of international protection – i.e. mainly with respect to persons with special needs who have already been awarded one of the forms of international protection. With respect to persons who have only applied for international protection, the Qualification directive establishes the duty of member states to process each application individually and take into account the personal situation of each applicant, including his vulnerability. This requirement has, however, not been transposed by the Czech Republic and one can only refer to the judicature of the Supreme Administrative Court

Similarly to the Qualification directive, the Procedural directive does not use the term „person with special needs“ and does not contain any provisions specifically targeted at this group. However, one can identify certain standards in the general provisions which are of increased relevance for this group. Specifically, the directive provides for the possibility to refrain from carrying out a personal interview in case of the applicant’s incapability to do so and also sets the standards for carrying out such an interview. The Czech Republic has transposed these requirements only formally and their real impact on the process of interviewing a person with special needs is very limited. The quality of the interview process and the extent to which special needs are taken into account is therefore highly dependent on the skills of the specific person conducting the interview

This thesis confirms that the legal positions of persons with special needs in the Asylum directives can only be understood in the context of the transposition of the relevant provisions into the given legal system and the ensuing application practice. With regards to above mentioned conclusions, it is apparent that to achieve a higher degree of protection of asylum-seeking persons with special needs, as is required by the concept of the second phase of the CEAS system, it will be necessary to further discuss specifications and clarifications of the legal regulations as well as the expansion of the extent of the protection provided.