

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 8.9.2010
KOM(2010) 465 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**O UPLATŇOVÁNÍ SMĚRNICE 2005/85/ES ZE DNE 1. PROSINCE 2005
O MINIMÁLNÍCH NORMÁCH PRO ŘÍZENÍ V ČLENSKÝCH STÁTECH PRO
PŘIZNÁVÁNÍ A ODNÍMÁNÍ POSTAVENÍ UPRCHLÍKA**

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

O UPLATŇOVÁNÍ SMĚRNICE 2005/85/ES ZE DNE 1. PROSINCE 2005 O MINIMÁLNÍCH NORMÁCH PRO ŘÍZENÍ V ČLENSKÝCH STÁTECH PRO PŘÍZNÁVÁNÍ A ODNÍMÁNÍ POSTAVENÍ UPRCHLÍKA

1. ÚVOD

Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „směrnice“)¹ je jedním z pěti azylových nástrojů, které jsou podle závěrů ze zasedání Evropské rady v Tampere v roce 1999 a v souladu s Haagským programem základem společného evropského azylového systému. Směrnice se vztahuje na všechny členské státy kromě Dánska².

Tato zpráva je vyhotovena v souladu s článkem 42 směrnice a podává přehled o provedení směrnice do vnitrostátního práva a jejím uplatňování v členských státech, včetně možných problematických záležitostí. Zpráva vychází z analýzy prováděcích opatření, která byla oznámena Komisi, z konzultací s vládními odborníky, nevládními organizacemi, právníky zabývajícími se otázkami azylu a Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky (UNHCR), z odpovědí členských států na dotazník Komise, ze studií o uplatňování směrnice³, ze zpráv o projektech spolufinancovaných Evropským uprchlickým fondem, ze zprávy o azylových řízeních ve státech účastnících se IGC⁴ a z šetření ECRE/ELENA týkajícího se právní pomoci poskytované žadatelům o azyl. Tuto zprávu je nutno číst spolu s posouzením dopadů, které je připojeno k přepracovanému znění směrnice⁵.

V případě členských států, které v době přípravy zprávy dosud neoznámily úplná prováděcí opatření, byly příslušné informace shromážděny na základě platných právních předpisů a případně předloh právních předpisů.

2. HISTORICKÉ A POLITICKÉ SOUVISLOSTI

Směrnici přijala Rada jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem. Cílem směrnice je stanovit minimální normy pro spravedlivá a účinná azylová řízení. V Haagském programu byla Komise vyzvána, aby posoudila normy v rámci první fáze a navrhla nástroje druhé generace za účelem jejich přijetí do konce roku 2010. V plánu politiky pro azyl⁶ Komise navrhla dokončení druhé fáze společného evropského azylového systému, a to omezením odlišných procesních podmínek, zvýšením norem ochrany a zajištěním jejich jednotného uplatňování v celé EU. Další politickou podporu tomuto cíli poskytl Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu ze dne 16. října 2008, v němž byla Komise vyzvána, aby předložila

¹ Úř. věst. L 326, 13.12.2005, s. 13.

² V této zprávě se „členskými státy“ rozumí členské státy, které jsou vázány směrnicí.

³ Viz: Univerzita v Nijmegenu, „The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States“, K. Zwaan (ed.) březen 2008; UNHCR, „Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice“, březen 2010.

⁴ IGC, „Asylum Procedures. Report on Policies and Practices in IGC Participating States“, květen 2009.

⁵ Návrh směrnice o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany, 21. října 2009, KOM(2009)554.

⁶ Pán politiky pro azyl – Integrovaný přístup k ochraně v celé EU, 17. června 2008, KOM(2008) 360.

návrhy na zavedení mimo jiné jednotného azylového řízení obsahujícího společné záruky pokud možno v roce 2010 a nejpozději v roce 2012, a tento závazek potvrzuje Stockholmský program.

Dne 21. října 2009 předložila Komise návrh na změnu směrnice. Jejím cílem je zejména zjednodušení a konsolidace řízení a vyšší kvalita rozhodnutí v prvním stupni v celé EU. Plánované normy vycházejí mimo jiné z osvědčených postupů, které Komise určila v řadě členských států.

3. MONITOROVÁNÍ A STAV PROVÁDĚNÍ

Lhůtou pro provedení většiny směrnice byl 1. prosinec 2007, zatímco článek 15, který se týká právní pomoci, bylo nutno provést do 1. prosince 2008. Po uplynutí těchto lhůt byla proti všem členským státům, které neoznámily prováděcí opatření, či je neoznámily plně, zahájena řízení pro nesplnění povinností. Následně Komise rozeslala v souladu s článkem 226 Smlouvy 17 výzev a 5 odůvodněných stanovisek. V současnosti oznámily úplná prováděcí opatření všechny členské státy kromě BE a IE. Komise přijala rozhodnutí o postoupení věcí týkajících se BE a IE Soudnímu dvoru a zaslala výzvu EL, jelikož neprovedlo náležitě řadu ustanovení směrnice, zejména ustanovení o přístupu k řízení a o zacházení s nezletilými osobami bez doprovodu.

V období od 1. ledna 2008⁷ do 31. prosince 2009 zaevidovalo 26 členských států, které jsou vázány směrnicí, 492 995 žádostí o azyl. Během téhož období vydaly tyto členské státy 444 165 rozhodnutí v prvním stupni a 125 785 rozhodnutí o odvolání⁸.

4. OBECNÁ USTANOVENÍ

4.1. Definice (článek 2)

Definice obsažené ve směrnici jsou obvykle ve vnitrostátních právních předpisech zohledněny. V řadě členských států (např. BE, IE, LT, PL, SK, SI a UK) však vnitrostátní definice žadatele o azyl neobsahuje výslovně požadavek směrnice, aby se dotyčná osoba považovala za žadatele, dokud nebude vydáno konečné rozhodnutí, a právní předpisy IE nezohledňují definici nezletilé osoby bez doprovodu, která je uvedena ve směrnici.

4.2. Oblast působnosti a odpovědné orgány (články 3 a 4)

Všechny členské státy kromě IE zavedly jednotné řízení, uplatňují tudíž směrnici s ohledem na rozhodnutí o postavení uprchlíka i o statusu podpůrné ochrany. Velká většina členských států určila jeden rozhodovací orgán, obvykle specializovaný správní orgán. V řadě členských států se na určitých zvláštních řízeních či případech podílejí jiné orgány, a to při řízení na hranicích (EE, FR), při předběžném řízení o následných žádostech (BE), v případech týkajících se bezpečnosti státu (BE) a v případech týkajících se bezpečné evropské třetí země (DE).

⁷ Směrnice se nevztahovala na rozhodnutí zahrnutá v tomto odstavci, která se týkají žádostí podaných přede dnem 1. 12. 2007.

⁸ Údaje o rozhodnutích o odvolání však nejsou úplné, jelikož pro rok 2008 neposkytly údaje 3 členské státy a pro rok 2009 chybí údaje 9 členských států.

5. ZVLÁŠTNÍ USTANOVENÍ

5.1. Základní zásady a záruky

5.1.1. Přístup k řízení (článek 6)

Členské státy musí přiznat právo podat žádost o azyl a zajistit, aby příslušné orgány dokázaly usnadnit přístup k řízení osobám, které chtějí podat žádost. Ostatní aspekty přístupu k řízení jsou ponechány na uvážení členských států.

Ačkoliv všechny členské státy oficiálně poskytují právo podat žádost o azyl, vnitrostátní systémy přístupu (v současné podobě) se značně liší. V některých členských státech jsou orgány příslušnými pro přijímání žádostí o azyl donucovací orgány, obvykle policie a/nebo pohraniční stráž (např. BE, CY, FI, FR, LT, EE, EL, IT, LV, PL, PT, RO a SK). V jiných členských státech je nutno žádost podat na určeném místě, například ve středisku pro žádosti o azyl (přijímacím středisku) nebo v prostorách rozhodovacího orgánu (např. AT, BG, DE, CZ, HU, FR, NL, MT, SI, SE a UK). V řadě členských států tento systém umožňuje sdělit úmysl podat žádost o azyl nejprve jiným orgánům (např. AT, DE, BG, SI). Ve FR by osoby, které na daném území pobývají neoprávněně, měly požádat nejprve *prefekturu* o oprávnění k pobytu a poté podat žádost rozhodovacímu orgánu.

Žádosti, které podali rodiče, se obvykle týkají i nezletilých osob a CY, FR, EL, HU, MT, PL a PT umožňují podat žádost rovněž jménem závislých dospělých osob. V určitých členských státech (např. EL, NL, DE) je právo podat žádost přiznáno nezletilým osobám určitého věku. V BE, DE, FR, EL, LT, NL a SK může žádost pro nezletilou osobu bez doprovodu podat opatrovník nebo jiný zástupce.

Členské státy požadují, aby určité orgány⁹ nebo orgány veřejné správy obecně¹⁰ žadatele o azyl fakticky odkázaly na příslušný orgán (např. EL, LV, NL, MT, SK) a/nebo tento orgán uvědomily o žádosti o azyl (např. AT, BE, CZ, EL, HU, LV, MT a SE). Lhůty pro splnění náležitostí v souvislosti s podáním žádosti se liší. Mohou trvat od 3 do 5 měsíců (MT), 36 dnů (FR¹¹), 1 měsíc (NL¹²) nebo 2 týdny (CY), zatímco BE, CZ, FI, HU, LT a SE oznámily lhůty nepřesahující 3 dny. Dlouhé prodlevy a jiné praktické problémy byly oznámeny s ohledem na přístup k řízení v EL.

5.1.2. Právo setrvat v členském státě (článek 7)

Ve vnitrostátních právních předpisech je obvykle uznáno právo setrvat v členském státě až do výsledků řízení v prvním stupni. Členské státy však uplatňují odlišné přístupy s ohledem na výjimky v souvislosti s předáním nebo vydáním. V řadě členských států je vydání žadatele o azyl do země původu možné teprve po vydání zamítavého rozhodnutí o žádosti o azyl (např. EE, EL, ES, FI, HU, LT, LV, NL, PT, SI, SK a UK). Výjimky jsou přípustné v AT, na CY, v CZ, DE, FR¹³, IE, IT, LU, na MT, v PL a SE. V RO je výjimka povolena pouze v případech souvisejících s terorismem.

⁹ V případě BE, CZ, EL, HU, FR, MT, SK.

¹⁰ V případě AT, BG, FI, LV, NL, SE.

¹¹ To zahrnuje 15denní lhůtu pro vydání povolení k pobytu prefekturou a 21denní lhůtu pro podání žádosti žadatelem. V praxi trvá dokončení postupu průměrně 20 dnů.

¹² S ohledem na čekací lhůtu v dočasném středisku.

¹³ Ačkoliv obě řízení probíhají současně, FR nevydává žadatele o azyl do země původu.

5.1.3. Požadavky na rozhodování a záruky pro žadatele o azyl (články 8, 9 a 10)

Žádosti nesmí být zamítnuty nebo vyloučeny z posuzování pouze proto, že nebyly podány co nejdříve, a členské státy tuto zásadu obvykle dodržují. FI a MT¹⁴ však podmiňují podání žádosti v pozdější fázi určitými podmínkami, zatímco ve FR a CZ musí zajištěné osoby podat žádost do 5 resp. 7 dnů poté, co byly o tomto právu informovány¹⁵.

Podle směrnice musí být žádosti posuzovány příslušnými pracovníky odpovědnými za posuzování žádostí o azyl a rozhodování o nich, a to jednotlivě, objektivně a nestranně, přičemž je nutno vycházet z přesných a aktuálních informací o zemi původu. AT, CY, DE, EL¹⁶, FI, HU, IT, LU, RO, SI a UK provedly tyto normy do vnitrostátního práva dostatečně srozumitelně a podrobně¹⁷, zatímco v ostatních členských státech je vnitrostátní předpisy zohledňují pouze nepřímo. Institucionální opatření k zajištění školení, včetně navazujícího školení, jsou zavedena v AT, BE, FI, DE, SE, HU, NL a UK. Ostatní členské státy se spoléhají spíše na školení *ad hoc* a délka, intenzita a obsah školení se značně liší.

Členské státy obvykle vyžadují, aby orgány vydaly rozhodnutí o žádostech písemně, uvedly skutkové a právní důvody zamítnutí žádosti a poskytly informace o možnosti rozhodnutí napadnout¹⁸. Existují však velké rozdíly, pokud jde o strukturu a obsah rozhodnutí, a byly oznámeny nedostatky s ohledem na kvalitu odůvodnění¹⁹. CY a NL využívají nepovinné ustanovení, které umožňuje neuvést důvody, je-li osobě, již nebylo přiznáno postavení uprchlíka, nabídnut status, který uděluje stejná práva.

Vnitrostátní právní předpisy obvykle zohledňují záruky uvedené v čl. 10 odst. 1 směrnice. Velká většina členských států poskytuje žadateli informace v jazyce, o němž lze předpokládat, že mu rozumí. Některé členské státy však žadatelům přiznávají právo na obdržení informací v jazyce, kterému rozumí (AT, CZ, HU, LT, PL, BG), překračují tudíž normy směrnice. K informování osob o řízení používají členské státy rozsáhle tištěné materiály v mnoha jazycích (AT, BE, ES, CY, CZ, EE, FI, FR, IE, HU, LT, LV, MT, NL, PL, SE, SK, RO) a řada členských států zahrnuje příslušné informace do procesních písemností výslovně určených dotyčné osobě (BG, CY, CZ, SK) a/nebo informuje žadatele ústně (FI, LT, MT, SK).

Ve velké většině členských států zajišťují vnitrostátní předpisy bezplatné služby tlumočnicka přinejmenším při osobním pohovoru, jak je stanoveno v čl. 10 odst. 1 písm. b). Provedení tohoto ustanovení do vnitrostátního práva není dokončeno v BE a IE²⁰ a v EL jsou služby tlumočnicka údajně k dispozici pouze v hlavním městě. Některé členské státy (např. FI, FR, LT) používají videokonference nebo telefonické konference, aby vyřešily nedostatečný počet

¹⁴ Na MT musí být žádost podána do 60 dnů od příchodu. Pozdější podání mohou být přípustná pouze ze zvláštních a mimořádných důvodů.

¹⁵ Po uplynutí této lhůty se ve FR žádost považuje za nepřipustnou, zatímco v CZ „zanikne právo podat žádost o azyl“.

¹⁶ Jsou však hlášeny problémy v souvislosti s používáním těchto norem v praxi.

¹⁷ V některých členských státech (např. DE, FI a HU) neobsahují právní předpisy výslovná pravidla pro způsobilost pracovníků odpovědných za posuzování žádostí o azyl a rozhodování o nich. V praxi je však poskytováno školení.

¹⁸ Některé členské státy (např. NL a FI) se spoléhají na obecné správní právo, zejména co se týká požadavku na uvedení důvodů rozhodnutí.

¹⁹ Zvláštní obavy s ohledem na odůvodnění rozhodnutí byly vysloveny v případě EL.

²⁰ V IE vyžadují právní předpisy přítomnost tlumočnicka při pohovoru pouze tehdy, „je-li to možné“. V BE nemusí být pohovor proveden, není-li k dispozici tlumočnick.

tlumočnicků v případě určitých jazyků nebo na určitých místech, a v tomto ohledu se uskutečňují významné iniciativy v oblasti praktické spolupráce, zejména projekt sdružení tlumočnicků. Další podnět k takovýmto iniciativám v oblasti spolupráce má podle očekávání poskytnout Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu.

Pokud jde o povinnost oznámit rozhodnutí, skupina členských států vydává rozhodnutí žadateli osobně na schůzce (např. BG, EE, CZ, IT, LT, ES²¹), zatímco jiné členské státy zasílají rozhodnutí poštou (např. FR, DE, EE). Řada členských států oznámení doručuje jak žadateli, tak jeho právnímu zástupci (např. BE, BG, CZ, LT, NL²², SI), zatímco DE a NL²³ využívají ustanovení, které umožňuje rozhodnutí oznámit pouze právnímu zástupci. UK používá v závislosti na řízení všechny výše popsané formy.

Orgány žadatele informují o výsledku rozhodnutí a o jejich právu podat opravný prostředek buď ústně, včetně prostřednictvím přítomnosti tlumočnicka (BG, CZ, EE, EL, IT, FI, IT, LT, ES), nebo poskytnutím písemného překladu (AT, CY, EE, DE, FR, PL, RO, SI) při doručení rozhodnutí. BE, ES a NL se spoléhají na bezplatnou právní pomoc²⁴. V IE neobsahují právní předpisy výslovná pravidla k provedení této záruky, zatímco v EL nejsou žadatelé údajně náležitě informováni o rozhodnutí a o svém právu podat opravný prostředek. V EE, LT, BG a SI je celé rozhodnutí žadateli přečteno prostřednictvím tlumočnicka nebo písemně přeloženo, což představuje osvědčený způsob.

5.1.4. Osobní pohovor (články 12, 13 a 14)

Ačkoliv všechny členské státy stanoví právo na osobní pohovor, některé využívají nepovinné výjimky. Pohovor nemusí být proveden, pokud se orgán již sešel s dotyčnou osobou, aby jí pomohl vyplnit žádost (CY, EL, SI, UK), žadatel předložil nepodstatné záležitosti (CY, EL, SI a UK), jeho prohlášení jsou nejednotná, protichůdná, nepravděpodobná nebo nedostatečná (CY, EL, SI a UK), pochází z bezpečné země původu (EL a SI) nebo z bezpečné třetí země (EL, FI, SI a UK), podává žádost opakovaně (CY, CZ, DE, FI, EL, IT, LU, SI a UK) nebo podává žádost s cílem odložit vyhoštění (CY, EL, SI a UK). V řadě případů se vnitrostátní výjimky odchylují od znění směrnice²⁵.

Požadavek ve směrnici, aby se pohovor uskutečnil v nepřítomnosti rodinných příslušníků, je ve vnitrostátních předpisech obvykle zohledněn. Ve FR, NL, SI a IE však nejsou právní předpisy v tomto ohledu dostatečně jasné. V některých členských státech (např. BG, CZ, ES, FI, DE, NL a SI) se právní předpisy výslovně nezabývají požadavkem ve směrnici, aby byla při osobních pohovorech zajištěna odpovídající důvěrnost, a problémy jsou hlášeny s ohledem na postupy v EL a ES.

Směrnice vyžaduje, aby členské státy zajistily, že se osobní pohovory uskutečňují za podmínek umožňujících žadatelům předložit v úplnosti důvody své žádosti. Ačkoliv tato norma je důležitá pro žadatele, kteří mohou vzhledem ke svému pohlaví, věku a/nebo důsledkům traumatu potřebovat dodatečnou podporu, směrnice nestanoví výslovně záruky pro žadatele se zvláštními potřebami, například pohovory zohledňující rozdílnou situaci žen

²¹ S ohledem na převládající správní postupy.

²² V případě řízení ve středisku pro žádosti o azyl.

²³ V případě rozšířeného řízení.

²⁴ Ustanovení čl. 10 odst. 1 písm. e) směrnice členským státům umožňuje se od této povinnosti odchýlit, je-li k dispozici bezplatná právní pomoc.

²⁵ Pohovor nemusí být proveden, není-li tlumočnick k dispozici (BE) nebo je-li žádost zjevně nedůvodná (FR). V SI není pohovor povinný v zrychleném řízení a údajně se v praxi často neprovádí.

a mužů. Některé členské státy však zavedly příslušná opatření, například zajištění tlumočnicka nebo osoby, která vede pohovor, stejného pohlaví (AT, BE, BG, CZ, DE, ES, NL, LT, IT, HU, SK, SI a UK) a poskytnutí informací o prvcích rozhodnutí o postavení uprchlíka, které souvisejí s pohlavím (AT, DE, SE).

Směrnice vyžaduje, aby komunikace během pohovoru probíhala v jazyce, o němž „lze důvodně předpokládat, že mu daná osoba rozumí“, a vnitrostátní předpisy v řadě členských států (AT, BG, CZ, BE, HU, LT, IT, EL) tuto normu překračují a odkazují na jazyk, kterému dotyčná osoba rozumí, zatímco ostatní členské státy se drží znění směrnice. Právní předpisy nejsou údajně v praxi vždy dodržovány, zejména kvůli nedostatku tlumočnicků²⁶, a v některých členských státech (např. BG, ES, FI, DE, NL, IE) se vnitrostátní předpisy výslovně nezabývají normou ve směrnici, jež se týká způsobilosti osob, které vedou pohovor.

Požadavek na vyhotovení protokolu o osobním pohovoru a jeho poskytnutí žadateli je obvykle v právních předpisech zohledněn. Postupy se však velmi liší, přičemž některé členské státy vyhotovují protokol (např. EL, IT, NL, DE, CY, HU, IE, MT, PT, RO, SE), zatímco jiné vyhotovují přepis (např. BE, BG, FR, CZ, FI, LT, SI, UK, SK, PL) a některé pořizují zvukový a/nebo obrazový záznam (AT, FI, ES, HU, LU, LV, PL a UK). Ačkoliv některé členské státy žadateli umožňují, aby se vyjádřil k dokumentu o osobním pohovoru (např. CY, FI, HU, DE, BG, NL, PT, MT, PL, RO a SK), ne ve všech členských státech to představuje běžný postup. Přesnost záznamů proto kolísá. S ohledem na přístup k protokolu byly oznámeny rozdílné postupy. V některých členských státech (např. FI, DE, HU, IT, NL, CZ, SK, PL a UK) je tento přístup zajištěn v řízení v prvním stupni, zatímco v jiných členských státech (např. CY, EL, BE, BG, RO a FR) je přístup umožněn až po vydání rozhodnutí.

5.1.5. Právní pomoc a zastoupení (články 15 a 16)

Právo radit se s právním zástupcem či poradcem je oficiálně uznáno v celé EU, členské státy jsou však rozděleny, co se týká poskytování bezplatné právní pomoci. CY, EE, EL, FR, DE, IT, LV, MT, PL, RO, SK, SI se drží znění směrnice, poskytují ji tudíž pouze v odvolacím řízení. Ostatní členské státy však překračují tuto normu a poskytují právní pomoc (BE, ES, BG, FI, HU, IE, NL, LT, LU, SE, PT a UK)²⁷ nebo bezplatné právní poradenství (AT, CZ)²⁸ již v řízeních v prvním stupni. Pokud jde o odvolací řízení, většina členských států poskytuje právní pomoc v řízení v prvním stupni a v případě podání dalších opravných prostředků. AT a CY však poskytují právní pomoc ve formě zastoupení pouze v řízeních u soudů vyššího stupně. Zatímco BE, BG, CZ, FI, HU, LT, RO, SI a SE nezjišťují před poskytnutím právní pomoci odůvodněnost, ostatní členské státy tak činí a vnitrostátní systémy se značně liší, pokud jde o platné prahové hodnoty, odvolací řízení na jednotlivých stupních a pověřené orgány. Ve většině členských států je formální podmínkou pro získání právní pomoci nedostatek prostředků²⁹.

S výhradou splnění řady podmínek musí členské státy umožnit přístup ke spisu žadatele právnímu poradci a poskytnout jej odvolacím orgánům. Většina členských států umožňuje právním zástupcům takovýto přístup bez uložení jakýchkoli omezení. Omezení (většinou z důvodu bezpečnosti státu) platí v EL, na CY, v LT, IE, ES, NL a UK. V některých členských státech (FR, IT) není údajně právním zástupcům umožněn přístup k informacím

²⁶ Vážné problémy byly oznámeny zejména v případě EL.

²⁷ Ve FI, ES, HU, LT, IE a UK však toto právo podléhá posouzení potřebnosti.

²⁸ Pokud jde o služby nevládních organizací spolufinancované z veřejných finančních prostředků.

²⁹ Tato podmínka neplatí v BE, CZ a RO.

o zemi původu, z nichž vychází rozhodovací orgán. Odvolací orgány mají obvykle přístup k veškerým informacím ve spisu žadatele³⁰. Ve všech členských státech kromě FR se může právní zástupce účastnit pohovoru v řízení v prvním stupni.

5.1.6. Záruky pro nezletilé osoby bez doprovodu (čl. 2 písm. i) a článek 17)

Všechny členské státy umožňují zastoupení nezletilých osob bez doprovodu v řízení a převládající tendencí je ustanovení zákonného opatrovníka nebo existence instituce, která je oprávněna jednat jako zákonný zástupce. Takovýto systém je zaveden v AT, BE, BG, na CY, v ES, CZ, DE, EL, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LV, na MT, v NL, PL, PT, SE, SK a SI, ačkoliv se značně liší, pokud jde o institucionální uspořádání, dotčené orgány a úlohu a způsobilost opatrovníků. Některé členské státy mají systémy, v nichž se v určitých fázích řízení či v celém řízení používá jiný druh zastoupení, včetně zastoupení právním zástupcem (AT, PL), nevládními organizacemi (CZ, FR³¹, PT) nebo sociálními službami (ES). V IE a UK jsou nezletilé osoby zastoupeny organizací, která odpovídá za péči a blaho nezletilých osob.

Pouze několik málo členských států uplatňuje výjimky z povinnosti ustanovit zástupce. EL stanoví výjimku v případě, že se očekává, že dítě dosáhne 18 let před vydáním rozhodnutí v prvním stupni, nebo je-li nezletilá osoba ženatá/vdaná či pokud byla ženatá/vdaná, nebo dosáhla věku 16 let a je schopna vyřídit žádost sama. Poslední výjimka platí rovněž v DE.

Lékařské vyšetření k určení věku nezletilých osob bez doprovodu je možné v SK, LU, LT, AT, IT, na CY, v BG, HU, DE, CZ, BE, SE, na MT, v PL, RO, SI a UK a nezletilé osoby jsou o postupu k určení věku informovány ústně nebo písemně. Tyto členské státy rovněž vyžadují souhlas nezletilé osoby a/nebo jejího zástupce s podrobením se lékařskému vyšetření. Pokud určitá osoba odmítne souhlas vydat, považuje se za dospělou osobu (CZ, HU, NL, RO, PL a SK), je tím dotčena věrohodnost jejích prohlášení (AT a LU), nebo nemůže využít zásady „v pochybnostech ve prospěch dotyčné osoby“ (LT). Posledně uvedené je v rozporu se směrnicí.

5.1.7. Zpětvzetí žádosti (články 19 a 20)

Je-li žádost *výslovně vzata zpět*, řízení je obvykle zastaveno vydáním rozhodnutí (např. BE, BG, CZ, FI, DE, HU, PL a SI) nebo učiněním poznámky ve spisu (např. ES, FR, NL a UK). Na CY, v IT³² a UK je žádost zamítnuta a v EL a na MT právní předpisy dodržují znění směrnice, umožňují tudíž zastavení řízení nebo zamítnutí žádosti.

Ve velké většině členských států se používá výraz *konkludentní zpětvzetí*. Oficiálně není tento pojem proveden ve vnitrostátních právních předpisech FR a IT. Situace, které vedou k předpokladu, že žádost je vzata zpět, zahrnují (kromě příkladů popsaných ve směrnici) pokus o neoprávněný vstup na území jiné země (CZ) nebo dobrovolný návrat do země původu (AT, BE, BG). Vnitrostátní předpisy umožňují zastavit řízení, obvykle jako první krok (např. AT, BG, CY, ES, FI, FR, CZ, HU, LT, MT, NL, PL, PT, SI), a/nebo žádost zamítnout (např. AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, MT, RO, UK).

³⁰ Omezení související s bezpečností státu jsou možná v LT a ES.

³¹ S odkazem na systém správců *ad hoc*.

³² V IT toto pravidlo platí, pokud se již uskutečnil pohovor.

5.2. Řízení v prvním stupni

5.2.1. Posuzovací řízení a nedůvodné žádosti (články 23 a 28)

Směrnice vyžaduje, aby členské státy dokončily řízení co nejdříve. Přístupy jednotlivých členských států se liší. Na CY, v EE, FR, FI, DE, EL, IE, LU, na MT, v SI, SE a UK dodržují vnitrostátní předpisy znění směrnice (např. EL, EE, CY, UK), nebo stanoví zásadu náležitě péče a právo obdržet informace o pokroku správních řízení (FI, SE). Některé rozhodovací orgány (např. DE, SE a UK) stanoví cíle pro dokončení případů. V jiných členských státech právní předpisy ukládají lhůty pro přijetí rozhodnutí. Tyto lhůty činí 1 měsíc (RO), 2,5 měsíce (HU), 2,6 měsíce (PT), 3 měsíce (BG, CZ, LT, LV, SK) a 6 měsíců (AT, ES, NL³³, PL). Lhůtu lze prodloužit o 1 měsíc (HU, RO), 3 měsíce (BG, LT) nebo 9 měsíců (LV). V PT může být lhůta prodloužena až na 6 měsíců. V AT, CZ a PL nepodléhá prodloužení žádným lhůtám. V IT jsou pro určité kroky v řízení stanoveny konkrétní lhůty.

Členské státy se mohou rozhodnout, zda posuzování *upřednostní* nebo *urychlí*, a řízení může být mimoto upřednostněno nebo urychleno rovněž z 16 konkrétních důvodů. Při zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné je možno vzít v úvahu rovněž okolnosti spadající do těchto důvodů³⁴. Příslušná vnitrostátní opatření jsou proto velmi rozdílná.

V AT, BE, CZ, FI, EE, EL, FR, LT, LV, LU, na MT, v PL, RO, SK, SI a UK lze posuzování urychlit, pokud existuje zvláštní důvod. Počet důvodů stanovených ve vnitrostátních právních předpisech se značně liší³⁵ a některé se odchyľují od znění směrnice. Ve FR, SI a UK je prověřena každá žádost s cílem stanovit použitelný postup, zatímco ostatní členské státy to ponechávají na uvážení rozhodovacího orgánu. V BG, PT a ES³⁶ jsou všechny žádosti nejprve posouzeny v předběžném řízení, které může vést k připuštění dotyčné osoby k řádnému řízení, nebo k zamítnutí její žádosti kvůli nepřípustnosti nebo z důvodů spadajících do čl. 23 odst. 4 směrnice. V NL jsou všechny žádosti posouzeny nejprve v řízení, které může vést k zamítnutí žádosti, udělení ochrany nebo postoupení případu rozšířenému řízení. SE urychluje zjevně nedůvodné případy, zatímco v IE mohou být upřednostněny určité žádosti. HU a DE nemají žádná opatření týkající se zrychlených řízení.

Různé lhůty platné pro dokončení zrychleného řízení činí 48 hodin (LT); 3 dny (BG, MT, RO a UK³⁷); 4 dny (ES³⁸ a FR³⁹); 10 pracovních dnů (LV); 15 dnů (BE⁴⁰ a FR); 1 měsíc (EL, CZ a PL); 2 měsíce (SK, LU a BE); 3 měsíce (AT a ES). Žádné oficiální lhůty nejsou stanoveny v EE, IE⁴¹, SE a SI, zatímco ve FI, PT a IT jsou lhůty stanoveny pro dokončení určitých fází řízení⁴². Zrychlená řízení jsou možná, aniž by byl dotyčné osobě umožněn osobní pohovor (CY, EE, EL, FR, MT, PL, PT, SI a UK), znamenají kratší lhůty pro podání opravného

³³ V případě rozšířeného řízení.

³⁴ Ustanovení čl. 28 odst. 2 směrnice.

³⁵ V LT existuje 5 důvodů; ve FI 8; v CZ 9; v RO 10; na MT 11; v EL 14 a v SI 16.

³⁶ V ES platí po přijetí nového azylového zákona dvě různá zrychlená řízení na hranicích a uvnitř území. Řízení na hranicích je podobné modelu BG, zatímco řízení uvnitř území je spojeno se zvláštními důvody.

³⁷ To se týká zrychleného řízení v případě zajištěné osoby a údaje se vztahují na pracovní dny. V rámci odvolacího řízení bez odkladného účinku v případě zajištěné osoby činí lhůty 6 nebo 10 dnů.

³⁸ To se týká zajištěných osob a odkazuje na pracovní dny. Lhůtu lze prodloužit až na 8 dnů.

³⁹ To se týká zajištěných žadatelů.

⁴⁰ To se týká zajištěných žadatelů.

⁴¹ V IE trvá přednostní řízení v praxi od 17 do 20 pracovních dnů.

⁴² Ve FI a PT činí průměrné lhůty v praxi 67 a 30 dnů.

prostředku (BG, CZ, IE, IT, NL, PL, SI, SK, RO a UK) nebo zbavují opravné prostředky automatického odkladného účinku (AT, CZ, ES, NL, FI, FR, IT, SE, SK a UK).

Členské státy mohou žádost zamítnout jako nedůvodnou nebo zjevně nedůvodnou pouze tehdy, pokud dotyčná osoba nesplňuje předpoklady pro přiznání mezinárodní ochrany. V CZ, FI, EL, IT, LV, LT, na MT, v PL, PT, SK a SI však mohou být žádosti zamítnuty jako nedůvodné či zjevně nedůvodné, pokud rozhodovací orgán zjistí okolnosti spadající do oblasti působnosti čl. 23 odst. 4 směrnice, a v BG, CZ, FI, FR, DE, HU, LT, na MT a v SI mimoto příslušné vnitrostátní předpisy vykazují tendenci odchýlovat se od znění směrnice.

5.2.2. *Nepřípustné žádosti (čl. 25 odst. 2)*

Možnost upustit od posouzení žádosti, pokud postavení uprchlíka přiznal jiný členský stát, byla provedena do vnitrostátního práva v BG, CZ, na CY, ve FI, HU, SK, EL, ES, IT, LV, na MT, v PL, PT, SI a UK. V BG, CZ, na CY, v HU, EE, EL, ES, FI, DE, IE, IT, LU, LV, na MT, v NL, PT, RO, SI, SE, SK a UK lze žádost považovat za nepřipustnou, pokud osoba pochází z „první země azylu“. Pojem bezpečná třetí země je použitelný ve fázi rozhodování o přípustnosti žádosti v AT, BG⁴³, RO, SK, na CY, v EE, EL, ES, FI, LT, LV, na MT, v NL, PT, LU, SI a UK. V BG, NL, na CY, MT, v SI a PT lze žádost považovat za nepřipustnou, pokud byl dotyčné osobě přiznán status či pokud požádala o status, který uděluje práva odpovídající postavení uprchlíka. Totožné následné žádosti jsou považovány za nepřipustné v AT, CZ, na CY, v HU, EL, ES, IT, NL, RO, LV, LT, PL, na MT, v SI a UK, zatímco CY, EL, PL, MT a PT používají tento pojem v případě žádostí závislých dospělých osob, jichž se týkaly žádosti dříve podané jejich jménem, a pokud s ohledem na jejich situaci neexistují žádné nové skutečnosti.

BE a FR neprovedly čl. 25 odst. 2, zatímco řada členských států, které využívají tento článek, nemá žádné zvláštní řízení o přípustnosti (např. EE, FI, IE, IT, NL), a jiné členské státy (např. AT, BG, ES a PT) stanovily předběžné řízení, v jehož rámci se posuzuje jak přípustnost, tak i hmotněprávní kritéria. V řadě případů stanoví vnitrostátní právní předpisy důvody nepřipustnosti, které neodpovídají čl. 25 odst. 2⁴⁴.

5.2.3. *Pojetí první země azylu (článek 26)*

Členské státy mohou určitou třetí zemi považovat za první zemi azylu pro žadatele o azyl pouze tehdy, pokud byl žadatel v této zemi uznán za uprchlíka a může nadále požívat této ochrany; nebo žadatel jinak požívá v této zemi dostatečné ochrany a za předpokladu, že bude touto zemí převzat zpět. AT, BE, FR, LT a PL tuto nepovinnou koncepci neprovedly. V BG, na CY, v CZ, EE, ES, DE, EL, HU, IE, IT, LV, LU, PT, RO, SK, SI a UK lze toto ustanovení použít pouze v případě uznaných uprchlíků, zatímco CY, DE, EE, EL, ES, FI, LV, LU, MT, NL, PT, SI, SE a UK předpokládají rovněž možnost uplatnit tento pojem u osob, které jinak požívají dostatečné ochrany. Pojem „dostatečná ochrana“ je vykládán odlišně, včetně „nějakého jiného druhu mezinárodní ochrany“ (EE), „účinné ochrany podle podmínek Ženevské úmluvy“ (PT) a „práva na pobyt nebo získání účinné mezinárodní ochrany“ (ES). DE uplatňuje předpoklad bezpečnosti, pokud osoba žila déle než 3 měsíce v jiné třetí zemi, v níž nebyla ohrožena politickým pronásledováním, a NL používá pojem *země předchozího*

⁴³ V BG lze tento důvod použít v zrychleném řízení, jak je popsáno v bodě 5.2.1.

⁴⁴ To zahrnuje možnost, aby žádost nebyla věcně posouzena na základě pojmu bezpečná země původu (MT), neexistence oprávněného zájmu (BG), podání nové žádosti s jinými osobními údaji (ES) nebo v případě, že dotyčná osoba vlastní povolení k pobytu (EE).

pobytu⁴⁵. SI a EL dodržují doslova znění směrnice, odkazují tudíž na *dostatečnou ochranu*. V EE, DE, SE a FI je v provedených normách vynechán požadavek, aby byl tento pojem použitelný pouze v případě, bude-li dotyčná osoba třetí zemí převzata zpět.

5.2.4. Pojetí bezpečné třetí země (článek 27)

Pojetí bezpečné třetí země se uplatní, pokud dotyčná osoba mohla požádat o ochranu ve třetí zemi, která je bezpečná a může poskytnout ochranu v souladu s Ženevskou úmluvou z roku 1951, a pokud mezi dotyčnou osobou a touto třetí zemí existuje vazba. BE, DE, FR, IT, PL a SE tento pojem do vnitrostátního práva neprovedly, zatímco ostatní členské státy jej v praxi uplatňují pouze ojediněle⁴⁶. Pokud jde o hmotněprávní kritéria pro uplatnění tohoto pojmu na určitou třetí zemi, vnitrostátní předpisy obvykle dodržují znění směrnice nebo je v zásadě zohledňují. Byla oznámena řada problémů. V CZ a UK platné právní předpisy nestanoví, že třetí země musí dodržovat zásadu *nenavracení*⁴⁷, zatímco v RO a UK neodkazují vnitrostátní kritéria na možnost požádat o postavení uprchlíka a obdržet ochranu. Ve FI, IE a LT je důraz kladen na to, zda je dotyčná země účastníkem smluv týkajících se uprchlíků a základních práv a zda tyto smlouvy dodržuje, místo na zacházení s dotyčnou osobou podle zvláštních kritérií stanovených ve směrnici.

Pojem bezpečná třetí země lze uplatnit pouze tehdy, existuje-li *vazba* s dotyčnou třetí zemí, na jejímž základě by bylo odůvodněné, aby se tato osoba do dotyčné země odebrala. Vnitrostátní opatření neobsahují v tomto ohledu podrobná pravidla a odkazují pouze na osobu, která „se vyskytovala ve třetí zemi“ (SI), „projížděla třetí zemí a měla možnost na hranici nebo na území kontaktovat orgány“ (RO a UK), „zůstala ve třetí zemi nebo jí projížděla a existuje vazba, která v zásadě dotyčné osobě umožňuje obrátit se na tuto zemi“ (PT), „pobývala ve třetí zemi“ (CZ) nebo „měla bydliště ve třetí zemi“ (BG, EL⁴⁸ a MT⁴⁹). V AT, FI⁵⁰, LT a SK nejsou stanovena žádná příslušná pravidla. V EE, ES, LU, CY vnitrostátní pravidla vyžadují, aby orgány zjistily vazbu, bez upřesnění použitelných kritérií. V NL jsou zavedena příslušná pravidla, která mimo jiné vyžadují, aby orgány posoudily *povahu, délku a okolnosti* pobytu dotyčné osoby ve třetí zemi.

Členské státy mohou buď určit bezpečné třetí země, a/nebo uplatňovat tento pojem v jednotlivých případech. BG, CZ, RO, SK, SI a PT zvolily první přístup, zatímco AT, EE, ES⁵¹, FI, EL, LT, LV, MT, NL a SE používají individuální přístup. V UK se předpokládá určení i individuální posouzení bezpečnosti⁵². Přístupy členských států se liší a s ohledem na individuální posouzení bezpečnosti u konkrétní osoby obvykle postrádají potřebnou podrobnost. V řadě členských států může dotyčná osoba vyvrátit předpoklad bezpečnosti již v řízení v prvním stupni (např. BG, CZ, EE, FI, NL, SI, SK), zatímco v jiných členských státech je tato možnost dostupná pouze při uplatnění práva na podání opravného prostředku (např. CY, RO, LT, MT, EL⁵³, ES, UK). Ačkoliv obecná tendence je ta, že dotyčná osoba

⁴⁵ To se týká země, v níž dotyčná osoba získala nebo může získat povolení k pobytu, které poskytuje dlouhodobou ochranu před navracením.

⁴⁶ V praxi jej údajně uplatňují pouze AT, ES, HU, PT a UK, a to pouze v omezeném počtu případů.

⁴⁷ V případě CZ se to týká čl. 27 odst. 1 písm. b) a c). Pokud jde o UK, týká se to pouze čl. 27 odst. 1 písm. c).

⁴⁸ V EL právní předpisy odkazují na povolení k pobytu.

⁴⁹ Na MT odkazují vnitrostátní předpisy na „přiměřené období“ a vazbu s dotyčnou zemí.

⁵⁰ Jediným požadavkem je, aby dotyčná osoba „mohla požívat ochrany“ v této zemi.

⁵¹ S ohledem na praxi.

⁵² V praxi se používá pouze individuální přístup, jelikož nebyly přijaty žádné seznamy bezpečných třetích zemí.

⁵³ S ohledem na praxi. V právních předpisech nejsou stanovena žádná výslovná pravidla.

může zpochybnit předpoklad bezpečnosti z jakéhokoliv důvodu, řada členských států omezuje tuto možnost pouze na důvody uvedené v článku 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (ECHR) (MT, NL, PT) nebo důvody uvedené v ECHR obecně (UK). Ve FI a EL nejsou v právních předpisech důvody upřesněny. Podle názoru Komise musí být dotyčné osoby informovány o možnosti vyvrátit uplatnění tohoto pojmu před vydáním rozhodnutí v prvním stupni a mít skutečně možnost toto vyvrátit⁵⁴.

5.2.5. *Bezpečné země původu (články 29–31)*

Soudní dvůr zrušil pravidla směrnice týkající se postupů pro přijetí a změny společného minimálního seznamu bezpečných zemí původu⁵⁵. Pokud jde o vnitrostátní určení těchto zemí, žádné takovéto země nejsou určeny v BE, IT, PL a SE⁵⁶. Jsou zjištěny velké rozdíly mezi členskými státy, které zavedly řízení týkající se bezpečných zemí původu. Na CY, v EE, HU a EL je tento pojem použitelný na část země. Řada členských států (DE, FI, FR, NL a UK) se může opírat o ustanovení o zachování řízení, a tudíž pro vnitrostátní určení používat méně přísná kritéria, a UK využívá možnost určit za bezpečnou část země, nebo zemi či část země určit za bezpečnou pro určitou skupinu osob. Zatímco vnitrostátní právní předpisy obvykle stanoví přijetí seznamu bezpečných zemí původu, ve skutečnosti byly tyto seznamy přijaty pouze v několika členských státech (AT, DE, FR, LU, RO, SK a UK) a obsah těchto seznamů se významně liší⁵⁷. V EE, CZ, FI, NL a PT nejsou stanoveny žádné seznamy a tento pojem lze uplatnit v jednotlivých případech a v BG, FR, PT, na MT a v RO nezohledňují vnitrostátní předpisy plně a výslovně kritéria směrnice pro to, aby byla dotyčná země považována za bezpečnou zemi původu.

Požadavek týkající se individuálního posouzení je obvykle uznáván jako obecná zásada nebo výslovně v souvislosti s pojmem bezpečná země původu. Ačkoliv s ohledem na možnost vyvrátit předpoklad bezpečnosti platí totéž, žadatelé nejsou údajně vždy informováni o úmyslu orgánů uplatnit tento pojem⁵⁸ a v EE, EL a SI nemusí být v případě řízení týkajících se bezpečných třetích zemí proveden osobní pohovor.

5.2.6. *Předběžné řízení o následných žádostech (články 32–34)*

Směrnice členským státům umožňuje, aby se na následné žádosti vztahovalo předběžné řízení s cílem posoudit, zda obsahují nové prvky nebo zjištění, jež významně zvyšují pravděpodobnost uznání dotyčné osoby za uprchlíka. Tento postup je zaveden v BE, DE, EL, LU, na MT, v NL, PT, RO, SE a SI. V CZ, ES, HU, LV jsou podobná kritéria začleněna do řízení o přípustnosti a ve FR jsou součástí zrychleného řízení. Výklad kritéria obsaženého ve směrnici, které se týká toho, co představuje nové prvky, se značně liší. V EL a LU dodržují právní předpisy doslova znění směrnice, DE se opírá o obecné důvody pro přezkum správních aktů, NL vyžaduje nové okolnosti, které nemohou být na první pohled vyloučeny jako důvody pro přezkum předchozího rozhodnutí, BE ověřuje, zda nové okolnosti obsahují významné náznaky důvodných obav z pronásledování nebo reálné hrozby vážné újmy, CZ vyžaduje souvislost s důvody pro přiznání ochrany, zatímco SI, HU, LV a SK kladou důraz na změnu okolností. SE vyžaduje nové okolnosti, které představují trvalou překážku vyhoštění. Členské

⁵⁴ To vyplývá ze zásady dodržení práva na slyšení. Viz zejména věc C-349/07, Soudní dvůr.

⁵⁵ Věc 133/06, rozsudek ze dne 6. května 2008.

⁵⁶ Tyto členské státy však ve vnitrostátních právních předpisech provedly pojem bezpečná země původu spojený se společným seznamem.

⁵⁷ DE určilo 2 země mimo EU, FR – 18 a UK – 26.

⁵⁸ S ohledem na studii UNHCR o uplatňování směrnice o azylovém řízení.

státy obvykle vyžadují, aby žadatelé předložili prvky, které v době předchozího posuzování nebyly či nemohly být známy.

BE, CZ, PT, RO, SE používají předběžné řízení pouze u žádostí podaných poté, co bylo přijato rozhodnutí o předchozí žádosti, zatímco SI je používá rovněž u žádostí podaných po výslovném zpětvzetí žádosti a DE, ES, EL, HU, LU, MT a NL uplatňují pravidla směrnice týkající se předběžného řízení na žádosti podané po přijetí rozhodnutí nebo po výslovném či konkludentním zpětvzetí předchozí žádosti. Pouze DE používá předběžné řízení v případě osob, které neprošly přijímacím střediskem nebo se ve stanovené době nedostavily k příslušným orgánům, jak je uvedeno v článku 33 směrnice.

V CZ, DE, EL, LU, na MT a v RO umožňují pravidla týkající se následných žádostí neprovést osobní pohovor a v DE, LU, NL, na MT a v RO musí dotčené osoby uvést skutečnosti a předložit důkazy, které odůvodňují zahájení nového řízení. DE, LU, PT⁵⁹ a MT vyžadují, aby žadatelé ve stanovené lhůtě poskytli nové informace.

Pravidla směrnice týkající se následných žádostí nebyla provedena v IE, UK používá systém „nových žádostí“, který se liší od norem obsažených ve směrnici, zatímco právní předpisy SK pouze vyžadují, aby orgány zastavily řízení, pokud se od vydání rozhodnutí o předchozí žádosti podstatně nezměnila skutková podstata případu.

5.2.7. Řízení na hranicích (článek 35)

Řízení na hranicích se předpokládají v AT, BE, CZ, EE, ES, FR, DE, EL, HU, NL, PT, RO, SK a SI a tato řízení se značně liší, pokud jde o osobní působnost, důvody a druhy rozhodnutí a procesní lhůty a záruky. Vztahují se na žadatele, kterým chybí vstupní doklady (BE, DE, FR, NL, PT), pocházejí z bezpečné země původu (DE), předloží padělané doklady (CZ), představují hrozbu pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek (CZ) nebo jejichž totožnost nebyla zjištěna (CZ). AT, EE, ES, EL, HU, PT, RO, SI⁶⁰ používají řízení na hranicích v případě všech žadatelů, kteří požádají o azyl na hranicích obecně či na konkrétním místě (např. letišť).

Důvody pro zamítnutí žádosti o azyl zahrnují uplatnění pojmu bezpečná země původu (AT, DE, EE), důvody přípustnosti (EE, ES, HU, SI, PT), nedostatečně doložené žádosti (AT), zjevně nedůvodné žádosti (DE, ES, FR, RO, PT, SI) a žádosti obsahující nepravdivé údaje o totožnosti, státní příslušnosti nebo pravosti dokladů (AT). V EL, NL a CZ je o žádostech rozhodováno na hranicích z obecných důvodů. Lhůta pro přijetí rozhodnutí kolísá od 2 dnů (DE), po 3 dny (RO), 4 dny (ES, FR), 7 dnů (PT), 8 dnů (HU), 15 dnů (BE), 30 dnů (EL, CZ) a 42 dnů (NL). Vnitrostátní předpisy o řízení na hranicích obvykle zohledňují základní zásady a záruky nebo v případě řízení na hranicích založených na ustanovení o zachování řízení⁶¹ minimální záruky uvedené v čl. 35 odst. 3. Osobám, jichž se týká řízení na hranicích, je obvykle poskytnuta příležitost k osobnímu pohovoru. Neprovedení osobního pohovoru umožňují vnitrostátní předpisy v případě řízení na hranicích pouze v EE.

⁵⁹ V PT je použití lhůty ponecháno na uvážení rozhodovacího orgánu.

⁶⁰ V SI nebyla ustanovení o řízení na hranicích dosud uplatněna v praxi.

⁶¹ Podle čl. 32 odst. 2 směrnice mohou členské státy v souladu s právními předpisy platnými k 1. prosinci 2005 zachovat řízení, která se odchyľují od základních zásad a záruk.

5.2.8. Odnětí postavení uprchlíka (články 37 a 38)

Ustanovení směrnice o odnětí postavení uprchlíka jsou obvykle ve vnitrostátním právu zohledněna. DE využívá nepovinného ustanovení, které umožňuje rozhodnout, že postavení uprchlíka ze zákona zaniká v případě použití ustanovení o zániku. V roce 2008 a 2009 nebylo v EE, EL, ES, LT, LV, MT, PT a RO postavení uprchlíka odňato, zatímco v některých členských státech (IE, LU, HU, PL, SI, SK a SE) oznámené počty nepřesahují 25 případů ročně. V roce 2008 a 2009 byla tato koncepce uplatněna častěji v AT (105 případů), DE (10 755), FR (220) a IT (95).

5.3. Odvolací řízení

5.3.1. Přístup k účinnému opravnému prostředku (článek 39)

Směrnice vyžaduje, aby členské státy zajistily přístup k účinnému opravnému prostředku před soudem nebo tribunálem, aby stanovily příslušná procesní pravidla a lhůty a zavedly opatření s ohledem na právo setrvat v dotyčném členském státě až do rozhodnutí o opravném prostředku. Ve většině členských států jedná jako odvolací orgán prvního stupně soud. Může se jednat o speciální soudy (AT, FR a SE), správní soudy (BG, EE, EL, ES, FI, FR⁶², DE, LV, LT, LU, SI) nebo soudy s obecnou působností (CZ, IT, HU, NL, RO, SK a UK⁶³). Zvláštní tribunály jsou zavedeny v BE, CY, IE, MT, PL a UK. V UK projednává opravné prostředky v případech týkajících se bezpečnosti státu zvláštní komise pro odvolání v přistěhovaleckých věcech (Special Immigration Appeals Commission). EL je jediným členským státem, v němž je jediným odvolacím stupněm proti rozhodnutím o žádostech o azyl přijatým rozhodovacím orgánem nejvyšší správní soud (státní rada).

Lhůty pro podání opravných prostředků se významně liší a v mnoha členských státech byly v případě rozhodnutí spadajících do oblasti působnosti čl. 23 odst. 4, čl. 28 odst. 2, článku 32 a/nebo článku 35 směrnice a rozhodnutí týkajících se zajištěných žadatelů zkráceny. Obecná lhůta kolísá od 8 dnů (PT), do 10 dnů (EE, LV a UK), 14 dnů (AT, BG, DE, LT, PL), 15 dnů (CZ, HU, IE⁶⁴, SI), 20 dnů (CY), 21 dnů (SE), 28 dnů (NL⁶⁵), 30 dnů (BE, FI, FR, EL, IT, SK) a 60 dnů (EL, ES). Zkrácené lhůty činí 2 dny (FR, RO, UK), 3 dny (SI, DE⁶⁶, PT), 5 dnů (PL, UK⁶⁷), 7 dnů (BG, CZ, DE, NL⁶⁸), 10 dnů (CY), 15 dnů (BE, IT) a 20 dnů (SK). V EE, FI, EL, LT, LV, PL a SE platí pro všechna rozhodnutí o žádostech o azylu stejná lhůta.

V BG, HU, IE, LT, LU a PT se na všechny opravné prostředky podané u odvolacího orgánu prvního stupně vztahuje zásada automatického odkladného účinku. V ostatních členských státech se platné výjimky velmi liší a týkají se rozhodnutí o dalším neposuzování následné žádosti (BE, DE, ES, LV, MT, NL, SI, RO a UK), zamítnutí zahájení nového posuzování (CZ, DE, SI), rozhodnutí přijatých v řízeních na hranicích (CZ, DE), rozhodnutí o nepřipustnosti (AT, CZ, FI, DE, IT, PL, SK, UK), rozhodnutí spadajících do oblasti působnosti čl. 23 odst. 4 a/nebo čl. 28 odst. 2 směrnice (AT, CY, CZ, FI, FR, DE, IT, SE, SI, SK, UK), rozhodnutí spadajících do oblasti působnosti čl. 23 odst. 3 směrnice (NL) a rozhodnutí týkajících se zajištěných žadatelů (IT, NL). V EL a ES opravný prostředek

⁶² Pokud jde o rozhodnutí o odepření vstupu a rozhodnutí o použití zrychleného řízení.

⁶³ Pokud jde o rozhodnutí, která mohou podléhat pouze soudnímu přezkumu.

⁶⁴ V IE činí lhůta 15 pracovních dnů.

⁶⁵ V případě rozšířeného řízení. Právní předpisy stanoví lhůtu v délce 4 týdnů.

⁶⁶ V případě řízení na hranicích.

⁶⁷ S ohledem na zajištěné žadatele. Ve zrychleném řízení činí lhůta vždy 2 dny.

⁶⁸ V případě řízení ve středisku pro žádosti o azyl.

neodkládá automaticky vyhoštění. Nemá-li opravný prostředek odkladný účinek, jsou obvykle dostupná předběžná opatření. V CZ, EL a SK však není u předběžných opatření zákonem zaručeno právo setrvat v daném členském státě až do výsledku řízení. V řadě dalších členských států může být vyhoštění vykonáno bezodkladně v případě rozhodnutí o následných žádostech (FI, NL), nebo pokud osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek nebo bezpečnost státu (NL). V UK lze v případě, že není uplatněno právo podat opravný prostředek na území země, rozhodnutí napadnout pouze žádostí o soudní přezkum nebo podáním opravného prostředku ze zahraničí.

Ve většině členských států má odvolací orgán prvního stupně pravomoc přezkoumat skutkovou podstatu i právní otázky. V EL a SI však soud přezkoumává pouze zákonnost rozhodnutí v prvním stupni. V UK soudní přezkum neposuzuje plně opodstatněnost rozhodnutí a v NL jsou skutečnosti zjištěné rozhodovacím orgánem podrobeny pouze omezenému přezkumu. Zatímco v BE⁶⁹, BG, ES, FI, FR, DE⁷⁰, IT a UK má soud nebo tribunál pravomoc provést posouzení případu s účinky do budoucna (*ex nunc*), v jiných členských státech (např. CZ, SI a NL) existuje tendence ukládat omezení s ohledem na možnost uvážit nové důkazy.

S ohledem na tuto směrnici se Soudní dvůr Evropské unie zabýval pouze jednou žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce⁷¹. Situace se však může změnit vzhledem ke vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, která vnitrostátním soudům všech stupňů umožňuje vyžádat si od Soudního dvora pokyny k výkladu, což přispěje k jednotnějšímu uplatňování směrnice.

6. ZÁVĚR

Toto hodnocení potvrzuje, že některá nepovinná ustanovení směrnice a výjimky přispěly k rozšíření odlišných opatření v EU a že se procesní záruky mezi jednotlivými členskými státy značně liší. Tak je tomu zejména s ohledem na ustanovení o zrychlených řízeních, „bezpečné zemi původu“, „bezpečné třetí zemi“, osobních pohovorech, právní pomoci a přístupu k účinnému opravnému prostředku. Existují tudíž významné rozdíly. Zjištěna byla rovněž řada případů neúplného a/nebo nesprávného provedení do vnitrostátního práva a nedostatků při uplatňování směrnice. Kumulativní účinek těchto nedostatků může vést k tomu, že řízení jsou náchylná k administrativním chybám. V tomto ohledu je třeba zmínit, že významná část rozhodnutí v prvním stupni je v odvolacím řízení zrušena.

Tato zpráva prokazuje, že cíle spočívajícího ve vytvoření rovných podmínek s ohledem na spravedlivá a účinná azylová řízení nebylo dosaženo. Komise bude nadále zkoumat a sledovat všechny případy, kdy byly zjištěny problémy při provedení směrnice do vnitrostátního práva a/nebo jejím uplatňování, s cílem usnadnit náležitě a jednotné uplatňování směrnice a zajistit, aby byla plně dodržována zásada *nenavracení* a ostatní práva zakotvená v Chartě EU. Rozdíly v řízeních způsobené často nepřesnými a nejednoznačnými normami bylo možno odstranit pouze změnou právních předpisů. V souladu s tím přijala proto Komise dne 21. října 2009 na základě důkladného posouzení uplatňování směrnice návrh na přepracování směrnice s cílem odstranit zjištěné nedostatky.

⁶⁹ V BE však předložení nových prvků podléhá určitým podmínkám.

⁷⁰ S výjimkou případů, které byly zamítnuty jako zjevně nedůvodné.

⁷¹ Věc C-69/10. Lucemburský správní tribunál se dotázal, zda směrnice vyžaduje opravný prostředek proti rozhodnutí rozhodnout o žádosti ve zrychleném řízení.