

LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV EU JAKO REFERENČNÍ RÁMEC NÁRODNÍHO AZYLOVÉHO PRÁVA

HARALD CHRISTIAN SCHEU

Abstract: **The EU Charter of Fundamental Rights as a Point of Reference in National Asylum Law**

The protection of fundamental rights is a classic example of interaction between international, EU and national law. In this paper we describe the impact of the EU standard of fundamental rights protection on cases in which national courts apply asylum law. Further, we demonstrate how the European Court of Justice and national courts take account of the Charter in individual cases. We consider whether the application of the Charter may influence material standards of protection or whether national practice remains restricted to mere reference to the wording of Charter articles.

Keywords: EU Charter of Fundamental Rights, asylum law, point of reference, constitutional court, Court of Justice of the EU

Klíčová slova: Listina základních práv EU, azylové právo, referenční rámec, ústavní soud, Soudní dvůr EU

1. ÚVOD

Evropský standard ochrany lidských práv odráží úpravu, která je zakotvena v univerzálních, regionálních a národních dokumentech, spojuje právně závaznou úpravu s úvahami typu soft law a syntetizuje rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, Soudního dvora EU (SDEU), národních ústavních soudů a celé řady kvazijudiciálních mechanismů. Proto představuje ochrana lidských práv názorný příklad průniku mezinárodního, unijního a národního práva. Není divu, že publikace na toto velmi komplexní téma začínají plnit knihovny. Oblíbeným motivem se stala problematika konfliktu nebo dialogu zúčastněných soudů. Nepřehlednost systémů ochrany a dezorientace v oblasti kompetencí mezinárodních, unijních a národních orgánů vyjadřují možná nejlépe metaforou o bermudském trojúhelníku,¹ labyrintu² a lidskoprávním puzzle.³

¹ HIRSCH, Günter: Grundrechtsschutz im „Bermuda-Dreieck“ zwischen Karlsruhe, Straßburg und Luxemburg. *Europarecht – Beiheft*. 2006, č. 1, s. 7–18; KLEINE-COSACK, Michael. Grund- und Menschenrechtsschutz im „Bermuda-Dreieck“. Mängel- und Reformbedarf aus Sicht der Anwaltspraxis. *Anwaltsblatt*. 2011, č. 7, s. 501–505.

² HARATSCH, Andreas: Die *Solange*-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – Das Kooperationsverhältnis zwischen EGMR und EuGH. *ZaöRV*. 2006, vol. 66, s. 927–947.

³ SCHEECK, Laurent: Solving Europe’s Binary Human Rights Puzzle. The Interaction between Supranational Courts as a New Parameter of European Governance. *Questions de Recherche – Research in Question*, October 2005, dostupné na: <http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/qdr15.pdf>.

Co se týká významu a postavení Listiny základních práv EU (LZP) jako klíčové součásti unijního systému ochrany, zaměřila se odborná diskuse především na otázku její aplikovatelnosti v členských státech. Oproti tomu zůstala dosud spíše na okraji zájmu otázka, nakolik a v jakých konkrétních situacích může úprava LZP převýšit materiální standard obsažený v Evropské úmluvě o lidských právech (EÚLP), v národních ústavách nebo univerzálních smlouvách. Převážná část odborné diskuse se tedy nezabývá otázkou přínosu LZP pro jednotlivce, ale problémem posílení pravomocí EU ve vztahu k členským státům.

Výchozím bodem právních úvah je ustanovení čl. 51 odst. 1 LZP, podle něhož je LZP v první řadě určena institucím a orgánům EU a členským státům pouze do té míry, jak uplatňují právo Unie. Vzhledem k tomu, že samotná LZP ani Vysvětlení k LZP nedávají jasný návod pro správný výklad pojmu „uplatňování práva EU“, je dodnes sporné, jaké konkrétní akty členských států mají být provedeny v souladu s unijní ochranou lidských práv a na které akty se vztahují jen národní standardy ochrany.

V tomto příspěvku chceme demonstrovat problematický dopad čl. 51 odst. 1 LZP z hlediska dvou základních otázek. V první části se pokusíme o vymezení kritérií, podle nichž LZP slouží jako hlavní referenční bod v lidskoprávních případech před národními soudy. Po stručném nastínění základních parametrů, které vyplývají z judikatury SDEU, se budeme věnovat lidskoprávnímu rámci azylového práva EU a zkoumat, nakolik je třeba při vnitrostátním provádění těchto norem přihlížet k unijnímu standardu ochrany základních práv. Jinými slovy, do jaké míry slouží LZP národním soudům v azylových případech jako referenční rámec. Zaměření na azylové právo je odůvodněno jednak aktualitou této problematiky a jednak skutečností, že azylové právo zvláště úzce souvisí s realizací lidských práv.

V druhé části příspěvku se budeme věnovat otázce, co konkrétně znamená používání LZP jako referenčního rámce v praxi národních soudů. Jakým způsobem mají národní soudy přihlížet k materiálnímu standardu LZP a do jaké míry mají současně brát v úvahu národní ústavní standardy a relevantní mezinárodní smlouvy.

2. ZÁKLADNÍ PARAMETRY UNIJNÍ OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV

Ze stěžejního ustanovení čl. 51 odst. 1 LZP vyplývá, že Listina je v první řadě určena institucím a orgánům EU. Členské státy jsou Listinou vázány pouze do té míry, jak uplatňují právo Unie. Podle její preambule je třeba LZP vykládat s náležitým zřetelem na Vysvětlení vyhotovená pod vedením prezidia Konventu, jež LZP vypracovalo, a doplněná pod vedením prezidia Evropského konventu. Je zřejmé, že Konvent věnoval ustanovení čl. 51 odst. 1 LZP poměrně velkou pozornost.⁴ Debata Konventu vycházela ze starší judikatury SDEU, který ve svém rozsudku ve věci *ERT* z roku 1991 konstatoval, že národní akt, který spadá do působnosti komunitárního práva, musí být posuzován ve světle jeho slučitelnosti se základními právy Evropských společenství.⁵

⁴ Viz podrobněji BOROWSKY, Martin: Art. 51. In MEYER, Jürgen (ed.): *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. 3. vydání. Baden-Baden: Nomos, 2011 (marg. č. 2).

⁵ C-260/89 *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE v. Dimotiki Etairia Pliroforissis und Sotirios Kouvelas*, bod 42.

V návaznosti na judikaturu SDEU rozlišovala doktrína mezi dvěma základními situacemi. Podle převažujícího mínění⁶ se vyjádřil SDEU k názoru, že jsou členské státy vázány komunitární (nyní unijní) ochranou základních práv, poprvé v případě *Wachauf*.⁷ Tato kauza se týkala provedení komunitární legislativy v německém právu.⁸ Podle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 857/84/EHS mohly členské státy za účelem úspěšné restrukturalizace trhu poskytnout finanční náhradu těm producentům mléka, kteří se zavázali definitivně ukončit svoji produkci. Poté, co pan Wachauf jako nájemce požádal o tuto náhradu, vyvstal problém, že pronajímatel odvolal svůj souhlas s ukončením produkce mléka. Čl. 7 odst. 1 a 4 nařízení č. 857/84/EHS⁹ ponechal na národním právu úpravu případného přechodu referenčního množství na nájemce a současně připustil, aby referenční množství bylo připsáno nájemci i v případě, že nájemní smlouva právě vypršela.

V návaznosti na toto zadání stanovila německá úprava, že souhlas pronajímatele tvoří nezbytnou podmínku pro poskytnutí finanční náhrady nájemci. Ztráta referenčního množství by však připravila pana Wachaufa o plody jeho práce, protože to byl právě on jako nájemce, kdo adaptoval celé vybavení podniku na produkci mléka. Příslušný německý soud si všiml tohoto problému a ve své žádosti o zodpovězení předběžné otázky upozornil SDEU na to, že kdyby referenční množství přešlo na pronajímatele, který sám nikdy nevyráběl mléko a nepřispíval k vybudování produkce, mohlo by se z pohledu nájemce jednat o vyvlastnění bez náhrady, které je v rozporu s ústavními zárukami.

Ve svém rozsudku se SDEU ztotožnil s argumenty národního soudu a konstatoval, že přechod referenčního množství bez vyplácení náhrady pro nájemce nebyl slučitelný s komunitární ochranou základních práv. SDEU potvrdil, že členský stát musí respektovat tuto ochranu, když provádí komunitární právo.¹⁰ V konkrétním případě pak SDEU zjistil, že citované nařízení č. 857/84/EHS ponechalo členským státům dostatečný prostor na to, aby aplikovaly komunitární právo v souladu s komunitární ochranou základních práv. Mohly např. stanovit, aby referenční množství bylo připsáno nájemci, nebo mohly upravit jinou formu náhrady.¹¹

Rozsudek ve věci *Wachauf* a navazující judikaturu lze shrnout tak, že unijní ochrana základních práv zavazuje členské státy tehdy, provádějí-li unijní právo takřka jako „prodloužená ruka“ Unie.¹²

Druhá situace, v níž členské státy aplikují právo EU ve smyslu čl. 51 odst. 1 LZP, je uchopena v rozsudku SDEU ve věci *ERT*. V tomto případě posuzoval SDEU výlučnou vysílací licenci pro řeckou televizní stanici, která mohla podle názoru některých účastníků řízení omezovat vysílání programů z jiných členských států. Unijní prvek případu spočíval v možné diskriminaci poskytovatelů z jiných členských států v souvislosti

⁶ Viz např. SCHEUING, Dieter H.: Zur Grundrechtsbindung der EU-Mitgliedstaaten. *Europarecht*. 2005, č. 2, 162–191.

⁷ Případ 5/88 *Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*.

⁸ Jednalo se především o provedení nařízení Rady č. 857/84/EHS ze dne 31. března 1984, kterým se stanoví obecná pravidla použití dávky uvedené v článku 5c nařízení č. 804/68/EHS v odvětví mléka a mléčných výrobků.

⁹ Ve znění podle nařízení Rady č. 590/85/EHS ze dne 26. února 1985.

¹⁰ Případ 5/88, bod 19.

¹¹ Případ 5/88, bod 22.

¹² Srov. např. BOROWSKY, op. cit., marg. č. 25.

s volným pohybem služeb. SDEU v daném případě dovodil, že národní opatření, které omezuje základní tržní svobodu, musí být vykládáno ve světle unijní ochrany základních práv.¹³ Jinými slovy, národní omezující opatření může být považováno za legitimní a proporcionalní jen tehdy, je-li v souladu s lidskými právy.

Když se Konvent v roce 2000 pokusil vysvětlit význam ustanovení čl. 51 odst. 1 LZP, pohyboval se v mantinelech vytyčených uvedenou judikaturou ve věcech *Wachauf* a *ERT*. Je však třeba konstatovat, že se SDEU zdaleka nezastavil u těchto dvou rozsudků, ale pokračoval i poté ve vymezení prostoru aplikace unijní ochrany základních práv v členských státech. Již v roce 2005 poznamenal Scheuing, že SDEU vyvinul svoji lidskoprávní judikaturu „s rostoucí intenzitou“.¹⁴

Za klíčové milníky lze v tomto směru považovat některé rozsudky, které SDEU vydal až po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Není cílem tohoto příspěvku podrobněji představit a analyzovat tuto judikaturu. Chceme však stručně zmínit některé směry uvažování, jež se do relevantní judikatury SDEU promítly. Pro účely této studie je totiž zajímavá otázka, nakolik mají národní orgány při uplatňování unijního práva zohlednit unijní a národní standardy ochrany lidských práv.

V oblasti trestního práva, která je z pohledu národní suverenity obdobně citlivá jako oblast azylového a migračního práva, SDEU případný prostor pro aplikaci národní ochrany lidských práv značně omezil. V kauze *Radu*¹⁵ vyvstala otázka, zda může dožádaný stát při realizaci evropského zatýkacího rozkazu přezkoumat z hlediska LZP řízení v dožadujícím státě. Pan Ciprian Radu, rumunský občan, který byl v Německu obviněn ze spáchání trestného činu loupeže, napadl rozhodnutí o svém předání do Německa a argumentoval, že je povinností Rumunska jako dožádaného státu přezkoumat, zda Německo jako dožadující stát dodrželo v jeho případě práva a záruky stanovené LZP a EÚLP. Pan Radu se mimo jiné domníval, že měl být příslušnými německými orgány informován o obviněních vůči jeho osobě a že měl být ohledně těchto obvinění vyslechnut.

Generální advokátka Eleanor Sharpston vycházela z toho, že podobná tvrzení mohou být relevantní z pohledu čl. 47 LZP a čl. 6 odst. 1 EÚLP. Přestože články 3, 4 a 4a rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu neumožnily odmítnutí výkonu evropského zatýkacího rozkazu z důvodu případného porušení ochrany lidských práv a SDEU již dříve rozhodl, že výčet důvodů podle čl. 3, 4 a 4a je taxativní, generální advokátka dovodila, že příslušný justiční orgán v dožádaném státě může odmítnout žádost o předání, pokud prokáže, že lidská práva osoby, která má být předána, byla porušena.¹⁶ Generální advokátka tento závěr nicméně poněkud zmírnila, když připustila odmítnutí žádosti pouze pro případ, že by práva podle čl. 6, 47 a 48 LZP a čl. 5 a 6 EÚLP byla porušena tak závažným způsobem, že by se jednalo o maření spravedlnosti řízení.¹⁷

¹³ C-260/89 *ERT v. DEP* (rozsudek ze dne 18. června 1991), bod 43.

¹⁴ SCHEUING, op. cit., s. 176.

¹⁵ C-396/11 *Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Constanța v. Ciprian Vasil Radu* (rozsudek ze dne 29. ledna 2013).

¹⁶ Viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston přednesené dne 18. října 2012 ve věci C-396/11, body 67–69.

¹⁷ *Ibidem*, bod 97.

SDEU se však s tímto řešením neztotožnil a nepřipustil odmítnutí žádosti o předání z důvodu, že vyžádaná osoba nebyla v dožadujícím státě před vydáním rozkazu vyleschnuta. Dožádaný stát tedy nemůže vlastní akt předání přezkoumat ve světle unijní ochrany základních práv. SDEU přitom přesvědčivě argumentoval, že by zavedení povinného výsledku obviněného před vydáním evropského zatýkacího rozkazu ohrozilo samotný systém stanovený rámcovým rozhodnutím 2002/584/SVV, a dále připomenul, že základní práva předaných osob jsou pro další průběh řízení zajištěna.¹⁸ Svými závěry SDEU odmítl koncepci jakéhosi evropského *ordre public*, podle něhož by orgány jednoho členského státu mohly přezkoumat, zda je trestní řízení v jiném členském státě v souladu s LZP a EÚLP.¹⁹

Na rozsudek ve věci Radu navazuje případ *Melloni*,²⁰ který nastolil otázku, nakolik má či nemá členský stát při realizaci rámcového rozhodnutí 2002/584/SVV zohlednit nejen LZP, ale také národní ochranu základních práv. Pan Melloni byl španělskými orgány v roce 1996 vydán do Itálie, a to v rámci klasického extradičního řízení. Poté, co byl propuštěn na kauci, z Itálie uprchl a na jednání před italskými soudy se nedostavil. Italské soudy ho pak odsoudily v nepřítomnosti k deseti letům trestu odnětí svobody. Obžalovaný byl přitom v řízení zastupován advokáty, které si před svým útekem sám zvolil. Ve Španělsku byl zatčen v roce 2008 a tentokrát řešily španělské soudy otázku realizace evropského zatýkacího rozkazu podle rámcového rozhodnutí 2002/584/SVV.

Pan Melloni se proti svému předání do Itálie bránil argumentem, že podle italského práva nemůže podat opravný prostředek proti rozsudku, kterým byl odsouzen v nepřítomnosti. Tato italská úprava byla přitom na první pohled v souladu s čl. 4a rámcového rozhodnutí 2002/584/SVV, podle něhož řízení nemusí být obnovena mimo jiné v případě, že obžalovaný byl včas osobně předvolán a současně informován, že rozhodnutí může být vyneseno v jeho nepřítomnosti, nebo obžalovaný věděl o plánovaném jednání soudu a zmocnil svého právního zástupce, kterého si sám zvolil, aby ho před soudem obhajoval, nebo se obžalovaný nebránil proti doručenému rozhodnutí, i když byl informován o svém právu na obnovu řízení nebo na odvolání.²¹

V řízení před španělským ústavním soudem se ale pan Melloni dovolal španělské úpravy lidských práv, a to konkrétně čl. 24 odst. 2 španělské ústavy, který upravuje principy spravedlivého procesu. Španělský ústavní soud už v minulosti judikoval, že v případě trestů za závažné trestné činy, jež byly uloženy v nepřítomnosti obžalovaného, musí být předání odsouzeného podmíněno možností přezkoumat odsuzující rozsudek. V daném případě shledal ústavní soud ústavní stížnost pana Melloniho za

¹⁸ C-396/11, body 37–43.

¹⁹ Pro kritiku viz BRODOWSKI, D.: Europäischer ordre public als Ablehnungsgrund für die Vollstreckung Europäischer Haftbefehle. *HRRS – Onlinezeitschrift für Höchstgerichtliche Rechtsprechung zum Strafrecht*. 2013, č. 2, 54–56. Verze časopisu ve formátu pdf je přístupná na stránkách <http://www.hrr-strafrecht.de/hrr/archiv/13-02/hrrs-2-13.pdf>.

²⁰ C-399/11.

²¹ Ustanovení čl. 4a bylo zavedeno až rámcovým rozhodnutím Rady 2009/299/SVV ze dne 26. února 2009, kterým se mění rámcová rozhodnutí 2002/584/SVV, 2005/214/SVV, 2006/783/SVV, 2008/909/SVV a 2008/947/SVV a kterým se posilují procesní práva osob a podporuje uplatňování zásady vzájemného uznávání rozhodnutí na rozhodnutí vydaná v soudním jednání, kterého se dotýčná osoba nezúčastnila osobně.

přípustnou a dotázal se SDEU, zda je čl. 4a rámcového rozhodnutí 2002/584/SVV slučitelný s čl. 47 a 48 LZP. Pro případ, že by SDEU dospěl k závěru, že čl. 4a rámcového rozhodnutí odpovídá požadavkům unijní ochrany základních práv, doplnil španělský ústavní soud otázku, zda mohou orgány členského státu na základě národní úpravy poskytnout vyšší úroveň ochrany.²²

Co se týče slučitelnosti čl. 4a rámcového rozhodnutí s unijní ochranou lidských práv, dospěl SDEU k závěru, že čl. 47 a 48 LZP nebyly porušeny.²³ Soudní dvůr připomenul, že se obžalovaný může vzdát svého práva osobně se zúčastnit soudního jednání, a to i mlčky. V tomto bodě odpovídá ochrana podle čl. 47 a 48 LZP také ochraně podle čl. 6 odst. 1 EÚLP. Nad tento obecný rámec však SDEU bohužel nezkoumal případnou proporcionalitu zásahu. Ačkoli lze souhlasit s argumenty SDEU, které hovoří ve prospěch legitimacy omezujícího opatření v zájmu harmonizace podmínek předání a zlepšení vzájemného uznávání soudních rozhodnutí mezi členskými státy,²⁴ lze kritizovat absenci jakékoli reflexe o přiměřenosti zvoleného opatření v konkrétním případě.

Závažnější jsou úvahy SDEU týkající se aplikovatelnosti národní, tzn. ústavní roviny ochrany lidských práv, která by byla v konkrétním případě jednoznačně výhodnější než ochrana unijní. Jeho výrok o tom, že členský stát nesmí při realizaci rámcového rozhodnutí 2002/584/SVV aplikovat vyšší standard ochrany podle národního práva, činí čl. 53 LZP v podstatě bezpředmětným. SDEU tento závěr odůvodnil zásadou přednosti unijního práva a navazoval přitom na konzistentní linii své judikatury.²⁵

Soudní dvůr pak upřesnil, že pokud akt unijního práva vyžaduje přijetí vnitrostátních prováděcích opatření, mohou vnitrostátní orgány a soudy podle čl. 53 LZP uplatnit vnitrostátní standardy ochrany základních práv. Jejich aplikace ovšem nesmí ohrozit úroveň ochrany stanovenou LZP, jak ji vykládá sám Soudní dvůr, ani přednost, jednotnost a účinnost unijního práva.²⁶ Odmítnutí předání vyžadované osoby z důvodu, že národní ochrana lidských práv je vyšší než unijní ochrana, by přitom podle SDEU narušilo jednotnost unijního standardu a bylo by v rozporu se zásadami vzájemné důvěry a uznávání.²⁷

Nejdiskutovanějším rozhodnutím SDEU o aplikovatelnosti základních práv EU se však stal rozsudek ve věci *Åkerberg Fransson*,²⁸ který byl přijat ve stejný den jako rozsudek ve věci *Melloni*. SDEU se zde vrátil k výkladu pojmu „uplatňování práva Unie“ ve smyslu čl. 51 odst. 1 LZP. Ve svém rozsudku používal řadu výrazů a formulací, které mají lépe uchopit význam tohoto ustanovení. Mimo jiné SDEU konstatoval, že se základní práva EU uplatní „ve všech situacích, které se řídí unijním právem“,

²² Španělský ústavní soud poukázal v této souvislosti na čl. 53 LZP, podle něhož žádné ustanovení LZP nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které v oblasti své působnosti uznávají právo Unie, mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je Unie nebo všechny členské státy, včetně EÚLP, a ústavy členských států.

²³ C-399/11, bod 53.

²⁴ C-399/11, bod 51.

²⁵ Viz např. případ 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*.

²⁶ C-399/11, bod 60.

²⁷ C-399/11, bod 63.

²⁸ C-617/10 *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson*.

resp. v případě vnitrostátní právní úpravy, která spadá „do rámce“ či „do působnosti“ unijního práva.²⁹

Když se SDEU pak podrobněji věnoval souběhu daňových sankcí, které byly panu Åkerbergu Franssonovi ze strany příslušných švédských orgánů uloženy, a jeho trestního stíhání, zjistil, že tyto národní postupy částečně souvisely s nesplněním povinností podat příznání k DPH. Ze směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty přitom vyplývá, že každý členský stát je povinen přijmout všechna legislativní a správní opatření k boji proti daňovým únikům a k zajištění toho, aby splatná DPH byla vybrána na jeho území v plné výši. Vedle toho stanoví čl. 325 odst. 1 a 2 SFEU, že členské státy bojují proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie a že členské státy přijmou k zamezení podvodů ohrožujících finanční zájmy Unie stejná opatření, jaká přijímají k zamezení podvodů ohrožujících jejich vlastní finanční zájmy. Odkazem na úpravu tzv. vlastních zdrojů EU³⁰ SDEU dovodil, že existuje „*přímá spojitost mezi výběrem příjmů z DPH v souladu s unijním právem a poskytnutím odpovídajících zdrojů z DPH unijnímu rozpočtu, neboť jakákoli mezera ve výběru příjmů z DPH je potenciálně příčinou snížení zdrojů z DPH*“.³¹

Na základě této konstrukce dospěl SDEU k závěru, že při ukládání daňových sankcí a konání trestního stíhání v reakci na zkrácení DPH uplatňuje členský stát právo EU. Tento závěr nemohla vyvrátit ani skutečnost, že předmětná vnitrostátní úprava nebyla přijata k provedení směrnice 2006/112/ES.³² Poněkud eufemisticky však SDEU připustil, že se jedná o situaci, „*kdy postup členských států není zcela určen unijním právem*“.³³ Z pragmatického hlediska by bylo možné dodat, že podíl EU na příjmu z DPH činí v průměru cca 0,3 %, ve Švédsku dokonce jen 0,1 %. Z tohoto hlediska byl tedy národní postup předurčen unijním právem z méně než 0,5 %. Statistika by se změnila ve prospěch EU, kdybychom jako referenční hodnotu vzali celkový podíl DPH ze všech členských států na přímých zdrojích rozpočtu EU. V takovém případě je třeba připustit, že národní postup byl předurčen unijním právem z cca 14 %.

Ještě větší komplikaci působí výrok SDEU o tom, že v situaci, kdy postup členských států není zcela určen unijním právem, může vnitrostátní soud uplatnit takřka paralelně i vnitrostátní standardy ochrany základních práv, ale pouze do té míry (a zde se uzavírá logický kruh judikatury SDEU), v jaké uplatnění národního standardu neohrožuje unijní standard v podání SDEU, ani přednost, jednotu a účinnost unijního práva.³⁴

Svým rozsudkem se SDEU postavil proti členským státům, které v řízení vystoupily s tím, že v daném případě není unijní ochrana základních práv aplikovatelná. Ani Evropská komise se nedomnívala, že by Švédsko v daném případě uplatňovalo právo EU ve smyslu čl. 51 odst. 1 LZP. Podle generálního advokáta Pedra Cruze Villalóna

²⁹ C-617/10, bod 19.

³⁰ Viz rozhodnutí Rady 2007/436/ES, Euratom ze dne 7. června 2007 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství.

³¹ C-617/10, body 25 a 26.

³² Ibidem, body 27 a 28.

³³ Ibidem, bod 29.

³⁴ C-617/10, bod 29; a C-399/11, bod 63.

se stal problém pravomocí předně diskutovanou otázkou celého případu.³⁵ Ve vztahu ke spornému výkladu pojmu „uplatňování práva Unie“ se generální advokát snažil sladit význam výrazů „uplatňování“ a „rozsah působnosti“. Nejasné pojetí ovšem obohatil o výraz „přítomnost unijního práva“. Podle generálního advokáta má být unijní ochrana základních práv aplikovatelná pouze tehdy, je-li přítomnost unijního práva v dané situaci dostatečně intenzivní.³⁶ Na jiném místě generální advokát dodal, že přítomnost unijního práva znamená právo, resp. způsobilost určit nebo ve větší či menší míře ovlivnit obsah projevů veřejné moci v členském státě. Takováto přítomnost unijního práva však nemusí znamenat „předurčení“.³⁷

Za další kritérium při vymezování pojetí „uplatňování unijního práva“ považoval generální advokát specifický zájem Unie, přičemž však připustil, že je obtížné tento zájem určit předem. Hlavním základem zájmu Unie má podle generálního advokáta být „přítomnost nebo dokonce hlavní role unijního práva ve vnitrostátním právu v každém jednotlivém případě“.³⁸ Na místě je určitá úleva, že SDEU nakonec tuto vážní konstrukci nepřevzal. Členským státům by se ovšem jistě zalíbil alespoň závěr generálního advokáta, že v daném případě nešlo o uplatňování unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 LZP.

Vzhledem k tomu, že SDEU ve výsledku rozšířil aplikovatelnost unijní ochrany základních práv na další situace, které s unijním právem souvisejí jen velmi vzdáleně, a setřel tím do určité míry rozdíly mezi původně judikovanými modely „Wachauf“ a „ERT“, není divu, že se ozvala i silná kritika v odborné literatuře.³⁹ Kritika zazněla též ze strany německého ústavního soudu. Když ústavní soud v roce 2013⁴⁰ řešil problém ústavnosti německého zákona o zřízení společných databází policejních orgánů a zpravodajských služeb,⁴¹ narazil mimo jiné na otázku, zda má být přezkoumána otázka slučitelnosti dotyčné úpravy, která velmi intenzivně zasahuje do ochrany soukromí a ochrany osobních údajů, s unijní ochranou základních práv, a to zejména s čl. 8 LZP.⁴² Ústavní soud si sice uvědomoval, že se sporná úprava výměny dat dotýká i otázek spadajících do působnosti EU, a to konkrétně v souvislosti se zmocňujícím ustanovením čl. 16 SFEU, se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném po-

³⁵ Stanovisko generálního advokáta P. Cruze Villalóna přednesené dne 12. června 2012 ve věci C-617/10, body 22 a 23.

³⁶ *Ibidem*, bod 27.

³⁷ *Ibidem*, bod 33.

³⁸ *Ibidem*, body 40–41.

³⁹ Viz např. VOGEL, Joachim. Editorial. *StV – Strafverteidiger*. 2013, č. 3, s. I; ECKSTEIN, Ken: Im Netz des Unionsrechts – Anmerkungen zum Fransson-Urteil des EuGH. *ZIS*. 2013, č. 5, 220–225; RABE, Hans-Jürgen. Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten. *NJW*. 2013, č. 20, s. 1407–1408; LANGE, Friederike. Verschiebungen im europäischen Grundrechtssystem? *NfWZ*. 2014, č. 4, s. 169–174.

⁴⁰ 1 BvR 1215/07 (rozsudek ze dne 24. dubna 2013).

⁴¹ BGBl. I S. 3409. Součástí tohoto rámcového zákona (v němčině „Artikelgesetz“) je zákon o zřízení standardizované centrální protiteroristické databáze policejních orgánů a zpravodajských služeb (čl. 1). Německá úprava přijatá v prosinci 2006 byla silně inspirována podobnými zákony, které byly již dříve přijaty v USA a Velké Británii. Hlavním cílem zákona je posílit složky veřejné moci v boji proti terorismu.

⁴² Čl. 8 LZP chrání právo každého člověka na ochranu údajů osobního charakteru, které se ho týkají (odst. 1). Dále upravuje principy zacházení s osobními údaji (odst. 2) a zásadu kontroly ze strany nezávislé moci (odst. 3).

hybu těchto údajů a s rozhodnutím Rady 2005/671/SVV ze dne 20. září 2005 o výměně informací a spolupráci v oblasti teroristických trestných činů.⁴³ O odstavec dále však – dokonce s odvoláním na evropskoprávní doktrínu *acte claire* – dospěl německý ústavní soud k závěru, že je naprosto jasné, že německá úprava protiteroristických databází neznamená provádění práva EU ve smyslu čl. 51 odst. 1 LZP, protože obsah zákona není unijním právem „determinován“.⁴⁴ Podle ústavního soudu tedy nebyla unijní ochrana základních práv na daný případ aplikovatelná.

Nejpikantnější část rozsudku německého ústavního soudu se však týkala polemiky s rozsudkem SDEU ve věci *Åkerberg Fransson*. Je třeba dodat, že mezi rozsudkem SDEU ve věci *Fransson* a rozsudkem německého ústavního soudu uplynuly jen dva měsíce. Ve svém rozsudku ústavní soud výslovně konstatoval, že ani rozsudek SDEU ve věci *Fransson* nemohl nic změnit na neaplikovatelnosti unijní ochrany základních práv. Podle ústavního soudu nesmí být rozsudek SDEU interpretován tak, že by ohrožoval ochranu a realizaci základních práv, která jsou upravena na vnitrostátní úrovni, nebo by zpochybnil německý ústavní řád. Podle ústavního soudu proto nelze rozsudek SDEU ve věci *Fransson* chápat tak, že by pro aplikovatelnost unijní ochrany základních práv postačila jakákoli věcná vazba mezi národní úpravou a abstraktní působností práva EU, nebo že by postačil faktický dopad národní úpravy na právo EU. S varovně zvednutým prstem ústavní soud naznačil, že by takový široký výklad považoval za akt *ultra vires*.⁴⁵

K otázce aplikovatelnosti unijní ochrany základních práv se SDEU znovu vrátil ve věci *Pfleger*.⁴⁶ Když v Horním Rakousku provedla finanční policie kontroly v různých podnicích, zabavila několik hracích automatů, které byly provozovány bez požadované licence, a uložila provozovatelům pokuty. Vzhledem k tomu, že se akty příslušných orgánů opíraly o rakouský zákon o hazardních hrách (*Glückspielgesetz*),⁴⁷ byla v řízení před příslušným soudem zpochybněna slučitelnost této úpravy s LZP a se zásadou volného pohybu služeb. Z hlediska LZP mohla být relevantní ustanovení čl. 15 o svobodě volby povolání, čl. 16 o svobodě podnikání a čl. 17 o právu na vlastnictví.

Co se týče samotné aplikovatelnosti unijní ochrany základních práv, namítly vedle Rakouska také Belgie, Nizozemí a Polsko, že se v případě hazardních her nejedná o harmonizovanou oblast, a že proto příslušné národní normy nepředstavují uplatňování práva EU ve smyslu čl. 51 odst. 1 LZP. Ve své odpovědi citoval SDEU nejprve ze svého rozsudku ve věci *Fransson* a opíral se také o koncepci vypracovanou v kauze *ERT*. Pokud je národní opatření způsobilé narušit základní tržní svobody a členský stát se přitom dovolává kategorických požadavků, musí být přezkoumáno, nakolik je národní úprava v souladu s unijní ochranou základních práv.⁴⁸ SDEU takto poprvé potvrdil, že model „ERT“, který byl vypracován ještě v době před přijetím LZP v roce 2000, platí i poté, co se LZP v roce 2009 stala právně závaznou.

⁴³ Viz podrobněji 1 BvR 1215/07, bod 76.

⁴⁴ *Ibidem*, bod 77.

⁴⁵ *Ibidem*, bod 78. Tyto své úvahy přitom německý ústavní soud odůvodňuje odkazem na požadavek kooperativního soužití ústavních soudů a SDEU.

⁴⁶ C-390/12 *Robert Pfleger, Autoart as, Mladen Vucicevic, Maroxx Software GmbH, Hans Jörg Zehetner*.

⁴⁷ BGBl. Nr. 620/1989.

⁴⁸ C-390/12, bod 35.

3. AZYLOVÉ PRÁVO A UPLATŇOVÁNÍ UNIJNÍHO PRÁVA

Souvislost mezi azylovým právem a unijní ochranou základních práv se může na první pohled jevit jako banální. Zaprvé může být sotva sporu o tom, že obsah národního azylového práva je do velké míry předurčen příslušnými normami EU, tzn. především třemi klíčovými azylovými směrnicemi a nařízeními souvisejícími s tzv. Dublinským systémem. Proto je také zřejmé, že členské státy v rámci svého národního azylového práva uplatňují právo EU ve smyslu čl. 51 LZP. Zadruhé panuje shoda na tom, že se úprava unijního a národního azylového práva dotýká ochrany základních práv. Jako příklady styčných bodů můžeme uvést např. problematiku *non-refoulement*, procesní práva žadatelů o mezinárodní ochranu, práva dětí-uprchlíků a ochranu dalších zvláště zranitelných osob, omezení osobní svobody, právo na lidskou důstojnost v zajišťovacích zařízeních a také právo na respektování soukromého a rodinného života. Z lidskoprávního hlediska představuje azylové právo jednu z vůbec nejcitlivějších matérií.

Pokud je tedy na jedné straně národní azylové právo příkladem uplatnění práva EU a na straně druhé vyvolává tato úprava celou řadu lidskoprávních otázek, měli bychom vycházet logicky z toho, že národní orgány budou otázky postavení a ochrany žadatelů o mezinárodní ochranu řešit pomocí unijní ochrany základních práv.

V rámci této části příspěvku chceme zmapovat relevantní judikaturu SDEU. Pro tyto účely nejprve stručně nastíníme základní strukturu azylové úpravy EU a následně se zaměříme na případy, ve kterých se SDEU vyjádřil ke slučitelnosti národních prováděcích opatření se základními lidskými právy. Budeme přitom rozlišovat mezi případy, které se týkají aplikace přímo účinných právních norem, a případy souvisejícími s implementací evropské směrnice úpravy.

3.1 PRÁVNÍ RÁMEC SPOLEČNÉHO EVROPSKÉHO AZYLOVÉHO SYSTÉMU

Poté, co konkrétní spolupráci v oblasti azylu založily členské státy EU nejprve mimo rámec práva EU, a to konkrétně v rámci schengenské úpravy,⁴⁹ byla idea společné azylové politiky zavedena do Maastrichtské smlouvy z roku 1992, která tuto agendu zařadila pod nově založený třetí pilíř EU. Po komunitarizaci azylové politiky v Amsterdamské smlouvě z roku 1997 nastal dynamický vývoj, jenž má nakonec vyústit ve Společný evropský azylový systém (SEAS).⁵⁰

V návaznosti na příslušné politické programy Evropské rady⁵¹ byla v první fázi komunitární azylová politika harmonizovaná v podobě tzv. „minimálních norem“. Byly

⁴⁹ Viz zejména Úmluvu k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Úř. věst. L 239, 22. 9. 2000, s. 19–62).

⁵⁰ Jako programový dokument může sloužit Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému ze dne 6. června 2007, KOM(2007) 301 v konečném znění.

⁵¹ Tampere 1999, Haag 2004, Stockholm 2009.

přijaty tzv. procedurální směrnice,⁵² kvalifikační směrnice,⁵³ recepční směrnice⁵⁴ a také směrnice o dočasné ochraně.⁵⁵ V návaznosti na tzv. Dublinskou úmluvu, která vznikla ještě před zahájením první etapy Společného evropského azylového systému a vstoupila v platnost v roce 1997 (Dublin I),⁵⁶ bylo jako přímo účinný akt přijato nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádostí o azyl podané příslušníkem třetí země v některém z členských států (Dublin II).⁵⁷ S Dublinskou úmluvou přímo souviselo také nařízení Rady č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému EURODAC pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy.⁵⁸

Cílem druhé fáze azylové politiky EU, která byla zahájena po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost,⁵⁹ bylo překročit poměrně úzký rámec minimálních norem, přijmout vyšší společný standard ochrany a zajistit větší rovnost v ochraně napříč EU, včetně vyššího stupně solidarity mezi členskými státy. Současný stav SEAS vychází z novelizace tří klíčových směrnic, nařízení Dublin II a nařízení EURODAC. Nová verze Dublin III a nařízení EURODAC vstoupila v účinnost 1. ledna 2014, u novelizované kvalifikační směrnice uplynula transpoziční lhůta 21. prosince 2013 a u novelizované recepční a procedurální směrnice 20. července 2015.

Nová kvalifikační směrnice⁶⁰ má přinést zlepšení ochrany osob žádajících o mezinárodní ochranu, např. co se týče pronásledování souvisejícího se sexuální orientací nebo genderovou identitou nebo problematiky celistvosti rodiny. Revidovaná procedurální směrnice⁶¹ poprvé zavádí konkrétní lhůty pro řízení o posouzení žádostí o mezinárodní ochranu. Standardní řízení by nemělo překročit limit šesti měsíců. Nová procedurální směrnice také zrovnoprávňuje uprchlíky a osoby požívající doplňkovou ochranu. Ochranu žadatelů o mezinárodní ochranu posilují nová pravidla týkající se osobního

⁵² Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

⁵³ 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.

⁵⁴ Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl.

⁵⁵ Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

⁵⁶ Úmluva o posouzení státu odpovědného za posouzení žádostí o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství (Úř. věst. C 254, 19. 8. 1997, s. 1).

⁵⁷ Viz také nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení státu příslušného k posuzování žádostí o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

⁵⁸ Viz také nařízení Rady (ES) č. 407/2002 ze dne 28. února 2002, kterým se stanoví některá prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 2725/2000 o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy.

⁵⁹ Srov. nové zmocňující ustanovení čl. 78 SFEU.

⁶⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

⁶¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

pohovoru nebo přístupu k informacím. Nová recepční směrnice⁶² zpřesňuje standardy přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, např. pokud jde o vyloučení z národního trhu práce (nyní max. 9 měsíců) nebo zacházení se zvláště zranitelnými osobami. Za citlivou otázku lze považovat problém zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu. Nakonec bylo v nové recepční směrnici zakotveno šest možných důvodů pro omezení osobní svobody.⁶³ Zajištění mohou být za určitých okolností i nezletilí žadatelé o mezinárodní ochranu.

Revidované nařízení Dublin III⁶⁴ nemění zásady, kterými se řídí určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu. Obdobně jako u procedurální směrnice se i zde slučuje režim pro žadatele o azyl a žadatele o doplňkovou ochranu. Uprchlík se nyní nemůže navrácení do jiného členského státu vyhnout tím, že místo žádosti o azyl podá žádost o doplňkovou ochranu. Posíleny byly procesní záruky žadatelů o mezinárodní ochranu v řízení o navrácení do jiného členského státu. Nová verze nařízení EUODAC⁶⁵ zavedla širší ochranu osobních údajů, např. v souvislosti se stanovením lhůt. Současně však nyní umožňuje užívání databáze EUODAC ze strany orgánů činných v trestním řízení.

3.2 PŘÍMO ÚČINNÉ NORMY AZYLOVÉHO PRÁVA EU A UNIJNÍ OCHRANA ZÁKLADNÍCH PRÁV

SDEU se dosud jen velmi zřídka zabýval případy aplikace nařízení Dublin II. V případě *N. S.*⁶⁶ se bránil afgánský žadatel o azyl u příslušného britského soudu proti svému navrácení do Řecka, které bylo podle pravidel Dublin II příslušné k posuzování jeho žádosti. Před britským soudem argumentoval, že by jeho navrácení do Řecka bylo v rozporu se základními lidskými právy podle EÚLP a podle unijní ochrany lidských práv. Žadatel o azyl vyzval britské orgány, aby zvážily posouzení jeho žádosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin II, podle něhož může i nepřislušný členský stát posoudit žádost o azyl. Konkrétní podmínky pro výkon této pravomoci však nebyly v nařízení Dublin II stanoveny.⁶⁷

⁶² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu.

⁶³ Srov. čl. 8 odst. 3 směrnice 2013/33/EU.

⁶⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

⁶⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013 kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

⁶⁶ C-411/10 *N. S. v. Secretary of State for the Home Department*.

⁶⁷ Až nařízení Dublin III nyní stanovuje explicitně, že v případě, že v původně příslušném členském státě panují „systematické nedostatky“ v rámci azylového řízení a podmínek přijímání žadatelů, které s sebou nesou riziko nelidského nebo ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 LZP, stane se příslušným ten členský stát, ve kterém se žadatel nachází (čl. 3 odst. 2).

Britský soud položil SDEU klíčovou otázku, zda rozhodnutí členského státu o využití možnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin II spadá do působnosti práva EU. Některé členské státy včetně Velké Británie vystoupily v řízení s argumentem, že převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin II nespadá do působnosti práva EU. Poněkud úsměvně působilo stanovisko belgické vlády, podle něhož přemístění „s velkou pravděpodobností“ spadá do působnosti unijního práva.⁶⁸ Málo přesvědčivý je také pokus české vlády rozlišovat mezi rozhodnutím o převzetí a rozhodnutím o nepřevzetí podle čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin II. Pokud členský stát odpovědnost převezme, jedná podle české vlády v rámci působnosti práva EU, v opačném případě nikoli.⁶⁹ Působnost práva EU, a tím pádem i příslušnost SDEU k posuzování souladu národního opatření se základními právy, by se tedy měla měnit podle konkrétního obsahu národního rozhodnutí.

Generální advokátka upřesnila podstatu diskuse, když připomenula doslovné znění čl. 51 odst. 1 LZP, který nehovoří o „působnosti práva EU“, ale o „provádění práva EU“. V této souvislosti také upozornila na výše zmíněný model „Wachauf“. Generální advokátka si sice uvědomovala, že čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin II poskytoval členským státům určitý prostor k uvážení, dospěla však k závěru, že členský stát jednajíc v rámci tohoto prostoru provádí právo EU.⁷⁰

Tento závěr stanoviska generální advokátky vzal za svůj i SDEU, který se ovšem výkladu čl. 51 odst. 1 LZP podrobněji nevěnoval. SDEU dovodil, že pravomoc členského státu podle čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin II je součástí dublinského mechanismu.⁷¹ Soudní dvůr přitom potvrdil, že unijní ochrana základních práv je rozhodujícím referenčním rámcem nejen v případech, v nichž je rozhodnutí národních orgánů determinováno unijním nařízením, ale i v případech, ve kterých členské státy jednájí v rámci prostoru uvážení, který jim byl nařízením svěřen.

Co se týče aplikace nařízení Dublin II mimo rámec prostoru uvážení, resp. v situaci, kdy je prostor uvážení výrazně zúžen, není aplikovatelnost unijní ochrany základních práv sporná. Zde jsou členské státy plně vázány unijní ochranou základních práv. To ukazuje případ *Abdullahi*,⁷² ve kterém se somálská žadatelka o mezinárodní ochranu bránila proti svému navrácení z Rakouska do Maďarska. Ve své správní žalobě uvedla, že příslušným státem ve smyslu nařízení Dublin II není ve skutečnosti Maďarsko, ale Řecko, a současně upozornila na nedůstojné podmínky, ve kterých žadatelé o mezinárodní ochranu v Řecku žijí.

Předmětem předběžné otázky ze strany příslušného rakouského soudu se stal výklad čl. 19 nařízení Dublin II, který ve svém druhém odstavci upravuje opravný prostředek žadatele o mezinárodní ochranu proti rozhodnutí o jeho přemístění do jiného členského státu. Podle rakouského soudu by mohl podrobný přezkum příslušnosti členského státu mít natolik komplexní povahu, že by předepsané lhůty nemohly být dodržovány. To se

⁶⁸ Srov. stanovisko generální advokátky Verici Trstenjak přednesené dne 22. září 2011 ve věci C-411/10, bod 58.

⁶⁹ *Ibidem*, bod 59.

⁷⁰ *Ibidem*, bod 80.

⁷¹ C-411/10, bod 68.

⁷² C-394/12 *Shamso Abdullahi v. Bundesasylamt*.

týká např. zjišťování přesné trasy, po které se žadatelka do Rakouska dostala, včetně data vstupu na území EU a jeho případného opuštění. Vzhledem k tomu, že v Řecku panovaly systematické nedostatky dotýkající se lidské důstojnosti žadatelů o mezinárodní ochranu, byla podle rakouského soudu na místě obava, že by si žadatelé, kteří přicházejí skrz Řecko, pokusili zvolit svoji cílovou zemi, což by ale bylo v rozporu s cíli nařízení Dublin II.

Příslušný rakouský soud se sice nedotázal konkrétně na vztah mezi čl. 19 nařízení Dublin II a unijní ochranou základních práv, SDEU však přezkoumal daný problém alespoň ve světle zákazu mučení a nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 LZP. Je ale poněkud zvláštní, že SDEU vůbec nepřihlížel k respektování soukromého a rodinného života podle čl. 7 a k právu na účinné odvolací řízení a nestranný soudní proces podle čl. 47 LZP. Na druhé straně však není ani příliš přesvědčivý výklad generálního advokáta Pedra Cruze Villalóna, který nařízení Dublin II jako takové spojoval s čl. 18 LZP o právu na azyl. Jako zarážející působí jeho výrok o tom, že „*uplatňováním nařízení 343/2003 je (...) dotčeno i základní právo na azyl, byť pouze zprostředkovaně či nepřímo*“.⁷³ Podle generálního advokáta je pro správný výklad nařízení Dublin II nezbytné vzít v úvahu skutečnost, že „v konečném důsledku“ slouží celá úprava azylového systému zaručení účinného výkonu práva na azyl ve smyslu čl. 18 LZP.⁷⁴ Jako pozitivní příklad zdravé zdrženlivosti lze kvitovat, že SDEU tuto myšlenku nijak nesledoval a že se čl. 18 LZP jako referenčním rámcem vůbec nezabýval.

Z pohledu této studie je však klíčové, že ani rakouský soud ani SDEU neměly pochybnosti o tom, že je v daném případě rozhodující unijní ochrana základních práv, a nikoli ústavní systém ochrany. Podobně viděl celou záležitost i rakouský ústavní soud, který se ke kauze *Abdullahi* dostal již v první fázi řízení. Ústavní soud sice nepoložil předběžnou otázku, ale rozsudek nižší instance zrušil s tím, že příslušný soud měl SDEU položit předběžnou otázku týkající se správného výkladu nařízení Dublin II.⁷⁵ Ze strany rakouského ústavního soudu zřejmě nebylo sporné, že národní orgány měly vykládat nařízení Dublin II v souladu s unijním standardem základních práv.

Také případ *Zakaria*⁷⁶ nastolil problém slučitelnosti nařízení EU s LZP. Tzv. Schengenský hraniční kodex⁷⁷ stanoví přísná pravidla týkající se překročení vnějších hranic EU. Zatímco občané EU a jejich rodinní příslušníci mají podléhat jen minimální kontrole v souvislosti se zjištěním totožnosti konkrétní osoby, vůči občanům třetích zemí mají být prováděny důkladné kontroly. Pomocí vízového informačního systému je ověřována celá řada podmínek pro vstup do vnitřního prostoru EU. Pro případ odepření vstupu na území, které musí mít formu zdůvodněného rozhodnutí, stanoví Schengenský hraniční kodex právo na odvolání.

Žalobci v původním řízení, který byl držitelem cestovního dokladu palestinského uprchlíka, příslušné lotyšské orgány vstup na území nakonec neodepřely. Jeho žaloba

⁷³ Stanovisko generálního advokáta P. Cruze Villalóna přednesené dne 11. července 2013 ve věci C-394/12, body 36–39.

⁷⁴ Ibidem, bod 40.

⁷⁵ VfGH U350/12 (rozsudek ze dne 27. června 2012).

⁷⁶ C-23/12 *M. Zakaria*.

⁷⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyby osob.

mířila proti údajně hrubému a nelidskému zacházení ze strany příslušníků pohraniční stráže v Rize. Čl. 13 nařízení EP a Rady č. 562/2006 sice stanoví právo na odvolání proti rozhodnutí o odepření vstupu na území, ale nezmiňuje právní prostředky proti způsobu provedení kontroly. Příslušný lotyšský soud se proto dotázal SDEU na to, zda čl. 13 nařízení zajišťuje právo na odvolání i proti protiprávnímu jednání, k němuž mělo docházet během kontroly. Pro případ, že by SDEU odpověděl na tuto první otázku kladně, doplnil lotyšský soud druhou otázkou, která se týkala slučitelnosti řízení před správním orgánem s požadavky spravedlivého procesu ve smyslu čl. 47 LZP.

Poté, co SDEU vyložil čl. 13 nařízení č. 562/2006 restriktivně a dospěl k závěru, že se citovaná norma vztahuje pouze na právní prostředky proti rozhodnutím o odepření vstupu na území, nebylo nutné druhý problém aplikace LZP řešit. SDEU se však přesto nad tímto bodem krátce pozastavil a mimo jiné vytknul předkládajícímu soudu, že neposkytl dostatečné informace o sporu v původním řízení. Podle SDEU proto nebylo možné určit, zda se situace žalobce v původním řízení řídila unijním právem ve smyslu čl. 1 odst. 1 LZP.

Takřka pro jistotu však SDEU vzkázal lotyšskému soudu, že kdyby dospěl k závěru, že konkrétní situace spadá do působnosti unijního práva, musel by zajistit žalobci právo na spravedlivé řízení podle čl. 47 LZP. Kdyby ovšem lotyšský soud dovodil, že situace žalobce nespadá do působnosti práva EU, musel by práva žalobce přezkoumat ve světle vnitrostátní ochrany základních práva a podle EÚLP.⁷⁸ Je samozřejmě otázkou, proč SDEU v daném případě poučoval národní soud o správném přístupu i pro případ, že situace nespadá do působnosti práva EU.

3.3 AZYLOVÉ SMĚRNICE EU A UNIJNÍ OCHRANA ZÁKLADNÍCH PRÁV

O něco složitější otázky než při aplikaci přímo účinných norem EU se vyskytují v souvislosti s implementací azylových směrnic. Revidované azylové směrnice z let 2011 a 2013 se dosud ještě nestaly předmětem přezkumu ze strany SDEU, ale Soudní dvůr se opakovaně zabýval výkladem kvalifikační, procedurální a recepční směrnice v jejich původním znění. Zde není třeba blíže řešit otázku, nakolik se změnil charakter směrnice úpravy v důsledku vypuštění výrazu „minimální normy“. Lze shrnout, že i revidovaná verze směrnic je koncipována jako minimální harmonizace, jež umožňuje členským státům stanovit normy, které jsou pro žadatele o mezinárodní ochranu výhodnější.⁷⁹

Ve světle standardního výkladu čl. 51 odst. 1 LZP se jeví jako naprosto jasné, že členský stát, který transponuje zadání směrnice do národního zákona, uplatňuje právo EU. Jak je ale třeba posoudit aplikovatelnost LZP na národní úpravu, která překračuje rámec minimálního směrnice standardu nebo vytváří ve prospěch uprchlíků autonomní nástroje ochrany?

⁷⁸ C-23/12, body 39–41.

⁷⁹ Srov. např. čl. 5 směrnice 2013/32/EU (procedurální směrnice): „Členské státy mohou zavést nebo ponechat v platnosti příznivější normy pro řízení pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany, jsou-li tyto normy slučitelné s touto směrnicí.“

V případě *Abdulla*⁸⁰ vyvstala otázka výkladu čl. 11 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice v původním znění.⁸¹ Citovaná norma umožňuje ukončení postavení uprchlíka pro případ, že „nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti, poněvadž okolnosti, pro které byl uznán uprchlíkem, tam přestaly existovat“. Jako výchozí bod svých úvah SDEU vyzdvihl, že samotná kvalifikační směrnice odkazuje ve své preambuli jak na Ženevskou úmluvu z roku 1951 ve znění Newyorského protokolu z roku 1967, tak i na základní práva a zásady zakotvené v LZP. V další části rozsudku už ale na LZP nijak neodkázal. K otázce správného výkladu čl. 11 kvalifikační směrnice poznamenal, že postavení uprchlíka zaniká pouze v případě významných a trvalých změn poměrů v dotčené třetí zemi. Vzhledem ke konkrétní situaci iráckých uprchlíků, kterým byl azyl udělen v letech 2001 a 2002 a kterým byl status uprchlíka odňat v roce 2005, SDEU dodal, že za poskytovatele dostatečné ochrany ve smyslu čl. 7 kvalifikační směrnice lze považovat i mezinárodní organizace, které prostřednictvím mnohonárodnostních sil ovládají podstatnou část území.

I v dalším případě aplikace kvalifikační směrnice v původním znění⁸² se SDEU o LZP zmínil pouze okrajově. Podle čl. 12 odst. 1 kvalifikační směrnice jsou z postavení uprchlíka vyloučeny osoby, které spadají do působnosti čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy, tedy osoby, které v současné době užívají ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací OSN, než je UNHCR. Paní Bolbol, palestinská uprchlice z oblasti Pásmo Gazy, měla sice nárok na ochranu Úřadem OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě (UNRWA), nechtěla však této ochrany využít a podala v Maďarsku žádost o azyl. Příslušný maďarský soud položil SDEU předběžnou otázku, zda se vyloučení podle čl. 12 kvalifikační směrnice vztahuje na všechny osoby, které mají na jinou ochranu nárok, nebo pouze na osoby, které tuto ochranu skutečně využívají.

Obdobně jako ve výše zmíněné kauze *Abdulla* se SDEU i v tomto případě spokojil s obecným odkazem na preambuli kvalifikační směrnice, podle níž má být směrnice vykládána v souladu s LZP. V samotné věci však už k LZP nijak konkrétně nepřihlížel, když dovedl, že se čl. 12 kvalifikační směrnice vztahuje pouze na osoby, které ochrany UNRWA skutečně využívají.

Konkrétnější lidskoprávní rozměr nastínil případ *M. proti irskému ministru spravedlnosti*.⁸³ Poté, co byla příslušnými irskými orgány zamítnuta žádost rwandského studenta o azyl, podal dotyčný žádost o podpůrnou (doplňkovou) ochranu. Ani této žádosti však nebylo vyhověno, jelikož ministr spravedlnosti rozhodl, že žadatel neprokázal, že mu v jeho zemi původu hrozilo riziko vážné újmy. Neúspěšný žadatel poté podal opravný prostředek a tvrdil, že řízení o druhé žádosti neproběhlo v souladu s unijním právem.

Podle čl. 4 odst. 1 kvalifikační směrnice v původním znění je povinností členského státu posoudit významné náležitosti ve spolupráci se žadatelem. Vzhledem k tomu, že tato povinnost členského státu není v samotné směrnici blíže rozvedena, dovedl žada-

⁸⁰ Rozsudek ve spojených věcech C-175/08 *Abdulla*, C-176/08 *Hasan*, C-178/08 *A. Adem a H. M. Rashi* a C-179/08 *Jamal proti Německu*.

⁸¹ 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, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany.

⁸² C-31/09 *Bolbol*.

⁸³ C-277/11.

tel, že jeho právo být slyšen vycházelo z LZP a obecné právní zásady unijního práva. Podle žadatele měl ministr ještě před přijetím konečného rozhodnutí sdělit výsledek svého hodnocení a dát žadateli možnost reagovat na zjištění vedoucí k nepříznivému rozhodnutí. Předkládající irský soud se dotázal SDEU, zda je tento výklad čl. 4 kvalifikační směrnice správný.

SDEU nejprve připomenul, že účelem kvalifikační směrnice a jejího čl. 4 není upravit konkrétní procesní pravidla ani procesní záruky žadatelů o mezinárodní ochranu, ale stanovit minimální materiální kritéria pro přiznání ochrany. Právo být slyšen tedy nemůže být z daného ustanovení odvozeno.

Následně se však SDEU poměrně podrobně věnoval významu a výkladu práva být slyšen a vysvětlil, že toto právo je zakotveno nejen v čl. 47 a 48 LZP, které se týkají soudního řízení, ale také v čl. 41 LZP, který upravuje právo na řádnou správu. SDEU upozornil na to, že procesní standardy azylového řízení byly zakotveny do tzv. procedurální směrnice.⁸⁴ Na řízení o podpůrné ochraně se ale tato směrnice vztahuje pouze v případě, že členský stát spojuje posouzení žádosti o azyl a žádosti o podpůrnou ochranu do jednotného řízení. Tak tomu ovšem v Irsku nebylo. SDEU proto opíral právo být slyšen o obecnou právní zásadu a úpravu LZP a dovedl, že pro případ dvou odlišných na sebe navazujících řízení pro přezkum žádosti o azyl a žádosti o podpůrnou ochranu je třeba, aby bylo právo být slyšen plně zaručeno v rámci každého z těchto dvou řízení.

Z hlediska zaměření tohoto příspěvku lze konstatovat, že ačkoli členský stát měl určitou volnost při úpravě jednotného řízení o mezinárodní ochraně nebo dvou odlišných řízení o azylu a podpůrné ochraně, nemohl uniknout působnosti unijní ochrany základních práv. Členské státy s úpravou jednotného řízení jsou vázány pravidly procedurální směrnice, která výslovně odkazuje na LZP, naopak členské státy s úpravou dvou řízení musí respektovat standardy přímo zakotvené v čl. 41, 47 a 48 LZP.

V případě *Karem El Kott*⁸⁵ se SDEU vrátil k otázce specifického postavení palestinských uprchlíků, kterým přísluší ochrana a podpora ze strany UNRWA. Poté, co několik Palestinců muselo v důsledku ozbrojených střetů opustit libanonský uprchlický tábor, podali žádost o azyl v Maďarsku. Jako ve výše zmíněném případě *Bolbol* se stal hlavním problémem případu výklad čl. 12 odst. 1 kvalifikační směrnice v původním znění, podle níž jsou osoby pod ochranou UNRWA vyloučeny z postavení uprchlíka.

Při řešení samotného výkladu čl. 12 odst. 1 kvalifikační směrnice odkázal SDEU znovu na LZP jen velmi obecně. SDEU dovedl, že osoba, která dříve skutečně využila ochrany a podpory UNRWA, ale nadále ji již neužívá z důvodu, který nemůže ovlivnit, spadá pod kvalifikační směrnici. Lidskoprávní problém jiného druhu ovšem vyvstal, když SDEU doplnil, že se taková osoba může *ipso facto* dovolat kvalifikační směrnice. Jinými slovy, tato osoba nemusí prokázat obavy z pronásledování ve smyslu čl. 2 kvalifikační směrnice. Několik vlád se domnívalo, že takový výklad SDEU je v rozporu s principem rovnosti před zákonem podle čl. 20 LZP. Podle SDEU se však osoby pod ochranou UNRWA, které tuto ochranu ztratily, nachází v jiné situaci než ostatní žadatelé

⁸⁴ Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odmínání postavení uprchlíka.

⁸⁵ C-364/11.

o azyl. SDEU se domnívá, že potřeba zvlášť příznivého zacházení s těmito osobami vyplývá nejen z práva EU, ale také z čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy, na který čl. 12 kvalifikační směrnice odkazuje. Vzhledem k tomu, že čl. 12 odst. 1 kvalifikační směrnice v původním znění nedává státům prostor pro uvážení, je zřejmé, že rozhodujícím referenčním rámcem pro posuzování komplexní otázky rovnosti a zákazu diskriminace je unijní ochrana základních práv, a nikoli národní standardy.

Lze shrnout, že ve světle zásad týkajících se uplatňování unijního práva není sporné, že právní akty přijaté v oblastech kontrol na hranicích, azylu a přístěhovalectví podléhají lidskoprávnímu standardu zakotvenému v LZP. Máloliteré společné politice EU je lidskoprávní dimenze tak imanentní jako oblasti azylu. Je však poměrně překvapivé, jak málo se SDEU ve zde analyzovaných případech věnoval důkladnému rozboru lidskoprávních standardů např. pomocí uznaných kritérií legality, legitimacy a proporcionality. Význam LZP jako hlavního referenčního rámce azylových směrnic byl dosud zohledněn pouze okrajově.⁸⁶ Tím sice znovu vymezil poměrně široký prostor aplikovatelnosti unijního práva, ale nijak nepřispěl k vyjasnění otázky, v čem a popř. v jaké míře může z aplikace LZP těžit jednotlivec.

4. VYBRANÉ PŘÍPADY Z NÁRODNÍ SOUDNÍ PRAXE

Vzhledem k tomu, s jakou zdrženlivostí přistupoval k aplikaci LZP samotný SDEU, není divu, že ani národní soudy neřeší aplikovatelnost LZP příliš intenzivně. Poměrně vstřícný přístup k LZP jako referenčnímu rámci v azylových věcech lze vyčíst z judikatury rakouského ústavního soudu. Ve svém nálezu ze dne 14. března 2012⁸⁷ se ústavní soud zabýval stížností státní příslušnice Čínské lidové republiky, která se před nižšími instancemi v řízení o mezinárodní ochraně marně domáhala provedení ústního jednání. Příslušné soudy dospěly k závěru, že tvrzení stěžovatelky nebyla důvěryhodná. Svoji ústavní stížnost opírala stěžovatelka pouze o LZP. Proto se Ústavní soud věnoval nejprve otázce, nakolik je možné se v rámci ústavní stížnosti LZP dovolat.

Ústavní soud připomenul, že se LZP v důsledku vstupu Lisabonské smlouvy v platnost stala součástí primárního práva EU a že z čl. 51 LZP lze odvodit její přímou aplikovatelnost. Poté upozornil na to, že LZP upravuje stejná práva, která jsou zakotvena v rakouském ústavním pořádku a v EÚLP. Ze skutečnosti, že ústavně zaručená základní práva a práva podle EÚLP lze uplatnit v řízení o ústavní stížnosti, ústavní soud dovořil, že stejná základní práva, která vyplývají z přímo aplikovatelného unijního práva, musí být zajištěna v rámci stejného řízení (Äquivalenzgrundsatz). Poté se ústavní soud věnoval otázce, zda se konkrétní ústavní stížnost týkala uplatňování práva EU. Programově přitom konstatoval, že žadatelům o mezinárodní ochranu garantují kvalifikační a procedurální směrnice konkrétní práva, a že národní azylové řízení proto spadá do působnosti LZP.

⁸⁶ BERGMANN, J.: Die Bedeutung der EU-Grundrechtecharta für den Flüchtlingsschutz. In CALLIESS, C. (ed.): *Herausforderungen an Staat und Verfassung. Liber Amicorum für Torsten Stein zum 70. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, 2015, 427–445, s. 435.

⁸⁷ VfSlg. 19.632/2012.

Když se rakouský ústavní soud zabýval výkladem čl. 47 LZP, který upravuje právo na účinné odvolací řízení a nestranný soudní proces, citoval i z Vysvětlení k LZP, podle něhož unijní právo garantuje v čl. 47 LZP širší ochranu než čl. 6 a 13 EÚLP, a to zejména z důvodu, že se příslušný standard má aplikovat nejen v řízeních o občanských právech a v trestních řízeních ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP. Je v podstatě nesporné, že se čl. 47 LZP na rozdíl od čl. 6 odst. 1 EÚLP vztahuje i na azylové řízení.

V otázce neprovedení ústního řízení, která byla upravena v § 41 rakouského azylového zákona,⁸⁸ dospěl ústavní soud k závěru, že rozhodnutí o nekonání ústního jednání bylo v konkrétním případě správné a odpovídalo legitimním cílům uznaným unijním právem. Ačkoli ústavní soud výslovně potvrdil, že azylové řízení jako takové nespadá pod čl. 6 odst. 1 EÚLP a že unijní standard ochrany podle čl. 47 LZP je v tomto směru širší, citoval poměrně obšírně z judikatury ESLP ve věci procesních práv. Ve světlem standardu podle EÚLP ústavní soud dovodil, že § 41 azylového zákona i jeho aplikace v konkrétním případě byly v souladu s čl. 47 odst. 2 LZP.

Co se týče vymezení referenčního rámce pro národní azylové řízení, rakouský ústavní soud vysvětlil, že čl. 47 LZP uznává základní právo, které vyplývá nejen z EÚLP, ale také ze společných ústavních tradic členských států. Proto mají být ústavně zaručená práva interpretována eurokonformně a současně má být LZP vykládána v souladu s EÚLP a s národní ústavou. Touto konstrukcí se ústavní soud poměrně elegantně vypořádal i s otázkou, zda neměl pro jistotu SDEU předložit předběžnou otázku týkající se správné interpretace čl. 47 odst. 2 LZP. Podle ústavního soudu má být lidské právo, které je zakotveno současně v ústavě, v EÚLP a v LZP, vykládáno co nejmíc „koherentně“. Předložení předběžné otázky by bylo podle ústavního soudu v takové situaci zbytečné.⁸⁹

V nálezu ze dne 13. března 2013⁹⁰ se rakouský ústavní soud znovu explicitně odvolal na čl. 47 LZP. Podle názoru ústavního soudu příslušné nižší instance nedostatečně zjišťovaly konkrétní okolnosti případu tří uzbeckých žadatelů o azyl a nesprávně aplikovaly § 41 rakouského azylového zákona. Tím došlo k porušení práva stěžovatelů podle čl. 47 odst. 2 LZP. V daném případě narazil ústavní soud také na otázku diskriminačního zacházení s občany různých států a vypořádal se s ní zajímavým způsobem. Ačkoli je diskriminace na základě rasy, barvy pleti a etnického původu jednoznačně zakázána v čl. 21 LZP, ústavní soud tento problém zkoumal pouze z hlediska Úmluvy OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace, která byla do rakouského práva transformována ústavním zákonem z roku 1973.⁹¹ LZP zde ústavnímu soudu jako referenční rámec vůbec nesloužila.

Ve srovnání s rakouským ústavním soudem, který explicitně zkoumá slučitelnost národních prováděcích opatření s LZP, lze přístup německého ústavního soudu označit za hodně rezervovaný. Jako příklad lze uvést jeho rozsudek ze dne 4. prosince 2012.⁹² V komplexní azylové kauze namítl stěžovatel mimo jiné porušení práva být slyšen,

⁸⁸ Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005), BGBl. I Nr. 100/2005.

⁸⁹ Rakouský ústavní soud na tomto místě výslovně odkázal na rozsudek SDEU ve věci *CILFIT* (případ 283/81).

⁹⁰ VfGH, U 1175/12.

⁹¹ Bundesverfassungsgesetzes zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassischer Diskriminierung, BGBl. 390/1973.

⁹² 2 BvR 2954/09.

kteří je upraveno v čl. 19 odst. 4 a čl. 103 odst. 1 německé ústavy (Grundgesetz). Vzhledem k tomu, že § 60 německého zákona o pobytu cizinců, jehož se stěžovatel dovolal v řízení před cizineckými orgány, upravuje překážky vyhoštění uprchlíka do státu, kde jsou jeho život a důstojnost ohroženy, je vazba na unijní právo již na první pohled zřejmá. Také důvodová zpráva k návrhu zákona z roku 2006⁹³ jasně konstatuje, že § 60 odst. 1 zákona o pobytu cizinců transponuje příslušné ustanovení kvalifikační směrnice. Německý ústavní soud přesto ve svém rozsudku LZP ani jednou nezminil. Svůj závěr o protiústavnosti jednání příslušných orgánů opíral pouze o lidskoprávní standardy zakotvené v německé ústavě. Postup německého ústavního soudu je o to překvapivější, že SDEU o měsíc dříve vydal výše zmíněný rozsudek ve věci *M. proti irskému ministru spravedlnosti*,⁹⁴ ve kterém se podrobněji zabýval právem uprchlíka být slyšen a zdůraznil, že standardy podle čl. 41, 47 a 48 LZP jsou směrodatné pro národní azylové řízení, resp. řízení o podpůrné ochraně.

Co se týká praxe českých soudů, vyčnívá v současné době předběžná otázka položená NSS dne 24. září 2015.⁹⁵ V daném případě byli Policií České republiky zajištěni tři občané Iráku, kteří u sebe neměli doklady totožnosti a u nichž bylo následně zjištěno, že jsou žadateli o azyl v Maďarsku. Vzhledem k tomu, že dotyčné osoby nedisponovaly dostatečnými prostředky na ubytování, neměly v ČR nikoho, kdo by jim vypomohl, a dalo se navíc předpokládat, že by cestovaly dále do Německa, rozhodl příslušný orgán o zajištění cizinců na základě § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“) ve spojení s čl. 28 nařízení Dublin III.⁹⁶ Podle nařízení mělo být příslušné k posouzení žádosti o azyl Maďarsko.

Podle čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III může členský stát zajistit cizince za účelem jeho přemístění do příslušného státu, „*existuje-li vážné nebezpečí útěku na základě posouzení každého jednotlivého případu, a pouze pokud je zajištění přiměřené a nelze účinně použít jiná mírnější donucovací opatření*“. Pojem „nebezpečí útěku“ je definován v čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III pomocí odkazu na důvody, které se zakládají na objektivních kritériích vymezených právními předpisy.

Problém případu spočíval v tom, že v danou chvíli ještě nebyla objektivní kritéria v zákoně upravena. Před NSS proto vyvstala otázka, zda čl. 28 odst. 2 ve spojení s čl. 2 nařízení Dublin III vyžaduje zakotvení důvodů ve formálním právu či postačí konstantní správní praxe nebo konstantní judikatura k této otázce. Vzhledem k tomu, že různé jazykové verze citované normy používají odlišnou terminologii, není možné jednoznačný výklad odvozovat z významu slov.

V této situaci si NSS podle našeho názoru správně všiml lidskoprávní dimenze problému a spojil interpretaci výrazu „právními předpisy“ ve smyslu nařízení Dublin III

⁹³ Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung Aufenthalts- und Asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union. Text je dostupný na stránkách http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/BMI_AendG_ZuwG_130306.pdf.

⁹⁴ C-277/11.

⁹⁵ 10 Azs 122/2015-88.

⁹⁶ Podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců má být zajištění provedeno za účelem předání cizince podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem EU před lednem 2013 nebo podle přímo použitelného právního předpisu EU.

s ustálenou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), která se týká principu legality v právu EÚLP. Jednou z podmínek slučitelnosti zásahu do lidských práv s EÚLP je totiž provedení zásahu na základě zákona. Z judikatury ESLP však vyplývá, že hlavním aspektem je materiální hledisko srozumitelnosti, předvídatelnosti a dostupnosti práva, a nikoli forma konkrétní normy. NSS se s touto interpretací zřejmě ztotožňuje a označuje požadavek zakotvení kritérií v zákoně za „zbytečně formalistický“.

Následně NSS posouvá problém zpět do roviny unijního práva a poukazuje na to, že podle SDEU sice mohou nařízení EU vyžadovat přijetí prováděcích opatření, ale s výjimkou případů, ve kterých unijní norma vyžaduje určitou formu opatření, je ponecháváno na členských státech, jakou formu mají národní prováděcí opatření mít. Volba formy záležitosti mimo jiné na úvaze a právní kultuře členského státu.

V této situaci je poněkud zarážející znění předběžné otázky. NSS chce vědět, zda absence zákonného vymezení objektivních kritérií pro posuzování vážného nebezpečí útoku cizince má za následek neaplikovatelnost institutu zajištění dle čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III. Podle argumentů, které NSS sám shrnul, se však zdá být odpověď na tuto otázku zcela jasná. Nelze se ubránit dojmu, že hlavním cílem předběžné otázky je získat v podobě rozsudku SDEU další klacek na „právní formalisty“ v českém právním diskurzu.⁹⁷

To je škoda, protože samotný případ nabízel smysluplnější úvahy. S ohledem na LZP jako rozhodující referenční kritérium se mohl NSS dotázat SDEU na to, zda čl. 6 LZP o právu na svobodu a bezpečnost, který obsahově odpovídá zárukám obsaženým v čl. 5 EÚLP, není výhodnější pro jednotlivce v tom směru, že zásah do osobní svobody musí být opřen o zákonnou normu. Jinými slovy, nejde unijní ochrana v tomto bodě nad rámec standardu podle EÚLP?

K problému aplikace LZP se přirozeně dostává i Ústavní soud ČR. Jako příklad lze uvést nálezy z 18. září 2014,⁹⁸ v němž se Ústavní soud zabýval otázkou výkladu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III, který upravuje situaci, kdy ve státě příslušném k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu existuje riziko nelidského nebo ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 LZP. Před Ústavním soudem vyvstal problém, zda bylo rozhodnutí správního orgánu náležitě odůvodněno a zda má být žalobě neúspěšného žadatele o azyl přiznán odkladný účinek. Ve svých obecných úvahách ÚS nejprve připomenul, že náležité odůvodnění rozhodnutí je součástí principu spravedlivého procesu, přičemž odkázal jak na svoji vlastní judikaturu, tak i na několik relevantních rozsudků ESLP. Současně si ÚS všiml, že podle preambule nařízení Dublin III má být řízení o přemístění do jiného členského státu provedeno v souladu se standardy podle čl. 47 LZP.

⁹⁷ Je třeba dodat, že na základě zákona č. 314/2015 Sb. bylo s účinností od 1. ledna 2016 do zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, zavedeno nové ustanovení § 129 odst. 4, které pojem nebezpečí útoku definuje přímo v zákoně. Podle nového ustanovení se za vážné nebezpečí útoku považuje, pokud cizinec pobýval na území neoprávněně, vyhnul se již dříve předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem EU, nebo se pokusil o útěk anebo vyjádřil úmysl nerespektovat pravomocné rozhodnutí o přemístění do státu vázaného přímo použitelným předpisem EU nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání. Zvláštní úprava se týká cizinců, kteří mají být předáni do jiného státu dublinského systému, který s ČR nesousedí.

⁹⁸ Sp. zn. III. ÚS 2331/14.

ÚS však tyto standardy nijak blíže nezkoumal a dospěl k závěru, že nedostatečně odůvodněný rozsudek Krajského soudu v Brně nesplnil požadavky čl. 36 odst. 1 LZPS ČR a čl. 6 odst. 1 EÚLP. Případný rozpor s čl. 47 LZP ÚS nezmínil. Nakonec tedy sloužil jako referenční rámec pro posuzování souladu národního rozsudku s unijním právem pouze národní standard a EÚLP.

Podle našeho názoru nevyvolává přístup ÚS v daném případě pochybnosti, co se týče věcné správnosti nálezu. Domníváme se, že aplikace národního, štrasburského i unijního standardu spravedlivého procesu musela vést ke stejnému výsledku. Ačkoli může mít ochrana podle čl. 47 LZP, jak bylo výše vysvětlováno, širší rozsah, než vyplývá z čl. 6 EÚLP, jsou po věcné stránce tyto záruky vykládány obdobně. Z postupu ÚS však není zřejmé, co má znamenat použití LZP jako referenčního rámce. Má v textu rozhodnutí postačit jediný krátký odkaz na LZP bez jakékoli analýzy jejího možného výkladu? Nebo máme vycházet z intuice, že nakonec vedou národní, mezinárodní a unijní standard ke stejnému výsledku?

Lze ovšem uvést i příklad z judikatury českého Ústavního soudu, kde není v souvislosti s aplikací azylového práva na LZP ani odkázáno. V případě neúspěšného senegalského žadatele o mezinárodní ochranu se zabýval Ústavní soud znovu otázkou spravedlivého procesu v rámci azylového řízení.⁹⁹ Stěžovatel se před ÚS domáhal mimo jiné zrušení rozhodnutí NSS o nepřijatelnosti kasační stížnosti, jelikož se domníval, že rozhodnutím byla porušena jeho práva podle článků 2, 8, 36 a 40 Listiny základních práv a svobod. Podle ÚS byla ústavní stížnost zjevně neopodstatněná, protože bylo zřejmé, že k tvrzenému porušení uvedených práv nedošlo.

Ustanovení § 104a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, stanoví, že NSS odmítne kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany jako nepřijatelnou, pokud svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Již dříve ÚS konstatoval, že se standardy EÚLP je slučitelná úprava, která v některých případech nepřipouští opravný prostředek, a že čl. 13 EÚLP nenutí smluvní státy, aby vytvářely odvolací nebo kasační soudy.¹⁰⁰ V odborné literatuře panuje také shoda na tom, že procedurální směrnice EU vyžaduje pouze právo na účinný opravný prostředek před soudem nebo tribunálem a ponechává konkrétní úpravu na členských státech.¹⁰¹ Čl. 39 procedurální směrnice v původním znění¹⁰² totiž uvádí, že členské státy stanoví lhůty a další nezbytná pravidla, aby mohl žadatel o azyl využít svého práva na účinný opravný prostředek proti rozhodnutí o jeho žádosti.

Přes tuto volnost, která je členským státům poskytována, je však také zřejmé, že pojem „účinný opravný prostředek“ má být vykládán ve smyslu unijního práva. Opět je pravda, že aplikace národního, mezinárodního i unijního standardu povede v daném případě nejspíše ke stejnému výsledku. Bez ohledu na věcnou správnost rozhodnutí ÚS je poněkud zarážející, že případné porušení základních práv stěžovatele bylo po-

⁹⁹ Sp. zn. II. ÚS 1637/14.

¹⁰⁰ Sp. zn. III. ÚS 2937/07.

¹⁰¹ FILIPOVÁ, Jana: Tzv. nepřijatelnost kasační stížnosti o mezinárodní ochraně podle § 104a s.ř.s. In *Dny práva – 2008 – Days of Law*. Brno: Tribun EU, s.r.o., 2008, s. 1394–1403.

¹⁰² Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odmínání postavení uprchlíka.

suzováno pouze z hlediska relevantních ustanovení Listiny základních práv a svobod a mezinárodních smluv a o LZP jako dalším referenčním rámci nepadlo jediné slovo.

5. ZÁVĚRY

Tento příspěvek ukázal, že ačkoli je ochrana základních práv vzorovým příkladem průniku mezinárodního, unijního i národního práva, není orientace v třístupeňovém nebo třívrstevovém systému ochrany zcela jednoduchá. Je sice nesporné, že vnitrostátní opatření v oblasti azylu jsou do velké míry předurčena unijním právem, nicméně ani v případech, ve kterých členský stát uplatňuje právo EU ve smyslu čl. 51 odst. 1 LZP, není jasné, co přesně znamená použít LZP a unijní standard ochrany jako referenční kritérium.

Analýza relevantní judikatury ukázala, že SDEU z velké části rezignoval na vymezování konkrétních materiálních standardů např. v oblasti azylového řízení. Lze shrnout, že SDEU zmínil v azylových případech význam LZP jen okrajově a neusiloval o podrobnější autonomní výklad jednotlivých práv např. ve vztahu ke štrasburskému standardu či společným ústavním tradicím členských států. Přitom vyvstává otázka, proč by národní soudy měly přistupovat k důkladnému posuzování ustanovení LZP, když i samotný SDEU se spokojil s obecnými odkazy.

Vybrané případy z judikatury národních soudů z České republiky, Německa a Rakouska tento dojem v podstatě potvrzují. I v těch případech, ve kterých se jednalo jednoznačně o uplatňování práva EU na národní úrovni, nepřihlížely národní soudy k LZP příliš důsledně. Za největší problém přitom nepovažujeme neochotu např. německého ústavního soudu a jeho rezervovaný postoj k aplikaci LZP, ale spíše nejasný přínos samotné aplikace LZP v řízení na národní úrovni.

Na základě zde provedené analýzy je třeba se zamyslet nad tím, co by používání LZP jako referenčního rámce mohlo znamenat. Zdá se, že se orientace národních soudů v třístupeňovém modelu ochrany zakládá hlavně na intuici, že všechny tři roviny jsou skrze soudní praxi a vzájemné odkazy v dokumentech EU natolik propojeny, že se v konečném důsledku jedná o stejné standardy. Pokud ponecháme stranou variantu, že LZP může v určitých oblastech poskytovat širší ochranu než EÚLP, má zmíněná intuice určitou oporu v čl. 52 odst. 4 LZP, podle něhož práva v LZP mají stejný smysl a rozsah jako práva v EÚLP. Nemůžeme ovšem ani vyloučit závěr, že model součinnosti různých systémů ochrany, který vytyčil SDEU ve svých rozsudcích ve věcech *Melloni* a *Åkerberg Fransson*, není v národní soudní praxi příliš funkční a že se alespoň zčásti setkává se skepsí ze strany ústavních soudů.

Z pragmatického hlediska zbývá dodat, že dokud SDEU neposkytuje jasný návod pro případy, kdy má být unijní ochrana pro jednotlivce výhodnější, nežiní používání LZP jako referenčního rámce z lidskoprávního hlediska hmatatelný rozdíl. Pokud národní soud v azylových řízeních ignoruje LZP nebo ji zmiňuje pouze povrchně, takřka na oko, ale používáním národní ústavy a mezinárodních smluv dospěje k věcně správnému řešení, není třeba problém řešit. Jen těžko si můžeme představit žalobce, který by hnal členský stát k odpovědnosti za to, že národní soud ve formální rovině

nepoužíval LZP jako referenční rámec, ale ve výsledku jednal stále v souladu s unijním standardem.

Přitom ani v případě, že by nepoužívání LZP v národním řízení vedlo k věcně špatnému řešení, nelze v praxi předpokládat řízení před SDEU. Pokud národní soud poslední instance přiznává jednotlivci ve srovnání s LZP vyšší úroveň ochrany, nebude v zájmu Evropské komise nebo jiného členského státu podat žalobu podle čl. 258, resp. 259 SFEU. Předmětem takové žaloby by bylo tvrzení, že orgány členského státu přistupovaly k žadatelům o mezinárodní ochranu ať už z hlediska materiální ochrany nebo v procedurální rovině příliš vstřícně a že měly v souladu s LZP poskytnout nižší standard ochrany. To je poněkud absurdní představa. Pokud národní soud naopak šel v konkrétním případě zdánlivě pod úroveň ochrany vyplývající z LZP a poškodil tím zájmy konkrétního žadatele o mezinárodní ochranu, bylo by na místě uvažovat o dozorčí žalobě. Ale dokud SDEU nevyjasnil přesněji, v čem by aplikace LZP mohla být pro jednotlivce příznivější, je i taková žaloba pouze hypotetickou možností.

S určitou hořkou příchutí lze tedy uzavřít, že unijní právo i judikatura SDEU sice předpokládají, že v oblasti azylového práva bude LZP pro národní orgány hlavním referenčním rámcem a že národní opatření budou aplikována v souladu s LZP, ale v praxi lze jen stěží určit, nakolik může v případech žadatelů o mezinárodní ochranu aplikace LZP vést k rozdílům oproti použití národní úpravy a mezinárodních smluv.

Autor:

doc. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Mag. phil., Ph.D.,
Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze,
scheu@prf.cuni.cz