

Relokace jako nástroj řešení migrační krize EU

Abstrakt

Azylová politika byla tradičně považována za citlivou součást státní politiky, dlouho proto stála mimo větší zájem evropské integrace. Rozvoj vnitřního trhu a odstranění vnitřních hranic mezi členskými státy si však postupně vyžádaly učinit opatření k harmonizaci v oblasti azylu a migrace. Pravomoc EU v oblasti azylu se z toho důvodu od 90. let rozšiřovala, což postupně vedlo ke vzniku společného evropského azylového systému (SEAS). Roky trvající politická nevěle provést hlubší reformu SEAS a dát větší prostor zásadě solidarity nicméně vedla k systémovým nedostatkům SEAS. Tyto nedostatky, zejména pokud jde o nerovnoměrné rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, se naplno projevíly během migrační krize EU. Výsledkem byla sada *ad hoc* opatření, zahrnující kromě jiného aktivaci mimořádné pravomoci přijímat dočasná opatření podle čl. 78(3) SFEU (bývalý čl. 64(2) SES), jež do té doby nebyla nikdy využita. Přijetí dvou relokačních opatření Radou v září 2015 vyvolalo řadu právních otázek a dvě žaloby na neplatnost před Soudním dvorem EU (*Slovensko proti Radě*, C-643/15 a *Maďarsko proti Radě*, C-647/15).

Dlouho očekávané stanovisko generálního advokáta a rozhodnutí Soudního dvora EU přinesla překvapivou shodu, byť celkově překvapila spíše málo. Jak generální advokát, tak Soudní dvůr EU zaujali v mnoha ohledech k výkladu čl. 78(3) SFEU velice extenzivní postoj a shledali dočasný relokační mechanismus za souladný s primárním právem EU. Některé názory Soudního dvora a generálního advokáta lze hodnotit jednoznačně kladně, neboť ochraňují užitečný účinek čl. 78(3) SFEU, akceschopnost EU v mimořádných nouzových situacích a usnadňují implementaci větší solidarity a rozdělení odpovědnosti ve společné azylové politice. Některé závěry Soudního dvora, zejména jeho pojetí podmínky dočasnosti opatření a postoj k přípustnosti využití čl. 78(3) SFEU pro suspenzi legislativního aktu, však v určitých aspektech vyvolávají dojem horlivého soudního aktivismu. Některé argumenty žalobců byly Soudním dvorem odmítnuty na základě relativně stručné argumentace a s odkazem na vágní a abstraktní principy a hodnoty. Aprobace jednání Rady ze strany Soudního dvora má přitom významné implikace z hlediska demokratické legitimacy a principů právního státu. Pro Radu by nemělo být příliš snadné suspendovat podstatné prvky pravidel společného azylového systému, jež vznikly v řádném demokratickém procesu. Větší solidarity a rovnoměrnějšího sdílení břemene by primárně mělo být dosaženo společenským konsenzem vzešlým v rámci řádného legislativního postupu při přípravě azylové legislativy, jež SEAS tvoří.

Příkladem snahy o reformu SEAS a dosažení konsensu společnosti a unijních institucí v řádném legislativním postupu jsou návrhy trvalého relokačního mechanismu, který by umožnil

solidární sdílení břemene mezi členskými státy na trvalé bázi. První návrh Komise z roku 2015 počítal s doplněním tzv. krizového relokačního mechanismu do nařízení Dublin III, jenž by byl Komisí aktivován v nouzových situacích. V mnoha aspektech však krizový relokační mechanismus bohužel obsahuje tytéž nedostatky jako dočasný relokační mechanismus, a lze tudíž předpokládat, že by jeho fungování v praxi naráželo na obdobné problémy. Dalším důvodem, proč lze jeho soulad se zásadou solidarity a rovnoměrného sdílení odpovědnosti kritizovat, je logika, z níž vychází. Krizový relokační mechanismus sice představuje pozitivní krok směrem k větší solidaritě mezi členskými státy, zároveň ale nadále vychází z dosavadní logiky dublinského systému, podle něhož největší míra odpovědnosti dopadá na členské státy prvního vstupu a relokace jakožto odchylka od toho pravidla je pouze výjimečným a časově omezeným opatřením.

Určitou změnu tohoto přístupu slibuje až návrh nařízení Dublinu IV, jehož hlavním přínosem je širší osobní a věcná působnost, automatická aktivace a snaha o průběžný výpočet exaktně určeného podílu jednotlivých členských států na nápadu všech žádostí o mezinárodní ochranu podaných v EU. I tento návrh nicméně obsahuje množství nedostatků, jež mohou být v praxi překážkou jeho funkčnosti. Kritizovanými prvky navrženého mechanismu jsou především jeho přístup k žadatelům o mezinárodní ochranu a poměrně vysoký práh pro jeho aktivaci (požadavek na splnění 100 % kvóty namísto vyžadovaných 150 % by zajistil rovnoměrnější sdílení odpovědnosti mezi členskými státy). Zajímavé řešení těchto problematických bodů představil Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní trh Evropského parlamentu. Podle postoje Evropského parlamentu by se centralizované přerozdělování žádostí o mezinárodní ochranu podle předem stanoveného distribučního klíče mělo do budoucna stát výchozím principem určování příslušného členského státu. Tento způsob se minimálně na teoretické úrovni jeví jako nejsnazší cesta k nastavení větší rovnováhy a spravedlnosti mezi břemeny nesenými jednotlivými členskými státy. Takto trvale pojeté solidární „přerozdělování osob“ navíc více odpovídá pojetí zásady solidarity podle čl. 80 SFEU jakožto závazného normativního principu řídicího celou společnou azylovou politiku.

Je však otázkou, s jakou efektivitou by byl v případě svého přijetí tento relokační mechanismus schopen svůj úkol plnit. Hlavními potenciálními překážkami jsou jeho administrativní náročnost a očekávatelná neochota členských států relokace a žadatelů o mezinárodní ochranu. Lze shrnout, že jakýkoliv relokační mechanismus se bude muset snažit nalézt rovnováhu mezi co nejspravedlivějším nastavením a schopností tuto spravedlivost v praxi zajistit. Jak totiž ukázaly zkušenosti s dočasným relokačním mechanismem, neefektivní solidární

opatření nejsou způsobilá nepravít existující nerovnosti mezi členskými státy a zajistit dosažení skutečné solidarity a rovnoměrného sdílení odpovědnosti napříč členskými státy.

Klíčová slova: SEAS, dublinský systém, zásada solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti, relokace, čl. 78 SFEU, nelegislativní akt, suspenze legislativního aktu, zásada proporcionality