

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Viktorie Pifflová

Europeizace azylového práva
The Europeanisation of Asylum law

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc.

Katedra: Katedra evropského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 5. června 2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 213 434 znaků včetně mezer.

diplomantka

V Praze dne

Poděkování:

Tímto bych velice ráda poděkovala své vedoucí práce doc. JUDr. Lence Pítrové, CSc. za věnovaný čas a vstřícnost, cenné rady a odbornou pomoc poskytnutou při vypracování této diplomové práce. Zároveň bych ráda poděkovala svým blízkým za podporu během celého studia.

Obsah

Seznam zkratek	5
Úvod.....	7
1. Azyl a právo na azyl.....	11
1.1. Azylant nebo uprchlík? Kdo je uprchlíkem dle evropského <i>acquis</i> ?	11
1.2. Pilíře azylového práva v evropském prostoru	13
1.2.1. Význam Ženevského systému a dalších mezinárodních instrumentů	13
1.2.2. Působení úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky	15
1.2.3. Ochrana uprchlíků Evropským soudem pro lidská práva.....	16
2. Legislativní rámec azylového práva Evropské unie: pojem Společného evropského azylového systému.....	19
3. Azylová politika Evropské unie	22
3.1. Dokumenty politické povahy: pětileté programy a pakty	23
3.1.1. Pětileté programy	23
3.1.2. Pakty	29
4. Pozadí vybudování SEAS	32
4.1. Dublinská úmluva.....	34
4.2. Od institucionalizace oblasti azylu skrze Maastrichtskou smlouvu po komunitarizaci skrze Amsterodamskou smlouvu	36
5. První fáze budování SEAS: stanovení minimálních norem	41
6. Druhá fáze budování SEAS: progresivní harmonizace oblasti azylu.....	44
6.1. Zakotvení azylové problematiky v primárním právu	45
6.1.1. Osobní a územní působnost SEAS.....	49
6.1.2. Aplikace dočasných opatření dle článku 78 odst. 3 SFEU v evropské praxi	50
6.2. Vybrané legislativní nástroje SEAS v sekundárním právu EU	54
6.2.1. Kvalifikační směrnice (přepřacované znění, 2011).....	57
6.2.2. Příjímácní směrnice (přepřacované znění, 2013).....	58
6.2.3. Nařízení Dublin III. (2013).....	60
6.2.4. Procedurální směrnice (přepřacované znění, 2013)	62
7. Třetí fáze budování SEAS: probíhající reforma.....	67
7.1. Legislativní návrhy představené v rámci Nového paktu o migraci azylu	71
7.1.1. Nařízení o prověřování (angl. <i>Screening Regulation</i>).....	75
7.1.2. Pozměněné procedurální nařízení (angl. zkr. „APR“).....	75
7.1.3. Nařízení o řízení azylu a migrace (angl. zkr. „AMMR“).....	76
7.1.4. Nařízení o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci (angl. <i>Crisis and Force Majeure Regulation</i>).....	78
7.2. Aktuální vývoj procesu přijímání Nového paktu o migraci a azylu.....	80
Závěr.....	83
Seznam použitých zdrojů	86

Seznam zkratek

SEAS	Společný evropský azylový systém
OSN	Organizace spojených národů
EU, Unie	Evropská unie
SDEU, Soudní dvůr	Soudní dvůr Evropské unie
Ženevská Úmluva, Úmluva	Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951
Newyorský Protokol, Protokol	Protokol týkající se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967
Kvalifikační směrnice	Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011
Procedurální směrnice	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013
UNHCR	Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
Evropská Úmluva, EÚLP	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
Pakt	Nový pakt o migraci a azylu
EASO	Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu
Dublinké nařízení	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013
EUAA	Agentura Evropské unie pro otázky azylu
ES	Evropské společenství
ESD	Evropský soudní dvůr
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
LZPEU, Listina	Listina základních práv Evropské unie
Přijímací směrnice	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013
Nařízení Eurodac	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU)

	č. 603/2013 ze dne 26. června 2013
HDP	Hrubý domácí produkt
AMMR nařízení	Návrh nařízení COM (2020) 610 final Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. září 2020
Instrumentalizační nařízení	Návrh nařízení COM (2021) 890 final ze dne Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. prosince 2021
Návratová směrnice	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí
Směrnice o dočasné ochraně	Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001
Směrnice o právu na sloučení rodiny	Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny
Směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech	Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty
NSS	Nejvyšší správní soud
Frontex	Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž

Úvod

„*Migrace je normální. Migrace tu vždy byla. Migrace tu vždy bude. Migrace je součástí našeho* [evropského- pozn. autorky práce] *kontinentu.*“ Těmito slovy zahajovala svůj proslav místopředsedkyně Evropské komise Ylva Johansson, když v roce 2020 představovala návrh na komplexní reformu současného unijního azylového práva.

S uvedenou tezí nelze více než souhlasit. Migrace, která ve své podstatě představuje mezinárodní pohyb osob, byla vždy přirozeným jevem doprovázejícím lidskou společnost, ať už ji k tomu v daném čase vedly jakékoliv okolnosti. Jak glosuje Pieter Boeles, profesor imigračního práva, každý člověk, který má dostatek finančních prostředků na přepravu, či má dost sil ujít velké vzdálenosti, má možnost se pohybovat po celém světě. Jedinou překážkou mu však je fakt, že je svět rozdělen hranicemi jednotlivých států.¹

V roce 2020 se mezinárodní migrace týkala 281 miliónů osob, z čehož vyplývá, že přibližně 3,6 % světové populace nezůstává ve své rodné zemi.²

Nejen pro účely této práce je vhodné rozlišovat mezi dobrovolnou a nucenou migrací. Každá z těchto „typů“ migrace se totiž poté opírá o jiný právní základ. Za nucenou migraci, která je často spojována s výrazem azyl či uprchlictví, lze považovat pohyby osob, kteří jsou nuceni uprchnout ze své země původu do jiné, kde hledají ochranu. Zatímco za dobrovolnou migrací je možné hledat celou řadu migračních faktorů, kdy nejčastěji se bude jednat o faktor ekonomický. Oba tyto způsoby migrace mohou být ze strany migrantů prováděny jak legálním způsobem, v souladu s právními pravidly platnými pro dané území, tak nelegálně, v přímém rozporu s platnými normami. V současné době se ještě v rámci migračních pohybů směrem do Evropské unie často setkáváme s tím, že jsou tyto pohyby tvořeny osobami s různými motivacemi a postavením, což určení správných právních předpisů aplikovatelných na danou situaci značně ztěžuje. Takový fenomén nazýváme „smíšené migrační toky“. Tato práce se bude věnovat výlučně právní úpravě migrace nucené.

Uprchlíctví je specifickou součástí migrace. Každý uprchlík je totiž migrantem, ne každý migrant je však uprchlíkem.

Téma uprchlictví a azylu je v současné době opět více než aktuální. Dle dat Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky bylo v polovině roku 2022 nuceně vysídleno na 100 milionů osob,

¹ BOELES, Pieter. kap. 1.3. Basic Concepts of Migration Law. In: BOELES, Pieter et al. *European Migration Law*. Antverpy- Oxford- Portland: Intersentia, 2009, s. 13.

² MCAULIFFE, M. a A. TRIANDAFYLIDOU (eds.), *World Migration Report 2022*. Ženeva: International Organization for Migration (IOM), 2021.

což představuje nárůst o více než 10 % oproti konci roku předešlého. Za zmiňovaným nárůstem lze hledat jak vypuknutí války na Ukrajině, tak další světové smrtící konflikty.³

Podíváme-li se pouze na situaci v Evropské unii, jsou čísla ještě více alarmující. V roce 2022 si v některém z členských států EU podalo žádost o mezinárodní ochranu přes 880 tisíc osob⁴. Jedná se tak o 64 % nárůst ve srovnání s rokem předchozím. Zároveň se jedná o nejvyšší počet podaných žádostí o mezinárodní ochranu v Unii od kulminace tzv. migrační krize v letech 2015 až 2016, kdy počty žadatelů dosahovaly čísel okolo 1 milionu ročně. I v loňském roce nejvíce žadatelů přicházelo do Evropské unie ze Sýrie a Afghánistánu. Poté následují země jako Venezuela či Turecko. V souvislosti s ruskou agresí na Ukrajině vzrostl počet žádostí o mezinárodní ochranu ze strany ukrajinských žadatelů o 360 % oproti předchozím letům. Z celkového počtu žádostí o azyl v EU však netvoří ani 3 %.⁵ To je zapříčiněno tím, že pro osoby prchající z Ukrajiny Evropská unie aktivovala jiný ochranný mechanismus, a to status dočasné ochrany na základě Směrnice o dočasné ochraně z roku 2001.

Zaměříme-li se nyní již na samotné azylové právo, platné a aplikované v evropském prostoru, je nezbytné na něj nahlížet prizmatem tří vrstev, které se navzájem prolínají, ovlivňují a doplňují. Do azylové úpravy se totiž promítají jak právní normy nacházející svůj základ v mezinárodním právu veřejném, tak v unijních právních předpisech, či vnitrostátních právních řádech jednotlivých států. Pro oblast azylového práva má mezinárodní právo obrovský význam. Jedná se především o řadu všeobecných a regionálních mezinárodních právních instrumentů, ať už ve formě úmluv, deklarací či bilaterálních a multilaterálních dohod, které v konečném důsledku mají vliv na rozhodování správních orgánů a soudů jednotlivých států v azylových věcech. Naprosto stěžejní roli poté hraje Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Není také překvapením, že mezinárodněprávní normy nalézají svůj otisk v unijní azylové legislativě a rozhodnutích Soudního dvora EU.

Tato práce se bude především zabývat onou druhou vrstvou, která je tvořena celým souborem unijní azylové legislativy, neboli tzv. evropským azylovým *acquis*.

Je to právě oblast azylu, ve které dochází k největšímu pronikání unijní legislativy do národních právních řádů. V této souvislosti lze hovořit o vysokém stupni europeizace této právní oblasti. Europeizací azylového práva tedy rozumíme ovlivňování azylového vnitrostátního práva

³ *Refugee Statistics*- Oficiální webové stránky Úřadu vysokého komisaře pro uprchlíky UNHCR [online] [cit. 21. 05. 2023]. Dostupné z: <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/statistics/>.

⁴ Toto číslo nepočítá s opakovanými žádostmi o azyl.

⁵ *Annual asylum statistics*- Oficiální webové stránky Eurostat [online] [cit. 21. 05. 2023]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Annual_asylum_statistics.

jednotlivých členských států unijním právem a judikaturou SDEU, potažmo i systémem Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod a rozhodovací praxí Evropského soudu pro lidská práva.⁶

Samotné evropské azylové *acquis* je nerozlučně spjato s budováním Společného evropského azylového systému, zkráceně „SEAS“.

Společný evropský azylový systém, jakožto regionální subsystém ochrany uprchlíků, se začal vyvíjet až se značným zpožděním oproti svým oblastním protějškům na africkém kontinentě či v Latinské Americe. Za tím lze pravděpodobně hledat fakt, že, již historicky, rozvojové země hostí mnohonásobně více uprchlíků než vyspělé země západní Evropy. Tento hrubý nepoměr je zřetelný i v současné době, kdy dle údajů Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky rozvojové země hostí okolo 70 % všech uprchlíků.⁷

Další odlišností SEAS je zcela rozdílný koncept, na jehož základě byl budován. Zatímco jiné regionální azylové subsystémy se snaží pouze navázat na systém vytvořený mezinárodní Úmluvou o právním postavení uprchlíků a doplnit ji, Společný evropský azylový systém vznikl jako doprovodný jev unijní integrace v reakci na zrušení vnitřních hranic. SEAS tím na sebe klade mnohem ambicióznější úlohu, kdy se snaží vybudovat skutečně všem členským státům společný systém, jenž se bude zabývat komplexní úpravou všech složek ochrany uprchlíků.⁸

Azylová politika EU je nejmladší, ale zároveň nejrychleji se rozvíjející unijní politikou. Tuto hypotézu si tato práce klade za cíl prokázat a vysvětlit, a to skrze popis a analýzu jednotlivých fází, které stály za jejím budováním a objasněním základních myšlenek, které provázely vývoj unijní právní úpravy. Stejně tak je cílem práce pokusit se nastínit, jakým směrem má Společný evropský azylový systém tendence se do budoucna vyvíjet. Cílem této práce nepochybně není detailně analyzovat jednotlivé unijní právní nástroje, které ve svém celku utvářely a tvarovaly SEAS do současné podoby, ale spíše skrze metodu selekce upozornit na nejdůležitější aspekty, které ze své subordinační podstaty mají vliv na úpravu azylové problematiky uvnitř vnitrostátních právních řádů.

Tato práce je rozdělena na úvod, sedm kapitol a závěr. Struktura práce, po úvodních kapitolách, jež si kladou za cíl uvést danou problematiku ze širšího rámce, kopíruje jednotlivé fáze budování Společného evropského azylového systému. Vzhledem k nedostatku české literatury, která by reflektovala nejaktuálnější vývoj SEAS, práce čerpá z velké části

⁶ KRYSKA, David. Evropeizace migračního práva a české správní soudnictví. In: PÍTROVA, Lenka (ed.) a kol., *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016, s. 109–110.

⁷ *Refugee host countries by income level*- Oficiální webové stránky Úřadu vysokého komisaře pro uprchlíky UNHCR [online] [cit. 21. 05. 2023]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/insights/explainers/refugee-host-countries-income-level.html>.

⁸ CHETAİL, Vincent. The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?. In: CHETAİL, Vincent, Philippe DE BRUYCKER, Francesco MAIANI (eds.). *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*. Leiden ; Boston: Brill Nijhoff, 2016, s. 3–4.

i z cizojazyčné literatury a odborných textů, především anglických a francouzských. Významným zdrojem pak byly i samotné unijní právní předpisy utvářející Společný evropský azylový systém.

Autorka práce si toto téma vybrala jako oblast práva, která ji byla v průběhu studií na právnické fakultě po celou dobu blízká. Jako velmi podnětným faktorem hodnotí svoji studentskou praxi v neziskové organizaci pro pomoc uprchlíkům, kde měla možnost si aplikaci azylového práva vyzkoušet v praxi. Zájem o hlubší studium evropského unijního *acquis* poté získala díky dvousemestrálnímu zahraničnímu studiu na právnické fakultě v Nantes, kde měla možnost se účastnit hned několika kurzů zabývajících se právě evropskou a mezinárodně právní úpravou azylu a migrace.

1. Azyl a právo na azyl

1.1. Azylant nebo uprchlík? Kdo je uprchlíkem dle evropského *acquis*?

Aby bylo možné na první otázku odpovědět, je nutné se nejdříve podívat na samotné pojmy azylu a uprchlictví. V azylovém právu totiž platí, že i přesto že spolu tyto dva pojmy úzce souvisí, jsou na sobě nezávislé.

Institut azylu není na poli práva novým hráčem. S některou z forem azylu se ve vnitrostátních právních řádech jednotlivých států můžeme setkávat již od starověku.⁹ Obecně se však azylem rozumí výsostné právo státu, jakožto suveréna, umožnit cizinci požívat azyl na svém území, a to čistě na základě své diskreční pravomoci a v souladu s vnitrostátním právem. Azylantem se tedy osoba stává až okamžikem, kdy přijímací stát rozhodne o jeho udělení. Z tohoto důvodu se lze setkat i s pojmem „vnitrostátní volnostní azyl“. Za požíváním azylu, pak lze hledat státem poskytovanou ochranu určité osobě, a to tím, že jí umožní setrvat na svém území za podmínek odchylovících se od obecného cizineckého práva. V obecné rovině tak institut azylu směřuje spíše vůči jednotlivci a neobsahuje v sobě žádné subjektivní právo na jeho udělení. Dle článku 14 Všeobecné deklarace lidských práv má každý právo vyhledat před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu. Kromě této zmínky však právo azyl vyhledat a požívat nebylo zmíněno v žádné jiné právně závazné mezinárodní lidskoprávní smlouvě.

Oproti tomu, institut uprchlictví je smluvně normován Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (také známá jako Ženevská úmluva, dále také jako „Úmluva“). Státy, které jsou touto mezinárodní smlouvou vázány, tak shodně považují za uprchlíky ty osoby, které naplní znaky obsažené v Úmluvě, a těm poté poskytnou svou ochranu. Rozhodnutí států o udělení uprchlického statusu je pak ve své podstatě pouze deklaratorní povahy, jelikož osoba, která naplňuje znaky vyžadované Úmluvou, se *de facto* uprchlíkem stává již v okamžiku vstupu na území státu, který je smluvní stranou Úmluvy.

Uprchlíkem dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků je každý, kdo naplní znaky uvedené v článku 1 Úmluvy, písmena A. - F. Tato práce se nebude dopodrobna zabírat jednotlivými definičními znaky dle Úmluvy, jelikož tak již učinilo mnoho prací předešlých. Omezí se pouze na konstatování, že za uprchlíka dle Úmluvy bude v obecné rovině považován každý, kdo se oprávněně obává pronásledování ze stanovených důvodů, nachází-li se mimo zemi, které je státním příslušníkem, nebo nemá-li státní občanství, mimo zemi svého

⁹ BALGA, Jozef. *Azylové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 11 a násl.

dosavadního pobytu a není-li schopen přijmout, nebo vzhledem k uvedeným obavám odmítá-li, ochranu své vlasti.

Původně omezená časová působnost Úmluvy byla poté o šestnáct let později rozšířena tzv. Newyorským Protokolem¹⁰.

Samotná Úmluva s institutem azylu jako takovým nepočítá.

Podíváme-li se, jak na pojmy azylyanta či uprchlíka nahlíží evropské azylové *acquis*, lze předem konstatovat, že unijní právní nástroje tyto dva pojmy téměř nerozlišují a vzájemně je zaměňují. Unijní definici uprchlíka lze nalézt v sekundární legislativě. Je možné vyzorovat, že definice obsažené ať už v Kvalifikační směrnici, Procedurální směrnici, či jiných právních instrumentech přímo odkazují na Úmluvu o právním postavení uprchlíků a její Protokol.

Unijní právo zavádí i odlišný „mezistupňový“ pojem, než je pojem uprchlíka, a to pojem žadatele o azyl. Jak již znění pojmu napovídá, žadatelem o azyl se rozumí osoba, která v EU žádá o ochranu dle Úmluvy. Jak vyzdvihuje Honusková, zavedení tohoto pojmu se jeví jako zcela logické, je totiž třeba upravit právní postavení osoby do té doby, než je skutečně rozhodnuto, zda je uprchlíkem. I tyto dva pojmy však unijní právo vzájemně směřuje.

Evropské azylové právo kromě samotného statusu uprchlíka ještě počítá s dalším ochranným statutem, doplňkovou ochranou (anglicky *subsidiary protection*). Doplňková ochrana je udělována osobám, kteří se nekvalifikují pro získání uprchlického statusu dle podmínek Ženevské Úmluvy, ale splní podmínky pro udělení, které mají základ v jiných mezinárodních lidskoprávních instrumentech. Především se jedná o Evropskou úmluvu o lidských právech. Status uprchlíka a status doplňkové ochrany evropské *acquis* zastřešuje pojmem mezinárodní ochrany (anglicky *international protection*). Mezinárodní ochrana definovaná Kvalifikační směrnicí má tedy duální povahu. Mnoho členských států tak v rámci implementace směrnice muselo své právní řády o tento komplementární ochranný institut doplnit.¹¹

Mimo mezinárodní ochranu, a tím i azyl a uprchlictví viděno prizmatem unijního práva, pak stojí další ochranný institut, které právo EU zavedlo. Jedná se o institut dočasné ochrany (tzv. *temporary protection*). Dočasná ochrana má reagovat na situace hromadného přílivu

¹⁰ Protokol týkající se právního postavení uprchlíků, ze dne 31. ledna 1967, dále také jen „Protokol“ nebo „Newyorský Protokol“.

¹¹ V českém právním řádu se tak stalo novelou zákona o azylu č. 165/2006 Sb.

vysídlených osob a plně se řídí režimem stanoveným Směrnicí o dočasné ochraně z roku 2001. Úmluva o právním postavení uprchlíků se na dočasnou ochranu nikterak neuplatní.^{12,13}

Výklad, historický vývoj i následná aplikace pojmů jako je azyl a uprchlictví, potažmo výklad definice uprchlíka či azylanta, je velmi komplexní problematikou, kterou se již zabývala nejedna odborná literatura. Tato práce si v žádném případě nekladla za cíl celou tuto problematiku obsáhnout, ale spíše pouze stručně přiblížit tyto pojmy, se kterými práce následně pracuje. Stejně jako unijní *acquis*, tato práce užívá oba tyto pojmy a vzájemně je zaměňuje, s výhradou, že z významu textu vyplývá jejich jasné odlišení.

1.2. Pilíře azylového práva v evropském prostoru

Na azylové právo můžeme pohlížet jako na soubor platných právních norem, na základě kterých jednotlivé státy poskytují na svém území ochranu cizincům, kteří naplní právem požadovaná kritéria. Jak již bylo naznačeno v úvodu této práce, do problematiky azylového práva se prolínají tři vrstvy právních úprav. V evropském prostoru se tak setkáváme s právními úpravami azylu, které jsou vybudovány nejenom na legislativním systému unijního a vnitrostátního práva, nýbrž jsou podepřeny i následujícími mezinárodně právními pilíři.

Právě s apelem, aby soudy a tribunály členských států při svém výkladu a aplikaci azylových ustanovení neuplatňovali pouze příslušné azylové *acquis* či vnitrostátní prováděcí právní předpisy, ale současně chápali vzájemný vztah práva EU s mezinárodním právem, včetně všech příslušných mezinárodních a regionálních lidskoprávních instrumentů, které mají důsledky pro výklad ustanovení SEAS, se setkáváme například v příručce Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu pro soudy a tribunály členských států, která jim má sloužit jako úvodní pomocný dokument pro důkladné seznámení se se Společným evropským azylovým systémem.¹⁴

1.2.1. Význam Ženevského systému a dalších mezinárodních instrumentů

I přesto, jak již bylo naznačeno, že fenomén uprchlictví je starý jako lidstvo samo a vnitrostátní úpravy poskytování azylu jsou známy již po staletí, pozitivně právní systém se na mezinárodní úrovni začal formovat až ve 20. století. Nemůže být překvapením, že se myšlenka

¹² HONUSKOVÁ, Věra. Pojem „uprchlík“ v *acquis* a jeho transpozice do vnitrostátního práva. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK (eds.). *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnice. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2008, s. 20–29.

¹³ FLEURY-GRAFF, Thibaut a Alexis MARIE. *Droit de l'asile*. Paris: PUF, 2019, s. 17–18.

¹⁴ Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals, A Judicial Analysis*. International Association of Refugee Law Judges European Chapter under contract to EASO [online], 2016. Dostupné z: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0216138ENN.pdf>, s. 70.

potřeby upravit ochranu uprchlíků na mezinárodní úrovni začala rozvíjet bok po boku s mezinárodními lidskoprávními dokumenty až po 2. světové válce.¹⁵

Současné azylové právo je tak „*postaveno na mezinárodních závazcích v oblasti lidských práv a na humanitě v nejširším slova smyslu*“¹⁶. Azylová úprava v rámci evropského prostoru akcentuje lidskoprávní závazky vyplývající z mezinárodních či regionálních právních instrumentů, jež se ve svém obsahu dotýkají právního postavení uprchlíků. Nejvýznamnějšími jsou:

- Úmluva o právním postavení uprchlíků (1951) ve znění Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků (1967),
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (1966),
- Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (1984),
- Úmluva o právech dítěte (1989),
- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (1950).¹⁷

S ohledem na to, že ani jedna z výše zmíněných právně závazných mezinárodních smluv nezaručuje právo na azyl, a obecně se na univerzální úrovni setkáváme pouze s právem azyl vyhledávat a požívat¹⁸, stal se tak Ženevský systém (stávající se ze dvou dokumentů, a to Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Newyorského Protokolu, a jedné instituce, Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky) zakládajícím a zcela stěžejním instrumentem současného mezinárodně právního režimu na ochranu uprchlíků.¹⁹ Kromě toho, že Ženevská Úmluva obsahuje definici uprchlíka a stanovuje úpravu zaručených práv uprchlíků, které jim jsou v současné době zaručeny 148 státy světa, zakotvuje i naprosto kruciální zásadu zákazu vyhoštění a navracení uprchlíka do země, ve které mu hrozí újma, tedy zásadu *non-refoulement*²⁰.

Možným úskalím Ženevské Úmluvy bezesporu je, že se omezuje na stanovení hmotněprávních norem, tedy že pouze poskytuje odpověď na otázku, komu má být status uprchlíka udělen a jaká práva a povinnosti mu z tohoto uděleného statusu vyplývají. Procesně právní úpravu azylového řízení již ale ponechává plně na právní úpravě jednotlivých států.

¹⁵ PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Common European asylum system in a changing world (Introduction)*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2020, s. 9.

¹⁶ SCHEU, Herald Christian. Vymezení migračního práva vůči azylovému právu. In: PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Aktuální právní aspekty migrace*, s. 22.

¹⁷ KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Azyl a právo na azyl*. Praha: Leges, 2021, s. 39.

¹⁸ ŠTURMA, Pavel, Věra HONUSKOVÁ (eds) a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2 doplněně vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra mezinárodního práva, 2012, s. 25.

¹⁹ BELORGEY, Jean-Michel. *Le droit d'asile*. Issy-les-Moulineaux: LGDJ-Lextenso, 2016, s. 21–22.

²⁰ V čl. 33 Ženevské Úmluvy.

Oproti tomu evropské azylové *acquis*, i přesto že komplexně nereguluje veškeré otázky související s azylovým právem, zasahuje i do regulace procesního práva.²¹

O provázanosti Ženevské Úmluvy se Společným evropským azylovým systémem pojednává tato práce ve svých jednotlivých částech.

Zakotvení požadavku, aby ustanovení Společného evropského azylového systému byla v souladu s výše uvedenými mezinárodními smlouvami, nalezneme v primárním i sekundárním právu EU. I toto zmíněné bude dále v práci rozpracováno. Zároveň musí být tyto mezinárodní smlouvy uplatňovány v rozsahu, v jakém jsou relevantní pro vnitrostátní právní řády členských států.²²

1.2.2. Působení úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Součástí mezinárodního azylového práva je i působení celé řady mezinárodních organizací. Nejvýznamnější funkci bezesporu zastává Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále také angl. zkratka „UNHCR“). Současná mezinárodněprávní ochrana uprchlíků v poválečných dějinách v podstatě započala založením úřadu UNHCR. Ten byl totiž založen jako pomocný orgán Valného shromáždění OSN ještě o rok dříve, než byla přijata Úmluva. UNHCR se však v rámci své činnosti i významně zabývá azylovou problematikou Evropské unie.

Původně měl mít zmíněný úřad pouze dočasný mandát, a to pomáhat uprchlíkům vysídleným po 2. světové válce. Postupně byl však jeho mandát pravidelně obnovován a od roku 2003 má UNHCR již stálý mandát, respektive prodloužený do doby „*dokud nebude problém uprchlíků vyřešen*“²³. Hlavní úkoly a činnosti úřadu jsou stanoveny Statutem UNHCR²⁴. Stejně tak se na působnost úřadu vtahuje Ženevská Úmluva, a to i přesto, že samotný UNHCR není její smluvní stranou z důvodu nedostatku právní subjektivity.²⁵ Dle obecných ustanovení Statutu (článek 2), má být veškerá práce Vysokého komisaře vykonávána jako nepolitická, humanitární a sociální. Osobní působnost mandátu UNHCR vyplývající z článku 6 Statutu je širší, než ta

²¹ JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ (eds.). *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize: sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 11.

²² Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals, A Judicial Analysis*, s. 76.

²³ Rezoluce Valného shromáždění OSN *Implementing actions proposed by the United Nations High Commissioner for Refugees to strengthen the capacity of his Office to carry out its mandate*, ze dne 24. 2. 2004, A/RES/58/153 [online] [cit 22. května 2023], bod 9. Dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/4067da904.html>.

²⁴ Schválený Rezolucí Valného shromáždění OSN, A/RES/219 (V) ze dne 3. 12. 1949, bod 1.

²⁵ WOUTERS, Kees. International Refugee protection. In: BOELES, Pieter et al. *European Migration Law*, s. 254. odkazuje na GOODWIN- GILL, G. S. a J., McADAM, *The Refugee in International Law*, Oxford: Oxford University Press 2007, s. 430.

stanovená Ženevskou Úmluvou. UNHCR tak vykonává právní ochranu například i vůči vnitřně vysídleným osobám, tedy uprchlíkům, kteří se nenacházejí mimo území své vlasti.²⁶

Ze široké palety činností, které UNHCR provádí, od poskytování právní ochrany po humanitární pomoc, přes provádění azylového řízení na žádost státu, se tato práce krátce zaměří na působnost Úřadu v oblasti evropského azylového *acquis*. Ještě před tím by ale bylo vhodné zmínit, že signatářské státy Ženevské Úmluvy mají smluvní povinnost s UNHCR při plnění jeho úkolů spolupracovat. Tato povinnost vyplývá z článku 35 Statutu.

Jak připomíná Skalková, UNHCR se již od počátku budování SEAS aktivně účastnilo na přípravě azylového *acquis*. Úřad se především zaměřoval na hodnocení způsobu transpozice *acquis* a jeho následné implementace do právních řádů členských států EU.²⁷ Tato jeho neformální a konzultační funkce byla poprvé uznána skrze 17. Deklaraci přijatou k Amsterodamské smlouvě.²⁸ Význam úzké spolupráce s UNHCR potvrdil i Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu.²⁹ Navíc, napříč sekundární azylovou legislativou můžeme narazit na řadu práv, která jsou v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany či v rámci podmínek přijetí žadatelů UNHCR poskytována. Příkladem může být čl. 18 Přijímací směrnice, na základě kterého má být žadatelům vždy zajištěna možnost komunikace se zástupci Vysokého komisaře. Stejně tak se roli úřadu UNHCR věnuje čl. 29 Procedurální směrnice.

V neposlední řadě pak Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky hraje i litigační roli, kdy především v řízení před Evropským soudem pro lidská práva často vystupuje jako tzv. *amicus curiae*³⁰. Poprvé UNHCR tuto pozici zastával v řízení před ESLP ve věci *M. S. S. proti Řecku a Belgii*.³¹ O významu rozhodnutí v této věci bude tato práce ještě dále pojednávat.

1.2.3. Ochrana uprchlíků Evropským soudem pro lidská práva

I v rámci Rady Evropy byl vypracován systém ochrany cizinců, potažmo uprchlíků. Cesta k této ochraně byla však složitější, a to skrze judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.

Rada Evropy jako mezinárodní organizace vznikla po druhé světové válce s cílem sdružit evropské země a podporovat právní stát, demokracii a lidská práva. V evropském prostoru se, díky působení Rady Evropy, stala naprosto klíčovým lidskoprávním instrumentem Evropská

²⁶ SKALKOVÁ, Marcela. 3. kapitola. In: ŠTURMA, Pavel, Věra HONUSKOVÁ (eds.) a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, s. 48–49.

²⁷ *Ibid.*, s. 52.

²⁸ 17. Deklarace k článku 73k Smlouvy o založení Evropského společenství.

²⁹ Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu ze dne 24. září 2008, s. 11. [online] [cit 22. května 2023]. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/cs/pdf>.

³⁰ BALLEIX, Corinne. *La politique migratoire de l'Union européenne*. Paris: la Documentation française, 2013, s. 81.

³¹ ŠTURMA, Pavel, Věra HONUSKOVÁ (eds.) a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, s. 52.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 (dále jen „Evropská Úmluva“), a to především díky silně nastavenému kontrolnímu mechanismu jejího dodržování skrze Evropský soud pro lidská práva.

Práva zaručená Evropskou Úmluvou, se dle jejího článku 1 přiznávají každému, kdo podléhá jurisdikci smluvního státu. Ochrana těchto práv se vztahuje na všechny osoby podléhající autoritě smluvního státu, nehledě na jejich státní příslušnost, zda na území státu pobývají či nikoliv, nebo zda se zde nacházejí v souladu s vnitrostátním právním řádem či nelegálně.

V textu Evropské Úmluvy, ani v k ní přijatých Protokolech, však samotné právo na azyl či zakotvení principu *non-refoulement* nalézt nelze. Jako jistá výjimka může být vnímán dodatečný Protokol č. 4, který ve svém článku 4 zakotvuje zákaz hromadného vyhoštění cizinců, či dodatečný Protokol č. 7, který v článku 1 zakotvuje některé procesní záruky při vyhoštění cizinců. Otázky týkající se práv migrantů však byly pravidelně předkládány Evropskému soudu pro lidská práva, který vygeneroval široký soubor judikatury, jenž v současné době tvoří bázi pro evropský systém ochrany lidských práv uprchlíků založený na tzv. nepřímé ochraně (lze se setkat s francouzským názvem *protection par ricochet*). Tato nepřímá ochrana je postavena na právní konstrukci, kdy se osoba, uprchlík, přímo nedovolává práva nebýt vyhoštěn nebo vydán do jiného státu, a to z toho prostého důvodu, že toto právo není v Evropské Úmluvě zakotveno, nýbrž namítá, že by takové vyhoštění nepřímo narušovalo výkon některého jiného práva mu zaručeného Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.³² S takovou hypotézou pracuje Evropský soud pro lidská práva při svém rozhodování o opatření k vyhoštění, o kterém již sice bylo správním orgánem signatářského státu rozhodnuto, nicméně ještě nebylo provedeno, kdy musí především zohlednit rizika budoucího potencionálního porušení Evropské Úmluvy a poměřuje je s tím, zda tyto dopady již nejsou příliš vzdálené. ESLP při vyhodnocování potencionálních rizik vychází ze skutkového stavu platného v době svého rozhodování, případně v době vyhoštění, došlo-li k němu dříve.³³

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva týkající se ochrany uprchlíků, se ve svých rozsudcích opírá především o čtyři články Evropské Úmluvy: článek 3 (zákaz mučení nebo podrobování nelidskému či ponižujícímu zacházení a trestání), článek 5 (právo na svobodu

³² ŠTURMA, Pavel, Věra HONUSKOVÁ (eds.) a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, s. 119–121, 122.

³³ BOELES, Pieter et al. *European Migration Law*, s. 312.

a osobní bezpečnost), článek 8 (právo na respektování soukromého a rodinného života) a článek 13 (právo na účinný opravný prostředek proti rozhodnutí).³⁴

Především zákaz vyhoštění a navracení dovozený skrze soudní výklad článku 3 Evropské Úmluvy má významný charakter, díky kterému mohou žadatelé o azyl napadat správní rozhodnutí, existují-li vážné důvody se domnívat, že by jim v zemi jejich původu v případě návratu hrozilo mučení či jiné nelidské a ponižující zacházení. V řadě rozsudků ESLP³⁵ byla dovozena absolutní povaha tohoto zákazu, kdy se neuplatní žádná vylučující ustanovení. Na základě ustálené judikatury je tak poskytovaná ochrana proti *refoulement* v těchto případech širší, než jak jí poskytuje Úmluva o právním postavení uprchlíků.

³⁴ Poznámky ze semináře Droit européen des migrations et des étrangers, Nantes Université, AR 2021/2022 vedený Carole Billet, Maître de Conférences à l'Université de Nantes.

³⁵ Příkladem rozsudek ESLP Soering vs. Spojené království - č. 14038/88 ze dne 7. července 1989, bod 88, Rozsudek ESLP Chahal vs. Spojené království- č. 22414/93 ze dne 15. 11. 1996, bod 81, Rozsudek ESLP Saadi vs. Itálie- č. 37201/06 ze dne 28. 2. 2008, body 137-138.

2. Legislativní rámec azylového práva Evropské unie: pojem Společného evropského azylového systému

Společný evropský azylový systém (dále také pouze jako „SEAS“, v anglickém znění *Common European Asylum System*) je legislativním rámcem vytvořeným Evropskou unií. Jako takový tvoří jádro stále se vyvíjející azylové unijní právní úpravy. Společný evropský azylový systém je nedílnou součástí Prostoru svobody, bezpečnosti a práva, který nachází své současné zakotvení v čl. 3 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU), a dále mu jsou věnovány články 67 až 89 hlavy V. Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

Systém má základ v myšlence, že z Evropské unie je třeba vybudovat jednotný prostor ochrany uprchlíků, který bude vycházet z úplného a všestranného uplatňování Ženevské Úmluvy o právním postavení uprchlíků ve znění Newyorského Protokolu, a který bude mít současně svůj základ v humanitárních hodnotách, jež jsou všem členským státům společné.^{36, 37}

Esenciálními zásadami, na kterých dále staví, jsou především zásady solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti.³⁸

Vybudování efektivně fungujícího SEAS bylo pomyslným cílem, ke kterému směřovaly veškeré práce a diskuze související s tématem azylu a migrace, jež probíhaly na unijní úrovni od konce 90. let minulého století. Toto úsilí mělo následně vést k plné harmonizaci azylové politiky jednotlivých členských států. Taková harmonizovaná azylová politika by poté měla zahrnovat jednotnou právní úpravu všech fází řízení o udělení mezinárodní ochrany. Tedy od úplného začátku spočívajícímu ve vstupu osoby na území členského státu a na přijetí žádosti tohoto žadatele o mezinárodní ochranu, až po konečné rozhodnutí o udělení statusu, následnou integraci do společnosti, nebo v opačném případě po návrat těchto osob do země jejich původu.³⁹

Co se týče samotného právního pojmu Společného evropského azylového systému, jasně vymezenou a závaznou právní definici nenalezneme v žádném pramenu evropského azylového *acquis*. Nicméně zřetelné obrysy tohoto pojmu můžeme dovozovat jak z hlediska výše uvedeného vlastního cíle systému, tak z hlediska normativního obsahu SEAS. Tedy z obsahu celé řady právních aktů, především nařízení či směrnic, které SEAS utváří. Obsahem systému jsou, jak shrnuje Jurníková ve svém příspěvku, právní pravidla pro spravedlivé a účinné azylové

³⁶ BALGA, Jozef. *Azylové právo*, s. 54.

³⁷ Na které se odvolává Bod 1 Zelené knihy o budoucím společném evropském azylovém systému: „*Společný evropský azylový systém (Common European Asylum System, CEAS) jako základní složka prostoru svobody, bezpečnosti a práva byl inspirován myšlenkou vytvořit z Evropské unie jednotnou oblast ochrany pro uprchlíky, jež by vycházela z úplného a neomezeného uplatňování Ženevské úmluvy a ze společných humanitárních hodnot, které sdílejí všechny členské státy.*“.

³⁸ Jak například uvádí nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2021/2303 ze dne 15. 12. 2021 o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu a o zrušení nařízení (EU) č. 439/2010.

³⁹ *Společný evropský azylový systém* – Oficiální webové stránky Ministerstva vnitra ČR [online] [cit. 02. 03. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/spolecny-evropsky-azylovy-system>.

řízení v jednotlivých členských státech EU, které v dlouhodobém horizontu mají vést k vytvoření společného azylového řízení, dále pak normy upravující přiznání postavení uprchlíka a obsah tohoto statusu, ze kterého vyplývají práva a povinnosti včetně opatření týkajících se podpůrných forem ochrany (doplňkové ochrany a dočasné ochrany), nebo normy zakotvující jasnou a účinnou metodu, díky které je možné určit členský stát příslušný k posuzování jednotlivých žádostí o mezinárodní ochranu.⁴⁰

Společný evropský azylový systém se vyznačuje tím, že upravuje hmotně právní i procesně právní stránku mezinárodní ochrany, čímž se význačně odlišuje od ostatních regionálních azylových systémů, které jsou vytvořeny v rámci jiných oblastně-integračních uskupení (příkladem lze uvést systémy založené na Úmluvě Organizace africké jednoty týkající se specifických aspektů uprchlické problematiky v Africe z roku 1969 nebo na Kartagenské deklaraci o uprchlících v Latinské Americe z roku 1984).

Avšak není možné se domnívat, jak dále namítá Jurníková, že by SEAS ve své současné podobě představoval úplnou a ucelenou celo-unijní právní úpravu oblasti azylového práva, jejíž jednotlivé právní normy by byly jednotně aplikovány členskými státy. Stejně tak by bylo iluzorní v současnosti přepokládat, že by se v dohledné době uvnitř Unie podařilo nalézt politickou shodu na vytvoření jediného unijního správního orgánu s rozhodovací pravomocí ve sféře azylu. Takto odvážně se úvahy ohledně neustále se vyvíjejícího společného azylového systému zatím neubírají.⁴¹

Základní kámen, na kterém je SEAS vybudován, představují tzv. **minimální normy**. Tedy určitá shoda členských států na vzájemně stanovených základních pravidlech a projev vůle tyto minimální standardy dodržovat.

V rámci procesu formulace těchto minimálních norem, jejich následné aplikace nebo případné revize, se setkáváme s institutem oboustranného působení. Oboustranné působení má za důsledek, že do procesu vytváření unijních legislativních sekundárních nástrojů SEAS jsou promítány instituty, které jsou již vlastní jednotlivým vnitrostátním právním řádům členských států. Opačným směrem poté působí zcela nově zakládané unijní instituty, které jsou pro vnitrostátní právní úpravu doposud neznámé, nebo jejichž implementace vyžaduje změnu dosavadních ustanovení národního práva. Tento obousměrný proces označujeme jako **proces europeizace práva**. Nově utvářené právní normy tedy působí nejen směrem shora dolů (anglickým názvem proces tzv. *top down*), ale působí i v případě, že členské státy disponují

⁴⁰JURNÍKOVÁ, Jana. Několik poznámek k budování Společného evropského azylového systému. In: JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ (eds.). *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize*, s. 12–13.

⁴¹Ibid., s. 13.

fungujícím modelem, který je posléze přenášen na evropskou úroveň, zpětně směrem zdola nahoru (proces tzv. *bottom up*). Takto přijímané minimální normy mohou mít jak kogentní, tak dispozitivní povahu.⁴²

Celkový charakter SEAS je tedy formován tzv. evropským azylovým *acquis* přijímaným na unijní úrovni, ale zároveň ve velké míře i právními normami jednotlivých členských států. Národní právní normy poté sice nachází společný základ v nastavených minimálních standardech, nicméně nad tuto nastavenou nejnižší hranici se od sebe dále ve své podstatě odlišují. SEAS je pak nadto dotvářen aplikací a interpretací azylového práva, kterou provádí národní správní orgány při rozhodování o individuálních žádostech. Nelze také opomenout význam rozhodovací činnosti soudů, které jsou nadány pravomocí výše uvedená rozhodnutí přezkoumávat, a to ať už tak činí na národní úrovni nebo jako součást rozhodovací činnosti Soudního dvora EU nebo Evropského soudu pro lidská práva.⁴³

Budování Společného evropského azylového systému si v průběhu let prošlo několika fázemi. První fáze, které bylo dosaženo v roce 2005, zahrnovala přijetí tzv. prvního legislativního balíčku (v angličtině populárně označovaný jako *Asylum Package*, francouzsky *Paquet Asile*). Cílem této počáteční fáze bylo přijetí již zmíněných minimálních norem a dosažení tak alespoň základní úrovně harmonizace. Druhá fáze probíhala v letech 2011 až 2013, kdy si tzv. druhý legislativní balíček kladl za cíl přepracovat jednotlivé legislativní nástroje a dospět ke zvýšení úrovně již dosažených standardů. V současné době probíhá v pořadí již třetí revize SEAS započatá od roku 2016. Tato třetí fáze však stále není u konce a to i přesto, že se u řady legislativních nástrojů podařilo dosáhnout konsenzu k přepracování jejich znění skrze politické dohody. Ovšem vzhledem k tomu, že nový legislativní balíček musí být schválen a přijat jako celek, a u některých zásadních navrhovaných legislativních nástrojů se shoda na přijetí mezi členskými státy nalézt nepodařila, je reforma v současné době stále na bodu mrazu. I když se snad skrze Nový pakt o migraci představený v roce 2020, jak bude v této práci rozebráno dále, začíná pro onu třetí reformu svítat na lepší časy.

⁴² JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ (eds.). *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize*, s. 13–14.

⁴³ *Ibid.*, s. 17.

3. Azylová politika Evropské unie

Politikami Evropské unie rozumíme „činnosti zahrnující rozhodovací procesy, které sledují určené priority, využívající taxativně stanovené nástroje, podléhající kontrolním mechanismům a předpokládající právní, institucionální, personální a finanční zabezpečení“⁴⁴. Tyto zmiňované činnosti jsou podmíněné legislativními pravomocemi unijních orgánů, které jsou oprávněny regulovat, skrze sekundární prameny evropského práva, taxativně vymezené právní vztahy, za předpokladu jejich věcné příslušnosti stanovené SFEU.⁴⁵

Smlouva o fungování EU ve své hlavě V. zakotvuje Prostor svobody, bezpečnosti a práva, který představuje neoddělitelnou součást evropské reality. Vytvoření takového prostoru, při současném respektování základních práv a rozličných právních systémů či tradic členských států, představuje jednu z hlavních priorit Unie. Dle článku 4 odstavce 2, písm. j) SFEU prostor svobody, bezpečnosti a práva spadá do kategorie sdílených pravomocí mezi EU a členskými státy.

Vytvoření onoho prostoru svobody, bezpečnosti a práva se stalo zásadním okamžikem pro celou oblast azylového unijního práva. Nedotklo se to však výlučně pouze této právní oblasti. Pod oblast prostoru svobody, bezpečnosti a práva spadají právní normy přijaté jako součást tří různých společných politik Evropské unie. Jedná se o:

- politiku ochrany vnějších hranic,
- přistěhovaleckou politiku, a
- azylovou politiku.⁴⁶

S ohledem na citlivost daných právních oblastí, které výše zmiňované politiky představují, lze v těchto oblastech pozorovat poměrně pozdní integrační tendence. Jednou z nejvíce se vyvíjejících oblastí práva EU je bezesporu migrační politika, a to v reakci na migrační krizi z let 2015 až 2017. Přijaté právní nástroje v rámci těchto politik nezřídka sledují více rozdílných cílů a jednotlivé politiky se vzájemně prolínají. Upravují tak často pravidla pro více kategorií migrantů ať již v obecné rovině, či zvláštní pravidla pro žadatele o azyl a azylanty.

Toto vyplývá i z, v posledních letech prosazovaného, globálního přístupu k těmto otázkám, který se čím dál častěji materializuje v tzv. **legislativních balíčcích**. Legislativním balíčkem obecně rozumíme soubor právních nástrojů přijatých v průběhu stejného období. Jedná se o výraz typicky užívaný v souvislosti s budováním Společného evropského azylového systému. Zmiňovaný globální přístup k těmto otázkám, především v oblasti azylu, ovšem často naráží na

⁴⁴ BALGA, Jozef. *Azylové právo*, s. 52.

⁴⁵ *Ibid.*, s. 52.

⁴⁶ Čl. 67 odst. 2 SFEU.

politické neshody a snahu o zablokování prosazení legislativních změn ze strany jednotlivých členských států.

Samotná azylová politika EU nachází svůj základ v čl. 78 odst. 1 SFEU, na základě kterého Unie vyvíjí společnou politiku v oblasti azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany. Představuje celý „*system opatření orgánů Evropské unie v legislativní, institucionální, personální a ekonomické oblasti směřující k zabezpečení ochrany uprchlíků na území unie ve smyslu mezinárodních úmluv*“.⁴⁷

Jejím cílem, dle zmiňovaného článku SFEU, je poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady *non-refoulement*. Aby tato politika byla skutečně efektivní, nemůže se omezovat pouze na „*poskytování forem ochrany v případě pronásledování, ale taktéž na prevenci vzniku situací, které uprchlíky produkují*“⁴⁸.

Jak výstižně připomíná Jurníková, výsledkem snah o vytvoření společné azylové politiky je koncept Společného evropského azylového systému.⁴⁹

3.1. Dokumenty politické povahy: pětileté programy a pakty

3.1.1. Pětileté programy

Před tím, než se tato práce bude podrobněji věnovat jednotlivým zmiňovaným fázím, ve kterých byl Společný evropský azylový systém budován, stejně tak jako závazným právním předpisům, které byly v průběhu těchto fází přijímány, je třeba si uvědomit, že aby k těmto revizním fázím vůbec mohlo dojít, bylo zapotřebí nejdříve dosáhnout politické shody členských států EU na hlubší harmonizaci. Na úrovni Unie tak bylo nejdříve zapotřebí dosáhnout konsenzu na dokumentech politické povahy, které ve svém obsahu určují směr, kterým se SEAS bude ubírat, a hrubého nástinu v budoucnu přijímaných harmonizačních opatření. Dokumenty politické povahy obvykle stanovují výhled na delší časové období, typicky pět let, a tvoří jakýsi „*koncepční základní kámen*“ SEAS.⁵⁰

Takzvané pětileté programy čili víceleté strategické legislativní rámce, se vyznačují tím, že byly schváleny na summitech Evropské rady, tudíž nejvyššími představiteli členských států.

⁴⁷ BALGA, Jozef. *Azylové právo*, s. 74–75.

⁴⁸ JURNÍKOVÁ, Jana. Několik poznámek k budování Společného evropského azylového systému. In: JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ (eds.). *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize*, s. 11.

⁴⁹ Ibid., s. 12.

⁵⁰ CHMELÍČKOVÁ, Nataša. Společný evropský azylový systém-aktuální vývoj. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK (eds.). *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*, s. 12.

Zároveň jimi byly stanoveny hlavní cíle, politické směřování a priority činnosti zasahující nejen do oblasti evropské azylové politiky.

Programy tak stanovovaly strategické cíle pro určité období i např. v rámci boje proti terorismu, organizované trestné činnosti, řízení migrace a následné integrace, správy vnějších hranic a společné vízové politiky, nebo zajištění vzájemného uznávání a vykonávání občanskoprávních a trestních rozsudků uvnitř evropského prostoru.⁵¹ Jednotlivé programy byly následně prováděny přijatými Akčními plány.

První program byl vytvořen hned po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost. Jednalo se o program z Tampere z roku 1999. Poté následoval Haagský program z roku 2004 a Stockholmský program z roku 2009.

V současné době se zdá, že byla cesta přijímání těchto obecných a ambiciózních víceletých programů na úrovni Evropské rady opuštěna, a to pravděpodobně s ohledem na ne příliš uspokojivě dosažené výsledky jednotlivých programů. Zároveň v souvislosti s rozšiřováním počtu členských států EU je stále komplikovanější dosáhnout shodné vůle na uzavření dohod mezi jednotlivými hlavami členských států. Vypracování strategických dokumentů se tak přesunulo spíše na úroveň Evropské komise. Příkladem může být, do této doby stále poslední přijatý víceletý program, Evropský program pro migraci z května 2015, který Komise představila jako svoji rychlou reakci na, v té době kulminující, migrační krizi.

Závěry Evropské rady z Tampere byly přijaty na zvláštním zasedání Evropské rady konaném ve dnech 15. a 16. října 1999 ve finském Tampere o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva v EU a stanovily politický program pro roky 1999 až 2004. Tyto závěry představují „prazáklad“ SEAS. Přičemž samotný program měl za cíl přijmout opatření dle čl. 63 Smlouvy o založení Evropského společenství.^{52,53} Závěry z roku 1999 připomínají tři rozměry prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Zároveň však vzpomínají, že rozměr „svobody“ by neměl být ze své podstaty považován za výhradní výsadu občanů Unie. Bylo by totiž v rozporu s evropskými tradicemi upírat občanům třetích zemí, které k tomu oprávněně vedou okolnosti, možnost usilovat o přístup na území Unie. Tedy jinými slovy, za splnění stanovených podmínek užívat stejnou svobodu. Dle Závěrů je nezbytné, aby Unie vypracovala společné politiky

⁵¹ Viz např. Haagský program, Ú. V. EÚ C53, ze dne 3. 3. 2005, (EC 2005/C 53/01).

⁵² JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK (eds.). *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*, s. 12.

⁵³ Čl. 63 Smlouvy o založení Evropského společenství.

v oblasti azylu, přistěhovalectví a kontroly vnějších hranic s cílem zastavit nelegální přistěhovalectví a bojovat proti těm, kdo organizují a páchají související mezinárodní zločiny.⁵⁴

Tamperský program představoval milník pro evropskou azylovou politiku zejména v tom smyslu, že poprvé výslovně zmiňuje vytvoření Společného evropského azylového systému.⁵⁵ Samotná Amsterodamská smlouva, jak bude více v této práci rozebráno dále, sice azylovou problematiku v rámci komunitarizace převedla z třetího do prvního pilíře a tím poskytla základ pro vytvoření SEAS, explicitně ho ale nikde nepojmenovává. Dle Závěrů, se Evropská rada dohodla na systému, který bude stát na „úplné a výlučné aplikaci Ženevské úmluvy, resp. i jejího Protokolu, čímž bude zajištěno, že nikdo nebude navrácen a vystaven pronásledování, a tedy bude dodržena zásada non-refoulement“.⁵⁶

Kýženým smyslem nově vznikajícího SEAS mělo být stanovení širší oblasti působnosti a ochrany než kterou poskytuje Ženevská Úmluva ve znění Protokolu.

Ambicí SEAS totiž nebylo se pouze omezit na stanovení kvalifikačních podmínek pro získání mezinárodní ochrany nebo práv s tím souvisejících, nicméně současně právně regulovat oblast azylu jako celku ve všech jeho aspektech.⁵⁷ A právě z toho důvodu, v bodě 14 Závěrů z Tampere, Evropská rada stanovuje, že SEAS by v krátkodobém horizontu měl zahrnovat:

- jasné a funkční určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl,
- společné standardy pro spravedlivé a účinné azylové řízení,
- společné minimální standardy pro přijímání žadatelů o azyl, a
- sbližování pravidel o uznávání a obsahu statusu uprchlíka.⁵⁸

Přijetím programu z Tampere Evropská rada rozhodla, že vybudování SEAS by mělo probíhat ve **více fázích**, kdy v krátkodobém časovém horizontu (tj. v první fázi, která probíhala v letech 1999 až 2004) by měly být především stanoveny společné minimální normy, které by z dlouhodobého hlediska v následujících fázích budování Systému, měly vést až ke společnému azylovému řízení pro celou EU a jednotnému statusu pro osoby, kterým byl udělen azyl.^{59,60} Konečně Závěry také vzpomínají na nutnost doplnění výše uvedených minimálních standardů

⁵⁴Prezidentské závěry Evropské Rady z Tampere ze dne 15. - 16. října 1999, SN 200/99. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, bod 3.

⁵⁵Ibid., bod 13.

⁵⁶Ibid., bod 13.

⁵⁷Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals: A Judicial Analysis*, s. 14.

⁵⁸Prezidentské závěry Evropské Rady z Tampere ze dne 15. - 16. října 1999, SN 200/99. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, bod 14.

⁵⁹*Azylová politika: Fakta a čísla o Evropské unii*- Oficiální webové stránky Evropského parlamentu [online] [cit. 03. 03. 2023]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/151/azylova-politika>

⁶⁰Prezidentské závěry Evropské Rady z Tampere ze dne 15. - 16. října 1999, SN 200/99. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, bod 15.

opatřeními o doplňkové formy ochrany. Zároveň naléhají na Radu, aby zvýšila své úsilí o dosažení dohody v otázce přijetí opatření týkajících se dočasné ochrany vysídlených osob, které by stály na zásadě solidarity mezi členskými státy.⁶¹ Závěry z Tampere dále ani nezapomínají na skutečnost, že aby mohla být vybudována společná azylová a migrační politika, nebude možné tohoto cíle dosáhnout bez uzavírání partnerství se třetími zeměmi původu žadatelů,⁶² a to skrze např. boj s chudobou, zlepšování úrovně životních a pracovních podmínek nebo snahu o předcházení konfliktů.⁶³

V reakci na koncepci stanovenou Tamperským programem byla následně v letech 2000 až 2005 vyjednána a přijata první generace nástrojů SEAS, kterým se podrobněji tato práce bude věnovat dále. Jmenovitě se jednalo o šest zásadních legislativních instrumentů, a to: Nařízení Eurodac (2000), Směrnice o dočasné ochraně (2001), Směrnice o podmínkách přijímání (2003), II. Dublinské nařízení (2003), Kvalifikační směrnice (2004) a Procedurální směrnice (2005).

Pět let po zasedání Evropské rady v Tampere byl 4. a 5. listopadu 2004 přijat nový pětiletý koncepční nástroj: **Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii**, který byl vizí pro roky 2005 až 2009.⁶⁴ Haagský program stanovoval obecné směřování Unie v celé oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí⁶⁵ a zároveň si kladl za cíl, mimo jiné, zlepšit všeobecnou schopnost Unie poskytovat potřebným osobám mezinárodní ochranu a regulovat migrační toky.⁶⁶ Stanovené obecné cíle a priority byly následně v roce 2005 konkretizovány v přijatém prováděcím Akčním plánu v podobě konkrétních návrhů opatření s časovým harmonogramem pro jejich přijetí a provedení.⁶⁷

Význam Haagského programu pro azylovou politiku spočívá především v jeho výzvě k přijetí nového legislativního balíčku v průběhu následujících pěti let, tedy do roku 2010. Avizované nové sekundární legislativní nástroje měly zvýšit společné minimální standardy.⁶⁸ Tuto výzvu nalézáme v bodě 1.3 Haagského programu, ve kterém Evropská rada vyzývá Komisi, aby dokončila hodnocení právních nástrojů první fáze SEAS v roce 2007 a aby předložila nástroje a opatření druhé fáze s cílem jejich přijetí do konce roku 2010.

⁶¹Prezidentské závěry Evropské Rady z Tampere ze dne 15. - 16. října 1999, SN 200/99. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, bod 14,16.

⁶²Ibid., bod 11.

⁶³ŠTURMA, Pavel, Věra HONUSKOVÁ (eds.) a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlostí*, s. 61.

⁶⁴Haagský program, Ú. V. EÚ C53, ze dne 3. 3. 2005, (EC 2005/C 53/01).

⁶⁵*Společný evropský azylový systém* – Oficiální webové stránky Ministerstva vnitra ČR [online] [cit. 02. 03. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/spolecny-evropsky-azylovy-system>.

⁶⁶Haagský program, Ú. V. EÚ C53, ze dne 3. 3. 2005, s. 1.

⁶⁷V souladu s úvodními ustanoveními Haagského programu, Ú. V. EÚ C53, ze dne 3. 3. 2005, s. 2.

⁶⁸PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Common European asylum system in a changing world (Introduction)*, s. 68.

Tohoto cíle se nakonec v časovém výhledu stanoveném Haagským programem nepodařilo včas dosáhnout, a to především z důvodu neúspěšných snah o ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu v některých členských státech.⁶⁹

Lze shrnout, že v období Haagského programu došlo k implementaci množství legislativních nástrojů SEAS na úrovni členských států, k zásadním změnám samotného SEAS však nedošlo. Haagský program nicméně stál u posouzení toho, jak by druhá fáze budování SEAS mohla zlepšit proces harmonizace v oblasti azylu a zároveň k této harmonizaci založené na spolupráci jednotlivých členských států otevřel cestu.⁷⁰

Navazující **Stockholmský program: otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je**⁷¹ stanovil priority EU pro roky 2010 až 2014 a tím i cíl, kterým je posílení prostoru práva, svobody a bezpečnosti. Zejména politika v oblasti migrace, založená na solidaritě a odpovědnosti, zůstává klíčovým politickým cílem Unie.

Tento koncepční dokument dále zopakoval výsledky dosažené předchozími programy. Zejména vyzdvihuje již přijatá významná opatření za účelem vytvoření evropského azylového systému. Ve své části 6.2 s názvem Azyl: společný prostor ochrany a solidarity Evropská rada připomíná, že i nadále hodlá uskutečnit cíl dosažení společného azylového postupu a jednotného statusu pro osoby, kterým byla přiznána mezinárodní ochrana. Jinými slovy, má být dosaženo především toho, aby bez ohledu na to, ve kterém členském státě byla žádost o azyl podána, bylo vzhledem k jednotným podmínkám přijetí a procesním pravidlům, s žadatelem zacházeno stejně. Typově podobné případy mají být posuzovány obdobně a se stejným výsledkem.⁷² Tohoto mělo být původně dosaženo do roku 2012.

Evropská rada dále deklaruje, že přijetí norem v rámci SEAS, které budou představovat vyšší stupeň ochrany díky vyššímu stupni harmonizace, by mělo i nadále zůstat hlavním cílem Unie. Evropská rada přímo vyjadřuje, že SEAS by měl být založen na „náročných požadavcích v oblasti ochrany“⁷³. Prováděním změn skrze odstranění stále existujících podstatných rozdílů ve vnitrostátních předpisech jednotlivých členských států a zavedení společných pravidel, která budou lépe a soudržněji uplatňována, tak bude předcházeno nežádoucím sekundárním pohybům

⁶⁹ PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Common European asylum system in a changing world (Introduction)*, s. 68.

⁷⁰ WAGNER, Martin a Paul BAUMGARTNER. *In search for a vision of the Common European Asylum System (CEAS)*- Oficiální webové stránky Mezinárodního centra pro rozvoj migračních politik ICMPD [online] [cit. 06. 03. 2023]. Dostupné z: <https://www.icmpd.org/blog/2019/in-search-for-a-vision-of-the-common-european-asylum-system-ceas>.

⁷¹ Ú. V. EÚ C115/1, ze dne 4. května. 2010, (2010/C 115/01).

⁷² BALGA, Jozef. *Azylové právo*, s. 71.

⁷³ Stockholmský program, Ú. V. EÚ C115/1, ze dne 4. 5. 2010, (2010/C 115/01), bod 6.2.

uvnitř evropského prostoru. Zároveň by se tím zvýšila důvěra mezi členskými státy. Stejně tak to omezí možnosti zneužívání tohoto systému.⁷⁴

Představený Stockholmský program nicméně čelil poměrně velké kritice, a to především pro svoji obecnost a nedostatečně progresivní přístup k naplňování cílů, které byly stanoveny pro druhou fázi budování SEAS.⁷⁵

Toscano ve své publikaci upozorňuje zejména na tři problematické oblasti Stockholmského programu.

Prvním vyzdvihovaným problémem je, že Evropská rada sice deleguje na Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO) ústřední úlohu pro koordinaci azylových opatření a sdílení odpovědnosti a solidarity mezi členskými státy⁷⁶, nicméně pro efektivní vynucování takovéto sdílené odpovědnosti žádný obligatorní mechanismus nezavádí a pouze deklaruje, že této solidarity má být dosaženo čistě na dobrovolném základě. Druhým problematickým bodem se zdá, že Evropská rada opět připomíná potřebu dosažení „společného azylového postupu“ a „jednotného statusu“, skutečný obsah těchto pojmů ovšem nikterak nevysvětluje. Poslední problematický bod, kterého si Toscano všímá, se týká návratové politiky, kterou Evropská rada považuje za „zásadní prvek dobře řízeného režimu migrace uvnitř Unie“⁷⁷. Upozorňuje, že i přesto, že Komise v letech předcházejících Stockholmskému programu kladla značný důraz na účinnou návratovou a readmisní politiku, zároveň vždy zdůrazňovala, že tyto postupy mají být prováděny s ohledem na lidskou důstojnost, zejména pokud se jedná o případy zranitelných osob. Tento apel však ve Stockholmském programu chybí.⁷⁸

V období probíhajícího Stockholmského programu nicméně došlo k přepracování některých nejvýznamnějších legislativních instrumentů SEAS. Změny se dotkly Kvalifikační směrnice (2011), o dva roky později i nařízení Eurodac (2013), třetího Dublinského nařízení (2013), Příjímací směrnice (2013) a Procedurální směrnice (2013). Řádné hodnocení těchto přepracovaných legislativních instrumentů provedených v rámci Stockholmského programu a Akčního plánu ale nakonec nikdy nebylo dokončeno (jak tomu bylo např. u předchozího Haagského programu⁷⁹), a to z důvodu nastupující uprchlické krize v roce 2015.⁸⁰

⁷⁴ BALGA, Jozef. *Azylové právo*, s. 71.

⁷⁵ TOSCANO, Federica. *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?*. Brusel: Institut pro Evropské studie, VUB. 2013, s. 13.

⁷⁶ Stockholmský program, Ú. V. EÚ C115/1, ze dne 4. 5. 2010, (2010/C 115/01), bod 6.2.2.

⁷⁷ Stockholmský program, Ú. V. EÚ C115/1, ze dne 4. 5. 2010, (2010/C 115/01), bod 6.1.6.

⁷⁸ TOSCANO, Federica. *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?*, s. 13–14.

⁷⁹ Sdělení Komise COM (2009) 263 final Radě, Evropskému Parlamentu, Evropskému Hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, Spravedlnost, svoboda a bezpečnost v Evropě od roku 2005: Hodnocení Haagského programu a Akčního plánu, ze dne 10. 6. 2009. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:EN:PDF>.

3.1.2. Pakty

Významnými politickými dokumenty v oblasti migrace a azylu se staly do této doby dva přijaté pakty. Tyto pakty představují dva vrcholy při určování hlavního politického směřování v daných oblastech v Evropské unii. Je třeba však stále mít na paměti, že se jedná pouze o politické dokumenty představující obecný plán, které nejsou právně závazné.⁸¹

Prvním takovýmto dokumentem byl **Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu**⁸² z roku 2008. Tento pakt byl vypracován Radou EU během francouzského předsednictví, které probíhalo v první polovině roku 2008. Právě otázka migrace byla Francií stanovena jako jedna z hlavních priorit jejího tehdejšího předsednictví. Po určitých neshodách ohledně znění obsahu textu, především ze strany Španělska, byla finální verze paktu schválena na summitu v Bruselu čelními představiteli členských států, konajícím se 15. a 16. října 2008. Pakt byl jedním z řady opatření, která si kladla za cíl sjednotit migrační a azylové politiky mezi jednotlivými unijními státy. Zároveň si dokument kladl za cíl „*posílit boj proti nelegální migraci, zjednodušit návrat nelegálních migrantů, regulovat sjednocování rodin migrantů, podporovat pracovní migraci a posílit kontroly na hranicích EU*“.⁸³ V paktu bylo dále též zmiňováno, že legální přistěhovalectví a integrace by měly být upraveny „*s ohledem na priority, potřeby a absorpční schopnosti dané každým členským státem*“⁸⁴.

Význam paktu, který má přesah i do dnešních dní, spočíval v něm obsaženém rozhodnutí Evropské rady o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro azyl. Úkolem tohoto úřadu se měla stát výměna informací, analýz a zkušeností mezi členskými státy, stejně tak jako navázání spolupráce mezi orgány pověřenými přezkumem žádostí o azyl. Tento úřad neměl být nadán rozhodovací nebo vyšetřovací pravomocí, nicméně jeho cílem mělo být sjednocování praxe, postupů a následně i vnitrostátních rozhodnutí.⁸⁵

⁸⁰ WAGNER, Martin a Paul BAUMGARTNER. *In search for a vision of the Common European Asylum System (CEAS)*- Oficiální webové stránky Mezinárodního centra pro rozvoj migračních politik ICMPD [online] [cit. 06. 03. 2023]. Dostupné z: <https://www.icmpd.org/blog/2019/in-search-for-a-vision-of-the-common-european-asylum-system-ceas>.

⁸¹ Poznámky ze semináře Droit européen des migrations et des étrangers, Nantes Université, AR 2021/2022 vedený Carole Billet, Maître de Conférences à l'Université de Nantes.

⁸² Návrh znění týkající se Evropského paktu o přistěhovalectví a azylu ze dne 24. 9. 2008, č. dokumentu 13440/08 ASIM 72. Dostupný z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/cs/pdf>.

⁸³ KAVANOVÁ, Klára. *Evropský pakt o migraci a azylu – společná imigrační pravidla pro členské země EU*. Webové stránky Migrace Online [online] [cit. 11. 03. 2023]. Dostupné z: <https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/evropsky-pakt-o-migraci-a-azylu-spolecna-imigracni-pravidla-pro-clenske-zeme-eu>.

⁸⁴ Návrh znění týkající se Evropského paktu o přistěhovalectví a azylu ze dne 24. 9. 2008, č. dokumentu 13440/08 ASIM 72, s. 4.

⁸⁵ Ibid, s. 11.

Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (zkráceně EASO) byl následně na tento popud, jako unijní agentura, zřízen nařízením v roce 2010.⁸⁶ V roce 2021 byl EASO v rámci probíhající reformy SEAS transformován do Agentury Evropské unie pro otázky azylu (EUAA)⁸⁷ a byly posíleny jeho pravomoci. Dle samotných slov agentury, je nová EUAA nyní schopna poskytovat účinnější operativní a technickou pomoc členským státům, které jsou vystaveny migračním tlakům, čímž přispívá ke zvýšení účinnosti jednotlivých národních azylových a přijímacích systémů a k lepšímu monitorování jejich fungování.⁸⁸

Nový pakt o migraci a azylu 2020 představila Evropská komise, respektive tak učinila předsedkyně Komise Ursula von der Leyenová, v projevu o stavu Unie dne 23. září 2020.

Za vypracováním návrhu legislativního balíčku tak v tomto případě stojí Komise a nejedná se o dokument vyjednaný na mezivládní úrovni pod záštitou Rady. V tomto lze spatřovat rozdíl od prvního představeného paktu z roku 2008. Nicméně je třeba dodat, že není pravdou, že by členské státy neměly žádnou možnost se do jeho přípravy zapojit. Vzniku nového paktu totiž předcházela dvě kola veřejných konzultací, ve kterých své návrhy mohly uplatňovat jak jednotlivé členské státy a jejich národní parlamenty, tak Evropský parlament, občanská společnost, sociální partneři nebo podniky.

Nový pakt o migraci a azylu představuje celý balíček legislativních i nelegislativních iniciativ, jenž si klade za cíl, skrze navrhovanou reformu, odblokovat zamrznutý stav a obnovit v členských státech ochotu hledání dalších kompromisů. Tento problematický *status quo* totiž v této době panuje v rámci snah o dobudování třetí fáze reformy Společného evropského azylového systému. Celkově však pakt navazuje na předchozí reformní snahy předkládané předešlou Komisí v reakci na migrační krizi probíhající v letech 2015 a 2016, kdy se dosavadní společný azylový systém ukázal jako ne zcela funkční. Již tehdy bylo Komisi zcela jasné, že bude třeba představit rozsáhlou reformu jak schengenského systému, tak režimu společného evropského azylového systému skrze třetí azylový balíček.

Z tohoto důvodu je pro tento azylový legislativní balíček opět volen komplexní přístup, ve kterém jsou slučována nová opatření v rámci politik v oblasti migrace, azylu, integrace a správy hranic.

⁸⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu.

⁸⁷ Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2303 ze dne 15. prosince 2021 o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu a o zrušení nařízení (EU) č. 439/2010.

⁸⁸ Agentura Evropské unie pro otázky azylu (EUAA). *Zpráva o azylu 2022. Výroční zpráva o situaci v oblasti azylu v Evropské unii-shrnutí*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie[online], 2022. Dostupné z: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-08/2022_Asyllum_Report_Executive_Summary_CS_0.pdf.s. 11.

Kromě úvodního, právně nezávazného, shrnujícího sdělení Komise⁸⁹, který podává důvody a cíle představovaného nového Paktu, je součástí azylového balíčku celkem pět legislativních návrhů, z nichž dva představují zcela nové legislativní nástroje a tři jsou předkládány ve formě pozměňovacích návrhů. Nový azylový balíček zároveň stále počítá s iniciativami předchozí Komise, u kterých se již podařilo dosáhnout předběžných politických dohod. Naopak nově upouští od některých dřívějších kontroverzních návrhů, které stály za zablokováním snah o reformu SEAS v minulých letech. Typicky se jedná o návrh revidovaného dublinského nařízení, tzv. Dublinu IV., se kterým Komise pod vedením předsedkyně von der Leyenové již nepočítá.⁹⁰

V rámci hodnocení tohoto azylového paktu lze zřetelně sledovat snahu současné Komise o dosažení vybalancovaného a konsenzuálního řešení s členskými státy EU. Zmíněné je možné vyzorovat ze zvoleného přístupu zachovat již některé dřívější návrhy, které byly ze strany členských států pozitivně hodnoceny, ale současně přepracovat a obnovit stávající nevyhovující pravidla skrze nová opatření, která mají členské státy přimět k jejich přijetí a v neposlední řadě přehodnotit přístup k nejproblematičtějším navrhovaným nástrojům.

Tato práce se jednotlivým legislativním nástrojům, které Nový pakt o migraci a azylu z roku 2020 představuje, bude podrobněji věnovat ve své kapitole 1.7 s názvem Třetí fáze budování SEAS: probíhající reforma.

⁸⁹ Sdělení Komise COM (2020) 609 final Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů o novém paktu o migraci a azylu ze dne 23. 9. 2020.

⁹⁰ TETOUROVÁ, Eva. *Nový pakt o migraci a azylu*. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Parlamentní institut [online], 2020. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=3>.

4. Pozadí vybudování SEAS

Lze konstatovat, že evropské právo se po dlouhou dobu otázkám azylu vyhýbalo. Důvod byl poměrně prostý. Právo Evropské unie se vyvíjelo na základech práva Evropského hospodářského společenství, které již ze své podstaty mělo s otázkou poskytování mezinárodní ochrany pramálo společného. Počáteční absence úpravy azylové problematiky je tak pochopitelná.

Oproti tomu se lze setkat s kritikou, proč se tématem azylu nikterak nezabývala například Evropská úmluva o lidských právech přijatá v roce 1950 na poli Rady Evropy, která do svého textu nepřejala článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv.⁹¹ Jak již bylo naznačeno v úvodních kapitolách této práce, Evropská úmluva o lidských právech a ani žádné další texty přijaté Radou Evropy právo na azyl ve svých ustanoveních neobsahují.⁹² Podobně upozorňuje i Fáberová, že Všeobecná deklarace lidských práv se tak stala na dlouhou dobu posledním relevantním dokumentem pro právo v jiných zemích azyl hledat a požívat. I z tohoto důvodu, stále v současné době určitou absenci existence mezinárodní smlouvy upravující právo azylu zaplňuje Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků. Úmluva totiž slouží jako východisko právní úpravy azylu v dnešním unijním právu a všechny členské státy EU jsou jejími smluvními stranami, stejně tak, jako jejího Protokolu z roku 1967. A to i přes to, že se již desítky let ukazuje, že použití Ženevské úmluvy o uprchlících v praxi naráží na její nedostatky. Hlavním problémem se časem ukázala již výše zmíněná absence procesních norem nebo absence úpravy, která by poskytovala odpovědi na otázku, jak pružně reagovat na potřeby ochrany vysídlených osob v případech masových přílivů.⁹³

Nicméně díky vývoji evropského projektu směrem k politické unii, muselo být prvotní mlčení o otázkách azylu překlenuto a do primárního práva Evropské unie byla zahrnuta ustanovení týkající se azylového práva, které zároveň dnes slouží jako právní základ pro řadu sekundárních normativních aktů.⁹⁴ V počátcích, se azylová problematika v rámci evropského práva vyvíjela pouze na úrovni mezivládních konzultací mezi členskými státy EU. To bylo zejména způsobeno perzistujícím názorem států, že problematika justice a vnitra (a tím i otázka azylová a migrační) by měla zůstat v jejich výlučné vnitrostátní pravomoci.⁹⁵

⁹¹ Všeobecná deklarace lidských práv (přijata Valným shromážděním OSN 10. prosince 1948) v čl. 14 odstavci 1 stanoví, že „Každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azyl.“

⁹² FLEURY-GRAFF, Thibaut a Alexis MARIE. *Droit de l'asile*, s. 31.

⁹³ FÁBEROVÁ, Andrea. kap. 4. In: ŠTURMA, Pavel, Věra HONUSKOVÁ (eds.) a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, s. 57.

⁹⁴ FLEURY-GRAFF, Thibaut a Alexis MARIE. *Droit de l'asile*, s. 31.

⁹⁵ ŠTURMA, Pavel, Věra HONUSKOVÁ (eds.) a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, s. 59.

V návaznosti na v roce 1986 přijatý Jednotný evropský akt, jenž si kladl za cíl zrušení hraničních kontrol a vytvoření oblasti volného pohybu osob⁹⁶, se zrodila myšlenka, na základě které začal být později budován SEAS. Ta vedla k uznání, že v prostoru bez vnitřních hranic, bude třeba na unijní úrovni vybudovat harmonizovanou regulaci azylu, aby se zabránilo účelovým sekundárním pohybům žadatelů o azyl napříč Unii. Zrušení vnitřních kontrol na hranicích bude tedy muset nevyhnutelně vést k posílení kontrol na vnějších hranicích evropského prostoru a zároveň bude bezpodmínečně nutné zahájit spolupráci v oblasti azylu a přistěhovalectví.⁹⁷

Je třeba zmínit, že již v 70. letech působily v rámci mezivládní aktivity ministrů vnitra a spravedlnosti zemí ES různě zaměřené pracovní skupiny pod společným názvem TREVI (abreviace pro: *Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale*). Společným cílem skupiny TREVI bylo rozvíjet společnou politiku boje proti terorismu, stejně tak jako výměna bezpečnostních informací. Okrajově se TREVI zabývala i otázkou přistěhovalectví, především toho nelegálního. Tuto oblast měla od roku 1986 na starosti pracovní skupina AHGI (anglickým plným názvem *Ad Hoc Group on Immigration*), uvnitř které dále působila tzv. podskupina pro azyl, jejíž práce směřovali k vytvoření společné politiky, která by pomohla zabránit zneužívání práva na azyl.⁹⁸

Zároveň také, rok před přijetím Jednotného evropského aktu, v roce 1985, úzká skupina států⁹⁹ uzavřela sérii dohod stojících mimo rámec Evropského společenství označovaných jako Schengenská spolupráce^{100, 101}. Tato těsnější spolupráce států stála na společných pravidlech upravujících především „*vízovou politiku, imigrační politiku, kontrolu na vnějších hranicích, rozdělení odpovědnosti za přezkum žádostí o azyl a policejní a soudní spolupráci*“. Všechny tyto i jiné mezivládní aktivity však v tomto období zatím vznikali mimo „*jakoukoliv formální institucionální strukturu Evropských společenství*“¹⁰².

⁹⁶ ŠTURMA, Pavel, Věra HONUSKOVÁ (eds.) a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, s. 59.

⁹⁷ Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals: A Judicial Analysis*, s. 13.

⁹⁸ JEANNIN, Laure et al. *Le droit d'asile en Europe: étude comparée*. Paris: L'Harmattan, 1999, s. 63.

⁹⁹ Jmenovitě Belgie, Nizozemsko, Lucembursko, Francie, Německo.

¹⁰⁰ Schengenská spolupráce byla založena na dvou zakládajících dokumentech a to Schengenské smlouvě o postupném rušení kontrol na společných hranicích uzavřené dne 14. 6. 1985 a Úmluvě 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 (Schengenská prováděcí úmluva) ze dne 19. 6. 1990

¹⁰¹ FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2010, s. 649–651.

¹⁰² FÁBEROVÁ, Andrea. kap. 4. In: ŠTURMA, Pavel, Věra HONUSKOVÁ (eds.) a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, s. 59–60.

4.1. Dublinská úmluva

Již výše zmíněná problematika nežádoucích sekundárních pohybů žadatelů o azyl byla poprvé na legislativní úrovni řešena tzv. Dublinskou úmluvou (lze se setkat i s užitím překladu Dublinská konvence)¹⁰³, která byla podepsána 15. června 1990, avšak v platnost ve dvanácti signatářských zemích vstoupila až o sedm let později, a to 1. září 1997. V následujících měsících byla poté ještě ratifikována dalšími třemi státy.¹⁰⁴

Tato úmluva, která (jak již vyplývá z jejího plného názvu) stanovovala kritéria umožňující určit stát odpovědný za posouzení žádosti o azyl podané v jednom ze smluvních států, byla jedním z nejvýznamnějších výsledků činnosti působení skupiny TREVI.¹⁰⁵ Zároveň nahradila kapitolu 7. (s názvem Příslušnost k projednávání žádostí o azyl) dřívější Schengenské prováděcí úmluvy.¹⁰⁶

Dublinská úmluva, jež stála na počátku vytvoření dnes označovaného tzv. **dublinského systému**, především řešila, jak jasně postupovat při rozhodování o žádostech o azyl.¹⁰⁷ Zároveň se jednalo o nezbytnou reakci států Evropských společenství na vytvoření prostoru bez vnitřních hranic v rámci Schengenské spolupráce, a především na nárůst počtu žadatelů o azyl v členských zemích ES na začátku 90. let.¹⁰⁸

Dublinská úmluva si klade za cíl stanovit taková opatření, díky kterým by bylo předcházeno jakýmkoliv situacím, které by vedly k tomu, že žadatelé o azyl budou ponecháni příliš dlouho na pochybách ohledně pravděpodobného výsledku svého řízení o žádosti. Zároveň je potřeba stanovit taková opatření, která by všem žadatelům o azyl poskytla záruku, že jejich žádost bude přezkoumána pouze jedním z členských států.¹⁰⁹ Tyto stanovené cíle reagovaly na existenci dvou nežádoucích fenoménů, které byly zapříčiněné rozdílností podmínek a praxe jednotlivých členských států.

Prvním problémem, se kterým se tato Úmluva měla popasovat, byl jev tzv. „uprchlíka na orbitu“ neboli *refugee in orbit*. Jedná se o situace, kdy tzv. neustále obíhající uprchlíci, přesněji spíše žadatelé o azyl¹¹⁰, jsou si v důsledku neochoty států posoudit jejich žádost

¹⁰³ Plným názvem Dublinská úmluva týkající se určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států Evropských společenství.

¹⁰⁴ *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (Deposited with the Government of Ireland)*- Oficiální webové stránky Evropské rady a Rady EU, [online] [cit. 17. 03. 2023]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=1990090>.

¹⁰⁵ FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*, s. 654.

¹⁰⁶ BALGA, Jozef. *Azylové právo*, s. 94.

¹⁰⁷ FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*, s. 654.

¹⁰⁸ ŠTURMA, Pavel, Věra HONUSKOVÁ (eds.) a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, s. 65.

¹⁰⁹ Dublinská úmluva, s. 2.

¹¹⁰ ŠTURMA, Pavel, Věra HONUSKOVÁ (eds.) a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, s. 65.

a poskytnout jim ochranu, předávání mezi jednotlivými státy a dochází tak k situacím, kdy jsou žadatelé po dlouhou dobu necháváni v nejistotě, jak o jejich žádosti bude rozhodnuto. V tomto důsledku, se osoba, která hledá mezinárodní ochranu, jí tak nemůže efektivně domoci, necítí-li se k posouzení její žádosti žádný ze států jako příslušný.¹¹¹ Aby ke vzniku takovýchto situací již nedocházelo, Dublinská úmluva rozčleňuje jednotlivé ukazatele, dle kterých je možné jasně stanovit stát, který je odpovědný za projednání žádosti o azyl.¹¹²

Druhý nežádoucí jev, na který úmluva reagovala, souvisí s již avizovanými sekundárními pohyby žadatelů o azyl. Tedy s problémem nazývaným *asylum shopping* nebo také *multiple applications*. K tomu dochází, pokud si žadatelé o azyl, ať už z osobních důvodů nebo z přesvědčení o existenci příznivější azylové politiky, cíleně vyhledávají a přesouvají se mezi jednotlivými státy EU. Žádosti o mezinárodní ochranu jsou tak v tomto důsledku projednávány více státy postupně nebo ve více státech zároveň. Z tohoto důvodu se tedy jevilo nezbytné, aby úmluva byla vystavěna na tzv. principu *one- chance-only*.¹¹³

Výjimky z Dublinskou úmluvou zakotveného principu odpovědnosti konkrétního státu představují dvě doložky. První, tzv. doložka svrchovanosti, na základě které mohou signatářské státy žádost kdykoliv odmítnout, a naproti tomu stojící druhá, tzv. humanitární doložka, která zemím dává možnost žádost o azyl kdykoliv převzít, a to z důvodů např. rodinných nebo kulturních.¹¹⁴

Vytvořený dublinský systém položil základ stejnému zacházení s žadateli o azyl v rámci států Evropského společenství. Jeho prvotní ambicí však nebylo harmonizovat jednotlivá národní azylová řízení.¹¹⁵ Jak již bylo popsáno v této práci dříve, myšlenka na vytvoření společného azylového systému se totiž zrodila až o skoro celou dekádu později, a to na summitu v Tampere. Nicméně, tato forma spolupráce založená Dublinskou úmluvou byla později vtělena do právního rámce Evropské unie a v současné době je dublinský systém představován stále platným nařízením Dublin III.¹¹⁶ z roku 2013 spolu s nařízením Eurodac.¹¹⁷

¹¹¹ JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ (eds.). *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize*, s. 15.

¹¹² FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*, s. 655.

¹¹³ JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ (eds.). *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize*, s. 15.

¹¹⁴ FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*, s. 655.

¹¹⁵ ŠTURMA, Pavel, Věra HONUSKOVÁ (eds.) a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, s. 65.

¹¹⁶ 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 (přepřacované znění).

¹¹⁷ 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

4.2. Od institucionalizace oblasti azylu skrze Maastrichtskou smlouvu po komunitarizaci skrze Amsterodamskou smlouvu

V reakci na pád komunismu v Evropě na přelomu 90. let minulého století, byl projekt evropské integrace náhle postaven před otázku možného rozšiřování. S tím souvisela nutnost vyřešit otázku, jak upravit způsob fungování evropských institucí, aby na toto pragmatické rozšíření geografického perimetru byly schopny funkčně reagovat. Podpis **Maastrichtské smlouvy** dne 7. února 1992, kterou byla vytvořena Evropská unie a zavedeno unijní občanství, představoval nejen pro oblast společné azylové politiky značný vývoj.

Maastrichtská smlouva zavedla tzv. tří pilířovou strukturu. A právě třetí pilíř nově zahrnoval spolupráci v justiční a policejní oblasti, čímž pod něj spadala jak azylová, tak i přistěhovalecká a vízová politika. Dále do třetího pilíře spadala také ochrana hranic, civilní a trestní soudní spolupráce nebo policejní spolupráce.¹¹⁸

Maastrichtská smlouva z azylového práva udělala „*unijní záležitost*“¹¹⁹ a položila tak základy institucionalizované spolupráci v migrační oblasti v Evropské unii. Současně to mělo za následek, jak vyzdvihuje Fiala a Pitrová, že institucionalizovaná spolupráce v rámci Společenství v oblasti justice a vnitra fakticky nahradila původní působnost mezivládní aktivity skupiny TREVI. Působení těchto pracovních skupin bylo ovšem zpětně odbornou literaturou spíše kritizováno pro nedosahování přesvědčivých výsledků z důvodu absence „*koordinace a transparentnosti*“.^{120,121}

Třetí pilíř (stejně tak jako druhý pilíř, který obsahoval společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a na rozdíl od prvního pilíře, který byl komunitarizován a rozhodováno tak bylo kvalifikovanou většinou), byl stále vystavěn na mezivládním principu. Tedy k přijetí rozhodnutí, bylo zapotřebí jednomyslného souhlasu všech členských států.¹²²

Co se týče orgánů, hlavní roli uvnitř třetího pilíře stále měla Rada reprezentující jednotlivé státy. Role Evropské komise, či více ještě Evropského parlamentu, jsou stále upozaděny.¹²³ Stejně tak role Evropského soudního dvoru zůstávala velmi marginální. Ten měl

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 (přepřacované znění).

¹¹⁸ DELIVET, Philippe. *Les politiques de l'Union européenne*. Paris: la Documentation française, 2013, s. 29–30.

¹¹⁹ Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals: A Judicial Analysis*, s. 13.

¹²⁰ FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*, s. 650, 653–654.

¹²¹ Fiala a Pitrová se ve své publikaci odvolávají především na studie Joerga Monara Fabrice Fries nebo Monicy den Boer.

¹²² TOMÁŠEK, Michal, Vladimír, TÝČ a kol. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017, s. 50.

¹²³ Jejich pravomoci jsou v této oblasti upraveny v člancích K. 3, K. 4 a K. 6 SEU.

totiž pravomoci k poskytování výkladu a řešení sporů v rámci III. pilíře, pouze co do jednotlivých uzavíraných úmluv, a to ještě za podmínky, že tyto úmluvy takovou pravomoc ESD zakotvovaly.¹²⁴

Formálně zakotvenou spoluprací v justiční a policejní oblasti nalezneme v hlavě VI. Smlouvy o Evropské unii. Azylová politika je v článku K. 1 SEU (spolu s dalšími osmi oblastmi) považována za oblast „společného zájmu“ členských států a je tak do systému spolupráce v justiční a policejní oblasti implementována za účelem dosažení cílů Unie, zejména pak volného pohybu osob. Dle článku K. 2 SEU mají být záležitosti v těchto uvedených oblastech projednávány v souladu s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a Ženevskou Úmluvou. Stejně tak s ohledem na ochranu, kterou jednotlivé členské státy poskytují osobám pronásledovaným z politických důvodů. Ve všech oblastech společného zájmu tak bylo umožněno zahájení „vzájemné konzultace, výměny informací a spolupráce příslušných útvarů“.¹²⁵

Obecně lze provádění článku K. 1 SEU, dle Billet, hodnotit jako spíše neuspokojivé. Členské státy jen velmi zřídka byly schopné najít jednomyslnou shodu k přijetí předvídaných nástrojů. Častěji byla proto volena cesta provádění ve formě úmluv, jejichž mechanismus pro přijímání byl předvídaný článkem K. 3 odst. 2 SEU. Nicméně velmi dlouhý proces přijímání takovýchto legislativních nástrojů nevedl k výraznému rozvoji spolupráce v oblasti azylové politiky. Kromě toho, spolupráce založená systémem Schengenských dohod stále stála mimo legislativní rámec unijního práva. Bylo nezbytné, aby se v azylové a přistěhovalecké oblasti přikročilo k potřebným modifikacím, které by přispěly k zefektivnění spolupráce. Toho mělo být dosaženo systémovou změnou, tedy cestou komunitarizace části třetího pilíře.¹²⁶

Jedním z nástrojů, které by bylo vhodné zmínit, přijatým před Amsterodamskou smlouvou, je **Společný postoj Rady z roku 1996**¹²⁷, kterým bylo harmonizováno používání definice pojmu „uprchlík“, který je obsažen v článku 1 oddílu A Ženevské Úmluvy. Přijetí těchto harmonizovaných pokynů pro používání kritérií pro uznání osoby za uprchlíka bylo reakcí na v Úmluvě chybějící definici pojmu „pronásledování“. Společný postoj z roku 1996 zopakoval, že určujícím činitelem pro přiznání statusu uprchlíka je existence odůvodněných obav z pronásledování. Zároveň také zakotvuje zásadu, že o žádosti by mělo být v případě

¹²⁴ FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*, s. 675.

¹²⁵ Ibid., s. 669.

¹²⁶ Poznámky ze semináře Droit européen des migrations et des étrangers, Nantes Université, AR 2021/2022 vedený Carole Billet, Maître de Conférences à l'Université de Nantes.

¹²⁷ Společný postoj ze dne 4. března 1996 vymezený Radou na základě článku K. 3 Smlouvy o Evropské unii o harmonizovaném používání definice pojmu „uprchlík“ ve smyslu článku 1 Ženevské úmluvy ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků, Ú. V. ES 96/196/SVV. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:31996F0196>.

pochybností vždy rozhodnuto ve prospěch žadatele, jsou-li jeho prohlášení dostatečně zjištěná, spolehlivá a pravdivá (bod 3).

Společný postoj nevěnuje svou pozornost pouze pronásledování ze strany státu, ale i ze strany třetích osob. Zde však Rada takové pronásledování (v bodě 5.2) považuje za ospravedlňující k udělení azylu pouze v případě, že je takové jednání podporováno anebo dovoleno ze strany orgánů veřejné moci.

Společný postoj se dále také zabývá problematikou tzv. vnitřně přesídlených osob (anglicky *internally displaced persons - IDPs*). Ve svém bodě 8 totiž stanovuje, že možnost přestěhování se v rámci země původu, může být vylučujícím kritériem pro udělení statusu uprchlíka, pokud se pronásledování omezuje pouze na určitou část území státu.

Právě tyto dva zmíněné body přijaté Radou ve Společném postoji z roku 1996, byly z pochopitelných důvodů odbornou literaturou (příkladem může být publikace Jean-Michela Belorgeye) hodnoceny přinejmenším jako sporné.¹²⁸

Již samotná Maastrichtská smlouva předpokládala svolání mezivládní konference na rok 1996. A to především za účelem zhodnocení provádění některých jejích ustanovení. A zároveň za účelem nápravy některých, již zmiňovaných, nedostatků fungování v rámci dvou pilířů vystavěných na mezivládním principu. S blížícím se rozšiřováním Evropské unie o členské země střední a východní Evropy, společně se snahou vyvarovat se opakování chyb dopuštěných se během čtvrtého rozšiřování (přistoupení Rakouska, Finska a Švédska v roce 1995), bylo více než zřejmé, že bude třeba provést nevyhnutelnou reformu právního i institucionálního rámce Unie.¹²⁹

Revize Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství, tak byla skutečně sjednána na mezivládní konferenci konané v roce 1996. O rok později byla v Amsterdamu podepsána **Amsterodamská smlouva** (1997), jenž následně vstoupila v platnost dne 1. května 1999.¹³⁰ Tato smlouva revidující znění zakládajících smluv, přinesla naprosto stěžejní změny v oblasti azylu a přistěhovalectví. Spolupráce na úrovni těchto problematik byla touto smlouvou povýšena „z úrovně unijní do sféry komunitární“.¹³¹

Amsterodamská smlouva posílila agendu oblasti justice a vnitra a stanovila cíl vytvoření tzv. prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Dále část oblasti justice a vnitra - přesněji otázky vízové, azylové a přistěhovalecké- vyjmula z původní Hlavy VI. Smlouvy o EU, tedy z III. (unijního) pilíře a nově přesunula do nově vložené hlavy- Hlavy IV. Smlouvy o založení ES,

¹²⁸ BELORGEY, Jean-Michel. *Le droit d'asile*, s. 70.

¹²⁹ DELIVET, Philippe. *Les politiques de l'Union européenne*, s. 31.

¹³⁰ Po poslední ratifikaci Francií.

¹³¹ FÁBEROVÁ, Andrea. kap. 4. In: ŠTURMA, Pavel, Věra HONUSKOVÁ(eds.) a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, s. 60.

v rámci I. (komunitárního) pilíře. Přesunem těchto oblastí mezi jednotlivými pilíři také došlo ke změně možnosti rozhodování kvalifikovanou většinou na místo dosavadního jednomyslného rozhodování. Obecněji řečeno, Amsterodamskou smlouvou došlo k tzv. komunitarizaci azylové politiky.^{132,133}

Azylová problematika tak byla nově ukotvena v článku 63 Smlouvy o založení ES (ve znění revidovaném Amsterodamskou smlouvou). Tento článek po následujících 10 let, tedy až do přijetí Lisabonské smlouvy, představoval bázi pro veškerý postup orgánů Evropské unie v oblasti azylu.¹³⁴ Článek 63 SES, sloužící jako katalyzátor vzniku Společného evropského azylového systému, stanovoval, že Rada ve lhůtě 5 let po vstupu Smlouvy v platnost, v tzv. přechodném období, přijme řadu taxativně vyčtených opatření týkajících se azylu, uprchlíků a vysídlených osob v souladu s Ženevskou Úmluvou z roku 1951 a jejím Protokolem.

V této části je také vhodné připomenout, že provedení opatření dle článku 63 SES bylo následně předmětem úsilí summitu Evropské rady v Tampere v říjnu 1999. Tamperský program se totiž, navzdory tomu, že Amsterodamská smlouva zřízení společného evropského azylového systému jako takového nevyžadovala, vydal cestou ambicióznějšího integrovaného přístupu.¹³⁵

I přes to, že oblasti nově spadající do I. pilíře přešly z „mezivládní roviny do roviny nadnárodní“¹³⁶, hlava IV. Smlouvy o založení ES si zachovávala jistá institucionální specifika. Jedná se o důsledek toho, že přechod na komunitární metodu rozhodování v těchto citlivých právních oblastech, narážel na nelibost některých členských států. Lze tak konstatovat, že komunitarizace těchto oblastí se podařilo docílit pouze za cenu udržení některých pozůstatku intergubernementalismu.¹³⁷

Tato práce uvádí 3 příklady. Prvním, je již zmíněné pětileté přechodné období, během kterého Rada rozhodovala jednomyslně o přijetí opatření po konzultaci s Evropským parlamentem na návrh Komise nebo z podnětu členského státu. Jak ale upozorňuje Svobodová, takovýto postup byl stížen demokratickým deficitem a to z důvodu, že Evropský parlament byl pouze konzultován.¹³⁸ Dále je v článku 67 odst. 2 SES stanoveno, že po uplynutí těchto pěti let může Rada jednomyslně rozhodnout o uplatnění běžného postupu spolurozhodování dle článku

¹³² TOMÁŠEK, Michal, Vladimír, TÝČ a kol. *Právo Evropské unie*, s. 51.

¹³³ FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*, s. 677.

¹³⁴ ŠTURMA, Pavel, Věra HONUSKOVÁ (eds.) a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, s. 61.

¹³⁵ CHETAİL, Vincent. The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?. In: CHETAİL, Vincent et al. (eds). *Reforming the common European asylum system*, s. 11.

¹³⁶ KAWIKOVÁ, Tamara. *Komunitarizace evropského práva a její dopady na české trestní právo hmotné a procesní*. 2011, Diplomová práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, s. 11.

¹³⁷ Poznámky ze semináře Droit européen des migrations et des étrangers, Nantes Université, AR 2021/2022 vedený Carole Billet, Maître de Conférences à l'Université de Nantes.

¹³⁸ SVOBODOVÁ, Magdalena. kap. 4. Common European Asylum system reform, trends. In: PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Common European asylum system in a changing world (Introduction)*, s. 69.

251 SES. Tedy, že napříště již bude rozhodovat kvalifikovanou většinou. K takovému rozhodnutí Rada dospěla v roce 2004 s tím, že tento spolurozhodovací postup dle článku 251 SES (v současné době nazývaný jako *řádný legislativní postup*) je uplatňován v oblasti azylu od roku 2005.¹³⁹ Druhým příkladem je zapojení Evropského soudního dvora do výkladu Hlavy IV. SES a aktů vydaných na jejím základě dle čl. 68 odst. 3 SES. O tento výklad však ESD musí být požádán Radou, Komisí, nebo členským státem, a pouze za předpokladu, že vydané rozhodnutí se nevztahuje na již pravomocné rozsudky soudů členských států. Posledním příkladem jsou takzvané *Opt-outs*, kterých se SES dotýká ve svém článku 69. Některé zdráhavější členské státy si vyjednali zvláštní postavení, které jim umožňovalo neúčastnit se přijímání a uplatňování opatření dle Hlavy IV. Jedná se o případ Spojeného království a Irska, a to na základě Protokolu č. 4 o postavení Spojeného království a Irska v příloze Amsterodamské smlouvy. Podobné podmínky platí i pro Dánsko a to na základě Protokolu č. 5 o postavení Dánska.¹⁴⁰

Na závěr je také vhodné zmínit, že Amsterodamská smlouva přinesla další významnou institucionální změnu, když přijetím protokolu k Amsterodamské smlouvě, došlo k začlenění schengenského systému do právního rámce Evropské unie. Schengenské *acquis* bylo zařazeno do Hlavy VI. Smlouvy o založení ES a stalo se tak součástí komunitárního práva. Schengenské dohody zároveň musí být nově přijaty každým kandidátským členským státem, se kterým je jednáno o přistoupení do EU. Sledovaným cílem zakotvení těchto dohod na úrovni evropského práva, bylo přispět k vybudování prostoru svobody, bezpečnosti a práva.¹⁴¹

¹³⁹ *Azylová politika: Fakta a čísla o Evropské unii*- Oficiální webové stránky Evropského parlamentu [online] [cit. 03. 03. 2023]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/151/azylova-politika>.

¹⁴⁰ FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*, s. 680.

¹⁴¹ *Ibid.*, s. 684–685.

5. První fáze budování SEAS: stanovení minimálních norem

Jak již bylo naznačeno v kapitole 3.1.1. této práce, první fáze budování Společného evropského azylového systému probíhala v letech 1999 až 2005. Tato fáze spočívala v přijímání nástrojů sekundární legislativy, a to v návaznosti na závazek stanovený v článku 63 Smlouvy o založení ES (ve znění revidovaném Amsterodamskou smlouvou), který byl následně koncepčně rozpracován Závěry z Tampere. Cílem úpravy bylo dosažení minimálních norem, které by byly společné všem členským státům Unie. Jinými slovy, byla zde snaha o dosažení alespoň základní úrovně harmonizace oblastí týkajících se přijímání žadatelů o azyl, přiznávání právního postavení uprchlíka, práv a povinností z tohoto statusu vyplývajících, nebo postupu pro udělení či odejmutí mezinárodní ochrany. Mimo jiné, byly také přijaty legislativní nástroje určující kritéria a postupy pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl, k čemuž měla přispět nově vytvořená databáze Eurodac sloužící k uchování a porovnání otisků prstů. V neposlední řadě, byla přijata legislativa stanovující minimální standardy pro udělení dočasné ochrany v případě hromadného přílivu osob.

Termín pěti let pro přijetí daných opatření, stanovený Amsterodamskou smlouvou, se až na výjimku v případě Procedurální směrnice (která byla přijata v roce 2005) podařilo dodržet. Pro většinu sekundární legislativy, jež byla přijata na návrh Komise, byla zvolena forma směrnic, jakožto hlavního harmonizačního nástroje azylového práva EU. Až na výjimky tvořící tzv. Dublinský systém, tj. nařízení Dublin II. a s ním souvisejícího nařízení Eurodac.^{142,143}

V rámci první fáze budování SEAS bylo přijato pět hlavních nástrojů:

Název sekundární legislativy	Vstup v platnost
Nařízení Eurodac (2000) Nařízení Rady č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy	15. prosince 2000
Směrnice o dočasné ochraně (2001) 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	7. srpna 2001

¹⁴² PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Common European asylum system in a changing world (Introduction)*, s. 69.

¹⁴³ Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals, A Judicial Analysis*, s. 15.

plynoucími	
Nařízení Dublin II. (2003) Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států	17. března 2003
Přijímací směrnice (2003) Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl	6. února 2003
Kvalifikační směrnice (2004) 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	20. října 2004
Procedurální směrnice (2005) Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka	2. ledna 2006 ¹⁴⁴

S ohledem na to, že na začátku milénia došlo k provedení všech opatření předvídaných článkem 63 SES, a tím k naplnění závazku dosažení minimálních standardů v azylové oblasti, lze dospět k závěru, že první fáze budování SEAS byla v roce 2005 úspěšně dovršena.¹⁴⁵

Vzhledem k tomu, že se však jednalo pouze o stanovení určitého společného minima, mezi členskými státy stále přetrvávaly značné rozdíly v postupech přijímání žadatelů nebo posuzování jejich žádostí. Na tento problém například upozorňovala Evropská Komise ve svém sdělení COM (2008) 360 final ze dne 17. června 2008¹⁴⁶. Komise v něm vzpomíná, že i přes již dosaženou základní úroveň harmonizace azylové legislativy v evropském prostoru stále dochází k rozdílným výsledkům při správním rozhodování o azylových žádostech, a to z důvodu nedostatku společného postupu. Tato nekonzistence rozhodování poté přispívá k nežádoucím sekundárním pohybům uvnitř Unie a je v přímém rozporu se zásadou poskytování rovného přístupu k právní ochraně.

¹⁴⁴ Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals, A Judicial Analysis*, s. 15.

¹⁴⁵ JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, eds. *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*, s. 11–12.

¹⁴⁶ Sdělení Komise COM (2008), 360 final Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: *Policy Plan on Asylum: an Integrated Approach to Protection Across the EU*, ze dne 17. června 2008, s. 3.

Bylo tak jasné, že na první fázi budování SEAS bude bezpodmínečně nutné navázat fází druhou. Cílem této druhé fáze pak bude, jak i zmiňuje Haagský program, stanovit „společný azylový postup a jednotný status pro ty, kdo získali azyl nebo podpůrnou ochranu“. Současně bude druhá fáze „založena na solidaritě, na spravedlivém sdílení odpovědnosti včetně jejích finančních dopadů a na užší praktické spolupráci mezi členskými státy“.¹⁴⁷ Toho mělo být dosaženo skrze přepracování legislativních nástrojů první fáze.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Haagský program, Ú. V. EÚ C53, ze dne 3. 3. 2005, (EC 2005/C 53/01), s. 3.

¹⁴⁸ Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals, A Judicial Analysis*, s. 16.

6. Druhá fáze budování SEAS: progresivní harmonizace oblastí azylu

Pro budování společného evropského azylového systému v rámci druhé fáze jsou typické následující znaky:

- „zvvyšování stupně jednotnosti, tedy zvyšování minimálních záruk,
- omezování možností výjimek z přijatých pravidel, a
- převedení řady norem do kategorie kogentních“.¹⁴⁹

Všechny legislativní nástroje z tzv. prvního azylového balíčku (s výjimkou Směrnice o dočasné ochraně) se tak v letech 2011 až 2013 dočkaly revize. Forma sekundární legislativy zůstala zachována, tudíž směrnice zůstaly směnicemi a nařízení nařízeními, nicméně slovo „minimální“, hovoříme-li o cíli dosahování společných standardů, bylo vypuštěno.

Evropská komise začala s vyhodnocování právních předpisů přijatých během první fáze budování SEAS již v roce 2006, tak aby bylo možné s dostatečným předstihem připravit azylový balíček nový. Závěry Komise byly dvojí.

I přesto, že již bylo dosaženo dobré úrovně harmonizace, stále se nepodařilo dosáhnout jednotnosti řízení a postupů aplikovaných na národních úrovních. Nebyla tedy zaručena dostatečně adekvátní ochrana osob potřebujících mezinárodní ochrany. Důvodem těchto nedostatků byla forma, jež byla zvolena pro většinu azylové legislativy. Tedy forma směrnic, která jednotlivým členským státům při jejich transpozici a implementaci zachovává poměrně široký prostor pro uvážení.

Za druhé, již vybudovaný společný systém stále obsahoval mnoho nedostatků plně nenaplnujících lidskoprávní mezinárodní závazky. Významnou roli v rámci budování druhé fáze SEAS proto sehrála judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Členským státům bylo totiž často ze strany ESLP vyčítáno porušování principu *non-refoulement*, a to i v případech kdy postupovali plně v souladu s tehdy platným evropským právem.¹⁵⁰ Příkladem a malou odbočkou může být známý rozsudek ve věci *Soering proti Velké Británii*¹⁵¹, ve kterém ESLP shledává, že by bylo v rozporu se zmíněným principem *non-refoulement*, pokud by ze strany Spojeného království došlo k vydání azylanta do Virginie (USA), jenž byl dříve obviněn z vraždy ve Spojených státech, a to z důvodu hrozícího trestu smrti a zacházení, kterému by se mu v cele smrti dostalo.

¹⁴⁹JURNÍKOVÁ, Jana. Několik poznámek k budování společného evropského azylového systému. In: JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ (eds.) *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize*, s. 15.

¹⁵⁰TOSCANO, Federica. *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?*, s. 8, 12.

¹⁵¹Rozsudek ESLP *Soering vs. Spojené království* - č. 14038/88 ze dne 7. července 1989. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57619>.

V Zelené knize o budoucím společném evropském azylovém systému předloženém Komisí v roce 2007 byl zopakován cíl druhé fáze, a to: „*dosažení vyššího společného standardu ochrany a větší rovnosti v ochraně napříč EU*“, spolu se „*zajištěním vyššího stupně solidarity mezi členskými státy EU*“¹⁵².

V návaznosti na zmiňovanou evaluaci provedenou Komisí, harmonizace SEAS vstoupila do své druhé fáze v roce 2008 s již výše zmiňovaným prvním Evropským paktem o přistěhovalcích a azylu.¹⁵³ Původním datem, k němuž měla být uzavřena veškerá vyjednávání ohledně revize jednotlivých sekundárních právních aktů SEAS, měl být rok 2010. Nicméně ani u náhradního stanoveného data na rok 2012, s výjimkou revize Kvalifikační směrnice, se nepodařilo nalézt shodu včas. Druhý azylový balíček se tak podařilo přijmout až v roce 2013, několik let poté, co byl Komisí původně představen.¹⁵⁴

Prameny evropského azylového práva tvořící SEAS, přijaté v období druhé fáze jeho budování, jsou dodnes platné a účinné a zároveň jsou tvořeny jak primárním právem, tak sekundární legislativou.

6.1. Zakotvení azylové problematiky v primárním právu

Paralelně s přestavbou Společného evropského azylového systému, probíhala ve stejné době i revize zřizovacích smluv. **Lisabonská smlouva** tak byla podepsána dne 13. prosince 2007 a vstoupila v platnost o dva roky později, k datu 1. prosince 2009. Díky Lisabonské smlouvě se prameny primárního práva staly: Smlouva o fungování Evropské unie, pozměněná Smlouva o EU, Listina základních práv Evropské unie a protokoly ke zřizovacím smlouvám. Tyto změny se pro evropské azylové právo jeví jako zcela klíčové, jelikož primární právo Evropské unie výrazně ovlivňuje celý systém SEAS.

Lisabonská smlouva tak pro azylovou politiku Evropské unie představovala velmi významný posun. Tím, že zrušila pilířovou strukturu, jsou nyní opatření mající za cíl vytvořit v Unii prostor svobody, bezpečnosti a práva přijímána řádným legislativním postupem¹⁵⁵. Zároveň prostor svobody, bezpečnosti a práva dle Hlavy V. SFEU spadá plně pod jurisdikci Soudního dvora Evropské unie. Další významnou změnou, kterou Lisabonská smlouva nově přináší, je možnost kteréhokoliv soudu členského státu kterékoliv instance předložit předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie. Tato možnost předtím příslušela pouze vnitrostátním soudům

¹⁵² Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému, KOM (2007) 301 v konečném znění ze dne 6.6.2007, s. 3.

¹⁵³ Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals, A Judicial Analysis*, s. 16.

¹⁵⁴ TOSCANO, Federica. *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?*, s. 8, 14.

¹⁵⁵ Čl. 78 odst. 2 SFEU dotýkající se azylové politiky EU.

posledních instancí. Od rozšíření okruhu soudů, které mají možnost předložit předběžnou otázku, byl očekáván nárůst množství judikatury dotýkající se azylové oblasti.¹⁵⁶

Právní základ SEAS tak nově nalzáme v **článku 78 SFEU**, který oblast společné azylové politiky výrazně posiluje. Je to úplně poprvé, kdy se pojem Společného evropského azylového systému dočkává svého zakotvení na úrovni primárního práva.¹⁵⁷

Článek 78 SFEU na druhou stranu také vytyčuje taxativním výčtem pravomoci Evropské unie v této oblasti, pouze, v jejichž rámci se unijní právní úprava může pohybovat. Mimo to, právní rámec azylové problematiky upravuje dále obecně i článek 67 odst. 2, a další články kapitoly 2 hlavy V., tedy článek 77 a články 79 až 80 Smlouvy o fungování EU.

Dle článku 78 SFEU odstavce prvního, je úkolem Unie vyvíjet takovou azylovou politiku a politiku týkající se doplňkové a dočasné ochrany, která je v souladu s Ženevskou Úmluvou a Protokolem z roku 1967, respektive s principem *non-refoulement* zakotveném v jejím článku 33, a s ostatními příslušnými mezinárodními smlouvami. SFEU důsledně odděluje tři instituty, na nichž je vystavěno unijní azylové právo, tj. azyl, doplňková ochrana a dočasná ochrana.

Článek 78 SFEU dále ve svém druhém odstavci stanovuje povinnost přijetí opatření, jejichž obsahem bude „jednotný status“ vztahující se jak na azyl, tak doplňkovou ochranu. Zároveň má být zaveden společný postup pro všechny členské státy pro udělování a odnímání zmíněného jednotného statusu, společný režim dočasné ochrany nebo normy týkající se podmínek pro přijímání žadatelů o azyl či doplňkovou ochranu.¹⁵⁸ Smlouvou opětovně užití termínu „opatření“ není náhodné, otevírá tak prostor pro přijetí sekundární legislativy, jak ve formě směrnic, tak nařízení. Jak upozorňuje Plaňavová- Latanowicz, za důvodem lze hledat především fakt, že pravomoci Unie související s fungováním SEAS jsou pravomocemi sdílenými s členskými státy. Evropská unie tak musí mít na paměti dodržování principů subsidiarity a proporcionality. Smyslem a cílem Společného evropského azylového systému, tak není úplná unifikace, nýbrž vyšší stupeň harmonizace. Zmíněná literatura si také všímá toho, že právě z tohoto důvodu bylo pro název evropského azylového systému užito slova „společný“, namísto „jednotný“.¹⁵⁹

¹⁵⁶ TOSCANO, Federica. *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?*, s. 12.

¹⁵⁷ CHETAİL, Vincent. *The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?* In: CHETAİL, Vincent et al. (eds.). *Reforming the common European asylum system*, s. 19.

¹⁵⁸ TOSCANO, Federica. *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?*, s. 12.

¹⁵⁹ PLAŇAVOVÁ-LATANOWICZ, Jana. kap. 2. *Legal Framework for EU Immigration and Asylum policy (Key points)*. In: PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Common European asylum system in a changing world (Introduction)*, s. 27.

Nicméně je třeba zmínit, že i přes své zakotvení v zakládající smlouvě, některých cílů, ke kterým zavazuje článek 78 SFEU ve svém druhém odstavci, do dnešního dne nebylo dosaženo. Příkladem může být, že přiznání azylového statusu na základě revidované Kvalifikační směrnice v jednom členském státě, automaticky nevede k uznání takového statusu napříč Uníí.¹⁶⁰ Toto bylo například judikováno německým Spolkovým správním soudem, který stanoví: „*Je pravdou, že článek 78(2) a) a b) SFEU zakládá oprávnění k přijetí legislativních opatření stanovujících azylový status platný v rámci celé Unie, a jednotný status doplňkové ochrany pro státní příslušníky třetích zemí, ale příslušná směrnice 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011, neobsahuje žádné takové ustanovení, kterým by se rozhodnutí o statusu stalo platné pro celou Unii.*“¹⁶¹

Odstavec třetí článku 78 SFEU dále zakotvuje možnost Rady závazně rozhodnout (kvalifikovanou většinou), na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem, o přijetí tzv. dočasných opatření, ocitne-li se některý z členských států ve stavu nouze způsobeným náhlým přílivem státních příslušníků třetích zemích. Podrobněji o tom, jak toto ustanovení již bylo využito v praxi v reakci na některé migrační krize, kterým Evropa v posledních letech čelila, se tato práce bude věnovat v následující podkapitole (kapitola 6.1.2.).

Dalším významným milníkem, který Lisabonská smlouva přináší, respektive Smlouva o Evropské unii ve znění revidované Lisabonskou smlouvou, je ukotvení právně závazného charakteru **Listiny základních práv Evropské unie**, a to skrze odkaz v článku 6 odst. 1 SEU. Listina totiž do této chvíle sloužila pouze jako právně nezávazná deklarace. Dle tohoto článku SEU má LZPEU právní sílu primárního práva EU a současně s ratifikací smlouvy jí tak bude přiznán přímý účinek.¹⁶² Samotná smlouva stanoví, že se Listinou pravomoci Unie nad rámec zřizovacích smluv nijak nerozšiřují. Účelem zakotvení Listiny na úroveň primárního práva Evropské unie tak není rozšíření okruhu poskytovaných pozitivních práv, nicméně jde spíše o zviditelnění těch práv, která jsou jinými unijními instrumenty již uznávána.¹⁶³

Pro SEAS má zvláštní význam především článek 18 Listiny, který zaručuje právo na azyl. Jedná se o první případ v Evropě, kdy je právo na azyl zakotveno v některém pro členské státy

¹⁶⁰ Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals, A Judicial Analysis*. s. 27.

¹⁶¹ Rozsudek Německého Spolkového správního soudu č. j. 10 C 7.13 ze dne 17. června 2014, para. 29. Dostupné z: <https://www.bverwg.de/en/170614U10C7.13.0>.

¹⁶² FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*, s. 200.

¹⁶³ Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals, A Judicial Analysis*, s. 27.

právně závazném nadnárodním legislativním nástroji.¹⁶⁴ Článek 19 Listiny poté zakotvuje princip *non-refoulement*.

Listina záměrně zakotvuje obě tato práva. Zatímco právo na ochranu před *refoulement* představuje negativní povinnost státu, tedy nekonat; právo na azyl jakožto aktivní povinnost, naopak ukládá povinnost konání státu a to ve formě zaručení poskytnutí mezinárodní ochrany jedincům, kteří se pro ní kvalifikují. Rozdílné mohou být i osoby, na které se vztahuje osobní působnost těchto práv. Práva na azyl se totiž může dovolávat každý, ale pouze do té doby, než je o jeho azylové žádosti pravomocně rozhodnuto. Na rozdíl od principu *non-refoulement*, který dopadá na každého bez ohledu na to, zda mu mezinárodní ochrana byla nebo nebyla přiznána, či zda se vůbec jedná o žadatele o azyl.¹⁶⁵

Nicméně jak upozorňuje v této práci již zmiňovaná literatura, vzhledem k tomu, že článek 18 Listiny odkazuje na základající smlouvy, na základě kterých byla přijata opatření týkající se azylu a uprchlíků, lze jednoznačně vyvozovat, že Listina pouze odkazuje na právo jednotlivce požádat v členských zemích EU o azyl, ale nepřiznává tím obecné právo v Evropské unii azyl získat. Obsahově se tak právo stanovené článkem 18 LZPEU nikterak neliší od toho, co již bylo deklarováno článkem 14 Všeobecné deklarace lidských práv. Avšak tím, že LZPEU odkazuje na dodržování Ženevské Úmluvy a jejího Protokolu, jasně ukazuje, že mezinárodní závazky z této Úmluvy vyplývající jsou standardem, který je v rámci přijímané unijní legislativy dodržován a chráněn. SDEU tak má nově pravomoc rozhodovat nejen o porušení článku 18 LZPEU, ale i *de facto* o porušení Ženevské Úmluvy, a to i v případech, kdy se tohoto porušení dopustili členské státy, které se jinak neúčastní přijímání a uplatňování azylových opatření Společného evropského azylového systému.¹⁶⁶

Na Listinu základních práv Evropské unie odkazují jak sekundární prameny SEAS¹⁶⁷, tak řada rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie.

Dále je nezbytné také zmínit, že článek 6 odst. 2 SEU revidované Lisabonskou smlouvou zakotvuje závazek, že Evropská unie, jakožto subjekt nadaný právní subjektivitou, přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. To by nezbytně vedlo k posílení úrovně ochrany lidských práv tím, že by Evropská unie jako celek spadala pod rozsah

¹⁶⁴ Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals, A Judicial Analysis*, s. 29.

¹⁶⁵ VĚTROVSKÝ, J. Právo na azyl v čl. 18 Charty základních práv Evropské unie a jeho dopad na Společný evropský azylový systém. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK (eds.). *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*, s. 53.

¹⁶⁶ TOSCANO, Federica. *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?*, s. 9.

¹⁶⁷ Příkladem může být Kvalifikační směrnice (důvod 16), Přijímací směrnice (důvod 35), Procedurální směrnice (důvod 60) nebo nařízení Dublin III. (důvod 39).

působnosti Evropského soudu pro lidská práva. A to především v případech, kdy by přijímaná sekundární legislativa porušovala práva zakotvená v Úmluvě Rady Evropy. Zároveň by to přispělo k většímu sblížení judikatury ESLP a SDEU.¹⁶⁸ Vzhledem však k tomu, že by takové přistoupení vyžadovalo minimálně změnu znění EÚLP, do dnešního dne se Evropské unii svůj závazek naplnit zatím nepodařilo.

6.1.1. Osobní a územní působnost SEAS

Osobní působnost právních norem přijatých na základě článku 78 odst. 2 SFEU, jejichž obsahem je provedení výše uvedených opatření, se vztahuje pouze na státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti. Z okruhu adresátů právních nástrojů přiznávajících právo na azyl jsou tak vyloučeni občané Evropské unie. Jinými slovy řečeno, občan jednoho členského státu Evropské unie si obecně nemůže podat žádost o azyl v jiném členském státě. Tato působnost *ratione personae* vylučující uplatnění evropského azylového práva na občany EU byla, s odkazem na literaturu¹⁶⁹, v minulosti četně kritizována.

Výše řečené vyplývá z Protokolu č. 24 ke Smlouvě o Evropské unii¹⁷⁰. Protokol totiž ve svém jediném článku stanoví, že se členské státy navzájem považují za tzv. bezpečné země původu, a to pro veškeré právní a praktické účely spojené se záležitostmi azylu. Protokol v tomto případě jako odůvodnění poukazuje na již dosaženou úroveň ochrany základních práv a svobod. Především pak odkazuje na článek 6 SEU, kterým jsou veškeré členské státy vázány, a dále také na hodnoty obsažené v článku 2 SEU, na kterých je Unie založena. Výjimku by pak tvořily pouze případy, kdy by proti danému členskému státu bylo zahájeno řízení pro porušování lidských práv. Problematické ovšem je, že Ženevská Úmluva ve svém žádném ustanovení nepřipouští možnost automatického určení bezpečné země, ve které by nebylo možné naplnit znaky porušování základních práv nebo pronásledování.¹⁷¹

Otázkou bezpečné země se zabýval i Soudní dvůr EU například ve svém rozhodnutí *N. S. a další*¹⁷², ve kterém judikuje, že prostá ratifikace úmluv zakládajících domněnku bezpečné země (tedy Listiny, Ženevské Úmluvy i EÚLP) „nemůže vést k uplatnění nevyvratitelné domněnky dodržování těchto úmluv ze strany uvedeného státu. Stejná zásada platí jak pro členské státy, tak

¹⁶⁸ TOMÁŠEK, Michal, Vladimír, TÝČ a kol. *Právo Evropské unie*, s. 345.

¹⁶⁹ TOSCANO, Federica. *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?*, s. 15.

¹⁷⁰ Protokol (č. 24) o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie, Ú. V. EU C 202/304.

¹⁷¹ TOSCANO, Federica. *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?*, s. 15.

¹⁷² Rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 21. prosince 2011 ve spojených věcech *N. S. a další*, C-411/10 a C-493/10.

*pro třetí státy.*¹⁷³ Tedy domněnku, že s žadateli o azyl bude členskými státy automaticky zacházeno v souladu s lidskými právy lze dle Soudního dvora považovat za vyvratitelnou.¹⁷⁴

Co se týče územní působnosti, článek 78 SFEU nepočítá s výlučnou působností pro území Evropské unie. Naopak je možné, aby žádosti o azyl podléhající evropskému azylovému *acquis*, byly externě zpracovávány a řízení o nich probíhalo vně unijního prostoru, ve třetích zemích. V případě kladného výsledku řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, by tato osoba pak v návaznosti na získání statusu uprchlíka mohla být následně přesídlena do některého členského státu Evropské unie.

Politika externího zpracování žádostí o azyl se již stala předmětem mnohých debat na nejvyšších úrovních EU. Někteří aktéři však upozorňují na řadu institucionálních, právních i politických překážek, které s sebou tato praxe přináší. Byl dokonce zvažován i návrh zřízení unijních azylových center mimo území Evropské unie. Poptávka po harmonizovaném postupu týkajícího se externího zpracování žádostí vždy ze strany vlád některých členských států vzrostla v období kulminujících migračních krizí. Především když se zdá, že členské státy nebudou mít dostatečné kapacity žádosti zpracovávat samy. Nicméně jak trefně glosuje ve svém komentáři McNamara, vzhledem k tomu, jak je pro členské státy obtížné najít shodu na harmonizaci společných norem pro přijímání a vyřizování žádostí o azyl v rámci prostoru Evropské unie, je těžké si představit, že by byla v současné době nalezena dohoda o společném postupu v těchto otázkách i navenek EU.^{175,176} S názorem, že externí zpracování žádostí o azyl je v současné době pouze hudbou budoucnosti se autorka práce plně ztotožňuje. Dalo by se však předpokládat, že by případný mechanismus zpracování žádostí v unijních azylových centrech umístěných například na hranicích nejčastějších zemí původu žadatelů založený na premise přísného dodržování lidských práv, skutečně mohl znamenat velkou kapacitní úlevu pro jednotlivé unijní azylové systémy a zároveň by nepochybně celý proces získání mezinárodní ochrany v zájmu konkrétních žadatelů urychlil.

6.1.2. Aplikace dočasných opatření dle článku 78 odst. 3 SFEU v evropské praxi

Článek 78 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie představuje právní základ pro přijímání dočasných opatření v situacích náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích Unie. Spolu s článkem 80 SFEU poté slouží při provádění zásady solidarity,

¹⁷³Rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 21. prosince 2011 ve spojených věcech N. S a další, C-411/10 a C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, bod 103.

¹⁷⁴ Ibid, bod 104.

¹⁷⁵ McNAMARA, Frank. *Commentary: The external processing of asylum seekers Member states' migration talking shop*. Komentář European Policy Center ze dne 25. 01. 2018 [online]. Dostupné z: https://www.epc.eu/content/PDF/180125_Externalprocessingasylum_FM.pdf.

¹⁷⁶ PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Common European asylum system in a changing world (Introduction)*, s. 28.

kteřá ovládá azylovou politiku¹⁷⁷. Soudní dvůr v roce 2017 upřesnil, že dostatečně „náhlé“ přílivy migrantů z třetích zemí k tomu, aby bylo možné využít postupu dle tohoto článku a odstavce Smlouvy, jsou pouze ty migrační situace, kdy je již znemožněno normálního fungování Společného evropského azylového systému.¹⁷⁸ Jedná se tedy až o reakci *ultima ratio* na migrační krizi, trvající třeba i několik let, která byla do té doby regulována skřze běžné legislativní nástroje SEAS, které se ale pod tlakem nepředvídatelných okolností již jeví jako nefunkční a nedostatečné.

Dočasná opatření dle čl. 78 odst. 3 SFEU jsou přijímána jako závazná rozhodnutí Rady, a to kvalifikovanou většinou. Při jejich aplikaci se neužije řádného legislativního postupu, který se jinak aplikuje na přijímání právních norem v oblasti týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví.

SDEU se již také zaobíral otázkou procesní povahy přijímaných dočasných opatření. Především zkoumal, zda vzhledem ke specifickému postupu jejich přijímání lze ještě hovořit o legislativních aktech.

Ve svém rozsudku ve spojených věcech *C-643/15 a C-647/15 (Slovensko a Maďarsko vs. Rada)* Soudní dvůr zaujímá ryze formalistickou pozici a judikuje, že vzhledem k tomu, že článek 78 odst. 3 SFEU výslovně neodkazuje na legislativní postup, ať již řádný nebo zvláštní, nelze dočasná opatření kvalifikovat jako unijní legislativní akty. Naopak přímo stanoví, že se jedná o nelegislativní akty.¹⁷⁹

V této odlišné procesní charakteristice lze i udělat jasný rozlišující mezník mezi opatřeními přijímanými na základě článku 78 odst. 2 a odst. 3 SFEU. Zatímco ustanovení 78 odst. 3 SFEU poskytuje právní rámec „*pro přijímání nelegislativních dočasných opatření, jež mají rychle reagovat na daný stav nouze, kterému členské státy čelí*“, odst. 2 naopak poskytuje základ „*pro přijímání legislativních aktů, jež mají obecně a na dobu neurčitou upravit strukturální problém v oblasti společné unijní azylové politiky*“.¹⁸⁰ Jak dále vyzdvihuje Soudní dvůr, smyslem těchto dvou typů opatření je navzájem se doplňovat tak, aby bylo v rámci společné azylové politiky možné z krátkodobého i dlouhodobého hlediska efektivně reagovat na migrační krizi, kterým Unie čelí.¹⁸¹

¹⁷⁷ DEL MONTE, Micaela a Katrien LUYTEN. *Emergency measures on migration*. Výzkumná služba Evropského parlamentu EPRS, Evropský parlament: Briefing, 2021 [online]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698851/EPRS_BRI\(2021\)698851_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698851/EPRS_BRI(2021)698851_EN.pdf), s. 7.

¹⁷⁸ Rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 6. září 2017 ve spojených věcech *Slovensko a Maďarsko vs. Rada*, C-643/15 a C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, bod 114.

¹⁷⁹ *Ibid.*, bod 62, 66.

¹⁸⁰ *Ibid.*, bod 73.

¹⁸¹ *Ibid.*, bod 74.

Co se týká věcné a časové působnosti dočasných opatření přijímaných na základě článku 78 odst. 3 SFEU, je nasnadě upozornit, že se tato opatření obecně mohou odchýlit od jednotlivých ustanovení legislativních aktů tvořící SEAS. Tato odchýlení od běžných normativních pravidel však musí být jasně věcně i časově omezená, a to na danou migrační krizovou situaci, již mají za cíl pomoci zvládnout. Z časového hlediska ale ustanovení SFEU striktně nevymezuje dobu, pro kterou opatření mohou být přijata, na rozdíl od dřívějšího článku 64 odst. 2 Smlouvy o založení ES, který hovořil o maximální době 6 měsíců. Soudní dvůr ve stejném rozsudku ohraničuje meze těchto odchýlení a to tak, že na základě dočasných opatření nelze dojít k trvalému nahrazení či změně sekundárního práva, nebo snad jejich pomocí obcházet řádný legislativní postup vyžadovaný článkem 78 odst. 2 SFEU.¹⁸²

Provedení dočasných opatření na základě aktivace článku 78 odst. 3 SFEU bylo zatím od vstupu Lisabonské smlouvy užito v praxi pouze dvakrát. Lze také uvést, že předchůdce tohoto ustanovení, tím je článek 64 odst. 2 Smlouvy o založení ES, nikdy využit nebyl.

Prvního užití se ustanovení dočkalo během kulminace migrační krize v roce 2015. Cílem bylo, skrze relokační program, ulevit státům nacházejícím se na vnější hranici EU, tedy Řecku a Itálii, od bezprecedenčního náporu žadatelů o azyl. Spolu s odkazem na článek 80 SFEU přijala tehdy Evropská rada v reakci na danou situaci na návrh Komise dvě **relokační opatření**, která měla zasaženým státům pomoci zajistit „*spravedlivé a vyvážené sdílení odpovědnosti*“¹⁸³ za žadatele o mezinárodní ochranu, kteří se již nacházeli na území Evropské unie. Jednalo se o následující dočasná rozhodnutí, jež měla být provedena a naplněna v průběhu dvou nadcházejících let:

- Rozhodnutí Rady 2015/1523¹⁸⁴, kterým bylo rozhodnuto o relokaci 40 000 osob s potřebou mezinárodní ochrany na území ostatních členských států (24 000 žadatelů z Itálie a 16 000 žadatelů z Řecka) na základě tzv. **dobrovolných kvót**,
- Rozhodnutí Rady 2015/1601¹⁸⁵, kterým bylo rozhodnuto o další relokaci 120 000 žadatelů do ostatních členských států na základě tzv. **povinných kvót**.

Jak již bylo zmiňováno, díky uvedeným opatřením bylo umožněno dočasně neaplikovat některá ustanovení sekundárních legislativních aktů. V tomto případě se zejména jednalo

¹⁸² Rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 6. září 2017 ve spojených věcech Slovensko a Maďarsko vs. Rada, C-643/15 a C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, bod 78-79.

¹⁸³ DEL MONTE, Micaela a Katrien LUYTEN. *Emergency measures on migration*, s. 5.

¹⁸⁴ Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, Ú. V. EU L 239/146.

¹⁸⁵ Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, Ú. V. EU L 248/80.

o neuplatnění některých ustanovení nařízení Dublin III., dle kterého je určován stát odpovědný za přezkoumání žádosti žadatele o mezinárodní ochranu.

I přesto, že v praxi došlo k pouhému zlomku skutečně relokovaných žadatelů o azyl, většina členských států projevila ve větší či menší míře snahu kooperovat. Nicméně Slovenská republika a Maďarsko za podpory Polské republiky podaly žaloby na neplatnost (na základě článku 263 SFEU) druhého zmiňovaného rozhodnutí týkajícího se povinných kvót. Soudní dvůr ve svém rozsudku ve spojených věcech *C-643/15 a C-647/15 (Slovensko a Maďarsko vs. Rada)* ze dne 6. září 2017 obě tyto žaloby zamítl. Závěry Soudního dvora judikované tímto rozsudkem představují významný posun ve vyjasnění působnosti a aplikace článku 78 odst. 3 SFEU, jak již bylo naznačováno výše. A zároveň, jak uvádí např. Circolo, Humulák, Lysina, Soudní dvůr rozsudkem posvětil „*etablování principu solidarity jako nejen politického, ale rovněž právního principu doprovázejícího evropskou integraci*“¹⁸⁶.

Česká republika vyjadřovala od začátku představení relokačních programů silný nesouhlas. ČR skrze Ministerstvo vnitra opakovaně na unijní úrovni namítala, že přijetí relokačních mechanismů lze akceptovat pouze za předpokladu, že budou založeny výlučně na dobrovolné účasti členských států. A to především, budou-li brány v potaz přijímací a integrační kapacity těchto přijímacích zemí. Dále bylo ze strany ČR argumentováno například nedostatečným bezpečnostním zajištěním, což bylo podkládáno tím, že v rámci relokačního mechanismu není zajištěno dostatečné bezpečnostní prověření, tzv. *screening*, relokovaných žadatelů o azyl. V roce 2017 česká vláda svým usnesením pozastavila realizaci relokačního a přesídlovacího programu do České republiky.

Následně ještě v létě 2017 vydala Evropská komise ve své 13. zprávě o relokacích a přesídlování¹⁸⁷ oznámení, že se s ohledem na nedodržování právních závazků rozhodla zahájit řízení pro porušení unijního práva proti třem státům: České republice, Maďarsku a Polsku. Tento proces je v angličtině nazývaný jako *infringement*.¹⁸⁸

¹⁸⁶ CIRCOLO, Andrea, Ondřej HUMULÁK a Peter LYSINA. *The principle of solidarity between voluntary commitment and legal constraint: Comments on the judgment of the Court of Justice of the European Union in joined cases C-643/15 and C-647/15*. s. 155-173. 2019. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/330134525_The_principle_of_solidarity_between_voluntary_commitment_and_legal_constraint_Comments_on_the_judgment_of_the_court_of_justice_of_the_european_union_in_joined_cases_c-64315_and_c-64715, s. 155.

¹⁸⁷ Zpráva Komise COM/2017/330 final Evropskému Parlamentu, Evropské Radě a Radě: Třináctá zpráva o relokaci a přesídlování ze dne 13. 6. 2017.

¹⁸⁸ *Souhrnné informace o postupu MV v problematice relokací* – Oficiální webové stránky Ministerstva vnitra ČR [online] [cit. 02. 05. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/souhrnne-informace-o-postupu-mv-v-problematice-relokaci.aspx>.

V roce 2020 SDEU v rozsudku *Komise vs. Polsko, Maďarsko a Česká republika (C-715/17, C-718/17 a C-719/17)*¹⁸⁹ vyhověl žalobám Komise pro nesplnění povinností vyplývajících pro tyto státy z unijního práva. Žaloby těmto členským státům kladly za vinu, že odmítaly postupovat v souladu s dočasnými relokačními opatřeními týkajícími se žadatelů o azyl, jakožto jejich povinností vyplývajících právě z těchto relokačních rozhodnutí Rady.¹⁹⁰

Zajímavé je také zmínit, že po krachu bilaterální dohody v roce 2020 uzavřené mezi Evropskou radou a Tureckem o čtyři roky dříve, od které si EU slibovala zastavit proud nelegálních migrantů proudících z Turecka do Evropy, Řecko s ohledem na vzrůstající napětí na řecko-turecké hranici, a s odvoláním na článek 78 odst. 3 SFEU, jednostranně rozhodlo a oznámilo, že po dobu jednoho měsíce nebude přijímat žádné nové žádosti o mezinárodní ochranu. Toto rozhodnutí řecké vlády bylo na unijním i mezinárodním poli silně kritizováno. Vysoký komisař OSN pro uprchlíky v první řadě namítal, že nebyl dodržen postup přijímání daného dočasného opatření v souladu se zněním SFEU, jelikož nebyl přijat Radou na návrh Komise a bez jakékoliv konzultace s Evropským parlamentem. Zároveň také zmiňuje, že skrze nástroj dočasného opatření nelze pozastavit právo žádat o azyl nebo princip *non-refoulement*, které jsou zaručeny jak na mezinárodní úrovni Ženevskou úmluvou o postavení uprchlíků, tak primárním právem EU, respektive Listinou základních práv Evropské unie.¹⁹¹

Druhým a zatím posledním případem kdy se evropské orgány zabývaly aplikací článku 78 odst. 3 SFEU, byla dočasná opatření navržená k přijetí Komisí v roce 2021 v souvislosti s mimořádnou situací na vnější hranici EU s Běloruskem. Tato opatření měla v průběhu 6 měsíců poskytnout pomoc nejvíce zasaženým členským státům, a to Lotyšsku, Litvě a Polsku. Navrhovaná opatření se dotýkala především procedurálního charakteru řízení o žádosti o azyl, materiálních podmínek přijetí žadatelů či zjednodušeného řízení o navrácení^{192, 193}

6.2. Vybrané legislativní nástroje SEAS v sekundárním právu EU

Do léta roku 2013 se nakonec podařilo revidovat veškerou sekundární legislativu tvořící SEAS (s výjimkou Směrnice o dočasné ochraně z roku 2001) a tím dokončit druhou fázi

¹⁸⁹ Rozsudek třetího senátu SDEU dne 2. dubna 2020 ve spojených věcech C-715/17, C-718/17 a C-719/17, ECLI: EU:C:2020:257.

¹⁹⁰ Tisková zpráva SDEU č. 40/20 ze dne 2. dubna 2020: Rozsudek ve spojených věcech C-715/17, C-718/17 a C-719/17 Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika.

¹⁹¹ *UNHCR statement on the situation at the Turkey-EU border*. 2020. Oficiální webové stránky Úřadu vysokého komisaře pro uprchlíky UNHCR [online] [cit. 21. 04. 2023]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/news/news-releases/unhcr-statement-situation-turkey-eu-border>.

¹⁹² *Azyl a navrácení: Komise navrhuje dočasná právní a praktická opatření*. 2021. Oficiální webové stránky Evropské komise [online] [cit. 21. 04. 2023]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_21_6447.

¹⁹³ DEL MONTE, Micaela a Katrien LUYTEN. *Emergency measures on migration*.

přestavby společného azylového systému. Přidanou novinku představovalo nařízení zřizující Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO)¹⁹⁴ z roku 2010. Toto nařízení v současné době již bylo nahrazeno nařízením o zřízení Agentury EU pro otázky azylu¹⁹⁵ z roku 2021, která disponuje silnějším mandátem než její předchůdkyně.

Revizí jednotlivých směrnic a nařízení došlo ke zrušení účinnosti jejich právních předchůdců. K přijetí nového azylového balíčku totiž bylo užito legislativní techniky tzv. **přepřacovaného znění** (v angličtině *recast*)¹⁹⁶, kdy nedochází k přijímání dílčích novelizací jednotlivých ustanovení, nicméně je schvalováno úplně nové přepracované znění celého textu směrnice nebo nařízení, které v jednotném textu slučuje jak části původního nezměněného textu právního předpisu, tak i nově schválené novelizační body.¹⁹⁷

I přes v současné době probíhající reformu v rámci třetí fáze přestavby SEAS, jsou veškeré uváděné sekundární legislativní nástroje SEAS stále v platnosti. Jedná se o tyto následující:

Název sekundární legislativy	Vstup v platnost
<p>Směrnice o dočasné ochraně (2001)</p> <p>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</p>	7. srpna 2001
<p>Kvalifikační směrnice (přepracované znění, 2011)</p> <p>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 (přepracované znění)</p>	9. ledna 2012
<p>Nařízení EURODAC (přepracované znění, 2013)</p> <p>Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června</p>	

¹⁹⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, Ú. V. EU L 132.

¹⁹⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2303 ze dne 15. 12. 2021 o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu a zrušení nařízení (EU) č. 439/2010, Ú. V. EU. L 468/1.

¹⁹⁶ Přesněji tzv. vertikálního *recastu* dle bodu 2. Interinstitucionální dohody ze dne 28. listopadu 2001 o systematictějšímu využívání metody přepracování právních aktů (2002/C 77/01).

¹⁹⁷ ŠTURMA, Pavel, Věra HONUSKOVÁ (eds.) a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, s. 68.

<p>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 (přepracované znění)</p>	<p>19. července 2013</p>
<p>Nařízení Dublin III. (2013) 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 (přepracované znění)</p>	<p>19. července 2013</p>
<p>Přijímací směrnice (přepracované znění, 2013) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění)</p>	<p>19. července 2013</p>
<p>Procedurální směrnice (přepracované znění, 2013) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění)</p>	<p>19. července 2013</p>

198

Výše uvedené sekundární právní nástroje ale nejsou jediné, které mají vliv na evropskou azylovou politiku. Oblast azylu ovlivňují i nástroje, které netvoří Společný evropský azylový systém, nicméně jsou součástí unijní přistěhovalecké politiky. Právní nástroje spadající pod unijní přistěhovaleckou legislativu totiž mají vliv na pobyťová a související práva osob, jimž již byl udělen azyl nebo doplňková ochrana. Stejně tak je významná politika slučování rodin.

Jedná se tak například o:

- Směrnici 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny,

¹⁹⁸ Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals, A Judicial Analysis*, s. 17.

- Směrnici 2003/109/ES o dlouhodobě pobývajících rezidentech, či
- tzv. Návratovou směrnicí 2008/115/ES.¹⁹⁹

V současné době jsou veškeré výše uvedené sekundární právní nástroje tvořící SEAS, ať již se jedná o formu směrnic nebo nařízení, právně závazné pro všechny členské státy Evropské unie.

Výjimku z pravidla tvoří speciální režim pro země Dánsko a Irsko, které využily derogačních klauzulí pro přijímání opatření v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (před Brexitem mělo vyjednanou výjimku i Spojené království). Zatímco pro Dánsko platí režim tzv. *opt-out*, který znamená, že se Dánsko soustavně neúčastní jakýchkoliv opatření přijímaných dle Hlavy V. SFEU, tedy ani není vázáno sekundární legislativou tvořící SEAS, tak pro Irsko platí režim tzv. *opt-in*, kdy se tento členský stát obecně neúčastní legislativních procesů v oblasti azylu, nicméně se v konkrétních jednotlivých případech může rozhodnout, že tak učiní. Irsko tak učinilo například v případech Směrnice o dočasné ochraně, nařízení Eurodac, Procedurální směrnice, nařízení Dublin III. nebo Kvalifikační směrnice. Tyto nástroje jsou tedy pro ně právně závazné stejně jako pro ostatní členské státy EU. Naproti tomu například Přijímací směrnicí tato země právně vázána není.²⁰⁰

6.2.1. Kvalifikační směrnice (přepracované znění, 2011)

Jak stanoví samotná Kvalifikační směrnice, smyslem tohoto právního předpisu je závazně stanovit právní normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany a zároveň stanovit jednotný status a jeho obsah pro uprchlíky nebo osoby mající nárok na doplňkovou ochranu (článek 1).

Hlavním cílem, který si tato směrnice klade (v bodě 12), je dosažení společných kritérií, které členské státy budou používat pro identifikaci osob, jež skutečně potřebují mezinárodní ochranu, stejně tak jako zajistit minimální úroveň výhod poskytovaných v jednotlivých členských státech osobám, jimž mezinárodní ochrana udělena už byla. Unijní právo mezinárodní ochranou rozumí jak uprchlický status, tak status doplňkové ochrany.

Článek 3 směrnice poté stanoví významnou zásadu, že je ponecháno na rozhodnutí členských států, zda se rozhodnou zavést nebo zachovávat příznivější normy pro určení splnění podmínek kvalifikace k získání postavení uprchlíka nebo osoby s nárokem na doplňkovou ochranu, jsou-li tyto vnitrostátní normy slučitelné s ustanoveními směrnice.

¹⁹⁹ Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals, A Judicial Analysis*, s. 18.

²⁰⁰ *Ibid.*, s. 16–19.

Kvalifikační směrnice poskytuje celou řadu definic, včetně definice mezinárodní ochrany a žádosti o ni, postavení uprchlíka, statusu doplňkové ochrany, nebo definuje toho, kým se rozumí rodinný příslušník či nezletilá osoba bez doprovodu. Zároveň rozvádí podmínky naplnění pojmu pronásledování, důvodů pronásledování či původce pronásledování nebo vážné újmy. Také stanovuje, za jakých okolností osoby pozbývají nebo jsou vyloučeni z postavení uprchlíka. Stejně tak určuje obsah mezinárodní ochrany.

Přiznání postavení uprchlíka dle ustanovení této směrnice je deklaratorním aktem. Správní orgán členského státu nemá možnost volného správního uvážení, zda udělí či neudělí mezinárodní ochranu, ale v daném případě pouze vyhodnocuje, zda žadatel v konkrétním případě naplňuje hmotně právní požadavky stanovené směrnicí. Tedy zda má právo na azyl dle unijního práva.²⁰¹

Přepřacované znění kvalifikační směrnice stojí na stejných základech jako její předchůdkyně z roku 2004. A to na statusu uprchlíka, jenž musí být určován v souladu s Ženevskou Úmluvou a na statusu doplňkové ochrany pro osoby splňující podmínky pro její získání na základě ustanovení směrnice. Revidovaná směrnice se zaměřuje na zlepšení podmínek mezinárodní ochrany, kdy především přináší vyjasnění některých pojmů, které v první Kvalifikační směrnici nebyly dostatečně vyjasněny.

Příkladem může být pojem nezletilé osoby, který se setkával s různou interpretací jednotlivých členských států, a současným zakotvením principu nejlepšího zájmu dítěte, ke kterému je nově přihlíženo v článku 20 a 31 směrnice. Stejně tak byl evropské judikatuře přizpůsoben pojem poskytovatelů ochrany, který nalézáme v článku 7 Kvalifikační směrnice. Pravděpodobně nejzřetelnější změna pak přišla u vyjasnění důvodů pronásledování, kdy členský stát má nově přihlížet k širšímu pojetí skupiny tvořící určitou společenskou vrstvu. Přepřacováním znění, tak byla otevřena možnost členským státům posuzovat žádosti o azyl ospravedlněné pronásledováním z důvodu pohlaví či sexuální orientace.²⁰²

Cílem přepřacování Kvalifikační směrnice bylo především zpřesnění znění některých ustanovení a zlepšení přístupu chráněných osob k sociálním právům a integračním opatřením.

6.2.2. Přijímací směrnice (přepřacované znění, 2013)

Přijímací směrnice určuje normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, a to s tím cílem, aby postačovaly k zajištění důstojné úrovně života a srovnatelných životních podmínek

²⁰¹ KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Azyl a právo na azyl*, s. 57–58.

²⁰² PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Common European asylum system in a changing world (Introduction)*, s. 49.

v každém členském státě. Oblast působnosti směrnice se vztahuje i na žadatele o doplňkovou ochranu.

Sledovaným cílem směrnice je poté skrze nastavení jednotných podmínek přijímání žadatelů omezit nežádoucí sekundární pohyby těchto osob mezi zeměmi Evropské unie.

Jak stanoví článek 3, podmínky zaručené touto směrnicí se tak vztahují na všechny státní příslušníky třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kteří si podali žádost o mezinárodní ochranu a jsou tedy po dobu jejího vyřízení oprávněni zůstat na území členského státu. Nezáleží přitom, zda tuto žádost učinili přímo na území unijního státu, na jeho hranicích, v tranzitním prostoru či teritoriálních vodách. Směrnice se nicméně neaplikuje na případy žádostí o diplomatický nebo územní azyl, ani v případech, které spadají do oblasti působnosti Směrnice o dočasné ochraně.

Do souboru opatření, které Přijímací směrnice žadatelům o mezinárodní ochranu zaručuje, mimo jiné, spadají materiální podmínky přijetí (dle článku 2 písm. g)), pod které je zahrnováno jak zajištění ubytování, stravy a ošacení (ať již ve formě věcného plnění nebo peněžitých dávek či poukázek), tak denní příspěvky. Směrnice se dále věnuje například právu žadatelů na informace, lhůtě k vystavení dokladů, svobodě pohybu v rámci vymezeného území členského státu, otázkám lékařské péče, školního vzdělávání dětí, nebo přístupu na trh práce. Zvláštní pozornost je také věnována zranitelným osobám, kdy přepracované znění směrnice oproti svému původnímu znění dbá na posouzení a uzpůsobení se konkrétním potřebám osob z této skupiny. Jedná se o nezletilé osoby, nezletilé osoby bez doprovodu, zdravotně postižené, starší osoby, těhotné, oběti obchodování s lidmi a další osoby uvedené v článku 21.

Opatření dle Přijímací směrnice mají být v každém případě aplikovány v duchu „*zásady stejného zacházení se žadateli o mezinárodní ochranu v celé EU a se zásadou nejlepšího zájmu dítěte a sloučení rodiny*“.²⁰³

Obecně nové znění Přijímací směrnice zpřísnilo požadavky týkající se materiálních podmínek přijetí žadatelů či přístupu k sociální pomoci. Zároveň se revidované znění zaměřuje na zlepšení rámce úpravy zajištění žadatelů, které pojímá až jako krajní opatření (bod 20), k němuž je možné přistoupit pouze v jasně vymezených a výjimečných případech stanovených touto směrnicí, je-li to nezbytné a přiměřené co do způsobu a účelu (bod 15). V souladu s Procedurální směrnicí a jejím článkem 26 poté platí, že členské státy nemohou nikoho zadržet pouze a jen z toho důvodu, že se jedná o žadatele o mezinárodní ochranu. Přijímací směrnice

²⁰³ KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Azyl a právo na azyl*, s. 97.

dále připomíná, že se zajištěnými žadateli by vždy mělo být zacházeno s plným respektem k jejich lidské důstojnosti (bod 18).

6.2.3. Nařízení Dublin III. (2013)

Předmětem Dublinského nařízení v souladu s jeho článkem 1 je nastavit taková kritéria a postupy, dle kterých bude možné jednoznačně určit členský stát, jenž bude příslušný k věcnému posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, kterou podal státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti v některé členské zemi. Tedy jinými slovy, jednoznačně určit stát, který poté rozhodne, zda žadatel splňuje podmínky pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany. Přepracované znění z roku 2013 nese v názvu římskou číslici III., a to z toho důvodu, že navazuje na svého o deset let mladšího předchůdce nařízení Dublin II., který, již jako komunitární nástroj, nahrazoval původní mezinárodní Dublinskou úmluvu, zvanou také Dublin I.

Obě znění nařízení obsahují jak hmotně právní, tak procesně právní ustanovení a zároveň jsou vystavěny na stejných zásadách jako původní úmluva z roku 1990. Hlavním a společným účelem všech tří dokumentů je, aby při jejich aplikaci vždy vyšel jen a pouze jediný členský stát, který bude odpovědný za posouzení žádosti o azyl, a to na základě určení dle přesných hierarchických kritérií. Výchozím principem je poté určení takového odpovědného členského státu, který se na vstupu žadatele na území Evropské unie nejvíce podílel.

Tato kritéria pro identifikaci příslušného členského státu jsou seřazena dle pořadí, v jakém se mají aplikovat v kapitole III. příslušného nařízení Dublin III. Není v obsahové kapacitě této práce se podrobně zabývat jednotlivými určujícími kritérii, nicméně v obecném hledisku, nařízení hovoří o těchto: existence rodinného příslušníka, který již je držitelem nebo je žadatelem o mezinárodní ochranu; povolení k pobytu nebo vízum (jednoho nebo více, platného i neplatného); nedovoleného vstupu a pobytu (pobýval-li zde žadatel nepřetržitě nejméně pět měsíců) na území; vstupu s osvobozením od vízové povinnosti; podání žádosti v mezinárodním tranzitním prostoru letiště. Není-li ani na základě těchto vyjmenovaných kritérií možné učít příslušný členský stát, užije se tzv. zbytkového kritéria dle článku 3 odst. 2 nařízení, které stanoví příslušnost prvního členského státu, ve kterém byla žádost podána.²⁰⁴

Přepracované znění dublinského nařízení jednotlivá kritéria více specifikuje. S ohledem na to, že nařízení Dublin III. výslovně stanoví, že při aplikaci tohoto nařízení musí členské státy mít vždy na mysli zásadu zachování celistvosti rodiny a zásadu respektování nejlepšího zájmu dítěte, článek 17 nařízení nově obsahuje tzv. diskreční ustanovení. Toto ustanovení dovoluje členským státům odchýlit se od postupu dle předchozích zmiňovaných kritérií a rozhodnout

²⁰⁴ ŠTURMA, Pavel, Věra HONUSKOVÁ (eds.) a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, s. 66.

o uznání své vlastní odpovědnosti k posouzení žádosti. Stejně tak může jeden členský stát požadovat po jiném, aby převzal posuzování žádosti z humanitárních důvodů, respektive z rodinných či kulturních důvodů, a to za cílem sloučení členů rodiny. Dle nálezu českého ústavního soudu²⁰⁵, který se dále odvolává na judikaturu SDEU ve věci *Fathi (C-56/17)*, lze diskreční ustanovení dle čl. 17 nařízení považovat za ustanovení se zcela fakultativním charakterem, jehož aplikace je čistým projevem suverenity členských států.

Přepracované znění Dublin III. také přináší posílení procesních práv a záruk žadatele. Především se jedná o právo na informace (článek 4) či právo na systémové osobní pohovory (článek 5), stejně tak jako právo na podání účinného opravného prostředku či zlepšení přístupu k právní a jazykové pomoci (článek 27). S ohledem na výše zmiňované zásady bylo v přepracovaném znění pamatováno na zvýšení záruk pro nezletilé osoby (článek 6 nařízení).²⁰⁶

Zajímavou úpravu vhodnou za povšimnutí obsahuje článek 3 odst. 2 nařízení Dublin III., který reaguje na případy, kdy by v rámci azylových řízení některého členského státu docházelo k **systematickým nedostatkům**. Danými systematickými nedostatky by pak bylo rozuměno vystavení žadatelů o mezinárodní ochranu nelidskému či ponižujícímu zacházení. V takovém případě není možné, aby byl takový stát odpovědný za přezkoumání žádosti a žadatel by tedy do něj byl za tímto účelem přesunut. Jak upozorňuje Chmelíčková, i přesto, že je dublinský systém vystaven na vzájemné důvěře mezi členskými státy, judikatura Soudního dvora Evropské unie i Evropského soudu pro lidská práva již vícekrát tento princip vzájemné důvěry v případech systematických nedostatků zpochybnila.²⁰⁷ Uvedené je rozvíjeno například na podkladě již zmiňovaného rozsudku SDEU ve spojených věcech *N. S. a další. (C-411/10, C-493/10)*²⁰⁸, ve kterém, jak si tato práce dovoluje připomenout, SDEU konstatoval, že domněnku, že s žadateli o azyl bude v každém členském státě automaticky zacházeno v souladu s lidskými právy, lze považovat za vyvratitelnou.²⁰⁹ Je-li tedy existence systematických nedostatků v azylovém řízení v určitém členském státě a v rozhodujícím čase prokázána, je třeba postupovat dle článku 3 odst. 2 nařízení Dublin III.

Zmiňovaná judikatura Soudního dvora EU, ve svém výkladu odkazuje i na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *M. S. S. proti Belgii a Řecku*²¹⁰ ze stejného roku, ve kterém bylo poprvé konstatováno, že v některém členském státě EU dochází k systematickým

²⁰⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2019, sp. zn. II. ÚS 3505/08, bod 57.

²⁰⁶ PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Common European asylum system in a changing world (Introduction)*, s. 41.

²⁰⁷ CHMELÍČKOVÁ, Nataša. kap. 3 Instruments of CEAS (In more details). In PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Common European asylum system in a changing world (Introduction)*, s. 43.

²⁰⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 21. prosince 2011, ve spojených věcech C-411/10 a C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, bod 106.

²⁰⁹ Ibid, bod 104.

²¹⁰ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 21. ledna 2011 ve věci *M. S. S. proti Belgii a Řecku*, č. 30696/09, § 223.

nedostatkům azylového řízení a podmínek přijetí žadatelů. Dle této judikatury totiž, nejsou členské státy při určení státu odpovědného za posouzení žádostí o azyl uplatňováním dublinských kritérií zbaveni povinnosti jim vyplývající z principu *non-refoulement*.²¹¹ Na základě tohoto rozsudku ESLP nebylo následně po několik let možné realizovat transfery do Řecka.²¹²

V neposlední řadě, nařízení Dublin III. vytváří varovný mechanismus pro lepší předvídání a řízení krize, a to ve svém článku 33. Krizí jsou v tomto případě chápány situace, které s velkou pravděpodobností vytvoří tlak na azylový systém některého z členských států. Cílem takto nastaveného mechanismu je poté v co nejkratší době zjištěné nedostatky v systému napravit a zajistit, aby tento stát mohl využívat administrativní podpory ze strany Komise.

Podíváme-li se však o několik let dopředu, samotná Komise přiznává, že takto nastavený varovný mechanismus je naprosto nedostatečný k řešení migračních tlaků vyvíjených na migrační systémy členských států.²¹³ I s ohledem na nezvládnutí migrační krize před pár lety, je snaha o přepracování tohoto ustanovení vítanou změnou.

Na závěr by bylo vhodné krátce zmínit, že mechanismy operativní podpory dublinskému systému poskytují unijní **informační systémy**. Systém EURODAC je automatizovaným systémem s databází pro rozpoznávání otisků prstů, jenž pomáhá určit odpovědný členský stát pro posouzení žádosti, a to zejména s ohledem na kritérium prvního vstupu. Jako nápomocný může sloužit i systém VIS, který se vztahuje k otázce víz, a ze kterého lze při přezkumu žádosti zjistit, zda se na tuto osobu již vztahovalo kladné či nepříznivé rozhodnutí o udělení víza. Oba tyto systémy spravuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (zkráceně eu-LISA).²¹⁴

6.2.4. Procedurální směrnice (přepracované znění, 2013)

Hlavním účelem Procedurální směrnice zakotveným v jejím článku 1, je stanovit společné normy pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany. Kýženým cílem by pak mělo být zavedení společného azylové řízení pro celou oblast Unie, což by jako další premisa mělo přispět k zamezení sekundárních pohybů žadatelů mezi jednotlivými členskými státy.

²¹¹ CHETAIL, Vincent. The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System? In CHETAIL, Vincent et al. (eds.). *Reforming the common European asylum system*, s. 34.

²¹² JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ (eds.). *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize*, s. 46.

²¹³ Důvodová zpráva k návrhu nařízení COM (2020) 610 final o řízení azylu a migrace, s. 13.

²¹⁴ Poznámky ze semináře Droit européen des migrations et des étrangers, Nantes Université, AR 2021/2022 vedený Carole Billet, Maitre de Conférences à l'Université de Nantes.

Obsahově směrnice pokrývá jak základní zásady a záruky azylového řízení, tak upravuje společné normy pro řízení o posouzení žádostí v prvním stupni, řízení o odnětí mezinárodní ochrany i pro řízení o opravných prostředcích.

Co se týká řízení v prvním stupni, Procedurální směrnice dále rozlišuje mezi čtyřmi druhy řízení a to: řízení, ve kterém je rozhodováno ve věci samé, tedy zda je žádost o mezinárodní ochranu důvodná či nedůvodná v případech, kdy žadatel nespĺňuje předpoklady pro její přiznání (článek 32); řízení, ve kterém jsou vydávána nemeritorní rozhodnutí v případech nepřijatelných žádostí dle článku 33; řízení na hranicích dle článku 43; a jako poslední upravuje postup v případě zpětvzetí žádosti.²¹⁵

Základním kamenem, na kterém Procedurální směrnice staví systém posouzení žádostí o mezinárodní ochranu je faktor míry bezpečnosti země původu žadatele. Smyslem vytvoření konceptu bezpečné země je, aby členské státy nemusely provádět důkladná posouzení žádostí těch žadatelů, kterým mezinárodní ochranu může poskytnout, nebo již poskytuje jiná třetí země (tedy třetí země mimo členské státy Evropské unie či země participující na dublinském systému). A tím, alespoň částečně, státům kapacitně ulevit, co do množství vyřizovaných žádostí. Za tímto účelem Procedurální směrnice rozlišuje první zemi azylu, bezpečnou zemi původu a bezpečnou třetí zemi pro žadatele.²¹⁶

Směrnice ve své preambuli zakotvuje (v bodech 16 a 17), že každé rozhodnutí prvostupňových orgánů o žádosti, musí být přijímáno na základě skutkových okolností, a to pracovníky, kteří prošli školením v oblasti mezinárodní ochrany, a zároveň svou činnost vykonávají s řádným ohledem na etické zásady své profese. Jedině tím může být zajištěno objektivní a nestranné posouzení žádosti.

Rozhodnutí o žádostech o mezinárodní ochranu dle směrnice musí být přijata v co možná nejkratší době. Směrnice proto předvídá některé lhůty týkající se jednotlivých fází tohoto řízení. Jako příklad těchto lhůt může sloužit požadavek registrovat v unijním systému žádost do tří dnů od jejího učinění, či nutnost členských států zajistit, aby řízení o posouzení žádosti bylo skončeno do šesti měsíců od jejího podání. Směrnice dále stanovuje výjimky, za kterých se tyto lhůty mohou prodloužit.

Směrnice zároveň žadatelům poskytuje celou řadu procesních záruk. Žadatelé mají s výhradou výjimek ve směrnici uvedených, právo setrvat na území členského státu do doby, než bude vydáno pravomocné rozhodnutí o jejich žádosti. V rámci prvostupňového řízení mají právo na bezplatné poskytování právních a procesních informací, v opravném řízení pak mohou být na

²¹⁵ PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Common European asylum system in a changing world (Introduction)*, s. 58–59.

²¹⁶ *Ibid.*, s. 60.

žádost oprávnění k nároku na bezplatnou právní pomoc a zastoupení. V jakékoliv fázi řízení si mohou žadatelé na své vlastní náklady ke konzultaci zvolit právního poradce. Žadatelé vždy musí být informováni v jazyce, kterému rozumí, a v některých případech, pokud předkládají svůj případ orgánům nebo je s nimi veden pohovor, mají právo na tlumočnicka. Zároveň jim nesmí být znemožněn přístup ke komunikaci s UNHCR či jinými organizacemi poskytujícími poradenské a právní služby pro žadatele o azyl. Rozhodnutí o žádosti musí být žadatelům vždy oznámeno v přiměřené době, a v případě, že je rozhodnutím správního orgánu odejímáno postavení uprchlíka či statusu doplňkové ochrany, musí takové rozhodnutí vždy být po skutkové a právní stránce odůvodněné a obsahovat písemné poučení o možnosti podat opravné prostředky (článek 45 odst. 3 směrnice).

Přepřpracované znění Procedurální směrnice poté přináší i další nové procesní záruky, kterými má být zajištěna rovnost mezi žadatelí ženského a mužského pohlaví. Při posuzování žádostí má na pohlaví žadatelů být brán ohled. Osobní pohovory či osobní prohlídky žadatelů by tak měli být prováděny osobami stejného pohlaví. Zároveň, osobní pohovory musí být uskutečňovány za podmínek, které zajistí odpovídající důvěrnost (článek 15 odst. 2). Z osobních pohovorů musí být příslušnými orgány vyhotovena zpráva či přepis, případně pořízen zvukový nebo audiovizuální záznam. Nově má, dle článku 17 směrnice, žadatel mít k záznamu či přepisu osobního pohovoru přístup. Věrnost zachycení obsahu pohovoru je potřebné z jeho strany potvrdit nebo mu umožnit vyjádřit připomínky či podání vysvětlení.

Recast směrnice z roku 2013 také pamatuje na zakotvení zvláštních procesních záruk pro žadatele, s ohledem na jejich věk, pohlaví, sexuální orientaci, pohlavní identitu, postižení, závažné zdravotní problémy, mentální poruchy nebo následky mučení, znásilnění nebo jiné vážné formy psychického, fyzického nebo sexuálního násilí. Těmto osobám musí být v souladu s článkem 24 směrnice poskytnuta přiměřená podpora (dle bodu 29 preambule). Nově jsou také v článku 25 směrnice stanoveny procesní záruky pro nezletilé osoby bez doprovodu.²¹⁷

Procedurální směrnice se dále ve své V. kapitole věnuje řízení o opravných prostředcích. Zavazuje tak členské státy, aby zajistily možnost uplatnění účinných opravných prostředků proti prvoinstančním rozhodnutím orgánů týkajících se žadatelů, a to před národními soudy. Směrnice vyžaduje, aby soudy tyto správní akty přezkoumávaly v plném rozsahu, tedy jak z hlediska zákonnosti, tak věcné správnosti, a to včetně případného posouzení potřeby udělení mezinárodní ochrany dle Kvalifikační směrnice. Zároveň, aby tak činily alespoň v řízeních o opravném

²¹⁷ PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Common European asylum system in a changing world (Introduction)*, s. 56–57.

prostředku u soudu prvního stupně. Při přezkumu správních aktů má pak soud vycházet ze skutkového a právního stavu *ex nunc* (článek 46 odst. 3 směrnice).

Procedurální směrnice umožňuje členským státům stanovit přiměřené lhůty a další nezbytná pravidla pro uplatnění opravného prostředku v řízení zahajovaném na návrh. Tyto lhůty dle článku 46 odst. 4 směrnice však nesmějí znemožňovat nebo nepřiměřeně ztěžovat přístup žadatele k účinnému opravnému prostředku. Členské státy se nechávají na uvážení, zda je možné rozhodnutí o žádostech přezkoumávat i z moci úřední. Směrnice dále stanoví, za jakých podmínek má podaný opravný prostředek automaticky suspenzivní účinek, a kdy o odkladném účinku musí rozhodnout soud na návrh.²¹⁸

Výkladu článku 46 odst. 3 Procedurální směrnice se Soudní dvůr Evropské unie věnoval v nejednom svém rozhodnutí o předběžné otázce. Ve svém rozsudku ve věci *Alheto (C-585/16)* se SDEU zaobíral významem výrazů „úplného“ a „*ex nunc*“ posouzení správního rozhodnutí soudem. Dle judikatury tak výraz *ex nunc* „*zdůrazňuje povinnost soudu provést posouzení, které případně zohlední nové skutečnosti, jež nastaly po přijetí rozhodnutí, které je předmětem opravného prostředku*“ a úplným posouzením poté rozumí povinnost soudu „*posoudit jak skutečnosti, jež rozhodující orgán zohlednil nebo mohl zohlednit, tak ty, které nastaly po přijetí rozhodnutí tímto orgánem*“. Takové posouzení skutkové a právní stránky soudu umožňuje aktualizovaně vyhodnotit daný případ, čímž mu je umožněno vyřídit žádost o mezinárodní ochranu úplně a samostatně, aniž by věc musel vracet rozhodujícímu správnímu orgánu.²¹⁹

Jak ovšem dále upozorňuje Soudní dvůr, zmiňovaný článek 46 odst. 3 Procedurální směrnice se vztahuje pouze, co do posouzení samotného opravného prostředku, ale dále neurčuje, co má následovat po případném zrušení rozhodnutí, které je předmětem opravného řízení. Směrnice v tomto případě ponechává na vnitrostátních úpravách jednotlivých členských států, aby určily, zda má být daná věc po takovém zrušení soudem vrácena správnímu orgánu k novému rozhodnutí, či zda může soud nahradit správní uvážení a rozhodnutí sám změnit.

Nicméně judikatura stanoví, že by bylo v rozporu s účelem této směrnice, pokud by nové rozhodnutí správního orgánu o žádosti o mezinárodní ochranu vydané po zrušení původního rozhodnutí soudu, nebylo přijato v krátké lhůtě (tak, aby nemohly nastat nové skutečnosti vyžadující nové aktualizované posouzení), a současně pokud by nebylo v souladu s posouzením obsaženým ve zrušujícím rozsudku správního soudu.²²⁰

²¹⁸ PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Common European asylum system in a changing world (Introduction)*, s. 60.

²¹⁹ Rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 25. července 2018 ve věci *Serin Alheto* proti Zamestnik-predsedatel na Daržavna agencija za bežancite C-585/16, ECLI: EU:C:2018:584, bod 110-113.

²²⁰ *Ibid.*, body 145-148.

Uvedené dále rozvíjí navazující literatura. Judikatura ve věci *Torubarov (C-556/17)* stanoví „rozhoduje-li soud o opravném prostředku...vyčerpávajícím způsobem a při této příležitosti provádí aktualizované posouzení „potřeby mezinárodní ochrany“ žadatele s ohledem na všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, přičemž po jeho provedení nabude přesvědčení, že postavení uprchlíka by mělo být přiznáno uvedenému žadateli z důvodů, kterých se dovolává na podporu své žádosti, a zruší-li uvedený soud rozhodnutí správního nebo kvazisoudního orgánu, kterým byla tato žádost zamítnuta, a vrátí věc tomuto orgánu, daný orgán je s výhradou toho, že nastanou skutkové nebo právní okolnosti objektivně vyžadující nové aktualizované posouzení, **vázán tímto soudním rozhodnutím a důvody, na nichž je dané rozhodnutí založeno. V rámci takového vrácení věci tedy uvedený orgán již nemá diskreční pravomoc, pokud jde o rozhodnutí přiznat či nepřiznat požadovanou ochranu**“²²¹.

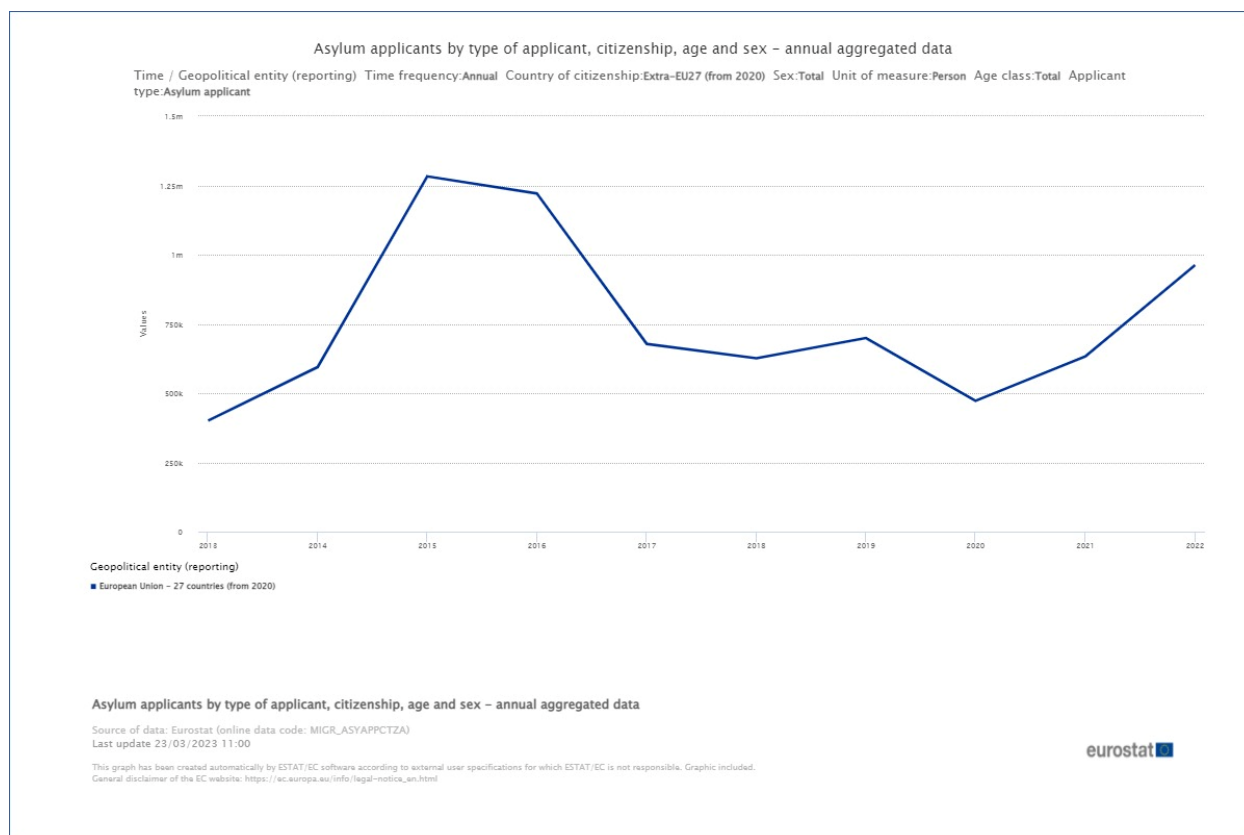
O rok pozdější judikatura Soudního dvora jde ještě dále a reaguje na situace, kdy správní orgán, poté co mu bylo vráceno rozhodnutí, se závazným názorem soudu neřídil. V tomto případě Soudní dvůr otevírá možnost národním soudům nahradit správní uvážení soudním, i v situacích, kdy jim vnitrostátní právní řád takový postup neumožňuje. SDEU tak ve své podstatě zavádí možnost uplatnění apelačního principu i v rámci správního soudnictví, které je vystavěno na principu kasačním. SDEU ve věci *PG (C-406/18)* doslova stanoví: „*Pokud navíc vnitrostátní soud po provedení úplného a ex nunc posouzení všech relevantních skutkových a právních okolností, které uvedl žadatel o mezinárodní ochranu, rozhodl, že tomuto žadateli musí být na základě kritérií stanovených směrnicí 2011/95 taková ochrana přiznána z důvodu, jehož se dovolává na podporu své žádosti, avšak správní orgán následně přijme rozhodnutí v opačném smyslu, aniž za tímto účelem prokáže existenci nových skutečností odůvodňujících nové posouzení potřeby mezinárodní ochrany dotyčné osoby, musí tento soud, pokud mu vnitrostátní právo neposkytuje žádný prostředek k tomu, aby zajistil, že bude vyhověno jeho rozsudku, změnit toto rozhodnutí, které není v souladu s jeho dřívějším rozsudkem, a nahradit je svým vlastním rozhodnutím o žádosti o mezinárodní ochranu, přičemž nepoužije vnitrostátní právní úpravu, která by mu takový postup zakazovala.*“²²²

²²¹ Rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 29. července 2019 ve věci *Alexej Torubarov* proti *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626, bod 66.

²²² Rozsudek prvního senátu SDEU ze dne 19. března 2020 ve věci *PG* proti *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-406/18, ECLI:EU:C:2020:216, bod 23.

7. Třetí fáze budování SEAS: probíhající reforma

Jak dobře známo, v letech 2015 a 2016 kulminovala v prostoru Evropské unie migrační krize. Jak lze vypožorovat z níže uvedeného grafu, i přes v současné době rekordní nárůsty počtu všech podaných žádostí o mezinárodní ochranu, tyto počty stále nedosahují bezprecedentních čísel z let 2015- 2016.



Zdroj: Eurostat²²³

Pod tíhou rekordních počtů příchozích žadatelů, se do té doby poměrně fungující a efektivní národní migrační a azylové systémy členských států nacházejících se na jižních vnějších hranicích Unie dostávaly pod nezvladatelný tlak.²²⁴ Tato migrační krize zcela jasně ukázala na nedostatky a nefunkčnost dosavadní podoby Schengenského prostoru a především celého dublinského systému založeného na nařízení Dublin III. Odpověď Komise na sebe nenechala dlouho čekat a v reakci na vývoj událostí v Řecku a Itálii, které následně vedly k masovým nežádoucím sekundárním pohybům žadatelů do dalších států Unie, představila své plány na reformu Společného evropského azylového systému skrze třetí azylový balíček.²²⁵

²²³ Oficiální webové stránky Eurostat, online datový kód grafu MIGR_ASYAPPCTZA [online] [cit. 23. 03. 2023]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat>.

²²⁴ JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ (eds.). *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize*, s. 35.

²²⁵ PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Common European asylum system in a changing world (Introduction)*, s. 72.

Obratem o sto osmdesát stupňů oproti Evropskému programu pro migraci, jenž měl určovat koncepční směřování EU v oblasti azylu a migrace pro roky 2015 až 2020, a který byl představen na začátku migrační krize, se stalo o rok pozdější sdělení Komise ze dne 16. dubna 2016 s plným názvem: *Zlepšit Společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti*. V tomto sdělení Komise uznává, že tehdejší probíhající krize odhalila značné implementační a koncepční nedostatky ve společném azylovém systému. Nedostatky pak spatřuje zejména v dublinském mechanismu, který již není schopen dostávat svým původním cílům.

Komise v negativním slova smyslu vyzdvihovala zejména existující rozdíly v tom, jak je v jednotlivých členských státech s žadateli zacházeno. V první řadě poukazovala na různé délky azylového řízení či podmínky přijímání, které zapříčiňují druhotné pohyby uvnitř evropského prostoru. V této souvislosti se lze i setkat s termínem tzv. azylové turistiky.²²⁶ Situace, kdy žadatelé nemají rychlý a efektivní přístup k azylovému řízení pak jsou současně v rozporu se základními cíli dublinského systému. Za původce rozdílů poté Komise spatřuje „volnější pravidla“, ke kterým se státy mohly přiklonit v rámci transpozice a implementace Procedurální a Přijímací směrnice do svých národních právních řádů. Stejně tak se míra uznávání statusu mezinárodní ochrany dle Kvalifikační směrnice v praxi mezi zeměmi značně odlišuje.

Řešení představovaly nově představené priority, mezi kterými Komise počítá s revizí nařízení Dublin III., návrhem na vypracování nového Procedurálního nařízení namísto směrnice, návrhem nového Kvalifikačního nařízení namísto směrnice, úpravou Přijímací směrnice či posílením systému EURODAC nebo posílením mandátu pro Agenturu EU pro otázky azylu.²²⁷

Tímto sdělením Komise odstartovala již třetí reformu azylového *acquis*, jejímž cílem se má stát ještě hlubší harmonizace právních řádů.

Unijní orgány nezhálely a tehdejší Evropská komise pod vedením Jeana-Clauda Junckera bryskně představila dva legislativní balíčky. Tyto nové azylové balíčky představené v květnu a červnu roku 2016 obsahovaly revizi nebo úplné nahrazení v podstatě všech sekundárních legislativních nástrojů tvořících současný Společný evropský azylový systém. Jedinou výjimkou, se kterou reforma nepočítala už ani během své druhé fáze, stále zůstávala Směrnice o dočasné ochraně.

Jak již v této práci bylo zmiňováno, legislativní balíček je možné přijmout pouze jako celek. Je tak potřeba dosáhnout konsenzu na každém jednotlivém ze sedmi navrhovaných právních předpisů. Pro většinu legislativní návrhů se tak zdálo, že by se politické dohody

²²⁶ O té např. hovoří důvodová zpráva k Návrhu nařízení 2016/0224 (COD) o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU, s. 2.

²²⁷ Sdělení Komise COM (2016) 197 final Evropskému parlamentu a Radě ze dne 6. 4. 2016, s. 2-6.

v alespoň nějaké formě dalo dosáhnout. Příznivě se tak členské státy stavěly k návrhům přepracovaného znění Příjímací směrnice²²⁸, nového Kvalifikačního nařízení²²⁹ nebo nařízení o zřízení Agentury Evropské unie pro azyl²³⁰.

Naprostým kamenem úrazu prosazované reformy a důvodem zablokování přijetí celého azylového balíčku se však stalo nejen navrhované znění Procedurálního nařízení²³¹, ale především pak návrh nařízení Dublin IV^{232, 233}. Důvodům se tato práce věnuje následovně.

S myšlenkou zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu unijní orgány ve svém zárodku počítají již od programu z Tampere. Aby bylo dosaženo skutečně spravedlivého a účinného azylového řízení²³⁴ uvnitř společného unijního azylového systému, bylo již delší dobu zřejmé, že se úvahy unijních orgánů budou ubírat k úpravě azylového řízení skrze formu nařízení. Současná úprava ve formě Procedurální směrnice totiž umožňuje členským státům až moc široký prostor pro uvážení v rámci její transpozice a implementace do národních právních řádů, což vede k tomu, že jsou procesní záruky žadatelů o mezinárodní ochranu mezi státy stále značně nesourodé. **Návrh Procedurálního nařízení z roku 2016**, od kterého si Komise slibovala zavedení plně harmonizovaného azylového řízení (skrze například sjednocení maximálních délek řízení, používání řízení na hranicích nebo zrychleného řízení, či sjednocení mechanismu bezpečných zemí pro celou Unii), silně narazil na neochotu členských států v představené podobě sjednocovat svá správní a soudní řízení. Kontroverzními navrhovanými ustanoveními, na kterých poté ztroskotalo dosažení shody na úrovni Rady, se především ukázala ta týkající se konceptů bezpečné země původu a bezpečné třetí země. Stejně tak, se velmi spornou otázkou stalo, zda má být řízení na hranicích zavedeno jako dobrovolné či povinné. Otázka problematiky lišící se úrovně procesní ochrany v některých zemích tak zůstala

²²⁸ Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění), COM/2016/0465 final.

²²⁹ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady 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 a o změně směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, COM/2016/0466 final.

²³⁰ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro azyl a o zrušení nařízení (EU) č. 439/2010, COM/2016/0271 final.

²³¹ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU, COM/2016/0467 final.

²³² Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, 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 (přepracované znění), COM/2016/0270 final/2.

²³³ PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Common European asylum system in a changing world (Introduction)*, s. 73–75.

²³⁴ Spravedlivého ve smyslu, že bude zajištěno spravedlivé zacházení s žadateli o azyl, a účinného ve smyslu omezení nežádoucích sekundárních pohybů žadatelů na úrovni jednotlivých členských států.

nevyřešena^{235,236} Nicméně, i přes neúspěch tohoto konkrétního návrhu je již zcela jasné, že v budoucnu bude stále vyvíjena snaha, aby se unijní procesní azylové právo řešilo cestou nařízení namísto směrnic.

Jak již bylo výše naznačeno, s ještě větší nevolí k přijetí ze strany členských států se setkal **návrh Nařízení Dublin IV.**

Cíle čtvrté revize Dublinského nařízení, jak je vyzdvihováno v důvodové zprávě k návrhu, stále měly zůstat stejné. Nově zaváděné instituty měly dle názoru Komise přispět k zefektivnění boje proti již mnohokrát zmiňovaným nežádoucím fenoménům, a to zejména *refugee in orbit* a *asylum shopping*.

Návrh Dublin IV., mimo jiné, například počítal se zrušením tzv. cesačních klauzulí, na základě kterých se již jednou určený stát pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu může své zodpovědnosti za její přezkoumání zbavit. Nově by se tak kritéria pro učení příslušného státu uplatnila pouze jednou²³⁷, čímž by došlo k vytvoření právní konstrukce, že jednou určený stát jako odpovědný za přezkoumání žádosti konkrétní osoby, jím zůstane příslušný *de facto* navždy. Stejně tak návrh počítal např. s radikálním zkrácením jednotlivých lhůt pro správní orgány spojených s rozhodováním v řízení o určení odpovědného státu.

Tyto příklady navrhovaných změn je možné brát pozitivně, a i ze strany odborné literatury byly hodnoceny spíše kladně.²³⁸ Jakožto problematický a značně kontroverzní se však ukázal tzv. korekční přidělovací mechanismus (také nazývaný jako „**mechanismus spravedlnosti**“²³⁹), s jehož zavedením návrh nařízení počítal. Jak ale upozorňuje Votočková a Chmelíčková, za tímto pojmem se neskrývalo nic jiného, než tolik diskutované a mnohými členskými státy odmítané povinné kvóty. Tento mechanismus se měl automaticky aktivovat v případech, kdyby některý stát začal čelit neúměrnému tlaku způsobeného nadměrně velkým počtem podaných žádostí o azyl. K určení, zda taková nezvladatelná situace nastala, měl sloužit pro každou zemi individuálně nastavený referenční klíč, jehož hodnota by se odvíjela od počtu obyvatel a celkového HDP daného státu. Dle bodu 32 návrhu nařízení Dublin IV., by pak korekční přidělovací mechanismus byl spuštěn v případě, kdy počet žádostí o mezinárodní

²³⁵ KRÁLOVÁ, Alžběta. Jednotné azylové řízení- řešení nebo utopie?. In: JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ (eds.). *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize*, s. 20–32.

²³⁶ CORNELISSE, Galina a Giuseppe CAMPESI. *The European Commission's New Pact on Migration and Asylum: Horizontal substitute impact assessment*. Brusel: Evropský parlament, 2021, s. 10.

²³⁷ Článek 9 návrhu Nařízení Dublin IV.

²³⁸ VOTOČKOVÁ, Veronika a Nataša CHMELÍČKOVÁ. *Nový úsvit nebo spíše soumrak dublinského systému?* In: JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ (eds.). *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize*, s. 42–43.

²³⁹ CORNELISSE, Galina a Giuseppe CAMPESI. *The European Commission's New Pact on Migration and Asylum: Horizontal substitute impact assessment*, s. 9.

ochranu, k nimž je daný členský stát příslušný, překročil 150 % hodnoty stanovené v referenčním klíči. Uvedená data, měla být získávána skrze registrační systém, jehož vytvoření návrh předpokládá. Důsledkem aktivace tohoto mechanismu by pak bylo, že veškeré nově podané žádosti o azyl ve státě, jenž se ocitá pod neúměrným tlakem, by byly následně k posouzení přerozděleny jiným členským státům, jejichž počet žádostí momentálně nedosahuje hodnot určených referenčním klíčem. V případě, že by některý stát odmítl dočasně se na těchto kvótách účastnit, mohl tak učinit pod sankcí označovanou jako „příspěvek solidarity“ ve výši 250 000 EUR za každého nealokovaného žadatele. Tento příspěvek by poté putoval do toho členského státu, jenž posouzení konkrétní žádosti skutečně převezme.

Není tak překvapením, že řada členských států tento návrh povinného přerozdělování pod pohrůzkou odstrašujících příspěvků kategoricky odmítla. I přes několikeré snahy o nalezení kompromisu ohledně přijetí nového přepracování dublinského systému, se členským státům na úrovni Rady dohody dojit nepodařilo.^{240,241}

V dubnu roku 2021 následně Komise vzala tento svůj návrh znění nařízení Dublin IV. zpět.²⁴²

7.1. Legislativní návrhy představené v rámci Nového paktu o migraci azylu

Povahou a okolnostmi, za nichž byl Nový pakt o migraci a azylu v roce 2020 Evropskou Komisí pod vedením Ursuly von der Leyenové představen, se tato práce již věnovala ve své kapitole 1. 3. se zaměřením na dokumenty politické povahy určující budoucí koncepční směřování SEAS. V této kapitole se práce tedy spíše zaměří na jednotlivé konkrétní legislativní návrhy, které jsou v současnosti stále v jednání o jejich přijetí. Je však nasnadě pouze zmínkou připomenout, že těmito návrhy Komise sleduje především odblokování jednání a dokončení již dříve započaté třetí fáze komplexní reformy unijní politiky v oblastech migrace, azylu, integrace a správy hranic.

Legislativní balíček představený Novým paktem o migraci a azylu zahrnuje, kromě Sdělení Komise o novém paktu o migraci a azylu²⁴³, jenž má především průvodní a explikační roli, také pět legislativních návrhů, a dále několik nelegislativních dokumentů, ať už ve formě doporučení či pokynů Komise.

²⁴⁰ CORNELISSE, Galina a Giuseppe CAMPESI. *The European Commission's New Pact on Migration and Asylum: Horizontal substitute impact assessment*, s. 8–9.

²⁴¹ JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ (eds.). *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize*, s. 35–46.

²⁴² Zpětvzetí návrhů Komise (2021/C 143/04) ze dne 23. 4. 2021, Ú. V. C 143.

²⁴³ Sdělení Komise COM (2020) 609 final Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o novém paktu o migraci a azylu ze dne 23. 9. 2020.

Obsah průvodního dokumentu tvoří vysvětlení základních myšlenek, na kterých je nový přístup Komise postaven, dále specifikaci jednotlivých nástrojů, které je budou uskutečňovat, či nástin dalších plánovaných aktivit v této oblasti.²⁴⁴ Od Nového paktu si tak Komise slibuje především naplnění následujících cílů:

- dosažení spolehlivé a spravedlivé správy vnějších hranic;
- zrychlení a zjednodušení postupů v oblasti azylu a navracení;
- vytvoření nového mechanismu solidarity pro pátrací a záchranné operace, a stejně tak pro naléhavé a krizové situace;
- zajištění lepší připravenosti Unie na krize a lepší následná akceschopnosti;
- zajištění účinné návratové politiky a koordinovaného přístupu evropských států;
- navázání vzájemně prospěšných partnerství s klíčovými třetími zeměmi původu a tranzitu;
- rozvíjení udržitelné legální migrace a zároveň eliminování té nelegální; a
- prosazování účinné integrační politiky.²⁴⁵

Když byl 23. září 2020 nový legislativní balíček představován, místopředseda Evropské Komise a komisař pro podporu evropského způsobu života Margaritas Schinas ve svém projevu reflektoval, že se Komise již poučila ze svých chyb, když se v roce 2016 pokoušela o reformu azylového *acquis*, jež se opírala pouze o silný rámec solidarity. Komise tentokrát zvolila komplexnější přístup stojící jak na prvcích solidarity, tak odpovědnosti, čímž se snaží balancovat mezi dobrovolností a povinnostmi.

M. Schinas dále Nový pakt o migraci a azylu přirovnává k **domu o třech patrech**. Tato jednotlivá patra jsou dle jeho slov složena z vnějšího a vnitřního rozměru, a to:

- I. posíleného partnerství se třetími zeměmi původu a tranzitu,
- II. důsledné správy vnějších hranic EU skrze rychlejší a efektivnější řízení na hranicích,
- III. přísných, ale spravedlivých unijních vnitřních pravidel zajišťujících solidaritu s členskými státy, které čelí migračnímu tlaku.²⁴⁶

Cíle druhého a třetího patra onoho zmiňovaného domu mají být provedena skrze navrhované legislativní instrumenty, jež jsou součástí Paktu. Již z úvodních slov komisaře však lze vypožorovat, že Nový pakt o migraci a azylu si především klade za ambici mít značný přesah do otázek ostrahy hranic a zpřísnění azylových procedur.

²⁴⁴ TETOUROVÁ, Eva. *Nový pakt o migraci a azylu*, s. 4–5.

²⁴⁵ Sdělení Komise COM (2020) 609 final, s. 2.

²⁴⁶ *Projev vice-prezidenta Schinase k Novému paktu o migraci a azylu ze dne 23. 9. 2020*, SPEECH/20/1736-Oficiální webové stránky Evropské komise [online] [cit. 20. 05. 2023]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736.

Co se týče partnerských dohod s třetími zeměmi v azylových a migračních věcech, Ylva Johansson, komisařka EU pro vnitřní věci, v navazujícím projevu zdůrazňuje právě povahu partnerství, které má být vystavěno na vzájemné důvěře, vzájemných výhodách a respektu. Aby bylo možné koordinovaně a spravedlivě řídit migraci, je nezbytné účinně bojovat proti pašerákům migrantů. Třetí státy zároveň musí být schopné přijímat zpět své vlastní občany. Stejně tak je ale nezbytné pomáhat zemím původu při jejich rozvoji nebo budovat nové cesty pro legální migraci.²⁴⁷

Vrátíme-li se nyní k samotnému nově představenému azylovému balíčku z roku 2020, ten obsahuje návrhy následujících legislativních instrumentů, z nichž jak již bylo zmiňováno, se ve třech případech jedná o zcela nové právní nástroje a ve dvou případech se jedná o pozměňovací návrhy:

Název navrhované sekundární legislativy
<p>Návrh nařízení o řízení azylu a migrace</p> <p>Návrh nařízení COM (2020) 610 final Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. 9. 2020 o řízení azylu a migrace a o změně směrnice Rady 2003/109/ES a navrhovaného nařízení (EU) XXX/XXX [o Azylovém a migračním fondu]</p>
<p>Návrh nařízení o zavedení prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích (zkr. Nařízení o prověřování)</p> <p>Návrh nařízení COM (2020) 612 final Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. 9. 2020 kterým se zavádí prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích a mění nařízení (ES) č. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 a (EU) 2019/817</p>
<p>Návrh nařízení o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu</p> <p>Návrh nařízení COM (2020) 613 final Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. 9. 2020 o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu</p>
<p>Pozměněný návrh nařízení o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii (Pozměněné procedurální nařízení)</p> <p>Pozměněný návrh nařízení COM (2020) 611 final Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. 9. 2020 o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU</p>
<p>Pozměněný návrh nařízení o zřízení systému Eurodac pro porovnání biometrických</p>

²⁴⁷ LIBE - *The new Pact on Asylum and Migration: Opening statements by Margaritis SCHINAS Vice-President of the European Commission in charge of promoting our European Way of Life and Ylva JOHANSSON, European Commissioner for Home Affairs* - Oficiální webové stránky Multimediálního centra Evropského parlamentu [online] [cit. 20. 05. 2023]. Dostupné z: https://api.multimedia.europarl.europa.eu/libe-new-pact-on-asylum-and-migration-debate-schinas-johansson-part-1_1195342.

údajů

Pozměněný návrh nařízení COM (2020) 614 final Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. 9. 2020 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání biometrických údajů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) XXX/XXX [nařízení o řízení azylu a migrace] a nařízení (EU) XXX/XXX [nařízení o znovuušídlování], za účelem identifikace neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti, o podávání žádostí donucovacích orgánů členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) 2018/1240 a (EU) 2019/818

Všechny uvedené nástroje budou přijímány řádným legislativním postupem. V době sepsání této práce jsou stále diskutovány, a tedy v rukou Rady a Evropského parlamentu jako součást prvního čtení.

Jak lze z předložených legislativních nástrojů vypožorovat, je zřejmé, že současnou vizí Evropské komise pro budoucí úpravu evropského azylového *acquis* je opuštění harmonizačních nástrojů ve formě směrnic. Naopak počítá s tím, že azylové hmotné i procesní právo bude jednou na unijní úrovni regulováno přímo aplikovatelnými nařízeními. Je otázkou, zda členské státy budou skutečně ochotny přistoupit na přímo aplikovatelné unijní nástroje, a to na úkor dosavadní značné míry flexibility, kterou jim momentální harmonizace skrze směrnice poskytuje. Tato otázka poté vyvstává především v oblasti procedurálního práva, a to s ohledem na značné množství odchylek vyplývajících z odlišných správních tradic jednotlivých členských států, které následně ovlivňují rozdílné úpravy správních, a potažmo soudních řízení.

Co se týče hodnocení představených nástrojů v rámci Nového paktu, lze se ztotožnit s názorem, že se jedná spíše o restrukturalizaci již platných nástrojů, než hloubkovou úpravu azylových norem. Tedy s výjimkou nového nástroje pro řízení azylu a migrace, který zavádí nové průřezové prvky solidarity. Stejně tak lze vypožorovat až přílišný důraz na bezpečnostní aspekt nového azylového balíčku, který by v konečném důsledku mohl způsobit, že nebudou dostatečně zohledněna práva migrantů.²⁴⁸

Některé nevládní organizace a *think tanky* poté upozorňují na strukturální pochybení, která mohou nastat při provádění představeného Paktu. A to zejména pokud se již tradičně proti-migrační vlády některých členských států budou snažit obejít, či úplně odmítnou, avizované

²⁴⁸ Poznámky ze semináře Droit européen des migrations et des étrangers, Nantes Université, AR 2021/2022 vedený Carole Billet, Maitre de Conférences à l'Université de Nantes.

unijní politické návrhy.²⁴⁹ I reakce jednotlivých členských států ihned po představení Nového paktu o migraci a azylu byly, ne zcela mimo očekávání, smíšené. Francie s Německem, ale možná i trochu překvapivě s Českou republikou, představenou iniciativu uvítaly, zatímco ze strany Maďarska přišlo tvrdé odmítnutí. Značná nespokojenost byla vyjádřena i třeba ze slovinské strany, a to s ohledem na navrhované postupy povinné solidarity.²⁵⁰

Následující stručné podkapitoly si kladou za cíl představit nejdůležitější navrhované instrumenty jednotlivých nástrojů Nového paktu o migraci a azylu. Není ovšem v obsahových možnostech této práce se jednotlivými návrhy zabývat do detailu.

7.1.1. Nařízení o prověřování (angl. *Screening Regulation*)

Jádrem tohoto návrhu je zavést povinné předvstupní prověřování migrantů (pro což je užíván anglický název *pre-screening*), a to již v okamžiku jejich příchodu na vnější hranice EU. Cílem je, skrze rychlé a efektivní ztotožnění příslušníka třetí země, zjistit zda se jedná o osobu, jež potřebuje mezinárodní ochranu, nebo zda by taková osoba měla být navracena do své země původu. Tento *pre-screening* by se zároveň vztahoval i na operace na moři nebo na zadržené osoby, které se již nacházejí na území členských států, ale pobývají tu nelegálně, či na osoby, které se nacházejí na vnějších hranicích unijního prostoru, ale nesplňují podmínky Schengenského hraničního kodexu²⁵¹ pro vstup. Prověření by mělo zahrnovat jak ověření totožnosti s využitím evropských databází, tak registraci biometrických údajů (včetně otisků prstů), zdravotní prohlídku spolu se zjištěním potencionální zranitelnosti, či bezpečnostní kontrolu s využitím vnitrostátních i unijních bezpečnostních databází. Součástí postupu je poté sepsání protokolu. Stejně tak je dána lhůta k jeho vyhotovení, a to 5 dní.

Na dodržování lidských práv migrantů, na něž se tento *pre-screening* bude vztahovat, by měla dohlížet Agentura EU pro základní práva (FRA).^{252,253}

7.1.2. Pozměněné procedurální nařízení (angl. zkr. „APR“)

Tento návrh je přepracovanou verzí již zmiňovaného, ne příliš úspěšného návrhu Procedurálního nařízení předchozí Komise v rámci reformy třetí fáze budování SEAS.

²⁴⁹ KOLLEK, Emma. *Uncertain solidarity: Why Europe's new migration pact could fall apart*. Webové stránky Evropské rady pro zahraniční vztahy ECFR [online]. 29. 9. 2020 [cit. 20. 05. 2023]. Dostupné z: https://ecfr.eu/article/commentary_uncertain_solidarity_why_europes_new_migration_pact_could_fall_a/.

²⁵⁰ *Member states to clash over the EU's new migration pact*- Webové stránky www.euractiv.com [online] [cit. 20. 05. 2023]. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/member-states-to-clash-over-the-eus-new-migration-pact/>.

²⁵¹ Resp. článku 6 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (kodifikované znění), Ú. V. L 77.

²⁵² Důvodová zpráva k návrhu nařízení COM/2020/612 final o prověřování.

²⁵³ TETOUROVÁ, Eva. *Nový pakt o migraci a azylu*, s. 8.

Podstatným novým opatřením, které přináší tento návrh, je možnost navázání azylového a návratového řízení, v přímém sledu na zmiňovaný provedený *pre-screening*, a to vše již na vnějších unijních hranicích. Tedy bez toho, aby daná osoba skutečně vstoupila na území Unie. Jinými slovy, na základě nově daného postupu lze v zrychleném řízení posoudit žádost o mezinárodní ochranu a, v případě negativního rozhodnutí, toto azylové řízení okamžitě překlopit do řízení návratového. Návrh nařízení určuje případy, ve kterých bude tento postup pro členské správní orgány povinný. Například, bude-li žadatel pro členský stát bezpečnostním rizikem, předloží-li falešné cestovní doklady, nebo pochází-li ze země, u které je procento úspěšných žádostí o azyl nižší než 20 %. V jiných než uváděných případech, bude uplatnění tohoto postupu pro členské státy dobrovolné.

Smyslem je tak účinně rozhodnout o statusu osoby již při jejím příjezdu na vnější hranice a současně podchytit určité procento nežádoucích žádostí o azyl, a tím ulevit azylovým systémům členských států.²⁵⁴

Důvodová zpráva k návrhu rovněž počítá s posílením spolupráce s Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž, známější pod zkratkou Frontex, jakožto operační složkou EU pro navracení, či se zavedením institutu „koordinátora EU pro navracení“, který bude v oblasti zpětného přebírání osob spolupracovat s třetími zeměmi.

V této souvislosti lze uvést, že od roku 2021 na vnějších unijních hranicích operuje první pohraniční sbor pod záštitou Evropské Unie. Tento nový stálý sbor Evropské pohraniční a pobřežní stráže je složen z důstojníků Frontexu a důstojníků jednotlivých členských států. Do roku 2027 se tento sbor má rozrůst na počet 10 000 osob.²⁵⁵

7.1.3. Nařízení o řízení azylu a migrace (angl. zkr. „AMMR“)

Návrh tzv. AMMR nařízení má ambici kompletně nahradit platné nařízení Dublin III. a zároveň navazuje na státy odmítaný Dublin IV. Podstatou nově předkládaného předpisu se dle jeho důvodové zprávy má stát vytvoření „společného rámce, který přispěje ke komplexnímu přístupu řízení azylu a migrace na úrovni EU“²⁵⁶. Předmětem návrhu nařízení (dle článku 1 nařízení) je kromě stanovení společného rámce pro řízení migrace a azylu, také stanovit kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádostí o mezinárodní ochranu, či opětovně zavést nově pojímaný mechanismus solidarity, který dle slov Komise má být nyní mnohem pružnější a akceschopnější.

²⁵⁴ TETOUROVÁ, Eva. *Nový pakt o migraci a azylu*, s. 9.

²⁵⁵ *European Border and Coast Guard standing corps*- Oficiální webové stránky Frontexu [online] [cit. 20. 05. 2023]. Dostupné z: <https://frontex.europa.eu/careers/standing-corps/about/>.

²⁵⁶ Důvodová zpráva k návrhu nařízení COM (2020) 610 final ze dne 23. 9. 2020 o řízení azylu a migrace a o změně směrnice Rady 2003/109/ES a navrhovaného nařízení (EU) XXX/XXX [o Azylovém a migračním fondu], s. 1.

S účelem provést společný rámec, dle kterého bude prováděno řízení migrace, plánuje Komise vyhodnocovat migrační rizika a dodržování základních práv skrze vydávanou zprávu o řízení migrace. Bude se jednat o strategický dokument, jenž každoročně zhodnotí krátkodobý výhled do budoucna v této oblasti. Součástí bude i pravidelný monitoring migrační situace skrze Komisí vypracovávané zprávy o situaci, které mají přispět k účinné reakci na případné migrační krize.²⁵⁷

Ohledně kritérií, dle kterých má být určován stát odpovědný za posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, návrh AMMR nařízení obecně ponechává stávající dublinská kritéria v platnosti. Pouze má ambici je zjednodušit a posílit. Zavádí však jedno přídatné, a tím je kritérium týkající se „*držení diplomu nebo kvalifikace vydané vzdělávací institucí sídlící v členském státě, aby bylo zajištěno, že žadatelova žádost bude posouzena v členském státě, v němž má smysluplné vazby*“²⁵⁸. Toto nové kritérium odpovídá Paktem stanovenému cíli zatraktivnit Evropskou unii pro kvalifikované a talentované lidi.²⁵⁹

Pravděpodobně nejpodstatnějším a klíčovým prvkem, na kterém, připomeňme, již jednou revize dublinského systému ztroskotala, je znovu zaváděný **mechanismus solidarity**. Komise se daný mechanismus snažila tentokrát nastavit se značnou mírou flexibility, ať už co se týká různých migračních situací, kterým členské státy čelí, a na které má být schopen reagovat, či skrze variabilitu možností, jak ostatní členské státy mohou vyjádřit svou solidaritu. Míra, se kterou se jednotlivé členské státy budou povinny na systému podílet, bude opět stanovena na základě distribučního klíče.²⁶⁰ Mechanismus solidarity je tímto návrhem dále chápan jako strukturální součást SEAS, jehož aktivace již nebude závislá na *ad hoc* rozhodnutí Rady, jako tomu bylo doposud (příkladem mohou být uplatňovaná relokační opatření dle čl. 78 odst. 3 SFEU). Flexibilněji nastavený mechanismus solidarity, tak sice může obměkčit některé státy k příznivější pozici co do akceptace takového mechanismu, nicméně s vyšší mírou flexibility může být zároveň otevírán prostor k poměrně široce pojímanému výkladu jeho aplikace.²⁶¹

Co se týče přijímaných solidárních opatření, jejich forma byla nad pouhý rámec relokací rozšířena na tři. Členské státy by tak mohly státům zasaženým migrační situací, kromě relokace

²⁵⁷ Důvodová zpráva k návrhu nařízení COM (2020) 610 final ze dne 23. 9. 2020 o řízení azylu a migrace a o změně směrnice Rady 2003/109/ES a navrhovaného nařízení (EU) XXX/XXX [o Azylovém a migračním fondu, s. 16-17.

²⁵⁸ Ibid., s. 23

²⁵⁹ Zmíněnému se věnuje část 7. sdělení COM (2020) 609 final Komise, Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů o novém paktu o migraci a azylu.

²⁶⁰ Ibid., s. 17.

²⁶¹ LASSEN, Christian Kvorning. *The New Pact on Migration and Asylum and the war in Ukraine: time for a paradigm shift?*. EUROPEUM Brussels Office. Think Visegrad [online], Dostupné z: <https://europeum.org/data/articles/ckl-intempl-final-edit.pdf>, s. 8.

žadatelů o mezinárodní ochranu, přispět solidaritou i skrze formu institutu patronátu nad návraty, nebo poskytnutím bezprostřední operativní podpory či dlouhodobější podpory skrze opatření pro budování kapacit v oblasti azylu, přijímání a navracení.²⁶² Pod názvem patronát nad návraty se skrývá možnost jednoho členského státu přihlásit se k odpovědnosti za uskutečnění návratu nelegálně na území pobývajícího občana třetí země, namísto jiného příslušného státu. Více odpovědí, jak by v praxi tento mechanismus fungoval, návrh nařízení AMMR však nenabízí.

Použití jednotlivých solidárních opatření má být přizpůsobeno v závislosti na jednotlivé migrační situaci, se kterými se členské státy momentálně potýkají. Nařízení AMMR počítá se třemi různými režimy solidarity. Těmito režimy jsou: dobrovolné poskytování solidarity, situace migračního tlaku, a případy pátracích a záchranných operací na moři. Zároveň nařízení počítá i s dalšími režimy solidarity, a to v případech krize či vyšší moci. Ta jsou však primárně upravena Nařízením o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci.

V návaznosti na to, o jaký režim se v určité situaci jedná, je poskytování některých druhů solidárních opatření buď povinné, nebo dobrovolné.²⁶³

7.1.4. Nařízení o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci (angl. *Crisis and Force Majeure Regulation*)

Úplně nově navrhovaný legislativní instrument navazuje na návrh Nařízení AMMR a dále rozvíjí snahu Komise zajistit, aby Unie a její členské státy byly lépe připraveny na vznik krizových situací v oblasti azylu a migrace. Komise ve své důvodové zprávě reflektuje, že nelze vyloučit situace, za kterých nastane taková krize, a to s ohledem na různé faktory, které jsou mimo kontrolu Evropské unie.

Evropské orgány se tak již poučily z předchozích zkušeností, a to zejména z uprchlické krize v letech 2015-2016, jakož i ze situace způsobené pandemií COVID-19. Zaváděný zvláštní mechanismus solidarity, který se bude aplikovat v případech situací, na které bude hleděno jako na krizové, či v situacích vyšší moci, si klade za cíl nastavit takové procesní předpisy a výjimky z Nařízení AMMR, které zajistí okamžitou aktivaci solidarity ve prospěch toho členského státu, jenž se v takové situaci nachází.²⁶⁴

Návrh nařízení rozlišuje mezi režimy solidarity v případech **krize** a v případech **vyšší moci**. Aby mezi těmito režimy bylo možné jasně rozlišovat, je nutné tyto situace od sebe řádně odlišit.

²⁶² Čl. 45 odst. 1, písm. a)-d) návrhu nařízení COM (2020) 610 final.

²⁶³ CORNELISSE, Galina a Giuseppe CAMPESI. *The European Commission's New Pact on Migration and Asylum: Horizontal substitute impact assessment*, s. 71–78.

²⁶⁴ Důvodová zpráva k návrhu nařízení COM (2020) 613 final ze dne 23. 9. 2020 o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu, s. 1.

Návrh nařízení definuje krizovou situaci poměrně široce, a to jako situaci, která „zahrnuje **výjimečné situace hromadného přílivu státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti, kteří do členského státu přijíždějí nelegálně** nebo se vylodí na jeho území po pátracích a záchranných operacích, přičemž tento příliv je v poměru k počtu obyvatelstva a HDP dotčeného členského státu takového rozsahu a takové povahy, že **způsobuje nefunkčnost azylového, přijímacího nebo návratového systému členského státu, nebo bezprostřední riziko** takových výjimečných situací hromadného přílivu. Na takové situace se návrh vztahuje, pouze pokud se prokáže, že by měly **vážné důsledky pro fungování společného evropského azylového systému** nebo společného rámce stanoveného v navrhovaném nařízení o řízení azylu a migrace“²⁶⁵. Lze vyzorovat, že takto Komisí nabízená definice je poměrně široká a flexibilní vzhledem k tomu, že mechanismus může být aktivován již v případě bezprostředně hrozící krize v některém členském státě. Tedy ještě před tím, než se tato situace skutečně naplní. Lze předpokládat, že tato definice, bude-li nařízení přijato, bude nadále předmětem výkladu Soudního dvora EU.

Naopak pro situaci vyšší moci v oblasti azylu a migrace Komise záměrně přesnou definici neuvádí. A to především z důvodu značné abstraktnosti tohoto pojmu. Bod (7) odůvodnění návrhu nařízení o vyšší moci hovoří jako o neobvyklé a nepředvídatelné okolnosti mimo kontrolu členských států, jejímž důsledkům tyto státy nemohly zamezit i přes vynaložení veškeré náležitě péče. Takovýto výklad pojmu vyšší moci přesně odpovídá ustálené judikatuře SDEU.²⁶⁶

Aby byl spuštěn mechanismus solidarity v krizi, Komise o tom nejdříve musí prováděcím aktem rozhodnout na základě odůvodněné žádosti členského státu. V případech vyšší moci členský stát žádnou žádost podávat nemusí, pouze Komisi notifikuje, že tato situace nastala.

V případech krize se především počítá s prodloužením lhůt pro návratová azylová řízení. Co se týká solidárních opatření, ostatní státy mohou svou solidaritu poskytnout pouze skrze relokace či patronát nad návraty. Zároveň je rozšířen rozsah povinných relokací, a to nejen o žadatele o azyl, ale i o osoby s nimiž jsou vedena řízení na hranicích, osoby, které na unijním území neoprávněně pobývají, či osoby, které bezprostředně potřebují ochranu.

Návrh nařízení o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci dále také počítá se zavedením institutu tzv. okamžité ochrany, čímž by mělo dojít ke kompletnímu zrušení

²⁶⁵ Důvodová zpráva k návrhu nařízení COM (2020) 613 final ze dne 23. 9. 2020 o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu, s. 12.

²⁶⁶ Příkladem rozsudky SDEU ve věci *Bayer AG vs. Komise* C-195/91 P, bod 31, *Société Pipeline Méditerranée et Rhône (SPMR)* C-314/06, bod 23, *Eurofit SA* C-99/12, bod 31, a další...

a nahrazení Směrnice o dočasné ochraně z roku 2001. Navrhovaný institut okamžité ochrany je ale v porovnání se současnou dočasnou ochranou rozsahově značně omezen.²⁶⁷

7.2. Aktuální vývoj procesu přijímání Nového paktu o migraci a azylu

Nový pakt o migraci a azylu nebyl poslední legislativní iniciativou, se kterou Komise od roku 2020 přišla. Za zmínku například stojí v roce 2021 představený návrh nařízení řešící instrumentalizaci migrantů²⁶⁸. Ten je reakcí na události odehrávající se na bělorusko-unijních hranicích, kdy docházelo k účelovému využívání migrantů ze strany běloruského režimu. Cílem návrhu je nastavení takového právního rámce, aby se podobná specifická situace v budoucnu již neopakovala, respektive pokud by k ní znovu došlo, aby Unie byla schopna zajistit okamžitou a odpovídající reakci.²⁶⁹

Ohledně procesu přijímání Nového paktu o migraci a azylu, lze obecně zkonstatovat, že od jeho představení v roce 2020, bylo zatím dosaženo poměrně malého pokroku. Je zároveň vhodné připomenout, že současnému složení Evropské komise, resp. i Evropskému parlamentu, zbývá již pouze něco okolo roku do konce jejich mandátu. Za značně ambiciózní tak lze označit v loňském roce podepsanou dohodu mezi Evropským parlamentem a zeměmi, které čeká předsednictví v Radě EU (včetně České Republiky) v němž se zavazují, že legislativní návrhy tvořící Nový pakt o azylu a migraci přijmou do konce legislativního období v roce 2024.²⁷⁰ Dokončení legislativních prací na Paktu a naplnění zmíněného cíle v daném časovém horizontu, se stalo i jedním z hlavních cílů českého předsednictví v druhé polovině roku 2022.²⁷¹

I přes to, že Evropský parlament stále trvá na své pozici, aby azylový balíček legislativních návrhů byl přijat jako celek, je pravděpodobnější, že dřívější shody na přijetí navrhovaných nástrojů by bylo dosaženo skrze cestu tzv. přístupu spočívajícího v postupných krocích (v angl. *gradual approach*) nebo skrze přijímání částečných reforem, v angličtině tzv.

²⁶⁷ CORNELISSE, Galina a Giuseppe CAMPESI. *The European Commission's New Pact on Migration and Asylum: Horizontal substitute impact assessment*, s. 79–80.

²⁶⁸ Návrh nařízení COM (2021) 890 final ze dne Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. 12. 2021 o řešené situaci účelového využívání migrantů v oblasti migrace a azylu.

²⁶⁹ Důvodová zpráva k návrhu nařízení COM (2021) 890 final, s. 1.

²⁷⁰ Joint Roadmap of the European Parliament and Rotating Presidencies of the Council on the organisation, coordination, and implementation of the timeline for the negotiations between the co-legislators on the CEAS and the New European Pact on migration and asylum, ze dne 07. 09. 2022. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220907RES39903/20220907RES39903.pdf>.

²⁷¹ *Czech EU Presidency Pushes for Negotiations on Asylum & Migration Pact*- Webové stránky SchengenVisaInfo.com [online] [cit. 14.05.2023]. Dostupné z: <https://www.schengenvisa.info/news/czech-eu-presidency-pushes-for-negotiations-on-asylum-migration-pact/>.

mini-deals, kdy členské státy postupně přijímají „menší“ balíčky, na jejichž prvcích se již nalezla shoda.²⁷²

Zmiňovaný přístup přijímání reformy postupnými kroky, je termínem, se kterým přišlo francouzské předsednictví Rady EU. Na konci francouzského mandátu v létě 2022 se členským státům podařilo dosáhnout dohody na přijetí některých klíčových navrhovaných nástrojů, a to sice na znění návrhu Nařízení o prověřování a revidovaného Nařízení Eurodac.²⁷³ Většina členských států je tak připravena o těchto dvou návrzích začít vyjednávat s Evropským parlamentem. Vzhledem k tomu, že tato nařízení počítají se zvýšením povinností především pro státy na vnějších hranicích, „na oplátku“ se členské státy dohodly i na zavedení dobrovolného systému solidarity spočívajícím v relokacích ze Středomořského regionu. Je ovšem dobré upozornit, že tato dohoda má formu deklarace, není tedy pro členské státy právně závazná. Některé státy tak již oznámily, že se na zmiňovaných dobrovolných relokacích nebudou účastnit.²⁷⁴

Příkladem snahy prosadit alespoň částečnou reformu skrze menší legislativní balíčky, byl návrh českého předsednictví v druhé půlce roku 2022. Návrh spočíval v obnovení jednání o přijetí třech legislativních návrhů z roku 2016, na kterých již tehdy bylo dosaženo předběžných dohod, ale jejichž úplné přijetí zůstalo nedotaženo. Jmenovitě se jedná o návrh Kvalifikačního nařízení, revidovanou Přijímací směrnici a návrh Nařízení, kterým se zřizuje rámec Unie pro znovuusídlování. Pod taktovkou českého předsednictví také započalo vyjednávání ohledně návrhu Instrumentalizačního nařízení.

Je tak momentálně ve hvězdách, v jaké podobě a zda vůbec, se skutečně unijním orgánům podaří nový azylový balíček přijmout ve lhůtě do konce roku 2024. Není však již překvapením, že se očekávají značné neshody na jednáních v Evropském parlamentu a Radě na znění některých ustanovení Nařízení o řízení azylu a migrace (AMMR) a pozměněného Procedurálního nařízení.²⁷⁵

²⁷² Evropská rada pro uprchlíky a exulanty (ECRE). *Quo vadis EU Asylum reform? Stuck between gradual approach, (mini)-package deals and „instrumentalisation“*. ECRE's Analysis and Recommendations on how to exit from perpetual reform of EU asylum law, and to prevent further erosion of standarts (Policy Paper) [online]. Dostupné z: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/09/Policy-Parer-Quo-Vadis-EU-asylum-reform-September-2022.pdf>, s. 1.

²⁷³ Tisková zpráva Rady EU ze dne 22. 6. 2022. *Asylum and migration: the Council approves negotiating mandates on the Eurodac and Screening regulations and 21 states adopt a Declaration on solidarity*. [online] [cit. 15. 05. 2023]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/22/migration-and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/>.

²⁷⁴ Evropská rada pro uprchlíky a exulanty (ECRE). *Quo vadis EU Asylum reform? Stuck between gradual approach, (mini)-package deals and „instrumentalisation“*. ECRE's Analysis and Recommendations on how to exit from perpetual reform of EU asylum law, and to prevent further erosion of standarts (Policy Paper), s. 4.

²⁷⁵ Ibid., s. 5–6.

Vložená poznámka autorky: Tato diplomová práce by chtěla v krátkosti adresovat nejaktuálnější dění ohledně přijímání azylového balíčku, jež se odehrává ve dnech po vypracování a uzavření jejího rukopisu, ale které však autorka považuje za důležité zmínit. Tohoto dne, tedy 8. června 2023, švédská ministryně pro migraci v rámci švédského předsednictví Rady EU oznámila, že se na poli Rady podařilo dosáhnout dohody na vyjednávacím postoji ke znění Nařízení o řízení azylu a migrace (AMMR) a pozměněného Procedurálního nařízení, a zároveň představila, dle jejích slov, kompromisní a revidované návrhy Rady ohledně znění zmíněných návrhů nařízení původně představených Komisí v roce 2020.^{276,277} Lze očekávat, že největší mediální pozornost bude vzbuzovat nově pojímaný navrhovaný mechanismus solidarity obsažený v návrhu Nařízení AMMR. Rada EU v návrhu počítá s tím, že solidární opatření budou mít opět trojí formu, a to relokace, finanční příspěvky a opatření k budování kapacit. O tom však, jakým způsobem se budou jednotlivé členské státy na povinné solidaritě podílet, bude spočívat na jejich plném uvážení. Nový návrh tedy nepočítá s povinnými relokačními kvótami. Je ovšem počítáno s tím, že jak pro relokace žadatelů z členských států prvního vstupu do ostatních států EU, tak pro finanční příspěvky, bude stanovena minimální roční hodnota, které musí být dosaženo. V případě relokací se jedná o 30 000 relokovaných žadatelů ročně a v případě finančního příspěvku se jedná o částku 20 000 EUR za každého nealokovaného žadatele.²⁷⁸

Vzhledem však k tomu, že se o znění textů návrhů Nařízení AMMR a pozměněného Procedurálního nařízení budou ještě na úrovni unijních orgánů vést trialogy, a především pak v rámci jednání Evropského parlamentu se očekávají značné neshody, lze uzavřít, že cesta k závěrečnému znění těchto dokumentů je ještě daleká.

I vzhledem k uvedenému a k faktu, že tato práce byla dokončena ještě před vydáním tiskové zprávy Rady EU ze dne 8. června 2023, její jednotlivé podkapitoly se zaměřují na původní Komisi navrhovaná znění Nařízení AMMR a pozměněného Procedurálního nařízení, tak jak byla představena v rámci legislativního balíčku Nového paktu o migraci a azylu z roku 2020.

²⁷⁶ Návrh nařízení č.10084/23 Evropského parlamentu a Rady o řízení azylu a migrace a o změně směrnice Rady 2003/109/ES a navrhovaného nařízení (EU) 2021/1147 [o Azylovém a migračním fondu] – obecný přístup ze dne 6. června 2023, interinstitucionální spis 2020/0279 (COD). Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10084-2023-INIT/cs/pdf>.

²⁷⁷ Pozměněný návrh nařízení č. 10083/23 Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného řízení o mezinárodní ochraně v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU – obecný přístup ze dne 6. června 2023, interinstitucionální spis: 2016/0224 (COD). Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10083-2023-INIT/cs/pdf>.

²⁷⁸ *Migrační politika: Rada dosáhla dohody o nejdůležitějších právních předpisech v oblasti azylu a migrace.* Tisková zpráva Rady EU ze dne 8. června 2023- Oficiální webové stránky Rady EU [online] [cit. 08. 06. 2023]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/>.

Závěr

Cílem této práce bylo potvrdit či vyvrátit hypotézu, že byt' je unijní azylová politika nejmladší společnou politikou Evropské unie, je zároveň tou nejrychleji se vyvíjející. Společný evropský azylový systém byl budován progresivně. V rámci jednotlivých kapitol této práce, jež kopírují jednotlivé milníky budování společného systému, jsme mohli pozorovat jasné tendence směřující k postupné harmonizaci azylových pravidel po etapách či fázích, doprovázených snahou o zavedení stále účinnějších operativních podpůrných mechanismů. Na dynamickém vývoji unijní azylové legislativy lze dobře dokumentovat, že tato primárně stanovená hypotéza práce byla potvrzena. Za posledních pouhých třicet let se azylová politika, jakožto původně pro členské státy EU velmi citlivá právní oblast spojená s otázkou národní suverenity a bezpečnosti, postupně vyvinula nejprve skrze mezivládní spolupráci a následnou institucionalizaci a komunitarizaci v oblast právní úpravy plně integrované do společného právního rámce Evropské unie. Od Lisabonské smlouvy jsou tak společné politiky v oblasti azylu, přistěhovalectví a kontroly vnějších hranic sdílenou pravomocí mezi Unií a členskými státy a činnosti v těchto oblastech podléhají řádnému legislativnímu postupu. Zároveň lze konstatovat, že na tomto rychlém vývoji měli svůj podíl i vnější tlaky představované migračními krizemi, na něž evropské společenství států vždy muselo rychle a efektivně najít adekvátní odpověď skrze úpravu evropského azylového *acquis*.

V současné době můžeme pozorovat, že vývoj této právní oblasti jde stále dopředu a to jak v oblasti hmotného, tak procesního práva.

Obecně lze říci, že úroveň právní ochrany poskytované žadatelům o mezinárodní ochranu, či osobám, jimž již byl přiznán status uprchlíka nebo status doplňkové ochrany se, od počátku budování SEAS představeného Tamperským programem v roce 1999, ohromně zvýšila. Problematický bod v poskytované ochraně uprchlíků lze však spatřovat v tom, že v současné době uznání udělení mezinárodní ochrany v jednom členském státě stále nevede k uznání mezinárodní ochrany v jiných členských státech. Na rozdíl od rozhodnutí o zamítnutí udělení mezinárodní ochrany.

Vzhledem k tomu, že unijní legislativa i do budoucna počítá s prohlubováním dosaženého stupně harmonizace společných azylových pravidel, je možné se domnívat, že na právní řády členských států bude vyvíjen stále větší a větší tlak, a to především v oblasti procesního práva.

V této souvislosti lze uvést i rozsudek českého Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti (č. j. 5 Azs 105/2018-46, publikovaný pod č. 4029/2020 Sb. NSS), který plně navazuje na již zmiňovanou judikaturu SDEU ve věci *Torubarov (C-556/17)*, ve kterém NSS v právní větě stanoví, že nebude-li správní orgán respektovat závazný právní názor správního

soudu vyřčený v jeho zrušovacím rozsudku, dle kterého je správní orgán povinen udělit žadateli azyl, je správní soud v případném dalším zrušujícím rozsudku již oprávněn, respektive povinen na základě unijní judikatury, sám žadateli azyl udělit, a to i přesto, že mu vnitrostátní právo takovou pravomoc neschválně. Na tomto případě můžeme zřetelně demonstrovat situaci, kdy evropská judikatura na základě unijního azylového *acquis* otevírá prostor pro postup vnitrostátních soudů, kterým rozšiřuje jejich pravomoci v případech, které jsou v rozporu s postupem dle vnitrostátních procesních předpisů. V tomto případě tedy se zákonem č. 150/2002 Sb., soudním řádem správním.

Jak bylo v práci naznačeno, od počátku třetí fáze budování SEAS je možné pozorovat jasnou vývojovou tendenci sekundární legislativy v oblasti azylu směrem k postupnému nahrazení směrnic nařízeními.

Dle Svobodové, se jedná o vcelku nenápadný proces federalizace EU, jelikož nařízení, jakožto tzv. evropské zákony, v zásadě unifikují právní úpravu platnou ve všech členských státech. K jejich aplikaci tak není třeba transpozice do vnitrostátního právního řádu jako v případě směrnic, které členským státům ponechávají určitý manévrovací prostor, ale jsou přímo aplikovatelná a vymahatelná, přičemž k nim státy přijímají pouze doprovodné implementační zákony.²⁷⁹ Zmiňovaná literatura však dále upozorňuje, že upřednostňováním „vyššího stupně integrace prostřednictvím unifikace právní úpravy v celé EU namísto pouhého sbližování vnitrostátních úprav cestou harmonizačních směrnic“²⁸⁰ by v oblasti azylového práva mohlo dojít ke vzniku „interpretačního a aplikačního puzzle“, které by ale mohlo být v konečném důsledku problematické dohromady sestavit, a to z důvodu nesouladu unijní legislativy s legislativou jednotlivých členských států, které jsou vystavěny na jiných právních principech.²⁸¹ S uvedeným názorem se lze ztotožnit, na druhou stranu, by unifikace azylových pravidel ohledně postupu udělování a obsahu mezinárodní ochrany napříč evropskými státy mohla skutečně vést k zamezení účelových sekundárních pohybů žadatelů mezi jednotlivými členskými státy. Zároveň by nezbytně došlo k dalšímu zvýšení úrovně poskytované ochrany lidem- uprchlíkům, kteří jí nejvíce potřebují. Evropská unie tak v tuto chvíli stojí na rozcestí, jak tyto dva přístupy do budoucna vybalancovat.

Závěrem by tato práce chtěla vyzdvihnout, že i přesto že se často jeví dosažení konsenzuálního řešení mezi členskými státy sledujícími své vlastní rozličné zájmy ohledně

²⁷⁹ SVOBODOVÁ, Magdaléna. Několik poznámek k nahrazování směrnic nařízeními v Evropské unii. *Správní právo – Legislativní příloha*. 2020, roč. LIV, č. 3, s. 1. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/lg3-20-svobodova-pdf.aspx>.

²⁸⁰ Ibid., s. 5.

²⁸¹ Ibid., s. 16.

některých azylových otázek na poli Evropské unie takřka nemožné, tak se po ruské invazi na Ukrajinu v roce 2022 členskými státy podařilo semknout a v časové tísní se domluvit na efektivním postupu v oblasti ochrany pro přibližně pět milionů osob utíkajících před válečným konfliktem. Právním základem pro systémové řešení se stala Směrnice o dočasné ochraně z roku 2001. Ve své podstatě se jedná o starý, ale platný legislativní nástroj evropského práva, který do této chvíle nebyl nikdy aktivován. I přesto, že dočasná ochrana představuje odlišný právní institut než mezinárodní ochrana, na kterou se tato práce zaměřovala, oba tyto instituty jsou vystavěny na stejném základě, a tím je princip solidarity. V souladu s tím, co zdůrazňuje Zpráva o azylu pro rok 2022 Agentury EU pro otázky azylu a s ohledem na události na Ukrajině, se tak ukázalo jako zcela klíčové mít v prostoru Evropské unie k dispozici vybudovaný funkční evropský systém ochrany osob v nouzi, který bude moci být aplikován v případě jakékoliv krize, jejímž přirozeným průvodním efektem bude vyprodukování migračních tlaků.²⁸²

²⁸² Agentura Evropské unie pro otázky azylu (EUAA). *Zpráva o azylu 2022. Výroční zpráva o situaci v oblasti azylu v Evropské unii- shrnutí*, s. 27.

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

- BALGA, Jozef. *Azylové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. 188 s. ISBN 978-80-7380-384-1.
- BALLEIX, Corinne. *La politique migratoire de l'Union européenne*. Paris: la Documentation française, 2013. Réflexe Europe. 296 s. ISBN 978-2-11-009268-7.
- BELORGEY, Jean-Michel. *Le droit d'asile*. 2e éd. Issy-les-Moulineaux: LGDJ-Lextenso, 2016. Systèmes. ISBN 978-2-275-05204-5.
- BOELES, Pieter et al. *European Migration Law*. Antverpy- Oxford- Portland: Intersentia, 2009. Ius communitatis v. 3. 467 s. ISBN 978-90-5095-953-7.
- CORNELISSE, Galina a Giuseppe CAMPESI. *The European Commission's New Pact on Migration and Asylum: Horizontal substitute impact assessment*. Brusel: Evropský parlament, 2021. European Parliamentary Research Service: Study. ISBN 978-92-846-8433-5.
- DELIVET, Philippe. *Les politiques de l'Union européenne*. Paris: la Documentation française, 2013. Réflexe Europe. ISBN 978-2-11-009269-4.
- FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*. 2. doplněné a aktualizované vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2010. ISBN 978-80-7325-223-6.
- FLEURY-GRAFF, Thibaut a Alexis MARIE. *Droit de l'asile*. Paris: PUF, 2019. Droit fondamental. ISBN 978-2-13-079530-8.
- CHETAİL, Vincent, Philippe DE BRUYCKER, Francesco MAIANI, eds. *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*. Leiden ; Boston: Brill Nijhoff, 2016. Immigration and asylum law and policy in Europe volume 39. 541s. ISBN 978-90-04-30865-7.
- JEANNIN, Laure et al. *Le droit d'asile en Europe: étude comparée*. Paris: L'Harmattan, 1999. Collection Logiques juridiques. ISBN 2-7384-7856-5.
- JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, eds. *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic*. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Brno, 2008. 174 s. ISBN 978-80-254-3615-8.
- JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ, eds. *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize: sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Spisy Právnické fakulty Masarykovy Univerzity v Brně svazek č. 571. Řada teoretická. 207 s. ISBN 978-80-210-8402-5.
- KAWIKOVÁ, Tamara. *Komunitarizace evropského práva a její dopady na české trestní právo hmotné a procesní*. Diplomová práce. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2011.
- KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Azyl a právo na azyl*. Vydání první. vyd. Praha: Leges, 2021. Teoretik. 287 s. ISBN 978-80-7502-508-1.
- MCAULIFFE, M. a A. TRIANDAFYLIDOU, eds. *World Migration Report 2022*. Ženeva: International Organization for Migration (IOM), 2021. ISBN 978-92-9268-076-3.
- PÍTROVA, Lenka (ed.) a kol. *Aktuální právní aspekty migrace*. Vydání první. Praha: Leges, 2016. Teoretik. 176 s. ISBN 978-80-7502-162-5.

PÍTROVÁ, Lenka (ed.) a kol. *Common European asylum system in a changing world (Introduction)*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2020. Textbook for Prague Summer School on Migration and Asylum Law. 137 s. ISBN 978-80-7630-003-3.

SVOBODOVÁ, Magdaléna. *Několik poznámek k nahrazování směrnic nařízeními v Evropské unii*. Správní právo – Legislativní příloha [online]. 2020, roč. LIV, č. 3. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/lg3-20-svobodova-pdf.aspx>.

ŠTURMA, Pavel, Věra HONUSKOVÁ a kol., eds. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2., doplněné vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra mezinárodního práva, 2012. Scripta iuridica no. 2. 254 s. ISBN 978-80-87146-68-2.

TETOUROVÁ, Eva. *Nový pakt o migraci a azylu*. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Parlamentní institut [online]. 2020, č. Vybraná témata č. 34/2020. ISSN 2533-414X. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=3>.

TOMÁŠEK, Michal, Vladimír, TÝČ a kol. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student. 496 s. ISBN 978-80-7502-184-7.

TOSCANO, Federica. *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?*. Brusel: Institut pro Evropské studie, VUB. 2013.

Seznam použitých internetových zdrojů

Agentura Evropské unie pro otázky azylu (EUAA). *Zpráva o azylu 2022. Výroční zpráva o situaci v oblasti azylu v Evropské unii- shrnutí*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie [online], 2022. ISBN 978-92-9487-458-0. Dostupné z: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-08/2022_Asylum_Report_Executive_Summary_CS_0.pdf.

Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals, A Judicial Analysis*. International Association of Refugee Law Judges European Chapter under contract to EASO [online], 2016. ISBN 978-92-9243-863-0. Dostupné z: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0216138ENN.pdf>.

Refugee Statistics- Oficiální webové stránky Úřadu vysokého komisaře pro uprchlíky UNHCR [online] [cit. 21. 05. 2023]. Dostupné z: <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/statistics/>.

Annual asylum statistics- Oficiální webové stránky Eurostat [online] [cit. 21. 05. 2023]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Annual_asylum_statistics.

Refugee host countries by income level- Oficiální webové stránky Úřadu vysokého komisaře pro uprchlíky UNHCR [online][cit. 21. 05. 2023]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/insights/explainers/refugee-host-countries-income-level.html>.

Společný evropský azylový systém – Oficiální webové stránky Ministerstva vnitra ČR [online] [cit. 02. 03. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/spolecny-evropsky-azylovy-system>.

Azylová politika: Fakta a čísla o Evropské unii- Oficiální webové stránky Evropského parlamentu [online] [cit. 03. 03. 2023]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/151/azylova-politika>.

WAGNER, Martin a Paul BAUMGARTNER. *In search for a vision of the Common European Asylum System (CEAS)*- Oficiální webové stránky Mezinárodního centra pro rozvoj migračních politik ICMPD [online] [cit. 06. 03. 2023]. Dostupné z: <https://www.icmpd.org/blog/2019/in-search-for-a-vision-of-the-common-european-asylum-system-ceas>.

KAVANOVÁ, Klára. *Evropský pakt o migraci a azylu – společná imigrační pravidla pro členské země EU*. Webové stránky Migrace Online [online] [cit. 11. 03. 2023]. Dostupné z: <https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/evropsky-pakt-o-migraci-a-azylu-spolecna-imigracni-pravidla-pro-clenske-zeme-eu>.

Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (Deposited with the Government of Ireland)- Oficiální webové stránky Evropské rady a Rady EU, [online] [cit. 17. 03. 2023]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=1990090>.

McNAMARA, Frank. *Commentary: The external processing of asylum seekers Member states' migration talking shop*. Komentář European Policy Center ze dne 25. 1. 2018 [online]. Dostupné z: https://www.epc.eu/content/PDF/180125_Externalprocessingasylum_FM.pdf.

DEL MONTE, Micaela a Katrien LUYTEN. *Emergency measures on migration*. Výzkumná služba Evropského parlamentu EPRS, Evropský parlament: Briefing [online], 202. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698851/EPRS_BRI\(2021\)698851_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698851/EPRS_BRI(2021)698851_EN.pdf).

CIRCOLO, Andrea, Ondřej HUMULÁK a Peter LYSINA. *The principle of solidarity between voluntary commitment and legal constraint: Comments on the judgment of the Court of Justice of the European Union in joined cases C-643/15 and C-647/15*. 155-173. 2019. [online] Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/330134525_The_principle_of_solidarity_between_voluntary_commitment_and_legal_constraint_Comments_on_the_judgment_of_the_court_of_justice_of_the_european_union_in_joined_cases_c-64315_and_c-64715.

Souhrnné informace o postupu MV v problematice relokací – Oficiální webové stránky Ministerstva vnitra ČR [online] [cit. 02. 05. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/souhrnne-informace-o-postupu-mv-v-problematice-relokaci.aspx>.

UNHCR statement on the situation at the Turkey-EU border. 2020. Oficiální webové stránky Úřadu vysokého komisaře pro uprchlíky UNHCR [online] [cit. 21. 04. 2023]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/news/news-releases/unhcr-statement-situation-turkey-eu-border>.

Azyl a navracení: Komise navrhuje dočasná právní a praktická opatření. 2021. Oficiální webové stránky Evropské komise [online][cit. 21. 04. 2023]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_21_6447.

KOLLEK, Emma. *Uncertain solidarity: Why Europe's new migration pact could fall apart*. Webové stránky Evropské rady pro zahraniční vztahy ECFR [online]. 29. 9. 2020 [cit. 20.05.2023]. Dostupné z: https://ecfr.eu/article/commentary_uncertain_solidarity_why_europes_new_migration_pact_could_fall_a/.

Member states to clash over the EU's new migration pact- Webové stránky www.euractiv.com [online] [cit. 20. 05. 2023]. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/member-states-to-clash-over-the-eus-new-migration-pact/>.

European Border and Coast Guard standing corps- Oficiální webové stránky Frontexu [online] [cit. 20. 05. 2023]. Dostupné z: <https://frontex.europa.eu/careers/standing-corps/about/>.

LASSEN, Christian Kvorning. *The New Pact on Migration and Asylum and the war in Ukraine: time for a paradigm shift?*. EUROPEUM Brussels Office. Think Visegrad [online]. Dostupné z: <https://europeum.org/data/articles/ckl-intempl-final-edit.pdf>.

Czech EU Presidency Pushes for Negotiations on Asylum & Migration Pact- Webové stránky SchengenVisaInfo.com [online] [cit. 14. 05. 2023]. Dostupné z: <https://www.schengenvisa.info.com/news/czech-eu-presidency-pushes-for-negotiations-on-asylum-migration-pact/>.

Evropská rada pro uprchlíky a exulanty ECRE. *Quo vadis EU Asylum reform? Stuck between gradual approach, (mini)-package deals and „instrumentalisation“*. ECRE's Analysis and Recommendations on how to exit from perpetual reform of EU asylum law, and to prevent further erosion of standards (Policy Paper) [online]. Dostupné z: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/09/Policy-Parer-Quo-Vadis-EU-asylum-reform-September-2022>.

Migrační politika: Rada dosáhla dohody o nejdůležitějších právních předpisech v oblasti azylu a migrace. Tisková zpráva Rady EU ze dne 8. června 2023- Oficiální webové stránky Rady EU [online] [cit. 08. 06. 2023]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/>.

Seznam použitých právních předpisů

- Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951.
- Protokol týkající se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967.
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů ze dne 4. listopadu 1950.
- Zákon č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
- Rezoluce Valného shromáždění OSN s názvem Implementing actions proposed by the United Nations High Commissioner for Refugees to strengthen the capacity of his Office to carry out its mandate, ze dne 24. 2. 2004, A/RES/58/153.
- Všeobecná deklarace lidských práv ze dne 10. prosince 1948.
- Dublinská úmluva ze dne 15. června 1990.
- 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 (přepřacované znění).
- Nařízení Rady č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy.
- 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.
- Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

- Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl.
- 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.
- Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.
- Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, Ú. V. EU L 239/146.
- Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, Ú. V. EU L 248/80.
- 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 (přepracované znění).
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, Ú. V. EU L 132.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2303 ze dne 15. 12. 2021 o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu a zrušení nařízení (EU) č. 439/2010, Ú. V. EU. L 468/1.
- 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 (přepracované znění).
- 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 (přepracované znění).
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění).
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění)
- Návrh směrnice COM/2016/0465 final Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění).
- Návrh nařízení COM/2016/0466 final Evropského parlamentu a Rady 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 a o změně směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.
- Návrh nařízení COM/2016/0271 final Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro azyl a o zrušení nařízení (EU) č. 439/2010.

- Návrh nařízení COM/2016/0467 final Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU.
- Návrh nařízení COM/2016/0270 final/2 Evropského parlamentu a Rady, 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 (přepřacované znění).
- Návrh nařízení COM (2020) 610 final Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. 9. 2020 o řízení azylu a migrace a o změně směrnice Rady 2003/109/ES a navrhovaného nařízení (EU) XXX/XXX [o Azylovém a migračním fondu].
- Návrh nařízení COM (2020) 612 final Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. 9. 2020 kterým se zavádí prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích a mění nařízení (ES) č. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 a (EU) 2019/817.
- Návrh nařízení COM (2020) 613 final Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. 9. 2020 o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu.
- Pozměněný návrh nařízení COM (2020) 611 final Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. 9. 2020 o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU.
- Pozměněný návrh nařízení COM (2020) 614 final Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. 9. 2020 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání biometrických údajů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) XXX/XXX [nařízení o řízení azylu a migrace] a nařízení (EU) XXX/XXX [nařízení o znovusídlování], za účelem identifikace neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti, o podávání žádostí donucovacích orgánů členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) 2018/1240 a (EU) 2019/818.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), (kodifikované znění), Ú. V. L 77.
- Návrh nařízení COM (2021) 890 final ze dne Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. 12. 2021 o řešení situací účelového využívání migrantů v oblasti migrace a azylu.
- Návrh nařízení č.10084/23 Evropského parlamentu a Rady o řízení azylu a migrace a o změně směrnice Rady 2003/109/ES a navrhovaného nařízení (EU) 2021/1147 [o Azylovém a migračním fondu] obecný přístup ze dne 6. června 2023, interinstitucionální spis 2020/0279 (COD).
- Pozměněný návrh nařízení č. 10083/23 Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného řízení o mezinárodní ochraně v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU obecný přístup ze dne 6. června 2023, interinstitucionální spis: 2016/0224 (COD).

Seznam použité judikatury

- Rozsudek ESLP Soering vs. Spojené království č. 14038/88 ze dne 7. července 1989.
- Rozsudek ESLP Chahal vs. Spojené království č. 22414/93 ze dne 15. 11. 1996.
- Rozsudek ESLP Saadi vs. Itálie č. 37201/06 ze dne 28. 2. 2008.
- Rozsudek ESLP M. S. S. vs. Belgie a Řecko č. 30696/09 ze dne 21. ledna 2011.
- Rozsudek velkého senátu SDEU ve spojených věcech N. S a další, C-411/10 a C-493/10 ze dne 21. prosince 2011, ECLI:EU:C:2011:865.
- Rozsudek velkého senátu SDEU ve spojených věcech Slovensko a Maďarsko vs. Rada, C-643/15 a C-647/15 ze dne 6. září 2017, ECLI:EU:C:2017:631.
- Rozsudek třetího senátu SDEU dne 2. dubna 2020 ve spojených věcech C-715/17, C-718/17 a C-719/17, ECLI: EU:C:2020:257.

- Rozsudek velkého senátu SDEU ve věci Serin Alheto proti Zamestnik-predsedatel na Daržavna agencija za bežancite C-585/16 ze dne 25. července 2018, ECLI: EU:C:2018:584.
- Rozsudek velkého senátu SDEU ve věci Alexej Torubarov proti Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-556/17 ze dne 29. července 2019, ECLI:EU:C:2019:626.
- Rozsudek prvního senátu SDEU ve věci PG proti Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal , C-406/18 ze dne 19. března 2020, ECLI:EU:C:2020:216.
- Rozsudek šestého senátu SDEU ve věci Bayer AG vs. Komise C-195/91 P ze dne 15. prosince 1994, ECLI:EU:C:1994:412.
- Rozsudek druhého senátu SDEU ve věci Sociétés Pipeline Méditerranée et Rhône (SPMR) C-314/06 ze dne 18. prosince 2007, ECLI:EU:C:2007:817.
- Rozsudek šestého senátu SDEU ve věci Eurofit SA C-99/12 ze dne 18. července 2013, ECLI:EU:C:2013:487.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Azs 105/2018-46 ze dne 31. ledna 2020.
- Rozsudek Německého spolkového správního soudu č. j. 10 C 7.13 ze dne 17. června 2014.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3505/08 ze dne 3. 6. 2019.

Seznam ostatních zdrojů

- Haagský program, Ú. V. EÚ C53, ze dne 3. 3. 2005, (EC 2005/C 53/01).
- Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému, COM (2007) 301 v konečném znění ze dne 6. 6. 2007.
- Prezidentské závěry Evropské Rady z Tampere ze dne 15. - 16. října 1999, SN 200/99. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.
- Stockholmský program, Ú. V. EÚ C115/1, ze dne 4. 5. 2010, (2010/C 115/01).
- Sdělení Komise COM (2009) 263 final Radě, Evropskému Parlamentu, Evropskému Hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, Spravedlnost, svoboda a bezpečnost v Evropě od roku 2005: Hodnocení Haagského programu a Akčního plánu, ze dne 10. 6. 2009. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:EN:PDF>.
- Návrh znění týkající se Evropského paktu o přistěhovalectví a azylu ze dne 24. 9. 2008, č. dokumentu 13440/08 ASIM 72.
- Sdělení Komise COM (2020) 609 final Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionu o novém paktu o migraci a azylu ze dne 23. 9. 2020.
- Společný postoj ze dne 4. března 1996 vymezený Radou na základě článku K. 3 Smlouvy o Evropské unii o harmonizovaném používání definice pojmu „uprchlík“ ve smyslu článku 1 Ženevské úmluvy ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků, Ú. V. ES 96/196/SVV. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/?uri=CELEX:31996F0196>
- Sdělení Komise COM (2008), 360 final Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výbor regionů: Policy Plan on Asylum: an Integrated Approach to Protection Across the EU, ze dne 17. června 2008.
- Protokol (č. 24) o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie, Ú. V. EU C 202/304.
- Zpráva Komise COM/2017/330 final Evropskému Parlamentu, Evropské Radě A Radě: Třináctá zpráva o relokační a přesídlování ze dne 13. 6. 2017.
- Tisková zpráva SDEU č. 40/20 ze dne 2. dubna 2020: Rozsudek ve spojených věcech C-715/17, C-718/17 a C-719/17 Komise vs. Polsko, Maďarsko a Česká republika.

- Interinstitucionální dohody ze dne 28. listopadu 2001 o systematictějšímu využívání metody zpracování právních aktů (2002/C 77/01).
- Důvodová zpráva k návrhu nařízení COM (2020) 610 final o řízení azylu a migrace.
- Důvodová zpráva k Návrhu nařízení 2016/0224 (COD) o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU.
- Sdělení Komise COM (2016) 197 final Evropskému parlamentu a Radě ze dne 6. 4. 2016.
- Zpětvzetí návrhů Komise (2021/C 143/04) ze dne 23. 4. 2021, Ú. V. C 143.
- Projev vice-prezidenta Schinase k Novému paktu o migraci a azylu ze dne 23. 9. 2020, SPEECH/20/1736- Oficiální webové stránky Evropské komise [online] [cit. 20. 05. 2023]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736
- LIBE - The new Pact on Asylum and Migration: Opening statements by Margaritis SCHINAS Vice-President of the European Commission in charge of promoting our European Way of Life and Ylva JOHANSSON, European Commissioner for Home Affairs - Oficiální webové stránky Multimediálního centra Evropského parlamentu [online] [cit. 20. 05. 2023]. Dostupné z: https://api.multimedia.europarl.europa.eu/libe-new-pact-on-asylum-and-migration-debate-schinas-johansson-part-1_I195342
- Důvodová zpráva k návrhu nařízení COM/2020/612 final o prověřování.
- Důvodová zpráva k návrhu nařízení COM (2020) 610 final ze dne 23. 9. 2020 o řízení azylu a migrace a o změně směrnice Rady 2003/109/ES a navrhovaného nařízení (EU) XXX/XXX [o Azylovém a migračním fondu].
- Důvodová zpráva k návrhu nařízení COM (2020) 613 final ze dne 23. 9. 2020 o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu.
- Důvodová zpráva k návrhu nařízení COM (2021) 890 final.
- Joint Roadmap of the European Parliament and Rotating Presidencies of the Council on the organisation, coordination, and implementation of the timeline for the negotiations between the co-legislators on the CEAS and the New European Pact on migration and asylum, ze dne 7. 9. 2022. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220907RES39903/20220907RES39903.pdf>
- Tisková zpráva Rady EU ze dne 22. 6. 2022. Asylum and migration: the Council approves negotiating mandates on the Eurodac and Screening regulations and 21 states adopt a Declaration on solidarity. [online] [cit. 15. 05. 2023]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/22/migration-and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/>
- Poznámky ze semináře Droit européen des migrations et des étrangers, Nantes Université, AR 2021/2022 vedený Carole Billet, Maitre de Conférences à l'Université de Nantes.

Europeizace azylového práva

Abstrakt

Obsah této diplomové práce je zaměřen na vývoj azylové politiky Evropské unie, jakožto nejmladší, ale nejrychleji se rozvíjející unijní politiky. Vzhledem k tomu, že oblast azylového práva je velmi ovlivněna pronikáním unijní legislativy do vnitrostátních právních řádů členských států, je možné tuto právní oblast označit jako silně europeizovanou. Práce si klade za cíl dokumentovat proces europeizace azylového práva skrze budování regionálního subsystému ochrany uprchlíků v evropském prostoru, nazývaného Společný evropský azylový systém, zkráceně SEAS. Diplomová práce je rozdělena na úvod, sedm kapitol a závěr. První kapitola osvětluje jednotlivé základní pojmy, se kterými práce pracuje, a zároveň vyzdvihuje nutnost nahlížet na oblast azylového práva prizmatem tří vrstev, které se navzájem prolínají, ovlivňují a doplňují. Těmito vrstvami je rozuměno právo mezinárodní, unijní a vnitrostátní. Z tohoto důvodu jsou uvedeny hlavní mezinárodně právní pilíře, které podpírají unijní azylové *acquis*. Následující kapitoly se již věnují samotnému pojmu Společného evropského azylového systému a azylové politice EU. Snaží se tak podchytit základní koncepční myšlenky, které stály za potřebou vybudování tohoto systému. Vzhledem k tomu, že SEAS byl budován progresivně po etapách, kapitoly čtyři až sedm kopírují jednotlivé fáze jeho budování. Za posledních třicet let se azylová politika EU vyvinula od pouhé spolupráce států na mezivládní úrovni až v oblast plně integrovanou do společného právního rámce Evropské unie, která má stále narůstající sklony dále prohlubovat již dosaženou úroveň harmonizace azylových pravidel. A to jak v oblasti práva hmotného, tak procesního. Diplomová práce je zakončena kapitolou, jež reflektuje aktuální snahy o přijetí již třetí komplexní reformy SEAS skrze představený Nový pakt o migraci a azylu. Tento legislativní balíček byl dalším tématem českého předsednictví v Radě EU v druhé polovině roku 2022. Kromě teoretické analýzy nejdůležitějších legislativních nástrojů tvořících unijní azylové *acquis*, se diplomová práce zaměřuje i na stránku praktickou. Zde se věnuje příkladům, jak některé uváděné právní instrumenty již byly v evropském prostoru využity v praxi, a to v reakci na migrační krize. Stejně tak upozorňuje na vliv judikatury SDEU a ESLP. Závěrem práce reflektuje vývojové tendence evropské azylové sekundární legislativy směrem do budoucna. Především si všímá snah o dosažení vyššího stupně integrace prostřednictvím nahrazování směrnic nařízeními.

Klíčová slova: azyl, SEAS, europeizace

The Europeanisation of Asylum law

Abstract

The content of this thesis focuses on the development of the European Union asylum policy, as the youngest but fastest developing EU policy. As the field of asylum law is highly influenced by the incorporation of EU legislation into the national legal orders of the Member States, this legal area can be described as strongly Europeanised. This thesis aims to document the process of Europeanisation of asylum law through the construction of a regional subsystem of refugee protection in the European area, called the Common European Asylum System, or CEAS for short. The thesis is divided into an introduction, seven chapters and a conclusion. The first chapter explains the basic concepts with which the thesis works, as well as emphasizes the necessity to consider the field of asylum law through the prism of three layers which mutually influence and complement each other. These layers are of the international, EU and national law. For this reason, the most important international legal pillars supporting the EU asylum acquis are mentioned. The following chapters deal with the very concept of the Common European Asylum System and EU asylum policy, in an attempt to capture the underlying conceptual ideas behind the need to build this system. As the CEAS was built progressively in stages, chapters four to seven follow the different phases of its construction. Over the past thirty years, the EU asylum policy area has evolved from a mere cooperation between states at an intergovernmental level to an area fully integrated into the common legal framework of the European Union, with an ever-increasing tendency to further deepen the level of harmonisation of asylum rules already achieved. This is the case both in the area of substantive and procedural law. The thesis concludes with a chapter reflecting on the current efforts to adopt the third comprehensive reform of the CEAS through the New Pact on Migration and Asylum, which was also the subject of the Czech Presidency of the Council of the EU in the second half of 2022. In addition to the theoretical analysis of the most important legislative instruments that constitute the EU asylum acquis, the thesis also focuses on the practical side, giving examples of how some of the mentioned legal instruments have already been used in practice in the European area in response to migration crisis. It also highlights the influence of the case law of the CJEU and the ECHR. Finally, the thesis reflects on the future developments of European secondary asylum legislation. In particular, it notes efforts to achieve a higher degree of integration through the replacement of directives by regulations.

Key words: asylum, CEAS, Europeanisation