

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Nikola Svobodová

**Vliv Dublinského systému na azylovou
politiku v České republice**

Bakalářská práce

Praha 2016

Autor práce: **Nikola Svobodová**

Vedoucí práce: **doc. PhDr. Běla Plechanovová, CSc.**

Rok obhajoby: **2016**

Bibliografický záznam

SVOBODOVÁ, Nikola. *Vliv Dublinského systému na azylovou politiku v České republice*. Praha, 2016. 46 s. Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra mezinárodních vztahů. Vedoucí bakalářské práce doc. PhDr. Běla Plechanovová, CSc.

Abstrakt

Cílem této bakalářské práce je analýza aplikace Dublinského systému v České republice. Práce se v deskriptivní rovině zabývá vývojem Dublinského systému, kritérii při určování příslušnosti členského státu pro posouzení žádosti o azyl a databází Eurodac, doplňující celý dublinský systém. Za deskriptivní částí následuje část analytická. Jsou analyzovány dublinské případy a jejich propojenost s žádostmi o azyl. Konkrétně se jedná o počty dublinských případů na území České republiky spolu s jejich rozdělením podle odeslaných a přijatých žádostí a také zastoupení státních příslušností dublinských případů. Analýza dokazuje, že dublinský režim měl dopad na snížení počtu žádostí o azyl na území České republiky, ale zastoupení státních příslušností tímto režimem ovlivněno není.

Abstract

The objective of this thesis is to analyze the application of the Dublin system in the Czech Republic. The descriptive part of the thesis is mapping the development of the Dublin system, criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States, and Eurodac database, complementing the entire Dublin system. The descriptive part is followed by analytical part. This part analyzes the Dublin cases and their links to asylum requests. Specifically, it is concerned with the number of Dublin cases in the Czech Republic together with their breakdown to sent and received requests and also breakdown according to nationalities of the Dublin cases. The analysis concludes that the Dublin mode contributed to the decrease of the asylum requests in the Czech Republic, but it has not influenced the nationality composition of the asylum seekers.

Klíčová slova

Azyl, Evropská unie, Dublinský systém, Česká republika, aplikace

Keywords

Asylum, European Union, The Dublin system, Czech Republic, application

Rozsah práce: 75 472 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 13. 5. 2016

Nikola Svobodová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí své práce paní doc. PhDr. Běle Plechanovové, CSc. za pomoc při vedení práce a cenné podněty.

**Institut politologických studií
Projekt bakalářské práce**

Univerzita Karlova v Praze

Fakulta sociálních věd

Institut politologických studií



Teze bakalářské práce

Vliv Dublinského systému na azylovou politiku Evropské unie

Jméno: Nikola Svobodová

Obor: Politologie a mezinárodní vztahy

Ročník: 2.

Akademický rok: 2013/2014

Vymezení tématu

Ve své práci bych se ráda zabývala vlivem Dublinského systému na azylovou politiku Evropské unie. Rozebrala bych kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkům třetí země v některém z členských států.

Proč toto téma

Ochrana základních lidských práv patří k tradičním hodnotám evropské společnosti a samotnému jádru evropských států. Poskytnutí bezpečného prostředí osobám pronásledovaným v jejich státě patří k základní pomoci tradičně zakotvenou v tomto regionu. Rok 1999 byl pro toto téma klíčovým, protože se členské státy Evropské unie zavázaly k vytvoření společného rámce azylového systému, který bude řešit tuto problematiku na celoevropské úrovni.

Cíle práce

Výzkumnou otázkou je, zda a do jaké míry se zamýšlená aplikace Dublinského systému liší od reality aplikace a inkorporace tohoto systému do vnitrostátních fungování členských států.

Cílem práce bude analýza nedostatků a přínosů stávající úpravy a vyhodnocení aplikace nařízení. Nařízení a jeho následná aplikace do právních režimů členských států a realita jsou poněkud odlišné. Také je diskutovaným tématem zřízení systému EURODAC, který je kritizován jako zásah do osobní svobody, kterou údajně narušuje. Zřízení toho systému databáze otisků prstů byl původně zamýšlen jako ochrana a především prevence před teroristickými organizacemi a jejich členy, jakožto potenciálními hrozbami pro státy tyto lidi přijímající na svém území a poskytujícími jim ochranu.

Metoda zpracování tématu

Má práce bude kvalitativním výzkumem, který bude analyzovat azylovou politiku na celoevropské úrovni. Z hlediska kvantitativních změn se zaměřím na počet žádostí o azyl v zemích Evropské unie.

Hlavním metodologickým postupem mé práce bude komparace situace před a po přijetí Dublinského systému, takže se bude jednat o komparativní studii.

Předpokládaná osnova práce

Úvod

1. Vývoj společného evropského azylového systému před přijetím Nařízení
2. Zásady a kritéria určování příslušnosti členských států
3. Samotné řízení o určení příslušnosti členského států
 - 3.1 Kritéria určování příslušnosti i humanitární ustanovení
4. Procesní postupy posouzení žádosti o azyl zaměřené zejména na přijetí a zpět vzetí žadatele o azyl
 - 4.1 Standardizované kroky členských států a vzájemná spolupráce
 - 4.2 Dublinské případy vyskytující se na území ČR a jejich vývoj
 - 4.2.1 Oddělení Dublinského střediska v rámci odboru azylové a migrační politiky na Ministerstvu vnitra

5. Evropská databáze otisků prstů EURODAC
 - 5.1 Struktura této databáze
 - 5.2 Základní pravidla při předávání otisků prstů a dalších údajů a její vyhodnocení
 - 5.3 Ochrana osobních údajů
 - 5.4 Návrh Komise na změnu Nařízení o zřízení systému EURODAC
6. Negativní dopady Nařízení a nedostatky této úpravy
7. Rozpor mezi zamýšleným cílem Nařízení a praxí

Závěr

Seznam literatury

ALINK F., BOIN A., T'HART P. (2001). *Institutional crises and reforms in policy sectors: the case of asylum policy in Europe*, *Journal of European Public Policy*. Volume 8, Issue 2

ANGENENDT S. (1999). *Asylum and migration policies in the European Union*. Berlin: Europa Union Verlag

CARENS, J. H. (1992). *Migration and Morality. A Liberal Egalitarian Perspective*. Free Movement, Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money. Pennsylvania State University Press

CORNELISSE G. (2010). *Immigration Detention and Human Rights: Rethinking Territorial Sovereignty*, Brill

DAUVERGENE, K. (1999). *Amorality and Humanitarianism in Immigration Law*.

HUYSMANS J., (2006). *The politics of Insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*, Routledge

JANŮ I., ROZUMEK M. (2005). *Azylové právo ES: pohled a role nevládních organizací*. Praha: Organizace pro pomoc uprchlíkům

KEELY, Ch. B. (1996). *How nationstates create and respond to refugee flow*. The International Migration Review

KOSEK, K. (2001). *New Approaches to Asylum? International Migration*. London: Bleckwell Publishers

LOESCHER, G. (2001). *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford University Press

HAILBRONNER, K. (2000). *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*. Kluwer Law International, Haag

KRIEKEN, P. van J. (2000). *The Asylum Acquis Handbook*. T.M.C. Asser press, Haag

PIKNA, B. (2003). *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: (oblast policejní a justiční spolupráce)*. Praha, Linde

JURMAN, M. (2005) *Dublinské řízení u nás*. Právní rádce

ROGERS S., PEERS, N. (2006). *EU immigration and asylum law: text and commentary*. 1st

edition, Martinus Nijhoff

Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících.

Zákon č. 317/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících.

Zákon č. 150/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění zákona č. 317/1993 Sb.

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.

Důvodová zpráva k zákonu č. 325/1999 Sb., o azylu.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. 2. 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. 1. 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl.

Směrnice rady č.2004/83/ES o minimálních standardech pro kvalifikaci a status občanů třetích států a osob bez státní příslušnosti jako uprchlíků a jako osob jinak vyžadujících mezinárodní ochranu (kvalifikační směrnice).

Zákon č. 57/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

Důvodová zpráva k zákonu č. 57/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

Směrnice rady č. 2005/85/ES ze dne 1. 12. 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímaní postavení uprchlíka (procedurální směrnice).

Obsah

Úvod.....	2
1 Vývoj společného evropského azylového systému do přijetí Nařízení.....	5
1.1 Historie instituce azylu.....	5
1.2 Základ společného evropského azylového systému.....	5
1.3 Přijetí Dublinského nařízení.....	8
2 Zásady a kritéria určování příslušnosti členských států k posuzování žádosti o azyl.....	12
2.1 Obecné zásady.....	12
2.2 Kritéria.....	12
3 Řízení o určení příslušnosti členského státu.....	15
3.1 Zahájení řízení.....	15
3.2 Převzetí a přijetí zpět.....	15
4 Evropská databáze otisků prstů Eurodac.....	18
4.1 Účel a struktura Eurodac.....	18
4.2 Základní pravidla fungování systému Eurodac.....	18
4.3 Ochrana osobních údajů.....	19
5 Dublinský režim v České republice.....	21
5.1 Oddělení Dublinského střediska v rámci odboru azylové a migrační politiky na Ministerstvu vnitra.....	21
5.2 Metodologické zpracování.....	21
5.3 Dublinské případy na území ČR a jejich vývoj.....	23
5.3.1 Azylová politika před Dublinským systémem.....	23
5.3.2 Vývoj počtu Dublinských případů do roku 2015.....	25
5.3.3 Vývoj počtu odeslaných a přijatých žádostí.....	26
5.3.4 Počet reálných transferů.....	27
5.3.5 Zastoupení státních příslušností.....	30
5.4 Rozdíly ve vývoji v rámci Evropské unie.....	34
5.4.1 Dublinské případy.....	34
5.4.2 Žádosti o azyl a zastoupení státních příslušníků.....	34
Závěr.....	36
Použitá literatura.....	38

Úvod

Imigrace a azyl jsou velmi důležitými oblastmi zájmu Evropské unie z mnoha důvodů. Těmi nejdůležitějšími jsou důvody ekonomické, konkrétně sjednocení procedur, protože není zahájeno více řízení ve více členských státech, a také praktické, jako výhody společných standardů a postupů.

Ochrana lidských práv je součástí tradičních hodnot evropské společnosti a poskytnutí bezpečného prostředí osobám ve své zemi pronásledovaným nebo se nacházejícím v nebezpečí je základní pomoc, kterou evropské země poskytují už dlouhé roky. Evropské státy začaly směřovat ke společnému rámci azylové politiky Evropské unie po zvýšení počtu migrantů v 80. letech 20. století, kdy byly nuceny přijmout individuální opatření, která však byla společně neslučitelná a neefektivní. Azylová a přistěhovalecká politika se stala oficiální součástí evropského práva jejím začleněním do třetího pilíře Evropské unie a následně byla Amsterdamskou smlouvou přesunuta do prvního pilíře (Pikna, 2012, 131). Hlavním pojmem společné azylové politiky je společný evropský azylový rámec (SEAS), jehož cílem jsou plně harmonizované azylové politiky členských států. V návaznosti na Amsterdamskou smlouvu se v roce 1999 uskutečnilo zvláštní zasedání Evropské rady ve finském Tampere věnované urychlení procesu vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva¹ jako důležitého cíle Evropské unie. Následovala etapa sjednocování, kdy zásadní roli hrál Schengenský protokol o začlenění *acquis* Schengenu do rámce Evropské unie. Byly uznány dosavadní vztahy se Spojeným královstvím a Irskem², ale také byla udělena výjimka pro Dánsko³, která znamená, že Dánsko zůstává členem Schengenu spíše politicky a nikoliv v plném právním významu (Pikna, 2005).

Završením tohoto procesu bylo přijetí Nařízení Dublin II⁴ a Dublin III⁵, které společně s Nařízením Eurodac⁶ tvoří základ Dublinského systému (Pikna, 2012, s. 132). Ve své bakalářské práci se zabývám právě Dublinským systémem jako součástí azylové politiky České republiky.

¹ Někdy je překládáno jako prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti

² Spojené království a Irsko nejsou vázány Schengenským *acquis*

³ Dánsko je signatářem Schengenských dohod, ale jeho výjimka spočívá v tom, že pokud uplatní námitky proti začlenění kterékoliv části schengenského *acquis* do komunitárního, budou mít tato ustanovení a dokumenty ve vztahu pouze mezinárodněprávní charakter

⁴ Nařízení Rady (ES) č. 343/2003

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013

Dublinský systém je společný mechanismus pro členské státy Evropské unie, Norsko, Lichtenštejnsko, Švýcarsko a Island. Určuje kritéria a postupy států rozhodujících o příslušnosti státu k vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu. Tento systém má vést k eliminaci nežádoucích postupů při vyřizování žádostí jako je vyřizování žádosti o azyl či doplňkovou ochranu⁷ v různých členských státech nebo opačná situace, kdy k vyřízení žádosti není podle členských států příslušný žádný z nich (Battjes, Brouwer, 2015, s. 1; Heinonen, Marinho, 1998, s. 1). Jeho cílem je určení právě jednoho státu příslušného k posouzení této žádosti, což má za následek větší finanční i časovou efektivitu pro Evropskou unii jako celek.

V projektu své bakalářské práce je téma vymezeno jako Vliv Dublinského systému na azylovou politiku Evropské unie, a cílem práce měla být analýza nedostatků a přínosů stávající úpravy a vyhodnocení aplikace Dublinského systému. S ohledem na současnou migrační krizi, masivní příliv uprchlíků do Evropy a v neposlední řadě dostupná data, jsem se rozhodla téma a výzkumné otázky přizpůsobit podmínkám České republiky. Takto nám analýza poskytne konkrétní přehled vývoje na tomto území.

Cílem práce je analyzovat fungování Dublinského režimu v České republice a jeho vývoj. Výzkumnými otázkami je, zda a do jaké míry ovlivnila aplikace Dublinského systému vývoj počtu žádostí o azyl v České republice, zda a jak bylo aplikací Dublinského systému ovlivněno zastoupení státních příslušností žadatelů o azyl a zda a jak se České republiky dotkla současná migrační krize.

Práce je členěna do pěti kapitol a dělí se na část deskriptivní a část analytickou. První kapitola popisuje vývoj azylového systému, jeho počátky od historie instituce azylu až po dublinský systém a přijetí Nařízení Dublin III. Dublinský systém si žádá opětovné přepracování, v návaznosti na migrační krizi je v procesu jeho další změna týkající se především přerozdělování uprchlíků, která má v Evropě spoustu odpůrců včetně České republiky (Euroskop, 2016). Druhá kapitola se zabývá zásadami a kritérii při určování příslušnosti členského státu. Otázka určování kritérií je provázána hlavně principem jednoty rodiny, na kterou Evropská unie klade velký důraz. Třetí kapitola je věnována řízení, konkrétně procesům při zahájení řízení a rozdělení řízení na řízení

⁷ další (nižší) forma mezinárodní ochrany, která se uděluje cizincům, kteří nesplňují důvody pro udělení azylu, ale jsou zde důvodné obavy, že by jim po vrácení do státu původu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy

o převzetí a řízení na přijetí zpět. Deskriptivní část je zakončena kapitolou věnující se systému Eurodac, konkrétně jeho účelu, struktuře a v neposlední řadě ochraně osobních údajů.

Analytická část mé bakalářské práce je zaměřena na Dublinský režim v České republice. S cílem zodpovědět mé tři výzkumné otázky jsou analyzovány počty dublinských případů na území ČR, spolu s vývojem počtu žádostí o azyl, zastoupení státních příslušností těchto dvou skupin, počty reálných transferů, poměry odeslaných a přijatých žádostí o přezkum v rámci dublinského řízení a další data.

1 Vývoj společného evropského azylového systému do přijetí Nařízení

Evropská unie podnikla první kroky směrem ke společné imigrační a azylové politice na summitu v Tampere roku 1999, kdy byl tento cíl sjednocení definován jako "společný evropský azylový systém, zahrnující postupy a status" pro uprchlíky po celé Evropě (Staffans, 2012, s. 3).

1.1 Historie instituce azylu

Moderní instituce azylu má kořeny už ve Společnosti národů, kdy po 1. světové válce byly osobám s potřebou mezinárodní ochrany dány dokumenty tuto nutnost a potřebu potvrzující, tzv. *Nansen passport*, který následně garantoval mezinárodní ochranu v západních zemích. Za účelem zjednodušení identifikace těchto osob byly ve 20. a 30. letech přijaty některé mezinárodní dohody. Dohoda ohledně mezinárodního statusu uprchlíka z roku 1933 zahrnovala právní závazek signatářů nevykázat uprchlíka z jejich území. V roce 1948 byla přijata Všeobecná deklarace lidských práv, dle jejíhož 14. článku „má každý právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu" (Staffans, 2012, s. 22).

V roce 1950 byla ustanovena v OSN instituce Úřadu Vysokého komisaře pro uprchlíky a tento orgán byl oficiálně zmocněn k problematice uprchlíků a osob bez statusu. O rok později byla podepsána dohoda definující status uprchlíka v mezinárodním měřítku (Alink, Boin, T'Hart, 2001, s. 4), byl ustanoven zákaz diskriminace, nutnost dobrých životních podmínek a v neposlední řadě bylo zakázáno navrácení uprchlíka do jeho země původu (Staffans, 2012, s. 23).

1.2 Základ společného evropského azylového systému

Vývoj azylového systému a uprchlictví v Evropské unii můžeme rozdělit do tří stadií. Počátek datujeme do 80. let a hovoříme o období, kdy byly vytvořeny subjekty a zásady společného evropského rámce. Právě v 80. letech členské státy čelily výraznému zvýšení počtu migrantů a uprchlíků, což pro ně představovalo hrozbu bezpečnosti a stability (Heinonen, Marinho, 1998, s. 1). Spolu se zvýšeným počtem migrantů se zvýšil i počet žádostí o azyl, což vedlo k přetížení odpovědných orgánů členských států, vyčerpání zdrojů, obrovským nedostatkům v řízení a zpoždění v přezkumu žádostí. Za účelem zlepšení této situace členské státy přijaly individuální

omezující opatření. Tato opatření byla ovlivněna ekonomickými a politickými požadavky v každé zemi a soustředila se spíše na postupy v řízení než na samou podstatu věci. Ačkoli tato omezující opatření nebyla samostatně nedostatečná ani neefektivní, měla okamžitý negativní efekt na sousední státy. Celá situace vedla k jakémusi závodu o to, který stát bude mít nejvíce restriktivní politiku, což si žádalo reakci na celoevropské úrovni (Heinonen, Marinho, 1998, s. 1).

Druhá fáze regionalizace azylového rámce představila opatření vedoucí ke změně národních přístupů směrem k přístupům regionálním - stále z největší části pouze ve formě právně nevynutitelných doporučení a pokynů. Cílem této transformace byla konvergence národních azylových politik (Staffans, 2012, s. 28).

Důležitým milníkem v historii určování příslušnosti k posuzování žádostí o azyl byla tzv. Schengenská prováděcí úmluva z roku 1990. Byla podepsána v návaznosti na vytvoření evropského prostoru bez vnitřních hranic, uvolnění pohybu osob na území smluvních států této úmluvy a naplnění Schengenské dohody, která je nejznámějším právním dokumentem kooperace v rámci Schengenského prostoru (Huybreghts, 2015, s. 2). Tato pravidla však nebyla dostačující z důvodu malého množství signatářů, kdy smluvními stranami nebyla ani většina členských států Evropského společenství a počty žádostí o udělení azylu ve státech ES neúměrně rostly a s nimi tak i potřeba společné evropské úpravy (Jurman, 2006, s. 1).

Třetí fáze cílí na vytvoření společné evropské legislativy ohledně azylu a uprchlictví. Od harmonizace politik a legislativy členských států se Evropská unie zaměřila nejen na tvorbu společných zásad a politik, ale také na společné postupy v této oblasti. Ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy nahradila Úmluva o určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém ze členských států ES, tzv. Dublinská úmluva z roku 1990, která vstoupila v platnost 1. září 1997 (Jurman, 2006, s. 1). Jejími signatáři byly tehdejší státy Evropské unie spolu s Norskem a Islandem (Heinonen, Marinho, 1998, s. 1). Dublinská úmluva položila základy přerozdělování odpovědnosti za posouzení žádosti o azyl v Evropě, kdy hlavní myšlenkou bylo, že první evropská země kam žadatel vstoupil, bude jedinou zemí, ve které bude jeho žádost vyřízena (Pikna, 2012, s. 132).

Dublinská úmluva měla zajistit co nejrychlejší určení příslušnosti členského státu k posouzení žádosti o azyl a eliminovat mnohonásobné podávání žádostí o azyl

v různých státech Evropské unie nebo naopak případy, kdy se příslušným nezdál žádný z těchto států (Battjes, Brouwer, 2015, s. 1; Heinonen, Marinho, 1998, s. 1). Důvodem byl nárůst počtu žadatelů o azyl v členských státech EU společně s vytvořením prostoru bez vnitřních hranic. Právě díky zrušení vnitřních hranic států schengenského prostoru se žadatelé mohli lépe pohybovat mezi jednotlivými členskými státy a vybírat si zemi, jejíž azylová politika pro ně byla nejvstřícnější (Honusková, Jurman, Kosař, Lupačová, Molek, 2010, s. 62).

V roce 1993 přinesla Maastrichtská smlouva radikální změnu v rozhodování v oblasti migrace a azylu v Evropě. Touto dohodou byla Evropě představena „oblast svobody, spravedlnosti a bezpečnosti“ (Pikna, 2012, s. 132) a tyto parametry byly ještě blíže integrovány do legislativy i následné praxe. Maastrichtská dohoda nejenže upozornila na problematiku imigrace jako relevantního a důležitého problému pro kooperaci mezi evropskými státy, ale také přinesla radikální změnu v implementaci nového institucionálního rámce⁸ (Staffans, 2012, s. 29).

V důsledku přijetí Amsterdamské smlouvy z roku 1997 byla schengenská spolupráce, jejíž vývoj byl dříve oddělen, integrována do evropského rámce (Huybreghts, 2015, s. 2; van Selm, 2003, s. 143) jejím přenesením do prvního, tedy komunitárního pilíře EU (Jurman, 2006, s. 1). Po vstupu této smlouvy v platnost měly státy povinnost do pěti let přijmout příslušné předpisy včetně kritérií určujících odpovědnost členského státu⁹ za posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetího státu. Přijetí a představení těchto harmonizačních prvků na národní úrovni bylo časově limitováno do 1. 5. 2004 a následně byla naplánována praktická realizace s cílem vytvořit Společný evropský azylový systém do roku 2010 (Jurman, 2006, s. 1).¹⁰

Došlo ke specifikaci kritérií a postupů při určování příslušnosti státu pro posuzování žádosti o azyl, minimalizaci pravidel pro přijímání žadatelů o azyl, uznávání postavení uprchlíka, sjednocení postupů při uznávání či odnímání tohoto statusu a zaručení rovnosti mezi žadateli o azyl společně se zakotvením zásady nenavrácení (Staffans, 2012, s. 33).

⁸ Maastrichtská smlouva poprvé institucionalizovala policejní a justiční spolupráci mezi členskými státy jako záležitost „společného zájmu“

⁹ Pro účely této bakalářské práce jsou jako „členské státy“ označovány všechny státy uplatňující dublinské nařízení a nařízení Eurodac

¹⁰ Později bylo prodlouženo do roku 2012

Evropská rada se v říjnu roku 1999 v Tampere usnesla, že bude pracovat na společném evropském azylovém systému, jehož základem bude plné a všeobsažné uplatňování Ženevské úmluvy o uprchlících z 28. července 1951, doplněné Newyorským protokolem z 31. ledna 1967 (Pikna, 2007, s. 203). S odkazem na tuto úmluvu mělo být mimo jiné zaručeno dodržování zásady non-refoulement, které zaručovalo, že nikdo by nebyl vrácen tam, kde by byl vystaven persekuci (Heinonen, Marinho, 1998, s. 3). Tato zásada je také zakotvena ve článku 18 Listiny základních práv Evropské unie.

Tento vývoj můžeme označit za počátek zakládání evropského azylového systému, kdy byla stanovena první pravidla a opatření týkající se azylového řízení a azylu.

1.3 Přijetí Dublinského nařízení

Po vyhodnocení zásad a aplikace Dublinské úmluvy předložila Evropská komise v červnu 2001 návrh na přijetí nařízení stanovující kritéria a mechanismy pro určení členského státu k posouzení žádosti o poskytnutí azylu. Evropská rada toto Nařízení č. 343/2003, označované jako „Dublin II“, přijala dne 18. února 2003 a už o měsíc později nahradilo Dublinskou úmluvu (Pikna, 2012, s. 133; Huybreghts, 2015, s. 7). Nařízením Komise č. 1560 dále byla stanovena pravidla pro aplikaci Nařízení Dublin II, která zahrnovala způsob vyřizování žádostí o azyl, jejich převzetí i zpětvzetí, žádosti o informace, způsob provádění transferu žadatelů nebo urovnávání smluvních sporů mezi členskými státy (Peers, 2015, s. 2).

Nařízení Dublin II mělo pokrývat především rozsáhlý seznam rodinných příslušníků, aplikaci pravidel při zpětvzetí žádosti či nová kritéria pro určení příslušnosti členského státu k posouzení žádosti o azyl a bylo zaměřeno především na rodinné vazby žadatele a ochranu nezletilých žadatelů nebo jejich doprovodu (Peers, Rogers, 2006, s. 224).

Nařízení Rady č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů celý Dublinský systém doplnilo. Evropská komise tímto pojmem označuje systém, který vznikl na základě zmíněných nařízení a určuje členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl.

V roce 2004 byl Evropskou radou přijat Haagský program, který stanovuje cíle, které mají být provedeny v oblasti svobody, bezpečnosti a práva v období let 2005 - 2010 (Ministerstvo vnitra, 2016). Prostor svobody, bezpečnosti a práva je úzce propojen s oblastmi občanství, imigrace, azylu, hranic a soudní a policejní spolupráce (Deruiter, Vermeulen, 2016, s. 2). Haagský program koncepčně navazuje na všeobecný program v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí z Tampere a stanovují se jím obecné priority a politické cíle v oblasti vnitřní bezpečnosti EU, zejména zlepšení schopnosti Evropské unie a členských států zaručit základní práva, minimální procesní ochranu a přístup ke spravedlnosti, poskytování ochrany potřebným osobám v souladu s Ženevskou úmluvou o uprchlících a dalšími mezinárodními smlouvami, regulace migračních toků a kontrola vnější hranice Unie, boj proti organizovanému mezinárodnímu zločinu, potlačování hrozby terorismu a další. Na Haagský program navazuje tzv. Stockholmský program pro období 2010 – 2014 (Ministerstvo vnitra, 2015).

Právním základem dublinského systému je v současnosti tzv. Dublin III (dále jen „Nařízení“), tj. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, které 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 (Ministerstvo vnitra, 2016).

Za účelem efektivnějšího uplatňování nařízení Dublin III bylo přijato Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2014 ze dne 26. června 2013, které umožňuje orgánům činným v trestním řízení a Europolu vstupovat do systému Eurodac, v souvislosti s předcházením, odhalováním a vyšetřováním teroristických a jiných závažných trestných činů (Ministerstvo vnitra, 2016).

Dublinský systém směřuje k redukci dvou nejpodstatnějších negativních jevů azylové problematiky, *asylum shopping* a *refugee in orbit* (Jurman, 2006, s. 1). *Asylum shopping* je situace, kdy občané třetích zemí žádají o azyl ve více členských zemích současně, a dochází tak k zahájení několika řízení o udělení azylu najednou, přičemž se cizinec mezi státy účelově přemísťuje. Žadatel se tak snaží využít rozdíly v azylové legislativě jednotlivých členských států a získat azyl v zemi, kterou považuje za nejbenevolentnější (Honusková, Jurman, Kosař, Lupačová, Molek, 2010, s. 58). *Refugee in orbit* je naopak případ, kdy se žádný ze států nepokládá za příslušný pro

posouzení žádosti o azyl s odkazem na princip třetí bezpečné země, ve kterých žadatel pobýval před vstupem na jeho území. A v tomto případě Nařízení zaručuje žadateli o mezinárodní ochranu, že bude jeho žádost řádně přezkoumána jedním (pouze jedním) ze členských států (Pikna, 2012, s. 134).

V neposlední řadě je cílem Nařízení také spravedlivé rozložení finančního břemene spojeného s řízením o udělení azylu a péčí o žadatele o azyl mezi všechny členské státy EU a snížení těchto nákladů v rámci EU, protože k přezkumu bude docházet pouze a jenom v jednom členském státě (Heinonen, Marinho, 1998, s. 2; Jurman, 2006, s. 1). Pro tento účel byl zřízen obecný program Solidarita a řízení migračních toků pro období 2007 až 2013, jehož cílem bylo posilovat prostor svobody, bezpečnosti a práva a napomáhat členským státům při uskutečňování společné azylové a migrační politiky. Byly vytvořeny čtyři finanční nástroje, Evropský uprchlický fond, Evropský návratový fond, Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí a Evropský fond pro vnější hranice (Pikna, 2012, s. 144; Ministerstvo vnitra, 2016). Pro období 2014 - 2020 je vytvořen Fond pro vnitřní bezpečnost (Pastore, Henry, 2016, s. 7).

Součástí Dublinského systému jsou dvě důležité směrnice Rady, a to směrnice č. 2004/83/ES z roku 2004 o minimálních normách nezbytných pro podání žádosti o postavení uprchlíka (tzv. kvalifikační směrnice) a směrnice č. 2005/85/ES z roku 2005 o minimálních normách pro řízení o postavení uprchlíka (tzv. procedurální směrnice) (Pikna, 2012, s. 135).

Cílem kvalifikační směrnice je harmonizovat a zaručit, aby členské státy zjišťovaly totožnost příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti společným sjednoceným postupem a aby byla těmto osobám zaručena minimální úroveň výhod v Evropské unii, v jakémkoliv členském státě bez rozdílu (Pikna, 2012, s. 136). Jsou zároveň určena kritéria posouzení konkrétní situace žadatele, proces posuzování této žádosti nebo například přiznání postavení uprchlíka. V souvislosti s transpozicí této směrnice je zaveden obecnější pojem mezinárodní ochrana, který subsumuje jak azyl, tak doplňkovou ochranu (Pikna, 2012, s. 137).

Na kvalifikační směrnici navazuje procedurální směrnice, která definuje základní zásady a záruky, otázky řízení v prvním stupni, pojetí první země azylu a bezpečné země a procesní pravidla, řízení na hranicích a řízení o odnětí postavení

uprchlíka (Pikna, 2012, s. 137). Dánsko se na přijímání těchto směrnic nepodílelo, proto pro něj nejsou závazné (Pikna, 2007, s. 211).

Pro žadatele o mezinárodní ochranu Dublinský systém obecně znamená, že má právo na meritorní posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu pouze v jednom členském státě Evropské unie, tzv. *one-chance-only princip* (Ministerstvo vnitra, 2016). Příslušnost tohoto státu je dána kritérii, která se aplikují v pořadí určeném Nařízením. Tato kritéria jsou však mnohdy neaplikována a v praxi hraje nejdůležitější roli kritérium vstupu na území Evropské unie (Battjes, Brouwer, 2015, s. 2).

2 Zásady a kritéria určování příslušnosti členských států k posuzování žádosti o azyl

2.1 Obecné zásady

Již v preambuli Nařízení Dublin III jsou zmíněny základní zásady, které jsou pak konkrétně promítnuty do některých článků Nařízení. Jedná se především o zásadu non-refoulement¹², výslovný odkaz na uplatňování obecných pramenů mezinárodního uprchlického práva¹³ a zdůraznění důležitosti principu jednoty rodiny.

Stěžejní zásadou je přezkum žádosti o udělení azylu vždy a pouze jedním členským státem s cílem zamezit přezkumu ve více zemích, nicméně ustanovení o svrchovanosti umožňuje členským státům převzít příslušnost, i když by byl podle dublinských kritérií příslušným jiný členský stát. Členské státy uplatňují ustanovení o svrchovanosti z různých důvodů, od humanitárních po čistě praktické (Zpráva o hodnocení dublinského systému, 2008).

Právo na vrácení žadatele o mezinárodní ochranu do bezpečné třetí země je ponecháno i nadále v souladu s Ženevskou úmluvou (Heinonen, Marinho, 1998, s. 2). Povinnosti však členskému státu vůči žadateli plynou také, například informování ho o zahájení řízení, což nastane podáním žádosti o azyl v jakémkoliv členském státě, jeho lhůtách a účincích, a to v jazyce, o kterém lze důvodně předpokládat, že mu žadatel rozumí (Jílek, Pořízek, 2010, s. 76).

Pokud žadatele o azyl doprovází nezletilý splňující definici rodinného příslušníka, je jeho stav neoddělitelný od situace jeho rodiče či poručníka a není třeba, aby sám nezletilý byl žadatelem o azyl. Takto se postupuje také v případě dětí narozených po příjezdu žadatele o azyl na území členských států, ani tehdy není nutné zahájit nové řízení o příslušnosti.

2.2 Kritéria

Při určování rozhodných kritérií pro určení příslušného státu má rozhodující vliv článek 7 Nařízení, který výslovně stanoví, že jednotlivá kritéria se uplatňují v pořadí,

¹² Zásada, že uprchlík nemůže být vrácen do státu, kde by mu hrozilo mučení či nelidské a ponižující zacházení

¹³ Ženevské úmluvy a Newyorského protokolu

v jakém jsou uvedena v textu kapitoly III Nařízení a to v době podání žádosti o mezinárodní ochranu.

Kritéria rozdělujeme do skupin podle konkrétní situace v následujícím pořadí. Příslušným k posouzení žádosti o azyl je členský stát,

- ve kterém legálně pobývá člen rodiny nezletilého žadatele o azyl bez doprovodu,
- který udělil azyl nebo postavení uprchlíka rodinnému příslušníku žadatele,
- který posuzuje žádost o azyl rodinného příslušníka žadatele o azyl,
- který cizinci udělil platné povolení k pobytu na území či vízum,
- jehož vnější hranici Unie cizinec prokazatelně nelegálně překročil,
- ve kterém cizinec podal žádost o azyl, platí-li pro něj bezvízový styk,
- na jehož letišti v tranzitním prostoru požádal cizinec o azyl,
- ve kterém cizinec požádal o azyl¹⁵ (Pikna, 2012, s. 134)

Jak již bylo zmíněno výše, přednostními kritérii jsou rodinné vazby a dodržení principu jednoty rodiny, která výrazně zlepšují ochranu nezletilých osob bez doprovodu a jejichž pozice přijetím Nařízením ještě posílila (Battjes, Brouwer, 2015, s. 2).

Ochrana nezletilých spočívá v posouzení žádosti členským státem, kde má nezletilý žadatel rodinného příslušníka (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, článek 8). Pozornost je také věnována ochraně nezletilých, kteří nemají osobu, na kterou by se v členských státech EU mohli obrátit a jsou velice zranitelní. Proto bude jejich žádost posouzena státem, kde ji podali nebo kde se nachází (Evropský parlament, 2014). Jak uvedla komisařka pro vnitřní věci Cecilia Malmströmová, „*Práva dítěte musí být vždy na prvním místě.*“

Zásadu celistvosti rodiny podporuje také možnost společného přezkumu žádostí o azyl podaných současně nebo brzy po sobě několika rodinnými příslušníky. Příslušným je v tomto případě stát, který by byl odpovědný za posouzení největšího počtu žádostí o mezinárodní ochranu těchto osob nebo ten, který by byl odpovědný za posouzení žádosti nejstaršího žadatele z této skupiny (Peers, Rogers, 2006, s. 237).

¹⁵ Tzv. zbytkové kritérium

V případě, že nějaký členský stát žadateli o azyl vydal platné povolení k pobytu nebo vízum, je také příslušný k posouzení jeho žádosti o azyl. V případě souběhu několika povolení nebo víz, je příslušným stát, jehož povolení nebo vízum má nejdélsí dobu platnosti. Stejná pravidla platí i v případě, že žadatel v minulosti obdržel povolení či vízum, jehož platnost skončila před dříve než dvěma lety (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, článek 12).

Při nedovoleném překročení hranice členského státu, a to jak pozemní, vzdušnou či námořní cestou, je tento stát vstupu příslušný k žádosti o azyl pro období dvanácti měsíců od překročení hranice. Pokud žadatel žil ve členském státě nepřetržitě pět měsíců a dobu delší, je tento stát příslušný k posouzení žádosti a v případě, že žadatel žil ve více členských státech, je příslušný ten z nich, ve kterém se zdržoval žadatel naposledy (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, článek 13).

Pokud není na základě výše zmíněných kritérií určen žádný stát, příslušným je ten, kterému byla jako prvnímu žádost o udělení azylu adresována. Výjimkou ve stanovení příslušnosti mohou být humanitární důvody, kdy na žádost jiného členského státu může jiný členský stát souhlasit s posouzením žádosti o azyl i když by podle kritérií nebyl příslušným. Komise se rozhodla, že i když jsou kritéria zaměřená na zachování jednoty rodiny, situace, které mohou nastat, jsou tak rozličné, že není možné je všechny pokrýt speciálními ustanoveními. Proto je možnost určení příslušnosti z humanitárních důvodů nezbytná pro členské státy i žadatele (Morgades-Gil, 2015, s. 23).

3 Řízení o určení příslušnosti členského státu

3.1 Zahájení řízení

Řízení o určení příslušného členského státu je zahájeno podáním žádosti o mezinárodní ochranu v některém členském státě (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, článek 20).

Žadatel o azyl je informován o výhodách a povinnostech přijetí v přiměřené lhůtě, nejpozději do patnácti dnů od podání žádosti příslušným orgánem (Směrnice Rady 2003/9/ES, článek 5), a je mu do tří dnů vystaveno osvědčení potvrzující jeho postavení žadatele o azyl spolu s informací, zda je oprávněn k volnému pohybu na území daného státu či jeho části (Směrnice Rady 2003/9/ES, článek 6).

V řízení o udělení azylu je nutno zjistit důvody, pro které cizinec odešel ze země a zda tyto důvody splňují podmínky pro získání azylu či doplňkové ochrany. Do rozhodnutí je žadatel obvykle umístěn do pobytového střediska. Nařízení Dublin III v systému zakotvuje nový prvek řízení, a to pohovor. Členský stát není povinen takový pohovor provést, pouze pokud žadatel není k zastižení nebo už potřebné informace poskytl jiným způsobem (Peers, 2015, s. 6).

Nařízení Dublin III také obsahuje nová ustanovení o vazebním opatření. To je možné, pouze pokud je osoba subjektem v dublinském řízení a je zde "podstatné riziko úniku". Musí být také dodrženo obecné pravidlo, že detence musí být co nejkratší a nesmí přesahovat dobu rozumně dlouhou a potřebnou pro nutné administrativní procedury (Peers, 2015, s. 7 - 9). Vazební opatření by se však mělo používat pouze jako poslední možnost a ve všech případech je nutné zohlednit situaci rodin, osob se zdravotními problémy, žen a nezletilých osob bez doprovodu (Zpráva o hodnocení dublinského systému, 2008).

V případě negativního rozhodnutí je cizinec povinen z území vycestovat, nepodá-li proti negativnímu rozhodnutí žalobu, a to i případně s návrhem na přiznání odkladného účinku (Ministerstvo vnitra, 2016).

3.2 Převzetí a přijetí zpět

Dublinské řízení se dělí na řízení o převzetí a přijetí zpět. O řízení o převzetí jde v situaci, kdy byla podána žádost ve členském státě, který se domnívá, že příslušným je

členský stát jiný. V tomto případě se může tento stát obrátit nejpozději do tří měsíců od podání žádosti na druhý stát s žádostí, aby žadatele převzal. V případě nedodržení lhůty se příslušným stává ten, ve kterém byla žádost podána (Office of the Refugee Applications Commissioner, 2016; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, článek 21).

V případě žádosti o převzetí má dožádaný stát dva měsíce od podání žádosti pro to, aby prověřil informace o žadateli a provedl nezbytnou kontrolu (Office of the Refugee Applications Commissioner, 2016). Všechny potřebné informace jsou poskytnuty žádajícím státem (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, článek 22).

Řízení o přijetí zpět je situace, kdy žadatel podal další žádost v jiném členském státě poté, co bylo zahájeno řízení o žádosti o azyl v jiném členském státě a tento druhý stát se domnívá, že je příslušným předchozí stát (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, článek 23).

Žádost o přijetí zpět může členský stát zaslat pokud osoba, jejíž žádost je posuzována, pobývá bez povolení na území jiného členského státu, aniž by podala novou žádost o mezinárodní ochranu anebo v případě, že žádost o mezinárodní ochranu této osoby byla zamítnuta konečným rozhodnutím v jednom členském státě, a teď se nachází bez povolení k pobytu na území jiného členského státu. Pak může posledně jmenovaný členský stát buď může požádat druhý členský stát o přijetí zpět nebo provést řízení o navrácení (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, článek 24).

Členské státy se dohodly na seznamu důkazních prostředků a na seznamu nepřímých důkazů (Zpráva o hodnocení dublinského systému, 2008). Upřednostňovány jsou přímé důkazy, které jsou formální povahy, tedy správní dokumenty. Při jejich absenci je možné přiklonit se k nepřímým důkazům za podmínky, že jsou logické, ověřitelné a dostatečné (Peers, Rogers, 2006, s. 234).

Kritizován je článek 3 odst. 3 Nařízení, umožňující členským státům právo na vrácení žadatele o azyl do země původu. Toto ustanovení nepřímo umožňuje členským státům uzavírání dohod se třetími zeměmi, jako je například „Smlouva o přátelství“ mezi Itálií a Libyí, která představuje svévolné řešení problému ilegální migrace. Není

pochyb o tom, že tyto dohody vedou k obcházení procesních práv žadatelů o azyl a porušování povinností uložených Ženevskou úmluvou (Peers, Rogers, 2006, s. 234).

4 Evropská databáze otisků prstů Eurodac

Pro fungování Dublinského systému je nezbytné okamžité zjištění totožnosti žadatelů o mezinárodní ochranu a zadržených osob. Sejmutí otisku prstů je důležitým prvkem při zjištění přesné totožnosti osob, obzvláště z důvodu výskytu falešných cestovních dokladů nebo v případě, že uprchlíci cestují do Evropy bez dokladů. Otisky prstů nejsou jednoduše zaměnitelné a ovlivnitelné například stárnutím nebo nemocí (Kindt, 2013, s. 53) a jsou často používány v biometrických systémech z důvodu jednoduchosti a rychlosti jejich pořízení (Thomas, 2005, s. 299).

4.1 Účel a struktura Eurodac

Systém Eurodac je v současnosti upraven Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013, dále Nařízení Eurodac, které přineslo mnoho změn, obzvláště týkajících se zabezpečení a ochrany osobních údajů (Roots, 2015, s. 3).

Jedná se o ústřední databázi údajů o otiscích prstů propojenou s elektronickými prostředky členských států.³² Tento systém sbírá, ukládá, vyměňuje a porovnává otisky prstů žadatelů o azyl (Heinonen, Marinho, 1998, s. 4). Skládá se z počítačové ústřední databáze údajů o otiscích prstů, která se dále dělí na ústřední jednotku, záložní plán, systém a komunikační infrastruktury mezi ústředním systémem a členskými státy. Systém je spravován Komisí, které je nápomocen Výbor zabezpečující fungování této složky Dublinského systému a sloužící jako odborný poradní orgán (Pikna, 2012, s. 142).

Účelem zřízení tohoto systému je usnadnění realizace Dublinského systému s cílem zamezení mnohonásobně podaných žádostí o azyl v několika členských státech pod různými jmény (Heinonen, Marinho, 1998, s. 8).

4.2 Základní pravidla fungování systému Eurodac

Členské státy snímají otisky prstů všech státních příslušníků třetích zemí starších čtrnácti let, kteří požádají na jejich území o azyl, kteří byli zadrženi při nelegálním překročení vnějších hranic Unie nebo v případě cizinců ze třetích zemí při nelegálním pobytu na území EU (Pikna, 2012, s. 142; Roots, 2015, s. 4).

³² Tzv. komunikační infrastruktura

Kromě otisků prstů jsou předávány další informace, například původ žadatele, místo a datum podání žádosti o mezinárodní ochranu, pohlaví, referenční číslo členského státu a další (Ministerstvo vnitra, 2016). Tyto údaje musí vnitrostátní orgány neprodleně zaslat spolu s digitalizovanou formou otisků prstů, ve kvalitě umožňující jejich porovnání, ústřední jednotce systému Eurodac, která veškeré údaje ukládá a porovnává je s již uloženými údaji. Toto porovnání proběhne během 24 hodin od odeslání, ve výjimečných případech lze proces urychlit. V případě, že shoda otisků prstů této osoby odhalí, že žadatel o azyl již dříve o azyl požádal nebo že neoprávněně vstoupil na území jiného členského státu, může členský stát, na jehož území se tato osoba nachází postupovat podle dublinského nařízení a tuto osobu přemístit do odpovědného státu (Van der Ploeg, 1999, s. 3; Zpráva o hodnocení dublinského systému, 2008).

Doba uchování údajů záleží na okolnostech, za jakých byly otisky prstů sejmuty. Otisky žadatelů o azyl jsou v centrální databázi uchovávány deset let, zatímco otisky cizinců zadržených ilegálně překračující hranici EU jsou uchovány nově pouze osmáct měsíců. Data jsou po uplynutí těchto lhůt automaticky smazána a stejně tak tomu bylo i v případě udělení azylu (Roots, 2015, s. 6). Nicméně současná úprava přináší změnu a tato data budou uchována pro porovnání ještě tři roky poté, co osoba obdržela azyl a následně budou blokována. Data osob zadržených na území EU a nelegálně se zde zdržujících do ústředního systému nahrána nebudou, budou pouze uchována pro účely monitoringu ochrany dat (Roots, 2015, s. 16).

Přístup k údajům je velice omezený, ani členský stát nemůže vyhledávat v údajích předaných jiným členským státem a tyto údaje, kromě případů porovnání, nemůže ani obdržet. Pouze členský stát původu má právo přístupu k těmto údajům, konkrétně předem určený orgán každého členského státu, který je veden v souhrnném seznamu odpovědných orgánů v Úředním věstníku Evropské unie (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013, článek 27).

4.3 Ochrana osobních údajů

Při snímání otisků prstů je vždy postupováno v souladu s vnitrostátními zvyklostmi daného členského státu a zárukami stanovenými v Listině základních práv EU, Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a Úmluvě OSN o právech dítěte (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013, článek 13). V případě, že žadatel o azyl zjistí, že byly informace zpracovány v rozporu s Nařízením

nebo jinou právní úpravou, obzvláště směrnicí z roku 1995 o ochraně fyzických osob při zpracování osobních údajů⁴¹, je jeho právem nechat tyto informace opravit, vymazat nebo zablokovat (Pikna, 2012, s. 142).

Kontrola zákonnosti zpracování osobních údajů je prováděna na evropské úrovni Komisí, Výborem, evropským inspektorem ochrany údajů a Agenturou pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů (dále jen „Agentura“) (Pikna, 2012, s. 143). V rámci každého členského státu samostatně předem zvoleným orgánem odpovědným za zákonnost správy osobních údajů (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013, článek 30).

Při vyhodnocení fungování systému Eurodac v roce 2008 Vysoký komisař pro uprchlíky navrhl, aby byl přístup do systému umožněn pouze v případě, že je zde podezření, že žadatel o azyl nebo osoba nelegálně překročivší hranice EU spáchala trestný čin (Výroční zpráva Radě a Evropskému parlamentu o činnostech ústřední jednotky systému Eurodac za rok 2008, 2009). Komise tento návrh zohlednila ve článku 20 Nařízení Eurodac, který stanovuje tři podmínky nutné pro oprávnění vstupu do databáze. Jsou to nezbytná prevence, odhalování či vyšetřování teroristických trestných činů nebo jiných závažných trestných činů a speciální případy, kdy jsou zde dostatečné důvody domnívat se, že porovnání těchto otisků prstů přispěje k prevenci, odhalení nebo vyšetřování trestného činu (Roots, 2015, s. 3).

Všechny úkony při zpracování údajů pro účely plynoucí z žádostí o porovnání s údaji systému Eurodac musí být zaprotokolovány nebo zdokumentovány tak, aby byla v budoucnu možná kontrola přípustnosti žádosti, posouzení zákonnosti zpracování a zabezpečení údajů (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013, článek 36).

⁴¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů

5 Dublinský režim v České republice

5.1 Oddělení Dublinského střediska v rámci odboru azylové a migrační politiky na Ministerstvu vnitra

Vstup do Evropské unie s sebou přinesl i povinnosti a nutné postupy v rámci azylové politiky členských států. Od 1. května 2004 se Česká republika podílí na Dublinském systému a pro tyto účely bylo zřízeno oddělení Dublinského střediska. Do aplikace systému také zasahují orgány spolu úzce spolupracující, a to Ředitelství služby cizinecké policie, jednotlivé odbory cizinecké policie v rámci Krajských ředitelství Policie ČR a také Kriminologický ústav Praha (Ministerstvo vnitra, 2015).

Dublinské středisko slouží k určování členského státu odpovědného za posouzení žádostí o azyl podanou příslušníkem třetí země na území našeho státu a vyřizování žádostí ostatních členských států o převzetí nebo přijetí zpět žadatele, o kterém se tento členský stát domnívá, že podle kritérií spadá pod odpovědnost České republiky.

K dispozici jsou Dublinskému středisku data ze systému Eurodac a samozřejmě je komunikace s dublinskými středisky v ostatních členských státech. Na oddělení Dublinského střediska se obrací i vnitrostátní soudy v otázkách azylového řízení, především s dotazy na místo pobytu žadatele, pro případ nejasných informací.

5.2 Metodologické zpracování

Pro zodpovězení výzkumných otázek byla použita data ze statistik Ministerstva vnitra. Ty jsou však velice nejednotná. Ministerstvo vnitra zpřístupňuje od roku 2012 každý měsíc statistiky počtu dublinských případů, a to podle zastoupení státních příslušností a podle členských států⁴⁹. Dále jsou zveřejňovány souhrnné statistiky za celé roky. Při analýze těchto dat jsem zjistila, že suma dublinských případů za jednotlivé měsíce neodpovídá sumě počtu dublinských případů zveřejněném v souhrnných zprávách. Tato nejednotnost se opakuje opět u sumy rozdělení dublinských případů podle státních příslušností a podle členských států. Ohledně této nejednotnosti jsem několikrát kontaktovala Ministerstvo vnitra, Odbor migrační a azylové politiky, a to jak telefonicky, tak zasláním dotazu na zveřejněný email, avšak

⁴⁹ Podle odeslaných a přijatých žádostí do České republiky a z České republiky

bezvýsledně. Pro účely této analýzy byla tedy použita souhrnná data zveřejněná za jednotlivé roky. Konkrétní data za rok 2010, tj. poměry odeslaných a přijatých žádostí a počty reálných transferů nejsou z neznámého důvodu dostupná.

V rámci Dublinského systému byly sledovány a analyzovány za období od vstupu do Evropské unie až do konce roku 2015 počty dublinských případů na území České republiky, počty reálných transferů a počty odeslaných a přijatých žádostí. Počty reálných transferů nám pomáhají zhodnotit efektivnost Dublinského systému a počty odeslaných a přijatých žádostí jsou použity při potvrzení, zda je Česká republika tranzitní zemí či nikoliv. Pro komparaci nejvíce zastoupených státních příslušností dublinských případů jsou k dispozici pouze data z analýzy Ministerstva vnitra z roku 2009 a dále statistiky za období od roku 2012 do roku 2015. Stejně je tomu tak v případě dostupných dat pro určení kam směřovalo nejvíce českých odeslaných žádostí o převzetí či přijetí zpět v rámci dublinského systému a naopak, z jakých států Česká republika nejvíce takových žádostí přijala.

V rámci azylové politiky České republiky byly sledovány a analyzovány počty žádostí o azyl za období od roku 2013 do 2015 a stejně je tomu tak pro data zastoupení státních příslušností žadatelů o azyl na území České republiky.

Komparací těchto jednotlivých dat jsem se pokusila zodpovědět mé výzkumné otázky. Výzkumnou otázkou č. 1 je zda a do jaké míry ovlivnila aplikace Dublinského systému v České republice počet žádostí o azyl. Pro odpověď na tuto otázku byl sledován vývoj počtů žádostí o azyl na území České republiky spolu s vývojem počtů dublinských případů na tomto území.

Výzkumnou otázkou č. 2 je, zda a jak bylo aplikací Dublinského systému ovlivněno zastoupení státních příslušností žadatelů o azyl. K tomuto účelu byla použita statistická data rozdělující dublinské případy podle státních příslušností za rok 2009 a období 2012 až 2015. Sledován byl také vývoj zastoupení státních příslušností žadatelů o azyl na území ČR za období 1993 – 2015 a tato data byla následně porovnávána.

Pro výzkumnou otázku č. 3, zda a jak se České republiky dotkla současná migrační krize, byly využity statistiky vývoje počtu dublinských případů, vývoje počtu žadatelů o azyl a změny ve složení nejčastěji zastoupených státních příslušností.

5.3 Dublinské případy na území ČR a jejich vývoj

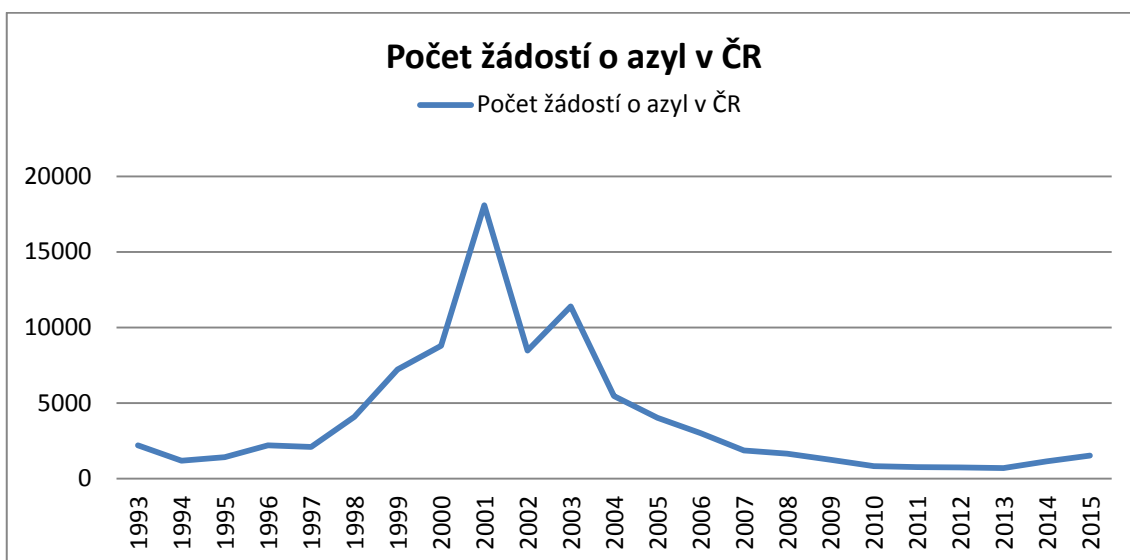
5.3.1 Azylová politika před Dublinským systémem

Počet žádostí o mezinárodní ochranu byl v České republice od roku 1993 do roku 1997 relativně vyrovnaný. Nicméně v roce 1998 nastává obrovský zlom. Kromě toho, že byl počet žádostí o azyl více než dvojnásobný, je pro tento rok typickým znakem, že poprvé v historii České republiky byla většina žadatelů o azyl asijského původu. Do té doby byly nejčastějšími státními příslušníky žádajícími o azyl Bulhaři, Rumuni a Arméni, ale v roce 1998 kromě Jugoslávců⁵⁰ a státních příslušníků Sri Lanky s převahou dominují Afghánci, kteří tvořili celých 31 % všech žadatelů na našem území. Pro srovnání jich byl pouze za poslední tři měsíce roku 2008 stejný počet jako od roku 1990 do září 1998. Byl také zaznamenán více než dvacetinásobný nárůst žadatelů z Indie a Jugoslávie (Žadatelé o přiznání postavení uprchlíka – 1998, 1999). V roce 1999 celkový nárůst žádostí o mezinárodní ochranu pokračuje s relativně podobným složením nejčastějších státních příslušností žadatelů. Rok 2000 je prvním rokem, kdy nejpočetnější skupinou byli státní příslušníci Ukrajiny, kteří jsou s výjimkou roku 2003, kdy do České republiky migrovalo větší množství občanů Ruské federace, nejpočetnější skupinou žadatelů u nás dodnes (Žadatelé o azyl v České republice – 2000, 2001). V roce 2000 také výrazně poklesly počty žadatelů asijského původu a od roku 2001 je opět většina žadatelů evropské státní příslušnosti.

Ministerstvo vnitra už ve svých zprávách o migraci z roku 1998 uvádí, že jsme především tranzitní zemí pro většinu žadatelů při jejich cestě do západní Evropy (Žadatelé o přiznání postavení uprchlíka – 1998, 1999). Tak můžeme soudit z vysokého počtu předčasného a neohlášeného opuštění procedury řízení o přiznání postavení uprchlíka. Zatímco na začátku roku 1998 jich v proceduře zůstalo 35%, na konci roku, poslední tři měsíce, které jsou spojeny s masivním příchodem Afghánců, jich zůstalo pouze 9% (Žadatelé o přiznání postavení uprchlíka – 1998, 1999). Naopak v řízení nejčastěji zůstávají žadatelé z republik bývalého Sovětského svazu, Bulharska, Nigérie a Konžské demokratické republiky (Žadatelé o přiznání postavení uprchlíka – 1999, 2000). Změna zastoupení jednotlivých státních příslušností v roce 2000, kdy výrazně klesly počty žadatelů asijského původu, s sebou nese právě snížení míry ukončených řízení, což opět dokazuje, že jsme pro určitou skupinu žadatelů pouze tranzitní zemí.

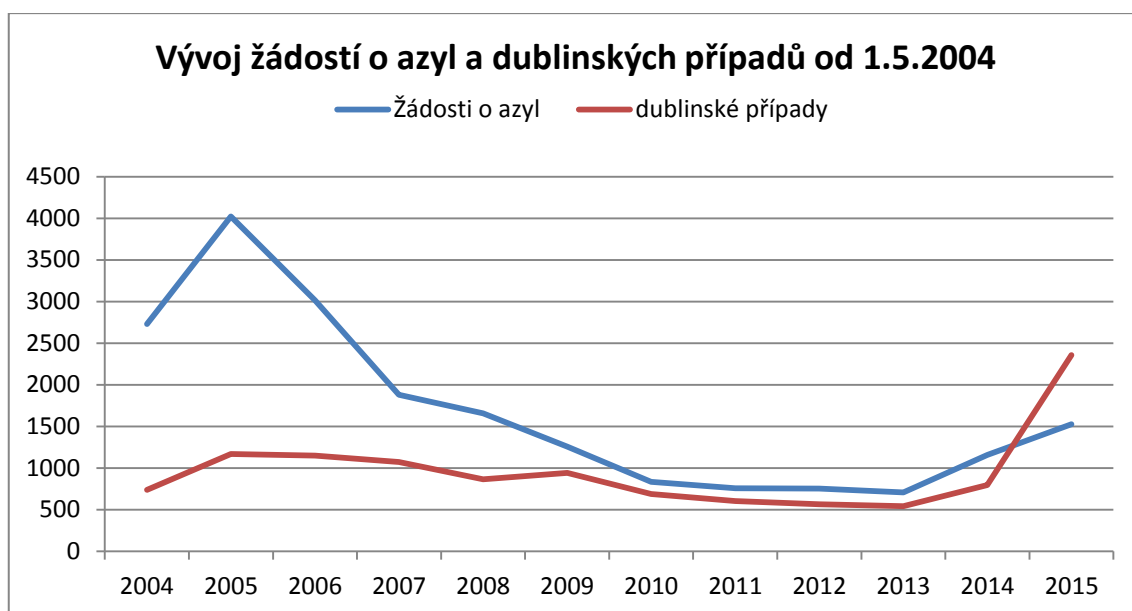
⁵⁰ Většina těchto žadatelů byla z provincie Kosovo

Změna azylové legislativy v České republice s sebou přinesla další obrovský nárůst⁵¹ žadatelů o mezinárodní ochranu a bylo zřízeno azylové oddělení na letišti. V souvislosti s účinností novely zákona o azylu účinné od 1. 3. 2002 došlo k poklesu žádostí o více než polovinu. Účelem této novely bylo omezit možnosti využívat azylové procedury k jiným účelům než k vyčkání vyřízení žádosti o azyl. Nejvýraznějšími změnami bylo omezení možnosti opakovaného podání žádosti o azyl a v neposlední řadě zákaz žadatelů být v prvním roce zaměstnán, což mělo vést k omezení osob čekajících na výsledek řízení a využívajících tuto možnost pouze za účelem legálního přivýdělníku na našem území (Žadatelé o azyl v roce 2002, 2003). V roce 2003 došlo k poslednímu výkyvu v počtech žádostí, a to především velkým množstvím žadatelů z Ruské federace, kteří dokonce tento jediný rok překonali a to více než dvojnásobně počet žadatelů z Ukrajiny (Rozdělení žadatelů podle státní příslušnosti – 2003, 2004).



Se vstupem do Evropské unie vývoj počtu žádostí na našem území klesal a pak se ustálil. Toto klesání je zapříčiněno zavedením Dublinského systému, jehož hlavní myšlenkou je možnost podání žádosti o mezinárodní ochranu pouze v jednom členském státě (Jurman, 2005, s. 3). Na vývoji žádostí o azyl podaných v České republice můžeme sledovat, že Česká republika byla tranzitní zemí pro spoustu žadatelů, proto dochází k poklesu žádostí o azyl.

⁵¹ Tento nárůst byl o 106 %



5.3.2 Vývoj počtu Dublinských případů do roku 2015

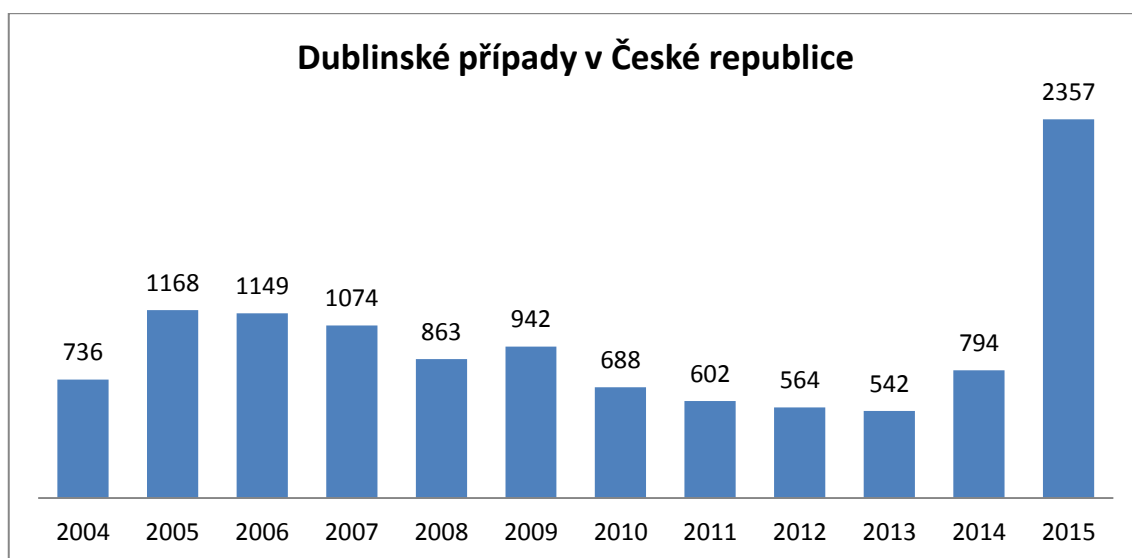
S ohledem na kritéria při posuzování příslušnosti členského státu k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu popsaných ve druhé kapitole není Česká republika logicky příslušná ve všech případech podání žádosti na svém území a naopak je odpovědná za posouzení žádosti v případě, že je podle kritérií příslušným státem, byť byla žádost podána v jiném členském státě.⁵²

Z procesního hlediska je při postupu určení příslušnosti jiného členského státu nutné, aby byl tento stát nejprve požádán. Pokud svou příslušnost odsouhlasí, jak v případě převzetí, tak přijetí zpět, je možné přistoupit k tzv. transferu, tj. reálnému předání žadatele do tohoto členského státu. Osoby, v jejichž případě oddělení Dublinského střediska obdrží nebo v opačném případě odešle žádost o přijetí zpět či převzetí, jsou označovány jako tzv. dublinské případy (Analýza aplikace Dublinského nařízení v ČR v roce 2009, 2010).

Vývoj počtu dublinských případů v České republice můžeme sledovat již od vstupu do Evropské unie, tj. od 1. května 2004, kdy bylo evidováno 736 dublinských případů. Od roku 2005, kdy bylo evidováno 1168 dublinských případů, do roku 2013, kdy bylo evidováno 542 dublinských případů, se počet dublinských případů postupně s mírnými číselnými rozdíly snižoval.

⁵² Tato situace často nastává v souvislosti s vydaným vízem či povolení k pobytu v České republice viz Analýza aplikace Dublinského nařízení v ČR v roce 2009

Jediný mohutný nárůst dublinských případů v České republice proběhl v roce 2015, kdy počet dublinských případů dosáhl 2357, tedy zdaleka nejvyšší hodnoty. Tento vývoj je beze sporu spojen s migrační krizí, která dosáhla největších rozměrů právě v tomto roce. Jistou roli také hrál tlak Evropské unie v čele s Německem na to, aby se více dodržovala pravidla vyplývající z Dublinu III, hlavně aby probíhaly častější a důslednější kontroly na území jednotlivých členských států, ve kterých uprchlíci a ekonomičtí migranti neměli v plánu podat žádost o mezinárodní ochranu a usídlit se zde, nýbrž se přes toto území pouze přemísťovali do svých cílových destinací. Česká republika tedy posílila policejní a vojenské sbory a začaly probíhat častější kontroly na hranicích státu i v jeho vnitrozemí a neoprávněně se zde vyskytující občané třetích zemí byli zadržováni v detenčních zařízeních.



5.3.3 Vývoj počtu odeslaných a přijatých žádostí

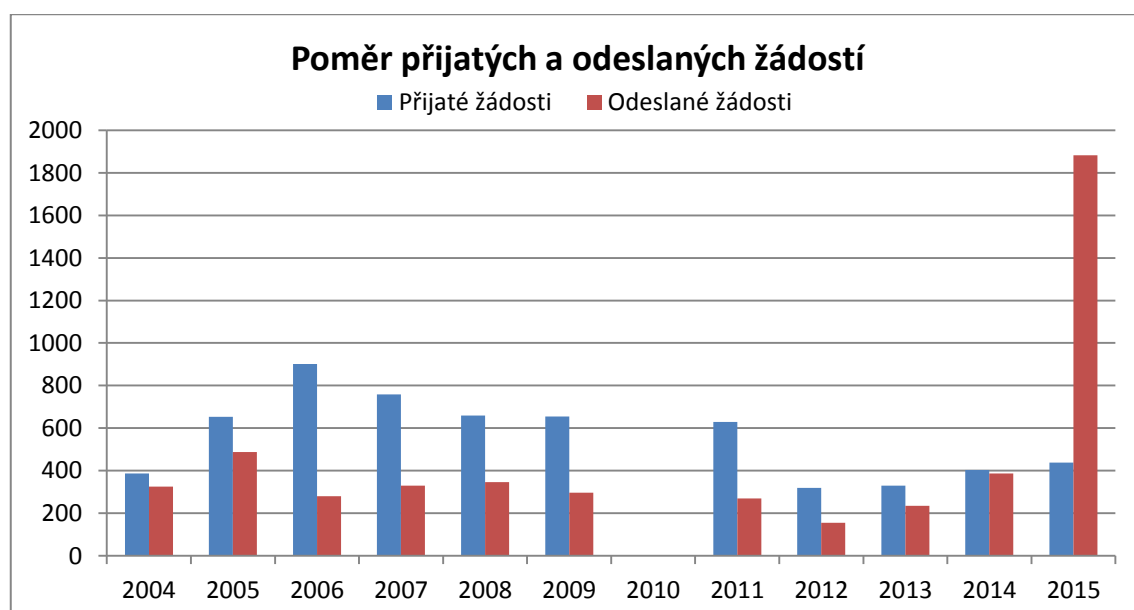
Jak už bylo zmíněno výše, žádosti v rámci dublinského řízení se dělí na žádosti přijaté a odeslané a ty dále na žádosti o převzetí a žádosti o přijetí zpět.

Na počtu odeslaných a přijatých žádostí můžeme sledovat, zda při své cestě přes Evropu uprchlíci prošli jiný stát, či jiné členské státy předtím, než podali svou žádost nebo byli zadrženi pro neoprávněný pobyt v České republice. Anebo naopak u přijatých žádostí můžeme sledovat, že žadatelé putují dále z České republiky do jiných členských států, kde podávají nové žádosti o mezinárodní ochranu.

Od vstupu do Evropské unie do konce roku 2015 Česká republika přijala celkem 6131 žádostí a odeslala jich 4990 (v těchto počtech nejsou započítány žádosti z roku

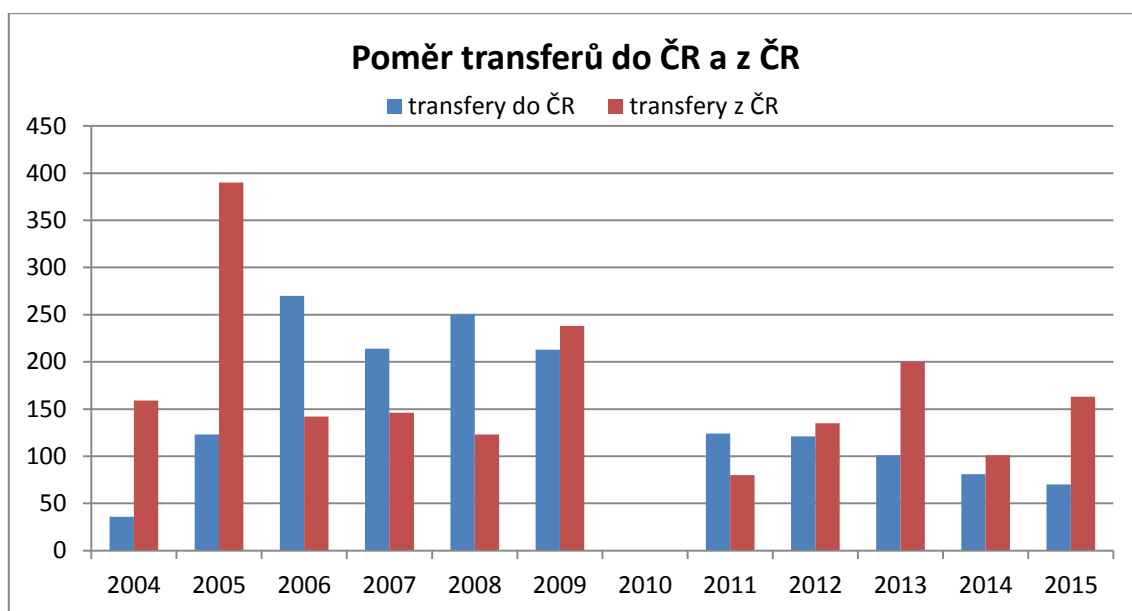
2010). Výsledný počet žádostí výrazně zkresluje rok 2015, kdy se v návaznosti na migrační krizi zmnohonásobil počet odeslaných žádostí.

Česká republika byla až do roku 2014 zemí typickou vyšším podílem přijatých žádostí než odeslaných. To může být zapříčiněno nedůslednou aplikací Dublinského systému a nedostatečným počtem kontrol a zadržování osob neoprávněně se vyskytujících na našem území. V roce 2015 tyto kontroly probíhaly v daleko větší míře, což dokazuje počet odeslaných žádostí, který je více než čtyřnásobně vyšší než počet přijatých žádostí.



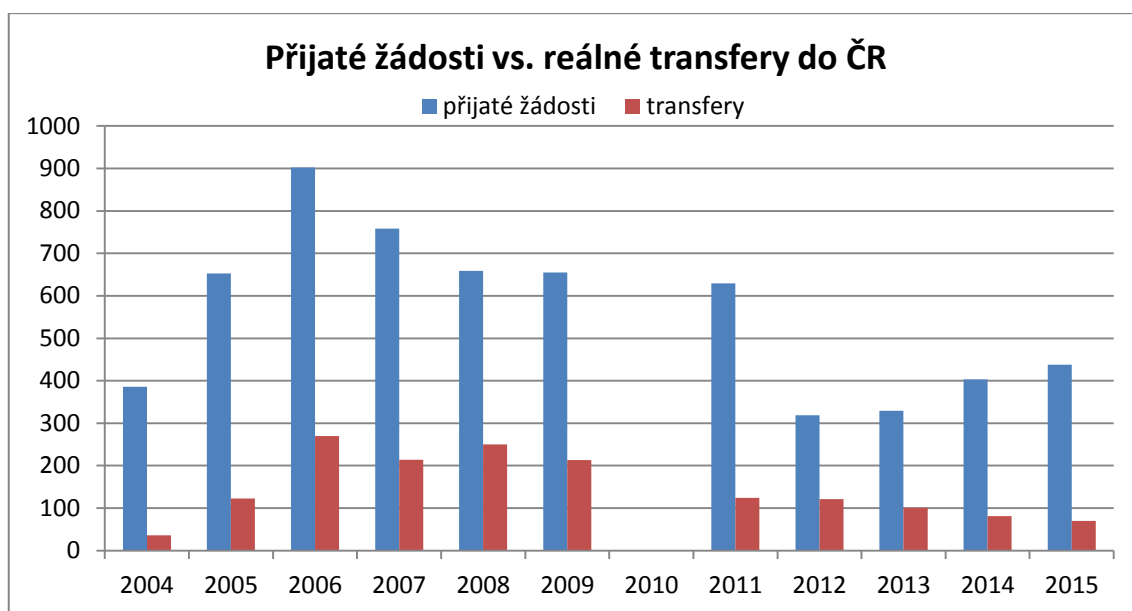
5.3.4 Počet reálných transferů

Poměr transferů z České republiky a do České republiky je relativně vyrovnaný. Celková suma od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2015 činí pro transfery do České republiky 1603 a pro transfery z České republiky 1877. S výjimkou let 2006, 2007 a 2008 vždy převažovaly transfery z České republiky.

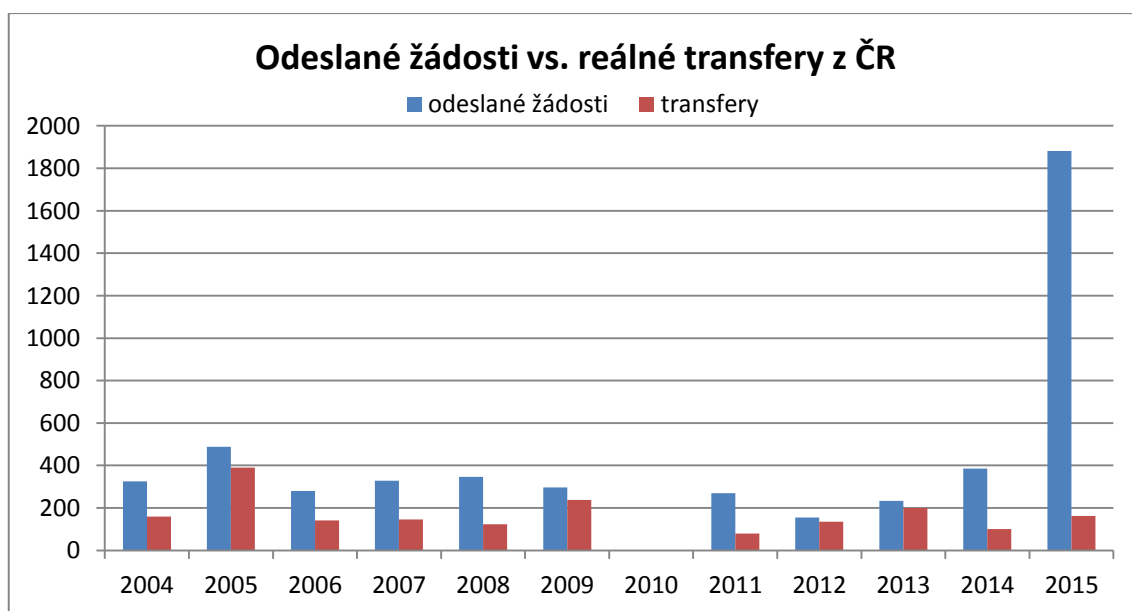


Poměrně alarmující je však poměr mezi přijatými žádostmi a reálnými transfery do České republiky a odeslanými žádostmi a reálnými transfery z České republiky. Sama Komise označuje otázku přemístování za jednu z hlavních překážek účinného uplatňování Dublinského systému, protože nízký poměr uskutečněných přemístění žadatelů o azyl ve srovnání s přijatými žádostmi o přemístění značně ohrožuje jeho účinnost. Důvodem tohoto poměru je skutečnost, že žadatelé o azyl při přijetí rozhodnutí o přemístění podle členských států často zmizí. (Zpráva o hodnocení dublinského systému, 2008). Nutno tedy brát v potaz, že pouhým odesláním či přijetím žádosti o převzetí či přijetí zpět proces nekončí a je nezbytné, aby adresovaný členský stát tuto žádost odsouhlasil.

Poměr mezi přijatou žádostí o převzetí či přijetí zpět a reálným transferem do ČR činí v průměru 25,56 %, procentuální poměr je v tomto případě velice vyrovnaný ve všech letech kromě roku 2004, kdy byl poměr 9,33 %. Nejvyšší hodnotou bylo 37,94 % v roce 2008.



Průměrný poměr mezi odeslanou žádostí a reálným transferem z České republiky je dvojnásobně vyšší, činí 52,46 %, a výsledky nejsou ve sledovaných letech zdaleka tak vyrovnané jako v případě odeslaných žádostí a z nich uskutečněných transferů z České republiky. Nejvyšší hodnotou bylo 87,10 % v roce 2012 a naopak nejnižší hodnotou se do historie Dublinského systému v ČR zapsal rok 2015 s pouhými 8,66 %.



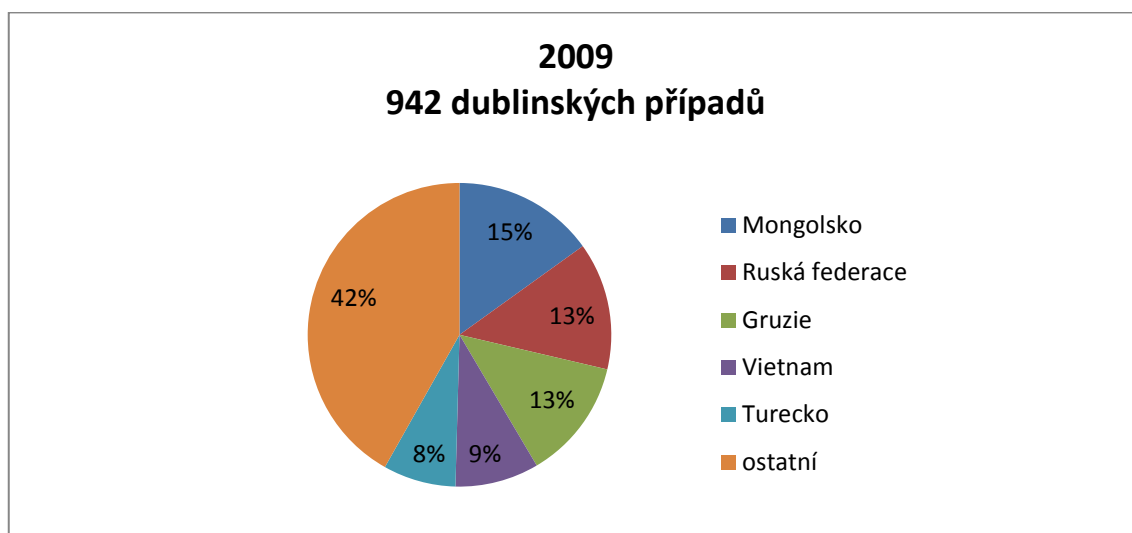
Poměr mezi žádostmi a transfery na našem území není tak špatný jak by se mohlo na první pohled zdát a stojíme si lépe, než činí než průměr v Evropské unii. Nicméně nám tento poměr indikuje nefunkčnost Dublinského systému. Celý proces trvá

dlouhou dobu, žadatelé se mezitím vrací do své rodné vlasti nebo se přemísťují dál po Evropě a nedochází tak k efektivnímu přezkumu a následnému transferu žadatelů.

5.3.5 Zastoupení státních příslušností

Data pro analýzu zastoupení státních příslušností v dublinských případech jsou dostupná pouze od roku 2012 do roku 2015, a dále z roku 2009, kdy byla provedena Ministerstvem vnitra analýza Dublinského systému za zmíněný rok.

V roce 2009 byly nejčastěji zastoupenými státními příslušnostmi Mongolsko se 142 dublinskými případy, Ruská federace se 128, Gruzie se 121, Vietnam s 84 a Turecko se 73. Příčinou prvenství Mongolska je postoupení příslušnosti České republiky v rámci Dublinského systému z důvodu vydání dlouhodobého víza či povolení k pobytu. Podle analýzy Ministerstva vnitra z roku 2009 je zastupitelský úřad v Ulánbátaru odpovědný za největší množství dlouhodobých víz či povolení k pobytu, které byly následně zneužity k účelu přicestování do Evropy a následnému podání žádosti o mezinárodní ochranu (Analýza aplikace Dublinského nařízení v ČR v roce 2009, 2010).



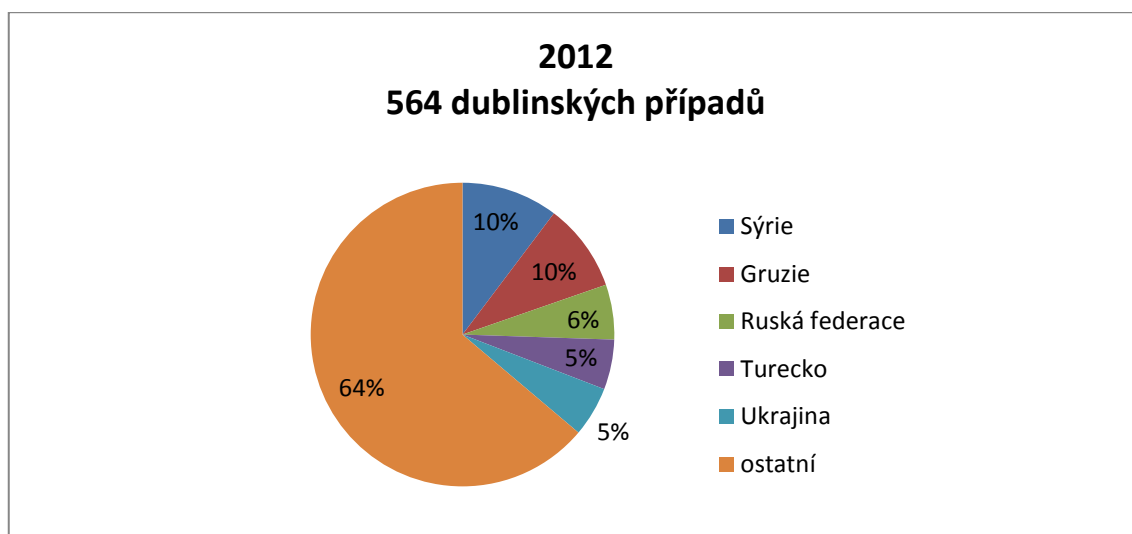
Za roky 2012 až 2015 se poměr prvních pěti státních příslušností a ostatních státních příslušností pohybuje v ustálené hodnotě v rozmezí 45 % - 57 % pro ostatní státní příslušnosti.

Z pěti nejvíce zastoupených státních příslušností se pouze dvě opakují ve všech letech 2012 – 2015, a to Sýrie a Ukrajina. Gruzie v tomto sledovaném období patří do této skupiny třikrát, Afghánistán a Kosovo dvakrát a Turecko a Arménie pouze jednou.

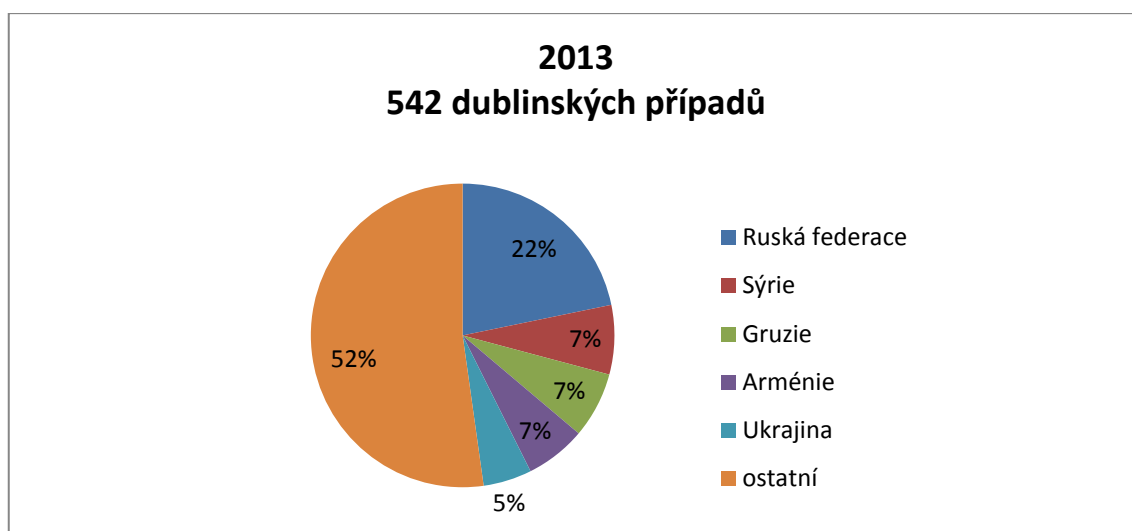
Oproti roku 2009 můžeme vidět vliv migrační krize na zastoupení jednotlivých státních příslušností. Obzvláště u občanů Sýrie, kdy v roce 2009 obsadili desáté místo v žebříčku nejčastějších státních příslušností a to s pouhými 20 dublinskými případy a jejich četnost se zvyšovala do roku 2015, kdy je celých 420 dublinských případů syrské státní příslušnosti.

V roce 2012 byla Sýrie poprvé mezi nejčetnějšími státními příslušnostmi ve skupině žadatelů o mezinárodní ochranu v naší republice. Spojitost můžeme vidět v počtu dublinských případů, kdy je Sýrie jejich nejpočetnější skupinou. Zajímavostí je, že vezmeme-li v potaz poměr odeslaných a přijatých žádostí Syrské státní příslušnosti, je Sýrie právě tou nejvíce zastoupenou zemí a naopak nejméně zastoupenou v odeslaných žádostech.

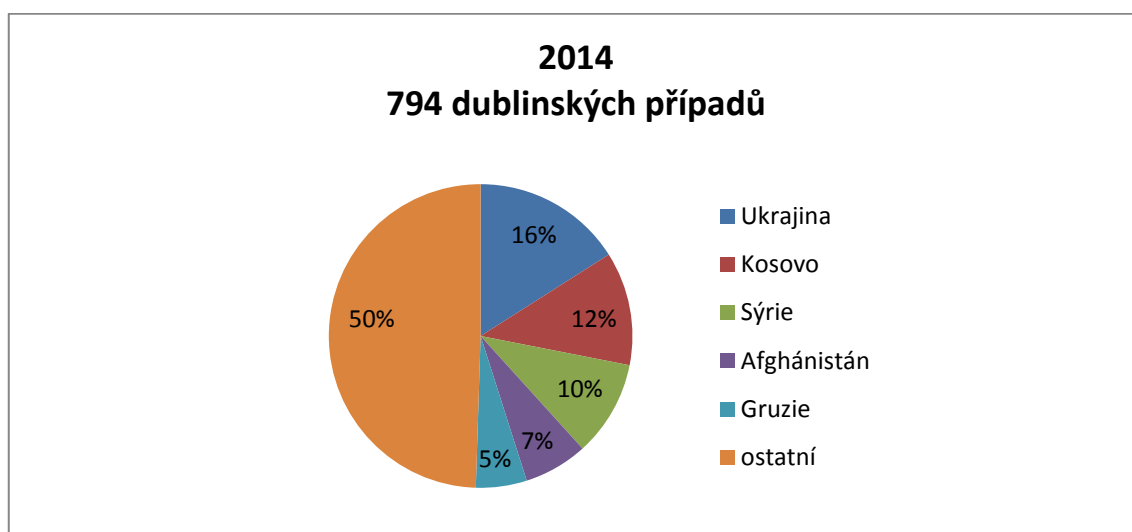
Opačným případem je Gruzínská státní příslušnost, druhá nejpočetnější skupina v celkovém počtu dublinských případů v ČR, která je nejvíce zastoupená v odeslaných žádostech a naopak se téměř nevyskytuje v těch přijatých.



V roce 2013 jsou výrazně nejpočetnější skupinou dublinských případů občané Ruské federace, kteří dominují v odeslaných žádostech. V porovnání s žádostmi o mezinárodní ochranu v ČR podanými žadateli této státní příslušnosti, můžeme vyzorovat, že jsme byli opět pouze tranzitní zemí, čemuž nasvědčují i počty odeslaných žádostí Polsku, konkrétně se jednalo o žádosti přijetí zpět. Můžeme z toho soudit, že Rusové se do Evropy dostali přes Polsko a pak dále pokračovali přes Českou republiku.

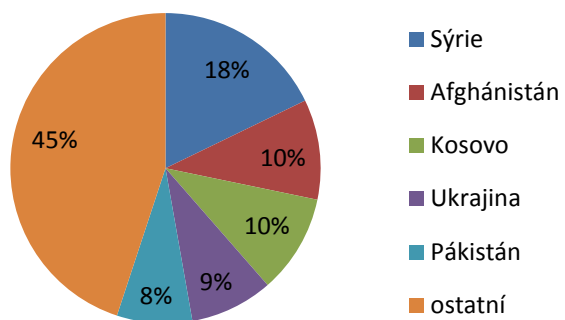


O rok později se v nejpočetnějších státních příslušnostech dublinských případů opakuje Ukrajina a Sýrie a přibylo především občanů Kosova a Afghánistánu, což může být spojeno s migrační krizí.



V roce 2015 dominují celkové počty Syřanů a Afghánců a státních příslušníků Kosova, a to především kvůli jejich zastoupení v odeslaných žádostech, které Česká republika asi z 80% odeslala do Maďarska, z čehož můžeme soudit, že se k nám tyto migranti dostali tzv. balkánskou cestou a na území EU byli poprvé evidováni právě na území Maďarska.

2015
2357 dublinských případů



5.4 Rozdíly ve vývoji v rámci Evropské unie

5.4.1 Dublinské případy

Vývoj počtu dublinských případů se na celoevropské úrovni ubíral jiným směrem, každoroční počet dublinských případů nebyl tak vyrovnaný. V roce 2009 celkové číslo dublinských případů oproti roku 2008 výrazně, až dvojnásobně vzrostlo. Tento rozdíl je do jisté míry zkreslen faktem, že Řecko a Polsko nedodalo Eurostatu data za rok 2008 a naopak v roce 2009 reportovaly tyto země velký počet dublinských případů. Za roky 2010 a 2011 se počet přijatých žádostí celkově v Evropské unii snížil a v roce 2012 opět vzrostl. Počet odeslaných žádostí se od roku 2009 do roku 2011 snižoval, ale v roce 2012 se výrazně zvýšil (Eurostat, 2014). Tento vývoj reflektoval zvyšující se počet žadatelů o azyl registrovaných v Evropské unii v roce 2012. Nicméně zvýšený počet žadatelů o mezinárodní ochranu v roce 2012 se České republiky vůbec netýkal, vývoj u nás byl velice vyrovnaný, téměř s nulovými odchylkami viz grafy výše.

Trendy v přijatých a odeslaných žádostech na celoevropské úrovni jsou relativně stejné, tyto dva indikátory by se měly zrcadlit jeden ve druhém, protože pokud pomineme zpoždění v reportingu a metodologické rozdíly, dublinský případ je registrován dvakrát. Jako žádost přijatá členským státem A, ale také žádost tomuto státu adresována, odeslána členským státem B (Eurostat, 2014).

Transfery na celoevropské úrovni dlouhodobě nepřekračují hranici 30%. Někteří žadatelé v dublinském procesu už se nevyskytují v dosahu autorit a unikli během procesu, a proto nemohou být definitivně přemístěni. Některé z těchto osob už se také mohly vrátit do své země původu, ale mohly být také přemístěny na základě jiných pravidel (Eurostat, 2014).

5.4.2 Žádosti o azyl a zastoupení státních příslušníků

V porovnání s Českou republikou, kdy nárůst žádostí o azyl nebyl tak vysoký, se Evropská unie potýká s nárůstem až 130 % (4. čtvrtletí 2015 v porovnání s 4. čtvrtletím 2014) a počet žádostí o azyl v Evropské unii dosáhl počtu 439 100 (Eurostat, 2016b). Celých 38 % z celkového počtu žádostí o azyl v Evropské unii bylo registrováno v Německu, následovalo Švédsko s 21 % a ostatní státy registrovaly 7 % žadatelů a méně (Eurostat, 2016a).

Třemi nejčastějšími státními příslušníky v rámci Evropské unie jsou Syřané, Afghánci a Iráčané. Oproti tomu se počet státních příslušníků Kosova a Ruské federace snížil (Eurostat, 2016b).

Závěr

Hlavní myšlenkou společné azylové politiky a aplikace Dublinského systému byla eliminace několika podaných žádostí o mezinárodní ochranu u různých členských států Evropské unie tím stejným žadatelem, která měla vést k finanční a časové úlevě členských států, v neposlední řadě také zajištění postavení uprchlíka a zajištění určitých standardů na celoevropské úrovni.

První výzkumnou otázkou bylo, zda a do jaké míry ovlivnil Dublinský režim počet žádostí o azyl na území České republiky. Od 1. 5. 2004 došlo v České republice k snížení počtu žádostí o azyl, v případě vývoje od roku 2005 (první celý rok v EU) do roku 2013 (před zvýšením počtu žádostí kvůli současné migrační krizi) jde až o trojnásobné snížení počtu těchto žádostí. Aplikace Dublinského režimu v České republice tedy má výrazný dopad na počet žádostí o azyl a splňuje tak tím svůj účel, tj. finanční a časovou úlevu členského státu spojenou s poklesem žádostí o mezinárodní ochranu.

V případě změny zastoupení státních příslušností po vstupu do Evropské unie, tj. po aplikaci Dublinského systému, nepozorujeme jeho vliv na poměry nejvíce zastoupených státních příslušností. Tento vývoj jde spíše rozdělit na jakési vlny typické pro určitou státní příslušnost. Roky 1998 až 2000 jsou typické velkým přílivem Afghánců, jejichž počet od roku 2000 nikdy nedosáhl takového množství, že bychom je mohli zařadit do jedné ze tří nejpočetnějších skupin žadatelů. Od roku 2000 do roku 2015 převládá s výjimkou roku 2003 ukrajinská státní příslušnost a ta je doplněna v roce 2007 až 2009 Mongoly, 2007 a 2008 Turky a poslední zatím nejvýraznější vlnou Syřanů, kteří jsou již čtvrtým rokem po sobě druhou nejpočetnější skupinou žadatelů na našem území a to nepochybně z důvodů konfliktů na Blízkém východě a následné migrační vlny do Evropy. Odpověď na druhou výzkumnou otázku je tedy, že změny zastoupení nejpočetnějších státních příslušností nejsou spojeny s aplikací Dublinského systému.

V roce 2015, kdy byla zatím nejsilnější migrační krize v Evropě, se počet žádostí o azyl v České republice zvýšil pouze o třetinu v porovnání s rokem 2014. Oproti tomu je dublinských případů více než třikrát více v porovnání s rokem 2014, což vede k závěru, že je Česká republika tranzitní zemí pro tento typ žadatelů přicházející do Evropy v době současné migrační krize. Nejpočetnější skupinou žadatelů o azyl jsou

stále Ukrajinci, a byť jsou druhou nejpočetnější skupinou Syřané, není tento počet nijak výrazný v porovnání s předchozími roky. České republiky se tedy migrační krize dotkla, nicméně na základě analyzovaných počtů žádostí o azyl a dublinských případů není tato změna tak výrazná jako ve zbytku Evropy a Česká republika pocítuje nápor migrantů spíše jako tranzitní země, nikoliv země cílová.

Použitá literatura

Odborné články a publikace

ALINK, Fleur, BOIN, Arjen, THART, Paul. Institutional crises and reforms in policy sectors: the case of asylum policy in Europe. *Journal of European Public Policy*. 2001, 8(2), s. 286-306.

BATTJES, Hemme, BROUWER, Evelien. The Dublin Regulation and Mutual Trust: Judicial Coherence in EU Asylum Law? *Review of European Administrative Law*. 2015, 8(2), s. 183 - 214.

ČEPELKA, Čestmír, ŠTURMA, Pavel, BÍLKOVÁ, Veronika, FÁBEROVÁ, Andrea, SKALKOVÁ, Marcela, HONUSKOVÁ, Věra. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. doplněné vydání. Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2012. 253 s. ISBN 80-85889-79-X.

DERUITER, R. a G. VERMEULEN. Balancing Between Human Rights Assumptions and Actual Fundamental Human Rights Safeguards in Building an Area of Freedom, Security and Justice: a Cosmopolitan Perspective. *European Journal on Criminal Policy and Research*. 2016, s. 1 - 19.

HUYBREGHTS, Gerrit. The Schengen Convention and the Schengen acquis: 25 years of evolution. *ERA Forum*. 2015, 16(3), s. 379 – 426.

HUYSMANS, Jef. *The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU*. 1. Vydání. London : Routledge. 2006. 191 s. ISBN 9-78-0415-36125-5.

JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel. *Společný evropský azylový systém: zásahy do osobní svobody: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 12. června 2009 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. 1. vydání. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv. 2010. 240 s. ISBN 978-80-7357-490-1.

JURMAN, Miroslav. Dublinské řízení u nás. *Právní rádce*. 2005, 13(6), s. 42 - 45

KINDT, Els J. *Privacy and Data Protection Issues of Biometric Application: A Comparative Legal Analysis*, 1. vydání. Dordrecht : Springer. 2013. 907 s. ISBN 978-94-007-7522-0

KOSAŘ, David, MOLEK, Pavel, HONUSKOVÁ, Věra, JURMAN, Miroslav, LUPAČOVÁ, Hana. *Zákon o azylu: komentář*. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer Česká republika. 2010. 683 s. ISBN 978-80-7357-476-5

KOTZEVA, Anna, MURRAY, Lucy, TAM, Robin. *Asylum and human rights appeals handbook*. 1. vydání. Oxford : Oxford University Press, New York. 2008. 532 s. ISBN 9780199289424.

MORGADES-GIL, Sílvia. The discretion of states in the dublin iii system for determining responsibility for examining applications for asylum. *International Journal of Refugee Law*. 2015, 27(3), s. 433 - 456.

PASTORE, Ferruccio, HENRY, Giulia. Explaining the Crisis of the European Migration and Asylum Regime. *International Spectator*. 2016, 51(1), s. 44 - 57.

PEERS, Steve. Reconciling the Dublin system with European fundamental rights and the Charter. *ERA Forum*. 2014, 15(4), s. 485 – 494.

PIKNA, Bohumil. *Evropská unie - vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv: (na pozadí boje s mezinárodním terorismem)*. 1. vydání, Praha : Linde Praha, 2002. 473 s. ISBN 8072013831.

PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 2. dopl. vyd., Praha : Linde Praha, 2010. 422 s. ISBN 978-80-7201-889-5.

PIKNA, Bohumil. *Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie: (právní náhled)*. 1. vyd., Praha : Linde Praha, 2006. 403 s. ISBN 80-7201-615-6.

PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: (oblast policejní a justiční spolupráce)*. 4. dopracované, konsolidované vydání, Praha : Linde Praha, 2007. 511 s. ISBN 9788072016860.

ROGERS Nicola, PEERS, Steve. *EU immigration and asylum law: text and commentary*. 1. vydání, Leiden : Nijhoff, 2006. 1026 s. ISBN 9004153748.

THOMAS, Rebekah. Biometrics, International Migrants and Human Rights. *European Journal of Migration*. 2005, 7(4), 377-411.

VAN DER PLOEG, Irma. The illegal body: `Eurodac' and the politics of biometric identification. *Ethics*. 1999, 1(4), s. 295 – 302.

VAN SELM, Joanne. *Migration and the externalities of European integration*. 1. vydání. Lanham, Md. : Lexington Books, 2002. 232 s. ISBN 0739103784. Kapitola 8.

Legislativní dokumenty

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

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

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů

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 poskytnuté 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

Elektronické zdroje

EUROSKOP 2016. Komise představí návrh na změny v azylových řízeních v EU. *Euroskop* [online]. 6.4.2016 [cit. 2016-05-11]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8962/27193/clanek/komise-predstavi-navrh-na-zmeny-v-azylovych-rizenich-v-eu/>

EUROSTAT 2014. Dublin statistics on countries responsible for asylum application. *Eurostat*. [online]. [cit. 2016-05-11]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application#Further_Eurostat_information

EUROSTAT 2016a. Asylum quarterly report. *Eurostat* [online]. 3.3.2016 [cit. 2016-05-11]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report

EUROSTAT 2016b. Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data (rounded). *Eurostat* [online]. 6.5.2016 [cit. 2016-05-13]. Dostupné z: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>

EVROPSKÁ KOMISE 2014. EU chce stanovit jasnější pravidla pro nezletilé osoby bez doprovodu, které žádají o mezinárodní ochranu. *Evropská komise* [online]. 26.4.2014 [cit. 2016-05-13]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-723_cs.htm

HEIJER, Maarten den. Evidence in European Asylum Procedure, by Ida Staffans [reviews]. *Common Market Law Review* [online]. 2015, 52(1), 304 [cit. 2016-05-11]. ISSN 01650750. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edshol&an=hein.kluwer.cmlr0052.19&scope=site>

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ 2009. Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě. Výroční zpráva Radě a Evropskému parlamentu o činnostech

ústřední jednotky systému Eurodac za rok 2008. *Evropský parlament* [online]. 25.9.2009 [cit. 2016-05-11]. Dostupné z: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YGXbb656OIgJ:ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2009/CS/1-2009-494-CS-F1-1.Pdf+&cd=3&hl=cs&ct=clnk&gl=cz>

MARINHO, Clotilde, HEINONEN Matti. Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice [online]. 1998 [cit. 2016-05-11]. ISSN edsupe. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsupe&an=edsupe.800&scope=site>

MINISTERSTVO VNITRA 2010. Aplikace tzv. Dublinského nařízení v České republice v roce 2009. *Ministerstvo vnitra* [online]. [cit. 2016-05-11]. Dostupné z: [online]. <http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-aplikace-dublinskeho-narizeni-v-cr-v-roce-2009-pro-web.aspx>.

MINISTERSTVO VNITRA 2016. Finanční nástroje EU v oblasti azylu a migrace. *Ministerstvo vnitra* [online]. [cit. 2016-05-11]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/financni-nastroje-eu-v-oblasti-azylu-a-migrace.aspx>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2008. Azyl a uprchlictví. *Ministerstvo vnitra* [online]. 3.11.2008 [cit. 2016-05-11]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/azyl-migrace-a-integrace-azyl.aspx>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2009a. Statistické zprávy o mezinárodní ochraně za jednotlivé měsíce v roce 2008. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21395732&doctype=ART>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2009b. Souhrnná zpráva o mezinárodní ochraně za rok 2008. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21395732&doctype=ART>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2010a. Souhrnná zpráva o mezinárodní ochraně za rok 2009. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21395252&doctype=ART>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2010b. Statistické zprávy o mezinárodní ochraně za jednotlivé měsíce v roce 2009. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z:

<http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21349119&doctype=ART>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2011a. Souhrnná zpráva o mezinárodní ochraně za rok 2010. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z:

<http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21617050&doctype=ART>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2011b. Statistické zprávy o mezinárodní ochraně za jednotlivé měsíce v roce 2010. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z:

<http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21408965&doctype=ART>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2012a. Souhrnná zpráva o mezinárodní ochraně za rok 2011. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z:

<http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21705881&doctype=ART>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2012b. Statistické zprávy o mezinárodní ochraně za jednotlivé měsíce v roce 2011. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z:

<http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21655308&doctype=ART>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2013a. Souhrnná zpráva o mezinárodní ochraně za rok 2012. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z:

<http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21760912&doctype=ART>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2013b. Statistické zprávy o mezinárodní ochraně za I. čtvrtletí roku 2012. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z:

<http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21731715&doctype=ART>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2013c. Statistické zprávy o mezinárodní ochraně za II. čtvrtletí roku 2012. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z:

<http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21730701&doctype=ART>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2014a. Souhrnná zpráva o mezinárodní ochraně za rok 2013. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21851099&doctype=ART>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2014b. Statistické zprávy o mezinárodní ochraně za jednotlivé měsíce v roce 2013. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21760964&doctype=ART>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2015a. Souhrnná zpráva o mezinárodní ochraně za rok 2014. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21907526&doctype=ART>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2015b. Archiv statistik 1998-2007. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/mezinarodni-ochrany.aspx>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2015c. Statistické zprávy o mezinárodní ochraně za jednotlivé měsíce v roce 2014. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21880966&doctype=ART>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2016a. Statistické zprávy o mezinárodní ochraně za jednotlivé měsíce v roce 2016. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21979264&doctype=ART>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2016b. Statistické zprávy o mezinárodní ochraně za jednotlivé měsíce v roce 2015. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21880966&doctype=ART>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2016c. Společný evropský azylový systém. *Ministerstvo vnitra* [online]. 29.1.2016 [cit. 2016-05-11]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spolecny-evropsky-azylovy-system.aspx>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2016d. Dublinský systém. *Ministerstvo vnitra* [online]. 19.1.2016 [cit. 2016-05-11]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>

ODBOR MIGRAČNÍ A AZYLOVÉ POLITIKY 2016e. Souhrnná zpráva o mezinárodní ochraně za rok 2015. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21995979&doctype=ART>

OFFICE OF THE REFUGEE APPLICATIONS COMMISSIONER 2016. EU Dublin III Regulation (Regulation (EU No 604/2013)). *Office of the Refugee Applications Commissioner* [online]. [cit. 2016-05-13]. Dostupné z: <http://www.orac.ie/website/orac/oracwebsite.nsf/page/eudublinIIIregulation-main-en>

PIKNA, Bohumil. Amsterdam, Tampere, Vídeňský akční plán a související problematika. *Policejní akademie* [online]. [cit. 2016-05-12]. Dostupné z: http://www.polac.cz/eu/amst_tam.html

ROOTS LEHTE. The New EURODAC Regulation: Fingerprints as a Source of Informal Discrimination. *Baltic Journal of European Studies* [online]. 2015, 5(2), 108 [cit. 2016-05-12]. ISSN edsrep. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsrep&an=edsrep.v5y2015i2p108.129n7&scope=site>

THINK-TANK EVROPSKÉ HODNOTY 2016. Co znamená návrh na revizi dublinského azylového systému?. *Think-tank Evropské hodnoty* [online]. 6. 4. 2014 [cit. 2016-05-11]. Dostupné z: <http://www.evropskehodnoty.cz/co-znamenavnavrh-na-revizi-dublinskeho-azyloveho-systemu/>

VAN SELM, Joanne. Are asylum and immigration really a European Union issue? *Forced Migration Review* [online]. 2016, (51), 60-62 [cit. 2016-05-12]. ISSN 14609819. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&an=112222875&scope=site>

VÝBOR PRO OBČANSKÉ SVOBODY, SPRAVEDLNOST A VNITŘNÍ VĚCI 2008. Zpráva o hodnocení dublinského systému (2007/2262(INI)). *Evropský parlament* [online]. 2.7.2008 [cit. 2016-05-11]. Dostupné z:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0287+0+DOC+XML+V0//CS>