

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Karolína Placzeková

**Úprava Dublinského systému v rámci azylového
práva EU**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Mag. phil.,
Ph.D.

Katedra evropského práva

Datum vypracování práce: 2.3.2018

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 171 784 znaků včetně mezer.

Karolína Placzeková

V Praze dne 2.3.2018

Poděkování

Děkuji panu doc. Dr. iur. Harald Christian Scheuovi, Mag. phil., Ph.D., za odborné vedení, cenné připomínky a pomoc při zpracování této diplomové práce.

Dále děkuji svým rodičům a přátelům za psychickou podporu po dobu celého studia i psaní této práce.

Obsah

Úvod.....	1
1 Vymezení azylového práva EU v rámci politik EU.....	5
1.1 Vznik azylového práva EU v rámci Prostoru svobody, bezpečnosti a práva a jeho vývoj	5
1.2 Vymezení azylového práva vůči migračnímu	7
1.3 Schengenský systém včetně jeho nástrojů.....	8
1.3.1 Vymezení Schengenského acquis a jeho vývoj.....	8
1.3.2 SIS jako nástroj schengenského acquis	11
1.3.3 Frontex jako nástroj schengenského acquis a jeho transformace.....	11
2 Vybrané nástroje azylového práva EU.....	15
2.1 Původ a právní základ nástrojů azylového práva EU – primární právo	15
2.2 Směrnice jako hlavní nástroje harmonizace azylového práva EU	17
2.2.1 Směrnice v rámci SEAS – přijímací, kvalifikační, procedurální a o dočasné ochraně	17
2.2.2 Přijímací směrnice.....	18
2.2.3 Kvalifikační směrnice	20
2.2.4 Procedurální směrnice	24
2.2.5 Směrnice o dočasné ochraně	28
2.3 Agentura Evropské unie pro azyl – transformace EASO.....	31
3 Dublinský systém, jeho vývoj, fungování a jeho cíle	32
3.1 EURODAC - databáze doplňující Dublinské nařízení	32
3.2 Nařízení Dublin III a kritéria pro určení odpovědného členského státu.....	34
3.3 Hodnocení Dublinu III.....	37
3.4 Návrh nařízení Dublin IV - Reforma Dublinského systému	39
3.4.1 Prvky a přínos Dublinu IV	39
3.4.2 Slabá místa a hodnocení Dublinu IV.....	42
4 Relokační mechanismus a jeho právní základ v SFEU.....	45
4.1 Relokační mechanismy jako nástroje řešení migrační krize	45
4.2 Ad hoc (krizové) mechanismy a jejich napadení u SDEU	46
4.2.1 Právní základ ad hoc (krizových) mechanismů- čl. 78 odst. 3.....	46
4.2.2 Žaloba Slovenska a Maďarska proti rozhodnutí Rady 2015/1601 a argumenty v rozhodnutí SDEU	48
4.3 Stálý relokační mechanismus jako součást nařízení Dublin IV	50
4.3.1 Podoba stálého relokačního mechanismu.....	50
4.3.2 Problematické aspekty stálého relokačního mechanismu	51
Závěr.....	56

Seznam použitých zdrojů	61
Seznam použitých zkratek.....	75
Abstrakt	76
Abstract	77

Úvod

Rekordní počet osob žádajících o mezinárodní ochranu¹ proudících ve velkém množství do Evropy z Afriky, Středního východu a jižní Asie,² představil evropským vůdcům a tvůrcům politik zatím jednu z největších výzev. Migrační krize, jak situaci posléze většina začala v médiích, literatuře i v oficiálních dokumentech³ nazývat, poukázala především na nedostatky politik i norem přijatých Evropskou unií v oblasti azylového práva, hranic i dodržování lidských práv v této souvislosti. Schengenský a posléze i Dublinský⁴ systém se přílišným zatížením v těchto výjimečných podmínkách (a to zejména od vrcholu krize roku 2015) ukázal jako nedostatečný a špatně nastavený na řešení krizové situace. Vztahy mezi EU a členskými státy byly poznamenány rezignací některých státních orgánů na kontroly osob na vnějších hranicích prostoru Evropské unie, či jinak nerespektováním pravidel stanovených EU v oblasti azylového práva. Hlavním důvodem bezradnosti EU i členských států je situace, kdy při vytváření evropského prostoru bez hranic zůstaly pravomoci v oblasti azylu a migrace sice v rukou členských států, zároveň ale byly již podniknuty kroky k vytvoření společného systému, který staví na koordinaci a tíhne k harmonizaci pravidel azylového práva.⁵

V situaci, kdy existují případy špatného zacházení s uprchlíky, nelegálními migranty, a to formou střetů s pohraniční stráží, či z důvodu nedostatečných životních podmínek poskytnutých žadatelům o azyl, kdy některé členské státy uzavírají hranice a soustavně bojují proti možnosti přijetí uprchlíků na základě tzv. povinných kvót, a to nejen v rámci vystupování v evropských institucích (především Evropském parlamentu), ale i stanovisky a žalobami proti evropským legislativním i nelegislativním aktům (viz Maďarsko a Slovensko), je těžké vidět konkrétní společný kurs zahraniční politiky EU nebo snad možnosti dalšího upevnění Společného azylového systému. Návrhů, jak krizi řešit, bylo i je ale mnoho, a to jak zrevidováním smluv, Dublinského nařízení, směrnic a dalších aktů v této oblasti, tak i přijetím nových aktů, jako je především tak diskutované nařízení reformující Dublin a zřizující stálý

¹ Tj. azyl či doplňkovou ochranu.

² Zejména příslušníci Sýrie, Afgánistánu a Iráku dle údajů UNHCR, či Eurostat [cit. 2018-02-25] dostupné online na: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics

³ Např. ve Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pravidlech pro zadávání veřejných zakázek v souvislosti s nynější azylovou krizí z 9. 9. 2015, COM(2015) 454 final [cit. 2018-02-25], dostupné online na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0454&from=EN>

⁴ Dublinský systém obsahuje kritéria pro určení státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu.

⁵ HONUSKOVÁ, Věra. *Možné odpovědi na hromadný příliv osob do Evropské unie* In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. 2016. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016. ISBN 978-80-7552-364-8. str. 237 a násl.

relokační mechanismus. Zůstává otázkou, co bude pro Evropskou unii nejvhodnějším řešením, popř. pro jaké řešení se najde politický konsensus.

Tato diplomová práce si klade za úkol analýzu Dublinského systému z pohledu jeho nejnovějších změn ve formě především relokačních mechanismů, tvorbě další generace sekundárních aktů Společného evropského azylového systému (dále jen „SEAS“) a obecně azylovým právem EU, jehož právním základem je čl. 78 SFEU, a to v kontextu za posledních pár let nastalých výjimečných podmínek způsobených migrační krizí. Cílem této diplomové práce je zejména učinit závěry v rámci hodnocení současné podoby Dublinského systému jako součásti SEAS pod vlivem migrační krize a posoudit, do jaké míry jsou poslední legislativní návrhy v této oblasti (zejm. návrh nařízení tzv. Dublin IV zakotvující stálý relokační mechanismus), krokem směrem k vyřešení krize současného azylového systému EU či zda existují jiné vhodnější varianty. K zodpovězení otázek spojených s hodnocením a směřováním Dublinského systému je nejprve třeba začít rekapitulací vývoje azylového práva EU v rámci Prostoru svobody bezpečnosti a práva se zaměřením na některé právní oblasti a nástroje, které získávají na důležitosti právě v současné době, a to včetně nejnovějších legislativních i nelegislativních právních aktů, které mají zmírnit či snad vyřešit vzniklou krizi. Kromě tohoto vymezení je třeba určit, jak souvisí Dublinský systém se Schengenským systémem a jaké byly učiněny kroky s úmyslem posílit ochranu vnější hranice EU. Současně je třeba alespoň ve zkratce vymezit pojmové hranice mezi migračním a azylovým právem, protože to jsou pojmy hojně směřované a přece jde o oblasti rozdílného charakteru. Také je třeba popsat a zhodnotit základní nástroje azylového práva EU (zejm. sekundární akty), jejich formu a poukázat na silná a slabá místa zejm. recentních právních aktů. Až následně se dostáváme ke zkoumání Dublinského systému a podstatě relokačních opatření, které se mají stát jeho součástí, což vede k závěru, zda lze Dublinský systém reformovat stálým relokačním mechanismem a zda to je krok správným směrem případně jaké by mělo být další směřování EU v oblasti azylového práva.

Diplomová práce je členěna na 4 kapitoly, Úvod a Závěr. V kapitole č. 1 bude čtenář seznámen s prvopočátky azylového práva EU v rámci Prostoru bezpečnosti a práva, včetně jeho následného vývoje. Kapitola tedy popisuje vznik azylového práva a konkrétněji Dublinského systému sahajícího až k Dublinské úmluvě, komunitarizaci azylového práva poprvé Amsterodamskou a následně Lisabonskou smlouvou a další vývoj který vedl k uplatňování tzv. Dublinských kritérií obsažených v Dublinském nařízení a přijetí několika významných směrnic (o sekundárních aktech podrobněji až v následujících kapitolách). Dále tato kapitola slouží

k vymezení Dublinského systému vůči Schengenskému systému (i přes jejich společné kořeny) a dále migračnímu právu, současně pro jejich určitý vzájemný dopad i význam jejich pojmového oddělení. Zahrnuje také vypočtení nástrojů Schengenského *acquis*, či obecně vnitřního prostoru bez hranic, který je jedním ze dvou aspektů Prostoru bezpečnosti a práva.⁶ Tyto nástroje zastaly také pod vlivem migrační krize změny. V druhé kapitole je věnován prostor nástrojům azylového práva. Tyto vybrané instrumenty jsou vitální součástí SEAS a silně provázány s fungováním Dublinského systému jako základního kamene dnešního azylového systému EU, a proto je jim věnována samostatná kapitola. Jde zejména o směrnice, z nichž zřejmě v brzké době budou vesměs nařízení, a to z důvodu urychlení sjednocování postupů a pravidel v této oblasti. Menší prostor je zde věnován i posílení mandátu úřadu EASO, tedy dalšímu návrhu v rámci tzv. prvního balíčku reforem reagujících na migrační krizi, tedy vzniku Agentury EU pro azyl. V následující kapitole je dán rozsáhlý prostor Dublinskému systému jako takovému, zejména nařízení Dublin třetí generace i návrhu nařízení generace čtvrté, a to včetně hodnocení tohoto nástroje a jeho plánovaných změn. Kromě Dublinského nařízení je i prostor věnován nástroji azylového práva EU, který je neoddelitelnou součástí Dublinského systému, a proto zařazen v rámci této kapitoly - EURODAC. Ve čtvrté kapitole jsou představeny relokační mechanismy nahlížené Evropskou unií jako „korektivy“ Dublinského systému, tedy jejich dvě varianty (dočasné a stálé), problematické právní aspekty jejich přijetí, zakotvení v primárním právu i provádění. Větší prostor je věnován stálému relokačnímu mechanismu, který je součástí návrhu přímo novelizujícího Dublinské nařízení.

Těžištěm této diplomové práce jsou kapitoly č. 3.2 a 3.3 řešící současnou podobu nařízení Dublin III, jeho fungování, cíle, slabá místa včetně jeho konfrontace s principem solidarity a 3.4 řešící reformu Dublinského systému a poskytující hodnocení návrhu nového nařízení Dublin IV. K dalším významným částem této práce lze zařadit kapitoly 4.2 s 4.3 a závěry z nich plynoucí pro (ne)fungování Dublinského systému a budoucí vývoj azylového práva EU.

Hlavními zdroji této práce jsou relevantní právní předpisy Evropské unie, zejména je kromě zakotvení v primárním právu pozornost věnována Nařízením Dublin III, jehož funkčnost je v dnešní době silných migračních toků konfrontována s mimořádnými podmínkami, a to včetně návrhu přepracované verze tzv. Dublinu IV obsahující stálý relokační mechanismus Dublin reformující, stejně tak další sekundární akty tvořící základ SEAS s důležitostí pro

⁶ Druhý je aspekt ekonomický.

fungování Dublinského systému. Kromě legislativních aktů a judikatury SDEU byly jako prameny diplomové práce užity často, ale ne výhradně, cizojazyčné monografie (v anglickém či německém jazyce) či sborníky z konferencí, články, zprávy a studie evropských i jiných institucí, a to vzhledem k aktuálnosti a dynamičnosti zvoleného tématu.

1 Vymezení azylového práva EU v rámci politik EU

1.1 Vznik azylového práva EU v rámci Prostoru svobody, bezpečnosti a práva a jeho vývoj

Kořeny azylového práva EU sahají až do období 80. let, kdy při vytváření jednotného trhu evropského společenství se objevila potřeba vzniku prostoru bez vnitřních hranic, který se neoddělitelně pojí jak s migrací osob, tak i s konceptem ochrany uprchlíků.⁷ Jako první upravila odpovědnost za zpracování žádosti o azyl tzv. *Schengenská prováděcí dohoda* z roku 1990. Paralelně pak všechny členské státy včetně těch, co původně nechtěly být součástí Schengenského prostoru, uzavřely *Dublinkou úmluvu*⁸. Ta sledovala dvojí účel. Zaprvé měla úprava zabránit tzv. asylum shoppingu, což je termín popisující situaci, kdy žadatelé o azyl podávají žádost postupně ve více členských státech a vyhledávají země s velkorysími přijímacími podmínkami nebo vysokým procentem schválení žádostí. Zadruhé byla koordinace azylového práva zaměřena na řešení problému tzv. refugees in orbit, což je situace, kdy se žádný stát nepokládá za příslušný k meritornímu posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, neboť aplikuje princip třetí bezpečné země na členské státy Evropské unie.⁹

Maastrichtská smlouva pak teprve roku 1992 označila azylovou politiku za oblast společného zájmu, která měla být realizována prostřednictvím mezivládních rozhodovacích procesů.¹⁰ Azylová politika v té době spadala pod třetí pilíř, kde se rozhodovalo na základě mezivládního principu (tedy konsenzem). Rozhodujícím dalším krokem se stala Amsterodamská smlouva z roku 1999, která učinila pojmy "svoboda, bezpečnost a spravedlnost" samostatným cílem EU,¹¹ zahrnuje *Schengen* do rámce EU a především zakotvila v dnešní SFEU nadnárodní kompetence EU v azylové oblasti, ačkoli úplná nadnárodní politika vznikla až spolu s Lisabonskou smlouvou. Přenesla tak tuto oblast zčásti z úrovně unijní na úroveň komunitární.

⁷ BOCCARDI, Ingrid. *Europe and refugees – Towards an asylum policy*. Hague: Kluwer Law International, 2002. ISBN 90-411-1709. str. 205.

⁸ Ta byla uzavřena také roku 1990 a vstoupila v platnost v roce 1997.

⁹ Podle Ministerstva vnitra ČR, Odbor azylové a migrační politiky, [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/dublinky-system.aspx>

¹⁰ HAILBRONNER, Kay a Daniel THYM. *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*. Second edition. Leinen: C.H.BECK, 2016. ISBN 978-3-406-66653-7. str. 1024.

¹¹ PIECHOWICZ, Michał. *Evolution of Schengen: an Example of Enhanced Cooperation and Differentiated Integration Model within the Area of Freedom Security and Justice*. In: *Polish Political Science Yearbook*. Vol. 46 (1). Nicolaus Copernicus University in Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2017, ISSN 0208-7375. str. 122.

V duchu závěrů z Jednání Evropské Rady v *Tampere* 1999 se myšlenka vytvořit Společný evropský azylový systém (SEAS) dostala postupně do smluv jako právně závazný cíl EU a bylo přijato několik legislativních aktů týkajících se kontroly na vnějších hranicích, azylu a přistěhovalectví. Šlo o tzv. první fázi SEAS, která se ohraničovala pouze na stanovení minimálních standardů, a to v souladu s omezenými pravomocemi EU v té době.¹² V prvním legislativním balíčku byla přijata původní přijímací směrnice 2003/9/EC, původní kvalifikační směrnice 2004/83/EC, původní procesní směrnice 2005/85/EC a původní Dublinské nařízení č. 343/2003 spolu s původním EURODAC nařízením č. 2725/2000, které nastolily prvopočátky společné úpravy azylu pro státy EU a jsou zdrojem mnohých úspěchů i problémů azylové politiky tak, jak ji známe dnes.

Jelikož vývoj ke společné azylové politice měl být postupný, Komise v reakci na *Haagský program*¹³ přistoupila k nahrazení existujících minimálních standardů v rámci tzv. druhé fáze harmonizace legislativy, kterou mělo dojít ke zmenšení rozdílnosti úpravy mezi členskými státy, a to na základě úpravy v Lisabonské smlouvě přijaté roku 2007. Po značných debatách bylo přijato přepracované znění sekundární legislativy pro oblast azylového práva. *Stockholmský program* (na období 2010-2014) dále potvrdil cíl vytvořit společný prostor ochrany a solidarity založený na společném azylovém řízení a jednotném postavení těch, kterým byla udělena mezinárodní ochrana. Dále zdůraznil potřebu prosazení *principu solidarity* vzhledem k členským státům, které čelí zvláštním tlakům. Budujíc na pokroku po Stockholmském programu přijala Evropská rada v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva tzv. strategické směry pro legislativní a operativní plánování.¹⁴

K principu solidarity je třeba doplnit, že jeho zakotvení nalezneme v dnešním čl. 80 SFEU, který stanoví, že zásada solidarity a spravedlivé sdílení odpovědnosti se užije i obecně pro vytváření a provádění společné azylové politiky. Ve světle této skutečnosti by se tato zásada měla zohledňovat při výkladu a uplatňování tohoto nařízení přinejmenším s cílem zabránit opatřením, která by byla v hrubém rozporu s ním.¹⁵ Na princip solidarity je odkazováno i v úvodních ustanoveních nového návrhu nařízení Dublin IV,¹⁶ (o kterém bude ještě v práci pojednáváno) jako na jeden z řídicích principů pro postup včasného varování, připravenost a

¹² HAILBRONNER, Kay a Daniel THYM. *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*. Second edition. Leinen: C.H.BECK, 2016. ISBN 978-3-406-66653-7. str. 1025.

¹³ Roku 2004 byl schválen na zasedání Evropské rady na období let 2005-2009.

¹⁴ Na základě čl. 68 SFEU.

¹⁵ HAILBRONNER, Kay a Daniel THYM. *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*. Second edition. Leinen: C.H.BECK, 2016. ISBN 978-3-406-66653-7. str. 1043.

¹⁶ Recital 22 nařízení tzv. Dublin IV.

řešení krizí v oblasti azylu. Toto zakotvení v jednotlivých instrumentech azylového práva pramení z toho, že samotný článek 80 SFEU nestanoví žádnou pravomoc pro přijetí samostatných opatření podporujících solidaritu a sdílení odpovědnosti mezi členskými státy, ale akty EU přijaté v rámci kontroly na hranicích, azylu a přistěhovalectví mají obsahovat nástroje, díky kterým bude zmiňovaný článek uplatňován.

Dále po zhodnocení funkčnosti legislativy a azylového řízení v rámci EU jejími orgány i mnohými mezinárodními institucemi, byl přijat *Evropský program pro migraci*¹⁷ a v návaznosti na něj i návrhy, jak zlepšit společný evropský azylový systém ve formě opět nové, přepracované sekundární legislativy. Evropský azylový systém byl vystaven zatěžkávací zkoušce ve formě ztížených podmínek vytvořených migračními tlaky ze Středomoří a Balkánu zhruba od roku 2015, a ač je EU mnohými nazývána „Pevnost Evropa,“ přesto je SEAS nástrojem, který vytvořil systém ochrany uprchlíků ve všech členských státech EU, když některé z nich původně významně aktivně nepřispívaly na mezinárodní úrovni k podpoře uprchlíků.¹⁸ Můžeme proto učinit závěr, že přinejmenším evropská azylová politika posílila praktickou kooperaci mezi státy EU v posledních letech. S cílem dále podpořit členské státy ve snaze dosáhnout koherence v aplikaci a výkladu azylového práva EU byl založen *Evropský podpůrný azylový úřad*¹⁹ (EASO), který má usnadňovat, koordinovat a posilovat praktickou spolupráci mezi členskými státy a očekává se jeho proměna na Agenturu EU pro azyl. K podobnému účelu je určena databáze EURODAC, která má zajistit větší efektivitu Dublinského nařízení. O těchto a dalších institucích azylového práva EU ale již více v dalších kapitolách.

1.2 Vymezení azylového práva vůči migračnímu

I když lze jen těžko tyto dvě oblasti od sebe oddělit, je třeba pro účely této práce vymezit azylové právo vůči migračnímu, jelikož i současná úprava EU rozlišuje, a ne bezdůvodně, tyto

¹⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů COM(2015) 240 final. [online]. *Evropský program pro migraci* [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_cs.pdf

¹⁸ BYRNE, Rosemary, Gregor NOLL a Jens VEDSTED-HANSEN, ed. *New asylum countries?: migration control and refugee protection in an enlarged European Union*. The Hague: Kluwer Law International, 2002. Immigration and asylum law and policy in Europe, Vol. 4. ISBN 90-411-1753-9.

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

2 pojmy. Především můžeme čerpat z primárního práva EU, konkrétně z čl. 77 až 80 SFEU spadající pod Hlavu V. (tedy Prostor svobody, bezpečnosti a práva) a vyvodit závěr, že Dublinský systém či jinak systém řešící příslušnost členských států k posuzování žádostí o mezinárodní ochranu, kterému se především bude tato práce věnovat, spadá do oblasti práva azylového.²⁰ Normy přijaté v rámci migrační politiky naopak čerpají z čl. 79 a řeší především opatření proti nelegálnímu vstupu na území členských států.

Hlavní rozdíl mezi těmito dvěma oblastmi tkví navíc v rozdílných cílech, kdy azylové právo vychází z lidských práv čerpaných z mezinárodních závazků (viz *Ženevská úmluva* z roku 1951²¹ a *Protokol* k ní z roku 1967), na které odkazují i jednotlivé sekundární akty EU (především směrnice). Naproti tomu migrační právo sleduje především ekonomické cíle států a také zajištění jejich bezpečnostních zájmů, což ale neznamená, že by lidská práva nehrály v rámci migrační politiky žádnou roli – viz např. institut sloučení rodiny, který spadá pod migrační právo.²² Je i tak zřejmé, že obě oblasti mají spoustu společných třecích bodů a stávají se do určité míry neoddělitelnými, a to zejména co se týká nelegálních migrantů a žadatelů o azyl. Obecně se tak tyto oblasti z pohledu Evropského práva stýkají především z hlediska úpravy funkčních kontrol na (vnějších) hranicích.

1.3 Schengenský systém včetně jeho nástrojů

1.3.1 Vymezení Schengenského *acquis* a jeho vývoj

Schengenské *acquis* spolu se Schengenským informačním systémem a Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž patří mezi významné nástroje EU týkající se oblasti hranic, se vztahem nejen k migrační, ale i azylové politice. Pro účely této diplomové práce bude stačit především stručné popsání jejich vývoje, jeho porovnání s jejich současnou podobou a určení jejich významu pro Dublinský systém, který je těžištěm této práce.

Vznik Schengenského prostoru je spojen s pojmem volného pohybu osob, kdy první ustanovení v této oblasti se vztahovala na volný pohyb pracovníků a svobodu usazování

²⁰ Čl. 78 SFEU.

²¹ Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28.7.1951.

²² SCHEU, Harald Christian. *Vymezení migračního práva vůči azylovému právu*. In: PÍTROVÁ, Lenka. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-162-5. str. 22-23.

jednotlivců jako zaměstnanců nebo jako poskytovatelů služeb.²³ Při vytváření vnitřního trhu s volným pohybem osob pak bylo milníkem uzavření 2 schengenských dohod²⁴ platných od roku 1995. Původně šlo o mezivládní spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí několika států,²⁵ která byla tzv. *Schengenským protokolem* Amsterdamské smlouvy začleněna jako „schengenské acquis“ do institucionálního rámce Evropské unie.²⁶ Stejně tak byla Amsterdamskou smlouvou z velké části komunitarizována přesunem do prvního pilíře oblast azylu, kontrola na vnějších hranicích a migrace, nově nazvaná Prostorem svobody, bezpečnosti a práva.²⁷ Jak bylo vytyčeno v závěrech Evropské rady na zasedání v *Tampere* roku 1999,²⁸ musí v důsledku začlenění Schengenu do Unie každý nově přistupující stát od tohoto data v plném rozsahu toto acquis přijmout a spolu s ním přijmout i všechna další opatření.²⁹

Od Lisabonské smlouvy, kdy byla zrušena tzv. pilířová struktura, se stává kontrola hranic v rámci Prostoru svobody, bezpečnosti a práva oblastí spadající pod sdílené pravomoci³⁰ a je mu věnovaná samostatná hlava V Části III. SFEU. Stěžejní, pokud jde o Schengenský prostor, je pak čl. 77 SFEU obsahující úpravu režimu na vnitřních a vnějších hranicích. Na ten navazují sekundární předpisy, zejména původní přímo použitelný *Schengenský hraniční kodex*,³¹ který byl po četné novelizaci především z důvodu přehlednosti nahrazen novým,³² účinným od roku 2016, a kromě těchto přijímá EU tzv. opatření v oblasti víz a kontrol na vnějších hranicích.³³ Pro 26 evropských zemí (z toho 22 je členem EU),³⁴ které v současné době tvoří Schengenský prostor tak platí, že již neprovádějí hraniční kontroly na svých vnitřních

²³ Více informací dostupných např. na stránkách Evropského parlamentu *Svoboda usazování a volný pohyb služeb* [online]. [cit. 2018-02-20]. viz:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.4.html

²⁴ TJ. Dohody ze 14. června 1985 a Úmluvy k provedení Schengenské dohody.

²⁵ Belgie, Francie, Německo, Lucembursko a Nizozemsko.

²⁶ MÜLLER, Thorsten. *Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union - Eine Analyse der Integrationsentwicklung*. 2003. Opladen: Leske + Budrich, 2003. Studien zur Europäischen Union, Band 2. ISBN 3-8100-4001-0. str. 305.

²⁷ TOMÁŠEK, Michal et al. *Právo Evropské unie*. 2. vyd. Praha: Leges, 2017, s. 51.

²⁸ Závěry Evropské rady (1993 – 2003) [cit. 2018-02-20]. dostupné na stránkách Evropské rady viz: <http://www.consilium.europa.eu/cs/european-council/conclusions/1993-2003/>

²⁹ V každém dalším programu Evropská rada dále vytyčuje aktuální cíle, poslední, kde se řešil revidovaný Schengenský hraniční kodex je z roku 2016.

³⁰ Konkrétně dle čl. 4 odst. 2 písm. j).

³¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob.

³² 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).

³³ Čl. 77 odst. 2 SFEU.

³⁴ Belgie, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Itálie, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Německo, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko a Švédsko a také Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko.

hranicích a provádějí harmonizované kontroly na svých vnějších hranicích dle stanovených kritérií.

Úprava původního Schengenského kodexu vycházela z předpokladu, že když mají státy jednotné podmínky pro překračování hranic s jinými státy a při důsledném dohledu na jejich dodržování, potom nebude třeba dohlížet na překračování hranic mezi zapojenými členskými státy.³⁵ To se však ukázalo v době migrační krize jako předpoklad z velké části mylný a EU tak začala pracovat na již zmiňovaném novém návrhu Schengenského hraničního kodexu. Dle nové úpravy tak *„Ochranu hranic netvoří pouze kontroly osob na hraničních přechodech a ostraha mezi hraničními přechody, ale také analýza rizik pro vnitřní bezpečnost a hrozeb, které mohou mít vliv na bezpečnost vnějších hranic. Je proto nezbytné stanovit podmínky, kritéria a prováděcí pravidla, jimiž se budou řídit kontroly na hraničních přechodech a ostraha hranic včetně kontrol prostřednictvím Schengenského informačního systému.“*³⁶

Již od samotného počátku existovala v Schengenských pravidlech výjimka z obecného pravidla zákazu kontrol na vnitřních hranicích, tedy možnost obnovení dočasných kontrol v případech, kdy existuje závažná hrozba veřejného pořádku nebo vnitřní bezpečnosti.³⁷ Tehdy mohou zasažené státy výjimečně a dočasně (po 30 dní) znovu zavést hraniční kontrolu na svých vnitřních hranicích. V takovém případě musí však být informovány i ostatní země Schengenu, Evropský parlament a Komise, stejně jako veřejnost. V návaznosti na nárůst nelegální migrace do EU v důsledku tzv. „arabského jara“ došlo k obnovení kontrol např. Francií na francouzsko-italských hranicích. Na to Evropská komise zareagovala nejprve novelou³⁸ Schengenského kodexu, která rozšířila výčet situací, kdy je možné kontroly obnovit.³⁹ Následně docházelo k více postupným zavádění hraničních kontrol v závislosti na nerespektování unijních pravidel některými státy (př. SRN-Rakousko, Dánsko-SRN, atd.). Konečně pak bylo přistoupeno ke kodifikaci schengenského *acquis* v novém Schengenském hraničním kodexu,⁴⁰ díky kterému má dojít k obnovení plné funkčnosti Schengenu a při porušování schengenských pravidel může

³⁵ VLÁČIL, Jiří. *Překračování vnitřních a vnějších hranic Schengenu*. str. 321; článek dostupný na: <http://www.mvcr.cz/clanek/prekracovani-vnitrich-a-vnejsich-hranic-schengenu.aspx>

³⁶ Bod 8 Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (kodifikované znění) COM(2015) 8 final.

³⁷ Viz čl. 2 odst. 2 Schengenské prováděcí úmluvy.

³⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1051/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se mění nařízení (ES) č. 562/2006 s cílem stanovit společná pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích.

³⁹ ŠLOSARČÍK, Ivo. *Migrační krize a Schengen: Nové trendy při vynucování unijního práva*. PÍTROVÁ, Lenka. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016. ISBN 978-80-7502-162-5., str. 32.

⁴⁰ 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)

Rada dle čl. 26 přistoupit k zavedení relativně dlouhodobých (6 měsíců-2 roky) hraničních kontrol na hranicích s porušujícími státy, což může být považováno za nový způsob vymáhání schengenských pravidel – jakési odstříhnutí provinivšího se státu v této oblasti.⁴¹

1.3.2 SIS jako nástroj schengenského acquis

Dalším, nikoliv novým prvkem, pokud jde o vymáhání práva v této oblasti, je i *Schengenský informační systém (SIS)*. Jde o rozsáhlý informační systém sdílený všemi státy v rámci schengenského prostoru, který umožňuje zejména policejním, migračním a soudním orgánům vkládat a procházet záznamy o pohřešovaných osobách, o osobách a předmětech souvisejících s trestnou činností a o státních příslušnících třetích zemí, kteří nejsou oprávněni v schengenském prostoru pobývat nebo do něj mají zakázaný vstup.⁴² SIS obsahuje nejen informace o konkrétní osobě nebo předmětu, ale také jasné pokyny, co je třeba udělat, když je osoba nebo předmět nalezena. Právní úpravu SIS nalezneme aktuálně zejména v nařízení SIS II⁴³ tzv. systému druhé generace a dále vízovém kodexu⁴⁴ a Schengenské prováděcí úmluvě. Právo na přístup k údajům uloženým v SIS, které se ho týkají, má každý občan EU a v některých případech i občan třetího státu. Především SIS ale slouží jako nástroj k zajišťování bezpečnosti členským státům a také agentuře Frontex.

1.3.3 Frontex jako nástroj schengenského acquis a jeho transformace

Vývoj tohoto nástroje upravujícího režim vnitřních a vnějších hranic, který je součástí *schengenského acquis* a institutem významným i pro fungování azylového práva EU, se uskutečnil na pozadí hluboko zakotvené hegemonie hraničních kontrol a restriktivní migrační politiky států v 90. letech a spolu s paralelním projektem Schengen vedly oba k postupné europeizaci hranic.⁴⁵ *Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž*, běžně nazývaná

⁴¹ ŠLOSARČÍK, Ivo. Migrační krize a Schengen: Nové trendy při vynucování unijního práva. PÍTROVÁ, Lenka. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016. ISBN 978-80-7502-162-5 str. 34.

⁴² Viz např. Brožura Evropské komise Evropa bez hranic: Schengenský prostor [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupná na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_cs.pdf

⁴³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II).

⁴⁴ Nařízení EP a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech.

⁴⁵ HUK, Nikolai, Dana LÜDEMANN a Jens WISSEL. *Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hg.) Kämpfe um Migrationspolitik Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung: FRONTEX: Verlängerter Arm der Mitgliedsstaaten und Europäisierungsmotor der Grenzkontrolle* [online]. Bielefeld, 2014 [cit. 2018-02-03]. ISBN 978-3-8376-2402-1. Dostupné z: <http://kannankulam.de/content/uploads/2014/03/Leseprobe-Staatsprojekt-Europa-2014.pdf>; str. 16.

Frontex se tak vyvinula z tzv. ad hoc center⁴⁶ v roce 2004⁴⁷ a byla umístěna ve Varšavě, což neslo spíše symbolický význam, jelikož v témže roce Polsko vstoupilo do EU a neměla v něm sídlo jediná evropská agentura. Z praktického hlediska je ale sídlo agentury irelevantní, poněvadž jí koordinované operace se odehrávají na vnějších hranicích EU – na zemi, moři a četných mezinárodních letištích. Z pouhého zprostředkovatele koordinujícího spolupráci mezi pohraničními orgány členských států se agentura Frontex přeměnila na orgán formující politiky a opatření na vnějších hranicích, zejména pokud jde o migrující osoby. Od původní verze z roku 2004 se liší především silnějšími pravomocemi vypočtenými v novém nařízení⁴⁸ z roku 2016, které ustavuje v čl. 3 odst. 1 tzv. *Evropskou hraniční a pobřežní stráž*.

Tato nově vzniklá stráž má rezervní fond okamžitého nasazení a fond technického vybavení poskytovaného členskými státy.⁴⁹ Jak již v prosinci 2015 prohlásil místopředseda Evropské komise Frans Timmermans, migrační krize odhalila mezery ve stávajících mechanismech správy hranic a nastal proto čas přejít ke skutečně integrovanému systému správy hranic, který „umožní zjistit jakékoli slabiny v reálném čase, aby mohly být rychle odstraněny, a tak zlepši naši společnou schopnost účinně řešit krizové situace, v nichž je úsek vnějších hranic pod silným tlakem.“⁵⁰ K tomu by měla sloužit právě Evropská pohraniční a pobřežní stráž jako propojená a posílená agentura, a to od jejího spuštění na vnějších hranicích Bulharska.⁵¹ Jak se nechal slyšet Komisař pro migraci, vnitřní věci a občanství, od tohoto dne se vnější hranice členských států staly vnější hranicí všech států, a to právně i provozně.⁵²

K úkolům agentury obecně patří i monitoring a analýza rizik.⁵³ Co se týče analýzy rizik, byl mandát, jak již bylo nastíněno v Akčním plánu z roku 2015, rozšířen a zahrnuje i sběr a analýzu údajů o nelegálních sekundárních přesunech státních příslušníků třetích zemí v rámci EU. Posílení pravomocí se také promítlo zakotvením mandátu agentury zahájit společné

⁴⁶ Např. Risk Analysis Centre (Helsinky, Finsko), Centre for Land Borders (Berlín, Německo) a další.

⁴⁷ Původně nazývána jako Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU.

⁴⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2016/1624 ze dne 14. září 2016 o Evropské pohraniční a pobřežní strážce a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 a zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/20, nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES.

⁴⁹ Čl. 20 a 25 nařízení (EU) č. 2016/1624 o Evropské pohraniční a pobřežní strážce.

⁵⁰ Tisková zpráva Evropské komise z 15. prosince 2015 [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupná na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_cs.htm

⁵¹ Více informací např. na stránkách FRONTEX: *European border and coast guard agency launches today* [online]. [cit. 2018-02-20]. viz: <http://frontex.europa.eu/news/european-border-and-coast-guard-agency-launches-today-CHIYA>

⁵² Dimitris Avramopoulos – Ibid.

⁵³ Čl. 8 nařízení (EU) č. 2016/1624 o Evropské pohraniční a pobřežní strážce.

operace v sousedících třetích zemích,⁵⁴ které nejsou v rámci Frontexu žádnou novinkou,⁵⁵ ale díky novému nařízení jsou rozšířeny kapacity i zeměpisná působnost těchto operací. K posílení došlo i v oblasti identifikace příchozích migrantů a navracení těch nelegálně pobývajících v členských státech. Komise v Evropském programu pro migraci⁵⁶ vytyčila tzv. *ohniskový přístup*, který umožňuje posílení operační podpory při migračním tlaku, kterou má poskytovat právě Frontex v úzké spolupráci s EASO (nově Agenturou pro azyl) a Europol, jako doplňujícími se orgány.⁵⁷ Jak předvídal již Evropský program pro migraci a Akční plán EU v oblasti navracení vydaný EU v roce 2015,⁵⁸ Evropský úřad pro navracení v rámci agentury jí umožní mít větší roli a bude nejen pomáhat členským státům při koordinaci návratu neoprávněně pobývajících příslušníků třetích zemí, ale dostane také možnost organizovat návraty z vlastní iniciativy, a to i prostřednictvím obstarání letadla či jiného dopravního prostředku.⁵⁹ Je posílena její pozice jakožto střediska EU pro výměnu provozních zkušeností a znalostí v otázkách navracení, a to prostřednictvím sítě přímých kontaktních míst pro navracení⁶⁰ a je vytvořena rezerva specialistů na navracení v čl. 31 tohoto nařízení, kteří plní konkrétní úkoly, jako je identifikace migrantů a získávání cestovních dokladů prostřednictvím konzulárních úřadů zemí, které přijaly zpět své státní příslušníky.

Frontex má dle Recitálu⁶¹ zmíněného nařízení pomoci dosáhnout cíle politiky Unie v oblasti správy vnějších hranic, a to konkrétně vyvinout a provádět na vnitrostátní úrovni i na úrovni Unie evropskou integrovanou správu hranic, jako nezbytného doplňku volného pohybu osob uvnitř Unie a jedné ze složek Prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Plnění těchto cílů pak agentura provádí na základě sdílené odpovědnosti s vnitrostátními orgány, které jsou odpovědné za správu hranic a pobřežní strážu při výkonu operací.⁶²

⁵⁴ Čl. 16 nařízení (EU) č. 2016/1624 o Evropské pohraniční a pobřežní strážu.

⁵⁵ Např. operace Triton (bulharské hranice s Tureckem a řecké hranicích s Albánií) a Poseidon (italské mořské hranice) jejichž rozpočet byl od Evropského programu pro migraci ztrojnásoben.

⁵⁶ Evropský program pro migraci Informace vydaná Evropskou komisí: Aktuální stav k lednu 2016 [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20160113_cs.pdf

⁵⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému výboru a Výboru regionů: *Evropský program pro migraci* COM (2015) 240 final [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_cs.pdf; str. 6.

⁵⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě COM(2015) 453 final *Akční plán v oblasti navracení* [cit. 2018-02-20]. dostupný online na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0453&from=EN>

⁵⁹ Čl. 28 nařízení (EU) č. 2016/1624 o Evropské pohraniční a pobřežní strážu.

⁶⁰ Viz Akční plán v oblasti navracení a čl. 23 nařízení (EU) č. 2016/1624 o Evropské pohraniční a pobřežní strážu.

⁶¹ Recitál 2 nařízení (EU) č. 2016/1624 o Evropské pohraniční a pobřežní strážu.

⁶² Čl. 5 nařízení (EU) č. 2016/1624 o Evropské pohraniční a pobřežní strážu.

V současné podobě působí agentura již přes 1 rok a mohou tak být učiněny první závěry o jejím fungování. Zdá se, že Frontex se stal více funkčním nástrojem, a to kromě již zmíněných i v oblasti boji proti přeshraničnímu organizovanému zločinu. Ke splnění jím vytyčených cílů jistě přispěje právě užší spolupráce s dalšími agenturami EU, jako je např. Europol, možnost čerpat i z doposud oddělených systémů jako je SIS a především rozsáhlejší kooperace s členskými státy a vlastní iniciativní činnost.

Můžeme konstatovat, že má nepopíratelný význam pro ochranu vnějších hranic a potažmo i bezpečnost a systematičnost při řešení přílivu migrujících a dalších osob, jde tak sice o institut migračního práva (viz jeho zakotvení v čl. 79 SFEU), recentní úprava azylu a přistěhovalectví by ale bez něj nedávala smysl, jelikož bez funkčních kontrol nad přílivem migrantů do členských států EU by došlo k hroucení systému azylového práva, a to včetně v něm zakotvených lidsko-právních záruk.⁶³ Současně má Frontex také velkou autonomii a byla posílena i jeho soběstačnost jako aparátu na nadnárodní úrovni, postupně rozvíjející své vlastní provozní a formální kompetence, který sám sbírá a produkuje data, jež nejsou k dispozici ani národním pohraničním strážím ani vnitrostátním ministerstvům, a je proto některými odborníky dokonce nazýván bio-politickým aparátem a motorem europeizace.⁶⁴

Evropská pohraniční stráž, koncept, který není v politických kruzích EU žádnou novinkou a byl zmiňován již od konce roku 2001, především v reakci na bezpečnostní obavy po útocích ve Spojených státech.⁶⁵ Tyto návrhy se až do migrační krize setkávaly s rezistencí některých členských států, které byly přesvědčeny, že přidaná hodnota v podobě vytvoření silné instituce pro ochranu evropských hranic by nedokázala vyvážit ztrátu části jejich suverenity.⁶⁶ To se však s příchodem migrační krize změnilo, a to zejména protože si lze jen těžko představit řešení zvýšeného přílivu migrantů a distribuci odpovědnosti za žadatele o mezinárodní ochranu bez funkční a posílené společné ochrany hranic EU.⁶⁷ Navíc i dle názorů četných českých

⁶³ ŠLOSARČÍK, Ivo. *Migrační krize a Schengen: Nové trendy při vynucování unijního práva* In: PÍTROVÁ, Lenka, ed. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-162-5. str. 27.

⁶⁴ HUKÉ, Nikolai, Dana LÜDEMANN a Jens WISSEL. *Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hg.) Kämpfe um Migrationspolitik Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung: FRONTEX: Verlängerter Arm der Mitgliedsstaaten und Europäisierungsmotor der Grenzkontrolle* [online]. Bielefeld, 2014 [cit. 2018-02-03]. ISBN 978-3-8376-2402-1. Dostupné z: <http://kannankulam.de/content/uploads/2014/03/Leseprobe-Staatsprojekt-Europa-2014.pdf> ; str. 11.

⁶⁵ HRABÁLEK, Martin. *Ochrana hranic EU a role agentury Frontex v ní*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2012. ISBN 978-80-210-5988-7. Str. 79.

⁶⁶ Ibid Str. 85.

⁶⁷ Podrobněji viz např.: BALDACCINI, A. (2010) Extraterritorial Border Controls in the EU: the Role of Frontex in Operations at Sea. In: B. Ryan and Mitsilegas, V. (eds.). *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges.*, dále EKELUND, Helena. *The Establishment of FRONTEX: A New Institutional Approach*. *Journal of European Integration*[online]. 2014, (Iss. 2) [cit. 2018-02-24].

politiků⁶⁸ a pozice ČR, ochrana vnějších hranic je klíčovou pro řešení i budoucích migračních krizí, a to včetně zajištění politiky navracení.

2 Vybrané nástroje azylového práva EU

2.1 Původ a právní základ nástrojů azylového práva EU – primární právo

Právo na azyl zmiňují nejen mezinárodní instrumenty (jako především Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokol k ní z 1967), ale především i primární právo EU. Stěžejním je potvrzení mezinárodního principu non-refoulement, tedy tzv. principu nenavracení v čl. 19 Listiny⁶⁹ a deklarování práva na azyl v čl. 18 Listiny základních práv EU, pouze ale jako možnosti jej hledat a požívat, skutečnou garanci získání ochrany zatím z Listiny nelze dovodit.⁷⁰ Přesné stanovení významu tohoto ustanovení minimálně není na první pohled jasné, neboť formulace se úmyslně vyhýbá stanovení individuálního práva a obsahuje spíše abstraktní odkaz na záruky vyplývající z Ženevské úmluvy a smluv EU. Navíc ze zkušenosti s významem určitého typu formulací v právu EU můžeme vyvodit, že šlo o záměr, který odhaluje obavy členských států doprovázející toto ustanovení implikující individuální právo azylu.

Dále v primárním právu EU najdeme zakotvení možnosti vytvářet azylové právo a politiku v ustanoveních Smluv (SEU a SFEU), kdy zásadní z hlediska azylového práva jsou čl. 77 a čl. 78, potažmo i čl. 79 SFEU, který zmiňuje dnes čím dál více populární téma integrace. U čl. 79 bych ráda pouze nastínila jeho obsah, jelikož se také vztahuje k problematice azylu. Dle jeho znění Unie vyvíjí společnou přistěhovaleckou politiku zahrnující spravedlivé zacházení pro příslušníky třetích zemí legálně pobývajících na území členských států a opatření pro boj proti nedovolenému přistěhovalectví a obchodování s lidmi. Důležitým z hlediska azylu a migrace se může v budoucnosti stát odstavec 4., ve kterém se praví, že EU má možnost přijmout opatření na povzbuzení a podporu činnosti členských států v oblasti integrace

⁶⁸ To např. v rámci diskuze konané 27.2.2018 v Schebkově paláci, Dublin IV: O čem je aktuální návrh uprchlických kvót? uvedl předseda Evropského výboru Poslanecké sněmovny Ondřej Benešík.

⁶⁹ Který je současně i tzv. *ius kogens* a z mezinárodního hlediska se tak od něj nelze odchýlit.

⁷⁰ HONUSKOVÁ, Věra. *Možné odpovědi na hromadný příliv osob do Evropské unie* In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. 2016. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016. ISBN 978-80-7552-364-8. str. 238.

migrantů, přičemž ale výslovně vylučuje jakoukoliv harmonizaci vnitrostátních právních předpisů.⁷¹ Možná i proto zatím nebyl příliš uplatňován,⁷² zdá se však, že by se mohl stát jednou z cest řešení následků větších migračních vln, kterým EU čelila a určitě čelit ještě bude.

Když se vrátíme k předcházejícím článkům, můžeme říci, že *čl. 77 SFEU* propojuje témata azylu, migrace i kontroly na vnějších hranicích a stanovuje cíle EU týkající se režimu vnitřních a vnějších hranic. Stěžejním článkem, základním pro úpravu azylu na úrovni EU a stanovujícím pravomoci v rámci společné azylové politiky je však *čl. 78 SFEU*. Ten v současné době obsahuje 3 odstavce, kdy první odstavec svěřuje Evropské unii pravomoc určovat a regulovat politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany imigrantů. Cílem této politiky je dle uvedeného ustanovení poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavrácení. Tento odstavec tak reflektuje závazky členských států vyplývající z mezinárodního práva, a to především z Ženevské úmluvy a Protokolu k ní⁷³. Z toho můžeme vyvodit, že tyto mezinárodní smlouvy jsou považovány z pohledu EU za závazné a azylové právo EU musí s nimi být v souladu.⁷⁴ Pro účely odstavce 1 potom dle odstavce druhého přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření týkající se Společného evropského azylového systému, který umožňuje tvorbu sekundární legislativy s přímým či nepřímým dopadem na jednotlivce. Odstavec třetí *čl. 78* řeší mimořádné, těžce předvídatelné situace (jako je i situace v Evropě od roku 2015) a více se mu budu věnovat v kapitole řešící relokační opatření.

Úprava v komentovaném článku znamená z hlediska jednotného azylového systému pokrok oproti dřívější úpravě, kdy SFEU zavedla jednotný režim v oblasti azylového řízení a doplňkové a dočasné ochrany v rámci EU.⁷⁵ K jednotlivým pravomocem pod písmeny a) až d) se vztahují původní směrnice obsahující minimální normy a dnes již směrnice přepracované a dokonce i nařízení přijímané na základě řádného legislativního postupu dle *čl. 294 SFEU*, o těch více později. Kromě směrnic upravujících přijímání, kvalifikaci žádostí a také proces, spolu s dosud neaktivovanou směrnicí o dočasné ochraně a společně s lidsko-právními závazky

⁷¹ SCHEU, Harald Christian. *Právní úprava integrace cizinců z pohledu unijních závazků*. str. 2. nepub.

⁷² Ojediné právní akty EU se týkají Azylového, migračního a integračního fondu. Viz např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 514/2014 ze dne 16. dubna 2014 či nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 516/2014 ze dne 16. dubna 2014.

⁷³ Úmluva ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967.

⁷⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 366.

⁷⁵ *Ibid* str. 367.

EU tvoří základní složky azylového systému EU tzv. Dublinské nařízení a nástroje ho doplňující, jako je nařízení EURODAC. K usnadnění fungování SEAS je také určen Evropský podpůrný azylový úřad, který funguje od roku 2011 a jehož mandát bude v nejbližší době posílen formou nového nařízení zřizujícího Agenturu EU pro azyl.

Kromě shrnutí tvorby a fungování těchto nástrojů azylového práva nalezneme v dalších kapitolách i zhodnocení jejich nedostatků a aktuální vývoj právní tvorby, kdy většina z nich momentálně čeká nová, zatím neúčinná úprava. Ta by měla řešit některá úskalí jejich provádění a funkčnosti, která se objevila a silně projevila v době migrační krize, jež se stala velkou zátěží nejen na azylové systémy mnoha členských států, ale i evropský azylový systém jako celek⁷⁶. Na to upozornila Komise již ve svém Evropském programu pro migraci roku 2015⁷⁷, kde stanovila další kroky zaměřené na reformu společného evropského azylového systému. Hlavní strategií pro řešení hromadného přílivu osob a zacházení s nimi se tak stala snaha o vytvoření nových, vylepšených legislativních instrumentů, které byly předloženy v podobě dvou balíčků legislativních návrhů v květnu a v červenci 2016. Kromě aktů zřizujících tzv. relokační opatření a nového Dublinského nařízení, kterým se budu věnovat ještě později, Komise představila také návrhy nového nařízení EURODAC, nařízení transformující EASO do nové Agentury EU pro azyl, nové přijímací směrnice, nařízení upravujícího azylové řízení a tzv. kvalifikačního nařízení. Zůstává ale otázkou, jestli tyto nástroje přinášejí jen klady či spíše zápory a ukážou se jako rozhodující při řešení krize.

2.2 Směrnice jako hlavní nástroje harmonizace azylového práva EU

2.2.1 Směrnice v rámci SEAS – přijímací, kvalifikační, procedurální a o dočasné ochraně

Základ SEAS je převzat ze systému mezinárodního práva, konkrétně z Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Newyorského protokolu k ní z roku 1967, jak můžeme vyvodit i přímo z úvodních ustanovení jednotlivých směrnic.⁷⁸ Rysem společného evropského azylového systému je dále to, že stanovuje pravidla jak v oblasti práva hmotného,

⁷⁶ Sdělení Komise „Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti“ – reforma dublinského systému ze dne 6. 4. 2016 COM(2016) 197 final, str. 3. [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/CS/1-2016-197-CS-F1-1.PDF>

⁷⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů COM(2015) 240 final. *Evropský program pro migraci* [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_cs.pdf

⁷⁸ Recitál 3 tzv. kvalifikační směrnice a tzv. přijímací směrnice.

tak i procesního a zahrnuje společné minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, společné standardy pro přiznání postavení uprchlíka, problematiku navrácení a společné normy pro spravedlivé a účinné azylové řízení v členských státech.⁷⁹ Právě prostřednictvím směrnic vycházejících z právního základu v čl. 78 odst. 2 SFEU, se státy dohodly v první fázi budování SEAS na minimálních zárukách v těchto oblastech a v druhé fázi pak byly kolem roku 2013 přijaty přepracované znění všech směrnic mimo úmyslně opomenutou směrnici o dočasné ochraně. Nehledě na uplatnění zásady subsidiarity i to, že v oblasti azylu je pravomoc sdílená s členskými státy, cílem směrnic (sekundární legislativy) v rámci SEAS je poskytnout společný systém pro řešení žádostí o mezinárodní ochranu a časem by mělo dojít ke vzniku jednotného statusu pro uprchlíky a osoby mající nárok na doplňkovou ochranu, a k přijetí společných postupů v této oblasti či jinak řečeno úplné harmonizaci. Směrnice (sekundární předpisy) se uplatňují od okamžiku vstupu osob do EU po konečné vydání rozhodnutí o žádosti osoby, které obsahuje potvrzující nebo odmítavé stanovisko o takové žádosti. Jejich důležitost pro tento proces je zjevná a budu se jim věnovat z tohoto pohledu chronologicky.

2.2.2 Přijímací směrnice

Odlišné postupy a pravidla pro přijímání žadatelů o azyl v jednotlivých členských státech začaly postupem času způsobovat problémy, a to zejména nesplňováním srovnatelných podmínek pro žadatele o azyl. Různé podmínky pro žadatele v různých členských státech vedly k existenci tzv. *asylum shoppingu*, tedy nežádoucích druhotných pohybů žadatelů o azyl v rámci EU. Komise proto doporučila harmonizaci v této oblasti a roku 2003 byla vyslyšena, tehdy došlo k přijetí směrnice o minimálních normách pro přijímání žadatelů o azyl.⁸⁰ Směrnice upravovala podmínky pro přijímání žadatelů o azyl. Úprava se týkala tedy časového rozmezí, kdy osoby čekají na vyřízení svých žádostí a určovala žadatelům o azyl minimální standardy pro přístup ke zdravotní péči, poskytování informací a dokladů, jejich svobodu pohybu, vzdělávání nezletilých apod. Cílem této směrnice pak bylo zajistit důstojnou úroveň života a srovnatelné životní podmínky ve všech členských státech, a to v návaznosti na jednání v Tampere, dle něhož směřuje EU v této oblasti k přiznání práv a povinností srovnatelných s

⁷⁹ CHMELÍČKOVÁ, Nataša. *Společný evropský azylový systém-aktuální vývoj* In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic: sborník z vědeckého semináře uskutečněného pod záštitou JUDr. Otakara Motejla, veřejného ochránce práv, dne 26. června 2008 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. Brno, 2008. ISBN 978-80-254-3615-8; str. 12.

⁸⁰ Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (tzv. přijímací směrnice).

právy a povinnostmi občanů Evropské unie.⁸¹ Praktický efekt této směrnice však byl velmi zpochybnován, s ohledem na čl. 4 této směrnice a její cíl harmonizovat. Užití minimálních standardů vedlo nepochybně k zavedení rozdílných (ač v některých případech příznivějších) podmínek, což popíralo její původní účel.⁸²

Tento problém byl řešen až spolu s nástupem *druhé fáze budování SEAS*, která je postavena na požadavku postupného zvyšování stupně jednotnosti, tedy zvyšování minimálních záruk, omezování možnosti výjimek z přijatých pravidel a převedení řady norem do kategorie norem kogentních.⁸³ Roku 2013 tak byla přijata nová směrnice založená na právním základě v čl. 78 SFEU. Nešlo již pouze o minimální standardy, ale snahu o dosažení vyšších společných standardů členských států. K tomu by mělo dojít skrz interpretaci této směrnice pomocí mezinárodních instrumentů pro ochranu lidských práv a zakotvením některých kogentních ustanovení, např. čl. 8 a 11 ohledně zajištění žadatelů (detence) a rozsáhlejších záruk pro zranitelné osoby spolu se snížením čekací lhůty pro přístup k zaměstnání žadatele.⁸⁴ Kromě těchto pozitivních změn však k dalším významnějším posunům nedošlo. Zvláště problematické zůstalo faktické zachování možnosti různé úpravy členskými státy a dle UNHCR také např. široké kompetence států ohledně zajištění žadatele o mezinárodní ochranu.⁸⁵ Směrnice umožňuje státům v čl. 8 odst. 3 šest důvodů pro zajištění žadatele v detenčních centrech, kvůli čemuž vzniká riziko rozsáhlého zadržování. To je v rozporu se stanoviskem, že osoby nemohou být zadrženy pouze na základě toho, že podaly žádost o mezinárodní ochranu. Změny nastolené poslední směrnicí, které se na první pohled mohou zdát zásadní, takové tedy bohužel nejsou a jde o spíše menší posun, což dokresluje i fakt, že Komise předložila jen pár let nato (v červenci 2016) návrh⁸⁶ nové směrnice.

Komise v úvodních ustanoveních nové směrnice upozornila na to, že i přes značný pokrok stále existují dosud významné rozdíly mezi členskými státy v tom, jaké druhy řízení používají, jaké podmínky přijetí poskytují žadatelům, jakou část žádostí uznají a jaký druh

⁸¹ Recitál 3 Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003 (tzv. přijímací směrnice).

⁸² GILBERT, Geoff. Is Europe Living Up to Its Obligations to Refugees? *The European Journal of International Law*. EJIL, 2004, **15**(5), str. 974.

⁸³ JURNÍKOVÁ, Jana. Několik poznámek k budování společného evropského azylového systému In: JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ, ed. *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize: (sborník z konference)*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8402-5. 2016; str. 15.

⁸⁴ UNHCR *Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*; str. 5. dostupné na: <http://www.refworld.org/pdfid/5541d4f24.pdf>

⁸⁵ Ibid - str. 6.

⁸⁶ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění). COM (2016) 465 final. (tzv. nová přijímací směrnice)

ochrany příjemcům mezinárodní ochrany udělí, což vede k azylové turistice⁸⁷ a nerovnoměrnému rozdělení odpovědnosti mezi státy.⁸⁸ Nová směrnice by měla více harmonizovat přijímací podmínky v EU a kromě snížení druhotných pohybů žadatelů i pomoci zvýšení jejich soběstačnosti a prospektům integrace.

Přes některé pozitivní změny, které povedou jistě k lepší aplikaci a vymahatelnosti lidských práv dle Všeobecné listiny základních práv OSN (včetně např. zajištění přiměřené zdravotní péče apod.) a lepší integraci osob do společnosti, vznikají však nové otázky a potencionální problémy hlavně pokud jde o zajišťování osob. Osoby mají být, jak již bylo dříve upraveno, zadrženy, pokud se to zdá být nezbytné a není možné užít mírnějších prostředků. Zajištění ale také spojuje s případem, kdy osoby nepřebývají v místě určení a v případech kdy hrozí jejich útěk. Kromě toho čl. 17a návrhu směrnice stanoví, že žadatel automaticky nesplní materiální podmínky přijetí, pokud je přítomen ve státě jiném, než ve kterém je povinen být. Jde tedy o nově silně donucovací přístup k žadatelům o azyl, který může vytvořit více problémů, než užítku. V důsledku by mohlo dojít k tendenci žadatelů opačné, tedy ještě většímu sekundárnímu pohybu spojeného s nedůvěrou ve spravedlivé posouzení žádosti státními institucemi členských států. Také tímto do jisté míry EU přenáší zodpovědnost za problémy vzniklé např. špatnou implementací na ty, kteří hledají ochranu a přijíždějí do Evropy s vidinou lepšího zajištění svých lidských práv.

2.2.3 Kvalifikační směrnice

V závislosti na závěrech učiněných na jednání v Tampere roku 1999 bylo v rámci *první fáze*⁸⁹ budování SEAS přijato několik legislativních aktů, mezi nimiž další důležitou směrnicí ustanovující kritéria minimálními standardy v oblasti azylové politiky, byla tzv. kvalifikační směrnice (která měla být transponována do 10. října 2006). Ta měla své kořeny v Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků (jako ostatně většina institutů v oblasti azylového práva EU) a sloužit měla především k tomu, aby nikdo nebyl vrácen zpět tam, kde by byl vystaven pronásledování, tj. k dodržování zásady nenavracení (non-refoulement).⁹⁰

⁸⁷ Tedy jinak již zmiňovanému asylum shoppingu.

⁸⁸ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění). COM (2016) 465 final. (tzv. nová přijímací směrnice) str. 2.

⁸⁹ Tyto byly přijaty k provedení čl. 63 odst. 1 písm. b) až d) Smlouvy o založení Evropských společenství.

⁹⁰ Recitál 2 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. (tzv. kvalifikační směrnice)

Obsahově se vztahovala na otázku upřesnění důvodů pro přiznání mezinárodní ochrany a měla zajistit, aby členské státy používaly společná kritéria pro zjišťování totožnosti osob, které mezinárodní ochranu skutečně potřebují, a na druhé straně měla zajistit minimální úroveň výhod poskytovaných těmto osobám ve všech členských státech.⁹¹ Kromě toho obsahovala normy týkající se povolení k pobytu, cestovních dokladů, přístupu k zaměstnání, ke vzdělání, práva na zachování celistvosti rodiny, sociální péče apod. Ústředním pojmem v této směrnici byla definice pojmu uprchlík v čl. 2 písm. c) jelikož postavení uprchlíka je předpokladem pro udělení azylu. Co se však postupem času objevilo, byla mnohdy nepřesná transpozice tohoto a dalších zásadních pojmů z kvalifikační směrnice do právních řádů členských států a následná špatná funkčnost minimálních standardů.⁹² Na přibývajících problémy a potřebu vstoupit do druhé fáze byla Evropská komise upozorněna Haagským programem a byla vyzvána, aby dokončila hodnocení právních nástrojů první fáze a předložila nástroje a opatření *druhé fáze* Evropskému parlamentu a Radě tak, aby byly přijaty do konce roku 2010. Druhá fáze spočívající ve zvyšování standardů byla pak provedena přijetím nového Dublinského nařízení (Dublin III) a přepracováním směrnic, včetně i směrnice kvalifikační, která byla Evropskou komisí představena roku 2009 (a měla být transponována do 21. prosince 2013).

Jak uvozuje UNHCR ve své zprávě,⁹³ nová směrnice usiluje o zjednodušení uplatňování ochranných kritérií. Má také potenciál dále harmonizovat ochranné normy v této oblasti a to za inkorporace relevantní judikatury především SDEU (a ESLP). Reaguje na vzniklé problémy ohledně schopnosti směrnice zajistit plnou kompatibilitu se soustavně se vyvíjejícími standardy lidských práv a jejich dopadu na kvalitu rozhodování a rozdílnou míru uznávání stejně profilovaných žadatelů o azyl jednotlivými členskými státy, na které UNHCR a další agentury upozorňovaly ve svých dokumentech.⁹⁴

⁹¹ Recitál 6 Směrnice 2004/83/ES (tzv. kvalifikační směrnice)

⁹² V ČR byla přijata tzv. „minimalistická metoda“ tedy např. pokusu o vměstnání čtyř článků kvalifikační směrnice skládajících se z deseti velmi rozsáhlých odstavců do jednoho odstavce v zákoně o azylu (§ 2 odst. 8 AZ) – více viz KOSAŘ, David. *Transpozice vybraných ustanovení kvalifikační směrnice: legislativní minimalismus* In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic: sborník z vědeckého semináře uskutečněného pod záštitou JUDr. Otakara Motejla, veřejného ochránce práv, dne 26. června 2008 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. 2008. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2008. ISBN 978-80-254-3615-8.

⁹³ UNHCR *Comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted* (COM(2009)551, 21 October 2009); [cit. 2018-02-20]. dostupné např. na: <http://www.unhcr.org/4c5037f99.pdf>

⁹⁴ Viz např. *Odysseus - Academic Network for Legal Studies on Immigration, Comparative Overview of the Implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in the EU Member States*, 2007, p. 7, [cit. 2018-02-20]. dostupné na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/484009fc2.html>

Nová směrnice stejně jako směrnice původní, upravuje azyl i tzv. doplňkovou ochranu,⁹⁵ více ale používá zastřešující pojem „osoby požívající mezinárodní ochrany“, čímž vyjadřuje obecný a pozitivní trend ke sladění norem pro tyto dvě skupiny osob. Ohledně vnitrostátní ochrany a přesněji určení, že žadatel nepotřebuje mezinárodní ochranu, protože by se mu dostalo vnitrostátní ochrany v určité části země původu, nová směrnice přináší jasnější úpravu v souladu s rozsudkem ESLP *Salah Sheekh*⁹⁶. Při posuzování, zda nemá žadatel opodstatněný důvod se obávat pronásledování ani mu nehrozí reálné nebezpečí vážné újmy, je nově třeba získat přesné a aktuální informace ze zdrojů jako jsou UNHCR a Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu.⁹⁷ Dále zlepšuje přístup osob požívajících mezinárodní ochrany k integračním opatřením⁹⁸ a právům jako např. právo na zaměstnání,⁹⁹ a to konkrétně úpravou přístupu k procesu uznávání kvalifikace. Navíc se snaží o zohlednění nejlepších zájmů dítěte a genderových aspektů¹⁰⁰ při posuzování žádosti o azyl a při provádění pravidel týkajících se obsahu mezinárodní ochrany. Při zkoumání žádostí založených na tvrzení, že diskriminační a jiné urážlivé činy plynou z diskriminace určitého pohlaví, tak mohou být takové činy považovány také za pronásledování ve smyslu definice uprchlíka, pokud jsou vědomě tolerovány orgány státu nebo stát odmítá nabídnout účinnou ochranu.¹⁰¹ Jde tedy o výrazně pozitivní posun v některých aspektech, zůstává ale pořád místo pro zlepšení s ohledem na mezinárodní závazky, pokud jde o definici „vážné újmy“, „zvláštní sociální skupiny“ apod.¹⁰²

Odpovědí na setrvávající problémy by snad mělo být v rámci tzv. druhého balíčku reforem unijního azylového systému určeného k „Dokončení reformy společného azylového systému“ roku 2016 Komisí navržené nařízení nahrazující kvalifikační směrnici, tedy jinak tzv. kvalifikační nařízení.¹⁰³ V důvodové zprávě k návrhu nařízení se poukazuje na to, že ačkoliv

⁹⁵ Doplňková ochrana se udělí osobě, která nespĺňuje podmínky pro udělení azylu, ale v případě navrácení do země původu nebo země posledního pobytu, jestliže je osobou bez státního občanství, by jí hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy – viz definice v Zák. č. 325/1999 sb., zákon o azylu, § 14a, či čl. 2 písm. e) kvalifikační směrnice.

⁹⁶ Rozsudek dostupný online např. na European Database of Asylum Law, [cit. 2018-02-20]: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-salah-sheekh-v-netherlands-application-no-194804-0>

⁹⁷ Čl. 8 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 (tzv. nová kvalifikační směrnice).

⁹⁸ Čl. 34 směrnice 2011/95/EU (tzv. nová kvalifikační směrnice).

⁹⁹ A to úpravou v čl. 28 nové kvalifikační směrnice.

¹⁰⁰ Z pohledu persekuování žen v některých komunitách či zemích právě s ohledem na jejich pohlaví ve spojení s určitým náboženstvím, politickými názory, národností apod.

¹⁰¹ Čl. 9 (3) směrnice 2011/95/EU (tzv. nová kvalifikační směrnice).

¹⁰² UNHCR *Comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009)*, 29 Jul. 2010. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>

¹⁰³ 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

poslední přepracované znění kvalifikační směrnice přispělo ke sblížení vnitrostátních předpisů, míra uznávání se stále mezi státy značně liší a nedošlo k dostatečnému sblížení standardů ani při rozhodování o druhu ochranného statusu udělovaného členskými státy.¹⁰⁴

Nařízení si vytyčuje jasné cíle i prostředky k jejich naplnění, zaprvé větší sjednocení společných kritérií pro uznávání žadatelů o mezinárodní ochranu, a to stanovením přísnějších (a více kogentních) pravidel např. povinnosti doložit svou žádost předložením veškerých podkladů, kterými disponují a důvodů pro odnětí postavení, pokud osoba představuje hrozbu pro bezpečnost členského státu. Dále má nařízení zajistit jednotnost v přístupu členských států a to ohledně toho, aby byla mezinárodní ochrana udělena pouze na dobu trvání rizika pronásledování nebo vážné újmy. Návrh tak ukládá členským státům povinnost provádět systematické přezkumy statusu při změnách v zemi původu či prodlužování povolení k pobytu. K jeho cílům patří i řešení problematiky tzv. druhotných pohybů a to tím, že stanoví další odrazující prvky jako např. v souvislosti s počítáním požadované doby legálního pobytu dle směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech.¹⁰⁵

Návrh si dává za cíl i sjednocení práv osob požívajících mezinárodní ochrany (tedy uprchlíků i pod doplňkovou ochranou), a to, pokud jde o platnost a formát povolení k pobytu, dále se ale mezi nimi rozlišuje a v případě doplňkové ochrany bude mít povolení k pobytu platnost 1 rok s možností prodloužení o 2 roky, u uprchlíků bude jeho platnost 3 roky s možností prodloužení o 3 rok. Jak se uvádí v preambuli nařízení, doplňková ochrana by měla být doplňkovou a dodatečnou k ochraně uprchlíků zakotvené v Ženevské úmluvě, kritéria pro její udělení by ale měla být stejně jako u statusu uprchlíka definována na základě mezinárodních závazků vyplývajících z právních aktů v oblasti lidských práv a stávající praxe v členských státech.¹⁰⁶

K zajištění zmíněných cílů a obecně potřeby větší harmonizace by měla přispět i volba nástroje, tedy změna formy legislativního aktu ze směrnice na nařízení. V souladu s tím, co bylo oznámeno ve sdělení Komise¹⁰⁷ by tato změna měla přispět k dalšímu sblížení tím, že

2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. (tzv. kvalifikační nařízení)

¹⁰⁴ Ibid - Str. 3.

¹⁰⁵ Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. (tzv. směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech)

¹⁰⁶ Recitál 33 návrhu tzv. kvalifikačního nařízení 33 COM (2016) 466 final.

¹⁰⁷ Sdělení Komise Evropskému Parlamentu a Radě COM (2016) 197 final. „*Směrem k reformě Společného evropského azylového systému a posilování legálních cest do Evropy*“ [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197R\(01\)&from=CS](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197R(01)&from=CS)

odstraní rozdíly v provádění a poskytne přímou použitelnost pravidel. Tomu by měla napomoci i změna v oblasti azylového řízení, kde bylo taktéž nově navrženo nařízení místo již přepravované směrnice.

2.2.4 Procedurální směrnice

Procedurální, či jinak směrnice o azylovém řízení, měla od svého počátku důležitý úkol v rámci azylového práva EU, a to zajistit, že žadatelé o azyl mají přístup ke spravedlivému a účinnému azylovému řízení a jsou jim zajištěny jednotné standardy v rámci azylového řízení. Azylové řízení zůstalo však dlouhou dobu problémovou oblastí v rámci integrace EU a jednotlivé státy si zachovaly značně různorodá řízení, což můžeme vysvětlit mimo jiné tím, že na rozdíl od nástrojů základních lidských práv a záruk v Ženevské úmluvě o uprchlících, mezinárodní právo ponechává prostor pro odlišné vnitrostátní postupy (proces) tím, že je neupravuje.¹⁰⁸

První procedurální směrnice¹⁰⁹ tak byla přijata spolu s vlnou *první fáze budování SEAS*, a to roku 2005 po obtížném vyjednávání, jako poslední sekundární nástroj v rámci této fáze. Zůstala také směrnicí, obsahující minimální normy, které představovaly nejmenší společný jmenovatel mezi členskými státy, značně vágní a s velkým prostorem pro odlišnou úpravu členskými státy. Přesto, že i tato směrnice umožňovala přijmout příznivější normy, v tomto případě se k tomu státy příliš neuchylovaly s odkazem na přetěžování jejich systémů. Upravovala proces, v němž se řeší žádost o azyl včetně toho, jak podat žádost, jak bude posuzována, jakou pomoc dostane žadatel o azyl, jak se odvolat a zda může osoba dále pobývat na území nebo jak řešit opakované žádosti.¹¹⁰ Aplikovala se na žádosti o azyl učiněné na území státu včetně hranic, státy si ale mohly určit, jestli se aplikuje, pokud jde o udělení jiné formy mezinárodní ochrany.¹¹¹ Co se týče úrovně rozhodovacího orgánu, základní záruky se vztahovaly pouze na "odpovědné orgány," což znamená v první fázi. Neexistoval tak žádný

¹⁰⁸ *Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees Reissued Geneva*, December 2011, bod 189. [cit. 2018-02-20]. Dostupné online na: <http://www.unhcr.org/3d58e13b4.pdf>

¹⁰⁹ Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. (tzv. procedurální směrnice)

¹¹⁰ *Společný evropský azylový systém*. Evropská komise, 2014. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014. ISBN 978-92-79-34622-4. str. 4; dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_cs.pdf

¹¹¹ Čl. 3 odst. 4 Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (tzv. procedurální směrnice).

požadavek na podání správního odvolání, pouze přístup k účinné soudní ochraně.¹¹² Směrnice také umožňovala členským státům řešit žádosti různými procesy u různých orgánů, kde platily nižší standardy,¹¹³ jako např. u předběžného posouzení. Místo podání žádosti také určovalo podobu řízení, státy si tedy mohly zachovat speciální hraniční postupy, a to i přes to, že dle mezinárodního práva je odpovědnost státu za žadatele na hranici stejná jako těch uvnitř státu.¹¹⁴ V souvislosti s tím vznikaly i problémy ohledně detence žadatelů na hranicích bez soudního přezkumu a zohlednění konkrétních okolností.¹¹⁵

Tato směrnice se tak stala terčem kritiky z těchto a dalších důvodů mj. UNHCR a Human Rights Watch.¹¹⁶ Kromě již zmíněných problémů se stal velice kritizovaným institut tzv. bezpečných třetích zemí. Problematické u tohoto institutu je především fakt, že rozšiřuje důvody, pro které mohou být žádosti považovány za nepřípustné, zavedením osmi kategorií žádostí, které lze na základě toho takto posoudit bez individuálního posouzení žádosti. Ve výsledku tak může bránit přístupu k azylovému řízení jako takovému. Kromě toho je směrnicí tento institut považován za důvod pro odmítnutí nároků jako neopodstatněných¹¹⁷. Základní pravidlo, jak určit tzv. bezpečnou třetí zemi je pak založeno na minimálních kritériích, že *"život a svoboda nejsou ohroženy z důvodu rasy, náboženství, národnosti, členství v konkrétní sociální skupině nebo politického názoru."* Lze tak především upozornit a litovat toho, že ve směrnici nebyl použit např. mezinárodní právní pojem "účinná ochrana". Dále směrnice uvádí postup pro vytvoření společného seznamu zemí, se kterými všechny členské státy musí zacházet jako s „bezpečnými zeměmi původu.“ Tento seznam vytváří Rada postupem, který byl již několikrát zpochybněn Evropským parlamentem před SDEU. Kromě nejasností ohledně kompetence bylo upozorněno na to, že státy mají být považovány za bezpečné jako celek, bez ohledu na teritoriální specifika země. Čl. 31 směrnice navíc nestanovoval jasné požadavky na to, zda je daná země pro každého žadatele bezpečná.

¹¹² Čl. 39 směrnice 2005/85/ES (tzv. procedurální směrnice).

¹¹³ Čl. 4 odst. 3 směrnice 2005/85/ES (tzv. procedurální směrnice).

¹¹⁴ Viz např. úprava non-refoulement v Ženevské úmluvě.

¹¹⁵ COSTELLO, Cathryn. The European asylum procedures directive in legal context. In: *NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH* [online]. Switzerland: UNHCR The UN Refugee Agency Policy Development and Evaluation Service, 2006, November 2006, s. 1-35 [cit. 2018-02-03]. ISSN 1020-7473. str. 9; Dostupné z: <http://www.unhcr.org/afr/4552f1cc2.pdf>

¹¹⁶ Více např. FRELICK, Bill, Ian M. KYSEL a Jennifer PODKUL. *The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants* [online]. [cit. 2018-02-27]. Dostupné z: <https://www.hrw.org/news/2016/12/06/impact-externalization-migration-controls-rights-asylum-seekers-and-other-migrants>

¹¹⁷ Viz čl. 23 odst. 4 písm. c) 2005/85/ES (tzv. procedurální směrnice).

S ohledem na výše zmíněnou kritiku není divu, že v rámci *druhé fáze tvorby SEAS* byla přijata směrnice nová,¹¹⁸ a to roku 2013. Stejně jako u ostatních směrnic došlo ke změně z „minimálních standardů“ k vyšší míře harmonizace v souladu s mezinárodními závazky. Směrnice zavádí více procesních prostředků, které mají pomoci v boji proti zneužívání azylového systému a snižují náklady, což ocenily především členské státy. K dosažení větší efektivity a rychlosti směrnice posílila povinnosti žadatelů o mezinárodní ochranu spolupracovat s příslušným orgánem.¹¹⁹ Snížení nákladů má docílit rychlejšími a přesnějšími rozhodnutími v prvním stupni, což má zmenšit využití odvolání.

Kromě těchto praktických změn přináší směrnice také změny, jejichž cílem je přiblížit směrnici evropským a mezinárodním normám v oblasti lidských práv a uprchlíků a judikatuře SDEU a ESLP, a současně je krokem k naplnění čl. 78 odst. 2 písm. d) SFEU, a tvorbě tzv. společných postupů. Dle UNHCR směrnice obsahuje mnohem konkrétnější právní úpravu a stanoví jasnější pravidla o tom, jak žádat o azyl a jaké záruky žadatel má.¹²⁰ UNHCR dále vítá úpravu ustanovení ohledně požadavků na osobní pohovory a začlenění sexuální orientace a genderové identity mezi obecné okolnosti, které mají být vzaty v úvahu při provádění pohovoru.¹²¹ Pozitivem nové směrnice jsou i ustanovení ohledně školení¹²² pracovníků rozhodujících o žádostech, navíc směrnice věnuje větší pozornost zranitelným osobám – tedy těm, kdo potřebuje zvláštní pomoc například z důvodu věku, zdravotního postižení, nemoci, sexuální orientace nebo nějakého traumatického zážitku. Dětem bez doprovodu bude dle směrnice vnitrostátními orgány přidělen tzv. kvalifikovaný zástupce.¹²³ V nové směrnici se také objevilo právo žadatelů setrvat na území až do rozhodnutí o opravném prostředku, kdy odkladný účinek nastává automaticky, z toho ale existují výjimky v případech zjevně nedůvodné žádosti či při zastavení řízení pro nepřipustnost.¹²⁴

Směrnice však stále poskytovala členským státům značný manévrovací prostor, pokud jde o způsob, jakým mohou být tyto normy transponovány a uplatňovány ve vnitrostátních právních předpisech a ty někdy stanovují spíše nízké standardy ochrany.¹²⁵ Navíc místy

¹¹⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění). (tzv. nová procedurální směrnice)

¹¹⁹ Čl. 13 tzv. nové procedurální směrnice.

¹²⁰ Čl. 6 a 12 nové procedurální směrnice.

¹²¹ Čl. 14 a další nové procedurální směrnice.

¹²² Ibid.

¹²³ Čl. 25 nové procedurální směrnice.

¹²⁴ Čl. 46 odst. 5 a 6 nové procedurální směrnice.

¹²⁵ ECRE: *Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast) I*. Dostupné na:

extrémně složitá ustanovení mohou ohrozit účinnost procesních záruk a komplikují jejich řádné provádění. To však může být opět řešeno přímo jednotlivými státy, jelikož implementace této směrnice nemá být činěna izolovaně od různých lidsko-právních mezinárodních norem, které jsou mj. zakotveny i v aktech EU, jako je Listina základních práv a svobod.

I přes určitá negativa a při zachování některých prvků původní směrnice, UNHCR přivítal toto přepracované znění směrnice a ocenil snahu o nastolení rovnováhy mezi požadavky členských států a požadavky vyplývajícími z mezinárodního práva a judikatury Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva.¹²⁶ Zdá se však, že úprava v oblasti azylového řízení zůstala stále značně na nižší úrovni, než co se týče ostatních směrnic azylového práva EU. Členské státy zavedly celou řadu mechanismů, jejichž cílem je bojovat proti zneužívání jejich systémů a různé možnosti odmítnutí odpovědnosti, což brání přístupu ke spravedlivému a účinnému azylovému řízení. ECRE upozornilo na 4 nejslabší místa této směrnice, a to: zrychlené postupy, kritéria nepřipustnosti, hraniční postupy, a koncepce "bezpečné třetí země".¹²⁷ Nová směrnice zachovala podstatu těchto problematických prvků a navzdory opakovanému odsuzování UNHCR a dalších institucí v ní zůstaly mechanismy, které navzdory logice SEAS mají potenciál porušit jeho hlavní cíl – ochranu.

K řešení těchto problémů Komise navrhla tzv. nařízení o zavedení společného postupu v EU roku 2016, stejně jako u kvalifikačního nařízení v rámci tzv. druhého balíčku reforem unijního azylového systému nazvaného „Dokončení reformy azylového systému.“ Jak je uvedeno v důvodové zprávě k nařízení, rozsáhlý migrační tlak v posledních letech ukázal, že SEAS ještě plně nefunguje a je třeba přijetí lepšího nástroje, který umožní zpracovávat rychle a účinně žádosti o azyl podané v EU a zajistit kvalitní rozhodování, aby ti, kteří mezinárodní ochranu potřebují, ji i skutečně získali.¹²⁸ Nařízení by mělo zjednodušit, racionalizovat a konsolidovat postupy a tímto také odstranit motivaci k azylové turistice a druhotnému pohybu mezi členskými státy. Důraz klade na rychlé a účinné rozhodování, které je v zájmu jak

<https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Information-Note-on-the-Asylum-Procedures-Directive-recast-December-2014.pdf>

¹²⁶ UNHCR *Comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) COM (2011) 319 final; str. 3.* Dostupné na: <http://www.unhcr.org/4f35256c9.pdf>

¹²⁷ DG for External policies, Policy Department: Current challenges for international refugee law, with focus on EU policies and EU co-operation with the UNHCR 2013; str. 19. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/433711/EXPO-DROI_NT%282013%29433711_EN.pdf

¹²⁸ Důvodová zpráva návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU; COM (2016) 467 final. (tzv. procedurální nařízení) Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A52016PC0467>

žadatelů, kteří tak snáze pochopí svoje právní postavení, tak členských států, kterým to ušetří náklady s tím spojené.

Kromě řešení druhotného pohybu se nařízení zaměřilo na zjednodušení postupů ohledně žadatelů se zvláštními potřebami (nezletilé osoby bez doprovodu a opatrovnictví, lékařské prohlídky, žádosti podané nezletilými osobami bez doprovodu). Pokud jde o cíl učinit řízení jednodušší, přehlednější a kratší, je zachována šestiměsíční lhůta u prvního rozhodnutí, avšak u zjevně nedůvodných a nepřijatelných žádostí se počítá se lhůtami značně kratšími, které v ještě účinné směrnici úplně chyběly (2 měsíce a 1 měsíc). Kromě procesních záruk chránící práva žadatelů a dalších pozitivních posunů v oblasti lidských práv (např. i posílenými ochrannými opatřeními pro nezletilé osoby bez doprovodu), se nařízení také snaží dosáhnout větší rychlosti a efektivity, a to stanovením přísnějších pravidel pro předcházení zneužívání systému. Současně volitelné represivní nástroje mají být nově povinné a dále posílené, nařízení stanoví např. seznamy důvodů, kdy posouzení musí být urychleno a kdy musí být žádosti zamítnuty jako zjevně nedůvodné nebo jako odstoupené. Pokud jde o institut bezpečných třetích zemí, ten zůstává zachován, akorát Komise navrhuje nahradit vnitrostátní seznamy bezpečných zemí evropskými seznamy či určeními na úrovni Unie.

I zde byla zvolena forma nařízení, jelikož stupeň dosažené harmonizace poslední směrnicí se ukázal jako nedostatečný k vyřešení odlišností v druzích využívaných řízení, procesních lhůtách, právech a procesních zárukách žadatelů, počtech uznaných žádostí i druzích udělené ochrany. Je pravda, že odlišnosti v azylových řízeních členských států jsou jedním ze spouštěčů druhotného pohybu žadatelů o azyl a negativního jevu asylum shoppingu, zůstává ale otázkou, zda změna formy z nařízení na směrnici nedokončenou harmonizaci postupů vyřeší.

2.2.5 Směrnice o dočasné ochraně

Mezi azylové směrnice určitě lze zařadit i tzv. směrnici o dočasné ochraně,¹²⁹ která byla přijata již roku 2001 a jde dokonce o první směrnici přijatou v této oblasti. Byla přijata s cílem institucionalizovat humanitární pomoc, a to v reakci na Jugoslávskou válku a ideu

¹²⁹ Směrnice Rady 2001/55/ES z 20.7. 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 [cit. 2018-02-24]. (tzv. směrnice o dočasné ochraně) dostupná např. na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=CS>

solidarity projevovanou s utečenci např. z Kosova.¹³⁰ Směrnice je založena na dnešním čl. 78 odst. 2 písm. c) SFEU,¹³¹ jde tedy o minimální záruky a opatření mělo řešit výjimečné situace a směřovalo k řešení případu masového přílivu vysídlených osob třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu.¹³² Dočasnou ochranu vyhlašuje Rada skrze rozhodnutí přijaté kvalifikovanou většinou na základě návrhu Komise.¹³³ Směrnice je koncipována velmi obecně, to ale může být chápáno i jako výhoda tohoto nástroje.¹³⁴ Dočasná ochrana měla být doplňkem azylového systému (dublinského systému) s použitím pouze ve výjimečných situacích. V tom je třeba spatřovat nepopíratelnou podobnost s relokačními opatřeními. To však přináší otázku, která byla zmiňována zejména v literatuře, méně již při otevřených debatách na půdě EU, tedy proč nebyla na současnou situaci aplikována tato směrnice a proč do dnešního dne zůstala neaktivována.

Specifické u konceptu dočasné ochrany je její dočasnost, nejde tedy o poskytnutí plného postavení uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy, ale o jakýsi statut, který se může v budoucnu případně do takového postavení překlopit udělením azylu. Dočasná ochrana je tak charakterizována větší časovou omezeností a současně větší limitací práv. Směrnice sice řeší povolení k pobytu,¹³⁵ přístup na trh pracovních sil,¹³⁶ ubytování a poskytování sociálních dávek,¹³⁷ přístup do vzdělávacího systému pro nezletilé¹³⁸ a slučování rodin,¹³⁹ nicméně platí zde rozsáhlejší omezení, co se týče svobody pohybu, a i zmíněného přístupu na pracovní trh a slučování rodin. Z toho vyplývá, že významem tohoto nástroje bylo poskytnout rychlou a základní ochranu i s určitými materiálními výhodami vysídleným osobám v případě mimořádných okolností a současně poskytnout členským státům nějaký čas k organizaci procesu přijímání a posuzování žádostí o azyl. Takto vznikající dvoufázovost mu byla Komisí

¹³⁰ Viz. např. Zpráva Eurojust „*Temporary protection directive, dead letter or still option for the future? An overview on the reasons behind its lack of implementation*“ [cit. 2018-02-24]. dostupná online na: <http://rivista.eurojus.it/temporary-protection-directive-dead-letter-or-still-option-for-the-future-an-overview-on-the-reasons-behind-its-lack-of-implementation/?print=pdf>

¹³¹ V době přijímání šlo o již bývalý čl. 63 odst. 2 SES ve znění Amsterodamské smlouvy.

¹³² Čl. 2a směrnice Rady 2001/55ES (tzv. směrnice o dočasné ochraně).

¹³³ Čl. 5 tzv. směrnice o dočasné ochraně.

¹³⁴ Např. názor JUDr. Nataši Chmelíčkové, že má tak potenciál k přizpůsobení se aktuálním potřebám, viz CHMELÍČKOVÁ, Nataša. *Legislativní reakce Evropské komise na migrační krizi aneb spíše zamyšlení nad nesnesitelnou těžkostí bytí směrnice 2001/55/ES o dočasné ochraně*. In: PÍTROVÁ, Lenka. Aktuální právní aspekty migrace. Praha: Leges, 2016.

¹³⁵ Čl. 8 tzv. směrnice o dočasné ochraně.

¹³⁶ Čl. 12 tzv. směrnice o dočasné ochraně.

¹³⁷ Čl. 13 tzv. směrnice o dočasné ochraně.

¹³⁸ Čl. 14 tzv. směrnice o dočasné ochraně.

¹³⁹ Čl. 15 tzv. směrnice o dočasné ochraně.

vyčítána spolu s dočasnou povahou, není ale jasné, jaké by z toho měly plynout konkrétní nevýhody oproti jí podporovaným relokacím.

Směrnice je dále charakterizována prvkem dobrovolnosti. I když samo spuštění mechanismu směrnice je v ní výslovně stanoveno, státy mají svobodu ve stanovování kapacit pro přijetí osob. Není příliš jasné, proč by měla být dobrovolnost pokládána za nevýhodu tohoto mechanismu, když i u relokací byla nejprve aplikována, a naopak povinné relokace značnou měrou kritizovány. Jak upozorňuje i JUDr. Chmelíčková, pokud by zde byla snaha o přizpůsobení směrnice přítomné situaci, mohlo by jít např. o její doplnění o donucovací mechanismus až v momentě nepřiměřené indikace volných kapacit pro poskytnutí dočasné ochrany.¹⁴⁰

Nelze popřít, že směrnice byla mířena na homogenní skupiny osob, které by přicházely z jedné země či geografické oblasti. To je dalším slabým místem dle mnohých kritiků a důvodem proč by nemohla být směrnice použita na dnešní podmínky. Nicméně těžko najít důvod, proč by nemohla být aplikována v případě ozbrojeného konfliktu v Sýrii,¹⁴¹ kde by plnila svůj hlavní úkol, tedy pomoc homogenním masám zasaženým konfliktem. Tento argument se zdá být lichý i z toho pohledu, že nakonec použité mechanismy relokace tento prvek (ne)homogenity osob ve stejné míře zanedbávají. Je také pravdou, že směrnice o dočasné ochraně nebyla nikdy aktivována, a proto nelze vyvodit úplně jasné závěry o jejím fungování v praxi, je však jasné, že přináší mnoho výhod především svým rozsahem, mechanismem koordinace mezi státy a klíčový prvek pro osoby ohrožené válečným konfliktem, tedy skupinovou kategorizaci takových osob a s tím spojená práva bez nutnosti žádat o leckdy zdouhavý proces pro udělení azylu, který ve svém důsledku by také měl být ochranou do jisté míry dočasnou. I přes potenciální výhody tedy směrnice použita nebyla ani v předchozích ani v současné situaci a nejspíše se ani nic takového zatím neplánuje vzhledem ke kritické pozici Komise, která kromě výše zmíněných argumentů proti také kritizuje postup aktivace a implementace mechanismu dočasné ochrany jako nejasný, zdouhavý a těžkopádný.¹⁴² Již

¹⁴⁰ CHMELÍČKOVÁ, Nataša. *Legislativní reakce Evropské komise na migrační krizi aneb spíše zamyšlení nad nesnesitelnou těžkostí bytí směrnice 2001/55/ES o dočasné ochraně*. In: PÍTROVÁ, Lenka. Aktuální právní aspekty migrace. Praha: Leges, 2016. str. 56.

¹⁴¹ Toho názoru je i JUDr. Věra Honusková, PhD. Viz její příspěvek *Možné odpovědi na hromadný příliv osob do Evropské unie* In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. 2016. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016. ISBN 978-80-7552-364-8. Str. 252.

¹⁴² Studie Komise „*Study on the Temporary Protection Directive Final report*“ z ledna 2016 [cit. 2018-02-24]. dostupná v AJ na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/temporary-protection/docs/final_report_evaluation_tpd_en.pdf

použité a navrhované relokační mechanismy dále naznačují, že tato dle některých nadějná směrnice tak zůstane obsolentní a k jejímu přepracování zřejmě již nedojde. Z odborných diskuzí o směřování azylového práva EU však ještě nevymizela,¹⁴³ stala se také navrhovanou alternativou v rámci diskuze v ČR, kdy relokační mechanismy jsou kritizovány i odbornými zástupci společnosti, kteří jinak návrh přepracovaného Dublinu IV podporují.¹⁴⁴

2.3 Agentura Evropské unie pro azyl – transformace EASO

V návaznosti na sdělení Komise¹⁴⁵ v rámci prvního balíčku reforem bylo navrženo mj. posílení mandátu úřadu EASO a jeho transformaci v novou agenturu s posílenou podpůrnou úlohou.¹⁴⁶ Základem agentury je tedy *Evropský podpůrný azylový úřad*, který funguje od roku 2011¹⁴⁷ a jeho úkolem je koordinovat, usnadňovat a posilovat spolupráci mezi členskými státy v oblasti azylu. EASO má od počátku za cíl zajistit skutečné dosažení společného evropského azylového systému v praxi jako nezávislé centrum odborných znalostí v oblasti azylu.¹⁴⁸

Nová Agentura bude mít v rámci nového mandátu k dispozici potřebné nástroje k poskytnutí členským státům operační a technické pomoci, usnadnění a podporu činností členských států při provádění částí SEAS, a to včetně umožnění sblížení praktik při posuzování žádostí o mezinárodní ochranu, a dále přispění k zajištění účinného a jednotného uplatňování azylového práva EU v jednotlivých státech. Navíc má Agentura zlepšit fungování SEAS prostřednictvím monitoringu a asistence členským státům, které jsou vystavené nepřiměřenému tlaku na azylový systém. Ve skutečnosti měla většinu těchto rolí již původní

¹⁴³ Např. dále AKKAYA, Kate. *Why is the Temporary Protection Directive Missing from the European Refugee Crisis Debate?* [online]. 2015 [cit. 2018-02-24]. Dostupné z: <http://atha.se/blog/why-temporary-protection-directive-missing-european-refugee-crisis-debate> či INELI-CIGER, Meltem. *The Missing Piece in the European Agenda on Migration: the Temporary Protection Directive* [online]. 2015 [cit. 2018-02-24]. Dostupné z: <http://eulawanalysis.blogspot.cz/2015/07/the-missing-piece-in-european-agenda-on.html>

¹⁴⁴ Např. v rámci diskuze konané 27.2.2018 v Schebkově paláci, Dublin IV: O čem je aktuální návrh uprchlických kvót? Uvedli všichni zúčastnění, konkrétně Helena Langšádlová, poslankyně TOP09 nebo Ondřej Benešík, předseda sněmovního výboru pro evropské záležitosti či Mgr. Et Mgr. Pavla Novotná, ředitelka Odboru azylové a migrační politiky, že podporují společný postup v oblasti azylu, vhodným nástrojem však není relokační mechanismus, ale právě směrnice o dočasné ochraně, která je i do českého právního řádu transponovaná ve formě zákona (221/2003 Sb. Zákon o dočasné ochraně cizinců).

¹⁴⁵ Sdělení Komise „*Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti*“ – reforma dublinského systému ze dne 6. 4. 2016 COM(2016) 197 final. [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné v českém jazyce na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=CS> Str. 12.

¹⁴⁶ Viz Důvodová zpráva návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro azyl a o zrušení nařízení (EU) č. 439/2010 COM(2016) 271 final.

¹⁴⁷ Tento úřad byl založen na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu.

¹⁴⁸ Viz např. Výroční zpráva EASO o činnosti za rok 2013 [cit. 2018-02-20]. dostupná na: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZAD14001CSN.pdf>

agentura EASO, nová agentura však bude mít mnohem více finančních zdrojů a větší autonomii. Do roku 2020 by tedy jeho rozpočet, který by v roce 2017 činil 86,97 milionu eur, měl vzrůst na 114,10 milionů a jeho zaměstnanci by měli dosáhnout až 500 lidí.¹⁴⁹

Dle Komise je agentura jedním z nástrojů, které lze použít k řešení strukturálních nedostatků společného evropského azylového systému, které se projevily a prohloubily v době migrační krize. Agentura se tak má stát jakýmsi spojovacím článkem či prostředníkem mezi členskými státy i mezi nimi a třetími zeměmi, dále bude koordinovat informace a plnit úkoly původní agentury EASO. Komise do této změny vkládá velké naděje, když ji označuje za samostatné odborné centrum, které má pomoci sblížení azylového systému a vykonávat zásahy za stavu nouze členského státu a to v úzkém spojení se zásahy navrhované evropské pohraniční a pobřežní strážě¹⁵⁰.

3 Dublinský systém, jeho vývoj, fungování a jeho cíle

3.1 EURODAC - databáze doplňující Dublinské nařízení

Důležitým nástrojem azylového práva EU, který je vitální pro aplikaci Dublinského nařízení a součástí Dublinského systému, je databáze EURODAC. Jde o nástroj, který měl od jeho založení roku 2003 usnadňovat členským státům stanovení odpovědnosti za posuzování žádostí o azyl, a to srovnáváním otisků prstů žadatelů o azyl u některých kategorií ilegálních přistěhovalců. Umožňuje tedy identifikaci žadatelů o azyl a osob zadržených v souvislosti s nezákonným překročením vnější hranice Evropské unie.¹⁵¹ Kromě určení totožnosti pak vede ke zjištění místa vstupu osob na území EU a jejich druhotného pohybu a slouží tak k provádění dublinského nařízení. EURODAC byl přijat jako komunitární nástroj nařízením¹⁵² a stal se funkčním roku 2003.

¹⁴⁹ Více stránky EASO „*EASO preparing for transformation into European Union Agency for Asylum (EUAA)*“ [cit. 2018-02-20]. Dostupné online viz: <https://www.easo.europa.eu/easo-transformation-into-euaa>

¹⁵⁰ Viz Důvodová zpráva návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro azyl a o zrušení nařízení (EU) č. 439/2010 COM(2016) 271 final.

¹⁵¹ Viz stránky Evropské komise. *Migration and home affairs: Identification of applicants (EURODAC)* [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en

¹⁵² Nařízení Rady ES č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy. (tzv. nařízení EURODAC)

Hlavní složkou systému je již od počátku tzv. *ústřední jednotka* zřízená Komisí, která je vybavena automatizovanou, počítačovou databází rozpoznávání otisků prstů a systémem pro přenos dat mezi jednotlivými zúčastněnými státy a ústřední jednotkou.¹⁵³ Jde o první společný automatizovaný systém identifikace otisků prstů v rámci Evropské unie. Odebírány jsou otisky prstů každého žadatele o azyl staršího 14 let a to v souladu se závazky zakotvenými v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a Úmluvě OSN o právech dítěte.¹⁵⁴

Aktuálně je právní základ EUODACu v upraveném nařízení¹⁵⁵ účinném od roku 2015, které bylo přijato pro efektivnější uplatňování Dublinu III a umožňuje orgánům činným v trestním řízení a EUROPOlu¹⁵⁶ vstupovat do systému EUODAC v souvislosti s předcházením, odhalováním a vyšetřováním teroristických a jiných závažných trestných činů. S ohledem na rozsáhlý příchod osob od počátku migrační krize 2015 byly některé členské státy zahlceny odebíráním otisků prstů a některé z nich dokonce úmyslně umožňovaly průchod migrujících osob bez provedení jejich identifikace do jimi vybraných destinací v rámci EU. V důsledku toho pak zůstaly tisíce migrantů „neviditelnými“ a umožnily i další neoprávněné sekundární přesuny v Evropě.

V květnu 2016 proto Komise představila návrh¹⁵⁷ k posílení EUODACu odrážející změny navrhované v Dublinském nařízení. Komise zvažila i použití jiných biometrických identifikátorů, které by mělo být v souvislosti s EUODAC používány, jako je rozpoznávání obličejů a shromažďování digitálních fotografií s cílem čelit výzvám nadměrného přílivu osob. Nový návrh ve stávající podobě rozšiřuje oblast působnosti nařízení EUODAC, členské státy budou moci rovněž ukládat a vyhledávat údaje o státních příslušnících třetích zemí nebo o osobách bez státní příslušnosti nežádajících o mezinárodní ochranu pobývajících na území EU neoprávněně, a to pro usnadnění navrácení a zpětného přebírání. Má tak dojít ke zjednodušení

¹⁵³ Dále JONES, Chris. *Analysis: 11 years of Eurodac*. Statewatch ISSN 1756-851X. Dostupné na: <http://www.statewatch.org/analyses/no-235-eurodac.pdf>

¹⁵⁴ Více Tisková zpráva z 19.9.2006 *Eurodac: a European Union-wide electronic system for the identification of asylum-seekers*. [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-334_en.pdf

¹⁵⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013. (tzv. nové nařízení EUODAC)

¹⁵⁶ Či jinak Evropský policejní úřad, více na stránkách Evropské unie [online]. [cit. 2018-02-20]. viz: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_cs

¹⁵⁷ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování [nařízení (ES) 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], za účelem identifikace neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti a o žádostech orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva (přepřacované znění) Brussels, 4.5.2016 COM (2016) 272 final. („návrh nového přepracovaného nařízení EUODAC“)

přístupu donucovacích orgánů a zajištění bezpečnosti v EU.¹⁵⁸ Kromě již zmíněných změn pak kvůli častějšímu pašování mladistvých má dojít i ke snížení věkové hranice pro odběr dat, a má se tak vztahovat i na děti od 6 let. Kromě toho členské státy již nebudou mít pouze možnost kontroly údajů o nelegálních migrantech, státy budou povinny takové informace zjišťovat a ukládat. Vzhledem k rozšíření působnosti EURODACu i na širší přistěhovalectví pak je dle Komise potřebné i prodloužení doby, na kterou je možné uchovávat údaje, a to z 18 měsíců na 5 let. Takovéto výrazné prodloužení doby pro ukládání dat má sloužit k tomu, aby mohly být náležitě monitorovány i sekundární přesuny osob v rámci EU a přesto, že zmíněné změny vyvolávají obavy z hlediska ochrany osobních údajů, stává se EURODAC dalším nástrojem cílícím na zamezení sekundárního pohybu žadatelů.

Ve svém prohlášení v rámci projevu o stavu Unie v roce 2017¹⁵⁹ předseda Komise Juncker vyzval Parlament a Radu k přijetí reformovaného společného evropského azylového systému do konce roku 2018, a to včetně reformy systému EURODAC. Navrhované změny týkající se přímo systému EURODAC¹⁶⁰ jsou potřebné a vesměs pozitivní, a to především vzhledem ke snaze o efektivnější a rychlejší azylovou proceduru, včetně realizace návratů i prevence sekundárních pohybů migrantů. Jde o celkem výrazné změny, které Komise odůvodnila potřebou posílení politiky v oblasti navracení a zamezení sekundárnímu pohybu. V těchto ohledech se zdá navrhovaná změna jako krok dobrým směrem, i když otázkou zůstává, zda takové posílení bude sloužit k zabezpečení či rušení lidských práv. Funkčnost databáze také ve velké míře závisí na přijetí dalších legislativních návrhů k posílení SEAS, její úspěšnost se tak bude odvíjet od její interakce s ostatními nástroji v rámci SEAS jako celku.

3.2 Nařízení Dublin III a kritéria pro určení odpovědného členského státu

¹⁵⁸ Více Tisková zpráva z 9.12.2016 „Reforma společného evropského azylového systému: Rada je připravena zahájit jednání o systému Eurodac.“ [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupná na: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/12/09-asylum-system/>

¹⁵⁹ Evropská Komise: Projev o stavu Unie 2017: Prohlášení o záměru adresované předsedovi Evropského parlamentu Antoniovu Tajanimu a premiérovi Estonska Jurimu Ratasovi. Z 13.9.2017 [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_cs.pdf

¹⁶⁰ Aktuální stav návrhu viz stránky Evropského parlamentu: Zpráva o návrhu nařízení (COM(2016)0272 – C8-0179/2016 – 2016/0132(COD)). [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0212+0+DOC+XML+V0//CS&language=cs>

Dublinký systém prošel značným vývojem, jak jsme již zaznamenali, a to z původní úmluvy s protokolem na dnes platnou úpravu ve formě nařízení tzv. Dublinu III,¹⁶¹ což je instrument 3. generace a brzy očekáváme přijetí změn ve světle migrační krize formou tzv. Dublinu IV.¹⁶² V této kapitole se chci věnovat především pohledu na stávající, již nějakou dobu účinnou úpravu Dublinu III, jeho přínosu a slabinám, které byly odhaleny především stále přítomnou migrační krizí. Nesmíme také zapomenout, že provádění nařízení usnadňuje v předchozí kapitole osvětlený systém EURODAC, čili databáze otisků prstů zavedená nařízením, podle něhož členské státy registrují otisky prstů žadatelů o azyl a nelegálních migrantů s cílem určit místo vstupu nebo místo první žádosti provedené žadatelem. Tyto dva nástroje tvoří mechanismus EU pro rozdělování odpovědnosti za udělování azylu, který je jádrem Dublinkého systému.

Již z čl. 78 odst. 2 písm. e) SFEU bylo zřejmé, že Společný evropský azylový systém musí obsahovat kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu, které by rozdělily mezi členské státy odpovědnost posoudit žádosti o mezinárodní ochranu podanou v jednom z nich příslušníkem z třetí země.¹⁶³ Ta obsahuje současně platné Dublinké nařízení, jak lze vyvodit z jeho čl. 1. Do oblasti působnosti tohoto nařízení spadají dnes i žadatelé o doplňkovou ochranu a osoby, které mají na tuto ochranu nárok.¹⁶⁴ Klíčovým rysem tohoto nařízení je, že k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu je příslušný pouze 1 členský stát a to dle kritérií určených v čl. 8 – 15 Dublinkého nařízení. Určení členského státu odpovědného za posuzování žádosti o mezinárodní ochranu musí být v souladu s *hierarchií osmi kritérií* stanovených v nařízení, kterými jsou:

První kritérium určuje pro případy, kdy žadatel je nezletilou osobou bez doprovodu, odpovědným členským státem ten stát, kde se zdržuje rodinný příslušník žadatele a je i prvním z kritérií se vztahem k rodinným vazbám. Ta by měla zajistit úplné dodržování zásady zachování celistvosti rodiny a zásady respektování nejlepšího zájmu dítěte, cílů, které si

¹⁶¹ 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)

¹⁶² 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 (přepřacované znění)

¹⁶³ HAILBRONNER, Kay a Daniel THYM. *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*. Second edition. Leinen: C.H.BECK, 2016. ISBN 978-3-406-66653-7. str. 1486.

¹⁶⁴ Recital 10 nařízení č. 604/2013 ze dne 26. června 2013 (tzv. Dublin III).

vytyčuje samo nařízení v úvodních ustanoveních.¹⁶⁵ Druhým kritériem v rámci této „skupiny“ je, že pokud má žadatel rodinného příslušníka, který může pobývat jako osoba požívající mezinárodní ochrany v některém členském státě, pak je tento stát příslušný k posouzení, za podmínky, že dotčené osoby vyjádřily své přání písemně.¹⁶⁶ Další kritérium řeší podobný případ shodně, s tím rozdílem, že jde o rodinného příslušníka žadatele, o jehož žádosti o mezinárodní ochranu dosud nebylo v tomto členském státě přijato první rozhodnutí ve věci samé.¹⁶⁷ Kritérium čtvrté řeší případ, kdy několik rodinných příslušníků nebo svobodných nezletilých sourozenců požádá o mezinárodní ochranu ve stejném členském státě současně nebo tak brzy po sobě, že řízení o určení příslušného členského státu může probíhat společně. Pak je příslušný ten stát, který odpovídá za žádosti dle kritérií v největším počtu, případně ten příslušný k posouzení žádosti nejstaršího člena rodiny.¹⁶⁸

Další kritérium se řídí dle žadateli již vydaného povolení k pobytu a víza, což řeší čl. 12 nařízení. Čl. 13 dále řeší případy neoprávněného vstupu na území členského státu, kde tento je odpovědný po dobu 12 měsíců od data, kdy došlo k nedovolenému překročení hranice. Pokud je dále zjištěno, že žadatel žil v členském státě nejméně pět měsíců nepřetržitě před podáním žádosti o mezinárodní ochranu, odpovídá tento členský stát. Kritérium č. 7 řeší tzv. bezvízový styk, kdy pokud žadatel vstoupil na území členského státu, který zrušil potřebu víza, odpovídá tento členský stát.¹⁶⁹

Následně čl. 15 obsahuje již tzv. zbytkové kritérium, které stanoví, že pokud je podána žádost o mezinárodní ochranu v mezinárodním tranzitním prostoru letiště členského státu, je k posouzení žádosti příslušný tento členský stát. Toto kritérium bylo vyloženo v rámci judikatury jako specifikace čl. 3 odst. 2, čili je zkonkrétněním kritéria, že k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu je příslušný první členský stát, ve kterém byla žádost podána.¹⁷⁰

Pokud žadatel o azyl podá žádost ve "špatné" zemi, bude přemístěn do země příslušné, s výjimkou případu, kdy orgány bývalého státu diskrečně přijaly řešení žádosti podle výjimek uvedených v čl. 17 odst. nařízení Dublin III (doložka o svrchovanosti a humanitární doložka). V těchto případech jde o odchylku od čl. 3 odst. 1 nařízení a každý členský stát tedy může

¹⁶⁵ Recital 16 nařízení č. 604/2013 ze dne 26. června 2013 (tzv. Dublin III).

¹⁶⁶ Čl. 9 tzv. Dublin III.

¹⁶⁷ Čl. 10 tzv. Dublin III.

¹⁶⁸ Čl. 11 tzv. Dublin III.

¹⁶⁹ Čl. 14 tzv. Dublin III.

¹⁷⁰ HAILBRONNER, Kay a Daniel THYM. *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*. Second edition. Leinen: C.H.BECK, 2016. ISBN 978-3-406-66653-7. str. 1527, případy *Filzwieser* a *Sprung*.

rozhodnout o přezkoumání žádosti o mezinárodní ochranu i v případě, že takové přezkoumání nespadá do jeho odpovědnosti podle kritérií stanovených v tomto nařízení. Pokud se tak nestane, uplatňují se výše vypočtená kritéria, která kombinují prvky přihlédnutí k osobní situaci žadatele (zejména v rámci rodinných vazeb) a dalších čistě formalisticky a objektivně aplikovaných (stát, který vydal povolení k pobytu nebo vízum, země prvního vstupu a další).¹⁷¹

Základním předpokladem tohoto systému rozdělování odpovědnosti za posouzení žádostí o mezinárodní ochranu mezi jednotlivé státy je, že národní systémy ochrany jsou rovnocenné díky zavedení společných pravidel v rámci EU, co se týče přijímání, řízení o posouzení nároku, definice podstatných pojmů a standardů nakládání s nositeli mezinárodní ochrany. Bohužel to se ale v praxi ukazuje jako předpokladem v současnosti mylným. Nejenom, že se některé státy kvůli přetrvávajícím rozdílům týkajících se podmínek pro žadatele, pracovních příležitostí, délky procesu, integračních opatření a sociálního zaopatření jeví více „atraktivní“ než jiné, ale v případech některých států mluvíme dokonce o zpochybňování dodržování norem EU v oblasti lidských práv. Jak vyplývá z judikatury SDEU i čl. 3 odst. 2 nařízení žadatel o mezinárodní ochranu nemůže být přemístěn do státu, kde dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie.¹⁷²

3.3 Hodnocení Dublinu III

Pokud chceme zhodnotit aktuálně platnou úpravu Dublinu III, je třeba si uvědomit především chybějící elementy¹⁷³ tohoto nařízení, které způsobily ve velké míře jeho nedostatečnou funkčnost v době migrační krize a způsobily také velký zájem o další přepracování této ne příliš staré úpravy (z roku 2014). Především to, že Dublin III nebyl konstruován s myšlenkou řešení případného masového přílivu osob z třetích zemí, snížilo jeho

¹⁷¹ DI FILIPPO, Marcello. *From Dublin to Athens: A Plea for a Radical Rethinking of the Allocation of Jurisdiction in Asylum Procedures* [online]. International Institute of Humanitarian Law, 2016. str. 5 [cit. 2018-02-03]. Dostupné z: <http://statewatch.org/news/2016/feb/eu-from-dublin-to-athens-reforming-dublin-reg-1-16.pdf>

¹⁷² *N. S. (C-411/10) v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform.*

¹⁷³ Viz Komise: *Evaluation of the Dublin III Regulation - DG Migration and Home Affairs: Final report*, str. 4. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf

význam v současném kontextu a oslabilo tak dosažení v něm vytyčených cílů. Při řešení takového přílivu je rozhodující zajistit plynulý tok žadatelů v rámci azylového procesu, čemuž však Dublin III fakticky bránil a způsobil „ucpání“ některých vnitrostátních azylových systémů. Některé postižené členské státy, kterým současně chyběly i dostatečné vnitřní kapacity na řešení přetížení systému vyplývající z mezer v Dublinu III ho následně de facto přestaly aplikovat v praxi.¹⁷⁴

Druhým chybějícím elementem je dle Komise mechanismus pro zajištění principu spravedlivého sdílení odpovědnosti mezi státy. V Dublinu III obsažená hierarchie kritérií nezohledňuje schopnost členského státu zpracovávat nároky ani nijak necílí k vyvážení úsilí jednotlivých členských států při určení, který je příslušný (odpovědný) posoudit žádost. Nejčastěji užívanými kritérii jsou v praxi ta, co souvisí s dokumentací a s první zemí vstupu (čl. 12 a 13) čímž je na pohraniční státy přenesen velký a neudržitelný podíl odpovědnosti, nepřiměřený jejich kapacitám na zajištění např. dokumentace pro potřeby EURODACu a dalších kroků. I toto bylo jedním z důvodů pro vznik motivace žadatelů cestovat dále a podávat žádosti v zemi, která se jim „líbí“ což zas zatěžuje a přenáší velkou část odpovědnosti na země v očích žadatelů žádoucí např. poskytující větší sociální výhody.

Velkou slabinou Dublinu III je, pokud jde o rozdělování odpovědnosti mezi státy i samotná metoda, která je založená na mezivládním základě. Při komunikaci dotčených států ohledně konkrétních žádostí dochází k časovým prodlevám, a to ještě předtím, než dojde k samotnému procesu přezkoumání nároku na mezinárodní ochranu. To potom příliš nepřispívá k dosažení jednoho z největších cílů úpravy – zamezení sekundárnímu pohybu nebo jinak fenoménu „refugee in orbit“, který je způsoben z velké části tím, že hierarchie kritérií nezohledňují dostatečně zájmy a potřeby žadatelů. Sekundární pohyb žadatelů je ale současně problémem hlubším, za který nelze vinit výhradně úpravu v Dublinu III, ale koherenci celého systému SEAS a stále nedostatečnou míru harmonizace v rámci něho (procesu, přijímacích podmínek a kapacity integrovat).¹⁷⁵

Závěrem lze shrnout, že důvodů pro nedostatečnou funkčnost Dublinu III je více, současně je také úlohou členských států zodpovědně, aktivně a důsledně uplatňovat dublinský

¹⁷⁴ Maďarsko, Itálie a Německo.

¹⁷⁵ Viz Komise: Evaluation of the Dublin III Regulation - DG Migration and Home Affairs: Final report. [online]. [cit. 2018-02-20]. str. 5. Dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf

system a ustanovení týkající se sloučení rodiny a častěji a širěji využívat diskreční ustanovení, která jim umožňují přezkoumat žádost o azyl a zmírnit tlak na hranice členských států v přední linii.¹⁷⁶ Zůstává však faktem, že evropská úprava byla shledána za nedostačující a byly navrženy celkem zásadní změny především přinášející jako hlavní cestu řešení současných problémů nerovnoměrného rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, tzv. stálý relokační mechanismus, který bude spolu s dalšími změnami v rámci návrhu tzv. Dublinu IV diskutován dále.

3.4 Návrh nařízení Dublin IV - Reforma Dublinského systému

3.4.1 Prvky a přínos Dublinu IV

Po zjištění chyb a mezer v době migrační krize Dublinu III byly vysoce ospravedlněny hlasy žádající trvalou a komplexní reformu Dublinského systému. V květnu 2016 předložila Evropská komise návrh jak „Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti.“¹⁷⁷ Tento návrh byl rozhodně dobrým výchozím bodem, představuje ale již krok zpět od více ambiciózních reformních možností, které prezentovala dříve Komise. První z 5 priorit bylo označeno „Vytvoření udržitelného a spravedlivého systému pro určení členského státu odpovědného za žadatele o azyl“ čehož má být dosaženo právě návrhem změny Dublinského nařízení. Dublinské nařízení 4. generace tak bylo v rámci tzv. prvního balíčku reforem předloženo s tím, že sice vychází ze stávajícího dublinského nařízení a zachovává hierarchii kritérií v nezměněné podobě, přináší ale několik systémových změn, které by měly zajistit spravedlivější rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy. Největší systémovou změnou je „opravný“ relokační mechanismus (či jinak nazývaný „mechanismus spravedlnosti“), který je automaticky spuštěn na základě referenčního klíče určujícího, který členský stát je pod nepřiměřeným tlakem na azylový systém. Relokační systém je doplněn i o automatizované sledování počtu přijatých žádostí o azyl a počtu osob skutečně přesídlených každým členským státem.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů COM(2015) 240 final. *Evropský program pro migraci* [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_cs.pdf

¹⁷⁷ Sdělení Komise „Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti“ – reforma dublinského systému ze dne 6. 4. 2016 COM(2016) 197 final, [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/CS/1-2016-197-CS-F1-1.PDF>

¹⁷⁸ Viz. Evropský parlament: *Briefing EU Legislation in Progress: Reform of the Dublin system*. str. 4; dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf

Cíli Dublinského nařízení zůstávají základní cíle Dublinského systému, tedy zamezení především dvou již zmiňovaných největších negativních jevů v rámci prostoru členských států EU, tedy „refugee in orbit“ a „asylum shopping“. S tím se pojí i cíl posílení schopnosti systému účinně a efektivně určit jediný členský stát příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Dalším cílem Dublinu IV je zajistit spravedlivé sdílení odpovědnosti mezi členskými státy, čehož by se mělo dosáhnout pomocí stálého relokačního mechanismu (ten je dle EU výrazem solidarity) a také odrazovat od zneužívání systému, zavedením jasných povinností žadatelů.¹⁷⁹

K předcházení a zamezení druhotného pohybu žadatelů přináší Dublin IV hned několik „vylepšení“, které mají zjednodušit a tím i zvýšit efektivnost Dublinského nařízení. Zavádí se několik nových povinností žadatelů, jako je povinnost předložit žádost buď v členském státě prvního neoprávněného vstupu nebo, v případě legálního pobytu, v členském státě pobytu. Jinými slovy žadatel nemá právo si vybrat, ve kterém členském státě žádost podá a pokud tak učiní, musí členský stát posoudit žádost ve zrychleném řízení, což je jakousi procesní sankcí, a kromě toho dochází k omezení materiálních podmínek přijetí v tom státě, kde žadatel není oprávněn se nacházet a který není příslušný posouzení žádosti. S tímto je spojena i zásadní novinka zrušení tzv. cesačních klauzulí, které stanovují pravidla pro ukončení odpovědnosti.¹⁸⁰ Uplynutí lhůt tak již nebude mít za následek přesun příslušnosti mezi členskými státy (s výjimkou lhůty pro odpověď na žádost o převzetí). Výsledkem je, že příslušný k posuzování žádosti je a zůstává pouze jeden členský stát a že kritéria příslušnosti se použijí pouze jednou.

Dublin IV dále přináší povinnost pro členské státy před zahájením řízení zkontrolovat, zda žádost není nepřijatelná z důvodu, že žadatel přichází z první země azylu nebo bezpečné třetí země. Kromě posouzení konceptu bezpečných zemí posuzuje i bezpečnostní riziko pro členský stát. Pokud představuje žadatel bezpečnostní riziko či přichází z bezpečné země původu, je příslušný ten členský stát, kde byla žádost podána, tento ale musí žádost posoudit ve zrychleném řízení.

Pro zajištění rychlého a správného fungování systému dále Dublin IV stanoví žadatelům přiměřené povinnosti, které se týkají zejména spolupráce s příslušnými orgány členských států

¹⁷⁹ Viz Důvodová zpráva k návrhu nařízení tzv. Dublin IV, COM(2016) 270 final – str. 3-4.

¹⁸⁰ VOTOČKOVÁ, Mgr. Veronika a JUDr. Nataša CHMELÍČKOVÁ. *Nový úsvit nebo spíše soumrak dublinského systému?* In: JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ. *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize: Sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. ISSN 978-80-210-8402-5. str. 40.

a včasného poskytnutí veškerých údajů a informací důležitých pro určení příslušného členského státu. Kromě toho by měli žadatelé respektovat rozhodnutí o přemístění. Procesní důsledky nesplnění povinností jsou například nepřihlédnutí k informacím, které byly bezdůvodně předloženy pozdě. Je rozšířena informační povinnost vůči žadatelům, pokud ale žadatel již obdržel dostatek informací, neměl by osobní pohovor vést k pozdržení řízení, zvláště v případech, kdy se žadatel snaží obcházet pravidla řízení např. tím, že uprchl. Dále je pro účely zamezování druhotného pohybu nebo útěku osob rozšířena definice rodinných příslušníků na sourozence žadatele a na rodinné vztahy vzniklé po opuštění země původu, ale před příchodem na území daného členského státu. Pokud jde o druhé rozšíření, jeho smysl vychází z toho, že se v mnoha případech prodlužuje doba pobytu v uprchlickém táboře před příchodem do EU a tyto případy se tak snaží nařízení řešit.

Pokud jde o princip příslušnosti pouze jednoho státu k posuzování žádosti o azyl, k další snaze o zlepšení, došlo ke zrušení výjimky týkající se následných vstupů do členského státu, pokud jde o kritérium vstupu s osvobozením od vízové povinnosti.¹⁸¹ V článku 15 o neoprávněném vstupu se zrušuje ustanovení o zániku příslušnosti po 12 měsících od neoprávněného vstupu a také další kritéria pro určení odpovědného státu byla zjednodušena.

K dalšímu zjednodušení a zrychlení praktických postupů má dojít stanovením kratších lhůt pro podání žádosti o převzetí a odpovědi na tuto žádost, pro oznámení o převzetí a pro rozhodnutí o přemístění. S tím se pojí zrušení tzv. postupu v naléhavých případech. Při převzetí osoby bude nově postačovat pouze notifikace transferu, neboť je jasné, který členský stát je příslušný. Zlepšení vymáhání převzetí má docílit nově zakotvení povinnosti příslušného členského státu přijmout zpět osobu požívající mezinárodní ochrany, která podala žádost nebo která neoprávněně pobývá v jiném členském státě.

Kvůli zefektivnění systému byly učiněny i změny týkající se opravných prostředků. Kromě kratších lhůt dojde při využití opravného prostředku k automatickému pozastavení přemístění. Navíc je zaveden nový zvláštní opravný prostředek pro případy, kdy není přijato rozhodnutí o přemístění a žadatel tvrdí, že má rodinného příslušníka nebo v případě nezletilých osob také příbuzného, který oprávněně pobývá v jiném členském státě. S opravnými prostředky souvisí i zúžení důvodů pro možnost žalovat rozhodnutí o přemístění, což má mj. odrazovat od druhotného pohybu.

¹⁸¹ Čl. 14 nařízení č. 604/2013 ze dne 26. června 2013 (tzv. Dublin III).

Co se týče nezletilých osob bez doprovodu, byly také učiněny změny. Dublin IV určuje, že příslušný bude členský stát, ve kterém nezletilá osoba podala první žádost o mezinárodní ochranu, pokud není prokázáno, že to není v nejlepším zájmu nezletilého. To umožní rychlý přístup k řízení pro tuto zranitelnou skupinu žadatelů. Posuzování nejlepšího zájmu je upraveno operativněji. Před rozhodnutím o přemístění nezletilé osoby bez doprovodu pracovníci s potřebnou kvalifikací musí urychleně posoudit její nejlepší zájem.

Mezi podstatné změny patří i zrušení mechanismu včasného varování a připravenosti. Jeho úlohu přebírá nová *Agentura Evropské unie pro azyl*, která je zodpovědná za hodnotící mechanismus sledování členských států a jejich dodržování norem v oblasti azylové politiky. Spolu s Agenturou má praktickou spolupráci a sdílení informací o záležitostech v rámci tohoto nařízení zlepšit nová síť jednotek dublinského systému.

Nejvýraznější změnou ale zůstává řešení případů, kdy tímto nařízením zřízené mechanismy přes svá vylepšení nefungují z důvodu vystavení některého členského neúměrnému počtu žádostí o azyl. Tímto mechanismem je tzv. *nápravný alokační mechanismus*, kterému se budu pro jeho nepopiratelný význam i z hlediska vyjednávání o azylových politikách a perspektiv pro směřování současného systému věnovat v samostatné kapitole stejně jako jeho hodnocení.

3.4.2 Slabá místa a hodnocení Dublinu IV

Když se zaměříme na uvedené změny, které Dublin IV přináší (kromě stálého relokačního mechanismu který bude komentován samostatně), lze konstatovat, že k určitému zlepšení dochází zejména, co se týče efektivitu a rychlosti nebo jinak zjednodušení systému.¹⁸² Určení jediného odpovědného státu „navždy“ a zrušení tzv. cesačních klauzulí jsou v tomto směru praktická ustanovení a jako pozitivní lze dále chápat i razantní zkrácení lhůt pro správní orgány, které vedou řízení, určení lhůt pro opravné prostředky, povinnost žadatele sdělit informace hned na začátku řízení a také někdy označované před-dublinské řízení,¹⁸³ kde je posuzováno ohrožení bezpečnosti a původ z třetí bezpečné země. Co se však může stát úskalím těchto změn je

¹⁸² VOTOČKOVÁ, Mgr. Veronika a JUDr. Nataša CHMELÍČKOVÁ. *Nový úsvit nebo spíše soumrak dublinského systému?* In: JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ. *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize: Sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. ISSN 978-80-210-8402-5. str. 42.

¹⁸³ Tzv. „pre-Dublin procedure.”

především to, že jde o velkou výzvu pro správní orgány a soudy na národní úrovni, aby tyto krátké lhůty dodržely, a to bez újmy na férovosti procesu.¹⁸⁴ Navíc to vytváří další povinnosti v členských státech, v nichž jsou žádosti poprvé předloženy.

Rozšíření kritéria rodinných příslušníků bude mít rozhodně určitý pozitivní přínos pro fungování Dublinského systému, nedosahuje pořád ale šíře definice pojetí rodiny ve smyslu čl. 8 EÚLP, která zahrnuje např. i vztahy mezi mladými dospělými, kteří ještě nezaložili rodinu a jejich rodiči.¹⁸⁵ Přestože Komise usiluje těmito ustanoveními o větší účinnost principu jednotnosti rodiny, objevuje se problém v souvislosti s relokačním mechanismem, kdy postup sjednocení rodiny bude použit až po dokončení relokace a může tedy vést k dvojímu řízení o žádosti (a proto dalšímu prodloužení procedur). V souvislosti s právem na jednotu rodiny pak může kolidovat i tzv. před-dublinské řízení, kdy bez zkoumání rodinných vazeb může být rozhodnuto o navrácení osoby do 3. bezpečné země. V rozsudcích Soudního dvora EU *Ghezelbash*¹⁸⁶ a *Karim*¹⁸⁷ bylo uvedeno, že kritéria v kapitole III účinného nařízení Dublin III, stanoví subjektivní práva žadatelů o azyl. Tyto rozsudky tedy představily zásadu, že žadatelé o azyl mají právo ve vztahu k aplikaci i.a. rodinných kritérií v Dublinském nařízení. Podle názoru UNHCR to může zabránit například právě návratu do bezpečné třetí země.¹⁸⁸ Při určování tzv. bezpečné země je také důležité, aby členské státy přišly s jasnou metodou aplikace tohoto konceptu. Nesoulad s těmito rozhodnutími Soudního dvora EU vzniká i co se týče omezení možnosti odvolat se proti rozhodnutí o transferu, kde kromě důvodu možného rizika nelidského nebo ponižujícího zacházení anebo porušení práv nezletilých a práv souvisejících s ochranou rodinného života by zřejmě měl žadatel mít právo na opravný prostředek z důvodu nesprávné aplikace kritérií dle nařízení.¹⁸⁹

¹⁸⁴ VOTOČKOVÁ, Mgr. Veronika a JUDr. Nataša CHMELÍČKOVÁ. *Nový úsvit nebo spíše soumrak dublinského systému?* In: JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ. *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize: Sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. ISSN 978-80-210-8402-5. str. 43.

¹⁸⁵ Viz např. judikatura ESLP, konkrétně *Maslov v. Austria*, dostupné na: http://www.refworld.org/cases_ECHR_464423e22.html

¹⁸⁶ *Mehrdad Ghezelbash v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, Case C-63/15, European Union: Court of Justice of the European Union, 7 June 2016, Dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/575ae1ec4.html>

¹⁸⁷ *George Karim v Migrationsverket*, C-155/15, European Union: Court of Justice of the European Union, 7 June 2016, např. viz: <http://www.refworld.org/docid/575ae26b4.html>

¹⁸⁸ UNHCR: *Comments on the European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the member state responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)* – COM (2016) 270 („Comments on Dublin IV“) from December 2016. [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: <http://www.refworld.org/pdfid/585cdb094.pdf>

¹⁸⁹ VOTOČKOVÁ, Mgr. Veronika a JUDr. Nataša CHMELÍČKOVÁ. *Nový úsvit nebo spíše soumrak dublinského systému?* In: JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ. *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické*

Pozitivní stránky má určitě zakotvení jasné povinnosti přijmout zpět osoby s udělenou mezinárodní ochranou, které se neoprávněně nacházejí v jiném členském státě, stejně jako omezení materiálních podmínek přijetí v tom státě, kde žadatel není oprávněn se nacházet a který není příslušný k posouzení žádosti. Současně i další povinnosti žadatelů včetně na ně navazující sankce jsou kladným přispěním k zefektivnění systému. Při užívání donucovacích mechanismů se ale vždy vyskytuje nebezpečí z pohledu zásahu do práv žadatele o mezinárodní ochranu. Dle upozornění UNHCR,¹⁹⁰ tato změna dokonce nemusí být v souladu s judikaturou ESD.¹⁹¹

Co je určitě pozitivním přínosem pro praktickou aplikaci a fungování Dublinského systému je přepracovaná verze Agentury EU pro azyl (v angl. jazyce zkracována na „EUAA“) a její koordinace tzv. dublinské sítě jednotek. Vychází z dosavadního fungování EASO a lze předpokládat, že Agentura nově pomůže vytvořit platformu pro určité sdílení osvědčených postupů pro lepší koordinaci a soudržnost a pomůže tak rychle vyřešit vznikající humanitární problémy spojené s fungujícím Dublinským systémem.

Zřejmě největším problémem, který zůstal nevyřešený je z mého pohledu nedostatečná individualizace či jinak (ne)vzetí v úvahu všech potřeb, vazeb, charakteristik i preferencí žadatele o azyl, pro které by měl žadatel dobrý důvod. Jediná změkčující pravidla plné automatizace jsou kritéria týkající se nezletilých osob bez doprovodu a jednotnosti rodiny. Nedostatečné posuzování individuálních charakteristik a rizik se objevuje také, co se týče před-dublinského řízení, které by nemělo být aplikováno v případě žadatelů se specifickými potřebami včetně dětí. V závislosti na předchozích zkušenostech s migračními toky lze předpokládat, že sekundární pohyb žadatelů by zmizel jen v takovém systému, který by bral v potaz i jejich charakteristiky (jazyková vybavenost, pracovní zařazení apod.) a preference, což by usnadnilo i jejich jednodušší integraci do určené země. To však návrh nařízení Dublin IV neumožňuje.

Jak již bylo konstatováno, Dublin IV přinesl mnoho vylepšení, a to včetně posílené Evropské agentury pro azyl, která by mohla zajistit větší dodržování právních norem Dublinského systému členskými státy a jde i přes jeho nedostatky o krok správným směrem,

krize: Sborník z konference. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. ISSN 978-80-210-8402-5. str. 44.

¹⁹⁰ UNHCR „*Comments on Dublin IV*“ from December 2016. str. 12.

¹⁹¹ Především je zmiňován rozsudek *Cimade and Gisti a Saciri*, v druhém případě bylo rozhodnuto, že žadatel o azyl nemůže být zbaven svých základních lidských práv ani na přechodnou dobu po učinění žádosti a před přemístěním do odpovědného státu.

chybou ale zůstává opomenutí preferencí žadatelů, který by mohl zajistit udržitelné sdílení odpovědnosti mezi členskými státy. Důležitá je také provázanost stávajícího mechanismu s Dublinem IV, což bude moci být posouzeno zřejmě až určitou dobu po jeho spuštění, a to zejména v kohabitaci s novými nařízeními nahrazující směrnice, které zřejmě neumožní zahladit některé nesrovnalosti pomocí harmonizace.¹⁹² Zefektivňující prvky Dublinu IV jsou vesměs pozitivně přijímána i zástupci ČR, hlavním sporným bodem z pohledů odborníků i veřejnosti tak zůstává obávaný stálý relokační mechanismus, který bude analyzován v další kapitole.

4 Relokační mechanismus a jeho právní základ v SFEU

4.1 Relokační mechanismy jako nástroje řešení migrační krize

V souvislosti s migrační krizí na sebe nenechala Komise dlouho čekat a již roku 2015 představila Evropský program pro migraci, ve kterém předslala podobu jednotlivých opatření k řešení aktuální migrační krize, která následně navrhla v rámci tzv. prvního balíčku reform.¹⁹³ Návrhy směřují k celkové reformě společného evropského azylového systému, který se ukázal jako nefunkční a zásadním návrhem pro řešení současné situace byl návrh na rozhodnutí Rady pro spuštění nouzového mechanismu¹⁹⁴ v oblasti mezinárodní ochrany, na podporu Itálie a Řecka či jinak krizové (ad hoc) přerozdělovací mechanismy založené na čl. 78 odst. 3 SFEU.¹⁹⁵ Platnost obou rozhodnutí Rady byla omezena na 2 roky a byly založeny na dobrovolném principu přijímání žadatelů. Zřejmě i proto byla rozhodnutí Rady přijata na základě konsenzu. Návrh druhého relokačního rozhodnutí obsahující kromě počtu dotčených

¹⁹² VOTOČKOVÁ, Mgr. Veronika a JUDr. Nataša CHMELÍČKOVÁ. *Nový úsvit nebo spíše soumrak dublinského systému?* In: JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ. *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize: Sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. ISSN 978-80-210-8402-5. str. 44.

¹⁹³ Či jinak nazvanému „*Na cestě k udržitelnému a spravedlivému společnému evropskému azylovému systému*“ viz Tisková zpráva Evropské komise z Bruselu 4. 5 2016. [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_cs.htm

¹⁹⁴ EVROPSKÁ KOMISE. Návrh ROZHODNUTÍ RADY, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka. COM(2015) 286 final [online]. Brusel, 27. 5. 2015 [cit. 31. 8. 2016]. Dostupné na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/proposal_for_a_council_decision_on_provisional_relocation_measures_for_italy_and_greece_cs.pdf

¹⁹⁵ VOTOČKOVÁ, Mgr. Veronika a JUDr. Nataša CHMELÍČKOVÁ. *Nový úsvit nebo spíše soumrak dublinského systému?* In: JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ. *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize: Sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. ISSN 978-80-210-8402-5. str. 37.

osob (jako u předchozího) i určení povinných relokací, závazně stanovil počty osob, které měly členské státy relokovat. To vyvolalo první nevoli mezi některými členskými státy a rozhodnutí bylo následně napadnuto žalobou na neplatnost Slovenskem a Maďarskem. Žalobám a jejich výsledku se budu věnovat ještě v následující kapitole.

Kromě toho obsahoval tzv. první implementační balíček i návrh na změnu Dublinu III formou nařízení zřizujícího tzv. stálý relokační mechanismus¹⁹⁶. Tento mechanismus obsažený v návrhu nařízení Dublin IV navazuje na rozhodnutí Rady, obsahuje však velké odlišnosti zejména v tom, že zavádí trvalý mechanismus, který umožňuje přesun žadatelů kdykoliv jsou-li splněny příslušné podmínky.¹⁹⁷ Na rozdíl od předchozích relokačních mechanismů se také jedná o přímou novelu dublinského nařízení a byl přijímán na základě čl. 78 odst. 2 písm. e) SFEU řádným legislativním procesem, tedy včetně posuzování dodržení principu subsidiarity vnitrostátními parlamenty členských států.

Je pravdou, že současný návrh nařízení Dublin IV obsahující stálý relokační mechanismus v této době dále podléhá změnám a úpravám, jelikož je aktuálně v legislativním procesu. Současně se liší pozice Rady EU a pozice Evropského parlamentu na předložený návrh Komise, lze ale z tohoto upraveného návrhu vycházet a již teď lze odhadnout jeho předpokládané základní rysy a jeho přínos či problémy, které vnáší do Dublinského systému.

4.2 Ad hoc (krizové) mechanismy a jejich napadení u SDEU

4.2.1 Právní základ ad hoc (krizových) mechanismů- čl. 78 odst. 3

Jak již jsem zmínila v úvodu a kapitole 2.1, pro těžko předvídatelné situace, jako je právě migrační krize, je určen konkrétní právní základ v odst. 3 čl. 78 SFEU, který stanoví, že pokud se ocitne jeden či více členských států ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, mohou být Evropskou unií přijata dočasná opatření. Takové jednání v případě výskytu nouzové situace je jednoznačně určeno Radě a Komisi, a to mimo rámec

¹⁹⁶ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění 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 COM(2015) 450 final. Nově jsou relokace upraveny v rámci návrhu nařízení tzv. Dublin IV, tedy COM(2016) 270 final

¹⁹⁷ SVOBODOVÁ, M. *Stálý relokační mechanismus – může přispět k řešení migrační krize?*. In: PÍTROVÁ, Lenka. Aktuální právní aspekty migrace. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-162-5. Str. 45.

běžné legislativní procedury pomocí nelegislativních aktů, které by měly být dočasné a řešit přívál dotčených členských států.¹⁹⁸ Co již není tak jednoznačné, je forma hlasování, kterou se má přijetí takového opatření uskutečnit ač na jiných místech smlouvy určují, zda bude Rada rozhodovat jednomyslně, kvalifikovanou většinou, či většinou prostou.¹⁹⁹ Možná logický závěr, že jelikož jde o opatření výjimečná (oproti odstavci druhému, kde je stanovena metoda řádného legislativního postupu), bude proto nutné splnit přísnější požadavky a rozhodnout tak jednomyslně, neplatí, nebo jinak řečeno, EU se tímto neřídí. Vychází se především z předcházející úpravy, která určovala konkrétní metodu schvalování kvalifikovanou většinou a toho, že trend vývoje je spíše ve prospěch Evropské unie a ne naopak. S tím je pak v souladu i výklad čl. 16 SFEU, ze kterého také plyne, že by dotyčná opatření měla spíše být přijímána kvalifikovanou většinou. Tak jsou tedy dočasná opatření přijímána, prakticky to znamená pro členský stát možnost přehlasování.

Co se dále týče formy opatření, které může být na tomto právním základě přijato, je na první pohled jasné, že má jít o akt, který není přijat legislativním postupem (ani řádným ani zvláštním). Za použití jazykového výkladu není na první pohled jasné, jaká konkrétní forma má být pro akt použita, jelikož článek mluví o „opatřeních“. Ze znění také vyplývá, že nemá sloužit k harmonizaci vnitrostátního práva členských států. Z hlediska cíle, kterého takové dočasné opatření v rámci nouzového režimu má dosáhnout, ale vyplývá, že rozhodující roli hraje flexibilita, kterou zaručuje především forma rozhodnutí, která byla i nakonec v praxi použita.

Co se týká věcného záběru, je očividné, že stejně jako odst. 2 i odst. 3 navazuje na první odstavec tohoto článku a umožňují jeho realizaci. Odst. 3 tak má řešit krizové situace týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany. Věcný rozsah je tedy stejný jako u odst. 2, který je však určen na „dobré časy“, tedy situace standartní a odstavec třetí na „doby zlé“ či jinak nouzové situace.²⁰⁰

Na základě čl. 78 odst. 3 SFEU byla Radou dosud přijata dvě rozhodnutí výjimečné povahy, která stanovila dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka. V obou případech se jednalo o nepřímou novelu Dublinského nařízení s omezenou

¹⁹⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška, Lenka PÍTROVÁ a Helena PALDUSOVÁ. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 368.

¹⁹⁹ SEHNÁLEK, David. Kvóty pro imigranty – právní pohled a analýza čl. 78 SFEU. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2015, č. 2 [cit. 2018-02-20]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5311>

²⁰⁰ SEHNÁLEK, David. Kvóty pro imigranty – právní pohled a analýza čl. 78 SFEU. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [Online]. 2015, č. 2 [cit. 2018-02-03]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5311> str. 94.

platností na 2 roky. Dle prvního rozhodnutí 2015/1523²⁰¹ mělo být z Itálie a Řecka přemístěno do jiných členských států 40 000 žadatelů o mezinárodní ochranu a toto rozhodnutí bylo založeno na tzv. dobrovolném principu. Dle druhého rozhodnutí 2015/1601²⁰² mělo být z Itálie a Řecka a z jiných členských států, pokud čelí také nouzové situaci, relokováno 120 000 žadatelů o mezinárodní ochranu. Toto rozhodnutí čelilo většímu odporu ze strany členských států a bylo mnohokrát diskutováno zejména, protože stanovovalo přesné počty žadatelů o mezinárodní ochranu, které má ten který stát přijmout a bylo založeno na povinnosti²⁰³ tak učinit.

Zejména pro omezený význam těchto 2 rozhodnutí, jelikož již obě rozhodnutí ztratila platnost, se budu věnovat dále rozhodnutí druhému, které poprvé opustilo dobrovolný princip, a to v kontextu žaloby Slovenska a Maďarska, tedy z hlediska hlavních výtek (adresovaných SDEU) vůči tomuto rozhodnutí, které obsahuje podobný mechanismus relokace jako současné nařízení o stálém relokačním mechanismu.

4.2.2 Žaloba Slovenska a Maďarska proti rozhodnutí Rady 2015/1601 a argumenty v rozhodnutí SDEU

Tzv. druhé dočasné relokační rozhodnutí založené na čl. 78 odst. 3 SFEU cílilo na částečný přenos odpovědnosti za žadatele o mezinárodní ochranu z Itálie a Řecka na ostatní členské státy. Slovensko a Maďarsko, které podobně jako Česká republika a Rumunsko hlasovaly v Radě proti přijetí tohoto rozhodnutí se domáhaly zrušení tohoto rozhodnutí s platností pouze na 2 roky. Jak vyplývá i z recitálu 23 žalovaného rozhodnutí, toto opatření (stejně jako předchozí dočasné opatření) představovalo dočasné odchýlení se od kritérií vypočtených v dublinském nařízení. Z toho plynuly 2 možné problémy, které vypočetlo i Maďarsko ve své žalobě, tedy, možnost nelegislativního aktu se odchýlit od legislativního a prozatímní povaha této výjimky.

Soudní dvůr EU shledal, že jelikož takové rozhodnutí nemá za cíl nebo účinek nahrazení nebo trvalou změnu ustanovení legislativních aktů,²⁰⁴ není tu překážka k jeho přijetí na základě

²⁰¹ Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka (Úř. věst. L 239, 15.9.2015, s. 146).

²⁰² Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka (Úř. věst. L 248, 24.9.2015, s. 80).

²⁰³ Často je toto rozhodnutí z toho důvodu označováno jako tzv. „povinné kvóty.“

²⁰⁴ Bod 79 Rozsudku SDEU z 6. září 2017 ve věci *Maďarsko v. Rada C-647/15*.

čl. 78 odst. 3 SFEU a argumenty Maďarska a Slovenska v tomto směru byly odmítnuty. Stejně tak Soudní dvůr osvětlil, že jelikož jde o nelegislativní akt, nemusel být při jeho přijímání respektován požadavek vnitrostátních parlamentů na jejich účast. Ohledně dočasné povahy opatření pak Soudní dvůr uvádí, že tento pojem musí mít dostatečně široký rozsah, aby umožnil přijmout opatření efektivně a rychle řešící stav nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí.²⁰⁵ K argumentu Maďarska, že s pojmem dočasnosti opatření je neslučitelná platnost rozhodnutí na 24 či 36 měsíců Soudní dvůr dodává, že současná SFEU neurčuje žádné určité časové limity a rozpětí 2 let poskytnutá Radě je odůvodněno bezprecedentností a složitostí současné situace.

Kromě postupu přijetí a formy opatření SDEU zkoumal také vhodnost a přiměřenost opatření a v tomto ohledu konstatoval, že nedostatky azylových systémů států pod tlakem nebyly napraveny včas. Důležité je, že premisťující mechanismus obsažený v rozhodnutí nelze považovat za opatření, které by bylo pro účely dosažení tohoto cíle zjevně nevhodné.²⁰⁶ Z dikce Soudního dvora také vyplývá, že bere relokační mechanismus jako součást Dublinského systému, od kterého se sice odchyľuje (stanoví výjimky), je však i jeho nedílnou součástí a doplňkem. Soud tedy pokračuje ve své logice dál bránit relokační opatření, jako by šlo o jediný prostředek k uplatnění solidarity v rámci Dublinského systému a i samotné Dublinské nařízení, které ve své současné verzi se ukázalo jako ne příliš funkční.

Co se týče pojmu solidarity a osvětlení jeho role v současném azylovém systému, zda relokační opatření přináší solidaritu mezi členské státy a další přidružené otázky, SDEU se rozhodl tomuto nevěnovat skoro žádný prostor²⁰⁷ kromě bodu 252 rozhodnutí, který obsahuje zvláštní formulaci, že Rada musela rozhodnutí přijmout v souladu se zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy. Vzhledem k chování jednotlivých států si SDEU dovolil uvést i určitou výtku směrem k samotným členským státům a tedy, že nízký počet osob do té doby přemístěných na základě napadeného rozhodnutí lze vysvětlit celou řadou faktorů, zejména nedostatkem spolupráce ze strany členských států samotných.²⁰⁸ Nešel však do větší šíře v popsání „nesolidárního“ chování členských států, jako

²⁰⁵ Bod 77 Ibid.

²⁰⁶ Bod 213 Rozsudku SDEU z 6. září 2017 ve věci *Maďarsko v. Rada C-647/15*.

²⁰⁷ Na rozdíl od Generálního advokáta Yvese Bota, který alespoň deklaroval, že solidarita náleží mezi klíčové hodnoty Unie a že řešení nouzových situací jako je tato, je právě prohlubováním solidarity a tvorby užšího svazku mezi členskými státy. (Bod 17 *Stanoviska ve věci C-643/15 a C-647/15*).

²⁰⁸ ŠIMONOVÁ, Kateřina. Evropský systém ochrany lidských práv: Žaloby Maďarska a Slovenska proti tzv. uprchlickým kvótám u SDEU neuspěly. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci* [online]. 2017, IX. Ročník (8.), 16-19 [cit. 2018-02-05]. Dostupné z: <http://www.centrumlidskaprava.cz/sites/centrumlidskaprava.cz/files/attachement/bulletin/bulletinrijen2017.pdf>

do jisté míry učinil Generální advokát Yves Bot, který se nebojí upozornit, že argumentace žalobců je taková, že se prakticky snaží těžit z toho, že samy napadené rozhodnutí nevykonaly, čímž přispěly k tomu, že cíle v podobě 120 000 relokací stanovený napadeným rozhodnutím nebylo dosaženo.²⁰⁹

Jak upozorňují i mnozí odborníci na evropské právo,²¹⁰ navzdory možnosti poskytnuté těmito žalobami k vyjádření se ke kritice ohledně nejnovějších kroků EU vůči migrační krizi a vypořádat se s nejistotou, kterou zanechala předchozí judikatura SDEU v této oblasti se Soudní dvůr bohužel nerozhodl této příležitosti využít a kromě toho, že příliš nezkritizoval chování jednotlivých států, které toto rozhodnutí odmítly aplikovat, se vyjádřil také omezeně a výlučně k dotčenému nelegislativnímu aktu a jeho konkrétní povaze. Jelikož již obě dočasná opatření došla své platnosti a současně se čeká na zavedení nového stálého relokačního mechanismu založeného na jiném legislativním základě, tak toto rozhodnutí Soudního dvora bohužel pokračuje v opatrné rétorice SDEU a neobsahuje příliš mnoho směrodatných zobecňujících klauzulí použitelných na současnou či na budoucí situaci v této oblasti.

4.3 Stálý relokační mechanismus jako součást nařízení Dublin IV

4.3.1 Podoba stálého relokačního mechanismu

Poslední a nejvíce diskutovanou verzí relokačního mechanismu je tzv. stálý relokační mechanismus, který lze také nazvat mechanismem automatickým, jelikož funguje na bázi automatického spuštění a rovněž automatického určení počtu osob k relokaci a jejich rozdělení mezi jednotlivé členské státy. Nařízení svěřuje Evropské komisi, aby vyhodnotila informace ohledně přílivu osob žádajících o azyl a určila, že členský stát čelí stavu nouze v důsledku intenzivního a neúměrného přílivu státních příslušníků třetích zemí, který klade značné požadavky na jeho azylový systém.²¹¹

²⁰⁹ Bod 239 Stanoviska Generálního advokáta Yvese Bota ve věci C-643/15 a C-647/15.

²¹⁰ Např. Henri Labayle, CDRE v jeho příspěvku *Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice* (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council) dostupné na: <http://eumigrationlawblog.eu/solidarity-is-not-a-value-provisional-relocation-of-asylum-seekers-confirmed-by-the-court-of-justice-6-september-2017-joined-cases-c-64315-and-c-64715-slovakia-and-hungary-v-council/>

²¹¹ SVOBODOVÁ, M. *Stálý relokační mechanismus – může přispět k řešení migrační krize?*. In: PÍTROVÁ, Lenka. Aktuální právní aspekty migrace. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-162-5. Str. 46.

System se spustí technicky v situaci, kdy členský stát bude odpovědný za počet žádostí, které odpovídají 150% z referenčního čísla platného pro tento určitý členský stát. V rámci navrhovaného systému má docházet k průběžnému počítání procentního podílu žádostí, za které by byl každý členský stát určen jako odpovědný, a to by se porovnávalo s referenčním procentním podílem na základě referenčního klíče. Ten je založen pouze na 2 kritériích se stejnou, 50% váhou, a to na počtu obyvatel a celkovém HDP členského státu. Přidělování na tomto základě pokračuje, dokud u členského státu, který čelí neúměrnému tlaku, nedojde k poklesu pod 150 % jeho referenční hodnoty.

Na základě toho je tedy určeno výsledné procento, tedy o jak velkém počtu žádostí o azyl z celkového počtu žádostí podaných v Unii za minulých 12 měsíců by měl tento členský stát rozhodnout. V takovém případě, se tedy nepoužijí pravidla v čl. 3 odst. 1 dublinského nařízení, ale navrhovaný čl. 33a odst. 1 a 2. Prakticky tak bude dle distribučního klíče určovat Komise, ve formě aktu s omezenou platností nejdéle na dva roky, který bude obsahovat počet osob určených k relokaci. Stejně jako u jiných aktů v přenesené pravomoci může Evropský parlament či Rada proti takovému aktu podat námítky, ale činit tak musí v kratší lhůtě – 2 týdnů (ta ale může být prodloužena o další 2 týdny). Co dále vyplývá z tohoto mechanismu²¹² založeného na 150% referenčního čísla je, že solidarita nastoupí pouze tehdy, pokud je azylový systém daného státu potenciálně již v krizi, a tedy s přirozeným výskytem špatných podmínek přijímání (nedostatek potravin, hygienická opatření atd.) což již potenciálně ohrožuje lidskou důstojnost a základní práva žadatelů o azyl.

Co dále nově přináší návrh relokačního mechanismu kromě redistribučního klíče je možnost se vyvázat ze svých povinností spojených s přijetím relokovaných osob při poskytnutí finančního příspěvku ve výši 250 000 EUR,²¹³ někdy nazývané „buy-out option“ či příspěvek solidarity. Jde o případy, kdy stát oznámí Komisi, že není dočasně schopen se podílet na relokaci na základě důvodů, které musí řádně doložit a o čemž Komise rozhodne.²¹⁴

4.3.2 Problematické aspekty stálého relokačního mechanismu

²¹² Obecný princip je zakotven v čl. 34 odst. 1 a v bodech 31 a 32 Recitálu návrhu COM(2016) 270 final, kde Komise přiznává, že jde o „doplnění stávajícího systému.“

²¹³ Původně bylo navrhováno 0,002% HDP v čl. 33b odst. 2 návrhu nařízení COM(2015) 450 final.

²¹⁴ ECRE. *Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM(2016) 270* [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf> – str. 37

Hlavním bodem kritiky návrhu Dublinu IV se stalo řešení potřeby spravedlivého sdílení odpovědnosti mezi členskými státy až v případě přetížení azylových systémů automaticky spouštěným stálým krizovým relokačním mechanismem. To zejména nepřináší větší sdílení odpovědnosti v rámci celého Dublinského systému a připouští premisu, že Dublinské nařízení zásadně povede k nerovnoměrnému rozdělování a případné krizi konkrétního azylového systému členského státu, které má tento mechanismus následně řešit.²¹⁵ I po výrazné nevoli některých členských států proti jakémukoliv mechanismu zavádějící povinné přerozdělování žadatelů o azyl napříč členskými státy se Komise rozhodla včlenit do návrhu na revizi Dublinského nařízení takový mechanismus, který navíc předpokládá automatické spuštění a je přímou novelou Dublinského nařízení (tedy vzniká legislativním aktem).

Když se zaměříme na formu a podobu korekčního přidělovacího mechanismu, prvním problematickým bodem je právní základ. Stejně jako všechny vnitrostátní parlamenty,²¹⁶ které přijaly odůvodněné stanovisko (v rámci kontroly principu subsidiarity) uvedl Parlament ČR, že právní základ navrhovaný Komisí (tedy čl. 78 odst. 2 SFEU), který umožňuje EU přijetí společných pravidel pro uznávání státu příslušného pro provádění azylového řízení, není vhodný pro přijetí stálého mechanismu relokační žadatelů o mezinárodní ochranu mezi členskými státy. Ač se přijatelnějším právním základem pro relokační mechanismy zdá být pro stav nouze přímo určený čl. 78 odst. 3 SFEU, ani použitý právní základ však není nepřijatelný. Jeho odlišností je také jeho „stálost“, proto by byl zas právní základ použitý pro ad hoc mechanismy nevhodný. Navíc pro přímou novelizaci Dublinského nařízení dává smysl použít stejného právního základu, na kterém bylo založeno samo nařízení.²¹⁷ Kladem použití tohoto právního základu je pak větší demokratičnost přijímání nástroje řádným legislativním postupem.

Dalším sporným aspektem se z hlediska formy jeví použití aktu Evropské komise jako právního nástroje. Jde o akt v přenesené pravomoci, který by z principu neměl měnit podstatné prvky legislativního aktu, na který se vztahuje, ale pouze ho doplňovat.²¹⁸ Spuštěním relokačního mechanismu ve stavu nouze však budou „nahrazena“ obecná pravidla, která obsahuje Dublinské nařízení. To ve svém důsledku spolu s vágními formulacemi v komentovaném nástroji může poskytnout nepřiměřený prostor pro rozhodování Komise, která

²¹⁵ Ibid str. 32.

²¹⁶ Vyjádření vnitrostátních parlamentů dostupné online na: www.ipex.eu

²¹⁷ SVOBODOVÁ, M. *Stálý relokační mechanismus – může přispět k řešení migrační krize?*. In: PÍTROVÁ, Lenka. Aktuální právní aspekty migrace. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-162-5. str. 47

²¹⁸ Čl. 290 odst. 1 SFEU.

vyhodnocuje informace ohledně přílivu osob a rozhoduje o aplikaci či neaplikaci Dublinského systému. To i možná přes jeho větší efektivnost dále prohlubuje legitimizační deficit unijních politik a vznáší obavy z pohledu souladu s principem subsidiarity²¹⁹.

Problematickým aspektem z pohledu fungování a efektivity takového relokačního mechanismu je v první řadě vynutitelnost rozhodnutí o transferu do členského státu relokace. I když se Komise snaží o větší vynutitelnost v rámci návrhu Dublin IV, konkrétně zavedení povinností jako je např. povinnost být přítomen v členském státě, který je odpovědný. Nejde však zřejmě o dostatečné sankce, které by přesvědčily žadatele, aby byl ve státě, kde být nechce, a to i z důvodu, že např. neexistuje prokazatelná faktická vazba žadatele na členský stát relokace.²²⁰ Komise se tedy domnívá, že žadatelé ze strachu ze sankce přestanou provádět druhotný pohyb v rámci členských států. Navrhované sankce toho však dosáhnout ve většině případů nemohou a při jejich zesílení by naopak vznikaly obavy v oblasti lidských práv. Sankce se tedy jako hlavním nástrojem zamezení sekundárnímu pohybu nezdají být vhodné a jejich rozšířené použití jen svědčí v nedostatečnost systému jako takového.

Co se týče distribučního klíče, vzniká problém v jeho až přílišné jednoduchosti a jinak založení na 4 kritériích. Kromě HDP a počtu obyvatel zohledňuje klíč pouze nezaměstnanost a procento žádostí za předcházejících 5 let. Dvě poslední kritéria mají celkovou váhu pouze 20% a převažuje tak z velké části použití kritérií HDP a populace. Je navíc zřejmé, že kromě těchto je pro účely relokace také relevantní rozsah zapojení v oblasti provozní a finanční podpory již poskytnuté do jiných členských států, držení vnějších hranic EU ze strany státu, kapacity pro přijímání, a především i možnosti integrace do dotyčné země. Tato kritéria jsou však v současném návrhu opomenuta. Ještě důležitější, než podoba distribučního klíče je však otázka, zda vůbec distribuční klíč použít a k čemu, jestli k distribuci peněz, osob a kterých osob. Jelikož zde je použit k distribuci osob, je rozhodující, aby osoba byla přemístěna na základě konsensu, díky poskytnutí přiměřeného počtu možností. Toho se také týká moje výtky.

Ke spuštění automatického mechanismu založeného na 150% referenčního čísla je třeba ještě dodat, že to samo osvobozuje ostatní členské státy od jakékoliv povinnosti přijmout žadatele o azyl v rámci systému, pokud např. kapacita daného státu je naplněna na 100%

²¹⁹ Čl. 6 Protokolu (č. 2) 12008M/PRO/02 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

²²⁰ VOTOČKOVÁ, Mgr. Veronika a JUDr. Nataša CHMELÍČKOVÁ. *Nový úsvit nebo spíše soumrak dublinského systému?* In: JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ. *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize: Sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. ISSN 978-80-210-8402-5. str. 45.

referenčního čísla. Tento rozdílný přístup pak jen dál zhoršuje nerovnosti a nespravedlivé rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy. Zde můžeme tedy nalézt rozpor s principem solidarity obsaženým v čl. 80 SFEU. Spravedlivější by se zdálo zajistit sdílení odpovědnosti v rámci samotného Dublinského systému a spuštění krizového relokačního mechanismu v tom momentě, kdy je dosaženo kapacity dané země (100%).

Jedním z hlavních sporných bodů značně komentovaných i členskými státy je tzv. finanční solidarita²²¹ nebo jinak „*by-out option*“, tedy závazný příspěvek při rozhodnutí členského státu, že se dočasně (po dobu dvanácti měsíců) nebude účastnit korekčního přidělovacího mechanismu. Komise tak navrhl, že dotyčný členský stát, který se nechce podílet dočasně na relokaci, zaplatí 250 000 EUR za každého nepřijatého žadatele o azyl a tito jsou poté přiděleni ostatním členským státům. Takového přesné stanovení peněžní částky při „neposkytnutí pomoci“ však může připomínat z pohledu členských států finanční sankce. Takovéto vykoupení se ze závazku, se může zdát až nedůstojné a v rozporu se suverenitou států vzhledem ke sdílené pravomoci v této oblasti. Stejný či lepší výsledek a rozhodně přívětivější přijetí ze strany členských států by naopak mohly mít finanční pobídky, které by současně mohly sloužit jako zdroj pro lepší fungování národních azylových systémů a pro integrování azyllanta do společnosti. Další možností nahrazující tento příspěvek by mohla být možnost vybrat si z několika možností „pomoci“ v rámci SEAS, tedy na určité období vždy přijmout určité množství žadatelů v rámci relokace či poskytnout technické kapacity pro přijímání či finanční příspěvek pro hraniční státy s největším náporem žadatelů.

I přes neúspěšnost projektu EUREMA²²² a druhého z předchozích ad hoc mechanismů, které ukázaly, že donucovací přístup v přemístění vytváří nechuť států a žadatelů i následné problémy s integrací a zejména pobízí k sekundárnímu pohybu, se Komise rozhodla předložit návrh dalšího povinného přijímání žadatelů o azyl. Není důvod, proč by úspěšnost mechanismu trvalého přemísťování měla být v tomto ohledu odlišná. Jeho fungování by ale mohlo potenciálně pomoci doplnění o jakýsi flexibilní nástroj pro přizpůsobení preferenčním požadavkům. Při prvních ústních rozhovorech by žadatelé o azyl mohli např. uvést 3 země na základě svých preferencí, a to z členských států, které by mohly být příslušné na základě rodinných vazeb, úspěšnosti integrace, jazykové vybavenosti kulturních vazeb a předchozích pobytů. Stejně tak by mohly členské státy uvádět preference týkající se rodinného stavu,

²²¹ čl. 37 navrhovaného nařízení (tzv. Dublin IV).

²²² European Asylum Support Office, Fact Finding Report on intra-EU relocation activities from Malta, July 2012. [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: <http://www.refworld.org/pdfid/52aef8094.pdf>

jazykových dovedností či přípravy na zaměstnání, tato kritéria by však neměla být příliš úzce vymezena.

Takový individualizovaný přístup má také své nevýhody, např. v tom, že v případě příchodu většího počtu migrantů stát není schopen určit finální počet osob, které přijdou a nemá tak situaci pod kontrolou.²²³ Určení počtu není důležité z pohledu států pouze pro kapacity azylového řízení, ale i následné integrace do společnosti, a to i např. pomocí řady pozitivních opatření včetně poskytnutí sociálních výhod. To navíc vede k jevu, že uprchlík je integrován do společnosti tak, že si i vytváří v nové zemi rodinný život a zůstává v té zemi ne na přechodnou dobu, ale nevrací se případně zpět. To potom snižuje kapacity členských států k tomu přijímat uprchlíky „nové“ s potřebou dočasné mezinárodní ochrany.

Dosáhnout optimálního řešení by se i za pomoci současně platných či připravovaných právních nástrojů zřejmě dalo, kombinací neindividualizovaného (relokační mechanismus i kritéria Dublinského nařízení) s přístupem individualizovaným (např. doplněním o mechanismus umožňující zjistit preference jednotlivých žadatelů včetně na druhé straně objektivních preferencí členských států). V současné krizové situaci se zdá nemyslitelné, aby se EU vrátila k principu dobrovolnosti, co se týče relokačních opatření, pokud by ale dobrovolnost spojila s dalšími úpravami např. pozitivní opatření při přijetí určitého počtu žadatelů či možnosti místo přijetí relokovaných osob poskytnout technické a personální kapacity při asistenci v místech největšího tlaku na azylové systémy hraničních členských států, státy by mohly být výrazně více motivovány k dodržování azylového práva EU než v případě donucování spolu se sankcí s tím spojenou. Jak jsme si mohli již všimnout z reakcí států střední Evropy, jako Maďarsko, Slovensko, ale i Polsko a Česko, členské státy, které doteď vnímaly migrační azylové právo a kontrolu hranic jako pravomoc sdílenou mezi státy a EU, kde vznikl již jakýsi evropský přístup, který současně zůstal v režii jednotlivých spolupracujících států.²²⁴ Problémem se stala až nefunkčnost současného systému v kontextu migrační krize, kdy jednotlivé členské státy se rozhodly vzít krok zpět a argumentovat opět starou dobrou suverenitou. Je tedy třeba, aby EU získala opět důvěru členských států v Dublinský systém a aby se vedly další jednání na úrovni Rady ohledně vylepšení současného návrhu Dublin IV či lepších variant, které by pomohly zajistit rovnoměrnější sdílení odpovědnosti mezi státy.

²²³ Viz. HONUSKOVÁ, Věra. *Možné odpovědi na hromadný příliv osob do Evropské unie* In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. 2016. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016. ISBN 978-80-7552-364-8. Str. 246.

²²⁴ Ibid Str. 240.

Závěr

To, co Evropská unie zakusila poprvé v létě 2015, nebylo ničím menším, než de facto kolapsem SEAS. Amsterodamská smlouva jako první umožnila v rámci EU tvorbu legislativy pro oblast azylových politik a EU si stanovila pro svoji novou sdílenou oblast ambiciózní cíle. Právo na azyl pro osoby prchající před persekucí či vážnou újmou mělo být aplikováno členskými státy jednotným způsobem, s uprchlíky mělo být jednáno důstojným a spravedlivým způsobem a měla být stanovena jasná pravidla pro určování členského státu odpovědného za posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Navíc v rámci azylových politik Evropské unie měly prvky solidarity a kooperace zajistit spravedlivé rozdělení odpovědnosti mezi jejími státy.²²⁵ Většina těchto cílů ale zatím zůstávají mimo dosah EU. SEAS nebyl již před krizí systémem dokonalým, konstantní studie upozorňovaly na odlišné standardy členských států k přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, časové prodlevy a rozdílné postupy. Ve světle nastalé krize se však dále ukázalo, že současný Dublinský systém a konkrétněji uplatňování dublinských kritérií vedou dále k tak vysoce nerovnoměrnému rozdělování odpovědnosti mezi státy, že některé hraniční členské státy, čelící největšímu tlaku na jejich azylové systémy, přechodně úplně upustily od aplikování pravidel azylového práva EU. To poškodilo i fungování Schengenského systému, který byl jedním z hlavních výdobytků evropské integrace s velkým ekonomickým i politickým významem.

Cílem této diplomové práce bylo zejména učinit závěry ohledně hodnocení současné podoby azylového práva (konkrétněji Dublinského systému) pod vlivem migrační krize a posoudit, zda poslední legislativní návrhy Evropské komise, především nejvíce diskutovaný tzv. stálý relokační mechanismus, jsou krokem správným směrem při řešení problémů současného azylového systému EU. K zodpovězení otázek s tímto spojených bylo třeba začít u vývoje úpravy azylového práva EU a zakotvení postavení práva EU v rámci Prostoru svobody bezpečnosti a práva (kapitola 1.1), kdy v souvislosti s potřebou vzniku prostoru bez vnitřních hranic došlo k paralelnímu vývoji Dublinského a Schengenského systému. Ač je zřejmá provázanost fungování těchto dvou systémů, která se ukázala i pod vlivem migrační krize, je třeba tyto systémy vnímat i samostatně a rozlišovat nástroje schengenského *acquis* a nástroje práva azylového (kapitola 1.3). Význam pro řešení migrační krize mají však opět rozhodně oba

²²⁵ BERGER, Melissa a HEINEMANN, Friedrich, "Why and How There Should Be More Europe in Asylum Policies" ZEW, Policy Brief, No 1, January 2016. dostupné na: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/policybrief/pb01-16.pdf>

systemy, když nefunkčnost jednoho působí katastrofální důsledky na druhý. Proto můžeme najít legislativní změny i v oblasti ochrany hranic, např. došlo k významnému posílení pravomoci agentury Frontex, která byla změněna na Evropskou pohraniční a pobřežní stráž. Důležité je dále rozlišení mezi azylovým a migračním právem, a to nejen pro jejich odlišné právní základy v primárním právu, ale i pro jejich rozdílné cíle (kapitola 1.2). K plnění cílů azylové politiky jsou určeny nástroje azylového práva, vycházející z čl. 78 SFEU a právě na sekundární legislativě lze nejlépe zkoumat posuny azylového práva EU v rámci upozornění na silné a slabé stránky azylových nástrojů tzv. první generace obsahující pouze minimální standardy a porovnání dalších generací legislativních aktů včetně nejčerstvějších návrhů Komise měnící nejen obsah ale i formu pravidel z větší části ze směrnic na nařízení (kapitola 2.2). Tyto jsou komplementární k fungování nejvýraznějšího aktu této oblasti – Dublinského nařízení a účinnost jejich změn závisí také na jeho aktuální podobě a podobě tzv. Dublinských kritérií pro určování příslušného státu odpovědného za posouzení žádosti o mezinárodní ochranu (kapitola 3.2 a násl.). Dublinské nařízení bylo doplněno nejdříve o dočasná relokační opatření, z nichž druhé činilo nejen kritice, ale i žalobám Slovenska a Maďarska, obě rozhodnutí však již pozbyla platnosti a jejich význam je hlavně v ilustraci vývoje k aktuálně navrhovanému stálého relokačního mechanismu, porovnání jejich právních základů a demokratičnosti jejich přijímání včetně jejich (ne)funkčnosti. Komise učinila návrh tohoto krizového mechanismu přímo novelizující Dublinské nařízení (kapitola 4.3) v rámci jednoho ze 2 legislativních balíčků reagujících na migrační krizi, kde spolu s ním dále navrhla reformu samotného Dublinského nařízení ve formě Dublinu IV a mj. novou podobu databáze EURODAC a přeměnu úřadu EASO na novou Agenturu EU pro azyl. Toto jsou nejvýraznější kroky Komise k zajištění fungování azylového systému EU v krizových podmínkách a lze vidět snahu o další harmonizaci azylového práva na úrovni EU, i přes sdílení pravomocí s členskými státy totiž jde nejen v kontextu dnešní doby o důležitou evropskou otázku.

Co se týče hodnocení nejen současného systému, ale i návrhů nejbližších změn azylového systému (zejména Dublinu IV ale také nových nařízení, která přepracovávají směrnice atd.) lze konstatovat stejně jako někteří čelní představitelé Human Rights Watch,²²⁶ že Komise se právoplatně věnuje napravení zlomeného evropského azylového systému, některé prvky návrhů ale vedou k potlačování práv žadatelů o azyl a uprchlíků. Ve většině návrhů je vidět snaha o větší harmonizaci či unifikaci pravidel azylového práva, to se odráží i změnou

²²⁶ Např. Judith Sunderland viz Human Rights Watch, “*EU: Asylum proposals go in wrong direction*”, 8 April 2016 dostupné na: <https://www.hrw.org/news/2016/04/08/eu-asylum-proposals-go-wrong-direction>

formy některých nástrojů ze směrnic na nařízení. Pokud ale zůstávají stále přítomny rozdíly v aplikaci evropských pravidel státy, je těžké si představit, jak budou fungovat nařízení, když takové rozdíly nemohou být vyrovnány pomocí transpozice. Kromě snahy vytvořit nástroje vedoucí k větší harmonizaci současného systému je Komisí navržena i systémová změna v aplikaci Dublinského nařízení, kdy pravidla stálého relokačního mechanismu dočasně nahrazují kritéria Dublinského nařízení. Mechanismus je navrhován jako „krizový,“ a má se spouštět automaticky v případech, kdy konkrétní stát čelí nadměrnému počtu žádostí o mezinárodní ochranu. To je určitým posunem oproti dočasným relokačním opatřením, není však jasné, zda to řeší problém Dublinského systému z dlouhodobé perspektivy, jelikož dosavadní dočasná opatření se ukázala jako nepříliš funkční. Navíc stálý relokační mechanismus je založen na povinné relokaci, tedy stejně jako u odmítaného druhého dočasného relokačního opatření jsou státy nuceny přijímat určitý počet žadatelů přidělených zemi na základě jakési „loterie.“²²⁷ Kromě přílišné objektivnosti mechanismu, kdy není bráno v potaz specifika žadatelů ani zemí, do kterých má být relováno, je problémem i sám distribuční klíč, na základě kterého je určován počet relovovaných osob. Při snaze o co největší jednoduchost takového klíče je zohledňováno zejména HDP členského státu a populace, ve značně menší míře pak nezaměstnanost a počet žádostí o azyl za posledních 5 let. Další kritéria, které by mohly zajistit větší účinnost relokace a přirozeně zamezit druhotným pohybům jako např. rozsah finančního zapojení v oblasti provozní podpory států nebo možností integrace osoby do dané společnosti, chybí. S tím souvisí i problém vynutitelnosti rozhodnutí o transferu, a to i z důvodu nechuti žadatelů pobývat v „přidělené“ zemi. Potenciální rozpor s principem solidarity lze najít v určení okamžiku spuštění mechanismu, a to při naplnění 150% referenčního čísla. Je nejen otázkou, proč nebylo použito 100% místo 150%, ale plyne z toho dále, že v situaci, kdy takové procento naplněno ještě není (ač se tomu blíží), jsou státy „osvobozeny“ od naplňování principu solidarity. Tímto stálý relokační mechanismus narušuje svůj vlastní vytyčený cíl, tedy sdílení odpovědnosti a solidaritu mezi státy. Navíc kromě toho, že je pro státy povinný přináší i jakousi sankci, poněkud ironicky nazvanou „finanční solidaritou.“ Úmysl zřejmě nebyl v první řadě sankční, Komise to považuje vlastně za ústupek státům, které nechtějí či nemohou po určitou dobu se na relokacích podílet, nelze se však divit, že je za sankci mnoha členskými státy považována. Na co je ještě v literatuře v souvislosti

²²⁷ Název často užívaný pro objektivnost a neindividualizovanost mechanismu, viz např: Henrik Enderlein a Nicole Koenig v *Dublin IV policy paper – Towards Dublin IV: Sharing norms, responsibility and costs* z 29.6.2016. str. 22. Dostupné na: <http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/06/DublinIV-EnderleinKoenig-JDIB-June29-2016.pdf>

s diskutovaným mechanismem upozorňováno, je další prohloubení legitimačního deficitu²²⁸ v souvislosti se svěřením značných pravomocí do rukou Evropské komise, která vyhodnocuje informace ohledně přílivu osob²²⁹ a jako nástroj pro spuštění mechanismu je použit akt Komise.

Nelze si tak nevšimnout, že mechanismy navrhované komisí jdou cestou většího donucení při snaze o zefektivnění nejen směrem k jednotlivcům²³⁰ z pohledu ochrany lidských práv, ale i směrem k jednotlivým členským státům, které jsou nuceny k solidaritě na základě stanovených objektivních kritérií uplatňovaných Komisí. Není divu, že státy brojí proti takovému postupu, protože jejich nevole pramení již ze samotného zařazení azylové a migrační politiky pod sdílené pravomoci EU čímž došlo k omezení jedné stěžejní funkce státnosti.²³¹ Jak bylo již konstatováno, státy mají proti návrhům Komise politické i právní argumenty, které je třeba řešit. Odpovědí by mohly být alternativní řešení, která předpokládají další budování SEAS, současně jsou však prostředky více založeny na respektu k suverenitě členských států a dobrovolném uplatňování principu solidarity.

Co je třeba pro tvorbu komplexního fungujícího SEAS, je de jure i de facto harmonizace norem, zesílená spolupráce v oblasti vnějších hranic a spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti, silnější finanční solidarita prostřednictvím fondu na úrovni EU, a zejména spravedlivější sdílení odpovědnosti založené na relokačním mechanismu. Komise se svými návrhy snaží zajistit většinu z těchto cílů, zejména ohledně posledního bodu lze ale konstatovat, že takového cíle současným mechanismem dosáhnout zřejmě nemůže. Ke spravedlivějšímu sdílení odpovědnosti by mohlo posloužit doplnění stálého relokačního mechanismu o prvek individualizace, a to pomocí preferenčního mechanismu, který by zkoumal objektivní kritéria z pohledu členských států i žadatelů. To by vedlo ve výsledku nejen k větší spokojenosti s relokací, ale i zamezení druhotného pohybu žadatelů. Přitom by nešlo primárně o integraci do společnosti (i když přechodná je žádoucí), jelikož je pravdou, že uprchlík se v principu má vrátit do své země po pominutí nebezpečí, které mu hrozilo. Šlo by o relokace založené na objektivních kritériích, zejména na širším pojetí rodinných vazeb, a dále s ohledy na jazykovou vybavenost, schopnost pracovního zařazení a v menší míře i možnosti integrace (zejména i

²²⁸ SVOBODOVÁ, M. *Stálý relokační mechanismus – může přispět k řešení migrační krize?*. In: PÍTROVÁ, Lenka. Aktuální právní aspekty migrace. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-162-5. str. 48

²²⁹ Dle postupu v čl. 56 návrhu nařízení tzv. Dublin IV

²³⁰ Což vzbuzuje značné obavy odborníků viz. např. PEERS, Steve. *The Organisation of EU asylum law: the latest EU asylum proposals*, 6.6.2016 dostupné na: <http://eulawanalysis.blogspot.cz/2016/05/the-organisation-of-eu-asylum-law.html>

²³¹ SCHEU, Harald Christian. *Několik poznámek k návrhu uprchlických kvót v rámci Evropské unie*. CITIME, 5. 6. 2015 [cit. 2018-02-18] Dostupné na: <http://www.citime.cz/pravo/1960-nekolik-poznamek-k-navrhu-uprchlickych-kvot-v-ramci-evropske-unie.htm>

z pohledu preference států). Vznikla by tak kombinace neindividualizovaného přístupu s přístupem individualizovaným. Kromě toho se jako vhodné řešení současné nevole států zdá být návrat k principu dobrovolnosti, který by ale na druhou stranu měl být doplněn i pozitivními, především finančními pobídkami (oproti současným „sankcím“), tedy pro státy by se mělo zdát alespoň z části výhodné se do solidarity zapojit. Relokace navíc nemusí mít podobu pouze relokace fyzické (osob), ale může poskytovat více alternativ pomoci, např. kromě možného přijetí určitého počtu relokovaných žadatelů i možnost poskytnout technické či personální kapacity pro asistenci v místech největšího tlaku na azylové systémy členských států či jinak. Co by mohlo být další možností je použití zatím neaktivované směrnice o dočasné ochraně, a to v současné nebo přepracované podobě, to se však již nezdá příliš pravděpodobné, i když je to v současné době často diskutováno odborníky i reprezentací ČR.

Lze uzavřít, že EU by se měla poučit a dále využít současnou krizi k tomu, aby ještě více zdokonalila SEAS, současně ale nezapomínat na vstřícné kroky směrem k zohlednění výhrad členských států, které v některých případech především se současnou podobou donucovacího relokačního mechanismu kategoricky nesouhlasí. Takové silné výhrady a návrat k argumentaci státní suverenitou zavání až vystoupením z EU těch nejvýrazněji orientovaných členských států, existují tedy i silné politické důvody pro zvýšení snah Komise o přijatelný, vylepšený SEAS bez kontroverzních silových nástrojů. Pro dnešní dobu by se tak mělo stát jedním z nejdůležitějších bodů na programu to, aby se zvýšily snahy EU dosáhnout konsenzu (a to i přes to, že v této oblasti ho není formálně třeba) a aby získala zpět důvěru členských států v Dublinský systém.

Seznam použitých zdrojů

Literatura

AKKAYA, Kate. *Why is the Temporary Protection Directive Missing from the European Refugee Crisis Debate?* [online]. 2015 [cit. 2018-02-24]. Dostupné z: <http://atha.se/blog/why-temporary-protection-directive-missing-european-refugee-crisis-debate>

BALDACCINI A. (2010) *Extraterritorial Border Controls in the EU: the Role of Frontex in Operations at Sea*. In: B. Ryan and Mitsilegas, V. (eds.). *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*

BERGER, Melissa a HEINEMANN, Friedrich, “*Why and How There Should Be More Europe in Asylum Policies*” ZEW, Policy Brief, No 1, January 2016. dostupné na: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/policybrief/pb01-16.pdf>

BOCCARDI, Ingrid. *Europe and refugees – Towards an asylum policy*. Hague: Kluwer Law International, 2002. ISBN 90-411-1709-1.

BYRNE, Rosemary, Gregor NOLL a Jens VEDSTED-HANSEN, ed. *New asylum countries?: migration control and refugee protection in an enlarged European Union*. The Hague: Kluwer Law International, 2002. *Immigration and asylum law and policy in Europe*, Vol. 4. ISBN 90-411-1753-9.

COSTELLO, Cathryn. *The European asylum procedures directive in legal context*. In: *New issues in refugee research* [online]. Switzerland: UNHCR The UN Refugee Agency Policy Development and Evaluation Service, 2006, November 2006, s. 1-35 [cit. 2018-02-03]. ISSN 1020-7473. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/afr/4552f1cc2.pdf>

DI FILIPPO, Marcello. *From Dublin to Athens: A Plea for a Radical Rethinking of the Allocation of Jurisdiction in Asylum Procedures* [online]. International Institute of Humanitarian Law, 2016 [cit. 2018-02-03]. Dostupné z: <http://statewatch.org/news/2016/feb/eu-from-dublin-to-athens-reforming-dublin-reg-1-16.pdf>

EKELUND, Helena. *The Establishment of FRONTEX: A New Institutional Approach*. *Journal of European Integration* [online]. 2014, (Iss. 2) [cit. 2018-02-24].

GILBERT, Geoff. *Is Europe Living Up to Its Obligations to Refugees?*. *The European Journal of International Law*. EJIL, 2004, **15**(5).

HAILBRONNER, Kay a Daniel THYM. *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*. Second edition. Leinen: C.H.BECK, 2016. ISBN 978-3-406-66653-7.

HONUSKOVÁ, Věra. *Možné odpovědi na hromadný příliv osob do Evropské unie*. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK. *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv -*

Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016. ISBN 978-80-87949-36-8.

HRABÁLEK, Martin. *Ochrana hranic EU a role agentury Frontex v ní.* Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2012. ISBN 978-80-210-5988-7.

HUKE, Nikolai, Dana LÜDEMANN a Jens WISSEL. *Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hg.) Kämpfe um Migrationspolitik Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung: FRONTEX: Verlängerter Arm der Mitgliedsstaaten und Europäisierungsmotor der Grenzkontrolle* [online]. Bielefeld, 2014 [cit. 2018-02-03]. ISBN 978-3-8376-2402-1. Dostupné z: <http://kannankulam.de/content/uploads/2014/03/Leseprobe-Staatsprojekt-Europa-2014.pdf>

CHMELÍČKOVÁ, Nataša. *Legislativní reakce Evropské komise na migrační krizi aneb spíše zamyšlení nad nesnesitelnou těžkostí bytí směrnice 2001/55/ES o dočasné ochraně.* In: PÍTROVÁ, Lenka. *Aktuální právní aspekty migrace.* Praha: Leges, 2016.

CHMELÍČKOVÁ, Nataša. *Společný evropský azylový systém-aktuální vývoj* In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic: sborník z vědeckého semináře uskutečněného pod záštitou JUDr. Otakara Motejla, veřejného ochránce práv, dne 26. června 2008 v Kanceláři veřejného ochránce práv.* Brno, 2008. ISBN 978-80-254-3615-8.

INELI-CIGER, Meltem. *The Missing Piece in the European Agenda on Migration: the Temporary Protection Directive* [online]. 2015 [cit. 2018-02-24]. Dostupné z: <http://eulawanalysis.blogspot.cz/2015/07/the-missing-piece-in-european-agenda-on.html>

JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv - Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016. ISBN 978-80-87949-36-8.

JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic: sborník z vědeckého semináře uskutečněného pod záštitou JUDr. Otakara Motejla, veřejného ochránce práv, dne 26. června 2008 v Kanceláři veřejného ochránce práv.* 2008. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2008. ISBN 978-80-254-3615-8.

JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv - Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva.* 2016. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016. ISBN 978-80-7552-364-8.

JONES, Chris. *Analysis: 11 years of Eurodac. Statewatch* ISSN 1756-851X. Dostupné na: <http://www.statewatch.org/analyses/no-235-eurodac.pdf>

JURNÍKOVÁ, Jana a Alžbeta KRÁLOVÁ, ed. *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize: (sborník z konference).* Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8402-5.

KOSAŘ, David. *Transpozice vybraných ustanovení kvalifikační směrnice: legislativní minimalismus* In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic: sborník z vědeckého semináře uskutečněného pod záštitou JUDr. Otakara Motejla, veřejného ochránce práv, dne 26. června 2008 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. 2008. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2008. ISBN 978-80-254-3615-8.

MÜLLER, Thorsten. *Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union: eine Analyse der Integrationsentwicklung*. 2003. Opladen: Leske + Budrich, 2003. Studien zur Europäischen Union, Band 2. ISBN 3-8100-4001-0.

PEERS, Steve. *The Orbanisation of EU asylum law: the latest EU asylum proposals*, 6.6.2016 dostupné na: <http://eulawanalysis.blogspot.cz/2016/05/the-orbanisation-of-eu-asylum-law.html>

PIECHOWICZ, Michał. *Evolution of Schengen: an Example of Enhanced Cooperation and Differentiated Integration Model within the Area of Freedom Security and Justice*. In: *Polish Political Science Yearbook*. Vol. 46 (1). Nicolaus Copernicus University in Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2017, s. 121–137. ISSN 0208-7375.

SEHNÁLEK, David. *Kvóty pro imigranty – právní pohled a analýza čl. 78 SFEU*. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2015, č. 2 [cit. 2018-02-20]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5311>

SCHEU, Harald Christian. *Několik poznámek k návrhu uprchlických kvót v rámci Evropské unie*. *CITIME*, 5. 6. 2015 [cit. 2018-02-18] Dostupné na: <http://www.citime.cz/pravo/1960- nekolik-poznamek-k-navrhu-uprchlickych-kvot-v-ramci-evropske-unie.htm>

SCHEU, Harald Christian. *Právní úprava integrace cizinců z pohledu unijních závazků*. *nepub.*

SCHEU, Harald Christian. *Vymezení migračního práva vůči azylovému právu*. In: PÍTROVÁ, Lenka. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-162-5.

SVOBODOVÁ, M. *Stálý relokační mechanismus – může přispět k řešení migrační krize?*. In: PÍTROVÁ, Lenka. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-162-5.

SYLLOVÁ, Jindřiška, Lenka PÍTROVÁ a Helena PALDUSOVÁ. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4.

ŠIMONOVÁ, Kateřina. *Evropský systém ochrany lidských práv: Žaloby Maďarska a Slovenska proti tzv. uprchlickým kvótám u SDEU neuspěly*. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci* [online]. 2017, IX. ročník(8.), 16-19 [cit. 2018-02-05]. Dostupné z: <http://www.centrumlidskaprava.cz/sites/centrumlidskaprava.cz/files/attachement/bulletin/bulletinrijen2017.pdf>

ŠLOSARČÍK, Ivo. *Migrační krize a Schengen: Nové trendy při vynucování unijního práva*. PÍTROVÁ, Lenka. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016, s. 28-35. ISBN 978-80-7502-162-5.

TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ, et al. *Právo Evropské unie. 2. aktualizované vydání*. Praha: Leges, 2017. Student. ISBN 978-80-7502-184-7.

VLÁČIL, Jiří. *Překračování vnitřních a vnějších hranic Schengenu.*; článek dostupný online na: <http://www.mvcr.cz/clanek/prekracovani-vnitrnich-a-vnejsich-hranic-schengenu.aspx>

VOTOČKOVÁ, Mgr. Veronika a JUDr. Nataša CHMELÍČKOVÁ. *Nový úsvit nebo spíše soumrak dublinského systému?*. In: JURNÍKOVÁ, Jana a Alžběta KRÁLOVÁ. *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize: Sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. ISSN 978-80-210-8402-5.

Internetové zdroje

EUROSTAT *Migration and migrant population statistics* [cit. 2018-02-25] dostupné online na: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pravidlech pro zadávání veřejných zakázek v souvislosti s nynější azylovou krizí z 9. 9. 2015, COM(2015) 454 final [cit. 2018-02-25], dostupné online na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0454&from=EN>

Ministerstvo vnitra ČR, Odbor azylové a migrační politiky, Dublinský systém [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů COM(2015) 240 final. *Evropský program pro migraci* [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_cs.pdf

Evropský parlament *Svoboda usazování a volný pohyb služeb* [online]. [cit. 2018-02-20]. viz: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.4.html

Evropská rada. *Závěry Evropské rady (1993 – 2003)* dostupné [cit. 2018-02-20]. na: <http://www.consilium.europa.eu/cs/european-council/conclusions/1993-2003/>

Evropská komise. Brožura *Evropa bez hranic: Schengenský prostor* [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupná na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_cs.pdf

Tisková zpráva Evropské komise z 15. prosince 2015 [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupná na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_cs.htm

FRONTEX. *European border and coast guard agency launches today* [online]. [cit. 2018-02-20]. viz: <http://frontex.europa.eu/news/european-border-and-coast-guard-agency-launches-today-CHIYAp>

Evropská komise. *Evropský program pro migraci Informace vydaná Evropskou komisí: Aktuální stav k lednu 2016* [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20160113_cs.pdf

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě COM(2015) 453 final *Akční plán v oblasti navracení* [cit. 2018-02-20]. dostupné online na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0453&from=EN>

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě „*Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti*“ – reforma dublinského systému ze dne 6. 4. 2016 COM(2016) 197 final, [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/CS/1-2016-197-CS-F1-1.PDF>

UNHCR. *Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*; [cit. 2018-02-20]. dostupné na: <http://www.refworld.org/pdfid/5541d4f24.pdf>

UNHCR. *Comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009)*; [cit. 2018-02-20]. dostupné např. na: <http://www.unhcr.org/4c5037f99.pdf>

Odysseus. *Academic Network for Legal Studies on Immigration, Comparative Overview of the Implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards*

for the Reception of Asylum Seekers in the EU Member States, 2007, p. 7, [cit. 2018-02-20].
dostupné na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/484009fc2.html>

European Database of Asylum Law. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na:
<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-salah-sheekh-v-netherlands-application-no-194804-0>

Sdělení Komise Evropskému Parlamentu a Radě COM (2016) 197 final. „*Směrem k reformě Společného evropského azylového systému a posilování legálních cest do Evropy*“ [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197R\(01\)&from=CS](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197R(01)&from=CS)

Evropská komise. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014 *Společný evropský azylový systém*. ISBN 978-92-79-34622-4. dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_cs.pdf

FRELICK, Bill, Ian M. KYSEL a Jennifer PODKUL. *The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants* [online]. [cit. 2018-02-27]. Dostupné z: <https://www.hrw.org/news/2016/12/06/impact-externalization-migration-controls-rights-asylum-seekers-and-other-migrants>

ECRE. *Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast) I*. Dostupné na: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Information-Note-on-the-Asylum-Procedures-Directive-recast-December-2014.pdf>

UNHCR. *Comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) COM (2011) 319 final*; Dostupné na: <http://www.unhcr.org/4f35256c9.pdf>

DG for External policies, Policy Department. *Current challenges for international refugee law, with focus on EU policies and EU co-operation with the UNHCR 2013*; Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/433711/EXPO-DROI_NT%282013%29433711_EN.pdf

Eurojust. Zpráva „*Temporary protection directive, dead letter or still option for the future? And overview on the reasons behind its lack of implementation*“ [cit. 2018-02-24]. dostupná online na: <http://rivista.eurojus.it/temporary-protection-directive-dead-letter-or-still-option-for-the-future-an-overview-on-the-reasons-behind-its-lack-of-implementation/?print=pdf>

Evropská komise. „*Study on the Temporary Protection Directive Final report*“ [cit. 2018-02-24]. dostupná v na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/temporary-protection/docs/final_report_evaluation_tpd_en.pdf

EASO. *Výroční zpráva o činnosti za rok 2013* [cit. 2018-02-20]. dostupná na: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZAD14001CSN.pdf>

EASO. „*EASO preparing for transformation into European Union Agency for Asylum (EUAA)*“ [cit. 2018-02-20]. Dostupné online viz: <https://www.easo.europa.eu/easo-transformation-into-euaa>

Evropská komise. *Migration and home affairs: Identification of applicants (EURODAC)* [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en

Tisková zpráva z 19.9.2006 *Eurodac: a European Union-wide electronic system for the identification of asylum-seekers*. [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-334_en.pdf

Evropská unie. *Evropský policejní úřad (EUROPOL)* [online]. [cit. 2018-02-20]. viz: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_cs

Tisková zpráva z 9.12.2016 „*Reforma společného evropského azylového systému: Rada je připravena zahájit jednání o systému Eurodac*.“ [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupná na: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/12/09-asylum-system/>

Evropská komise. *Projev o stavu Unie 2017: Prohlášení o záměru adresované předsedovi Evropského parlamentu Antoniovu Tajanimu a premiérovi Estonska Jurimu Ratasovi*.

Z 13.9.2017 [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_cs.pdf

Evropský parlament. *Zpráva o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady 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, za účelem identifikace neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti a o žádostech orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva (přepracované znění)* [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0212+0+DOC+XML+V0//CS&language=cs>

Evropská komise. *Evaluation of the Dublin III Regulation - DG Migration and Home Affairs: Final report*, [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf

Evropský Parlament. *Briefing EU Legislation in Progress: Reform of the Dublin systém*. str. 4; dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf

UNHCR. *Comments on on the European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the member state responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) – COM (2016) 270 (Dublin IV) from December 2016*. [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: <http://www.refworld.org/pdfid/585cdb094.pdf>

Tisková zpráva Evropské komise z Bruselu 4. 5 2016. „*Na cestě k udržitelnému a spravedlivému společnému evropskému azylovému systému*“ [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_cs.htm

LABAYLE Henri. CDRE. *Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice* (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council) dostupné na: <http://eumigrationlawblog.eu/solidarity-is-not-a-value-provisional-relocation-of-asylum-seekers-confirmed-by-the-court-of-justice-6-september-2017-joined-cases-c-64315-and-c-64715-slovakia-and-hungary-v-council/>

ECRE. *Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM(2016) 270* [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné na <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf>

Policy paper. Jacques Delors Institut Berlin. *Towards Dublin IV: Sharing norms, responsibility and costs* z 29.6.2016. str. 22. Dostupné na: <http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/06/DublinIV-EnderleinKoenig-JDIB-June29-2016.pdf>

Právní předpisy a návrhy právních předpisů

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie - Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění) - Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění) Listina základních práv EU Úřední věstník C 326, 26/10/2012 S. 0001 – 0409.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu. Úřední věstník Evropské unie L 132/11.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob. Úřední věstník Evropské unie L 105/1.

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). Úřední věstník Evropské unie L 77/1.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (kodifikované znění) COM(2015) 8 final, 2016/0105(COD).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1051/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se mění nařízení (ES) č. 562/2006 s cílem stanovit společná pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích. Úřední věstník Evropské unie L 295/1.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II). Úřední věstník Evropské unie L 381/4.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2016/1624 ze dne 14. září 2016 o Evropské pohraniční a pobřežní strážci a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 a zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/20, nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES. Úřední věstník Evropské unie L 243/1.

Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Úřední věstník Evropské unie L 31/18.

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění). COM (2016) 465 final, 2016/0222 (COD).

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. Úřední věstník Evropské unie L 304/2.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU 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 (přepřacované znění) ze dne 13. prosince 2011. Úřední věstník Evropské unie L 337/9.

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) 466 final, 2016/0223(COD).

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Úřední věstník Evropské unie L 16/44.

Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Úřední věstník Evropské unie L 326/13.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění). Úřední věstník Evropské unie L 180/60.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU; COM (2016) 467 final. 2016/0224 (COD).

Směrnice Rady 2001/55/ES z 20.7. 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. Úřední věstník Evropské unie L 212/12.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro azyl a o zrušení nařízení (EU) č. 439/2010 COM(2016) 271 final. 2016/0131 (COD).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu. Úřední věstník Evropské unie L 132/11.

Nařízení Rady ES č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy. Úřední věstník Evropské unie L 316/1.

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. Úřední věstník Evropské unie L 180/1.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování [nařízení (ES) 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], za účelem identifikace neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti a o žádostech orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva (přepřacované znění) Brussels, 4.5.2016 COM (2016) 272 final. 2016/0132 (COD).

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). Úřední věstník Evropské unie L 180/31.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění 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. COM(2015) 450 final . 2015/0208 (COD).

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 (přepřacované znění), COM(2016) 270 final.

Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka. Úřední věstník Evropské unie L 239.

Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka. Úřední věstník Evropské unie L 248.

Protokol (č. 2) 12008M/PRO/02 o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Úřední věstník Evropské unie C 115/51.

Judikatura

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Salah Sheekh proti Nizozemí*, rozsudek ze dne 11. 1. 2007, stížnost 1948/04.

Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 27. září 2012 *Cimade a Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (Cimade and Gisti)*, C-179/11.

Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 27. února 2014 *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers v. Selver Saciri a další (Saciri)*, C-79/13.

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 6. září 2017 Slovenská republika a Maďarsko v. Rada Evropské unie, C-643/15 (*Slovensko v. Rada*) a C-647/15 (*Maďarsko v. Rada*).

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 21. prosince 2011. N. S. (C-411/10) proti Secretary of State for the Home Department a M. E. a další (C-493/10) proti Refugee Applications Commissioner a Minister for Justice, Equality and Law Reform. (*N. S. a další*), C-411/10.

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 7. června 2016 *George Karim v Migrationsverket, (Karim)*, C-155/15.

Seznam použitých zkratek

ECRE – Evropská rada pro uprchlíky a exulanty

EASO – Evropský podpůrný azylový úřad

EU - Evropská unie

EUAA – Evropská agentura pro azyl

ESLP- Evropský soud pro lidská práva

EURODAC – European Dactyloscopy (ang.)

EÚLP – Evropská úmluva o lidských právech

FRONTEX - Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž

SEAS - Společný evropský azylový systém

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie

SEU – Smlouva o Evropské unii

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

UNHCR - Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Žadatel – žadatel o mezinárodní ochranu

Žádost – žádost o mezinárodní ochranu

Ženevská úmluva - Úmluva o právním postavení uprchlíků

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá stěžejní úpravou Evropské unie v oblasti azylového práva, která zaznamenala značné změny a prošla v nedávné době zatěžkávací zkouškou v podobě tzv. migrační krize. Tento jev zatřásl základy společného postupu členských států v oblasti azylového práva a ochrany hranic a ohrozil budoucnost Dublinského systému. I přes značný odpor států k relokačním opatřením či jinak tzv. povinným kvótám, ty se staly jedním z hlavních nových nástrojů řešení situace. Otázkou zůstává, zda jde o krok správným směrem, a navrhovaný stálý relokační mechanismus pomůže krizi řešit spolu s dalšími navrhovanými sekundárními právními akty v oblasti azylu, či krizi dále prohloubí. Důležité je hodnocení současné situace a plnění cílů, které byly pro Dublinský systém vytyčeny, a to především zamezení tzv. asylum shoppingu a druhotných pohybů žadatelů o azyl, rovné zacházení s nimi, a azylové právo EU by v souladu s dodržováním principu solidarity mělo vést ke spravedlivějšímu sdílení odpovědnosti mezi členskými státy.

Diplomová práce je rozdělena do 3 hlavních kapitol. První kapitola je věnována vymezení azylového práva EU a to včetně popsání jeho vzniku a vývoje v rámci Prostoru svobody, bezpečnosti a práva, dále jeho vymezení vůči právu migračnímu a souvislost se Schengenským systémem a jeho vlastními nástroji. V druhé kapitole jsou dále komentovány jednotlivé nástroje azylového práva EU. Páteří systému byly především tzv. azylové směrnice – recepční směrnice, kvalifikační směrnice a procedurální směrnice, dále diskutované Dublinské nařízení a nařízení EURODAC. V reakci na migrační krizi a zjištěné nedostatky evropské úpravy na což upozornila Komise v roce 2015 v rámci Evropského programu pro migraci, se hlavní strategií pro řešení hromadného přílivu osob a zacházení s nimi stala snaha o vytvoření nových, vylepšených legislativních instrumentů, které byly předloženy v rámci dvou balíčků legislativních návrhů v květnu a červenci 2016. V této části práce jsou diskutovány změny týkající se především směrnic, ze kterých se vesměs stanou nařízení, od čehož si EU slibuje větší sjednocení postupů v rámci Společného evropského azylového systému („SEAS“). Poslední kapitoly jsou věnovány samotnému Dublinskému nařízení a jeho změnám, včetně nástroje, který má nahrazovat jeho fungování v nouzových podmínkách. Tím byly v minulosti již dva tzv. ad hoc mechanismy, které již pozbyly platnost, a nově, stálý krizový relokační mechanismus, který je přímou novelou dublinského nařízení. Kromě zkoumání současné verze a tzv. Dublinu IV je věnován prostor i hodnocení funkčnosti Dublinského systému a zvažování dalších možných perspektiv.

Abstract

This thesis is dealing with crucial legislation of European Union in the area of asylum law, which came across considerable changes and undergone recently a sustainability test in form of so-called migration crisis. This phenomenon challenged (undermined) the foundations of common action of member states in field of asylum law and border control and could jeopardise the future of Dublin system. Despite the considerable resistance of member states to relocation mechanisms or in other words so-called mandatory quotas, these became one of the main instruments to resolve the current situation. The question remains, if this represents a step in the right direction and the proposed permanent relocation mechanism will help in dealing with crisis, side to side with further proposed secondary legislation in field of asylum law, or will deepen it. Vital is the evaluation of the current situation and to meet the objectives set out for the Dublin system, namely, in particular prevention of so-called asylum shopping and secondary movements of asylum seekers, equal treatment and non-discrimination and asylum law should as well lead to fairer liability distribution in accordance with adherence to principle of solidarity among member states.

Thesis comprises of 3 main chapters. In the first chapter, attention is paid to defining and limitations of asylum law of EU including description of its origin and development within the Area of Freedom, Security and Justice, and also the classification of the borderline with migration law and link to Schengen system and its own legal instruments. The backbone of the system were i.a. so-called asylum directives – reception directive, qualification directive and procedural directive, later discussed Dublin regulation and regulation EURODAC. In reaction to migration crisis and by Commission identified weaknesses of European legislation in 2015 within European programme for migration, the main strategy for addressing mass influx of persons and handling of thereof became the efforts to create new, better equipped legislative instruments, which were set forth in form of 2 legislative packages in May and July 2016. In this part of the thesis, the aim is to address the changes concerning i. a. directives, which shall become regulations. EU hopes that will grant greater integration of procedures in Common European Asylum System (“CEAS”) framework. The last chapters concern the Dublin regulation alone and its amendments, including the legislative tool which substitutes Dublin criteria in state of emergency. That tool was represented before by two ad hoc mechanisms, which are no longer in effect and newly built permanent relocation mechanism in form of a direct amendment of Dublin regulation. Apart from examining of Dublin IV, evaluation of functioning of Dublin system is given and possible perspectives are considered.