

# Evropské azylové právo na rozcestí

VĚRA HONUSKOVÁ<sup>1</sup>  
PRÁVNICKÁ FAKULTA UNIVERZITY KARLOVY, PRAHA

## *European Asylum Law on the Crossroad*

**Summary:** *The paper deals with response of the European Union Member States, and of the European Union as a whole, to the mass influx of persons in 2015. The paper defines basic concepts followed by the description of possible approaches to the issue by the States. It analyses steps which are preconditions for a choice of a legal response, and which enable the States to become active creators of their response. It argues that the States must decide whether their response to the situation would be the response of an individual state, or whether they may delegate more powers in the field of migration to the European Union. The author sees a European approach as appropriate and argues for a temporary protection as a provisional solution even though it is almost late to it.*

**Keywords:** *Refugee law, European asylum law, mass influx, involuntary migration, Common European Asylum System, temporary protection*

Současná debata o otázkách migrace a uprchlictví, která je vedena v České republice, reaguje především na situaci v členských státech Evropské unie, do nichž přišlo v posledním roce značné množství osob hledajících ochranu. Často se hovoří o migrační či uprchlické krizi. Ta se v současné době bezprostředně České republiky netýká ve smyslu statisíců osob na hranicích, ale zprostředkovaně, jakožto členského státu Evropské unie (dále též EU).

Právo nabízí pro současnou situaci více řešení. Výběr konkrétní odpovědi je politickým rozhodnutím, které musí právní mantinely závazků státu respektovat. Na straně jedné stojí závazky plynoucí z uprchlického práva a práva lidských práv, které má stát vůči některým osobám, které přišly na jeho území. Na straně druhé je povinnost zaručit určitý standard veřejného pořádku obyvatelstvu žijícímu na území státu a snaha o zajištění přetrvání státu. To by mohlo být ohroženo kupříkladu příchodem většího počtu osob, jenž by narušil efektivní výkon státní moci, tedy jeden ze státotvorných prvků umožňující státu koexistovat s ostatními členy mezinárodního společenství. Je zřejmé, že stát nemůže ani uzavřít své hranice, ani je zcela otevřít; mezi těmito krajnostmi je ale několik možností řešení.

Na začátku úvah o současné situaci je třeba si uvědomit, že slovo krize je hodnotově zabarvené a určuje rámec debaty jako odpověď na nestandardní situaci států či příchozích osob. Jeho použití je do určité míry výstižné, pokud je naším referenčním rámcem pouze Evropská unie,

příp. jihovýchodní Evropa. Do evropského regionu skutečně přišlo výrazně větší množství osob než v minulých letech, celosvětově nicméně nejde o nadměrně vysoké počty.<sup>2</sup> Krize má kořeny i v nevhodné reakci evropských států na příchod většího počtu osob.

Ve svém textu předkládám základní informace pro probíhající debatu o migračním právu a věnuji se možnostem řešení situace osob, které hledají ochranu, v mezinárodním a evropském právu. Byť se může zdát, že je v debatě mezinárodní právo méně akcentováno, je stále základem, o který je nutné se opírat a dobře jej znát; tvoří ono minimum, k němuž se státy mohou nakonec uchýlit. V textu se z důvodu jeho možného rozsahu nebudu věnovat do hloubky otázkám bezpečnosti. Právní stav je reflektován k 31. 1. 2016.

<sup>1</sup> Děkuji doc. Dr. iur. Harald Christian Scheu Mag. phil., Ph.D. za diskuse, které jsme spolu v uplynulých měsících o problematice azylu a uprchlictví vedli. E-mail: honuskov@prf.cuni.cz.

<sup>2</sup> Podle údajů Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) za rok 2014 je počet uprchlíků, resp. žadatelů o azyl, přes 21 milionů, z čehož 5 milionů tvoří osoby, o něž se stará Organizace OSN pro pomoc palestinským uprchlíkům (UNRWA). Ze statistik Evropského podpůrného azylového úřadu (EASO) vyplývá, že na území států Evropské unie, resp. zemí schengenského prostoru, jsou nejméně 2 miliony z nich (kvůli pojmovým nejasnostem je nemožné určit tyto počty přesněji). Většina osob zůstává ve svých domovských regionech. Srov. UNHCR, Global Trends: Forced Displacement in 2014. [online] [20. 1. 2016]. Dostupné na <<http://unhcr.org/556725e69.html>> a EASO, Latest asylum trends – 2015 overview. [online] [20. 1. 2016]. Dostupné na <<https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/LatestAsylumTrends2015.pdf>>. Často zmiňované číslo téměř 60 milionů osob na útěku se vztahuje ke kategoriím nuceně přesídlených obecně, tedy i k jiným osobám, než jsou uprchlíci, zejména jde o tzv. vnitřně přesídlené osoby, které jsou stále na území svého státu. Srov. UNHCR, Forced Displacement, op. cit., s. 2.

## Úprava ochrany osob v mezinárodním právu

Základem úvah o ochraně osob je mezinárodní právo, z něhož vychází jak právo EU, tak právo ČR. V otázce migrace si stát sám určuje, koho vpustí do země, migrace je považována za *domaine réservé* státu, a ten má právo ji kontrolovat.<sup>3</sup> Povinnost poskytování určité míry ochrany vychází z výjimek stanovených mezinárodním právem. K ujasnění toho, kdo jsou adresáři ochrany, je třeba se navrátit k otázce významu jednotlivých pojmů. V současné debatě se používají mimo jiné pojmy uprchlík, žadatel o azyl, migrant, nelegální migrant, válečný uprchlík. Některé z nich v právu neexistují, jiné mnohdy nemají ten význam, který je jim připisován.

Právní úvahy se týkají v nejširším smyslu slova migrantů, tedy osob, které opustily svůj domovský stát.<sup>4</sup> Určitou část z nich tvoří migranti nucení, ti, kteří ze své země odešli nedobrovolně.<sup>5</sup> Právně je ale upraveno postavení jen části z nich a jen některým kategoriím je poskytována určitá ochrana. Mezinárodní právo chrání za prvé uprchlíky, za druhé některé další nucené migranty skrze různá smluvní vymezení principu nenavracení (*non-refoulement*), za třetí osoby bez občanství.<sup>6</sup> Posledně zmíněným se v textu nebudu více věnovat, ježto jejich postavení není nutně spojeno s migrací, resp. je v případě hrozby příslušné instrumenty chráněno. Postavení dalších osob není na této úrovni smluvně řešeno, ochranu dle práva nepožívají, a mohou být odesláni zpět do svých domovských zemí. Zde nachází své místo pojem nelegální migranti,<sup>7</sup> tedy osoby nemající právní titul pro vstup či pobyt na území států. Stát má právo vrátit je do jejich domovské země, především skrze readmisní dohody či vyhoštění.

### Ochrana uprchlíků

Mezinárodní právo vymezuje na univerzální úrovni jedinou skupinu nucených migrantů, kterým poskytuje ochranu. Jde o uprchlíky, kteří jsou definičně vymezeni Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (dále jen Úmluva).<sup>8</sup> Obsažený čl. 1 dané smlouvy za uprchlíka považuje osobu, která se „nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů“ a z těchto důvodů nemůže či nechce přijmout ochranu své domovské země.<sup>9</sup> Z formulace Úmluvy je zřejmé, že uprchlíkem se osoba stává již okamžikem, kdy přejde hranice své domovské země. V tu

chvíli osoba uprchlíkem podle Úmluvy je, mezinárodní právo ji považuje za chráněnou a jakýkoli akt přiznání ochrany ze strany státu je pouze deklaratorní.<sup>10</sup> Pokud tedy hovoříme o uprchlících, hovoříme o lidech, kteří překročili hranici své země, a státu, do něhož přišli, není známo, jaké jsou konkrétní důvody odchodu každého z nich. Mohou být uprchlíky – anebo nemusejí. Proto státy k příchozím osobám přistupují jako k možným uprchlíkům, a do doby, než případně zjistí opak, je považují za žadatele o mezinárodní ochranu (či žadatele o azyl), a chrání je před navracením tam, kde by jim hrozilo nebezpečí.<sup>11</sup>

Úmluva odmítá za uprchlíka považovat toho, kdo sice splňuje kritéria definice, ale spáchal něco právně nepřijatelného. Jedná se o pachatele

<sup>3</sup> Státy tradičně neměly povinnost umožnit cizincům vstup na své území, jejich přijímání bylo věcí volné úvahy států. Srov. OPPENHEIM, L. *Mezinárodní právo*. Praha, 1924, s. 432.

<sup>4</sup> V mezinárodním právu definici pojmu migrant nenalezneme, odborná literatura se povětšinou shodne na tom, že obsahem slova je označení osoby, která opustila svůj stát; srov. kupříkladu BOELES, P. – DEN HEIJER, M. – LODDER, G. – WOUTERS, K. *European Migration Law*. 2. vyd., Cambridge-Antwerp-Portland 2014, s. 13. Některá vymezení rozlišují dlouhodobou a krátkodobou migraci, kdy dlouhodobou míní opuštění domovského státu na více než jeden rok; srov. IOM Glossary on Migration. 2. vyd., Ženeva, 2011, s. 56.

<sup>5</sup> Srov. IOM Glossary, op. cit., s. 58.

<sup>6</sup> Klíčovými publikacemi pro oblast ochrany osob v mezinárodním právu jsou HATHAWAY, J. C. *The Law of Refugee Status*. Toronto, 1991 (druhé vydání 2014), GOODWIN-GILL – G. S., MCADAM, J. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford 2007; FELLER, E. – TURK, V. – NICHOLSON, F. (eds.). *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge, 2003; více na evropské právo pak jsou zaměřeny BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*, Leiden/Boston, 2006, HAILBRONNER, K. *EU Immigration and Asylum Law – commentary*, München, 2010, či BOELES, P. – DER HEIJER, M. – LODDER, G. – WOUTERS, K. *European Migration Law*. 2nd Edition. Cambridge-Antwerp-Portland 2014. V textu uvádím odkazy především na české autory s ohledem na jazykovou i praktickou dostupnost jejich textů, jejich publikace nicméně z výše uvedených knih vycházejí.

<sup>7</sup> Srov. IOM Glossary, op. cit., s. 56. K otázce pojmů a (ne)vhodnosti označení „ilegální migrant“ srov. nejnověji v české literatuře JÍLEK, D. *Nevína a vzdělání dítěte v neobvyklé situaci*. In JÍLEK, D. – PORÍZEK, P. (eds.) *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II*. Brno, 2015, s. 292 a násl.

<sup>8</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (publ. pod č. 208/1993 Sb.). Obvykle se hovoří o tom, že stát je smluvní stranou Úmluvy o právním postavení uprchlíků (i zde bude použito toto označení), správně by mělo být zmíněno i to, že je zároveň smluvní stranou Protokolu z roku 1967 (který dává státům totožné povinnosti, jen bez časového a geografického omezení, jde ale o samostatnou smlouvu), jen tak je povinnosti, jež jsou v Úmluvě obsažené, možné vztáhnout i na současnost. Nicméně i já budu v tomto textu hovořit nepřesně o závazcích z Úmluvy. Stranou Úmluvy a zároveň Protokolu, anebo jen Protokolu, je 146 států, tyto státy jsou vázány vůči uprchlíkům povinnostmi dle Úmluvy. Mimo zůstávají například státy jihovýchodní Asie (mimo jiné Pákistán, Indie, Bangladés, Thajsko, Indonésie, Singapur) či arabského poloostrova (Libanon, Jordánsko, Sýrie, Irák, Saudská Arábie, Bahrajn, Katar, Spojené arabské emiráty, Omán).

<sup>9</sup> Srov. čl. 1 a Úmluvy. Obdobně vše platí pro osoby bez státního občanství. K interpretaci definice uprchlíka srov. rozbor některých pojmů v KOSAŘ, D. *Nestátní subjekty v definici uprchlíka*. Brno, 2013 či MOLEK, P. *Právní pojem „pronásledování“ v souvislostech evropského azylového práva*. Praha, 2010, šířeji HONUSKOVÁ, V. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu veřejném*. Praha, 2011.

<sup>10</sup> Srov. též UNHCR. Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, Ženeva, 1992, s. 11.

<sup>11</sup> Toto platí pro státy Evropské unie, resp. státy ekonomicky vyspělejší. V řadě dalších států není vedeno individualizované řízení, což souvisí i s počty příchozích, které jsou vysoké a státy reagují udílením tzv. *prima facie* statusu; ten vysvětlují níže.

zločinů podle mezinárodního práva či pachatele jiných nepřijatelných činů.<sup>12</sup> Uprchlíkem pod ochranou této Úmluvy také nejsou ty osoby, které jsou chráněny jiným orgánem či organizací OSN než je Úřad vysokého komisaře pro uprchlíky (dále jen UNHCR).<sup>13</sup> Úmluva také stanoví důvody, pro které osoba přestává být uprchlíkem. Jde především o situace, kdy přestane ochranu potřebovat, ať již z důvodu nabytí občanství jiného státu či znovunabytí občanství svého státu původního, nebo kvůli změně situace v zemi původu. Z dané formulace plyne, že status poskytnutý na základě Úmluvy je dočasný, osobu chrání po dobu, po niž ochranu potřebuje.

Smluvní strany Úmluvy mají vůči uprchlíkům jednu zásadní povinnost, a to nenavrátit je na hranice území (*to the frontiers of territories*, tedy nikoli na hranice státu odkud je navracena, ale na hranice státu, kde jim hrozí nebezpečí), kde hrozí nebezpečí jejich životu či osobní svobodě z důvodů, které obsahuje definice uprchlíka.<sup>14</sup> Jde o jedno z normativních vymezení principu nenavrácení (*non-refoulement*).<sup>15</sup> Jde zároveň o jedinou povinnost, kterou stát musí z hlediska Úmluvy dodržet. Právní povinnost poskytnout uprchlíkům na svém území ochranu státům z Úmluvy neplyne, neexistuje zákaz osobu posílat do jiné země, pokud jí tam ovšem nehrozí ono nebezpečí navrácení do nebezpečí. Pokud státy na svém území poskytnou uprchlíkům ochranu, musejí jim garantovat výhody, které Úmluva obsahuje.<sup>16</sup> Zákaz navrácení není v Úmluvě formulován jako absolutní, stát nemá povinnosti vůči uprchlíkům, kteří představují pro stát nebezpečí.

Nemalý počet uprchlíků žije v rozličných uprchlických táborech UNHCR. Řešením jejich situace je kromě návratu zpět do domovské země či garance pobytu v zemi, která jim poskytla ochranu, tzv. přesídlení. Přesídlením je míněn přesun a poskytnutí ochrany vybraným uprchlíkům zejména ekonomicky vyspělejšími státy. Mezi státy, které přesídlují, se řadí především Spojené státy Americké, Austrálie, Kanada a země severní Evropy.

### Ochrana dalších osob z důvodů nemožnosti navrácení do nebezpečí

Několik mezinárodních smluv chrání i další osoby, pro něž ale nemá definovaný název a nevymezuje jejich právní postavení, resp. obsah případně poskytnuté ochrany. Jedná se o osoby, kterým by v případě navrácení hrozila určitá újma, především mučení, a stát je proto nesmí navrátit do nebezpečí. Tento společný znak ukazující, že se jedná o svébytnou skupinu, lze na-

jit buď přímo v ustanoveních smluv, anebo v rozhodovací činnosti jejich kontrolních mechanismů. Jedná se mimo jiné o Úmluvu proti mučení,<sup>17</sup> Mezinárodní pakt o občanských a politických právech,<sup>18</sup> či regionální Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen Evropská úmluva).<sup>19</sup>

Pro stávající debatu je důležité si ujasnit, zda je situaci nerozlišujícího násilí možné vnímat jako hrozbu jednání neslučitelného s Evropskou úmluvou, což by mělo za následek povinnost nenavrácení osob do určitého stupně ozbrojených konfliktů, tedy aplikaci principu *non-refoulement* tak, jak je interpretován v judikatuře k čl. 2 a 3.<sup>20</sup> K tomu se minulý rok v rozsudku *L. M. a ostatní v. Rusko* vyjádřil Evropský soud pro lidská práva a tuto interpretaci nevyločil, byť o ní bude možné uvažovat jen v situacích mimořádně závažných případů všeobecného násilí (*extreme cases of general violence*).<sup>21</sup>

### Úprava ochrany osob v právu EU

Úmluva o právním postavení uprchlíků nebyla co do svého vymezení *ratione personae* od doby vzniku měněna. Vznikly ale regionální instrumenty, z nichž se dále v textu zaměřím pouze na úpravu evropského regionu, resp. na úpravu v rámci subregionu EU, na evropské právo.<sup>22</sup>

<sup>12</sup> Srov. čl. 1F Úmluvy. K tématu vyloučení z ochrany srov. výše zmíněnou literaturu či v českém jazyce mimo jiné JANKŮ, L. Vyloučení osob podezřelých z terorismu z postavení uprchlíka: Sjednocený výklad Soudního dvora EU a jeho aplikace členskými státy. *Jurisprudence*, 2014, č. 1, s. 21–28.

<sup>13</sup> Palestínští uprchlíci.

<sup>14</sup> Srov. čl. 33 Úmluvy.

<sup>15</sup> Nauka nezřídka hovoří o obyčejovém charakteru *non-refoulement* (navrácení). Více k této otázce srov. v českém jazyce HONUSKOVÁ, V. – SCHEU, H. CH. – FLÍDROVÁ, E. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavrácení*. Praha, 2016 (v tisku), s. 16–19.

<sup>16</sup> Srov. čl. 12–34 Úmluvy.

<sup>17</sup> Srov. čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1984 (publ. pod č. 143/1988 Sb.).

<sup>18</sup> Srov. čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966 (publ. pod č. 120/1976 Sb.).

Výbor pro lidská práva, tedy kontrolní mechanismus dané úmluvy, z něj dovozuje povinnost smluvních stran nenavrátit osobu do států, kde by toto zacházení hrozilo. Srov. mimo jiné Výbor pro lidská práva, Obecný komentář č. 20, 1992, bod 9.

<sup>19</sup> Srov. čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 (publ. pod č. 209/1992 Sb.) a srov. judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále též ESLP), např. rozsudek ESLP (velký senát) ve věci *Saadí v. Itálie*, stížnost č. 37201/06, rozsudek z 28. 2. 2008. K rozboru řady spojených otázek srov. NĚMČÁK, V. K judikatuře Evropského soudu pro lidská práva v případech vyhoštění. *Správní právo*, 2011, č. 4, s. 193–208. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva chrání i před nepřímým navrácením, srov. rozsudek ESLP (velký senát) ve věci *Hirsi Jamaa a ostatní v. Itálie*, stížnost č. 27765/09, rozsudek z 23. 2. 2012.

<sup>20</sup> Čl. 2 zakotvuje právo na život, čl. 3 zákaz mučení.

<sup>21</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *L. M. a ostatní v. Rusko*, stížnosti č. 40081/14, 40088/14, a 40127/14, rozsudek z 15. 10. 2015. Zajímavé shrnutí k tématu též MADEJ, M. *Non-refoulement ve Štrasburku: politika „Oui, mais...“*, důkazní břemeno a hlavně sluníčkářům vstup zakázán. In *Jiné Právo* [online]. 12. 9. 2015 [20. 1. 2016]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2015/09/martin-madej-non-refoulemen-t-ve.html>>.

<sup>22</sup> Při zkoumání unijního azylového práva je třeba se dívat, zda jsou konkrétního instrumentu účastny Dánsko, Velká Británie a Irsko.

Od roku 1997 byl ve dvou fázích vytvářen Společný evropský azylový systém (*Common European Asylum system*, dále jen CEAS),<sup>23</sup> nejprve přijetím minimálních standardů, posléze jejich zvyšováním.<sup>24</sup> Vytváření CEAS navázalo na odstranění kontrol na vnitřních hranicích zemí schengenského prostoru, protože ty se staly průchozími nejen pro občany států EU, ale i pro ostatní osoby, včetně uprchlíků a dalších osob, co potřebují ochranu.

Z hlediska hierarchie norem je základním stavebním kamenem CEAS Listina základních práv EU, která garantuje právo na azyl a povinnost ctít princip *non-refoulement*.<sup>25</sup> Podrobnější jsou instrumenty sekundárního práva. Směrnice regulují především zacházení s osobami, co přicházejí, mimo jiné z hlediska materiálních standardů (tzv. přijímací směrnice) či procesů rozhodování o jejich žádostech (tzv. procedurální směrnice) a stanovují formy a obsah poskytované ochrany či výklad pojmů (tzv. kvalifikační směrnice).<sup>26</sup> Nařízení pak upravují otázky spojené s tím, který stát je příslušný k rozhodování o žádosti osoby, jež přijde na území některého z členských států EU (nařízení Dublin III a další).<sup>27</sup> Právo EU je aplikovatelné na žádosti učiněné na území států, včetně hranic či tranzitních prostorů, stát má tedy povinnost nenavrácení (*non-refoulement*) již na hranicích.

### Rozpracování mezinárodních závazků v CEAS a jeho limity

Evropské azylové právo rozpracovává mezinárodní závazky poměrně podrobně.<sup>28</sup> Z povahy daných instrumentů je zřejmé, že CEAS znamená z nemalé části pouhé sladění úprav v členských státech EU, byť je v něm díky nařízením jakožto přímo účinným normám přítomen i prvek unifikace. V aplikační praxi jsou tak stále rozdíly, které znamenají, že záměr harmonizace, tedy aby úspěch žádosti o ochranu nebyl závislý na tom, do jaké země se osoba dostane,<sup>29</sup> a aby byl výsledek řízení podobný bez ohledu na to, kde osoba žádost podala, není zatím zcela naplněn a může být jednou z příčin – byť rozhodně ne jedinou – snah o sekundární pohyb žadatelů o ochranu.

Vedení řízení o ochraně je věcí jednotlivých členských států EU. Ty aplikují definici uprchlíka v individualizovaném řízení, procesní standardy jsou harmonizovány procedurálními směrnici. S každým přichozím je vedeno řízení, kde se zjišťuje, zda má důvody pro poskytnutí ochrany. Slovní vymezení definice uprchlíka tomuto přístupu napovídá, když definuje uprchlíka jako „osobu, která má...“, tj. předpokládá, že nebezpečí hrozí konkrétně této osobě. Nejde

nicméně ani o jediný možný výklad, ani o převažující způsob aplikace definice ve světě; většina uprchlíků se jimi stává tak, že je státy uznají bez individualizovaného řízení za uprchlíky „na první pohled“; jde o tzv. *prima facie* status.<sup>30</sup>

Státy EU poskytují kromě mezinárodněprávně definovaného statusu uprchlíka ve standardním individualizovaném řízení ještě další formu ochrany, doplňkovou ochranu.<sup>31</sup> Doplňková ochrana je udělena na dobu, po kterou je osoba v nebezpečí. Tím se rozumí hrozba vážné újmy, kterou kvalifikační směrnice definuje mimo jiné jako mučení či hrozbu poprav, ale také „vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu“.<sup>32</sup> Vymezení reaguje na závazky plynoucí státům z lidskoprávních

<sup>23</sup> Evropské právo používá více slovo azyl než slovo uprchlictví, a oba pojmy leckdy zaměňuje. Z hlediska práva je to problematické. Za azyl je v mezinárodním právu označováno ono již výše zmíněné vnitrostátní volnostní oprávnění státu garantovat ochranu tomu, komu chce (čl. 43 Listiny), zatímco uprchlictví je pojem smluvního práva. Jakákoli smluvní úprava dává státu povinnosti a zároveň jej v mezinárodním právu činí zodpovědným za nedodržování.

<sup>24</sup> Srov. čl. 63 Smlouvy o založení Evropských společenství a čl. 78 Smlouvy o fungování Evropské unie. K vývoji srov. např. FÁBEROVÁ, A. Právo azylu a Evropská unie. In ŠTURMA, P. – HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, 2. vyd., Praha, 2012, s. 52–76. Dále též SCHEU, H. CH. – ČÁSTEK, M. a kol. *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*. Praha, 2010.

<sup>25</sup> Srov. čl. 18 a 19 Listiny základních práv EU. Prvně uvedené je zde ve významu hledat a požívat ochranu, nikoli obdržet, poslédně zmíněné je zde formulováno ve shodě s výkladem čl. 3 Evropské úmluvy.

<sup>26</sup> Srov. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany, tzv. kvalifikační směrnice, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU z roku 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odmítnutí statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění), tzv. procedurální směrnice, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění), tzv. přijímací směrnice.

<sup>27</sup> Srov. zejm. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění) (tzv. nařízení Dublin III), nařízení Rady č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy či nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1052/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se zřizuje Evropský systém ostrahy hranic (EUROSUR).

<sup>28</sup> V české literatuře se tématem zabývá zejm. JÍLEK, D. – KLEČKOVÁ, R. (eds.) a kol. *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno, 2006, JÍLEK, D. a kol. *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Brno, 2004.

<sup>29</sup> Ostatně i v současné době se uznávání osob za uprchlíky či osoby s doplňkovou ochranou liší, rozdíly v udělení a zamítání nalezneme i u žádosti osob z Afghánistánu či Iráku, srov. EASO. Annual Report, Situation of Asylum in the European Union 2014, s. 27. [online] [20. 1. 2016]. Dostupné na <<https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-2014.pdf>>.

<sup>30</sup> Srov. Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany. Ženeva, 2006. Dále srov. RUTINWA, B. *Prima facie status and refugee protection*. New Issues in Refugee Research. *UNHCR Working Paper*, 2002, č. 69.

<sup>31</sup> Srov. čl. 15 kvalifikační směrnice.

<sup>32</sup> Srov. čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice.

instrumentů mezinárodního práva, k nimž přidává ochranu pro osoby, které jsou často právně chybně nazývané válečnými uprchlíky; osoby prchající z ozbrojených konfliktů mnohdy nemají definici uprchlíka požadované individualizované obavy z pronásledování. Důvody pro vyloučení jsou stanoveny obdobně těm uprchlickým, přidáno je nebezpečí pro společnost či bezpečnost státu.<sup>33</sup> Právní postavení uprchlíků a osob s doplňkovou ochranou se v právu EU postupně téměř vyrovnalo.

Unijní právo ukotvilo ještě jednu formu ochrany, kterou cílí na hromadný příliv osob: dočasnou ochranu. Příslušná směrnice obsahuje odpověď na hromadný příliv vysídlených osob, které se nemohou vrátit do země původu, a stát je dobrovolně přijme či jejich vstupu nemůže zabránit.<sup>34</sup> Směrnice nedefinuje osoby, kterým je ochrana určena, hovoří jen o předpokládaných důvodech odchodu, mezi něž patří ozbrojený konflikt či endemické násilí, anebo hrozba či dokonání systematického nebo všeobecného porušování lidských práv. Na rozdíl od dalších forem ochrany není aplikovaná individualizovaně. Tuto možnost ochrany lze označit za spící, o jejím aktivování rozhoduje Rada Evropské unie, nikoli každý stát sám.

Úprava v právu EU zakotvuje – v kontrastu s neexistencí této povinnosti na mezinárodněprávní úrovni – nárokovost poskytnutí ochrany, pokud stát v řízení zjistí, že je konkrétní osoba pronásledována.<sup>35</sup> Zároveň ale stanoví i možnost aplikovat procesní instituty, skrze které může stát osobu, byť by i měla pro poskytnutí ochrany důvody, odeslat do jiné země. Evropské právo tak jinou cestou zachovává mezinárodněprávní základ, tj. nenavrátit osobu tam, kde jí hrozí nebezpečí, zároveň ale státům explicitně ukazuje dvě možnosti, jak danou povinnost dodržet, a to jak skrze udělení ochrany, tak i skrze přesun do jiného bezpečného státu, který svazuje lidskoprávními požadavky. Zmíněné procesní instituty, které státu umožní odeslat osobu jinam, jsou bezpečné třetí země, první země azylu a bezpečné země původu.<sup>36</sup> Jde právně o jedny z nejzajímavějších a zároveň nejproblematictějších pojmů CEAS. Původně se mělo jednat o instituty umožňující státům efektivně postupovat v případech velkého přílivu osob, ovšem normativní vymezení tomu neodpovídá; v současné úpravě jde o vyvrátitelnou domněnku s možnými lidskoprávními limity. Jejich definice nalezneme v procedurální směrnici. Kupříkladu bezpečnou třetí zemí se rozumí stát – odlišný od země původu –, do něhož může být osoba (mající možná důvody pro získání ochrany) vrácena, aniž by jí tam hrozilo nebezpečí. Stát si může označit určité země

i legislativní cestou, učinilo tak kupříkladu Slovensko, Maďarsko, Slovinsko či Česká republika.<sup>37</sup> Procedurální směrnice limituje stát v možnosti přesunu tím, že státu ukládá povinnost za bezpečnou třetí zemi označit pouze zemi, kde jí nejen nehrozí riziko podle čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, resp. riziko navrácení neslučitelné s lidskoprávními závazky, ale kde jsou dále dodržována lidská práva, kde má možnost požádat o přiznání postavení uprchlíka a s níž má daná osoba určitou vazbu.<sup>38</sup>

Evropské azylové právo stojí rozkročeno mezi EU a členskými státy. Neexistencí kontrol na vnitřních hranicích se stalo pro osoby z jiných než členských států *de facto* jedním souvislým územím, na kterém se na půdorysu jednotlivých států aplikují obdobně formulovaná pravidla s ne vždy shodným výsledkem. Evropské právo na toto neodpovědělo vytvořením evropského úřadu, který by řešil žádosti osob a posléze je rozesílal do zemí Evropské unie. Jsou to stále státy, kdo o statusu osob rozhoduje. Evropský (ve smyslu opaku vnitrostátního) prvek je v CEAS přítomen v dublinském systému. Dublinský systém tvoří především již zmíněné Dublinské nařízení III, jež podle stanovených kritérií určuje, který ze států je odpovědný za vyřízení žádosti určitého žadatele o ochranu; státy EU se pro sebe navzájem považují za bezpečné země. Kritéria mají stanovené pořadí; na prvním místě je jednota rodiny, dále pak to, že stát vydal žadateli o ochranu vízum či povolení k pobytu, dalším je kritérium vstupu do EU skrze toto území; stát má nicméně možnost osobu ponechat na svém území i v případě, že je k řízení příslušný stát jiný.<sup>39</sup> Kritérium vstupu je spolu s dlouhodobou neexistencí jiné než finanční spolupráce v oblasti solidárního rozdělování osob hledajících ochranu příčinou přetrvávající přetíženosti systémů v zemích na hranicích EU (zejm. Řecko a Itálie). K Dublinskému nařízení se přidává nařízení o systému Eurodac, které státům ukládá sejmутí otisků prstů žadatelů o ochranu a jejich vložení do systému, státy mají ostatně povinnost vložit

<sup>33</sup> Srov. čl. 17 odst. 1 písm. d) kvalifikační směrnice.

<sup>34</sup> Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi jednotlivými členskými státy při vynakládání úsilí na přijímání těchto osob a na následky plynoucí z tohoto přijímání. Jako jediná směrnice nebyla přepracována a stále stanoví pouze minimální standardy.

<sup>35</sup> Srov. čl. 13 kvalifikační směrnice.

<sup>36</sup> Srov. čl. 35–38 procedurální směrnice.

<sup>37</sup> Seznam bezpečných třetích zemí zatím neexistuje na evropské úrovni, Evropská komise jej zatím na rozdíl od seznamu bezpečných zemí původu nenavrhl.

<sup>38</sup> Srov. čl. 38 procedurální směrnice.

<sup>39</sup> Srov. zejm. čl. 17 nařízení Dublin III.

i otisky osob, které překračují vnější hranici bez oprávnění, dle toho je pak možné zjistit, skrze který stát osoba vstoupila na území EU, a tedy který je odpovědný za provedení případného řízení o ochraně.

V reakci na probíhající krizi vydala Evropská komise v květnu loňského roku Evropský program pro migraci, bezprostředně poté následoval první balíček prováděcích opatření k evropskému programu pro migraci, v září balíček druhý, který obsahoval tolik diskutovaný přepracovaný návrh krizového relokačního mechanismu („kvóty“), v prosinci pak balíček třetí;<sup>40</sup> zajímavé bude jistě rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci relokací, kde podaly Slovenská republika a Maďarsko na rozhodnutí Rady EU žaloby.<sup>41</sup> S ohledem na zaměření textu a jeho možný rozsah se na jednotlivé kroky diskutované a přijímané na úrovni EU podrobněji nezaměřuji. Lze také očekávat, že se objeví návrhy řešení jdoucí více k původním kořenům úpravy a provázané s dlouhodobě existujícími instrumenty, které jsou zde uváděny (dočasná ochrana či instituty bezpečných třetích zemí a prvních zemí azylu, patrně doplněné o solidární instrumenty, ať již finanční podpora či přesídlení, příp. obojí).

Unijní legislativa řeší i otázku navracení osob, a byť tzv. návratová směrnice není obvykle považována za součást azylové legislativy, i neúspěšní žadatelé o ochranu jsou těmi, kdo se mají vrátit do svých zemí, pokud neobdrží nějaký pobytový status opravňující je k setrvání na území některého ze členských států.

### Projevení limitů v současné uprchlické, resp. migrační krizi

V roce 2015 narostly počty osob, které přicházejí do EU hledat ochranu, začalo se hovořit o hromadném přílivu.<sup>42</sup> Vzestupný trend byl patrný již v předešlých letech, byť šlo o řádově nižší počty. Bylo však zřejmé, že se situace může změnit, na což byly sice státy teoreticky připraveny, prakticky se ale objevila řada faktorů, které zapříčinily současnou stále problematickou situaci. Uvedu nyní ty, které považuji za zásadní.

Státy Evropské unie po celou dobu aplikují stejný právní rámec: individualizované řízení s udílením ochrany formou statusu uprchlíka (azylu), či doplňkové ochrany. Pro případ hromadného přílivu osob se jedná o nevhodnou odpověď, státy se ostatně v minulosti v případech příchodu většího počtu osob nezřídka zabývaly tím, jak na něj odpovědět jinak, než touto standardní cestou.<sup>43</sup> Řízení je časově i finančně náročné a v případě příchodu většího počtu osob musejí státy ve velmi krátké době

přijmout další pracovníky pro vyřizování žádostí, aby vyhověly standardům řízení stanoveným procedurální směrnici, zejména pokud jde o délku řízení. Individualizované řízení dává zároveň státům kromě udílení ochrany druhou možnou odpověď: přesun osob na základě procesních institutů bezpečných zemí a prvních zemí azylu. Pokud se nebude státu zdát odpověď skrze poskytování ochrany vhodná, může přistoupit k přesunu osob do třetích (bezpečných) zemí, což je odpověď potenciálně problematická z hlediska ochrany lidských práv.

Státy i Evropská komise se zaměřily na přepracování stávajícího individualizovaného řízení, aniž by byla vedena širší diskuse o možnosti aktivovat již existující rámec dočasné ochrany. Jde přitom o mechanismus, který vytvořily v době, kdy nebyly pod tlakem přijímání vhodných řešení, o mechanismus, který reaguje na hromadný příliv osob. Nejde o instrument všespásný, poskytl by státům nicméně čas k jednání o nejhodnější odpovědi a vnitrostátně by byl velmi pravděpodobně politicky lépe přijatelný. Námitka nepropracovanosti dané formy ochrany je lichá, neboť i nyní používaný rámec individualizovaného řízení je skrze systém relokací měněn.

Současný hromadný příliv osob také není způsoben výlučně příchodem uprchlíků naplňujících příslušnou definici. Jde o osoby, které často přicházejí z důvodu ozbrojeného konfliktu, a ač nemusejí být uprchlíky, mohou naplnit výklad vážného a individuálního ohrožení daný Soudním dvorem EU v judikatuře k čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice, tedy mít důvody pro získání doplňkové ochrany.<sup>44</sup> Vnímání doplňkové ochrany se v posledních letech posouvá a je až na výjimky stavěno na rovněž postavení osob s uděleným statutem uprchlíka

<sup>40</sup> Srov. stránky Evropské komise, Generální ředitelství pro migraci a vnitřní věci. K rozhodnutí Rady srov. ZBIRAL, R. Analýza rozhodnutí Rady o povinném přerozdělení uprchlíků v rámci EU: lze politickou porážku zvrátit právními argumenty? *Právní rozhledy*, 2015, č. 23–24, s. 842–846.

<sup>41</sup> Srov. rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka. Srov. žalobu podanou 2. 12. 2015 Slovenskou republikou (C-643/15) a žalobu podanou 3. 12. 2015 Maďarskem (C-647/15), pro debatu srov. VIKARSKÁ, Z. The Slovak Challenge to the Asylum-Seekers' Relocation Decision: A Balancing Act. In *European Law Blog* [online]. 29. 12. 2015 [4. 1. 2016]. Dostupné na <<http://eulawanalysis.blogspot.cz/2015/12/the-slovak-challenge-to-asylum-seekers.html>>.

<sup>42</sup> Zde srov. též JILEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno, 1996.

<sup>43</sup> Srov. debaty již z roku 1992 ukončené mimo jiné Londýnskými rezolucemi o harmonizovaném přístupu k otázce bezpečných třetích zemí.

<sup>44</sup> K otázce individuálního ohrožení srov. rozhodnutí Soudního dvora EU (velkého senátu) ze dne 17. 2. 2009, *Meki Elgafaji a Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie* (C-465/07), který uvádí, že individualizace není nutná v každém případě, je jí zapotřebí tím méně, čím vyšší intenzity je konflikt v zemi, z níž osoba přichází. Srov. též judikaturu Evropského soudu pro lidská práva k čl. 3.

(azylem), což nepovažuji za vhodný přístup, ježto se jedná o typy ochrany reagující na odlišné důvody, a od nichž máme odlišná očekávání.

Za problematickou považuji zdánlivou trvalost ochrany, která může vytvářet očekávání u osob, které přicházejí, či přijít chtějí. Status uprchlíka (azyl) i doplňková ochrana jsou považovány s ohledem na jejich úpravu za dočasné, byť i u prvně zmíněného je to výklad sporný.<sup>45</sup> V kvalifikační směrnici ale nalezneme zmínku o integračních opatřeních pro osoby, jimž byla ochrana udělena.<sup>46</sup> Ta sice nejsou v příslušné směrnici státům přímo uložena, nicméně jsou v praxi uplatňována a tematizována, což je s dočasností poskytnuté ochrany v konfliktu a dodává jí zdání trvalosti. Pokud se o takové možnosti dozví osoba, která žije v uprchlickém táboře bez možnosti vstupovat na trh práce a poskytnout dětem byť i minimální vzdělání, pak se pro ni může stát snem a lákavou vidinou. Pokud s tím je spojena zkratkovitá mediální prezentace států jako těch, kde jsou uprchlíci vítáni, podpořena tvrzeními převaděčů, pak nelze očekávat, že se příchod osob zastaví. Mnozí z těch, kdo potřebují ochranu, ji mohou dostat i v oněch zemích, na jejichž území se v uprchlických táborech či jinde nacházejí, ovšem s rozdílnými – a mnohdy velmi nedostačujícími – standardy, jež často nenaplnují standardy dané Úmluvou.

Některé státy, do nichž přišel větší počet osob, situaci řešily nedodržáním závazků, které jim plynou z mezinárodního a evropského práva.<sup>47</sup> Otevření hranic spojené v začátcích i s nedbalou registrací znamenalo nejen to, že byly na území Evropské unie (a nikoli na území jednoho konkrétního státu s tím, že je to jeho problém) vpuštěny tisíce osob, o nichž není známo, kdo jsou. Znamenalo to také selhání základního stavebního kamene fungování (nejen) CEAS: důvěry v to, že ostatní státy dodržují své závazky. Stejný problém byl posílen i neaplikováním nařízení Dublin III některými státy. Toto jednání zčásti navazovalo na nedostatek solidarity ve smyslu převzetí svého dílu závazků ostatními státy, ale také na jistou bezradnost, jak právně naložit s lidmi, kteří nechtějí v dané zemi žádat o ochranu.

### **Předpoklady vhodné právní odpovědi na současnou situaci (kontext krize)**

Možnost výběru právní reakce vhodné pro současnou situaci hromadného přílivu osob do členských států EU je podmíněna nutností činit i další – spolu těsně provázané – kroky.

Prvním krokem je neustálá snaha o dlouhodobou stabilizaci situace v domovských zemích

nucených migrantů. Ta má limity kupříkladu v obtížném hledání shody pro schvalování rezolucí Rady bezpečnosti OSN kvůli právu veta jejich pěti stálých členů,<sup>48</sup> je ale třeba se stále vracet i k dalším možnostem urovnávání sporů,<sup>49</sup> především k diplomatickým jednáním; v některých zemích mohou být členské státy EU, resp. EU samotná, také zajímavým zprostředkovatelem.

Druhým potřebným krokem je boj s převaděčiči, tedy právně řečeno těmi, kdo napomáhají k nedovolenému překročení státní hranice, resp. hranic. Jsou to mimo jiné i převaděči, kdo zvyšují poptávku lidí po odchodu z jejich zemí, a především vytvářejí jejich očekávání. Cílové země ale nemohou zasahovat mimo svá území a předpokladem pro boj s touto formou organizovaného zločinu je spolupráce se zeměmi, kde jsou převaděči aktivní, především se zeměmi tranzitními, kterými osoba prochází na cestě do cílové země. Mezinárodní právo považuje převádění či pašování lidí za organizovaný zločin,<sup>50</sup> s tím, že úprava nemá vliv na závazky států Úmluvy o právním postavení uprchlíků.<sup>51</sup> Tím lze ale rozumět situaci státu, který bezprostředně sousedí se státem, z něhož odcházejí uprchlíci.

Třetím důležitým krokem je finanční a materiální podpora zemí sousedících s těmi, z nichž odcházejí osoby hledat ochranu; v případě stávající krize pak podpora i těch států, které jsou na jejich cestě do Evropy. Půjde o adresnou pomoc pro osoby na území států sousedících či států na cestě, o finanční investice do infrastruktury v táborech i jinde a finanční podporu států směřující k přijetí podmínek, které budou pro setrvání osob přijatelné, zejména možnost vstupu na trh práce, možnost vzdělávání dětí ve školách. Zmíněné státy mají vůči potřebným osobám povinnost nenavrácení v odlišném rozsahu podle toho, které přijaly mezinárodní úmluvy. Uvědomme si, že státy sousedící s do-

<sup>45</sup> Srov. čl. 34 Úmluvy.

<sup>46</sup> Srov. čl. 34 kvalifikační směrnice.

<sup>47</sup> Maďarsko v prvních měsících roku 2015 nedodrželo své závazky vůči uprchlíkům a dalším osobám tím, že v některých dnech zcela uzavřelo hranice a porušilo své závazky, které má vůči nim již na hranicích, či neposkytlo základní péči dle přijímací směrnice. Proti Maďarsku je iniciováno řízení pro porušení jeho povinností (*infringement procedure*) ze strany Evropské komise. Evropská komise. Commission opens infringement procedure against Hungary concerning its asylum law. [online]. 10. 12. 2015 [22. 12. 2015], dostupné na <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6228\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6228_en.htm)>.

<sup>48</sup> Srov. Kapitulu V, zejm. čl. 27 Charty OSN.

<sup>49</sup> Srov. Kapitulu VI, zejm. čl. 33 Charty OSN.

<sup>50</sup> Srov. Protokol proti pašování migrantů po souši, moři a vzduchem, který doplňuje Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu. Protokol hovoří o pašování (*smuggling*), nicméně v českém jazykovém kontextu by mohlo jít i o převaděčství.

<sup>51</sup> Srov. čl. 19 Protokolu proti pašování migrantů po souši, moři a vzduchem, který doplňuje Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu.

movskými zeměmi uprchlíky i další osoby přijímat musejí, mají povinnost neodmítnout je na hranicích právě v rozsahu *non-refoulement*, kterým jsou smluvně či obyčejově vázány.<sup>52</sup> Pokud by postupovaly jinak, neměli by lidé na útěku vůbec možnost zemi opustit. To vede ke skutečně vysokým počtům osob v těchto zemích. Vezme-li si jako příklad situaci v Sýrii, a ponecháme stranou odůvodněnou výtku, že se nejedná o uprchlíky dle Úmluvy, zjistíme, že v sousedících státech našlo útočiště značné množství osob. V Jordánsku se v roce 2014 nacházelo podle údajů UNHCR přes 600 000 osob, v Libanonu přes milion. Srovnatelná situace by v České republice znamenala přibližně 1,7 milionu osob, které potřebují ochranu, a které nemůže stát navrátit. Jordánsko či Libanon nejenže z početních důvodů nemohou uprchlíkům plně garantovat výhody dané Úmluvou, tyto státy navíc ani nejsou jejich smluvními stranami. Jejich povinnost je z hlediska mezinárodního práva omezena pouze na nenavracení dle příslušných norem, jimiž jsou vázány. A jak bylo výše řečeno, teoreticky mohou všechny státy osoby vracet zpět až do oněch sousedících zemí, pokud mají zaručeno, že tam nedojde k navracení do domovské země – a vytvářet na tyto země tak velký tlak, že nebudou s to fungovat, a následně nebudou moci zaručit, že nebudou osoby navracet do nebezpečí.

Za čtvrtý krok považují jasné vyjádření očekávání státu od osob, které přijdou. Zejména je důležité si ujasnit, zda stát v podobných případech větších pohybů osob nabízí přechodné útočiště (s relativně nízkým stupněm integrace a jasně formulovaným zájmem na roli dočasných hostitelů), anebo trvalou ochranu (včetně větší integrace a postupem času i občanství). Otázkou je také role ekonomických aspektů (primárně do těchto úvah nepatří) a vytvoření koncepcí pro příchod sta osob, desetitisíců osob, statisíců osob, milionů. Očekávání společnosti navazují na to, jaký právní nástroj stát při větším počtu příchozích využije. Vytvoření koncepce je věcí vnitrostátních orgánů, ale v případě České republiky do značné míry i Evropské unie; vždyť unijní projekt v sobě obsahuje vizi Evropy bez hraničních kontrol uvnitř a s chráněnými hranicemi navenek.

S tímto bodem se pojí také nutnost jednotného prosazování a vysvětlování koncepce politickými představiteli. Stát se může přiklonit k přístupu, řekněme, liberálnímu, a osoby, které přijdou a budou mít relevantní důvody, ponechá na území a integruje je, ať je jejich počet jakýkoli. Svoji strategii bude muset vysvětlit, ukázat, co to pro společnost znamená. Vedle zřejmého faktu pomoci těm, kdo pomoc potře-

bují a kterou bychom mohli považovat za civilizační výdobytek, může být otevřenost dána snahou o aplikaci implicitního přístupu „něco za něco“ a doufání v oplácení stejného v případě nouze. Pokud se stát rozhodne pro poskytování dlouhodobé či trvalé ochrany (nikoli dočasné), musí – pokud chce zachovat svoji stávající podobu – také klást důraz na integraci. Na to navazuje zřejmá otázka, jaké jsou ony účinné prostředky vedoucí ke skutečné integraci, resp. co je to integrace jako taková. Shodnou povinnost vysvětlování má stát i v případě, že si vybere, řekněme, restriktivní přístup. Za ten považují kupříkladu cestu procesních institutů jako třetí bezpečné země či první země azylu, do nichž bude stát osoby v co nejvyšším možném počtu navracet. Půjde o přesouvání osob v nouzi na pomyslné šachovnici s vědomím jejich velmi nestabilního a nejasného právního postavení a pravděpodobnými ztrátami na životech. V případě volby restriktivního přístupu bude také společnost srozuměna s poněkud sobeckým přístupem k řešení problémů. V případě nevyjasněných a nekomunikovaných očekávání dále hrozí, že budou zklamány jak naděje uprchlíků, tak i společnosti. Uprchlíkům se zhroutí sny o lepší budoucnosti, která nenastane, anebo ne tak rychle, jak by si bývali přáli, a to vše je podhoubím pro frustraci a radikalizaci. Ve společnosti porostou v reakci na (téměř jakékoli) kroky vlády xenofobní nálady, protože každý člověk má odlišná očekávání a státní představitelé proto nemohou nikdy vyhovět všem.

Pátým krokem je nutnost plnění právních závazků států. Státy mají povinnost dodržovat smlouvy, jde o *condicio sine qua non* pro předvídatelnost jejich chování vůči ostatním státům, pro možnost důvěřovat si v mezinárodněprávních vztazích. Jako zcela samozřejmé se jeví to, že státy nebudou otevírat hranice a nechávat procházet osoby přes svá území dále, aniž by se pokusily o provedení řízení s nimi, a naopak, není možné naprosté uzavření hranic bez respektování závazků, které vůči cizincům mají, především povinnosti nenavrátit je tam, kde jim hrozí určitá vymezená újma. Bez dodržování právních závazků, bez toho, že bude navenek jiným státům jasné, že ten který stát dodržuje své smluvní povinnosti plynoucí z úmluv, jichž je

<sup>52</sup> Ale srov. přetrvávající porušení tohoto principu, v poslední době kupř. situace na jordánských hranicích se Sýrii v prosinci roku 2015: UNHCR, 12,000 people stranded at Syria-Jordan border in deteriorating conditions [online]. 8. 12. 2015 [22. 12. 2015], dostupné na <<http://www.unhcr.org/5666d4816.html>> či v Libanonu v říjnu roku 2014: Aktuálně.cz, Libanon se obává uprchlíků. Zavřel hranice pro Sýřany. [online]. 18. 10. 2014 [22. 12. 2015] dostupné na <<http://zpravy.aktualne.cz/zahranici/libanon-uzavrel-hranice-pro-uprchliky-ze-syrie/r-875ed5f456f411e4aff10025900fea04/>>.



smluvní stranou, není možné přistupovat k jakémukoli navrácení, kupříkladu skrze aplikaci procesních institutů typu bezpečná třetí země, či bezpečná země původu, anebo první země azylu. V případě, že stát nedodrží své závazky, totiž není možné dovozovat, že dostojí své povinnosti nenavrátit osobu tam, kde ji hrozí újma. A pak by byl odpovědný za porušení mezinárodního práva ten stát, který navrátil osobu do země, která vůči němu nedodrží své závazky. Možnost navrácení do jiného státu (i tam, kde by nemělo hrozit nebezpečí) by pak byla iluzorní a příchozí by zůstávali v zemi, kam došli, a pokud by tato země nechtěla již dále přijímat, znamenalo by to důkladné a efektivní opevnění hranic s dominovým efektem opevnění hranic všech zemí na cestě k oné cílové zemi.<sup>53</sup> Ostatně státy musejí ze stejného důvodu neustále zkoumat reálnou možnost navrácení osob, které důvody pro získání ochrany nemají.

Je možné, že se státy domnívají, že dodržování práva není v jejich zájmu, a přikročí k jeho porušení. Ale respekt vůči právním normám je pro jakýkoli právní systém zcela zásadní. Pokud není určitá úprava vyhovující, mohou se státy snažit o její změnu, ale ne přestat dodržovat závazky.<sup>54</sup> V oblasti uprchlictví by změna znamenala vedle úvah o revizi Úmluvy o právním postavení uprchlíků i potřebu zjištění rozsahu obyčejových norem vztahujících se k postavení nucených migrantů.

### Možné právní odpovědi pro současnou situaci

Z textu je zřejmé, že v právu existuje několik možných odpovědí. Ani mezinárodní, ani evropské právo nedávají státům povinnost jedné konkrétní odpovědi. Státy mají samozřejmě závazky, které vyplývají ze smluvních instrumentů, a ty musejí ctít. Nemají ale předepsáno, jak má konkrétně vypadat jejich reakce, její výběr je do značné míry politickou věcí. Možné odpovědi níže krátce představuji.

Individualizované řízení s garancí statusu. Tento přístup státy EU nyní aplikují, byť se od něj, zdá se, pomalu odklánějí. Spočívá v individualizovaném řízení, které je v případě, že má osoba příslušné důvody, ukončeno udělením ochrany. S tím je v evropském právu spojena záruka přístupu k zaměstnání, vzdělávání, i k případným integračním programům a vstup do systému sociální podpory a péče, pokud ji osoba potřebuje. Při větším počtu osob, což je případ současnosti, je tento přístup obtížný s ohledem na limitované kapacity státu pro provádění řízení či poskytované standardy přijímaní. Deset tisíc osob bude mít jiné standardy

ubytování než milion osob, pro milion osob bude doba řízení delší, anebo bude nutno navýšit příslušné pozice ve státní správě.

Individualizované řízení bez garance statusu. Tento přístup zatím státy masivně neuplatňují. Jedná se o do určité míry individualizované řízení, s nímž je ale spojena aplikace procesních institutů třetích bezpečných zemí či prvních zemí azylu. Stát dojde bez posuzování merita věci k závěru, že osoba může být odeslána do jiné země, a učiní tak. Osoba, o jejíž žádosti neproběhlo řízení proto, že může být odeslána do třetí bezpečné země, dostává od státu pouze v jazyce příslušné země sepsané vyjádření o tom, že její žádost nebyla věcně posouzena. Neexistuje záruka, že jí bude v oné zemi jakýkoli ochranný status udělen, a zároveň hrozí reálné riziko jejího odeslání dále, do z našeho pohledu „čtvrté bezpečné země“. Ve spojení s tím, že ona třetí bezpečná země může aplikovat nižší standardy pro tyto další bezpečné země, to znamená riziko řetězového *refoulement* – a odpovědnost původního státu za navrácení osoby tam, kam být navrácena nesmí.<sup>55</sup> Ve své stávající úpravě neplní institut bezpečné třetí země původně zamýšlený záměr alternativní odpovědi na příchod většího počtu osob. Při využití této cesty je tak pravděpodobné, že se státy budou snažit o účelové prohlásování některých států za bezpečné jen kvůli usnadnění návratu osob. Zde by mohlo také dojít k rezignaci na požadavek vazby mezi třetí zemí a navrácenou osobou.<sup>56</sup>

Dočasná ochrana či podobná hromadná odpověď. Obdobné cesty *prima facie* statusu využívají mnohé státy na jiných kontinentech. Pro státy EU by tento přístup – pokud by využily existující směrnice – znamenal poskytnutí statusu dočasné ochrany s přístupem do škol, na trh práce, s ubytováním a nezbytnou zdravotní péčí. V případě, že by osoby neměly dostatečné prostředky, obdržely by sociální dávky. Při tomto přístupu není zdůrazněna integrace, ochrana je naopak explicitně považována za dočasnou.

Celoevropská odpověď bude velmi pravděpodobně provázána s předešlými odpověďmi.

<sup>53</sup> Nicméně při určitém počtu lidí by jakákoliv ochrana hranice stejně selhala.

<sup>54</sup> Je zřejmé, že se státy mohou ocitnout v situaci, kdy dojde k takovému konfliktu právních závazků, že nebudou schopné všem dostát. Zejména to mohou být ony státy sousedící s domovskými zeměmi uprchlíků a dalších nucených migrantů. Ač zde neexistuje právní povinnost pro ostatní státy, je zřejmé, že toto jsou situace, kdy by mělo mezinárodní společenství prostřednictvím kupříkladu Organizace spojených národů jednat; zatím je možné – teoreticky – vidět určité dílčí východisko v činnosti Úřadu vysokého komisaře pro uprchlíky. Bez určité solidarity není možné situaci hromadného přílivu uprchlíků vyřešit.

<sup>55</sup> Srov. úvahy ve výše zmíněném rozsudku *Hirsi Jamaa a ostatní v. Itálie*.

<sup>56</sup> Srov. čl. 38 odst. 2 písm. a) procedurální směrnice.

Odpověď na větší počet příchozích už nemůže být z povahy věci jen odpovědí jednotlivých států, ne tehdy, pokud má být EU prostor bez hraničních kontrol. Společný evropský azylový systém podrobně rozebírá to, jaké mají mít jednotlivé státy standardy pro řízení a přijímání osob, či jak interpretovat pojmy, do značné míry unifikuje pravidla pro to, který stát je odpovědný za řízení o konkrétní žádosti osoby. Ale nemá ucelenou koncepci, která by ukázala, jak chce reagovat EU jako celek. Přitom je právě takováto koncepce nutná pro další existenci společného azylového systému, potažmo i pro Schengenský systém. Nabízí se koncepce chráněných vnějších hranic spojená s masivní podporou prvních zemí azylu, zemí na cestě a přesídlováním. Nutné by patrně byly tábory na vnějších hranicích EU, příp. v zemích, které sousedí se státy mimo EU. Na ně může navazovat mechanismus, který zajistí za prvé to, aby do zemí EU mohli přijít již jen ti, kdo mají důvody pro získání ochrany – což je zcela zásadní, pokud nebudou domovské státy přijímat zpět ty, kdo nepotřebují ochranu –, a za druhé to, aby v rámci EU nebyla zátěž na několika státech, patrně obdoba tolik diskutovaných relokací. Vedle otázek spojených s legitimitou přenosu zátěže mimo státy EU či s povinností ochránit životy osob na moři je v této koncepci mnoho problematických bodů. Lze začít neochotou států přenést agendu mezinárodní ochrany a migrace na EU, přes obtížnost zajištění ochrany vnějších hranic, po možný odmítavý postoj států na hranicích vůči případným uprchlickým táborům na jejich území a neshod na tom, jak bude vypadat cesta, kterou se EU vůči přijatým osobám vydá (individualizované řízení s relativně trvalým pobytem? Dočasná ochrana?). Je také otázkou, zda bude v migrační a uprchlické oblasti úpravy nadále – po zkušenostech z posledního roku – fungovat mezistátní důvěra v dodržování závazků. To se může promítat i do nedůvěry v to, že orgány jiného státu ohlídnou *de facto* i jejich území (pokud chceme nadále „Evropu bez hranic“, může být řešením evropská pohraniční služba), či že standardy, za nichž budou rozhodovat jiné státy, jsou přijatelné i pro ně (pokud chceme nadále „Evropu bez hranic“, řešením může být jeden evropský rozhodovací úřad), anebo že pozornost, s jakou prověřují cestovní doklady, je podle nich adekvátní. Mezi základní témata také patří uvědomění si odlišností právních statusů uprchlíků a dobrovolných migrantů, zde míním zejména to, že u prvně uvedených si státy nemohou vybrat, koho přijmou, zatímco u dobrovolných migrantů je to na jejich vůli. Podle toho je také třeba přemýšlet o tom, co znamená integrace, zda chceme opravdu integro-

vat (v nynějším pojetí jde o cestu k trvalému pobytu a implicitně i k občanství) i ty, kdo se chtějí navrátit domů, zda není namíste spíše role hostitelů a hostů.

Odpověď zcela nová. Není to cesta bez rizika, a ani se nezdá nejhodnější, protože by byla ovlivněna současnou situací, která je vnímána jako krizová. Důvodem pro určitou skepsi jsou různorodé zájmy států, a tedy poměrně nízký potenciál pro vyjednání kompromisní varianty. Otázkou také je, zda by se státy shodly byť i jen na východiscích nějaké budoucí úpravy a zda by nebyla výsledkem jen změna Úmluvy o právním postavení uprchlíků směrem k menší ochraně těchto osob. Změna celého systému bude ale na pořadu dne v každém případě, byť by to mělo být cestou rozšíření ochrany v regionálních smlouvách, jako tomu bylo dosud. Bezespору totiž budeme svědky dalších a dalších skupin osob, které budou opouštět své domovy, a právo jim bude pravděpodobně postupně přiznávat určité postavení.

## Shrnutí a perspektiva

Žijeme v době, kdy ve světě přibývá uprchlíků a dalších lidí, kteří potřebují ochranu. Nemálo z nich splňuje podmínky pro udělení některého z existujících druhů ochrany, ale ne vždy v nějaké zemi pomoc získají, případně nemá získané útočiště vždy podmínky odpovídající základním standardům daným především Úmluvou o právním postavení uprchlíků. Řada těchto osob nyní přichází do zemí Evropské unie a na rozdíl od minulosti jsou součástí hromadného přílivu.

Evropské státy na tento příliv odpovídají individualizovaným řízením s ponecháním osob na území, což pro tuto situaci není zcela vhodná odpověď. Některé z nich proto uvažují o obdobně nevhodné cestě individualizovaného řízení s použitím procesních institutů bezpečných třetích zemí či prvních zemí azylu. Zatím o své odpovědi rozhodují státy samy, a každý z nich aplikuje některou z možných cest, kterou – v mezích právní úpravy – leckdy pozměňuje podle svého. Z předestřených informací vyplývá, že státy stojí na pomyslném právním rozcestí, zda půjdou nadále cestou reakcí jednotlivých států, anebo přijmou společnou odpověď za Evropskou unii, která umožní zachování Evropy bez hranic. Současné sladění právních požadavků není funkční odpovědí a jediné stávající skutečné evropské řešení alespoň části agendy skrze dublinský systém selhává kvůli tomu, že státy nedodrží závazky z něho plynoucí.

Evropské řešení ale je možné. Předpokládá shodu na tom, jak bude probíhat spolupráce se

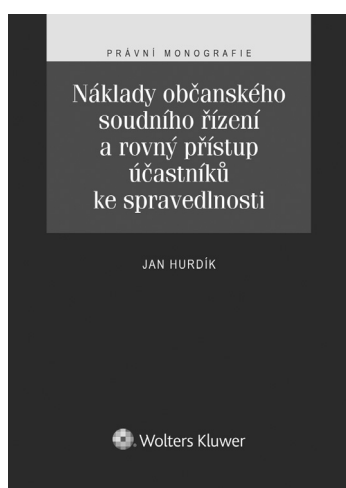
třetími zeměmi s ohledem na možné problémy spojené s navrácením, resp. přijímáním osob zpět domovskými státy. Jistě bude také třeba dohodnout spolupráci se zeměmi, kde se osoby v nouzi nacházejí, ať již skrze finanční spolupráci, anebo přesídlení. Jistě je třeba chránit hranice. Státy se ale musejí domluvit ohledně toho, jaké formy ochrany nabízejí a co od nich čekají. Mnohé z toho ale již nyní dělají, i když stále ne dostatečně. To, co státy potřebovaly, byl oddechový čas, kdy by si byly mohly ujasnit svoji pozici. Proto měly zvážit aktivaci dočasné ochrany pro osoby, které již na území EU jako součást hromadného přílivu přišly, a zvažovat kroky, které příliv zastaví. I nyní je namístě o její aplikaci uvažovat, byť i jen jako symbolu pro to, co od přicházejících osob státy čekají, tedy patrně dočasnost pobytu v případě, že nepotřebují trvalou ochranu jako uprchlíci. Takto původní právní formulace odpovědi vypadala a jeví se pro stávající situaci jako vhodná. Lze totiž očekávat, že budoucí odpověď bude vypadat jinak, než si nyní umíme představit. V úvahách je totiž nutno vzít v potaz řadu faktorů a snažit se najít komplexní odpověď, což je v období, které je vnímané jako krize, téměř nemožné. Je ostatně vhodné o reakcích na hromadný příliv osob znovu uvažovat, lze si totiž představit, že bude pokračovat i v dalších letech. Navzdory současným polemikám je zřejmé, že státy mohou zvládnout příchod i opravdu velkého množství osob, pokud musí. Je jen otázkou, jaké standardy by uplatňovaly. Může se totiž stát, že bude EU postavena před podobnou situací s menšími

právními možnostmi odpovědi. Představme si rozšíření konfliktu na Ukrajině a příchod několika milionů osob, které nebude právně možné z důvodu *non-refoulement* odmítnout na hranicích, ale ani nebude existovat žádný třetí stát, do něhož je možné je vracet. Proto se skutečně jeví důležitou otázkou vyjasnění si očekávání, co státy v mantinelech svých závazků nabízejí, zda ochranu dočasnou, anebo trvalou.

Vedle řešení aktuální situace příchodu většího počtu osob je nutné ponechat status uprchlíka s jeho výhodami, ovšem skutečně pro osoby, které naplní příslušnou definici. Dorovnávání postavení osob s doplňkovou ochranou vidím právně jako sporný krok, byť je lidsky lákavý. Samozřejmě je možné uvažovat o revizi stávajícího systému ochrany v EU, čemuž napovídá neochota států dodržovat své závazky v dané oblasti práva. Ovšem to vše s rizikem sklonu k velmi restriktivnímu pojetí odpovídajícímu tlaku, který státy cítí. Proto vidím jako velmi důležité pamatovat na korekce opačným hodnotovým směrem, ať již vyberou jakékoli směrování. Členské státy Evropské unie by neměly rezignovat na to, že jsou – řečeno slovy soudce Paula Pinto de Albuquerque v souhlasném stanovisku k rozsudku *Hirsi Jamaa* – kolébkou ideálu lidských práv a místem zrození vlády práva,<sup>57</sup> byť tomuto mohou dostat rozličnými způsoby.

<sup>57</sup> Souhlasné stanovisko soudce Paula Pinto de Albuquerque k rozsudku *Hirsi Jamaa v. Itálie*, s. 79 rozsudku.

## Novinka z nakladatelství Wolters Kluwer



### Náklady občanského soudního řízení a rovný přístup účastníků ke spravedlnosti

Jan Hurdík

Autor se v knize věnuje otázkám „procesní ekonomie“ z pohledu účastníků soudního řízení, ekonomickým a sociálním rizikům spojeným s vedením civilního procesu a míře „privatizace“ služeb spojených s poskytováním spravedlnosti. Zkoumá právní regulaci hrazení nákladů řízení, jejich výše, rozložení a konečné zátěže mezi stranami sporu, soudy, resp. třetími osobami, a dospívá tak k závěrům o účinnosti a dopadu systému nákladů řízení uplatněného v civilním procesu České republiky z pohledu základních práv, která se stále intenzivněji prosazují i do oblasti práva soukromého a do rozhodovací praxe soudů (tzv. horizontální účinek základních práv v soukromoprávních vztazích). Úskalí soudního řízení zejména

z formální a ekonomické stránky jsou tak konfrontována s přístupem ke spravedlnosti jako jedním z nejvýznamnějších lidských a občanských práv moderní doby. Autor tak popisuje tendence, které jsou silné v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, potažmo v judikatuře Ústavního soudu ČR, ale již slabší v oblasti obecné justice a v literatuře z oblasti civilního procesu.

Brož., 250 Kč

Tituly objednávejte na [www.obchod.wolterskluwer.cz](http://www.obchod.wolterskluwer.cz)