

Reforma Společného evropského azylového systému

MARKÉTA KŘIŽÁKOVÁ, VĚRA HONUSKOVÁ*

Reform of the Common European Asylum System

Summary: *The mass inflow of a higher number of third-country nationals to the European Union in 2015 revealed the weakness of the Common European Asylum System (CEAS), in particular the lack of solidarity between the member states. The European Commission thus decided to reform CEAS by multiple legislative proposals. The article focuses on several aspects of the proposals of the Dublin IV Qualification Regulation, and Procedural Regulation. Some of the proposals were completely or partially abandoned during negotiations although they were providing a solution to fundamental questions connected with the functionality of the current system. Questions that will return in case a refugee (migration) crisis comes up in future. As of today, it cannot be predicted in what form and whether at all the CEAS reform will be eventually adopted. The unresolved questions will be on the agenda again, together with another mass influx wave at the latest, and thus it seems they are worthy of an analysis.*

Keywords: *Common European Asylum System, international protection, solidarity, temporariness, safe countries*

Rok 2015 bude ještě dlouho spojován se situací hromadného přílivu osob do Evropské unie (rovněž jen „EU“), která bývá nazývána také „uprchlickou krizí“.¹ Tento pojem není zcela přesný, neboť mezi příchozími nebyli a nejsou pouze uprchlíci ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (rovněž jen „Úmluva“), ale i ekonomičtí i další migranti. Hromadnost zmíněného příchodu odhalila slabiny Společného evropského azylového systému (rovněž jen „SEAS“) a vedla Evropskou komisi (rovněž jen „Komise“) ke snahám o jeho reformu.

SEAS je vytvářen od roku 1999. Proces jeho budování zahrnoval do roku 2015 dvě fáze. První měla za cíl vnitrostátní úpravy členských států v oblasti azylu alespoň na minimální úrovni harmonizovat, pozdější fáze pak cílila na zvyšování dosažených standardů. Všechny legislativní dokumenty, které měly tohoto cíle dosáhnout, byly přijaty. Rok 2015 ale ukázal limity SEAS, resp. aplikace instrumentů v něm obsažených. Jedním

z problémů SEAS, který se projevil v roce 2015, je právně ukotvená složitá situace států na vnější hranici Evropské unie. Ty jsou totiž dle kritérií stanovených nařízením Dublin III odpovědné za posouzení žádosti o mezinárodní ochranu podanou osobou, která neměla předchozí povolení ke vstupu do jiného státu EU, resp. nemá rodinné příslušníky tamtéž. A zároveň jsou těmi, kdo musí řízení o žádosti provést. V roce 2015 přišlo větší množství osob, o jejichž žádostech měly právě tyto státy řízení vést. Toho ale nebyly v důsledku velkého počtu příchozích schopny. Stejně tak nebyly schopny (a leckdy ani ochotny) jim zabránit v cestě do dalších zemí Evropské unie. Dublinský systém, který byl založen za účelem zabránění druhotných pohybů, se tehdy zhroutil.² Za zásadní strukturální nedostatek byla následně označována absence solidarity mezi členskými státy,³ resp. nemožnost rovnoměrného rozdělení odpovědnosti za posouzení žádostí o mezinárodní ochranu. K tomu byly posléze přidány i nedostatky

* Markéta Křížáková je interní doktorandkou katedry mezinárodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy, Věra Honusková na stejné katedře působí jako odborná asistentka. Článek je publikován v rámci projektu PRIMUS/17/HUM/13: Dočasnost v právní úpravě nucených migrantů. E-mail: honuskov@prf.cuni.cz.

¹ Rovněž je otázkou, zda se jednalo skutečně o krizi, případně o jakou krizi. Gammeltoft-Hansen a Tan či Den Heijer, Rijpma a Spijkerboer hovoří ve svých článcích o krizi politiky; Battjes, Brouwer, Slingenberg a Spijkerboer o krizi evropského azylového a migračního práva. Srov. GAMMELTOFT-HANSEN, T. – TAN, N. F. The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy. *Journal on Migration and Human Security*, 2017, roč. 5, č. 1, str. 45; DEN HEIJER, M. – RIJPMAN, J. – SPIJKERBOER, T. Coercion, prohibition, and great expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System. *Common Market Law Review*, 2016, roč. 53, str. 641; BATTJES, H. – BROUWER, E. – SLINGENBERG, L. – SPIJKERBOER, T. The Crisis of European Refugee Law: Lessons from Lake Success. In: SSRN [online]. 23. května 2016, str. 30 [cit. 23-08-2018]. Dostupné na <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2783247>>.

² THYM, D. The “refugee crisis” as a challenge of legal design and institutional legitimacy. *Common Market Law Review*, 2016, č. 53, str. 1548.

³ K tomu více např. THYM, c. d.

v kontrole vnějších hranic Evropské unie. Danou situaci je ale možné interpretovat i tak, že nebyl zvolen přístup, který by umožnil SEAS fungovat v krizovém režimu v případě nestandardní situace (tj. hromadného přílivu osob) a který by státům poskytl čas na rozmyšlenou. Takovým by bylo spuštění rámce dočasné ochrany a udělení příslušného statusu, vytvořeného právě pro podobné situace.

Debata o vhodnosti zvoleného přístupu neproběhla; namísto toho se EU vydala cestou reformy SEAS. Již téměř tři roky probíhá práce a složitá vyjednávání o sedmi legislativních návrzích, které předložila Evropská komise na jaře a v létě 2016.⁴ Přestože se na většině z nich podařilo najít konsenzus, pomyslný kámen úrazu stále spočívá zejména v návrhu nařízení Dublin IV. Zasedání Evropské rady dne 28. června 2018, jakož i navazující závěry z října a prosince 2018 ukázaly, že snaha o reformu se zatím k závěru neblíží.

Článek se zaměřuje na dílčí aspekty tří z návrhů: nařízení Dublin IV, kvalifikačního nařízení a procedurálního nařízení.⁵ Předmětem zájmu jsou změny, které reagují na neschopnost reakce SEAS v případě příchodu většího počtu osob. Cílem článku je představit ty z nich, na nichž sice, zdá se, není v současnosti shoda a nebudou pravděpodobně do případné nově přijaté úpravy začleněny, ale zároveň je zřejmé, že jsou klíčové pro fungování SEAS v případě, že se zopakuje situace roku 2015. Lze si kupříkladu představit, že propukne ozbrojený konflikt na Ukrajině a státy Evropské unie budou hledat odpověď na příchod většího počtu osob. Pokud nebudou aplikovat dočasnou ochranu, což v podobné situaci v roce 2015 nečinily, pak jim nebude současný rámec SEAS velmi pravděpodobně postačovat. Jednou z nevyřešených otázek totiž bude nadále solidarita mezi státy; proto se věnujeme návrhu přerozdělovacího mechanismu. Limitem bude také přetrvávající právní a politický diskurs trvalosti, který mohl být změněn snahou o explicitní úpravu dočasnosti, což též analyzujeme. Stranou ponecháváme návrh revize návratové směrnice, která s řešenými otázkami do

určité míry souvisí, ale není součástí původního legislativního balíčku.⁶

Pro změnu SEAS je nutný souhlas řady akterů, a to za použití řádného legislativního postupu, jak stanoví čl. 78 odst. 2 Smlouvy o fungování EU. Současný legislativní proces na úrovni EU je založen na spolurozhodování Rady Evropské unie (dále jen „Rada EU“) a Evropského parlamentu (rovněž jen „Parlament“). Začíná předložením návrhu Komise Radě EU a Parlamentu; obě instituce návrh poté projednávají a mohou předkládat i jeho změny. Pokud mezi nimi nedojde ke shodě v prvním ani druhém čtení, hledá řešení dohodovací výbor. Pokud ani poté nedojde ke shodě, je přijetí návrhu zablokováno.⁷ S ohledem na uvedený způsob přijímání sekundární normativity prezentujeme jak návrh Komise, tak postoj Rady EU a Parlamentu vůči němu. V článku zmiňujeme i návrhy předsednictví Rady EU, jehož úkolem je zajistit na úrovni Rady EU pokrok v práci na právních předpisech EU, řádný průběh legislativních postupů a spolupráci mezi členskými státy.

Návrh nařízení Dublin IV

Současné nařízení Dublin III je jedním z pilířů SEAS.⁸ Nalezneme v něm soubor kritérií, podle nichž je určen členský stát, který je příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu a rozhodnutí o ní. Přerozdělování žadatelů o mezinárodní ochranu mezi členskými státy ale v nařízení Dublin III obsaženo není a ve smyslu absence solidarity mezi státy je mu to v posledních letech vyčítáno. Určité vyjádření principu solidarity je možné spatřovat v jeho čl. 17, podle něž se může každý členský stát rozhodnout posoudit žádost o mezinárodní ochranu, i když podle kritérií stanovených nařízením není příslušný. Tato pravomoc je diskreční, členský stát má pouze možnost tak učinit, nikoliv povinnost. Absence solidárních opatření skutečně způsobila v roce 2015, tedy v případě příchodu vyššího počtu osob pouze do některých států, problém.⁹ Reforma je proto spojena s akcentem na solidaritu ve smyslu přerozdělení osob, které žádají o ochranu.

⁴ Návrh dublinského nařízení [„Dublin IV“, přepracované znění, 2016/0133(COD)]; návrh kvalifikačního nařízení [2016/0223(COD)]; návrh procedurálního nařízení [2016/0224(COD)]; návrh směrnice o podmínkách přijímání [přepracované znění, 2016/0222(COD)]; návrh nařízení Agentury Evropské unie pro azyl [2016/0131(COD)]; návrh nařízení Eurodac [přepracované znění, 2016/0132(COD)]; návrh nařízení o rámci pro znovuosídlování [2016/0225(COD)].

⁵ Uvedené instrumenty tvoří základ SEAS, obsahují základní kontury toho, který stát, za jakých podmínek a jakým procesem rozhoduje o udělení mezinárodní ochrany. Mezinárodní ochranou je dle čl. 2 písm. a) kvalifikační směrnice míněna ochrana skrze udělení postavení uprchlíka [pozn. autorek – v evropském právu označováno také jako azyl] nebo status doplňkové ochrany.

⁶ Návrh návratové směrnice [přepracované znění, 2018/0329(COD)].

⁷ Návrhy, které jsou v tomto článku analyzovány, jsou od roku 2016 stále v prvním čtení. Fáze legislativního procesu, ve kterých se návrhy nacházejí, lze sledovat např. na <<https://eur-lex.europa.eu>>.

⁸ 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.

⁹ Tento článek se nezabývá tím, jakou roli hrála opatření na hranicích či očekávání příchodících.

V univerzálním mezinárodním uprchlickém právu závazné ukotvení solidarity podle převažujících názorů nenajdeme.¹⁰ V právu Evropské unie nalezneme solidaritu mezi státy EU zakotvenou v čl. 80 Smlouvy o fungování EU.¹¹ Ohledně jeho vhodné implementace do právní úpravy SEAS se ale vede řada debat.¹²

Komise si stanovila několik cílů návrhu nařízení Dublin IV. Mezi ně patří posílení schopnosti účinně a efektivně určit jediný členský stát příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, zajištění spravedlivého sdílení odpovědnosti mezi členskými státy, odrazování od zneužívání systému a předcházení druhotnému pohybu žadatelů v EU.¹³ Na předestřenou úpravu dublinských pravidel má ale rozdílný názor nejen Evropský parlament, ale i jednotlivé členské státy. Lze říci, že postoj současného Evropského parlamentu je obecně velmi vstřícný vůči žadatelům v otázce jejich práv a naopak striktní vůči členským státům, co se týče otázky solidarity. Z jednání Rady EU lze vyzkoušet, že jejím cílem je vybalancovat princip solidarity mezi členskými státy s jasným nastavením odpovědnosti za učinění adekvátních prvotních kroků v řízení o mezinárodní ochraně. Právě na otázce solidarity a nastavení vztahu mezi solidaritou a odpovědností členských států přitom neexistuje shoda.

Automatický relokační mechanismus

Nejpodstatnějším a nejdiskutovanějším návrhem je tzv. automatický relokační mechanismus (nazývaný též korekční přidělovací mechanismus). Komise navrhovala vytvoření systému, který registruje všechny žádosti o mezinárodní ochranu a zároveň sleduje, jak se na jejich vyřízení podílejí jednotlivé členské státy. Pro každý členský stát by mělo být určeno tzv. referenční číslo. Referenční číslo je

založeno na dvou kritériích, každém s váhou 50 %: za prvé je to počet obyvatel daného členského státu a za druhé jeho celkové HDP. Na základě referenčního čísla by měl každý členský stát stanovenu příslušnost k procentuálnímu počtu žádostí o mezinárodní ochranu z celkového počtu žádostí podaných v EU.¹⁴ Relokační mechanismus by se měl aktivovat automaticky ve chvíli, kdy počet žádostí, za něž je členský stát odpovědný, přesáhne 150 % hodnoty jeho referenčního čísla. Nové žádosti, které byly podány v členském státě, kde byla překročena uvedená hranice, by byly přidělovány ostatním státům, v nichž k překročení hranice nedošlo. Až po přemístění osoby by členský stát, kam byla přesunuta, provedl posouzení dle dublinského nařízení, tedy zda se na žadatele nevztahují primární kritéria, jako např. rodinné vazby v jiném členském státě. Návrh Komise obsahuje možnost neúčastnit se automatického relokačního mechanismu po dobu 12 měsíců, nicméně za vysokou cenu v podobě příspěvku solidarity ve výši 250 000 eur za žadatele, který měl být do tohoto členského státu přemístěn. Příspěvek by byl odváděn členským státům, které byly určeny jako příslušné.

Evropský parlament proti tomuto návrhu postavil návrh svůj, oponentní.¹⁵ Jím navrhované směřuje k alespoň částečnému nahrazení kritéria státu prvního vstupu, tedy kritéria, které je nyní zdrojem problémů v případě příchodu většího počtu osob. Evropský parlament navrhl, aby automatický relokační mechanismus fungoval bez prahových hodnot, tedy aby bylo přerozdělování žadatelů uplatňováno vždy, nejen v době většího počtu přicházejících osob. Vyňaty by z něj byly osoby, které mají v některém jiném členském státě vazby (rodinné příslušníky, předchozí legální pobyt, studium), stejně jako ty, u nichž je zjevně nepravděpodobné, že by získaly mezinárodní ochranu.

¹⁰ Otázkou, zda preambule Úmluvy o právním postavení uprchlíků, která stanoví, že „udělení azylu by mohlo klást nepřiměřeně těžká břemena některým zemím a že uspokojivého řešení problému, jehož mezinárodní rozsah a povahu Spojené národy uznaly, nemůže být tudíž dosaženo bez mezinárodní spolupráce“, může mít nějaké právní důsledky, se nedávno zabývala např. Claire Inder. Srov. Inder, C. The Origins of 'Burden Sharing' in the Contemporary Refugee Protection Regime. *International Journal of Refugee Law*, 2017, roč. 29, č. 4, str. 523–554.

¹¹ Dle čl. 80 SFEU „[p]olitiky Unie podle této kapitoly [pozn. autorek – kapitola 2: politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přístěhovalectví] a jejich provádění se řídí zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni. Kdykoli je to nutné, obsahují akty Unie přijaté podle této kapitoly vhodná opatření pro používání této zásady“.

¹² Pro obecné úvahy srov. BRANDL, U. Chances for More Solidarity in the Reform of the Common European Asylum System. *US-China Law Review*, 2017, roč. 14, č. 12; CAPICCHIANO YOUNG, S. Dublin IV and EXCOM: Aspirational Blunders and Illusive Solidarity. *European Journal of Migration and Law*, 2017, roč. 19, č. 4; LUKIC RADOVIC, M. – ČUČKOVIC, B. Dublin IV Regulation, the Solidarity Principle and Protection of Human Rights – Step(s) Forward or Backward. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2018, roč. 2, č. 2.

¹³ EVROPSKÁ KOMISE. 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), 2016/0133(COD), str. 3-4.

¹⁴ Počet žádostí by zahrnoval i počet osob, které byly určitým členským státem skutečně znovuosídleny (*resettled persons*). Znovuosídlenou osobou je osoba, která je předmětem procesu znovuosídlení, kdy jsou státní příslušníci třetích zemí na žádost Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) vycházející z individuální potřeby mezinárodní ochrany přesunuti ze třetí země do členského státu, v němž se usadí a mohou zde pobývat, jakožto i osoby s některým z uvedených statusů: postavení uprchlíka ve smyslu čl. 2 písm. e) směrnice 2011/95/EU, status doplňkové ochrany ve smyslu čl. 2 písm. g) směrnice 2011/95/EU nebo další statusy, s nimiž jsou spojena obdobná práva a výhody podle práva členských států a práva Unie jako s výše uvedenými statusy.

¹⁵ Evropský parlament. Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci. ZPRÁVA o návrhu 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) 0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)]. 6. 11. 2017.

Bulharské předsednictví Rady EU se na jaře roku 2018 snažilo o kompromis mezi oběma přístupy. Návrh z května 2018 pracuje s krizovým mechanismem, který by měl mít tři fáze: běžná situace (*normal circumstances*), náročná situace (*challenging circumstances*) a závažná krize (*severe crisis*). V každé fázi by byla přijímána různá opatření. Jednotlivé fáze by byly odstupňovány dle počtu podaných žádostí ve vztahu ke spravedlivému podílu¹⁶ konkrétního členského státu.¹⁷ Referenční hodnota by navíc byla kromě počtu obyvatel a HDP založena i na počtu žádostí podaných v daném členském státě za předchozích 12 měsíců.¹⁸ Za zmíněné „běžné situace“ by Komise průběžně monitorovala situaci v jednotlivých členských státech, hodnotila jejich kapacitu a připravenost na případnou krizi.¹⁹ V případě „náročné situace“ a „závažné krize“ by se uplatnila další opatření podle potřeby konkrétního členského státu. Tato opatření mají zahrnovat technickou a operační asistenci [i ze strany dnešního Evropského úřadu pro otázky azylu (rovněž jen „EASO“)], finanční podporu, opatření podporující dobrovolné návraty, přesídlení, kooperaci s třetími státy či přemístění žadatelů do jiných členských států na dobrovolné bázi.²⁰ Pokud by se členský stát dostal do „náročné situace“,²¹ Rada EU by na návrh Komise přijala prováděcí rozhodnutí,²² na jehož základě by se všechny členské státy podílely na relokacích.²³ Členské státy by ale mohly místo přijetí určitého počtu žadatelů přijmout alternativní opatření, jako je finanční příspěvek do rozpočtu EU anebo cílené přesídlování. V případě závažné krize, pokud by se dosavadní prováděcí rozhodnutí ukázalo jako nedostatečné, by mohla Rada EU přijmout nové prováděcí rozhodnutí, na jehož základě by

docházelo k dalším relokacím.²⁴ Přístup předsednictví svědčí o snaze nalézt kompromis mezi těmi členskými státy, které požadují vyšší míru solidarity (jako je zejména Itálie), a těmi, které odmítají jakékoliv povinné přerozdělování žadatelů o mezinárodní ochranu, mimo jiné státy tzv. Visegrádské čtyřky (včetně České republiky).²⁵ Bulharské předsednictví Rady EU se tak pokusilo zachovat přerozdělovací mechanismus, ale ve značně modifikované a oslabené podobě, kdy by povinné přerozdělování nastalo pouze v případě příchodu opravdu vysokého počtu osob do určitého členského státu.

Přes tyto snahy zasedání Evropské rady v červnu 2018 ukázalo, že politická vůle na dosažení kompromisu absentuje. Evropská rada vyzvala k další práci na reformě SEAS a upozornila na nutnost vyvážení principu solidarity na jedné straně a na straně druhé stanovení jasné odpovědnosti určitého členského státu za posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Rakouské předsednictví Rady EU navazující na práci bulharského předsednictví zahájilo během léta 2018 bilaterální vyjednávání s jednotlivými členskými státy s cílem hledat alternativní řešení. Během těchto jednání bylo diskutováno, zda by komplexní přístup mohl zahrnovat různé formy solidarity poskytované potřebnému členskému státu.²⁶ Zdá se tedy, že automatický relokační mechanismus jakožto hlavní nástroj solidarity byl nadobro opuštěn. Návrh automatického relokačního mechanismu nicméně představuje snahu Komise o větší solidaritu mezi členskými státy, tedy o něco, co doposud Společnému evropskému azylovému systému, resp. zejména dublinskému nařízení, chybělo. Zátěž spojená s přijímáním žadatelů o mezinárodní ochranu dlouhodobě ležela na

¹⁶ Spravedlivý podíl znamená počet žádostí, ke kterým je členský stát příslušný a který odpovídá 100 % jeho referenční hodnoty. Referenční hodnota by byla taktéž založena z 50 % na velikosti populace a z 50 % na HDP daného členského státu.

¹⁷ Běžná situace v členském státě by znamenala, že počet žádostí o mezinárodní ochranu, k nimž je tento členský stát příslušný, je nižší nebo stejný jako jeho spravedlivý podíl. Náročná situace by nastala, pokud by počet podaných žádostí byl vyšší než 120 % spravedlivého podílu členského státu, a závažná krize tehdy, pokud by počet žádostí byl vyšší než 140 % spravedlivého podílu a zároveň by dosahoval 0,05 % populace EU. Viz čl. 2 písm. t), u) a v) návrhu nařízení Dublin IV. Rada Evropské unie. Zpráva Předsednictví delegacím ohledně návrhu nařízení Dublin IV, 8895/18. Brusel 17. 5. 2018, str. 29.

¹⁸ Tamtéž, str. 82.

¹⁹ Tamtéž, str. 14.

²⁰ Tamtéž, str. 71.

²¹ Počet podaných žádostí by přesahoval 140 % spravedlivého podílu a zároveň by dosahoval 0,15 % populace členského státu. Srov. čl. 34da odst. 1 návrhu. Tamtéž, str. 77.

²² Je třeba upozornit, že toto opatření, tj. prováděcí rozhodnutí Rady EU, je v návrhu podřízeno opatření, která jsou přijímána za „náročné situace“. Uvedené hodnoty, za nichž má být prováděcí rozhodnutí Rady EU přijato, ale neodpovídají hodnotám definovaným pro náročnou situaci. Naopak tyto hodnoty (počet žádostí vyšší než 140 % spravedlivého podílu) by odpovídaly spíše situaci označené jako „závažná krize“.

²³ Pokud by Rada EU prováděcí rozhodnutí nepřijala a počet žádostí by v dotčeném členském státě přesáhl 160 % jeho spravedlivého podílu, prováděcí rozhodnutí by bylo považováno za přijaté tak, jak bylo navrženo Evropskou komisí.

²⁴ Rada Evropské unie, c. d., str. 70–89. Otázku, jakým způsobem by Rada EU prováděcí rozhodnutí přijala, návrh předsednictví neřeší. V odůvodnění návrhu je stanoveno: „Commission should ensure the follow-up to that political direction, including, where appropriate, a proposal for an implementing decision to continue with allocation, as well as, where appropriate, a proposal pursuant to Article 78(3) of the Treaty with any further measures identified.“ Nejednalo by se tedy zřejmě o rozhodnutí na základě čl. 78 odst. 3 Smlouvy o fungování EU.

²⁵ Srov. kupříkladu postoj Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 12. 10. 2016 (č. 13153/16), postoj Senátu Parlamentu České republiky ze dne 26. 10. 2016 (č. 13698/16), postoj Národní rady Slovenské republiky ze dne 15. 9. 2016 (č. 12156/16), ale i názor Poslanecké sněmovny Parlamentu Rumunska ze dne 10. 10. 2016 (č. 13021/16).

²⁶ Rada Evropské unie. Zpráva Předsednictví COREPERu ohledně reformy SEAS, 12420/18. Brusel 2. 9. 2018.

státech na vnější hranici a nejpозději od roku 2011 bylo zřejmé, že daný systém je beze změn obtížně udržitelný.²⁷ Řecku, jednomu ze států na vnější hranici EU, kupříkladu ostatní státy poskytovaly dlouhodobě finanční a další pomoc (a stejně tak Evropská komise či EASO).

V případech příchodu vyššího počtu osob se ale mohou objevit i další pro stát potenciálně problematické body: kromě zátěže spojené s přijímáním na něj totiž dopadne i zátěž spojená s poskytnutím ochrany. V současnosti poskytovaná ochrana je nastavena v podstatě jako trvalá anebo se takovou s ohledem na jiné závazky států může stát.²⁸ Pokud tedy budou chtít státy nadále spolupracovat v rámci SEAS a pokud budou nadále chtít poskytovat ochranu na území členských států Evropské unie, je více než pravděpodobné, že otázku spolupráce ve smyslu solidarity budou muset vyřešit. S naléhavostí se zcela jistě vrátí při další uprchlické či migrační krizi.

Možnost povinného posouzení nepřijatelnosti žádosti již před určením příslušného členského státu

Další z významných změn, které Evropská komise navrhuje, zasahuje do fáze řízení ještě před určením příslušného členského státu.²⁹ Podle návrhu Komise by měl stát, kde se žadatel nachází, ještě před zahájením řízení o určení příslušného členského státu posoudit, zda lze použít koncept první země azylu a třetí bezpečné země. Pokud ano, pak by měl posoudit žádost jako nepřijatelnou, resp. žadatele do této země navrátit. V současnosti tento krok probíhá až v rámci řízení o udělení ochrany, tj. po určení příslušného státu. Členský stát, kde byla žádost podána, by před určením příslušného členského státu nově také ve zrychleném řízení musel, nikoli pouze mohl (jak je tomu nyní) ověřit, zda žadatel nepřichází z tzv. bezpečné země původu či nepředstavuje bezpečnostní riziko. Cílem

předloženého návrhu je zejména zabránit tomu, že budou mezi členskými státy přesouvání žadatelé s nepřijatelnou žádostí nebo žadatelé, kteří pravděpodobně nepotřebují mezinárodní ochranu,³⁰ tedy snížit mimo jiné administrativní náklady spojené s pravděpodobně zbytečnými přesuny žadatelů.

Na první pohled je zřejmé, že tato navrhovaná změna by nesla zvýšené administrativní a finanční nároky na stát, kde byla podána žádost o mezinárodní ochranu. V současné době je největší počet žadatelů registrován v členských státech, které se nacházejí na vnější hranici Evropské unie a představují hlavní bránu pro uprchlíky směřující do Evropy, tedy v Itálii, Řecku a Španělsku.³¹ Návrh Komise jim přináší nové povinnosti, a nikoli úlevu od počtu osob. Navrhované řešení sice částečně představuje snahu Komise zabránit druhotným pohybům žadatelů o mezinárodní ochranu,³² na druhou stranu ale jde proti principu solidarity mezi členskými státy, který Evropská komise proklamuje.³³ Na jedné straně stojí výhoda v podobě zamezení přemístování osob, které by s vysokou pravděpodobností se svou žádostí neuspěly. Na straně druhé budou jistě existovat případy žadatelů, jejichž odvoláním proti nepřijatelnosti či zamítnutí žádosti ve zrychleném řízení by soudy přiznaly odkladný účinek. Materiální podmínky přijetí by pak nadále musel poskytovat stát, kde byla žádost podána.³⁴ V případě těchto žadatelů by totiž nebyla uplatněna dublinská kritéria příslušnosti, tedy ani kritérium rodinných příslušníků, a žadatel by byl povinen setrvat v tomto prvním členském státě, a to i v případě, že by měl rodinné příslušníky v jiném členském státě. Je tedy otázkou, zda by přetížený stát na vnější hranici měl vůbec motivaci takové pravidlo dodržovat, když by to pro něj znamenalo povinnost tyto osoby navrátit a do té doby se o ně starat. Posouzení přijatelnosti žádosti by však dle návrhu procedurálního nařízení

²⁷ Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (velký senát) ve věci *M. S. S. v. Belgie a Řecko*, stížnost č. 30696/09, rozsudek ze dne 21. 1. 2011, a dále srov. rozhodnutí Soudního dvora EU ze dne 21. 12. 2011 ve věci *N. S.* (C-411/10) a *M. E.* (C-493/10).

²⁸ V tomto článku se nevěnujeme otázkám spjatým s reálnou možností ukončení ochrany a návratu osoby. Považujeme za důležité zmínit to, že ochrana, která má kořeny v Úmluvě o právním postavení uprchlíků, není koncipována jako časově neomezená. Je upravena jako potřebná do doby, než se kupříkladu situace zlepší, anebo dokud osoba není naturalizovaná apod. Zmíněné státy na vnější hranici EU by tedy teoreticky po změně v zemi původu mohly navrátit osoby, kterým udělily ochranu, zpět. Praktická realizace je ale otázkou. Státy evropského regionu, resp. členské státy EU, jsou totiž zároveň součástí širokého lidskoprávního rámce, který je zavazuje k respektování poměrně vysokých standardů. A ty mohou v řadě případů zabránit navrácení, ježto situace v zemi původu nebude odpovídat standardům, které lidskoprávní instrumenty pro takové konání požadují.

²⁹ První krok, který stát činí poté, co osoba požádá o ochranu, je určení členského státu EU, který je příslušný k řízení o žádosti osoby podle kritérií daných dublinským nařízením.

³⁰ Evropská komise, c. d., str. 23 – bod 17 odůvodnění.

³¹ Evropský úřad pro otázky azylu. Výroční zpráva o situaci v oblasti azylu v EU za rok 2017. Lucemburk 2018, str. 44–45. Vysoký počet registrovaných žadatelů má také – z jiného důvodu – Německo.

³² O snaze zabránit druhotným pohybům hovoří Evropská komise např. v odůvodnění předloženého návrhu nařízení Dublin IV. (Srov. Evropská komise, c. d., str. 2 a str. 14.) Navrhované řešení by zabránilo zbytečným přesunům některých žadatelů a v důsledku toho vedlo i ke snížení jejich případných druhotných pohybů v rámci EU.

³³ Evropská komise o principu solidarity hovoří např. již ve svém sdělení „Směrem k reformě společného evropského azylového systému a posilování legálních cest do Evropy“ z 6. 4. 2016, COM(2016) 197 final. V návrhu nařízení Dublin IV hovoří o solidaritě zejména ve spojitosti s automatickým relokačním mechanismem. Konkrétně v bodu 31 odůvodnění návrhu nařízení odkazuje na čl. 80 SFEU, kde je princip solidarity zakotven.

³⁴ Dle čl. 3 návrhu přijímací směrnice [2016/0222 (COD)].

nemělo trvat déle než jeden měsíc. V případě uplatnění konceptu první země azylu nebo bezpečné třetí země se předpokládá, že by řízení v první instanci trvalo nejvýše 10 pracovních dnů.³⁵

Evropský parlament povinnost posouzení přípustnosti před určením příslušného státu dle dublinských kritérií odmítá a podporuje současnou volitelnost postupu státu. Shoduje se nicméně s Komisí v tom, že přemísťování pravděpodobně neúspěšných žadatelů o ochranu je nadbytečné. Vývoj jednání v Radě EU se nyní ubírá směrem opuštění povinnosti přezkumu nepřipustnosti před použitím kritérií příslušnosti.³⁶ Jediný případ, kdy by tato povinnost nastala, by byla závažná krize z hlediska počtu podaných žádostí o mezinárodní ochranu.³⁷

Vývoj v Evropském parlamentu i v Radě EU tak směřuje k tomu, že minimálně v případě, kdy nenastane nová uprchlická krize, bude posouzení nepřipustnosti žádosti nadále probíhat až po určení příslušného členského státu.

Návrh kvalifikačního nařízení

Kvalifikační směrnice obsahuje základní hmotněprávní úpravu pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany.³⁸ Stanovuje kritéria, která musí žadatel o mezinárodní ochranu splňovat, aby mu mohl být přiznán některý ze statusů mezinárodní ochrany, jakož i práva osob, jimž byly statusy uděleny. I přes sblížení vnitrostátních předpisů existují mezi členskými státy stále rozdíly v procentuální úspěšnosti a druhu udělené mezinárodní ochrany při posuzování žádostí osob se stejnou státní příslušností.³⁹

Komise se proto nyní snaží úpravu v jednotlivých členských státech unifikovat a přistupuje k návrhu (přímo účinného) nařízení místo předchozí – právně volnější – legislativní formy směrnice.⁴⁰ Jedním z jejích cílů je sjednotit (nejen sblížit) společná kritéria pro

uznávání žadatelů o mezinárodní ochranu tím, že některá nyní fakultativní pravidla mají být nově nahrazena pravidly obligatorními.⁴¹ V návrhu se původně objevil i akcent na dočasnost; poskytnutá ochrana měla být udělována pouze na dobu, během níž trvají důvody pronásledování nebo vážné újmy.⁴² Tento přístup ostatně odpovídá mezinárodnímu uprchlickému právu, neboť status uprchlíka je ve své definici pouze dočasný, omezený na dobu, po níž je ochrana potřeba.

Státy mají k některým bodům výhrady. Prozatímní dohoda na textu nařízení, které bylo dosaženo mezi předsednictvím Rady EU a Evropským parlamentem v červnu 2018, totiž nezískala dostatečnou podporu v průběhu vyjednávacího procesu v Radě EU.⁴³ Proto zahájilo předsednictví dvoustranná jednání s členskými státy, které s dohodou nesouhlasily. Kompromisní návrhy byly představeny Evropskému parlamentu, ten ale stojí za dohodou dosaženou v červnu a nechce v dalším vyjednávání prozatím pokračovat.⁴⁴

Pravidelný přezkum udělené mezinárodní ochrany

Komise předložila návrh na zavedení systematického a pravidelného přezkumu udělených statusů, tedy *de facto* na posílení dočasnosti. Orgány členských států by měly mít povinnost provést přezkum ve dvou případech: při prodlužování platnosti povolení k pobytu (tedy po určité době) a tehdy, pokud by došlo v zemi původu k důležité a relevantní změně.⁴⁵ Obě uvedené možnosti přenastavují diskurs, v němž se nyní aplikace práva pohybuje. Namísto důrazu na integraci, a tedy implicitně na trvalost ochrany, jsou navrhovány kontury ochrany explicitně dočasného charakteru. Úmluva sama přitom možnost odnětí statusu obsahuje, návrh Komise tak navrácí evropskou úpravu ke kořenům. Komise dále v návrhu uvádí, že by pravidelné přezkumy nevedly k administrativní

³⁵ Evropská komise. 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). Brusel 13. 7. 2016, str. 70 (čl. 55).

³⁶ Rada Evropské unie. Zpráva Předsednictví Výboru stálých zástupců ohledně návrhu nařízení Dublin IV, 7863/18. Brusel 17. 4. 2018.

³⁷ Konkrétně je navrženo, že by povinnost posoudit přípustnost žádosti před aplikací dublinských kritérií nastala až v případě, kdyby počet podaných žádostí překročil 160 % hodnoty stanovené referenčním klíčem a kdyby Rada EU přijala prováděcí rozhodnutí (viz podkapitola „Automatický relokační mechanismus“).

³⁸ 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.

³⁹ Evropské právo obsahuje ve své sekundární normativitě tři druhy ochrany: status uprchlíka (azyl), doplňkovou ochranu (oba v kvalifikační směrnici) a dočasnou ochranu. Třetí zmíněný není využíván, první dva jsou využívány zcela běžně. Státy je však udílí velmi rozmanitě, např. žadatelé o mezinárodní ochranu ze Sýrie získávají v některých státech ochranu formou azylu, jinde formou doplňkové ochrany.

⁴⁰ Evropská komise. Návrh kvalifikačního nařízení, COM(2016) 466 final 2016/0223 (COD). Brusel 13. 7. 2016, str. 4.

⁴¹ Kupříkladu posouzení alternativy vnitřního přesídlení.

⁴² Evropská komise, návrh kvalifikačního nařízení, str. 4–5.

⁴³ Zde se jednalo o neshodu na úrovni COREPERu, tedy na stupni vyjednávání na úrovni velvyslanců.

⁴⁴ Rada Evropské unie, zpráva Předsednictví COREPERu, str. 4.

⁴⁵ Povolení k pobytu by se uprchlíkům požívajícím v členském státě azylu udělovalo na tři roky s možností prodloužení o další tři roky, u osob, které požívají doplňkové ochrany, by se povolení k pobytu udělovalo na jeden rok s možností prodloužení o dva roky.

zátěži, neboť se omezují pouze na uvedené situace, tj. nejde o zohledňování průběžné, ale kumulované do určitého časového bodu.

Evropský parlament s návrhem Komise vyjádřil nesouhlas. Požaduje, aby byl přezkum pro členské státy pouze dobrovolný. Parlament akcentuje snahu o integraci osoby, které byla mezinárodní ochrana udělena, neboť uvádí, že neustálý přezkum by mohl ohrozit její vyhlídky na začlenění do společnosti.⁴⁶ Proto je také Parlamentem navrhováno, aby platnost povolení k pobytu trvala pět let, a to jak pro azylanty, tak i pro osoby s doplňkovou ochranou, s možností platnost o dalších pět let prodloužit. Tím by podle zpravodajky návrhu Evropského parlamentu osoby, jimž byla udělena mezinárodní ochrana, byly motivovány k tomu, aby investovaly do svého života a přispívaly svému hostitelskému společenství.

I Rada EU odmítla povinný přezkum v případě prodloužení doby platnosti povolení k pobytu. V případě změny situace v zemi původu se k němu ale kloní. Povinný přezkum v případě prodloužení doby platnosti povolení k pobytu byl tedy opuštěn. V otázce povinného oproti dobrovolnému přezkumu v případě změny situace v zemi původu nebylo mezi Radou EU a Evropským parlamentem prozatím dosaženo shody.⁴⁷

Považujeme za vhodné zde uvést i postoj Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, který má svěřený mandát k ochraně uprchlíků. Ve svém stanovisku zmiňuje kromě možné administrativní zátěže právě otázku integrace.⁴⁸ S administrativní zátěží lze souhlasit. Řízení o odnětí mezinárodní ochrany by vyžadovalo provedení pohovoru a dalších úkonů, jako je poskytnutí nezbytného tlumočení a bezplatné právní pomoci, shromažďování

podkladů, jakož i existenci opravného prostředku.⁴⁹ To by vedlo k dalšímu zatížení správních orgánů i soudů. Na druhou stranu je třeba myslet i na to, že členským státům jistě vznikají náklady i s trváním ochrany, která by v důsledku změny situace odpadla. Proto by odebrání ochrany v případě, že by nebyla dále potřeba, mohlo náklady členským státům i snížit. S myšlenkou povinného přezkumu se ale Úřad vysokého komisaře neztotožňuje, neboť spíše podporuje integraci uprchlíků a beneficiářů doplňkové ochrany do hostitelské společnosti a usnadnění jejich naturalizace.⁵⁰

Návrh procedurálního nařízení

Procedurální směrnice⁵¹ upravuje společné řízení pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. V roce 2015 se ukázalo, že i procedurální směrnice obsahuje slabá místa, a proto ji Komise začlenila do plánu reformy. Změnou formy předpisu ze směrnice na přímo aplikovatelné nařízení budou podle Komise odstraněny možnosti diskrece členských států a zavedeny jednodušší a rychlejší postupy.⁵² Mezi problematické otázky patří tzv. bezpečné země, institut, který má za cíl zrychlení řízení. Problematika spočívá zejména v jasném definování bezpečných zemí a nastavení jejich použitelnosti v azylovém řízení.⁵³ Koncept bezpečných zemí je předmětem mnoha akademických debat.⁵⁴

Pojetí „bezpečné země“ a unijní seznamy těchto zemí

Koncept „bezpečných zemí“, který se projevuje v různém kontextu jako „první země azylu“, „bezpečná třetí země“ či „bezpečná země původu“, má jedno společné: skutečnost, že

⁴⁶ Evropský parlament. ZPRÁVA o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany a o změně směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty [COM(2016)0466 – C8 0324/2016 – 2016/0223(COD)], 28. 6. 2017, str. 78–79.

⁴⁷ Rada Evropské unie. Zpráva Předsednictví Radě, 9520/18. Brusel 30. 5. 2018.

⁴⁸ UNHCR. Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation – COM (2016) 466. Únor 2018, str. 30.

⁴⁹ Viz čl. 52 odst. 1 písm. b) a čl. 52 odst. 4 návrhu procedurálního nařízení.

⁵⁰ UNHCR, c. d., str. 27–31.

⁵¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

⁵² Evropská komise, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU, str. 3–4.

⁵³ V Radě EU je v současné době hlavní spornou otázkou hraniční azylové řízení, neboť souvisí s rolí zemí prvního vstupu. Sporné je zejména to, zda má být řízení na hranicích povinné, nebo dobrovolné. Srov. Rada Evropské unie, zpráva Předsednictví COREPERu, str. 4. Nebo Rada Evropské unie. Zpráva Předsednictví COREPERu ohledně reformy SEAS, 14597/18. Brusel 27. 11. 2018.

⁵⁴ Mezi nejnovější patří BINKOVITZ, I. A. State Practice with Respect to the Safe Third Country Concept: Criteria for Determining That a State Offers Effective Protection for Asylum Seekers and Refugees. *Geo. Wash. Int'l L. Rev.*, 2018, str. 581; COSTELLO, C. Safe Country? Says Who?. *International Journal of Refugee Law*, 2016, roč. 28, č. 4, str. 601–622; HUNT, M. The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future. *International Journal of Refugee Law*, 2014, roč. 26, č. 4, str. 500–535. Koncepty bezpečných zemí se přímo ve vztahu k návrhu procedurálního nařízení zabýval ve svém expertním stanovisku pro německé ministerstvo vnitra také Daniel Thym. Srov. THYM, D. Expert Opinion on the Reform of the Common European Asylum System for the German Federal Ministry of the Interior: Minimum Requirements Under EU Primary Law and International Refugee Law for Rules in Secondary Legislation on the Rejection of Applications for Asylum as Inadmissible with a View to Protection and Housing Options in Third Countries (Transit and Other Countries) or in Parts of Any Such Countries. In: *SSRN* [online]. 2017. Dostupné na <<https://ssrn.com/abstract=3163014>> nebo <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3163014>>. Obecně k bezpečným zemím srov. též např. GOODWIN-GILL, G. S – McADAM, J. *The Refugee in International Law*. 3. vyd. 2007, str. 390 a násl.

účinná ochrana může být nebo je pro cizince dostupná jinde. Všechny tyto koncepty jsou upraveny již současnou procedurální směrnicí.

Zjednodušeně řečeno, pojem první země azylu znamená, že žadatel o mezinárodní ochranu již byl v jiné zemi uznán za uprchlíka dle Úmluvy nebo požívá v této zemi dostatečné ochrany. Při aplikaci bezpečné třetí země může být žadatel přemístěn do třetí země, která se nachází mimo Evropskou unii, pokud tato země dodržuje určité standardy (není zde ohrožen život a svoboda žadatele, nehrozí zde riziko vážné újmy, je dodržována zásada nenavrácení dle Úmluvy atd.) a mezi žadatelem a touto zemí existuje určitá vazba, která odůvodňuje, aby se do této třetí země žadatel přemístil. Bezpečnou zemi původu je možné uplatnit, pokud má žadatel její státní příslušnost a nepředložil žádné závažné důvody pro to, aby ji nebylo možné v jeho konkrétní situaci považovat za bezpečnou. Obecně je za bezpečnou zemi původu možné označit zemi s demokratickým systémem, kde nedochází k pronásledování a neexistuje zde hrozba vážné újmy ze stanovených důvodů.⁵⁵

Evropská komise v rámci návrhu procedurálního nařízení navrhla povinné – na rozdíl od současného dobrovolného – uplatnění konceptu bezpečných zemí. To i nyní znamená, že na základě pojmů bezpečné třetí země a první země azylu je žádost prohlášena za nepřípustnou, zatímco bezpečná země původu je důvodem pro zrychlené posouzení žádosti a její případné zamítnutí. Od předložení návrhu Evropskou komisí byly jednotlivé aspekty pojmů bezpečných zemí několikrát projednávány, aby byly v souladu s požadavky vyplývajícími z Úmluvy a primárního práva EU, přičemž poslední kompromisní návrhy předsednictví členské státy obecně podpořily. Dle návrhu bulharského předsednictví z května 2018 došlo například ke sblížení definice první země azylu a bezpečné třetí země.⁵⁶ V případě první země azylu není odkazováno na Úmluvu o právním postavení uprchlíků, ale jsou stanoveny obdobné podmínky, jako má splňovat třetí bezpečná země. V tomto státě tedy není ohrožen život a svoboda žadatele z azylově relevantních důvodů, žadatel zde nečelí vážné újme, je chráněn

proti navrácení a proti porušení práva nebýt mučen a podroben krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu anebo v této zemi žadatel před příchodem do EU požíval „účinné ochrany“ a stále může na tuto ochranu spoléhat. V případě bezpečné třetí země se uvedené předpoklady netýkají konkrétního žadatele, ale obecně zacházení s cizími státními příslušníky v dotčeném třetím státě, přičemž žadatel má možnost požádat, a pokud splní podmínky, i získat „účinnou ochranu“. Mezi bezpečnou třetí zemí a žadatelem by však, tak jako dnes, musela existovat určitá vazba, která by odůvodňovala přemístění žadatele do této země. K tomu předsednictví navrhuje odůvodnění, dle něž by určitá vazba měla znamenat i pouhý tranzit přes třetí zemi.⁵⁷ Některé členské státy, konkrétně Francie a Španělsko, ale navrhly, aby byla vazba dána pouze v případě, kdy by tento přechod trval alespoň určitou dobu, nikoliv pouze v řádu hodin. Stejně jako dnes by měl žadatel možnost napadnout použití těchto konceptů z důvodu, že pro něj není daná země bezpečná.⁵⁸ Pojem bezpečné země původu by se neměl nijak výrazně měnit. Za bezpečnou zemi původu by bylo možné označit zemi, kde na základě uplatňování práva v demokratickém systému a za běžných politických okolností nedochází k pronásledování ani riziku vážné újmy. Stále však dochází k úpravám a zpřesňování definic všech výše uvedených pojmů.

Za povšimnutí stojí návrh nahrazení stávajícího pojmu „dostatečná ochrana“ za ochranu „účinnou“. Účinná ochrana by v třetí zemi byla dostupná, pokud tato země ratifikovala a dodržuje Úmluvu nebo pokud tato země zaručuje alespoň právo cizince setrvat na jejím území, zaručuje přístup k dostatečným prostředkům na živobytí k udržení odpovídající životní úrovně, přístup k naléhavé lékařské péči a základní léčbě nemocí a přístup alespoň k základnímu vzdělání.⁵⁹ Přestože lze pozitivně hodnotit snahu o definování účinné ochrany, stále se objevují názory, že tato ochrana není dostatečná a v souladu s mezinárodněprávními závazky.⁶⁰

Evropský parlament navrhuje v případě první země azylu úplně vypustit pojem

⁵⁵ Srov. přílohu č. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU (procedurální směrnice).

⁵⁶ Rada Evropské unie. Zpráva Předsednictví ohledně návrhu procedurálního nařízení, 9560/18. Brusel 31. 5. 2018.

⁵⁷ Tamtéž, str. 10.

⁵⁸ Tamtéž.

⁵⁹ Odpovídající životní úroveň by měla zahrnovat přístup k jídlu, oblečení, bydlení nebo přístřešku, právo na přístup k zaměstnání za podmínek nikoliv horších, než mají obecně cizí státní příslušníci v obdobné situaci.

⁶⁰ Meijers Committee. *CM1805 Note on the proposal for the Procedures Regulation and Dublin Regulation* [online]. 21. 3. 2018 [cit. 10-11-2018]. Dostupné na <https://www.commissie-meijers.nl/sites/all/files/cm1805_note.pdf>; nebo ECRE. *ECRE Comments on the Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation COM(2016) 467* [online]. Listopad 2016 [cit. 10-11-2018]. Dostupné na <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/11/ECRE-Comments-APR_-_November-2016-final.pdf>.

dostatečné či účinné ochrany. Stát by tak byl považován za první zemi azylu, pokud by žadatel byl v této zemi uznán za uprchlíka a požíval ochrany podle Úmluvy předtím, než odcestoval do EU, a může této ochrany požívat i nadále. V případě bezpečné třetí země Parlament navrhuje další kritéria, která by musela tato země splňovat, jako např. zohlednění zvláštní zranitelnosti žadatelů či existence práva na sloučení rodiny. Parlament také požaduje, aby dostatečná vazba na bezpečnou třetí zemi znamenala, že žadatel v této zemi již dříve bydlel či pobýval, tedy nikoli přes ni pouze cestoval.⁶¹

Komise dále ve svém návrhu předpokládá vytvoření unijních seznamů bezpečných zemí původu i bezpečných třetích zemí. Společný seznam EU bezpečných zemí původu by měl být přijat na základě nařízení, jehož návrh předložila Komise a který je předmětem vyjednávání.⁶² Seznam bezpečných třetích zemí by měl být přijat později změnou procedurálního nařízení.⁶³ Vedle unijních seznamů by však měly být paralelně zachovány i vnitrostátní seznamy bezpečných zemí původu nebo bezpečných třetích zemí, na jejichž základě by mohla být žádost prohlášena za nedůvodnou, resp. nepřipustnou. Návrh upravuje také možnost třetí bezpečnou zemi nebo bezpečnou zemi původu z unijních seznamů vyřadit, pokud by přestala splňovat podmínky bezpečné země. Jestliže by určitá třetí země již nebyla na úrovni Evropské unie určena jako bezpečná země, mohly by členské státy danou třetí zemi určit jako bezpečnou pouze tehdy, pokud by vůči tomu Komise neveznesla námitky.⁶⁴ Idea paralelně existujících seznamů vede k mnohým otázkám. Není zřejmé, jak by fungovalo jejich uplatnění v případě, kdy by členský stát posuzoval přípustnost žádosti ještě před aplikací dublinských kritérií. Členský stát, který by dobrovolně posoudil přípustnost žádosti a aplikoval svůj vnitrostátní seznam bezpečných třetích zemí, by mohl dospět k opačnému závěru o přípustnosti žádosti, než by tak učinil příslušný stát dle svého seznamu. Tyto problematické aspekty budou muset být během vyjednávání návrhu ještě upřesněny.

Evropský parlament souhlasí pouze s unijním seznamem bezpečných zemí původu, přičemž vnitrostátní seznamy těchto zemí by si mohly jednotlivé členské státy ponechat pouze po dobu tří let ode dne vstupu nařízení v platnost.⁶⁵ Výše uvedené návrhy se tak mohou během jednání s Evropským parlamentem ještě značně proměnit. Předsednictví by mělo zahájit jednání s Evropským parlamentem, jakmile obdrží mandát od COREPERu.⁶⁶

Závěr

Mnohé návrhy Evropské komise byly během vyjednávání Evropského parlamentu s Radou EU zcela nebo částečně opuštěny. Mezi jinými se jedná o automatický relokační mechanismus či povinné přezkumy udělených statusů. Jde přitom o zásadní otázky spojené s funkčností stávajícího systému v případě příchodu většího počtu osob, které se při další uprchlické či migrační vlně vrátí se značnou naléhavostí. Návrhy Evropské komise proklamovaly posílení solidarity mezi členskými státy, tato snaha se ale nakonec ukazuje jako iluzorní. Evropský parlament navrhl jiné, velmi progresivní řešení v podobě povinných relokací, to však nemá naději na úspěch z hlediska politického. Stejně tak se i mnohé další návrhy Evropského parlamentu zdají být poměrně politicky (místy i právně) radikální. Nicméně i přes složitost a citlivost této problematiky bylo dosaženo shody v mnoha oblastech, a pokud bude otázka reformy nadále na pořadu dne, stále existuje naděje na nalezení kompromisu. Přípravovaná reforma SEAS akcentovala kromě solidarity do určité míry i dočasnost. Z hlediska fungování systému se nám zdá dočasnost jednou z klíčových otázek pro změnu diskursu trvalosti, který lze nyní v EU vnímat a který může být důvodem pro negativní politické stanovisko řady států, kupříkladu Visegrádské čtyřky. Daná otázka ale nebude podle všeho dále pokládána.

V červnu 2018 proběhl summit Evropské rady, od něž se očekávalo, že přinese určité závěry a snad i dohodu ohledně budoucnosti připravované reformy. K tomu však nedošlo.

⁶¹ Evropský parlament. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Draft European parliament legislative resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU [COM(2016)0467 – C8-0321/2016 – 2016/0224(COD)].

⁶² Evropská komise. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se vytváří společný seznam EU bezpečných zemí původu pro účely směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odmítání statusu mezinárodní ochrany a mění směrnice 2013/32/EU, COM/2015/0452 final – 2015/0211 (COD). Brusel 9. 9. 2015. Vytvoření seznamu bezpečných zemí původu umožňuje již procedurální směrnice. Komise navrhla samostatné nařízení, kterým se vytváří společný seznam EU bezpečných zemí původu, již v září 2015, ale zatím nebylo přijato.

⁶³ Rada Evropské unie, zpráva Předsednictví Radě, str. 9.

⁶⁴ Tamtéž, str. 10.

⁶⁵ Evropský parlament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, str. 89.

⁶⁶ Rada Evropské unie, zpráva Předsednictví COREPERu, str. 4.

Evropská rada po dlouhém a náročném vyjednávání vyzvala rakouské předsednictví Rady EU, aby pokračovalo v práci na návrhu nařízení Dublin IV a procedurálního nařízení, přičemž další zpráva ohledně dosaženého progresu byla projednána v říjnu 2018. Zpráva z října 2018 ale nenaznačuje, že by bylo dosaženo konkrétnější dohody.⁶⁷ Na zasedání v prosinci 2018 Evropská rada pouze vyzvala normotvůrce k uzavření jednání všech částí SEAS při respektování jejích předchozích závěrů.⁶⁸ Problémem je, že Evropská rada prosazuje schválení reformy jako celku, tedy včetně problematického návrhu nařízení Dublin IV. Budoucí vyjednávání mohou také výrazně ovlivnit volby do Evropského

parlamentu, které proběhnou v květnu tohoto roku a které mohou nastolit otázku nejen kdy, ale i zda vůbec bude reforma SEAS přijata.

Samostatnou otázkou zůstává, zda je vhodné v případě nestandardní situace aplikovat standardní mechanismy. V článku popsané současné snahy Evropské komise totiž míří na změnu standardních mechanismů; těch mechanismů, které jsou vytvořeny pro běžné situace. Situace roku 2015 ale běžnou situací nebyla a do pomyslné hry by bylo namísto začlenit mechanismy i pro situace nestandardní, kupříkladu již zmíněnou dočasnou ochranu, která je směrnicí o dočasné ochraně pro podobné situace zamýšlena.

⁶⁷ Rada Evropské unie, zpráva Předsednictví COREPERu, str. 4.

⁶⁸ Rada Evropské unie. Zasedání Evropské rady (13. a 14. prosince 2018) – závěry. Str. 2.

