

29. 6. 2018

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Azylové právo EU a navrhované změny aktuální podoby Dublinského systému

Již od Amsterodamské smlouvy je oblast azylového práva pravomocí, která je sdílena mezi Evropskou unií a členskými státy. Největší příval nové legislativy, která má převážně za cíl reagovat na tzv. uprchlickou krizi probíhající od roku 2015 můžeme ale registrovat až v posledních několika letech. Nejvýraznějším návrhem nejen z pohledu rozsahu přinášených změn, ale i mírou diskutovanosti odbornou veřejností je bezpochyby tzv. Dublin IV[1]. Cílem tohoto článku je poskytnout náhled na tuto připravovanou evropskou legislativu v oblasti azylového práva a zhodnotit její případný přínos.



Ve světle krize azylových systémů států Evropské unie, která vrcholila v létě roku 2015 se ukázalo, že současné Dublinské nařízení[2] (tzv. Dublin III) a konkrétně uplatňování kritérií pro určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl v něm obsažených vede k tak nerovnoměrnému rozdělování odpovědnosti mezi státy, že některé hraniční členské státy, které čelily největšímu tlaku na své azylové systémy, přechodně úplně upustily od aplikování pravidel azylového práva EU. To poškodilo kromě Dublinského systému navíc i fungování Schengenského systému, který byl jedním z hlavních výdobytků evropské integrace s velkým ekonomickým i politickým významem.

Stávající Dublinské nařízení (Dublin III) bylo přijato, stejně jako návrh Dublinu IV, na základě čl. 78 odst. 2 písm. e) SFEU za účelem rozdělení odpovědnosti za posouzení žádosti o mezinárodní ochranu podanou v jednom z členských států. K posuzování žádosti o mezinárodní ochranu je dle Dublinu III příslušný pouze 1 členský stát, a to dle hierarchie kritérií určených v čl. 8 - 15 tohoto Dublinského nařízení. Hlavním používaným kritériem je paradoxně tzv. zbytkové kritérium[3], které stanoví, že pokud je podána žádost o mezinárodní ochranu v mezinárodním tranzitním prostoru letiště členského státu, je k posouzení žádosti příslušný tento členský stát. Toto ustanovení bylo vyloženo v rámci judikatury tak, že k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu je příslušný první členský stát, ve kterém byla žádost podána. Pod největším tlakem se vlivem tohoto kritéria ocitají členské státy nacházející se na hranicích EU s třetími zeměmi. Takový systém rozdělování odpovědnosti za posouzení žádostí o mezinárodní ochranu mezi státy EU ale předpokládá, že národní systémy ochrany jsou rovnocenné. K tomu mělo dojít díky zavedení společných evropských pravidel co se týče přijímání, řízení o posouzení nároku, definice podstatných pojmů a standardů nakládání s nositeli mezinárodní ochrany. Bohužel to se ale v praxi ukazuje v současnosti jako zatím mylný předpoklad.

To bylo také hlavním důvodem přípravy novelizace Dublinského nařízení spolu s nastalou krizí, která jen více upozornila a zостřila stálé problémy, se kterými se Dublinský systém potýkal. V květnu 2016 předložila Evropská komise návrh jak „Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti,“ který byl sice výchozím bodem, avšak oproti dřívějším návrhům Komise představuje výrazný ústup od více ambiciózních reformních možností. Dublinské nařízení 4. generace tak bylo předloženo s tím, že vychází ze stávajícího dublinského nařízení a zachovává

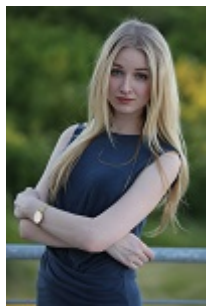
hierarchii kritérií v nezměněné podobě, přináší ale jinak velké systémové změny. Největší systémovou změnou je určitě tzv. stálý relokační mechanismus, který po vzoru jednorázových mechanismů přijatých formou rozhodnutí v průběhu roku 2015[4] přináší systém přerozdělování žadatelů o azyl do členských států, které nejsou pod takovým tlakem žádostí, z členského státu, který čelí nepřiměřenému náporu na jeho azylový systém. Takový nápor je definován tak, že počet žádostí, za které je stát odpovědný, dosáhne 150% referenčního čísla. Toto číslo je určeno pro konkrétní členský stát a je založené na HDP a počtu obyvatel, dále v současné podobě zohledňuje mechanismus obsažený v tzv. Dublinu IV pouze nezaměstnanost a procento žádostí za předcházejících 5 let. Dle těchto kritérií se potom určuje počet žadatelů, který bude přemístěn do konkrétního členského státu a ten má takové žádosti posoudit. Další relevantní skutečnosti, jako rozsah zapojení v oblasti provozní a finanční podpory již poskytnuté do jiných členských států, držení vnějších hranic EU ze strany státu, kapacity pro přijímání, či možnosti integrace do dotyčné země, zohledněny nejsou.

Z dalších změn, které mají vliv na stávající systém, je třeba zejména zmínit změny motivované zajištěním rychlého a efektivního fungování Dublinského systému. Dublin IV proto stanoví žadatelům přiměřené povinnosti, např. spolupráce s příslušnými orgány jednotlivých členských států, včasné poskytnutí veškerých údajů, respektování rozhodnutí o přemístění apod. Při nesplnění povinností lze uložit různé sankce včetně například nepřihlídnutí k informacím, které byly bezdůvodně předloženy pozdě. Navíc byly zkráceny lhůty pro využití opravných prostředků.

Stávající návrh Dublinu IV, zůstává stále v legislativním procesu, a i většině státníků zemí EU již je jasné, že v této současné podobě schválený zřejmě nebude. Přesto je důležité zhodnotit zatím poslední relevantní podobu novelizace Dublinského nařízení, a to i pro účely přípravy kvalitnějšího nového návrhu.

Pokud chceme zhodnotit změny, které by po přijetí přinesl tzv. Dublin IV, nelze si nevšimnout, že jde cestou většího donucení při snaze o zefektivnění systému, a to vzhledem k jednotlivcům, kde hrozí nebezpečí z pohledu ochrany lidských práv, a současně i směrem k členským státům, které by měly být sankcionovány v případě nepodílení se na solidaritě v rámci stálého relokačního mechanismu. Navíc i sama podstata stálého relokačního mechanismu je donucovací, jelikož je založen na povinné (nedobrovolné) relokaaci, tedy státy jsou povinny přijímat na základě objektivního klíče stanovený počet žadatelů o azyl. Kromě přílišné objektivnosti mechanismu, kdy není bráno v potaz dostatečné množství kritérií (jako možnosti integrace apod.), může být problémem i sám distribuční klíč, na základě kterého je určován počet relokovaných osob. Dalším problémem je vynutitelnost rozhodnutí o transferu žadatele, který se může prakticky volně pohybovat v rámci Schengenského systému.

Není divu, že státy brojí proti donucovacímu postupu v rámci azylového práva EU, jelikož jejich nevole pramení již ze samotného zařazení azylové politiky pod sdílené pravomoci EU, čímž došlo k omezení jedné ze stěžejních funkcí státnosti. Současně je v Evropské unii trendem v rámci sdílených pravomocí používat ve stále větší míře nařízení - nástroje typické pro pravomoci výlučné - a ne směrnice jako hlavní harmonizační nástroj. Jak bylo již konstatováno, státy mají proti návrhům Komise politické i právní argumenty, které je třeba řešit. Odpovědí by mohla být alternativní řešení, která sice předpokládají další budování Společného evropského azylového systému, současně by však prostředky byly více založeny na respektu k suverenitě členských států, větší flexibilitě a dobrovolném uplatňování principu solidarity. Zůstává tak otázkou, jaký legislativní nástroj s jakým obsahem nakonec EU zvolí.



Karolína Placzeková

[LEGALITÉ advokátní kancelář s.r.o.](#)

Václavská 12
120 00 Praha 2

Tel.: +420 222 200 700
e-mail: office@legalite.cz

[1] Návrh nařízení tzv. Dublin IV, COM(2016) 270 final.

[2] 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. Dublin III).

[3] Čl. 15 tzv. Dublin III.

[4] Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka a Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka.

© EPRAVO.CZ - Sbíрка zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Vybrané otázky poskytování zdravotních služeb na dálku](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [„Za každou kauzou je živý příběh“](#)
- [Ombudsman na Maltě - základní parametry a role. A v čem bychom se mohli poučit i my v Česku?](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Rozhovor s JUDr. Veronikou Janoušek Rudolfovou, samostatnou advokátkou specializující se na sportovní právo](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)

- [Fotbaloví agenti vs. FIFA ve světle stanoviska generálního advokáta Soudního dvora Evropské unie](#)