

INFORMACE O PROBLEMATICKÝCH ASPEKTECH PŘIJÍMÁNÍ A REALIZACE NĚKTERÝCH ZÁVAZNÝCH AKTŮ OBSAŽENÝCH V „DRUHÉM IMPLEMENTAČNÍM BALÍČKU“

Předkládaný balíček navazuje na „První implementační balíček“ prezentovaný Komisí dne 27. května 2015, resp. koncepčně vychází z dokumentu „Evropský program pro migraci“ COM (2015) 240 final, který byl Komisí přijat dne 13. května 2015. Oba balíčky obsahují právní dokumenty legislativního i nelegislativního charakteru, které by měly ve svém souhrnu představovat účinnou odpověď EU na regulaci aktuálních migračních toků. Na vztah obou balíčků a dokumentu „Evropský program pro migraci“ je pak možné nahlížet logikou jejich chronologické posloupnosti tím způsobem, že zatímco „Evropský program pro migraci“ představuje výchozí platformu obsahující rámcové návrhy budoucích unijních opatření dočasného a dlouhodobého charakteru, tak „První implementační balíček“ je již možné vnímat jako snahu o zavedení konkrétních dočasných opatření a „Druhý implementační balíček“ jako pokus o realizaci již nejenom konkrétních dočasných, ale též konkrétních trvalých opatření.

„Druhý implementační balíček“ obsahuje návrhy následujících závazných aktů:

- 1) Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie, Řecka a Maďarska, COM (2015) 451 final, a to včetně jeho příloh 1 až 4 (aktuálně ve verzi DS 1512/15 již bez zahrnutí Maďarska)
- 2) Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, COM (2015) 450 final, a to včetně jeho přílohy
- 3) Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví společný seznam bezpečných zemí původu pro účely směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a kterým se mění směrnice 2013/32/EU, COM (2015) 452 final, a to včetně jeho přílohy

I. MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ASPEKTY ZÁVAZNÝCH AKTŮ OBSAŽENÝCH V „DRUHÉM IMPLEMENTAČNÍM BALÍČKU“

1. Rozsah uprchlické vlny představuje podstatnou změnu okolností, za kterých bylo sjednáváno primární právo Evropské unie. Při použití klauzule *rebus sic stantibus* podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu by proto v této zásadní otázce mělo být vyloučeno většinové přijetí rozhodnutí Rady a tím i přehlasování členských států.

2. Okruh osob, kterých se má týkat relokace podle návrhu rozhodnutí Rady, je definován jako „*applicants*“, tedy *jakýkoli občan třetího státu či osoba bez státní příslušnosti, kteří podali žádost o mezinárodní ochranu*“. Není tudíž jasné, zda mají být přijímány pouze osoby, které skutečně splňují požadavky podle Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z roku 1967. Návrh rozhodnutí Rady proto může jít nad rámec stávajících platných mezinárodněprávních závazků České republiky.

3. Vnucování závazků státu, který nechce tyto osoby přijmout, může představovat porušení zásady svrchované rovnosti států a současně zásah do jejich politické nezávislosti garantované čl. 2 odst. 4 Charty OSN.

4. Rozsah závazků se stanoví arbitrárním způsobem (počty uprchlíků pro jednotlivé státy), dle nejasně vybraných kritérií. Tato kritéria některé státy zvýhodňují, jiné naopak, lze tudíž pochybovat o souladu se zásadou svrchované rovnosti států.

Otázka:

- **Není návrh rozhodnutí Rady v rozporu s mezinárodním právem, zejména s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokolem z roku 1967?**
- **Naplnuje návrh rozhodnutí Rady zásadu proporcionality, a to zejména ve vztahu k navrhovanému distribučnímu klíči relokovanych osob?**

II. VNITROSTÁTNÍ PRÁVNÍ ASPEKTY ZÁVAZNÝCH AKTŮ OBSAŽENÝCH V „DRUHÉM IMPLEMENTAČNÍM BALÍČKU“

V případě návrhu rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie, Řecka a Maďarska, [COM (2015) 451 final, aktuálně ve verzi DS 1512/15 již bez zahrnutí Maďarska] a návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, [COM (2015) 450 final], se jedná o akty sekundárního práva Evropské unie. Jako takové by, v případě jejich schválení, byly pro Českou republiku závazné.

Podle čl. 10b Ústavy České republiky *„Komory Parlamentu se vyjadřují k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní organizace nebo instituce způsobem, který stanoví jejich jednací řády.“* Podle čl. 68 Ústavy České republiky je vláda odpovědná Poslanecké sněmovně Parlamentu.

Podle § 109a odst. 1 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (dále „Jednací řád“) *„Vláda předkládá Sněmovně prostřednictvím výboru pro evropské záležitosti návrhy aktů Evropské unie. Vláda předkládá k návrhům uvedeným v předchozí větě své předběžné stanovisko. Vláda je povinna Sněmovně předkládat právní akty Evropských společenství a Evropské unie, a to ve stejné době, v jaké jsou předloženy Radě Evropské unie (dále jen "Rada"). Vláda předkládá i jiné návrhy aktů a dokumentů Evropských společenství a Evropské unie, pokud o tom rozhodne nebo pokud si jejich předložení vyžádá Sněmovna nebo její orgány.“*

Podle ustanovení § 109a odst. 5 Jednacího řádu *„Usnesení Sněmovny nebo usnesení výborů, v případech podle odstavce 4, ve věci návrhu aktů a jiných dokumentů Evropské unie jsou zasílána vládě, která je zohlední při formulaci svého stanoviska pro jednání v orgánech Evropských společenství a Evropské unie.“*

Z výše citovaných ustanovení Ústavy České republiky a Jednacího řádu tedy vyplývá, že vláda je při zaujetí stanoviska k návrhu aktů a jiných dokumentů Evropské unie striktně

vázána stanoviskem zaujatým parlamentem. To ostatně vyplývá z principu dělby moci, jenž je imanentním každému právnímu státu.

Dne 11. června 2015 vydal Výbor pro Evropské záležitosti Poslanecké sněmovny České republiky usnesení č. 162, jímž odmítl návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví prozatímní opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka KOM(2015) 286 v konečném znění, kód Rady 9355/15 v otázce povinných kvót pro relokaci migrantů a vyslovil souhlas s variantou zachování principu samostatného rozhodování členských států ohledně solidárních aktivit v této oblasti.

K aktuálním návrhům pak Výbor pro Evropské záležitosti Senátu dne 16. září 2015 vydal usnesení č. 103, v němž původní stanovisko Výboru pro Evropské záležitosti Poslanecké sněmovny ČR ze dne 11. června 2015 v otázce nepřijatelnosti závazných kvót potvrdil. Plénium Senátu by o tomto usnesení mělo hlasovat 23. září 2015.

Zde je dále nutné upozornit na skutečnost, že podle § 109b odst. 3 Jednacího řádu, „s výjimkou aktů nebo jiných dokumentů značné naléhavosti **vláda nezaujme konečné stanovisko při svém jednání v Radě, dokud nebude dokončen postup ve Sněmovně.**“ Za této situace, kdy postup ve Sněmovně ohledně předmětných návrhů ukončen nebyl, není možné, aby vláda zaujala k návrhům, které jsou dozajista charakteru „značné naléhavosti“ konečné stanovisko.

I přes výše uvedené je však možné předpokládat, že výsledek projednání návrhů ve Sněmovně bude odpovídat usnesení č. 103 (vizte výše), tedy bude vysloven nesouhlas s povinnými kvótami, přičemž vláda bude tímto postojem vázána.

III. PRÁVNÍ DŮSLEDKY ZÁVAZNÝCH AKTŮ OBSAŽENÝCH V „DRUHÉM IMPLEMENTAČNÍM BALÍČKU“

A. Hmotněprávní důsledky

Ad 1) Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie, Řecka a Maďarska, (COM (2015) 451 final), a to včetně jeho příloh 1 až 4, (dále též „Návrh rozhodnutí Rady“)

Návrh rozhodnutí Rady počítá se zavedením přechodného relokačního mechanismu, který by umožnil přesun celkem 120 000 uprchlíků jasně kvalifikovaných pro udělení mezinárodní ochrany z Itálie a Řecka do většiny ostatních členských států. Předloženého systému relokační by se s ohledem na platné právo EU neměly zúčastnit Velká Británie, Irsko a Dánsko, neboť podle Protokolů 21 a 22 ke Smlouvám se uvedené státy nepodílejí na přijímání opatření Rady, která jsou navrhována podle části třetí hlavy V Smlouvy o fungování EU. Návrh rozhodnutí Rady přichází s přesně vymezenou kvótou, která je pro členské státy vypočítána s ohledem na velikost jejich populace (40%), celkové HDP (40%), průměrné množství žádostí o mezinárodní ochranu na milion osob v letech 2010-2014 (10%) a na aktuální míru nezaměstnanosti (10%). Kvóta stanovená pro Českou republiku podle původního návrhu Komise by tak měla činit 2,48% a vztahovala by se celkem na 2978 osob. Samotná relokační by měla po praktické stránce probíhat prostřednictvím tzv. národního kontaktního bodu zřízeného v každém z dotčených členských států a za asistence Evropského podpůrného azylového úřadu (EASO). Členské státy, do kterých by bylo relováno, by obdržely paušální částku 6000 EUR za každou relovanou osobu, přičemž státům, z nichž by byla relokační prováděna, by za tuto osobu byla poskytnuta paušální suma 500 EUR. Podle čl. 4 odst. 2 původního Návrhu rozhodnutí Rady předloženého Komisí by za určitých blíže nespecifikovaných výjimečných okolností

disponoval každý členský stát možností oznámit Komisi, že se nemůže zcela nebo zčásti relokační procedury zúčastnit, a přijímat tak příslušné osoby na svém území. Pokud by Komise uznala oprávněnost důvodů znemožňujících takovému členskému státu provádět relokační procedury, relokační procedury do uvedeného státu by neproběhla. Dotyčný členský stát by však byl povinen uhradit do rozpočtu EU částku odpovídající 0,002% HDP jakožto svůj solidární příspěvek pro krytí finančních nákladů spojených s relokací do jiných členských států. Za účelem zabránění druhotné migraci relokovaných osob z jednoho členského státu do druhého by členské státy mohly vyžadovat po těchto osobách povinnost pravidelně se hlásit (viz bod 40 odůvodnění k Návrhu rozhodnutí Rady), dále by mohly neoprávněně migrující relokované osoby navracet do členských států, kam byly uvedené osoby původně relovány (viz bod 41 odůvodnění k Návrhu rozhodnutí Rady), popř. by těmto osobám mohly udělit zákaz vstupu na svá území (viz bod 42 odůvodnění k Návrhu rozhodnutí Rady). Za právní základ Návrhu rozhodnutí Rady zvolila Komise čl. 78 odst. 3 SFEU, který stanoví, že „*Ocitnou-li se jeden nebo více členských států ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, může Rada na návrh Komise přijmout ve prospěch dotyčných členských států dočasná opatření. Rada rozhoduje po konzultaci s Evropským parlamentem.*“. Uvedený právní základ je tak totožný s právním základem, který Komise využila dne 27. května 2015 pro předložení „Návrhu rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, COM (2015) 286 final),“ tvořícího součást „Prvého implementačního balíčku“. Ačkoliv jsou oba právní základy stejné, platí, že zatímco obsah Návrhu rozhodnutí Rady dne 27. května 2015 byl následně posvěcen dohodou nejvyšších představitelů členských států uzavřenou na summitu Evropské rady ve dnech 25. až 26. června 2015 a byl již definitivně přijat Radou dne 14. září 2015, tak k nynějšímu Návrhu rozhodnutí Rady se některé členské státy (a mezi nimi také ČR) staví odmítavě.

Ad 2) Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, (COM (2015) 450 final), a to včetně jeho přílohy, (dále též „Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady“)

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady přichází s myšlenkou zavedení trvalého relokačního mechanismu, který by umožnil přesun předem nedefinovaného množství uprchlíků jasně kvalifikovaných pro udělení mezinárodní ochrany mezi prakticky všemi státy EU navzájem. Obdobně jako v případě Návrhu rozhodnutí Rady popsaného v bodu ad 1) by se uvedeného systému relokační neměly s ohledem na platné právo EU zúčastnit Velká Británie, Irsko a Dánsko. Určení, zda nastal krizový stav umožňující aktivaci trvalého relokačního mechanismu, stanovení konkrétního počtu relokovaných osob či ohraničení doby, v rámci níž by relokační kontinuuálně probíhala, by záviselo na rozhodnutí Komise, která by tak činila formou delegovaných aktů na základě čl. 290 Smlouvy o fungování EU (viz čl. 1 odst. 4 Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady). Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady přichází s kvótou definovanou matematickým vzorcem, který operuje s veličinami zohledňujícími velikost populace členského státu (40%), celkové HDP (40%), průměrné množství žádostí o mezinárodní ochranu na milion osob za předchozích pět let (10%) a aktuální míru nezaměstnanosti (10%). Kvóta stanovená pro Českou republiku by tak závisela na výše uvedených proměnných, a byla by tudíž ve svém procentuálním vyjádření variabilní (viz výpočet distribučního klíče obsažený na str. 10 až 13 důvodové zprávy k Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, resp. v jeho příloze I). Ostatní funkcionality trvalého relokačního mechanismu by byly realizovány analogickým způsobem, jako by tomu bylo v případě dočasného systému (podobné by tudíž byly modely spolupráce mezi členskými státy, metody zabraňování sekundární migraci relokovaných osob, finanční kompenzace ve výši 0,002% HDP ze strany členských států neúčastnících se relokační

apod.). Na druhou stranu však nebylo do mechanismu trvalé relokační zahrnuto právo členských států na vyplacení paušální částky ve výši 6000 EUR za přijetí relokované osoby, resp. 500 EUR za transfer relokované osoby.

Za právní základ Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady zvolila Komise čl. 78 odst. 2 písm. e) Smlouvy o fungování EU, který stanoví, že „Pro účely odstavce 1 přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření týkající se společného evropského azylového systému, který obsahuje kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu“. Uvedený právní základ byl Komisí upřednostněn s ohledem na skutečnost, že Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady je legislativně-technicky koncipován jako novelizace Dublinského nařízení č. 604/2013, které bylo přijato na základě citovaného právního základu. Z dostupných informací plyne, že vícero členských států (a mezi nimi také ČR) zaujímá k Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady rezervovaný či přímo negativní postoj.

Ad 3) Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví společný seznam bezpečných zemí původu pro účely směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a kterým se mění směrnice 2013/32/EU, (COM (2015) 452 final, a to včetně jeho přílohy

Návrh předloženého nařízení Evropského parlamentu a Rady si klade za cíl stanovit jmenovitý seznam bezpečných zemí původu, které byly dosud definovány pouze pomocí obecných kritérií obsažených v příloze I ke „Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany“. V příloze I dotyčné směrnice je uvedeno, že „Země se považuje za bezpečnou zemi původu, pokud lze na základě tamější právní situace, uplatňování práva v rámci demokratického systému a obecné politické situace prokázat, že v ní obecně a soustavně nedochází k pronásledování podle článku 9 směrnice 2011/95/EU, k mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu“. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady výše uvedená kritéria zohledňuje a za bezpečné země původu určuje ve své příloze Albánii, Bosnu a Hercegovinu, Bývalou jugoslávskou republiku Makedonii, Kosovo, Černou Horu, Srbsko a Turecko. Smyslem tak je, že žádosti o mezinárodní ochranu podané občany zmíněných zemí, popř. osobami bez státního občanství majícími na tyto země vazbu z důvodu svého dřívějšího obvyklého pobytu, by měly být v rámci EU až na individuálně odůvodněné případy zamítány. Navrhovaný společný seznam EU by měl představovat seznam minimální, tj. členské státy si budou moci nadále sestavovat na základě vlastního uvážení národní seznamy bezpečných zemí původu, které budou obsahovat i další třetí země. ČR neuplatňuje vůči tomuto návrhu zásadní výhrady a jeho přijetí podporuje.

B. Procesněprávní důsledky

Jak bylo uvedeno výše, zaujímá ČR negativní postoj k přijetí Návrhu rozhodnutí Rady charakterizovaného v bodu ad 1 a k Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady popsaného v bodu ad 2. K Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady prezentovaného v bodu ad 3 nemá ČR zásadních námitek. Z uvedeného důvodu je tak nutné analyzovat, jaké má členská země procedurální právní možnosti při přijímání Návrhu rozhodnutí Rady ad 1 a Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady ad 2, resp. jak by členská země mohla z pohledu práva EU postupovat v případě, že by byly oba dotyčné návrhy přijaty.

Procedurálně-právní možnosti, jak by členská země mohla v rámci práva EU zabránit nebo bránit přijetí obou zmíněných návrhů, jsou v zásadě **dvě**, a to:

1) Uplatnění institutu žluté, resp. oranžové karty

2) Zajištění blokační menšiny v Radě v případě hlasování kvalifikovanou většinou, příp. přenesení klíčové otázky na úroveň Evropské rady, která rozhoduje konsensem

Procedurálně-právní možnosti, jak by členská země mohla z pohledu práva EU postupovat v případě, že by byly oba dotyčné návrhy přijaty, jsou též **dvě**, a to:

3) Podání žaloby k Soudnímu dvoru EU podle čl. 263 a násl. Smlouvy o fungování EU za účelem přezkumu legality obou přijatých návrhů

4) Faktické ne(s)plnění povinností plynoucích z obou přijatých návrhů spojené s rizikem podání žaloby ze strany Komise proti členskému státu podle čl. 258 a násl. Smlouvy o fungování EU

Ad 1) Uplatnění institutu žluté, resp. oranžové karty

Institut žluté, resp. oranžové karty byl do stávajícího primárního práva EU zaveden prostřednictvím přijetí „Protokolu č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii“ a „Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality“, které byly připojeny k zakládajícím smlouvám a později pozměněny Lisabonskou smlouvou. Smyslem uvedeného institutu je umožnit vnitrostátním parlamentům členských států vstoupit aktivně do legislativního procesu v rámci EU. Žlutá karta je založena na myšlence, že pokud by k příslušnému návrhu legislativního aktu předložila Komisi třetina vnitrostátních parlamentů členských států odůvodněné stanovisko, v němž by deklarovala svůj názor, že návrh legislativního aktu je v rozporu s principem subsidiarity, musela by Komise svůj návrh přezkoumat a odůvodnit jeho případné ponechání v původní verzi (viz čl. 7 odst. 2 Protokolu č. 2). Oranžová karta pak vychází z ideje, že pokud by vůči návrhu legislativního aktu uplatnila negativní stanovisko nadpoloviční většina vnitrostátních parlamentů členských států, mohla by jeho další legislativní projednávání zastavit nejenom Rada většinou 55% svých členů, ale též i Evropský parlament většinou odevzdaných hlasů (viz čl. 7 odst. 3 Protokolu č. 2).

Z výše uvedeného plyne, že vnitrostátní parlamenty členských států disponují poměrně silným nástrojem, který jim umožňuje ovlivňovat legislativní proces přijímání právních aktů EU. V dané souvislosti je však nutné upozornit na skutečnost, že institut žluté potažmo oranžové karty není uplatnitelný vůči všem právním aktům EU bez výjimky, nýbrž pouze vůči právním aktům EU legislativní povahy. Dotyčný fakt lze odvodit z čl. 2 Protokolu č. 1, podle něhož platí, že „*Návrhy legislativních aktů zasílané Evropskému parlamentu a Radě se postupují vnitrostátním parlamentům*“. Samotný pojem legislativních aktů je v rámci práva EU charakterizován v čl. 289 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, kde je uvedeno, že „*Právní akty přijaté legislativním postupem jsou legislativními akty*“. Legislativní postup je pak definován buď jako řádný (viz ustanovení čl. 289 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, podle něhož platí, že „*Řádný legislativní postup spočívá v tom, že Evropský parlament a Rada přijímají společně na návrh Komise nařízení, směrnice nebo rozhodnutí. Tento postup je vymezen v článku 294.*“) nebo zvláštní (viz ustanovení čl. 289 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, kde je uvedeno, že „*Ve zvláštních případech stanovených Smlouvami je přijetí nařízení, směrnice nebo rozhodnutí Evropským parlamentem za účasti Rady nebo Radou za účasti Evropského parlamentu zvláštním legislativním postupem.*“). Ohledně řádného, resp. zvláštního legislativního postupu je dále nutné uvést, že zatímco řádný legislativní postup má pouze jedinou formu (viz čl. 289 odst. 1 Smlouvy o fungování EU a potažmo čl. 294 Smlouvy o fungování EU), tak zvláštní legislativní postup zahrnuje podle širokého konsensu existujícího v rámci teorie práva EU čtyři základní podoby, a to podobu konzultace, podobu souhlasu, podobu procedury vztahující se na případy, kdy rozhoduje Evropský parlament

ze svého vlastního podnětu, a podobu předvídanou čl. 314 Smlouvy o fungování EU, který obsahuje speciální procedurální pravidla pro přijímání ročního rozpočtu EU.

Pokud by tedy členský stát chtěl uplatnit vůči Návrhu rozhodnutí Rady ad 1 a Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady ad 2 institut žluté, resp. oranžové karty, je nejdříve nutné určit, zda oba návrhy právních aktů EU jsou či nejsou zároveň návrhy legislativních aktů. Co se týče Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady ad 2, je možné jednoznačně konstatovat, že tento je návrhem legislativního aktu. Dotyčný závěr je možné odvodit z faktu, že Komise v důvodové zprávě k Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady ad 2 výslovně uvedla, že bude přijímán v souladu s řádným legislativním postupem (viz první věta obsažená v položce právní základ na str. 4 důvodové zprávy). Ohledně návrhu rozhodnutí Rady ad 1 je však posouzení jeho legislativní povahy složitější, a lze na něj hledět ze dvou hledisek – z hlediska materiálního a z hlediska formálního:

Hledisko formální:

Na jedné straně sice Komise v důvodové zprávě k Návrhu rozhodnutí Rady ad 1 nikde neuvádí, že návrh by měl být přijímán v souladu s řádným legislativním postupem (o řádný legislativní postup tak zjevně nepůjde), na straně druhé však není jasné, zda by se v daném případě nemohlo jednat o proceduru subsumovatelnou pod jednu z forem zvláštního legislativního postupu. Důležitý je totiž v daném směru právní základ, který Komise pro přijetí Návrhu rozhodnutí Rady ad 1 zvolila. Uvedeným právním základem (viz první věta obsažená v položce právní základ na str. 7 důvodové zprávy) je čl. 78 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, který stanoví, že *„Ocitnou-li se jeden nebo více členských států ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, může Rada na návrh Komise přijmout ve prospěch dotyčných členských států dočasná opatření. Rada rozhoduje po konzultaci s Evropským parlamentem.“*.

Znění čl. 78 odst. 3 Smlouvy o fungování EU by tak mohlo implikovat možnost použití konzultačního postupu coby podmnožiny zvláštního legislativního postupu. Tuto tezi podporuje i čl. 289 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, který stanoví, že rozhodnutí Rady s účastí Evropského parlamentu se přijímají zvláštním legislativním postupem, a jedná se tedy ve smyslu čl. 289 odst. 3 Smlouvy o fungování EU o legislativní akty. Pokud by tedy na konzultaci Evropského parlamentu bylo nazíráno jako na „účast“ na přijetí aktu, mělo by se jednat o legislativní akt přijímaný ve zvláštním legislativním procesu.

Faktem nicméně též je, že samotná zmínka o konzultaci v čl. 78 odst. 3 Smlouvy o fungování EU ještě nemusí automaticky znamenat, že jde o klasický konzultační postup, ale může být vnímána pouze jako požadavek na prostou konzultaci při přijímání uvedeného Návrhu rozhodnutí Rady ad 1 coby nelegislativního právního aktu.

Je třeba vzít v potaz i dvě doplňková vodítka, z nichž jedno lze označit za obecné a druhé za konkrétní. Obecné vodítko lze extrahovat z praxe unijního normotvůrce identifikovatelné napříč celou Smlouvou o fungování EU, která spočívá v tom, že pokud není v rámci příslušného ustanovení primárního práva předjímacího přijetí opatření sekundární povahy obsažen výslovný odkaz na řádný či zvláštní legislativní postup, není navazující sekundární opatření přijímáno legislativním postupem. Za konkrétní vodítko pak lze považovat samotný názor Komise, která Návrh rozhodnutí Rady ad 1 označila za nelegislativní (viz alfanumerický údaj 2015/0209 (NLE) uvedený v záhlaví návrhu, kde akronym NLE je tradičním označením pro právní akt nelegislativní povahy).

Hledisko materiální:

Z hlediska materiálního je nutné Návrh rozhodnutí rady ad 1 posoudit co do jeho obsahu a jeho faktických zamýšlených účinků. Zde je nutné zejména přihlédnout k části 2.1.

Důvodové zprávy (Shrnutí navrhovaných opatření), kde je v odstavci druhém konstatováno, že „*Opatření plánovaná tímto rozhodnutím znamenají dočasnou odchylku od kritéria stanoveného v čl. 13 odst. 1 nařízení (EU) č. 604/2013 a od procesních kroků, včetně lhůt, stanovených v článcích 21, 22 a 29 uvedeného nařízení*“. Pomineme-li diskutabilnost samotné možnosti modifikace nařízení legislativním aktem typu rozhodnutí Rady, pak nelze ztratit ze zřetele, že příslušné nařízení bylo přijato řádným legislativním procesem, přičemž faktická, byť dočasná, modifikace jeho ustanovení by měla být provedena nelegislativním aktem, tedy aktem, který neprochází řádným legislativním procesem. Takový postup by bezpochyby znamenal zásadní precedent v legislativním postupu, neboť by tím byla otevřena možnost jakoukoliv normu práva Evropské unie měnit nelegislativními právními akty. Tím by však byl popřen celý smysl legislativního procesu. Z materiálního hlediska je tedy nutné na Návrh rozhodnutí rady ad 1 pohlížet jako na akt legislativní povahy, bez ohledu na jeho označení překladatelem (označení akronymem NLE).

Závěr ohledně možnosti uplatnění institutu žluté, resp. oranžové karty vůči Návrhu rozhodnutí Rady ad 1 a Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady ad 2 tedy zní, že z hlediska práva EU je institut žluté, resp. oranžové karty uplatnitelný vůči Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady ad 2, neboť jde o návrh legislativního právního aktu, avšak uplatnitelnost vůči Návrhu rozhodnutí Rady ad 1 je otázkou spornou.

Ad 2) Zajištění blokační menšiny v Radě v případě hlasování kvalifikovanou většinou, příp. přenesení klíčové otázky na úroveň Evropské rady, která rozhoduje konsensem

Ačkoliv předsednictví obvykle usiluje o to, aby byly legislativní návrhy schváleny konsensuálně, v případě zásadních přetrvávajících výhrad některých členských států může přistoupit k řádnému hlasování. V případě obou dotčených návrhů se v takovém případě použije hlasování na základě kvalifikované většiny zohledňující váhu každého členského státu v EU. Důležitým aspektem v tomto směru je především otázka vymezení konkrétní formy kvalifikované většiny, která by byla pro případné přijetí dotyčných návrhů nutná. Jako výchozí bod pro další uvažování je nutné nejdříve určit, zda by se měli na hlasování Rady o navrženém opatření podílet všichni její členové, či zda by Velká Británie, Irsko a Dánsko mohly využít své právo garantované jim Protokoly 21 a 22 ke Smlouvám a hlasování se nezúčastnit. Vysoce pravděpodobné se v současné době jeví, že alespoň jeden ze jmenovaných členských států by se hlasování ve sledovaném případě zúčastnit neměl. V takovém případě by bylo možné postupovat podle čl. 238 odst. 3 písm. a) Smlouvy o fungování EU, který stanoví, že „Ode dne 1. listopadu 2014 a s výhradou Protokolu o přechodných ustanoveních je v případech, kdy se na základě Smluv na hlasování nepodílejí všichni členové Rady, kvalifikovaná většina vymezena takto: jako nejméně 55 % členů Rady zastupujících zúčastněné členské státy, které představují nejméně 65% obyvatelstva těchto států. Blokační menšinu musí tvořit nejméně tolik členů Rady, kolik jich zastupuje nejméně 35 % obyvatelstva zúčastněných členských států, a ještě jeden člen, jinak se kvalifikovaná většina považuje za dosaženou;“. Z dikce čl. 238 odst. 3 písm. a) je tak zřejmé, že uvedená metoda stanovená pro hlasování Radě je přípustná, pokud by nedošlo k uplatnění výhrady příslušných článků Protokolu o přechodných ustanoveních.

Dotyčným Protokolem o přechodných ustanoveních je Protokol č. 36 připojený k Lisabonské smlouvě a klíčovým je v něm ustanovení čl. 3 odst. 2, kde je uvedeno, že „Mezi 1. listopadem 2014 a 31. březnem 2017, má-li být rozhodnutí přijato kvalifikovanou většinou, může člen Rady požádat, aby bylo toto rozhodnutí přijato kvalifikovanou většinou podle odstavce 3. V tomto případě se použijí odstavce 3 a 4.“. Navazující odst. 3 pak zní, že „Aniž je dotčen čl. 235 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy o fungování Evropské unie, platí do dne 31. října 2014 následující ustanovení: Má-li se Evropská rada nebo Rada usnést kvalifikovanou většinou, je hlasům jejích členů přidělena tato váha: Belgie 12, Bulharsko 10, Česká republika 12, Dánsko 7, Německo 29, Estonsko 4, Irsko 7, Řecko 12, Španělsko 27.

Francie 29, Itálie 29, Kypr 4, Lotyšsko 4, Litva 7, Lucembursko 4, Maďarsko 12, Malta 3, Nizozemsko 13, Rakousko 10, Polsko 27, Portugalsko 12, Rumunsko 14, Slovinsko 4, Slovensko 7, Finsko 7, Švédsko 10, Spojené království 29. Pokud musí být podle Smluv rozhodnutí přijato na návrh Komise, je k jeho přijetí třeba nejméně 255 hlasů vyjadřujících kladné stanovisko většiny členů. V ostatních případech se k přijetí aktů vyžaduje nejméně 255 hlasů vyjadřujících kladné stanovisko alespoň dvou třetin členů. Člen Evropské rady nebo Rady může požádat, aby při přijímání aktu Evropské rady nebo Rady kvalifikovanou většinou bylo ověřeno, zda členské státy tvořící tuto kvalifikovanou většinu zastupují alespoň 62 % celkového počtu obyvatel Unie. Ukáže-li se, že tato podmínka není splněna, není daný akt přijat.“. V souvisejícím odst. 4 je pak uvedeno, že „Do 31. října 2014 je v případech, kdy se na základě Smluv na hlasování nepodílejí všichni členové Rady, zejména v případech, kdy se odkazuje na kvalifikovanou většinu podle čl. 238 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie, kvalifikovaná většina vymezena jako stejný podíl vážených hlasů a stejný podíl počtu členů Rady, a případně jako stejné procento počtu obyvatel dotyčných členských států, které jsou uvedeny v odstavci 3 tohoto článku.“.

Z výše citovaných článků Protokolu č. 36 o přechodných ustanoveních tak plyne, že jakýkoliv člen Rady disponuje v období mezi 1. listopadem 2014 a 31. březnem 2017 oprávněním požádat o realizaci hlasování kvalifikovanou většinou podle odlišné metody, než je metoda zmíněná v čl. 238 odst. 3 písm. a) Smlouvy o fungování EU.

V situaci, kdy nebudou podmínky pro vytvoření blokační menšiny, lze návrh zablokovat přenesením rozhodnutí o tomto návrhu na úroveň Evropské rady. Takový krok závisí výlučně na rozhodnutí předsednictví Rady a předsedy Evropské rady.

Pokud jde o přijímání návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady ad 2, bude ještě před jeho schvalováním probíhat celá série dalších jednání. Prozatím je nesouhlas členských států s tímto návrhem výraznější než v případě návrhu ad 1.

Ad 3) Podání žaloby k Soudnímu dvoru EU podle čl. 263 Smlouvy o fungování EU za účelem přezkumu legality obou přijatých návrhů

Pokud by Návrh rozhodnutí Rady ad 1 a Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady ad 2 byly v rámci EU přijaty, mohl by členský stát zpochybnit jejich platnost na základě žaloby podané k Soudnímu dvoru EU. Uvedenou žalobu by bylo možno opřít o čl. 263 Smlouvy o fungování EU, kde je mimo jiné uvedeno, že: „Soudní dvůr Evropské unie přezkouvává legalitu legislativních aktů, aktů Rady, Komise a Evropské centrální banky, s výjimkou doporučení a stanovisek, a rovněž aktů Evropského parlamentu a Evropské rady, které mají právní účinky vůči třetím osobám. Rovněž přezkouvává legalitu aktů institucí a jiných subjektů Unie, které mají právní účinky vůči třetím osobám. Za tím účelem má pravomoc rozhodovat o žalobách podaných členskými státy, Evropským parlamentem, Radou nebo Komisí pro nedostatek příslušnosti, pro porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení Smluv nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejich provádění anebo pro zneužití pravomoci.“. Případná neplatnost návrhů prohlášená Soudním dvorem EU by však nemusela být absolutní (viz čl. 264 druhá věta Smlouvy o fungování EU vymezující, že „Soudní dvůr Evropské unie však uvede, považuje-li to za nezbytné, ty účinky aktu prohlášeného za neplatný, které jsou nadále považovány za zachované“.).

Ad 4) Faktické ne(s)plnění povinností plynoucích z obou přijatých návrhů spojené s rizikem podání žaloby ze strany Komise podle čl. 258 a násl. Smlouvy o fungování EU

V naznačeném případě se členský stát vystavuje nebezpečí, že by proti němu Komise podala k Soudnímu dvoru EU žalobu podle čl. 258. Smlouvy o fungování EU, kde je uvedeno, že „*Má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj ze Smluv vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie.*“. Další postup je předjímán v čl. 260 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, podle něhož platí, že: „*Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv, je tento stát povinen přijmout opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora Evropské unie.*“ Pokud by členský stát i přesto odmítl plnit rozsudek Soudního dvora EU, nastal by prostor pro aplikaci čl. 260 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, kde je uvedeno, že: „*Má-li Komise za to, že dotýčný členský stát nepřijal opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora Evropské unie, může předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie poté, co poskytla tomuto státu příležitost se vyjádřit. Navrhne paušální částku nebo penále, jež je dotýčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že dotýčný členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále.*“.

Paušální částka a penále jsou dva druhy finanční sankcí, které může Soudní dvůr EU členskému státu uložit, a to i kumulativně. Paušální částka má podobu jednorázové platby a ve své podstatě je odvozena od posouzení dopadů nesplnění povinnosti příslušného členského státu na soukromé a veřejné zájmy. Penále má opakovaný charakter a ukládá se nejčastěji ve formě poplatku za každý den prodlení v provedení opatření nezbytných k plné nápravě porušení práva EU, a to od okamžiku vynesení rozsudku až do doby, kdy dojde k plné nápravě porušené povinnosti. Primární právo neobsahuje výslovnou úpravu pro ukládání sankcí. Čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU pouze vymezuje, že návrh sankce předkládá Komise ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem a že Soudní dvůr EU nesmí uložit sankci vyšší, než navrhla Komise. Samotná Komise přijala několik na sebe navazujících sdělení (SEK(2005) 1658, SEK(2010) 923, SEK(2010) 1371, SEK(2011) 1024, C(2012) 6106 final, C(2013) 8101 final a C(2014) 6767 final, v nichž vymezila metodu pro výpočet paušální částky i penále. Obecně lze konstatovat, že pro stanovení paušální částky i penále jsou uplatňována kritéria jako délka porušení povinnosti, stupeň závažnosti porušení povinnosti a platební schopnost dotčeného členského státu. Ohledně určení paušální částky je možné uvést, že její minimální výše je aktuálně pro ČR vymezena sumou 1 803 000 EUR. Celková výše paušální částky však může být mnohem vyšší, neboť tato se vypočítává podle vzorce $Ps = Zsps \times Kz \times n \times dt$, kde Ps je výsledná paušální částka, Zsps je základní částka paušální sazby činící v současnosti 220 EUR za den, Kz je koeficient závažnosti, který se může pohybovat na škále od 1 do 20 v závislosti na závažnosti porušení povinnosti, je faktor zohledňující platební schopnost daného členského státu (pro ČR je momentálně určen koeficientem 3,27) a dt je počet dnů trvání porušování práva. Ohledně určení penále je možné uvést, že toto s ohledem na svoji povahu nemá stanovenou minimální hranici. Celková výše penále se pak vypočítává podle vzorce $Pd = (Pz \times Kz \times Kt) \times n$, kde Pd je výsledné denní penále, Pz je základní částka penále činící v současnosti 660 EUR za den, Kz je koeficient závažnosti, který se může pohybovat na škále od 1 do 20 v závislosti na závažnosti porušení povinnosti, Kt je koeficient trvání, který může mít velikost 1 až 3 a n je faktor zohledňující platební schopnost daného členského státu (pro Českou republiku je momentálně určen koeficientem 3,27).

Závěrem je třeba zdůraznit, že stanovení definitivní výše paušální částky a/nebo penále je plně odvislé od rozhodnutí Soudního dvora EU, který při svém rozhodování sice akceptuje výše uvedené matematické mechanismy, nicméně bere též doplňkově v potaz konkrétní

okolnosti případu, kdy akcentuje např. to, jaké jsou důsledky porušení povinnosti pro soukromé a veřejné zájmy, zda se jedná o opakované porušení povinnosti členského státu v dané oblasti, zda byla náprava pro členský stát zvláště obtížná apod.

Otázka:

- **Je návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, skutečně aktem nelegislativní povahy, když jeho faktické účinky jsou takového charakteru, že přináleží právnímu aktu, jenž byl schválen řádným legislativním postupem?**

IV. RELOKACE VERSUS LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV EU

Při naplňování práva na azyl ze strany členských států je třeba respektovat Listinu základních práv EU. Je tedy zejména nezbytné respektovat nedotknutelnost lidské důstojnosti žadatelů o azyl. Členské státy jsou povinny respektovat a chránit lidskou důstojnost všech osob, tedy i státních příslušníků třetích zemí (čl. 1 Listiny).

Klíčovým předpokladem pro svobodu a rovnost v právech je naplnění důstojnosti člověka. Lidská důstojnost pak v Listině základních práv EU není koncipována jako samostatné lidské právo, ale pouze jako výkladové kritérium, tj. jako korektiv a hodnota, která se promítá do všech základních práv a svobod uvedených v Listině základních práv EU. Lidská důstojnost ostatně není právně definovatelný pojem a v zásadě se jedná o pojem hodnotový a o značné míry evoluci podléhající. Tím, že tento pojem tvůrce tohoto právního dokumentu začlenil do rámce pozitivního práva, učinil ovšem z dodržování a zachovávání lidské důstojnosti příkaz, a to tím naléhavější, že jej spojil s lidskými právy a svobodami a jejich základní definicí. Zde je ještě na místě v souvislosti s celkovým pojetím předkládaných návrhů legislativních a nelegislativních aktů zdůraznit, že je nutné vést v patrnosti základní premisu, že uprchlíka, jakožto lidskou bytost, nelze považovat za objekt, ale za subjekt práv.

Návrh sice předpokládá, že při rozhodování, který konkrétní členský stát by měl být členským státem relokace, by se měl brát zvláštní zřetel ke specifické kvalifikaci a charakteristikám dotčených žadatelů, jako jsou jazykové znalosti a další individuální znaky související s prokázanými rodinnými, kulturními nebo sociálními vazbami, které by usnadnily integraci relokované osoby, není však dán jakýkoliv prostor pro vyjádření individuální vůle a preferencí relokovaných osob.

Vzhledem k této skutečnosti lze vyjádřit obavy, zda relokační mechanismus, jenž předpokládá nedobrovolné přesuny žadatelů o azyl mezi členskými státy proti jejich vůli, bude možné realizovat způsobem zachovávajícím lidskou důstojnost těchto osob. Jak zajistit, aby relokované osoby nebyly vystaveny ponižujícímu zacházení?

Současně je třeba upozornit na skutečnost, že zejména v případě Syřanů, Eritrejců a Iráčanů, jichž se má tento relokační mechanismus týkat, neexistují v některých členských státech EU žádné prokazatelné jazykové, rodinné, kulturní či sociální vazby, k nimž by bylo možné přihlídnout. Jediným faktorem, který tak bude v těchto případech rozhodovat o relokování dotčeného žadatele o azyl, bude čistě administrativní volba založená na číselně vyjádřených kvótách. Tímto způsobem relokované osoby mohou mít velmi ztíženou integraci ve své hostitelské zemi s ohledem na absenci jakýchkoliv kulturních, sociálních či rodinných vazeb.

Relokované osoby jsou tímto relokačním mechanismem v rozporu se svou lidskou důstojností do značné míry degradovány z postavení subjektů, coby nositelů základních

práv, do pozice pouhých objektů – adresátů administrativních rozhodnutí, jež nejsou schopni svým volným jednáním jakkoliv ovlivnit.

Otázka:

- **Vzhledem k tomu, že relokovaná osoba bude mít často rodinné, sociální, kulturní a jazykové vazby v jiném členském státě (jiných členských státech), než bude členský stát relokace, bude mít relokovaná osoba právo vznášet námitky či odvolání proti rozhodnutí o relokaci?**
- **V případě negativní odpovědi na předchozí otázku, nejednalo by se o praxi porušující Listinu základních práv EU?**

V. OTÁZKY PRAKTICKÉ REALIZACE

Právní základ: čl. 78 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie – řešení nouzových situací. Právním základem pro návrh permanentního krizového mechanismu relokace je čl. 78 odst. 2 písm. e) Smlouvy.

Právní úprava realizace:

- členské státy, kam mají být osoby relovány (členské státy relokace), se stávají příslušnými podle dublinského nařízení k posouzení azylové žádosti relovované osoby – relokace je tedy realizována v rámci dublinského nařízení,
- s relovanými osobami se povede standardní azylové řízení,
- rozhodnutí bude použitelné pouze ve vztahu k žadatelům, pro něž by Itálie, Řecko nebo jiný členský stát (viz výše) v zásadě byly příslušným členským státem podle dublinského nařízení
- návrh stanoví dle slov Evropské komise jednoduché relokační řízení s cílem zajistit rychlý přesun dotčených osob, jejichž stanovisko k relokaci je irelevantní,
- relované osoby, které opustí stát relokace, budou dublinským transferem vráceny, pokud budou stále v postavení žadatele o azyl. Pokud jim už v členském státě relokace bude udělen status poživatele mezinárodní ochrany, pro jejich vrácení se použijí buď uzavřené dvoustranné readmisní dohody, nebo ustanovení návratové směrnice.
- návrh relokačního mechanismu nabízí členským státům možnost částečného „vykoupení se“ z povinnosti relovat určený počet osob¹,
- rozhodnutí bude aplikováno retroaktivně, tj. na osoby, které přicestovaly v období jednoho měsíce před účinností rozhodnutí.

Problematické body návrhu schématu relokace:

Relokace byla pilotně testována projektem EUREMA v roce 2009 s neuspokojivými výsledky, a proto nebyl tento model dále rozvíjen – první návrh na relokaci 40 000 osob mohl sloužit jako druhý pilotní projekt, na základě jehož vyhodnocení by byly dořešeny strategické nedostatky. Pokud by se idea ukázala jako funkční, poté by bylo možné přistoupit k dalšímu pokračování projektu formou navýšení počtu relovatelných osob.

¹ *Důvody a podmínky byt' jde jen o částečné vykoupení se, jsou velmi přísné a předmětné ustanovení nelze vykládat jako „zadní vrátka“ pro státy, které se povinné relokace účastnit nechťejí.*

Přes všechny snahy Evropské komise věnovat se sekundárním pohybům, jsou právě sekundární pohyby hlavním neuralgickým bodem celého návrhu – v návrhu jsou popsány pouze již existující nástroje, kterými jsou zejména důsledné používání dublinského nařízení a návratové směrnice 2008/115/ES, návrh nepřináší v boji proti sekundárním pohybům nic nového, což je pochopitelné – viz dále.

Právě sekundární pohyby jsou tím problémem, pro které se lze odůvodněně domnívat, že relokace nemohou fungovat – jsou totiž fenoménem, který lze regulovat jen velmi omezeně. Na téma pull faktorů, tedy faktorů ovlivňujících výběr cílové země žadateli o azyl, byla zpracována řada studií. Jejich závěry jsou obdobné – kvalita azylového řízení, dokonce i úroveň sociálních benefitů či šance na získání azylu, nejsou těmi hlavními rozhodujícími faktory.

Česká republika nabízí žadatelům o azyl kvalitní a rychlé azylové řízení s plným servisem materiálních podmínek přijetí včetně finančních příspěvků, české firmy ohlásily řadu volných pracovních míst pro uprchlíky. ČR nečelí infringementům v azylové oblasti, uprchlíky zadržené na svém území motivuje k podání žádosti o azyl s ohledem na vysokou šanci získání ochrany, a přesto jsou počty žádostí o azyl sledovaných státních příslušností nepoměrně nižší než v zemích západní Evropy.

Většina v současnosti migrujících osob má zcela konkrétní představu o cílové zemi, za realizaci své představy zaplatily převaděčům nemalé finanční prostředky, a lze se proto důvodně domnívat, že svého cíle budou tyto osoby chtít dosáhnout. A to i za cenu existence v šedé zóně s ohledem na hrozící relokaci s vidinou regularizace.

Realizace relokačního rozhodnutí proto vyvolá další migrační vlnu k té již existující vlně směřující do EU – bude se jednat o masivní migrační vlnu v rámci EU. Její řešení je opět předvídáno pomocí dublinského nařízení, které však upravuje i možnost zajištění osoby za účelem provedení transferu v případě rizika útěku. Vzhledem k tomu, že nelze očekávat, že by dané osoby dobrovolně odjížděly zpět do místa, kam byly relovány (ano, připomíná to hru v šachy), lze se obávat, že zajištění se může stát rozšířeným fenoménem.

Hovoříme-li již o osobách, které vykonají sekundární pohyb až po udělení ochrany ve státě relokace, je třeba připomenout, že tyto osoby požívají práva tříměsíčního volného pohybu. Vzhledem k pohybu v rámci schengenského prostoru je zjištění skutečné délky pobytu v jiném státě obtížné zjistitelné a ještě hůře postižitelné.

Otázkou rovněž zůstává, jak státy, ze kterých má být relováno, zajistí fyzickou dostupnost osob vybraných pro relokaci, vzhledem k tomu, že tyto země nejsou obvykle cílovou zemí a uprchlíci se snaží co nejdříve tranzitovat do cílových zemí – budou se tyto osoby omezovat na svobodu podle dublinského nařízení?

V případě kritérií pro výběr osob upozorňujeme, že například Česká republika nemá v podstatě vytvořeny žádné početnější komunity státních příslušníků Sýrie, natož Eritreji či Iráku. Je proto otázkou, jak budou kritéria pro výběr osob uplatňována kupříkladu právě vůči České republice.

Další otázkou je, co se stane s osobami, o kterých již bylo rozhodnuto, že mají být transferovány do členského státu, v jehož případě by se aplikoval čl. 9 návrhu rozhodnutí? Co se stane s kvótou pro takový členský stát? Bude přerozdělena?

Humanitární aspekt celého návrhu je ve vztahu k samotným žadatelům o azyl velmi slabý – nepředpokládá se souhlas osoby s relokací, relovaný bude mít právo na účinný opravný

prostředek jen ve světle dodržení základních práv žadatele. Na druhou stranu, využití opravného prostředku by mohlo celý proces relokace velmi zdržet.

Neřešeny zůstávají zdravotní/hygienické aspekty tohoto mechanismu – návrh neuvádí, zda budou žadatelé podrobeni zdravotním prohlídkám před realizací transferu do příslušného členského státu.

Bodem spíše k zamyšlení je dále skutečnost, že nyní hovoříme o relokacích především z Itálie a Řecka. Nicméně nelze vyloučit v době nikoli příliš vzdálené, že z těchto zemí již nebude potřeba relokovat žadatele o azyl, ale budou to jiné země, které budou potřebovat tuto pomoc. Nicméně v takové situaci je otázkou, zda by se relokace prováděly i do Řecka, kam na základě rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva od roku 2009 nejsou prováděny transfery podle dublinského nařízení. Itálie je od podzimu 2014 v problematické situaci, co se týče transferů rodin s nezletilými dětmi, které mají v relokaci coby zranitelné osoby přednost. Jak by tedy bylo postupováno vůči těmto zemím?

Zoufale málo prostoru je věnováno diskuzi o možných jiných řešeních současného migračního tlaku vyvolanému zejména státními příslušníky Sýrie. Ještě na jaře tohoto roku, tedy před plným vypuknutím migrační krize, Evropská komise sondovala případnou připravenost členských států na spuštění dočasné ochrany.

Směrnice o dočasné ochraně 2001/55/ES byla přijata vůbec jako první nástroj společné azylové politiky. Bod 2 preambule této směrnice uvádí, že „počet případů hromadného přílivu vysídlených osob, které se nemohou vrátit do země původu, v Evropě v posledních letech výrazně vzrostl. Pro tyto případy může být nezbytné vytvořit mimořádné nástroje pro poskytování okamžité dočasné ochrany těmto osobám.“ Preambule dále hovoří o tom, že „je proto nezbytné vypracovat minimální normy pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a přijmout opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí na přijímání těchto osob a vyrovnávání se s následky z toho plynoucími“. Nelze nezmínit další ustanovení preambule: „Tyto normy a opatření jsou z důvodů účinnosti, souvislosti a soudržnosti, a zejména proto, aby se předešlo riziku druhotného pohybu osob, vzájemně provázané a na sobě závislé. Měly by proto tvořit jediný právní dokument.“ Zcela jasně shrnuje cíl směrnice bod preambule č. 13: „Opatření zavedená v rámci této směrnice mají výjimečnou povahu a jejich cílem je řešit hromadný příliv nebo bezprostředně hrozící hromadný příliv osob vysídlených ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, a proto by poskytovaná ochrana měla být pouze dočasná.“...zde už nelze si nevšimnout zcela zásadní shody cíle směrnice o dočasné ochraně s cíli, které si klade návrh relokačního rozhodnutí. Oba mechanismy jsou do jisté míry podobné, Komise se však k možnosti využít již existujícího a transponovaného nástroje nijak nevyjádřila. Uznáváme, že směrnice o dočasné ochraně nebyla dosud aktivována, s institutem v podstatě shodným však má řada států zkušenosti z dob války v bývalé Jugoslávii (kdežto relokace testována byla, a s neuspokojivým výsledkem). Je tu možnost spuštění dočasné ochrany, když cíle obou nástrojů jsou totožné. Dlužno podotknout, že zmíněná směrnice prošla řádným legislativním postupem a byla členskými státy transponována do národních právních řádů. Pak tedy vyvstává otázka, existuje-li již platný předpis, který danou problematiku upravuje, proč je předkládán návrh nového právního předpisu, upravujícího takřka shodnou materii?

Žádáme proto podrobné vysvětlení, proč nebylo a není zvažováno řešení formou směrnice o dočasné ochraně. Dočasná ochrana má oproti individualizovanému azylovému řízení nejméně dvě zásadní výhody: rychlost řízení a jasnou dočasnost ochrany. Ač jde o směrnici, která jako jediná neprošla revizí v rámci druhé fáze budování společného evropského azylového systému, podobnost s azylovým systémem je tak zřejmá, že mnoho atributů by šlo bez problémů využít.

Zásadní otázkou také zůstává, na základě jakého právního titulu bude možné zajistit, aby osoby, které budou vybrány k relokační, zůstaly v členském státu, do něž budou relovány, a to za současného zachování jejich osobnostních práv. Aktuální vývoj totiž ukazuje, že země, jako je například Česká republika nebo Slovensko či Maďarsko nejsou cílovými destinacemi těchto osob (tyto osoby v daných státech pobývat nechtějí), ale jsou pouze státy tranzitními.

Otázka:

- Proč bylo zvoleno řešení pomocí relokační, když pilotní relokační projekt Eurema v roce 2009 nenaplnil očekávání a na dalším rozvoji tohoto schématu nebylo pracováno?
- Proč nebyla ani diskutována možnost spuštění dočasné ochrany, když cíle obou nástrojů jsou de facto totožné?
- Považuje Komise dostupné nástroje k regulaci sekundárních migračních toků za dostatečné a efektivní?
- Jak státy, ze kterých mají být osoby relovány, zajistí fyzickou dostupnost osob vybraných pro relokační, vzhledem k tomu, že tyto země nejsou obvykle cílovou zemí a uprchlíci se snaží co nejdříve tranzitovat do cílových zemí – bude nezbytné tyto osoby zajistit podle dublinského nařízení?
- Na základě jakého právního titulu bude možné zajistit, aby osoby vybrané k relokační setrvaly ve státech, do kterých budou relovány, byť jejich cílem je pobyt v jiných členských státech?

SOUHRN OTÁZEK

1. Je návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, skutečně aktem nelegislativní povahy, když jeho faktické účinky jsou takového charakteru, že přináleží právnímu aktu, jenž byl schválen řádným legislativním postupem?
2. Vzhledem k tomu, že relokovaná osoba bude mít často rodinné, sociální, kulturní a jazykové vazby v jiném členském státě (jiných členských státech), než bude členský stát relokace, bude mít relokovaná osoba právo vznášet námitky či odvolání proti rozhodnutí o relokaci?
3. V případě negativní odpovědi na předchozí otázku, nejednalo by se o praxi porušující Listinu základních práv EU?
4. Není návrh rozhodnutí Rady v rozporu s mezinárodním právem, zejména s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokolem z roku 1967?
5. Naplňuje návrh rozhodnutí Rady zásadu proporcionality, a to zejména ve vztahu k navrhovanému distribučnímu klíči relokovaných osob?
6. Proč bylo zvoleno řešení pomocí relokace, když pilotní relokační projekt Eurema v roce 2009 nenaplnil očekávání a na dalším rozvoji tohoto schématu nebylo pracováno?
7. Proč nebyla ani diskutována možnost spuštění dočasné ochrany, když cíle obou nástrojů jsou de facto totožné?
8. Považuje Komise dostupné nástroje k regulaci sekundárních migračních toků za dostatečné a efektivní?
9. Jak státy, ze kterých mají být osoby relovány, zajistí fyzickou dostupnost osob vybraných pro relokaci, vzhledem k tomu, že tyto země nejsou obvykle cílovou zemí a uprchlíci se snaží co nejdříve tranzitovat do cílových zemí – bude nezbytné tyto osoby zajistit podle dublinského nařízení?
10. Na základě jakého právního titulu bude možné zajistit, aby osoby vybrané k relokaci setrvaly ve státech, do kterých budou relovány, byť jejich cílem je pobyt v jiných členských státech?