



AZYLOVÁ POLITIKA

Cílem azylové politiky EU je poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který žádá o mezinárodní ochranu v některém členském státě, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení. Za tímto účelem Unie usiluje o vytvoření společného evropského azylového systému.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- Ustanovení čl. 67 odst. 2, článků 78 a 80 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).
- Ustanovení článku 18 Listiny základních práv Evropské unie.

CÍLE

Cílem EU je rozvíjet společnou politiku týkající se azylu, doplňkové a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení. Tato politika musí být v souladu se Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a protokolem k této úmluvě ze dne 31. ledna 1967. SFEU ani Listina neobsahují definici pojmu „azyl“ či „uprchlík“, avšak oba dokumenty se odvolávají přímo na Ženevskou úmluvu a na protokol k této úmluvě.

DOSAŽENÉ VÝSLEDKY

A. Pokrok dosažený v rámci Amsterodamské a Niceské smlouvy.

Dřívější mezinárodní spolupráce v oblasti azylu byla do institucionálního rámce EU začleněna Maastrichtskou smlouvou z roku 1993. Rada jakožto hlavní subjekt měla Komisi zapojit do své činnosti a informovat Parlament o svých podnětech v oblasti azylu. Soudní dvůr Evropské unie neměl v otázkách azylu žádnou pravomoc.

Amsterodamská smlouva, která vstoupila v platnost v roce 1999, svěřila orgánům EU nové pravomoci k vytváření právních předpisů v oblasti azylu na základě zvláštního institucionálního mechanismu: pětileté přechodné období, během něhož by Komise a členské státy sdílely právo podnětu a Rada by po konzultaci s Parlamentem přijímala rozhodnutí jednomyslně. Soudní dvůr Evropské unie také získal ve zvláštních případech pravomoc. Amsterodamská smlouva rovněž stanovila, že po dokončení této první pětileté fáze by Rada mohla rozhodnout o uplatnění běžného postupu spolurozhodování s tím, že by Rada měla svá rozhodnutí napříště přijímat



kvalifikovanou většinou. Rada o tom rozhodla koncem roku 2004 a od roku 2005 se postup spolurozhodování uplatňuje.

V říjnu roku 1999 byl přijat program z Tampere, v němž Evropská rada rozhodla, že provádění společného evropského systému by mělo probíhat ve dvou fázích: přijetí společných minimálních norem v krátkodobém horizontu by mělo vést k vytvoření společného postupu a jednotného postavení osob, jimž byl udělen azyl, platných v celé Unii v dlouhodobém horizontu.

To vyústilo v tzv. „první fázi“ společného evropského azylového systému v letech 1999–2004, během níž byla stanovena kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl (a jež nahradila mezinárodní / mezivládní Dublinskou úmluvu z roku 1990) a vytvořena databáze evropského systému pro porovnávání otisků prstů žadatelů o azyl (Eurodac) pro uchovávání a porovnávání údajů o otiscích prstů. Rovněž definuje společné minimální normy, jimiž se členské státy musí řídit v souvislosti s přijímáním žadatelů o azyl, stanovenými kvalifikacemi pro mezinárodní ochranu a povahou poskytované ochrany a zavedenými postupy pro přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Další právní předpisy se vztahovaly na dočasnou ochranu v případě hromadného přílivu.

Haagský program v listopadu 2004 vyzval k tomu, aby byly nástroje a opatření pro druhou fázi přijaty do konce roku 2010, a zdůraznil ambici EU překročit rámec minimálních norem a vytvořit jednotné azylové řízení poskytující společné záruky a jednotné postavení osob, jimž byl udělen azyl. V Evropském paktu o přistěhovalcích a azylu, přijatém v roce 2008, byla tato lhůta prodloužena do roku 2012.

B. Lisabonská smlouva

Lisabonská smlouva, jež vstoupila v platnost v prosinci 2009, změnila situaci přeměnou opatření v oblasti azylu, která spočívala v posunu od stanovení společných norem k vytvoření společného systému poskytujícího jednotné postavení a jednotné postupy.

Tento společný systém musí zahrnovat následující prvky:

- jednotný azylový status,
- jednotný status doplňkové ochrany,
- společný režim dočasné ochrany,
- společný postup pro udělování a odnímání jednotného azylového statusu nebo statusu doplňkové ochrany,
- kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti,
- normy týkající se podmínek pro přijímání žadatelů,
- partnerství a spolupráce se třetími zeměmi.

Od přijetí Lisabonské smlouvy i článek 80 SFEU výslovně stanoví zásadu solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti, včetně finančních dopadů, mezi členské státy. Postup EU v oblasti azylu by v případě nutnosti měl zahrnovat i vhodná opatření určená k tomu, aby bylo zajištěno naplňování této zásady v praxi. Smlouva rovněž výrazně změnila postup rozhodování v otázkách v oblasti azylu a jako běžný postup zavedla



spolurozhodování. Výrazně se navíc zlepšila soudní kontrola ze strany Soudního dvora Evropské unie. O rozhodnutí o předběžné otázce může nyní požádat kterýkoli soud v členském státě, tedy nikoli už jen vnitrostátní soud nejvyššího stupně, jak tomu bylo dříve. Soudnímu dvoru EU to umožnilo ve větší míře rozvíjet judikaturu v oblasti azylu.

Dne 10. prosince 2009 přijala Evropská rada Stockholmský program na období 2010–2014, který potvrzuje „cíl vytvoření společného prostoru ochrany a solidarity na základě společného azylového postupu a jednotného statusu osob, kterým byla přiznána mezinárodní ochrana“. Především zdůrazňuje nezbytnost prosazovat skutečnou solidaritu s členskými státy, které jsou vystaveny obzvláště silným tlakům, a ústřední úlohu nového Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO).

Ačkoli Komise předložila své návrhy pro druhou fázi společného evropského azylového systému již v letech 2008–2009, jednání postupovala pomalu. „Druhá fáze“ společného evropského azylového systému tak byla přijata po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, přičemž důraz se od minimálních norem posunul ke společnému azylovému řízení na základě jednotného statusu ochrany.

C. Hlavní platné právní nástroje a současné úsilí o reformu

S výjimkou přepracované [kvalifikační směrnice](#), která vstoupila v platnost v lednu 2012, vstoupily v platnost v červenci 2013 další přepracované legislativní akty ([nařízení o Eurodacu](#); [nařízení Dublin II](#); [směrnice o podmínkách přijímání](#) a [směrnice o azylovém řízení](#)), což znamenalo, že k jejich opožděnému provedení v polovině července 2015 došlo v době, kdy vyvrcholila migrační krize. Evropská rada v červenci roku 2014 vymezila v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva [strategické směry](#) pro legislativní a operativní plánování (článek 68 SFEU) na další roky vycházející ze [sdělení Komise](#) z března 2014 a pokroku, jehož bylo dosaženo v rámci Stockholmského programu. Tyto směry zdůrazňují, že plné provedení společného evropského azylového systému ve vnitrostátním právu a jeho účinné provádění je absolutní prioritou.

S ohledem na migrační tlak v roce 2014 zveřejnila Komise v květnu 2015 [Evropský program pro migraci \(4.2.3.\)](#), v němž navrhla několik opatření řešení tohoto tlaku, mimo jiné přístup založený na hotspotech, rozdělených mezi úřad EASO, Evropskou agenturu pro pohraniční a pobřežní stráž (dříve Frontex) a Agenturu Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol), jenž působí na místě spolu s členskými státy v přední linii s cílem rychle zjistit totožnost příchozích migrantů, registrovat je a sejmout jim otisky. Přístup založený na hotspotech má také přispívat k uplatňování nouzových relokačních mechanismů u celkem 160 000 osob, které potřebují mezinárodní ochranu. Mechanismy byly navrženy Komisí s cílem pomoci Itálii a Řecku a po konzultaci s Parlamentem byly přijaty Radou dne [14. a 22. září 2015](#). Rozhodnutí Rady později potvrdil Soudní dvůr EU v [rozsudku](#) ze dne [6. září 2017](#). Relokací se rozumí mechanismus, jímž se má v praxi provádět zásada solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti stanovená v článku 80 SFEU. Tempo relokace je však [pomalejší, než se předpokládalo](#), a k relokacím tedy dochází pomalu.

Evropský program pro migraci rovněž stanoví další kroky k reformě společného evropského azylového systému, jež byly předloženy ve dvou balíčcích legislativních návrhů v květnu a červenci 2016 a které jsou v současnosti projednávány v Parlamentu



a v Radě. Účelem souboru legislativních podnětů je zlepšit tento společný evropský azylový systém (CEAS), mimo jiné návrhem přímo použitelných nařízení místo směrnice (s výjimkou podmínek přijímání, jež zůstanou v podobě směrnice, a tudíž musí být provedeny do vnitrostátního práva), a stanoví:

- opatření ke zjednodušení, upřesnění a zkrácení [azylových řízení](#) s cílem poskytnout společné záruky pro žadatele o azyl a stanovit přísná pravidla proti zneužívání, včetně společného seznamu bezpečných zemí původu, jež byl původně uveden v [samostatném nařízení](#). Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE) Evropského parlamentu přijal svou [zprávu](#) dne 25. dubna 2018, která slouží jako mandát k jednání.
- Kdo splňuje podmínky pro přiznání mezinárodní ochrany (viz tzv. [kvalifikační směrnice](#)) s cílem dosáhnout většího sblížení, pokud jde o míru uznaných žádostí o azyl a formy ochrany, včetně přísnějších ustanovení postihujících druhotný pohyb žadatelů a povinného přezkumu postavení i u osob s postavením uprchlíka. Výbor Evropského parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci přijal svou [zprávu](#) dne 15. června 2017. V polovině roku 2018 dosáhly Parlament a Rada dočasné dohody. Tato dohoda však neobdržela od členských států dostatečnou podporu^[1].
- [Podmínky přijímání](#), z nichž nejspornějším bodem je čekací lhůta, před jejímž uplynutím žadatel o mezinárodní ochranu získá přístup na trh práce, a represivní přístup Komise, jež má žadatelům zabránit v pohybu do členského státu, který není příslušný k posouzení jejich žádosti o azyl; Výbor Evropského parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci přijal svou [zprávu](#) dne 25. dubna 2017. Dne 17. května 2018 plénum odsouhlasilo zprávu, která sloužila jako mandát pro zahájení interinstitucionálních jednání. V polovině roku 2018 dosáhly Parlament a Rada prozatímní dohody. Jednání mezi Parlamentem a Radou však stále probíhají.
- Reformu [dublinkého nařízení](#), které stanoví kritéria pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu (v zásadě první země vstupu). Návrh ponechává v platnosti nynější kritéria dublinkého systému a doplňuje je o korekční přidělovací mechanismus, který má ulevit nepřiměřeně zatíženým členským státům. A proto byl [návrh nařízení Komise ze září 2015](#) týkající se stálého krizového relokačního mechanismu v rámci dublinkého systému v současnosti v Radě pozastaven. Podobně byl stažen i dřívější [návrh na změnu dublinkého nařízení](#) o ustanovení týkajícím se členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu nezletilých osob bez doprovodu, které na území členských států nemají žádné příbuzné, a jeho obsah byl zahrnut do současného návrhu Dublin III. Výbor LIBE Evropského parlamentu přijal svou [zprávu](#) dne 19. října 2017, které plénum potvrdilo jako mandát pro zahájení interinstitucionálních jednání.
- Revizi [databáze otisků prstů žadatelů o azyl Eurodac](#), jež tuto databázi rozšířila o osobní údaje státních příslušníků třetích zemí, kteří nepodali žádost

[1]<https://www.consilium.europa.eu/media/37402/st15252-en18.pdf>



o mezinárodní ochranu, ale v EU pobývají nelegálně, přičemž donucovací orgány získaly přístup do této databáze, a jež umožnila snímat otisky prstů dětem od šesti let věku s cílem usnadnit vyhledávání a slučování rodin. Plénium udělilo Výboru LIBE Evropského parlamentu souhlas, aby na základě své [zprávy](#) ze dne 30. května 2017 o tomto návrhu zahájil interinstitucionální jednání. Jednání s Radou začaly v září 2017 a Parlament a Rada dosáhly částečné prozatímní dohody v červnu 2018.

- Přeměnu úřadu EASO z podpůrné agentury EU na plnohodnotnou [Agenturu Evropské unie pro azyl](#) (EUAA), jež bude odpovědná za hladké fungování společného evropského azylového systému, zajistí sblížení posuzování žádostí o azyl v celé EU a sledování operačního a technického uplatňování práva Unie, včetně poskytování pomoci členským státům v podobě odborné přípravy pro jejich odborníky. Parlament přijal svou [zprávu](#) dne 8. prosince 2016 a v polovině června 2017 bylo dosaženo obecné prozatímní dohody s Radou. V září 2018 Komise předložila [pozměněný návrh](#) na posílení projektu EUAA s větším počtem zaměstnanců, nástrojů a finančních prostředků s cílem zajistit, aby se členské státy mohly kdykoli spolehnout na plnou operační podporu EU.
- [Rámec Unie pro přesídlování](#), jež stanoví společná pravidla EU pro přijímání státních příslušníků třetích zemí, včetně finanční podpory pro úsilí členských států o přesídlení, čímž doplní nyní ad hoc multilaterální a národní programy pro přesídlení. Výbor LIBE v Parlamentu přijal svou [zprávu](#) k návrhu dne 12. října 2017, které plénium potvrdilo jako mandát pro zahájení interinstitucionálních jednání.

[Směrnice z roku 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany](#) v případě hromadného přílivu vysídlených osob je stále v platnosti, dosud však nebyla použita, a to ani v době, kdy vrcholila migrační krize, nejpravděpodobněji z důvodu její vágní terminologie a napětí mezi členskými státy v Radě kvůli sdílení zátěže.

D. Vnější rozměr

[Globální přístup k migraci a mobilitě](#), který Komise přijala v roce 2011, je zastřešujícím rámcem pro vnější migrační a azylovou politiku EU. Tento přístup určuje, jakým způsobem EU vede své politické dialogy a spolupracuje se zeměmi mimo EU, a vychází z jasně stanovených priorit. Je zakotven v celkové vnější činnosti EU, včetně rozvojové spolupráce. Mezi jeho hlavní cíle patří lepší organizace legální migrace, předcházení nelegální migraci a boj proti ní, maximalizace dopadu migrace a mobility na rozvoj a podpora mezinárodní ochrany.

Evropská rada a Turecko uzavřely v březnu 2016 dohodu, jejímž cílem je omezit tok nelegálních migrantů do Evropy přes Turecko. Podle [prohlášení EU a Turecka](#) by všichni noví nelegální migranti a žadatelé o azyl, kteří přicházejí z Turecka na řecké ostrovy a jejichž žádosti o azyl byly prohlášeny za nepřipustné, měli být navraceni zpět do Turecka. Za každého Syřana navraceného do Turecka by měl být jiný Syřan přesídlen do EU výměnou za další uvolnění vízového režimu pro turecké občany a částku 6 miliard EUR pro nástroj pro uprchlíky v Turecku, jež mají být poskytnuty do konce roku 2018. Podle [zprávy Komise o pokroku o provádění evropského programu pro migraci](#) z května 2018 prohlášení sehrává i nadále klíčovou úlohu při zajišťování účinného řešení problému, který migrace představuje ve východním Středomoří.



Ve zprávě se však zdůrazňuje, že přetrvávají určité nedostatky: zejména pomalé posuzování žádostí o azyl v Řecku nadále brzdí navracení do Turecka.

Na celosvětové úrovni přijalo v září 2016 Valné shromáždění OSN jednomyslně [Newyorskou deklaraci pro uprchlíky a migranty](#), přelomovou politickou deklaraci zaměřenou na zlepšení způsobu reakce mezinárodního společenství na velký pohyb uprchlíků a migrantů, jakož i na vleklou situaci týkající se uprchlíků. V roce 2018 tak mají být přijaty dva globální pakty, a sice o uprchlících a o migrantech. Newyorská deklarace stanoví rámec pro komplexní reakci na situaci uprchlíků spolu s konkrétními opatřeními ke zmírnění tlaku na hostitelské země, zvýšení soběstačnosti uprchlíků, rozšíření přístupu k řešením ve třetích zemích a podpoře takových podmínek v zemích původu, které umožňují uprchlíkům bezpečný a důstojný návrat. V rámci kroků navazujících na tuto deklaraci navrhne vysoký komisař OSN pro uprchlíky ve své výroční zprávě pro Valné shromáždění v roce 2018 vytvoření „globálního paktu pro uprchlíky“.

Na svém [plenárním zasedání v dubnu 2018](#) Parlament konstatoval, že EU a její členské státy musí v probíhajících rozhovorech na celosvětové úrovni zaujmout vedoucí úlohu a dosáhnout přijetí uvedených paktů, zejména pak s ohledem na rozhodnutí USA z jednání odejít.

E. Finanční prostředky dostupné pro azylové politiky

Hlavním nástrojem financování v rozpočtu EU v oblasti azylu je Azylový, migrační a integrační fond (AMIF). Rozpočet fondu AMIF pro období 2014–2020 byl nedávno navýšen z 3,31 na 6,6 miliard EUR. V příštím dlouhodobém rozpočtu EU na období 2021–2027 Komise navrhuje navýšit finanční prostředky v rámci nového azylového a migračního fondu o 51 % na 10,4 miliardy EUR, *mimo jiné* s cílem posílit a rozvinout všechny aspekty společného evropského azylového systému, včetně jeho vnějšího rozměru. Finanční prostředky jsou přidělovány i z dalších nástrojů financování EU, jako je Evropský sociální fond (ESF [2.3.2](#)), Fond evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD [2.3.9](#)) a Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR [3.1.2](#)), a to především na podporu integrace uprchlíků a migrantů, ačkoli výše jim přidělených finančních prostředků není vyúčtována odděleně v rozpočtových položkách, a proto není jasná.

Podobně se původní rozpočet úřadu EASO (vznikající Agentury EU pro azyl) na období 2014–2020 zvýšil ze 109 na 456 milionů EUR. Aby Komise byla v budoucnu připravena poskytnout plnou operační podporu na azylové řízení, navrhuje na období 2021–2027 rozpočet ve výši 1,25 miliard EUR.

V rozpočtu EU, ale mimo rámec VFR, existují svěřenské fondy pro vnější opatření, např. nouzový svěřenský fond EU pro Afriku (1,8 miliardy EUR) na pomoc africkým zemím s řízením migrace a ochranou hranic, regionální svěřenský fond EU zřízený v reakci na krizi v Sýrii (500 milionů EUR) a nástroj pro uprchlíky v Turecku (3 miliardy EUR na období 2016–2017 a 3 miliardy EUR na 2018–2019).

Mimo rozpočet EU je pak Evropský rozvojový fond (ERF) (30,5 miliard EUR, z nichž bylo uvolněno 2,2 miliardy EUR jako příspěvek pro nouzový svěřenský fond EU pro Afriku) zaměřený na vymýcení chudoby a naplnění Agendy pro udržitelný rozvoj 2030, který je však v posledních letech v rostoucí míře využíván k financování reakce na otázky migrace.



ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Evropský parlament vždy důrazně prosazoval společný evropský azylový systém v souladu s právními závazky Unie. Parlament rovněž vyzval k omezení nelegální migrace a k ochraně zranitelných skupin.

[Usnesení ze dne 12. dubna 2016](#) k situaci ve Středomoří a nutnosti uceleného přístupu EU k migraci nabízí přehled hlavních postojů a obav Parlamentu v oblasti azylu.

Parlament v nich vyzývá k zaručení spolehlivých a spravedlivých řízení, která budou prováděna účinně a budou založena na zásadě nenavracení uprchlíků. Zdůrazňuje, že je nezbytné vyhnout se snižování úrovně ochrany nebo kvality přijetí a zajistit rovnoměrnější rozdělení zatížení, které nesou státy na vnějších hranicích EU. Vyzývá členské státy, aby využívaly stávající možnosti vydávat humanitární víza, a domnívá se, že osoby žádající o mezinárodní ochranu by měly mít možnost požádat o evropské humanitární vízum na kterémkoli konzulátu nebo velvyslanectví, a proto vyzývá ke změně vízového kodexu Unie.

Podle Parlamentu je nezbytné podniknout další kroky, aby se zajistilo, že společný evropský azylový systém bude skutečně jednotný: je zapotřebí komplexní hodnocení provádění tohoto systému. Upozorňuje na význam vzájemného uznávání nejen zamítavých, ale také kladných rozhodnutí o udělení azylu mezi členskými státy.

Parlament klade důraz na skutečnost, že zadržení žadatelů lze umožnit pouze za výjimečných a jasně daných podmínek, jejichž součástí je právo na soudní přezkum. Podpořil zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu.

Pokud jde o vztahy se třetími zeměmi, Parlament v rámci [globálního přístupu k migraci a mobilitě](#) vyzval k intenzivnějšímu úsilí v oblasti budování kapacit a činností spojených s přesídlováním, které by měly být prováděny společně se třetími zeměmi, na jejichž území se nacházejí velké populace uprchlíků. Parlament se domnívá, že spolupráce se třetími zeměmi musí být zaměřena na řešení základních příčin nelegálních migračních toků osob do Evropy.

Parlament může rovněž podat žalobu na neplatnost k Soudnímu dvoru Evropské unie. Tento nástroj byl úspěšně použit (viz [rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 6. května 2008](#)) ke zrušení ustanovení týkajících se podmínek schvalování společného seznamu třetích zemí považovaných za bezpečné země původu a bezpečné třetí země v Evropě podle směrnice Rady 2005/85/ES.

Více o tomto tématu:

- [Migrace v Evropě](#)
- [Migrační krize v Evropě](#)
- [Přistěhovalecká politika EU](#)

Ina Sokolska
05/2019

