AZYLOVÁ POLITIKA

Tento dokument vysvětluje azylovou politiku EU. Cílem azylové politiky EU je udělit každému státnímu příslušníkovi třetí země, který žádá o mezinárodní ochranu v některém členském státě, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení[1]. Za tímto účelem EU usiluje o vytvoření společného evropského azylového systému.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

— Právním základem společné azylové politiky EU jsou čl. 67 odst. 2, článek 78 a článek 80 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

— Článek 18 Listiny základních práv Evropské unie stanoví právo na azyl.

CÍLE

EU usiluje o vypracování společné politiky v oblasti azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem:

— udělit odpovídající status všem státním příslušníkům třetích zemí, kteří potřebují mezinárodní ochranu,

— 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 základních práv EU neobsahují definici pojmu „azyl" či „uprchlík", avšak oba dokumenty se odvolávají přímo na Ženevskou úmluvu a na protokol k této úmluvě.

VÝSLEDKY

A. Přínosy smluv

Maastrichtskou smlouvou z roku 1993 byla dřívější mezivládní spolupráce v oblasti azylu začleněna do institucionálního rámce EU. 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 týkajících se 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, přičemž ve zvláštních případech získal pravomoc také Soudní dvůr Evropské unie. V Amsterodamské smlouvě je rovněž stanoveno, že po dokončení této první pětileté fáze by Rada mohla rozhodnout o uplatnění běžného postupu spolurozhodování, s tím, že by měla svá rozhodnutí napříště přijímat kvalifikovanou

[1]Základní zásada mezinárodních právních předpisů týkajících se uprchlíků a lidských práv, která státům zakazuje vracet jednotlivce do země, kde jim hrozí reálné riziko pronásledování, mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo jiného porušování lidských práv.

většinou. Rada o tom rozhodla koncem roku 2004 a postup spolurozhodování (nyní označovaný jako řádný legislativní postup) se uplatňuje od roku 2005.

V říjnu roku 1999 byl přijat **program z Tampere**, v jehož rámci Evropská rada rozhodla, že by zavedení společného evropského azylového systému (SEAS) mělo probíhat ve dvou fázích: přijetí společných minimálních norem v krátkodobém horizontu by mělo vést ke společnému postupu a jednotnému statusu osob, jimž byl udělen azyl, který by platil v dlouhodobém horizontu v celé EU.

Výsledkem byla **„první fáze" SEAS** v letech 1999–2004, která stanovila kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádostí o azyl. Její součástí bylo rovněž zřízení evropského systému pro porovnávání otisků prstů žadatelů o azyl (Eurodac) pro uchovávání a porovnávání údajů o otiscích prstů. Byly dále vymezeny společné minimální normy, které mají členské státy dodržovat v souvislosti s přijímáním žadatelů o azyl, stanovena kvalifikační kritéria pro mezinárodní ochranu a povahu poskytované ochrany a zavedeny postupy pro přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Další právní předpisy se vztahovaly na dočasnou ochranu v případě hromadného přílivu uprchlíků.

V listopadu 2004 vyzval **Haagský program** k druhé fázi SEAS, která by přešla od minimálních norem k zavedení společného azylového řízení.

B. Lisabonská smlouva

Lisabonská smlouva, jež vstoupila v platnost v prosinci 2009, změnila situaci tím, že transformovala opatření v oblasti azylu ze stanovení minimálních norem na vytvoření společného systému zahrnujícího jednotný status 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 je zásada solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členské státy, včetně finančních dopadů, výslovně stanovena také v článku 80 SFEU. Postup EU v oblasti azylu by v případě nutnosti měl zahrnovat i vhodná opatření k zajištění naplňování této zásady v praxi. Smlouva rovněž výrazně změnila postup rozhodování v otázkách týkajících se 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 potvrdil „cíl vytvoření společného prostoru ochrany a solidarity na základě společného azylového postupu a jednotného statusu osob, kterým byla přiznána mezinárodní ochrana“. Poukázal především na nezbytnost skutečné solidarity s členskými státy, které jsou vystaveny obzvláště silným tlakům, a na ústřední úlohu Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO), který byl nahrazen Agenturou Evropské unie pro otázky azylu (EUAA).

C. Právní nástroje a současné reformní úsilí

Směrnice o dočasné ochraně ze dne 20. července 2001 byla vypracována jako rámec pro zvládání neočekávaného hromadného přílivu vysídlených osob a poskytování okamžité ochrany těmto osobám. Jejím cílem je podporovat solidaritu mezi členskými státy. Rada ji poprvé uplatnila v reakci na bezprecedentní ruskou invazi na Ukrajinu dne 24. února 2022 s cílem nabídnout rychlou a účinnou pomoc lidem prchajícím před válkou na Ukrajině. Dočasná ochrana osob prchajících z Ukrajiny v současné době platí do března 2027.

S výjimkou přepracované kvalifikační směrnice, která vstoupila v platnost v lednu 2012, vstoupily ostatní přepracované legislativní akty v platnost až v červenci 2013 (nařízení o Eurodacu, nařízení Dublin III, směrnice o podmínkách přijímání a směrnice o azylovém řízení), což znamenalo, že k jejich opožděnému provedení v právu členských států v polovině července 2015 došlo v době, kdy vrcholila migrační krize.

Vzhledem k migračnímu tlaku od roku 2014 zveřejnila Komise v květnu 2015 evropský program pro migraci, v němž navrhla několik opatření k řešení tohoto tlaku, včetně **přístupu založeného na registračních střediscích (tzv. hotspotech)** sdíleného mezi úřadem EASO (nyní EUAA), agenturou Frontex (Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž) a Agenturou Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol), jenž se uplatňuje na místě ve spolupráci s členskými státy v přední linii a jehož cílem je rychle zjistit totožnost příchozích migrantů, zaregistrovat je a sejmout jim otisky prstů. Přístup založený na registračních střediscích má také přispívat k uplatňování **nouzových relokačních mechanismů** celkem u 160 000 osob, které potřebují mezinárodní ochranu. Tyto mechanismy navrhla Komise na pomoc Itálii a Řecku a Rada je po konzultaci s Parlamentem přijala ve svém rozhodnutí ze dne 14. září 2015 a dalším ze dne 22. září 2015. Druhé uvedené rozhodnutí Rady potvrdil Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 6. září 2017.

V Evropském programu pro migraci jsou stanoveny rovněž další kroky k reformě společného evropského azylového systému, jež byly předloženy v **květnu a červenci 2016** ve dvou balíčcích legislativních návrhů a Parlament a Rada o nich jednaly během celého volebního období, jež skončilo v květnu 2019. Ve volebním období 2014–2019 však žádné legislativní akty nebyly přijaty, jelikož v Radě byly dokumenty blokovány, nebo bylo pozastaveno zpracování konkrétních dokumentů z důvodu zablokování souvisejících dokumentů.

Ve snaze, aby se pozastavená reforma společného evropského azylového systému pohnula kupředu, vydala Komise dne 23. září 2020 nový Pakt o migraci a azylu. První z návrhů reforem, který byl schválen v roce 2022, bylo zřízení EUAA, která nahradila úřad EASO. Po několika letech jednání bylo dne 14. května 2024 přijato následujících

10 právních nástrojů Paktu o migraci a azylu, které reformují evropský rámec pro řízení azylu a migrace.

Krátký název	Odkaz	Stručný popis
Směrnice o podmínkách přijímání	Směrnice (EU) 2024/1346	Stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu v členských státech.
Kvalifikační nařízení	Nařízení (EU) 2024/1347	Stanoví normy pro: oprávnění státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti k požívání mezinárodní ochrany, jednotný status pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, obsah udělené mezinárodní ochrany.
Nařízení o azylovém řízení	Nařízení (EU) 2024/1348	Zavádí společné řízení o udělování a odnímání mezinárodní ochrany podle nařízení (EU) 2024/1347.
Řízení o návratu na hranicích	Nařízení (EU) 2024/1349	Zavádí řízení o návratu na hranicích. Vztahuje se na státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, jejichž žádost byla zamítnuta v rámci azylového řízení na hranicích.
Nařízení o rámci pro přesídlování	Nařízení (EU) 2024/1350	Zřizuje společná pravidla pro přesídlování a humanitární přijímání.
Nařízení o řízení azylu a migrace	Nařízení (EU) 2024/1351	Stanoví společný rámec pro řízení azylu a migrace v EU a pro fungování společného evropského azylového systému. Zavádí nový stálý mechanismus solidarity mezi členskými státy. Stanoví jasná pravidla pro odpovědnost za posuzování žádostí o mezinárodní ochranu.
Pozměňující nařízení k usnadnění prověřování	Nařízení (EU) 2024/1352	Mění nařízení (EU) 2019/816, kterým se zřizuje Evropský informační systém rejstříků trestů pro státní příslušníky třetích zemí (ECRIS-TCN), a nařízení (EU) 2019/818, kterým se zřizuje rámec pro interoperabilitu mezi informačními systémy EU v oblasti policejní a justiční spolupráce, azylu a migrace.
Nařízení o prověřování	Nařízení (EU) 2024/1356	Zavádí: prověřování na vnějších hranicích členských států u státních příslušníků třetích zemí, kteří překročili vnější hranice nedovoleným způsobem, požádali o mezinárodní ochranu během hraničních kontrol nebo byli vyloděni po pátrací

		a záchranné operaci před tím, než jsou nasměrováni k příslušnému postupu, prověřování státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členských států, pokud nic nenasvědčuje tomu, že byli podrobeni kontrolám na vnějších hranicích, než jsou nasměrováni k příslušnému řízení.
Nařízení o Eurodacu	Nařízení (EU) 2024/1358	Zřizuje interoperabilní databázi na podporu azylového systému, pomoc při řízení nelegální migrace a podporu provádění nařízení o rámci pro přesídlování a směrnice o dočasné ochraně.
Nařízení o řešení krizových situací a situací zásahu vyšší moci	Nařízení (EU) 2024/1359	Řeší výjimečné krizové situace, včetně účelového využívání migrantů, a situace zásahu vyšší moci v oblasti migrace a azylu v EU prostřednictvím dočasných opatření. Stanoví posílená solidární a podpůrná opatření, jež vycházející z nařízení (EU) 2024/1351, a zároveň zajišťuje spravedlivé rozdělení odpovědnosti a dočasná zvláštní pravidla odchylující se od pravidel stanovených v nařízeních (EU) 2024/1351 a (EU) 2024/1348.

Tato nová pravidla vstoupila v platnost dne 11. června 2024. Členské státy měly dva roky na jejich provedení. Nový rámec bude platit od poloviny roku 2026, s výjimkou rámcového nařízení Unie o přesídlování a přijímání osob z humanitárních důvodů, které již vstoupilo v platnost. Komise v červnu 2024 předložila společný prováděcí plán k paktu na podporu členských států v procesu provádění. Členské státy měly připravit své příslušné vnitrostátní prováděcí plány do prosince 2024.

Začátkem roku 2025 Komise zveřejnila návrh nařízení o navracení, které by zavedlo evropský příkaz k návratu s cílem harmonizovat rozhodnutí o návratu ve všech členských státech EU. Jednání o tomto návrhu stále probíhají.

V únoru 2026 přijaly Parlament a Rada tato nařízení:

— nařízení o uplatňování pojmu bezpečné třetí země, jehož cílem je usnadnit uplatňování tohoto pojmu s cílem urychlit azylová řízení a snížit tlak na azylové systémy a zároveň zachovat právní záruky pro žadatele a zajistit dodržování základních práv,

— nařízení, kterým se stanoví seznam bezpečných zemí původu na úrovni Unie.

V lednu 2026 představila Komise první Evropskou strategii řízení azylu a migrace. Cílem této strategie je doplnit Pakt o migraci a azylu a:

— předcházet nelegální migraci a rozbíjet činnost zločineckých převaděčských sítí,

— chránit osoby prchající před válkou a pronásledováním a zároveň předcházet zneužívání azylového systému,

— přilákat do EU talenty s cílem podpořit konkurenceschopnost hospodářství EU.

D. Vnější rozměr

Jednou z klíčových iniciativ předložených v novém Paktu o migraci a azylu byla podpora individuálně uzpůsobených a vzájemně prospěšných partnerství se třetími zeměmi v oblasti migrace. V červenci 2023 podepsala Komise memorandum o porozumění s Tuniskem. Na jaře 2024 podepsala Komise další dohody s Egyptem, Libanonem a Mauritánií. Na začátku roku 2025 bylo podepsáno strategické a komplexní partnerství mezi EU a Jordánskem. Komise také plánuje obnovit partnerství s Marokem. Evropská rada a Turecko rovněž uzavřely v březnu 2016 dohodu, jejímž cílem je omezit tok nelegálních migrantů do Evropy přes Turecko. V říjnu 2021 Evropská rada vyzvala Turecko, aby zajistilo plné a nediskriminační provádění prohlášení EU a Turecka z roku 2016, i ve vztahu ke Kyperské republice. Dialog na vysoké úrovni mezi EU a Tureckem o migraci se uskutečnil dne 23. listopadu 2023.

E. Finanční prostředky dostupné pro azylovou politiku

Hlavním nástrojem financování oblasti azylu v rozpočtu EU je Azylový, migrační a integrační fond (AMIF). Finanční prostředky v rámci AMIF ve stávajícím dlouhodobém rozpočtu EU na období 2021–2027 představují 9,9 miliardy EUR, mimo jiné s cílem dosáhnout účinného a humánního řízení migrace, azylu a integrace, a zahrnují finanční podporu poskytovanou členským státům za projevení solidarity tím, že zajistí přesídlení a přemístění migrantů. Finanční prostředky jsou rovněž přidělovány z dalších finančních nástrojů EU, jako je Evropský sociální fond plus (3.6.2) a Evropský fond pro regionální rozvoj (3.1.2), většinou na podporu integrace uprchlíků a migrantů. Pro EUAA stanoví současný víceletý finanční rámec na období 2021–2027 rozpočet ve výši 1,22 miliardy EUR.

Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa sdružuje většinu nástrojů EU pro financování vnější činnosti. Představuje 79,5 miliardy EUR a zahrnuje orientační cíl 10 % výdajů v souvislosti s migrací (flexibilní přístup k migraci založený na pobídkách). Pro srovnání, z nouzového svěřenského fondu Evropské unie pro Afriku bylo uvolněno přibližně 5 miliard EUR, přičemž přibližně 4,4 miliardy EUR byly poskytnuty z finančních nástrojů EU a 623 milionů EUR poskytly členské státy EU a další dárci.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

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

Po provedení Lisabonské smlouvy se Parlament jako plnohodnotný spolutvůrce právních předpisů aktivně podílel na přijímání nových právních předpisů týkajících se přistěhovalectví a azylu.

Parlament může podávat žalobu na neplatnost právních předpisů u Soudního dvora 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 v Evropě za bezpečné země původu a bezpečné třetí země podle směrnice Rady 2005/85/ES.

Více informací najdete na stránce Parlamentu o reakci EU na migraci a azylovou problematiku.

Tento dokument vypracovala tematická sekce pro spravedlnost, občanské svobody a institucionální záležitosti. Další informace naleznete na internetových stránkách Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci.

Olga Johanna PASSAMERA
04/2026