

ŘEŠENÍ KRIZÍ V PRÁVU EU

PAVEL SVOBODA*

Abstract: **Resolution of Crises in the EU**

This article analyzes some of the legal aspects of the migration and debt crises' solutions in the EU, particularly situations where EU law itself does not provide convenient legal instruments used in normal situations, or when for political reasons their use does not seem appropriate. Then especially international instruments or special EU law tools come into play, such as closer cooperation and simplified amendments of the founding treaties.

Keywords: EU law, migration, euro, Greece

Klíčová slova: právo EU, migrace, euro, Řecko

1. ÚVOD

V případě dluhové krize i v případě krize migrační se ukázala neochota aplikovat existující pravidla, a to z důvodů politických či faktických: v případě dluhové krize šlo zejména o *non-bail-out* klauzuli čl. 125 SFEU, u krize migrační jde např. o povinnosti prvního státu, kde migrant přejde vnější hranici EU.¹ Přesto právní aspekty řešení těchto krizí se co do použitých nástrojů zatím zdají lišit. Ve svém příspěvku se proto pokusím především věnovat některým aspektům vztahů mezi právem EU a mezinárodním právem právě v oblasti použitých právních nástrojů, a to na případové studii obou zmíněných krizí v EU.

2. DLUHOVÁ KRIZE

V této části nejprve poukážeme na příklady unijních předpisů týkajících se dluhové krize, u nichž nebyla nalezena politická vůle k použití, a poté se zaměříme

* Autor děkuje za cenné připomínky Mgr. Martinu Hančlovi a Zampii Vernadaki, Ph.D., LL.M., MA.

¹ 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, ÚV 2013 L 180, s. 31–59.

na nástroje mezinárodního práva soukromého i veřejného, jimiž byly nepoužité unijní předpisy fakticky nahrazeny.

2.1 NEPOUŽITÍ EXISTUJÍCÍCH UNIJSKÝCH PŘEDPISŮ

Právní úprava EU se zdála být připravena i na krizové situace včetně řecké dluhové krize.² Tato úprava ovšem stavěla na odpovědném přístupu všech členských států k veřejnému zadlužení; proto mezi preventivními nástroji se objevují tak přísná pravidla jako čl. 125 SFEU – *non-bail-out* klauzule, zakazující převzetí závazků za členský stát ve finančních potížích. Když se ale ukázalo, že Řecko – stát eurozóny pravidla podstatně porušuje, z nejrůznějších důvodů mimoprávní povahy zmizela ochota čl. 125 SFEU aplikovat. Začaly se hledat právní nástroje, „aby se vlk nažral a koza zůstala celá“ – aby Řecko bylo zachráněno a právo EU zůstalo zachováno. Jelikož pravidla EU byla jasná, ale politická vůle směřovala k přesnému opaku čl. 125 SFEU, mezinárodněprávní cesta byla jasnou první volbou.

2.2 POUŽITÍ NÁSTROJŮ MEZINÁRODNÍHO PRÁVA VEŘEJNÉHO I SOUKROMÉHO

Jak připomenul mj. Emil Ruffer,³ použití mezivládních smluv v rámci mezinárodního práva veřejného není žádná novátorská metoda dosahování pokroku v evropské integraci: připomeňme Schengenskou dohodu (1985),⁴ Schengenskou prováděcí dohodu (1990)⁵ či Průmskou dohodu (2005).⁶ Finanční krize (2008–) a s ní potřeba přijímání rychlých řešení s finančním dopadem, oživila tento jev, jemuž se říká **internacionalizace** či **intergouvernementalizace** EU.⁷ Jde o situace, kdy

- členské státy berou oťže vývoje zpět do svých rukou, nikoliv však individuálně, ne tedy zpětvzetím pravomocí svěřených EU, ale jejich společným výkonem „na okraji“ Evropské rady či jako zástupci vlád členských států v Radě, tedy *bez zapojení Evropského parlamentu*,⁸
- provádění takových rozhodnutí pak svěřují orgánům EU.⁹

² Připomeňme preventivní nástroje čl. 122–125 SFEU, Pakt o stabilitě a růstu, tzv. two-pack, six-pack, fiskální pakt, stejně jako nástroje k odstraňování krizi – čl. 122 odst. 2, čl. 222 a čl. 143 SFEU, stejně jako později ESM.

³ RUFFER, E.: *The Intergovernmental Avenues of European Integration: A Way Forward for the Economic and Monetary Union?* CYIL. 2014, s. 199 an.

⁴ Schengenská dohoda o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích ze dne 4. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky, ÚV 2000 L 239, s. 19.

⁵ Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, ÚV 2000 L 239, s. 19–62, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 19, Svazek 002, s. 9–52.

⁶ Rozhodnutí Rady 2008/615/SVV ze dne 23. června 2008 o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti, ÚV 2008 L 210.

⁷ Z hlediska terminologické historie dlužno podotknout, že v prvních dobách SZBP se podobnému jevu říkávalo *bruselizace*.

⁸ Srov. BELLING, V.: Finanční krize a návrat suveréna: několik myšlenek ke státoprávnímu kontextu fiskálního paktu. In TOMÁŠEK, M. (ed.): *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. AUCI. 2012, č. 1, s. 7 an.

⁹ C-181/91 a C-248/91 *Bangladesh*, EU:C:1993:271, bod 20.

- Snaha zvládnout finanční krizi z tohoto pohledu vedla k tomu, že byly uzavřeny jak
- **dohody soukromoprávní povahy**, jako byly např. dohody o prvním řeckém záchranném balíčku a rámcová dohoda o vytvoření Evropského nástroje finanční stability; tak
 - tradiční úmluvy podle mezinárodního práva veřejného, jako tomu bylo v případě Evropského mechanismu stability (*European Stability Mechanism*, ESM) a rozpočtového paktu (*Fiscal Compact*).
- Tento stručný přehled nástrojů řešení dluhové krize nás tedy vede k tomu, abychom si položili tuto otázku: dochází k vytváření nové – **hybridní** podoby práva EU? Pokusíme se na tuto otázku odpovědět v závěru.

2.2.1 DŮVODY PŘÍKLONU K MEZINÁRODNĚPRÁVNÍM NÁSTROJŮM ŘEŠENÍ DLUHOVÉ KRIZE

Lze vidět dva mimoprávní důvody pro příklon k řešením v rámci mezinárodního práva veřejného oproti řešením, která by byla čistě v rámci práva EU:

- **finanční omezení**: základní nedostatek čistě unijního řešení finanční krize, jako bylo např. řešení spočívající ve zřízení Evropského mechanismu finanční stabilizace (EF-SM)¹⁰ spočíval v omezení a přísné alokaci zdrojů rozpočtu EU, které v případě EFSM nemohly přesáhnout 60 miliard eur.¹¹ Naopak Rámcová dohoda o evropském nástroji finanční stability (což je kvazimezinárodněprávní nástroj, který byl vytvořen souběžně s přijímáním nařízení o EFSM) mohla zaručit výrazně vyšší finanční prostředky díky tomu, že do řešení zahrnula zdroje z národních rozpočtů;
- **politická nevěle**: čistě unijní řešení by kvůli využití rozpočtu EU pro zajištění stability eurozóny vedlo k tomu, že by nečlenské státy eurozóny byly v zásadě vyzvány k financování této záchranné operace v rámci eurozóny.

Bylo by třeba vysvětlit, proč nebyl použit některý z nástrojů, který se v rámci čistě unijních řešení nabízí: (a) institut posílené spolupráce,¹² (b) rozhodnutí určené ne všem členským státům, (c) nařízení určené jen státům eurozóny dle čl. 139 odst. 2 SFEU. Na druhou stranu je jasné, že nelze použít jeden čistě unijní nástroj (posílená spolupráce) k obejití jiného unijního opatření – čl. 125 SFEU, zakazující převzetí závazků.

2.2.2 PŘIJATÉ MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ŘEŠENÍ

Kombinace těchto dvou důvodů vysvětluje onen příklon k využívání **mimounijní formy spolupráce** mezi členy eurozóny. Podívejme se navíc blíže na stávající právní režim, v němž tato nová forma spolupráce probíhá. Namísto zavedení EFSF v podobě mezinárodní úmluvy, která by vyžadovala ratifikaci v národních parlamentech, se spolupracující členské státy rozhodly pro balíček složený z těchto prvků:

¹⁰ Nařízení Rady (EU) č. 407/2010 ze dne 11. května 2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace, ÚV 2010 L 118/1.

¹¹ Čl. 2 odst. 2 nařízení Rady (EU) č. 407/2010.

¹² Rozsudek ve věci *Pringle* (pravda, později) ukázal, že jde o problém v oblasti hospodářské, a nikoliv měnové oblasti, a tudíž podmínka nevylučnosti pravomoci v oblasti posílené spolupráce byla splněna.

- **mezivládní** dohoda, která se stala použitelnou okamžikem svého podpisu zástupci vlád;
- **soukromá společnost** nazvaná EFSF, jejímiž jedinými podílčníky bylo všech 17 účastněných zemí; a
- **rámcová dohoda mezi touto soukromou společností a jejími podílčníky**, kterou nelze považovat za mezinárodní dohodu veřejnoprávní, neboť z formálního hlediska byla podepsána mezi svrchovanými státy a soukromou právnickou osobou.

Je zajímavé, že tato kombinace soukromého a veřejného mezinárodního práva i národního práva ústavního se vyhýbá nejen nedostatkům a omezením čistě nadnárodního řešení, ale také nesporným omezením tradičního mezinárodního smluvního práva, tj. zdlouhavému a často složitému ratifikačnímu postupu.

Nástroj EFSF byl nahrazen Smlouvou o zřízení Evropského mechanismu stability (ESM),¹³ která byla nakonec podepsána v únoru 2012, poté co byl zjednodušeným postupem podle čl. 48 odst. 6 SEU¹⁴ změněn článek 136 SFEU rozhodnutím 2011/199,¹⁵ a státům eurozóny bylo umožněno zřídit ESM.¹⁶ Tímto postupem bylo v zásadě uděleno oprávnění ke **zřízení mezinárodní organizace**, která využívá stávající orgány EU, a to využitím možností, které skýtá **tradiční mezinárodní právo veřejné**.

Tento vývoj byl zřejmě vyvolán nejistotou ohledně legality (a) dřívějšího režimu EFSF ve vztahu k *no-bail-out* doložce čl. 125 SFEU (tj. zákaz záchranných opatření ve prospěch členských států) a především (b) zmíněné kvazi-mezinárodněprávní konstrukce, která by se mj. **vyhnula kontrole národních parlamentů**. Za této situace se jediným stabilním a udržitelným řešením zdálo být využití mezinárodního smluvního práva v podobě změny SFEU a ratifikace všemi 27 členskými státy, jakož i prostřednictvím podpisu a ratifikace smlouvy o zřízení ESM.

Mezinárodní dohody mezi některými z členských států v případech, kdy v rámci právního řádu EU nelze dosáhnout jednomyslnosti, by tedy mohly nabídnout účinnou alternativu, zejména mohou-li být orgány EU i tak pověřeny určitými úkoly a podpůrnými funkcemi. V případě smlouvy o ESM byly totiž Komise, ECB a Soudní dvůr pověřeny provedením rozhodnutí, k nimž dospěli zástupci členských států mimo rámec EU, a to navzdory tomu, že byla vytvořena samostatná mezinárodní organizace.

2.2.3 ÚSTAVNOST A INSTITUCIONÁLNÍ ROVNOVÁHA V EU: PŘÍPAD PRINGLE

Zapojení unijních institucí do mimounijních právních nástrojů nás přivádí k otázce unijní ústavnosti a institucionální rovnováhy v právním řádu EU.

¹³ Přesněji: Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.

¹⁴ Tj. without convening a Convention composed of representatives of the national Parliaments, of the Heads of State or Government of the Member States, the European Parliament and the Commission.

¹⁵ Rozhodnutí Evropské rady 2011/199/EU ze dne 25. března 2011, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro, ÚV L 91, 6. 4. 2011, p. 1–1.

¹⁶ Členské státy, jejichž měnou je euro, mohou zavést mechanismus stability, který bude aktivován v případech, kdy to bude nezbytné k zajištění stability eurozóny jako celku. Poskytnutí jakékoli požadované finanční pomoci v rámci tohoto mechanismu bude podléhat přísné podmíněnosti.

Ve věci *Pringle*¹⁷ se Soudní dvůr EU zabýval otázkou, do jaké míry spadá smlouva o ESM do výlučné pravomoci EU.¹⁸ Tak by tomu bylo v případě, pokud se ESM považoval za nástroj měnové politiky, která je podle čl. 3 odst. 1 SFEU ve výlučné pravomoci EU. Soudní dvůr nicméně dospěl k názoru, že ačkoli má ESM určité dopady na společnou měnu, jeho hlavním cílem je sloužit jako záchranný mechanismus v případě fiskální krize členského státu. Na rozdíl od měnové politiky ovšem hospodářská politika spadá do oblasti sdílené pravomoci, kterou si členské státy vyhradily pro sebe.

Ve vytvoření ESM lze navíc vidět i porušení práva EU, konkrétně článku 125 SFEU, neboť prostřednictvím ESM se zúčastněné členské státy *de facto* zavázaly k odpovědnosti za finanční závazky ostatních členských států, což čl. 125 SFEU zapovídá. Protože však finanční pomoc ESM byla podle názoru Soudního dvora poskytnuta za přísných podmínek, nebylo možno ji vykládat jako porušení *no-bail-out* doložky. V preambuli ke smlouvě o ESM se navíc výslovně uvádí, že sleduje obdobné cíle finanční podpory a správy ekonomických záležitostí jako opatření Unie, která by tudíž měla být upřednostňována a používána jako první volba.

Dále se klade otázka: mohou členské státy také ve svých mezinárodních dohodách libovolně využívat orgány EU k jejich provádění a monitorování provádění?

Všechny výše zmíněné mezivládní dohody obsahují specifická ustanovení, která orgánům EU svěřují určité úkoly. Jedná se především o Soudní dvůr EU, Komisi a v některých případech i ECB. Podle čl. 13 odst. 2 SEU však každý orgán EU jedná v mezích působnosti, kterou mu svěřují Smlouvy, a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými. Z toho by bylo možné dovodit, že veškerá ustanovení obsažená v mezinárodních dohodách mezi některými z členských států, která by orgánům EU svěřovala nové úkoly, by byla v rozporu s primárním právem EU.

Pokud jde o Soudní dvůr, podle čl. 273 SFEU má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat všechny spory mezi členskými státy, které souvisejí s předmětem Smluv, jsou-li mu tyto spory předloženy na základě rozhodčí smlouvy. Jak již bylo zmíněno, všechny mezivládní dohody týkající se finanční krize se vztahují k hospodářským politikám EU, takže se zdá, že Soudní dvůr může být nepochybně těmito novými mezinárodními fóry využíván.

U Komise a ECB je situace z právního hlediska složitější a existuje mnoho argumentů, které zde mohou být předloženy. Soudní dvůr u této otázky ve věci *Pringle* odkázal na svou předchozí judikaturu, konkrétně ve věcech *Bangladéš a Lomé*,¹⁹ kde souhla-

¹⁷ C-370/12 *Pringle*, EU:C:2012:756.

¹⁸ Členské státy EU mohou uzavírat jakékoli mezinárodní dohody mezi sebou navzájem či se třetími zeměmi, pokud:

- (i) nejde o oblast **výlučné** pravomoci EU, neboť podle čl. 2 odst. 1 SFEU zde může vytvářet a přijímat právně závazné akty pouze Unie a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Uní zmocněny;
- (ii) nejde o oblast **sdílené** pravomoci EU a členských států, kterou EU již legislativně „obsadila“, neboť podle čl. 2 odst. 2 SFEU mohou členské státy přijímat právně závazné akty v rozsahu, v jakém Unie nevykonala svou pravomoc;
- (iii) nejsou v rozporu s primárním či sekundárním právem EU ani jinak neohrožují **dosahování cílů** EU; to vyplývá z povinnosti tzv. loajální spolupráce stanovené v čl. 4 odst. 3 SEU.

¹⁹ C-181/91 a C-248/91 *Parlament v. Rada a Komise*, EU:C:1993:271, bod 16; C-316/91 *Parlament v. Rada*, EU:C:1994:76, bod 26; C-91/05 *Komise v. Rada*, EU:C:2008:288, bod 61.

sil s tím, že Komisi může být na základě aktu Rady svěřena koordinace společného postupu členských států. Jelikož úkoly, které Komisi a ECB svěřila smlouva o ESM, byly výrazně složitější a vycházely navíc z dohody jen mezi některými, a nikoli všemi, členskými státy, Soudní dvůr zopakoval pravidlo stanovené v rozsudcích ve věcech *Bangladéš a Lomé* a dále uvedl, že dodatečné úkoly svěřené orgánům EU by neměly zasahovat do působnosti, kterou SEU a SFEU svěřují těmto orgánům.

Podle čl. 13 smlouvy o ESM se Komisi a ECB svěřuje sjednávání podmínek pro poskytování finanční podpory určitému členskému státu a monitorování jejich plnění. Tyto úkoly vycházejí z obdobné úlohy, kterou nařízení o EFSM²⁰ přisoudilo těmto dvěma orgánům v rámci práva EU. Tato skutečnost ve spojení s absencí jakékoli rozhodovací pravomoci Komise či ECB, a tedy i jakékoli legislativní pravomoci vyňaté z působnosti konstitucionálních záruk (jako jsou např. transparentnost a základní práva), a bez jakéhokoli dopadu v rámci právního řádu EU, ale pouze v rámci odděleného právního systému ESM, nasvědčuje tomu, že tímto mezivládním trendem není negativně dotčena institucionální rovnováha EU.

3. MIGRAČNÍ KRIZE

Když už se zdálo, že Evropská unie překonala krizi eura, zasáhla ji další, patrně ještě vážnější krize, krize migrační. Výše popsaná analýza právního řešení dluhové krize nám může sloužit jako dobrý základ ke srovnání jak faktických východisek, tak právních řešení krize migrační.

Pokud jde o **skutkový základ**, dluhová krize se týkala především eurozóny, šířeji i všech členských států, migrační krize se sice primárně dotkla zemí Schengenského systému, což v některých případech vedlo až k obnovení kontrol na vnitřních hranicích, ale i dalších členských států EU, např. Spojeného království, které se Schengenského systému neúčastní.

Pokud jde o **právní aspekty** řešení migrační krize, můžeme konstatovat, že (a) shodně s dluhovou krizí nebyly některé ujednání předpisy použity (viz níže), navíc se ani nezdá, že by se Komise toto porušení předpisů chystala plošně sankcionovat; (b) institucionální připravenost EU k řešení krize je minimální; (c) na rozdíl od dluhové krize se členské státy nerozhodly řešit migrační krizi za pomoci mezinárodněprávních instrumentů.

Doposud byla k řešení krize vydána dvě rozhodnutí Rady o relokacích, přijatá na základě čl. 78 odst. 3 SFEU: č. 2015/1523²¹ a 2015/1601.²²

Obě rozhodnutí byla přijata podle stejného právního základu a obě upravují relokaci žadatelů o azyl. Je třeba se držet termínu „relokace“, protože anglický termín

²⁰ Nařízení Rady (EU) č. 407/2010 ze dne 11. května 2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace, ÚV L 118, 12. 5. 2010, s. 1–4.

²¹ Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, ÚV L 239, 15. 9. 2015, s. 146–156.

²² Rozhodnutí Rady 2015/1601 kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, ÚV 2015 L 248, s. 80–94.

„resettlement“ označuje trvalé přesídlení uprchlíků do nových zemí, které jsou ochotny tyto převzít. To, co upravují výše zmíněná rozhodnutí, je pouze relokační žadatelů o azyl mezi jednotlivé členské státy, které poté rozhodnou o udělení či neudělení azylu. Ačkoli jsou obě rozhodnutí do značné míry shodná, lze u nich identifikovat několik rozdílů, u kterých lze zároveň tvrdit, že reagují na změny v situaci v průběhu léta 2015.

První rozhodnutí je založeno na dobrovolných závazcích jednotlivých států relokovat určitý počet žadatelů o azyl. Druhé rozhodnutí však již zakládá povinnost relokovat určitý počet žadatelů přesně stanovený v příloze tohoto rozhodnutí. První rozhodnutí se týká žadatelů, kteří se dostali na území Itálie a Řecka po 15. srpnu 2015. Druhé rozhodnutí se již týká všech žadatelů, kteří jsou na území Itálie a Řecka (Maďarsko se na program odmítlo podílet) od konce března 2015.

Druhé rozhodnutí také teoreticky umožňuje členskému státu požádat o odložení realizace 30 % relokace. V preambuli se za důvod tuto žádost ospravedlňující uvádí především (nová) migrační vlna, které je tento stát v mezidobí sám vystaven.

3.1 ROZDÍLY VE SKUTKOVÉM ZÁKLADU OBOU KRIZÍ

Lze říci, že migrační krize je vážnější proto, že **zasahuje širokou škálu politik** nejen v oblasti justice a vnitra, ale týká se i otázek sociální politiky, rozporů mezi státy „jih“ a „sever“, zahraniční politiky, rozdílného vnímání rovnováhy mezi svobodou a bezpečností.

Navíc, na rozdíl od krize finanční, při krizi migrační existuje v podstatě jen náznak institucionální struktury, která by byla schopna dané problémy řešit. Ve finanční oblasti disponujeme Evropskou centrální bankou, Euroskupinou a několika ředitelstvími Evropské komise. V oblasti migrační je to však v podstatě pouze Rada – tedy členské státy – která má reálné možnosti situaci ovlivňovat. Agentura Frontex ani Evropský podpůrný azylový úřad na Maltě nemají možnost situaci reálně ovlivnit a možnosti Evropské komise jsou zásadním způsobem limitovány Smlouvami. Můžeme si zde připomenout, že dle nařízení 2007/2004, které zakládá agenturu Frontex, je hlavní náplní této agentury koordinace spolupráce členských států při ochraně vnějších hranic, zajišťování jednotného výcviku personálu nebo vypracování analýz. Za současné situace se skutečně nejedná o instituci, která je oprávněna provádět ochranu vnější hranice. Není toho ani fyzicky schopna.

3.2 NEPOUŽITÍ EXISTUJÍCÍCH UNIJNÍCH PŘEDPISŮ

Pro migrační krizi je ještě daleko typičtější, že existující právní úprava, která je teoreticky i na migrační vlnu připravena, není, možno říci, že i z politických důvodů, použita. Jde jmenovitě o následující oblasti:

- podle čl. 19 společně s čl. 26 schengenského hraničního kodexu (nařízení č. 562/2006) nechránil-li některý členský stát vnější hranici, může Rada (na návrh Komise) rozhodnout o tom, že vnější hranice se posune o jeden stát do vnitrozemí EU, čímž dojde k faktickému – byť možná jen dočasnému – vyloučení neplněního

státu ze Schengenského systému. Patrně z politických důvodů se toto ustanovení ale nechtělo aplikovat (podobně jako nebylo Řecko vyloučeno z eurozóny); v tom spatřuji selhání členských států v Radě EU.

- Směrnice č. 2001/55/EC, provedená v českém právním řádu zákonem č. 221/2003, upravuje tzv. dočasnou ochranu, jejímž prostřednictvím je možno legalizovat pobyt vysídlených občanů třetích států, u kterých nelze realizovat jejich návrat zpět. Přiznání dočasné ochrany však nevylučuje možnost podat žádost o udělení azylu, a lze tedy konstatovat, že ani aktivace tohoto institutu není řešením problému, který spočívá ve velkém množství osob, které žádají o azyl na území EU.
- readmisní klauzule v čl. 13 odst. 5(c) (i) Dohody z Cotonou se 78 rozvojovými zeměmi, mj. naprosté většiny zemí Afriky, podle níž *„každý ze států AKT akceptuje návrat a zpětné přebírání kterýchkoli svých státních příslušníků, kteří se ilegálně zdržují na území členského státu Evropské unie, na žádost tohoto členského státu a bez dalších formalit“*. Zde jde o neochotu příslušné ustanovení aplikovat ze strany neevropských států a neschopnost EU dosáhnout aplikace tohoto ustanovení.

3.3 PRÁVNÍ PROBLÉMY NOVÝCH PŘEDPISŮ

U výše uvedeného rozhodnutí Rady existují zejména dvě pochybnosti procesní povahy.

Jedna z nich se týká podmínky oné „náhlosti“ přílivu státních příslušníků třetích zemí podle čl. 78 odst. 3 Smlouvy o fungování EU. Domnívám se, že není sporu o tom, že v Itálii a v Řecku existuje krizová situace (emergency situation). Lze však tvrdit, že o náhlosti můžeme mluvit jen v případě rozhodnutí o prvních čtyřiceti tisících migrantů, další várky migrantů už ale lze stěží považovat za náhlé. Domnívám se však, že toto dělení je příliš umělé vzhledem k faktu, že v posledních měsících došlo k jasnému nárůstu počtu příchozích migrantů, ale i vzhledem k celkovému vývoji v roce 2015. Domnívám se tudíž, že toto kritérium bylo splněno a nelze jej použít jako argument pro nelegálnost rozhodnutí Rady.

Druhý potenciální důvod se točí okolo principu subsidiarity, který říká, že v případě pravomocí sdílených mezi členskými státy a EU, kam spadá i azylová politika, má EU intervenovat pouze tehdy, když věc nelze efektivněji ošetřit na úrovni členských států. Tento princip se uplatňuje u všech tzv. legislativních aktů, což podle čl. 289 SFEU jsou akty, pro něž je typická nějaká forma intervence Evropského parlamentu, tedy i již citovaný čl. 78 odst. 3 SFEU. Členské státy mají možnost upozorňovat na porušování principu subsidiarity jak před přijetím návrhu, tak i poté žalobou na neplatnost daného aktu. Evropská komise příslušná rozhodnutí ovšem navrhla jako akty nelegislativní, což jí umožňuje formalistický výklad zmíněného čl. 289 SFEU. Tím ovšem zbavila členské státy možnosti zpochybnit dodržení principu subsidiarity před přijetím návrhu, což může také sloužit jako důvod.

Domnívám se, že další podmínky dané příslušným ustanovením Smlouvy byly splněny. Omezení platnosti rozhodnutí na dobu 2 let lze považovat za dočasné řešení, a to i v kontextu návrhu na budoucí zavedení permanentního krizového relokačního mechanismu. Stejně tak lze bezpochyby konstatovat, že navrhovaný postup bude ku

prospěchu dotčených států, a to bez ohledu na to, že některé jiné členské státy navrhovaly jiná řešení. Navrhované řešení také splňuje požadavek souladu se zásadou *non-refoulement*.

3.4 OBECNÉ PRÁVNÍ PROBLÉMY

Migrační krize ukázala, že zejména v širším azylovém právu existuje řada problémů, ohledně nichž existuje právní nejistota. Nutno dodat, že obecně se zdá, že tyto problémy souvisejí s množstvím migrantů: jakoby stávající úprava fungovala jen na menší množství, zatímco na migrační vlnu prostě připravena nebyla; paralelně s tím se poukazuje na holý fakt, že Evropa nemůže přijmout všechny migranty světa, i kdyby všichni spadali pod definici dle Ženevské úmluvy 1951. Proti této námitce je ale třeba říci, že mluvíme o *lidském právu na azyl*, takže z tohoto pohledu množství hrát roli teoreticky nesmí. Tím se dostáváme k nepříjemné otázce: buď bylo právo na azyl zařazeno do katalogu základních práv v rámci jeho extenze, kdy ne všechna lidská práva lze považovat za stejně významná,²³ anebo jde o čirou nepřipravenost členských států na dodržování tohoto práva v případě migrační vlny. Předpokládám, že vedle zvýšení absorpční kapacity evropských států dojde i ke změně právní úpravy, přičemž se jistě bude mj. argumentovat tím, že žádné základní právo není absolutní, ale že je třeba je posuzovat „z hlediska jejich sociální funkce“ (5/88 Wachauf, bod 18²⁴), a proto jejich výkon lze omezit, pokud (1) účelem omezení je obecný zájem sledovaný EU, (2) omezení jsou přiměřená a (3) neporušují podstatu těchto práv.²⁵ Existenci obecného zájmu SDEU konstatoval např. v případě hospodářské sankce se zahraničně-politickým bezpečnostním cílem,²⁶ fungování vnitřního trhu²⁷ či ochrany spotřebitele.²⁸

²³ Autor se hereticky domnívá, že např. právo na kolektivní vyjednávání (čl. 28 Listiny základních práv EU) apod. nejenže v žádném případě není základním právem člověka v tom smyslu, že se s ním člověk rodí do světa, ale že podobnými extenzemi katalogu základních práv dochází k degradaci a relativizaci celého lidskoprávního systému.

²⁴ Srov. i C-200/96 *Metronome Musik*, EU:C:1998:172, bod 21; C-20/00 a C-64/00 *Booker Aquaculture*, EU:C:2003:397, bod 68; C-37/02 a C-38/02 *Di Lenardo*, EU:C:2004:443, bod 82; T-13/99 *Pfizer*, EU:T:2002:209, bod 457; T-65/98 *Van den Bergh*, EU:T:2003:281, bod 170; a C-274/99 P *Connolly*, EU:C:2001:127, body 29–65, kde šlo o loajalitu úředníka EU a jeho svobodu vyjadřování; tento rozsudek je vhodné číst v souvislosti s C470/03 *A.G.M.*, EU:C:2007:213 o odpovědnosti úředníků členských států za škodu; též C260/05 P *Sniace*, EU:C:2007:700, bod 64.

²⁵ Možnost omezování základních práv vyplývá obecně z čl. 52 odst. 1 LZP, specificky např. ve vztahu k právu na vlastnictví z čl. 17 odst. 1 LZP a z čl. 1 Dodatkového protokolu k EÚLP, který je třeba brát v úvahu kvůli čl. 52 odst. 3 LZP. Z judikatury před LZP srov. 44/79 *Hauer*, EU:C:1979:290, body 13–23; po vstupu LZP v platnost např. T341/07 *Sison III*, EU:T:2011:687, body 50 an.; C-416/10 *Križan*, EU:C:2013:8, bod 113.

²⁶ T3/00 *Athanasios Pitsiorlas*, EU:T:2007:357, bod 221; C-417/11 P *Rada v. Bamba*, EU:C:2012:718, body 49 an.

²⁷ 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114. Nejde-li o oblast pokrytou právem EU, SDEU naopak logicky není příslušný pro prozkum dodržení lidských práv (60/84 a 61/84 *Cinéthèque*, EU:C:1985:329).

²⁸ C-12/11 *McDonagh*, EU:C:2013:43, bod 60.

3.4.1 POJEM UPRCHLÍKA²⁹

První nejistota se týká samotné definice uprchlíka. Nemám zde na mysli rozdíl mezi azylantem, uprchlíkem či ekonomickým migrantem, kterého se stručně do-
tknu níže, ale toho, jakým způsobem je uprchlík definován v Ženevské úmluvě o uprch-
lících. Uprchlík je zde definován jako někdo, kdo je ve své zemi perzekvován z důvodů
rasových, náboženských, národnostních, z důvodu příslušnosti k sociální skupině či pro
svůj politický názor a pro tuto perzekuci se nemůže ve své zemi zdržovat či se do ní
navrátit. Uprchlík tak není nutně každá osoba prchající před válečným konfliktem, ale
jen taková, která čelí pronásledování ve své vlasti. Přitom nejasnost o definici uprchlíka
ovlivňuje podstatně vše ostatní.

3.4.2 IDENTIFIKACE UPRCHLÍKŮ

Bez ohledu na definici uprchlíka je třeba zjistit oprávněnost žádosti o azyl.
Toto se děje v rámci obvykle zdlouhavého azylového řízení podle národních předpisů, na
něž ale kvůli množství migrantů je tlak ke zrychlování. Přesto je třeba vycházet z toho,
že právo na azyl je individuálního charakteru a každý z migrantů (v nejširším slova smy-
slu) může požádat o azyl. Stane se tak žadatelem o azyl a v azylovém řízení bude konsta-
továno, zda je uprchlíkem či nikoli a bude mu (nebo nebude) udělen azyl. Je tedy zřejmé,
že identifikaci uprchlíků je možno provést pouze v rámci azylového řízení a není možné
některým vybraným osobám, u kterých mohou panovat prvotní pochybnosti o tom, zda
splňují podmínky udělení azylu, toto právo na podání žádosti o azyl odeprít.

3.4.3 PRÁVA AZYLANTŮ

Podle UNHCR se nedá Ženevská úmluva vykládat tak, že by uprchlík mu-
sel požádat o azyl v první bezpečné zemi. Lze usuzovat, že při tom vychází z úvahy,
že úmluva nikde tuto zásadu výslovně neupravuje. Čl. 31 stanoví, že uprchlíka nelze
sankcionovat za nedovolené překročení hranic či pobyt v zemi, jedná-li se o uprchlíka,
který do této země vstupuje přímo ze své země, z které prchá. Domnívám se, že zde ne-
lze dojít k jednoznačnému závěru, zda existuje povinnost uprchlíka žádat o azyl v první
tzv. bezpečné zemi. To však také nemůže znamenat, že by uprchlík měl neomezené
právo vybírat si, po neomezeně dlouhou dobu, zemi, v které požádá o azyl. Lze uvažo-
vat o tom, že tato nejednoznačnost právní úpravy může být jediným možným řešením,
jelikož si lze představit situace, kdy pro některé z uprchlíků nemusí být ani tzv. první
bezpečná země (zpravidla země sousední) bezpečná, například vzhledem k národnost-
nímu složení obyvatelstva, politickému režimu, který v této zemi panuje apod.

Vzhledem k tomu, jak vysokou úspěšnost mají žadatelé o azyl ze Sýrie či Eritreje
v členských státech EU, lze konstatovat, že členské státy neaplikují výklad, který by

²⁹ Dle definice Ministerstva vnitra ČR je uprchlíkem státní příslušník třetí země, jemuž bylo přiznáno právní
postavení uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy a který je oprávněn pobývat na území členského státu.
V ČR je osoba, které bylo přiznáno postavení uprchlíka, označována jako azylant. Srov. <http://www.mvcr.cz/clanek/terminologicky-slovník.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>.

neumožňoval podat žádost o azyl v jiné než v první bezpečné zemi. Tento výklad by totiž nebylo možno aplikovat vždy, respektive by neplnil svůj účel zachovat stávající tzv. dublinský model. Nutně by docházelo k situacím, kdy by žádost o azyl řešila i jiná země než jen ta, kterou je možno počítat jako tzv. první bezpečnou zemi. Například pokud by azylant doputoval do této země letecky či lodí přímou cestou.

Evropská unie toto téma první bezpečné země řeší hlavně proto, že schengenský prostor je založen na volném pohybu uvnitř tohoto prostoru a kontroly se v tomto území vykonávají pouze při vstupu do tohoto prostoru. Ze schengenského hlediska je tedy logický stávající tzv. dublinský systém, který počítá s tím, že žádost o azyl vyřizuje stát, jehož hranici překročil žadatel jako první. Je jistě záhodno, aby členské státy měly přehled, kdo se pohybuje v schengenském prostoru, a po základním ztotožnění může následovat azylové řízení.

Je však evidentní, že tento systém je nefunkční v případě naprosto mimořádného nárůstu žadatelů o azyl. V rámci jeho budoucí revize bude třeba se detailněji zamyslet nad tím, nakolik je proveditelná možná relokace žadatelů o azyl mezi jednotlivými členskými státy.

Otázka, zda je možno žadatele o azyl relokovat řekněme proti jeho vůli je relevantní již za současné legislativy. Je však řekněme méně výrazná, jelikož v případě, kdy je dnes například z Německa přesunut žadatel o azyl zpět do Španělska, kde poprvé překročil vnější hranice, jde do jisté míry o sankci, za nesplnění povinnosti požádat o azyl ve státě prvního vstupu. V případě, že nelze zjistit, kde migrant prvně překročil vnější hranici, lze za jistých podmínek provést azylové řízení i v zemi současného pobytu azylanta (Švédsko).

Můžeme uvažovat o tom, že budoucí relokace žadatelů o azyl (při které bude jistě – v zájmu úspěšné integrace – přihlíženo i k preferencím žadatele) bude skutečně negovat „původní záměr“ migranta požádat o azyl například v Německu. Tato situace by nemusela vzbuzovat velké pochybnosti v případě, kdy by v rámci EU existoval jednotný azylový systém a šlo by pak pouze o místo vyřízení žádosti na základě stejných pravidel a podmínek.

3.4.4 VYHOŠTĚNÍ UPRCHLÍKŮ

Uprchlík nelze vyhostit, ledaže to lze odůvodnit státní bezpečností, anebo veřejným pořádkem.³⁰ Úmluva pojem státní bezpečnosti a veřejného pořádku nedefinuje, a proto je patrně namístě aplikovat definice vnitrostátního práva členských států,³¹ neboť oba pojmy nejsou definovány ani právem EU; to proto, že udržování veřejného pořádku a ochrana bezpečnosti je odpovědností členských států (čl. 4 odst. 2 SEU, čl. 72 SFEU), a proto je také zásadně v jejich pravomoci tyto pojmy vysvětlovat ve vztahu ke svým podstatným zájmům a zájmům své populace.³² Jak v kontextu volného pohybu

³⁰ Viz čl. 33 Ženevské úmluvy o uprchlících 1950: „I. Smluvní státy nesmí vyhostit uprchlíka zákonně se nacházejícího na jejich území, kromě případů odůvodněných státní bezpečností nebo veřejným pořádkem.“

³¹ Srov. též blíže PIKNA, B. M.: *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu*. 4. vydání. Praha: Linde, 2007.

³² T-232/10 *Couture*, EU:T:2011:498, bod 27, ke vztahu zápisné způsobilosti ochranné známky, komunistických symbolů a veřejného pořádku.

pracovníků práví Soudní dvůr EU ve věci 41/74 *Van Duyn*: i když definovat veřejný pořádek a bezpečnost je právem členských států, „*pojem veřejného pořádku v kontextu komunitárního práva a zejména jako důvod pro výjimku ze základní svobody volného pohybu pracovníků musí být vykládán úzce, tak aby jeho význam nemohl být jednostranně určován každým členským státem bez kontroly orgánů*“ EU.³³

3.4.5 ZNEUŽÍVÁNÍ ZÁSADY NON-REFOULEMENT

Zde se dotýkáme jedné oblasti, kde unijní právo je zcela nedostatečné a spoléhá na právo mezinárodní, které se ovšem jeví také jako nedostatečné, resp. nejednoznačné.

Non-refoulement znamená, že migranta nelze vrátet do původní země, kde mu hrozí diskriminace,³⁴ a to i kdyby byl hrozbou pro státní bezpečnost nebo veřejný pořádek podle výše zkoumaného čl. 32 Ženevské úmluvy 1951. Tuto zásadu lze zřejmě aplikovat nejen v případech, které spadají do „užšího“ výčtu dle Ženevské úmluvy (diskriminace z důvodů rasových, náboženských atd.), ale také v případech, kdy existuje možnost, že dotyčná osoba by mohla být vystavena obecně krutému či nelidskému zacházení nebo mučení. Tuto zásadu tedy aplikujeme nejen v kontextu uprchlíků, ale také v kontextu lidských práv obecně. Aniž bychom chtěli zpochybňovat samu tuto zásadu humanitárního práva, je třeba konstatovat, že tato zásada může zpomalit návraty těch osob, které nesplní podmínky pro udělení azylu a které se na tuto zásadu odvolávají za účelem zvrácení rozhodnutí o vyhoštění. Tyto případy je jistě třeba posuzovat individuálně, je možno však říci, že – jak vyplývá i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva – tato zásada není aplikovatelná neomezeně.

3.4.6 VZTAH ZÁVAZKŮ ZE ŽENEVSKÉ ÚMLUVY 1951 A Z PRÁVA EU

Podle čl. 351 SFEU členské státy nesmějí mít mezinárodní závazky, které jsou v rozporu s mezinárodním právem.³⁵ Podle Úmluvy může uprchlík nelegálně

³³ Naproti tomu v C-137/09 *Josemans*, EU:C:2010:774, SDEU uznal obecné omezení vstupu do tzv. coffee-shopů (prodejny marihuany, jež Nizozemí toleruje) v Maastrichtu (NL) jen pro rezidenty, a to kvůli blízkosti jiných členských států, netolerujících v rámci svého veřejného pořádku takový prodej drog.

³⁴ Pro uprchlíky viz čl. 33 Ženevské úmluvy o uprchlících 1950: „1. Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení. 2. Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.“

³⁵ Článek 351 (bývalý článek 307 Smlouvy o ES): „Práva a povinnosti vyplývající ze smluv uzavřených před 1. lednem 1958 nebo pro přistupující státy přede dnem jejich přistoupení mezi jedním nebo několika členskými státy na jedné straně a jedním nebo několika třetími zeměmi na straně druhé nejsou Smlouvami dotčeny. Pokud jsou uvedené smlouvy neslučitelné se Smlouvami, použije příslušný členský stát či členské státy všech vhodných prostředků k odstranění zjištěných neslučitelností. V případě potřeby si členské státy poskytnou vzájemnou pomoc k dosažení tohoto cíle a zaujmou případně společný postoj. Při používání smluv uvedených v prvním pododstavci členské státy přihlížejí k tomu, že výhody poskytované ve Smlouvách každým z členských států jsou nedílnou součástí založení Unie, a jsou proto neoddělitelně spojeny s vytvořením společných orgánů, se svěřením pravomocí těmto orgánům a s poskytováním stejných výhod všemi ostatními členskými státy.“

vstoupit jen na první území vně státu, kde je ohrožen,³⁶ ale zjevně zde nemusí požádat o azyl, má právo volně se pohybovat po takovém území.³⁷ Z toho zjevně vyplývá nejen nemožnost přidělení místa pobytu v rámci daného státu, jak se to namnoze děje, ale *in extenso* i nemožnost jeho nuceného přesídlení do státu jiného. Nic by na tom podle našeho názoru nemohla změnit ani tzv. Federální doložka v Úmluvě,³⁸ i kdyby se k její aplikaci našla politická vůle, což není realistické.

Z toho vyplývá, že ujednání i vnitrostátní právní akty o přesídlovacích mechanismech, resp. určení místa pobytu odporují Úmluvě. Podle čl. 351 SFEU jsou členské státy povinny své mezinárodní závazky, vzniklé před vznikem členství v EU, uvést do souladu s ujednáním právem a nesmějí se navzájem dovolávat závazků mezinárodních dohod, jichž jsou signatáři, za účelem neaplikace odlišných ustanovení ujednáního práva.³⁹ Znamená to, že členské státy EU jsou povinny odvolat svůj podpis pod Úmluvou, aby vyhověly např. rozhodnutí Rady 2015/1523.⁴⁰ Zde je třeba odlišit dopad tohoto ustanovení na vztahy členských států k třetím stranám (nečlenským státům, mezinárodním organizacím) od dopadu na vztahy k členským státům.

Lhůta k odstranění rozporu není dána a bude záviset na obsahu dřívější smlouvy: např. v souvislosti s pravomocí Rady omezit volný pohyb kapitálu vůči třetí zemi podle čl. 64 odst. 3, 66 a 75 SFEU požaduje SDEU, aby Rada měla toto právo okamžitě,⁴¹ trvání mezinárodních jednání jsou pro SDEU neslučitelná s užitečností opatření Rady,⁴² takže příslušné dřívější dohody např. o ochraně investic by v tomto ohledu měly být upraveny již ke dni vstupu v platnost práva EU pro daný členský stát.

³⁶ Srov. čl. 31 Úmluvy: „I. Smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku I, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.“

³⁷ Srov. čl. 26 Úmluvy: „Každý smluvní stát umožní uprchlíkům zákonně se nacházejícím na jeho území vybrat si místo bydlení a volně se pohybovat na jeho území, s určitými výjimkami stanovenými nařízeními, která se týkají za stejných okolností obecně cizinců.“

³⁸ Čl. 41 Úmluvy „Federální doložka

I. Následující opatření se vztahují na případ federálního nebo neunitárního státu: a) pokud jde o ty články této úmluvy, které spadají do rámce zákonodárné pravomoci federálního zákonodárného orgánu, povinnosti federální vlády budou v tomto rozsahu stejné jako smluvních států, jež nejsou federálními státy; b) pokud jde o ty články této úmluvy, které spadají do rámce zákonodárné pravomoci členských států, provincií nebo kantonů, jež nejsou podle ústavního pořádku federace povinny přijmout zákonodárné opatření, federální vláda předloží tyto články s příznivým doporučením pozornosti příslušných orgánů států, provincií nebo kantonů v nejbližší možný okamžik; c) smluvní stát této úmluvy, který je federálním státem, poskytne na žádost kteréhokoli jiného smluvního státu doručenou prostřednictvím Generálního tajemníka Spojených národů prohlášení o právu i praxi federace a jejich částí, pokud jde o jakékoli dílčí ustanovení Úmluvy, jež ukazuje rozsah, v jakém bylo toto ustanovení provedeno zákonným či jiným způsobem.“

³⁹ Účelem čl. 351 SFEU je „v souladu se zásadami mezinárodního práva upřesnit, že uplatňování Smlouvy se nedotýká závazku dotyčného členského státu dodržovat práva třetích států vyplývající z dřívější smlouvy a plnit své povinnosti“: C-118/07 *Komise v. Finsko*, EU:C:2009:715, bod 27. Srov. též 812/79 *Burgoa*, EU:C:1980:231, bod 8; C84/98 *Komise v. Portugalsko*, EU:C:2000:359, bod 53; C216/01 *Budějovický Budvar*, EU:C:2003:618, body 144 a 145. Blíže viz SVOBODA, P.: *Právo vnějších vztahů Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2010.

⁴⁰ 10/61 *Komise v. Itálie*, ECLI:EU:C:1962:2.

⁴¹ C-249/06 *Komise v. Švédsko*, EU:C:2009:119, bod 37.

⁴² C-249/06 *Komise v. Švédsko*, EU:C:2009:119, bod 40.

4. ZÁVĚR: JE MEZIVLÁDNÍ PŘÍSTUP KROKEM VPŘED?

Bez ohledu na to, jaký názor máme na jednotlivá opatření navrhovaná k řešení současné situace, jeví se jako nezbytné promýšlet znovu celou architekturu oblasti justice a vnitra tak, jak dnes existuje v podobě po přijetí Lisabonské smlouvy. Domnívám se však, že odstoupení od současného modelu spolupráce a budoucí preference bilaterálních a multilaterálních řešení není cestou zaručující úspěch.

Naopak se domnívám, že je třeba naplnit ambice Lisabonské smlouvy a realizovat to, co se v ní předpokládá. Je třeba posunout se od pouhé deklarace k realizaci cílů, ke kterým jsme se přihlásili v čl. 78, 79 a 80 SFEU. Článek 80 SFEU uvádí, že „*politiky Unie podle této kapitoly a jejich provádění se řídí zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni*“.

Jistě, současná krize vyžaduje zapojení nejen států EU, ale i dalších mimoevropských zemí, to ale neznamená, že bychom se v současné situaci měli v rámci EU soustředit na řešení prostředky bilaterálními či multilaterálními a nahradit jimi instrumenty, které nám může poskytnout současná unijní legislativa. Naším úkolem je zaměřit se na zlepšení fungování společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Je to prostor společný, a vyžaduje proto společné úsilí. V kontaktech se třetími zeměmi potom můžeme postupovat jednotně jako Unie. V tomto společném prostoru existuje i dnes prostor pro uplatnění instrumentů bilaterálních, ale i zde se stále častěji uzavírají například bezvízové dohody na unijní úrovni. To nutně neznamená, že role Rady – členských států – musí být oslabena, avšak členské státy se v určitých případech mohou domnívat, že uzavření unijní bezvízové dohody nebo unijní dohody o usnadnění vydávání víz je prospěšnější, než uzavírat tyto dohody bilaterálně. V podobném duchu hovoří i poslední závěry Evropské rady. Úspěch těchto vyjednávání potom závisí také na tom, nakolik členské státy respektují schválený mandát udělený Komisi k vyjednávání.

Často se dnes zmiňuje Schengen. Tato forma mezistátní spolupráce vznikla mimo unijní strukturu, dnes je součástí evropského *acquis* a lze ji považovat za symbol prohlubující se evropské integrace. Jde o výdobytek, který samozřejmě zasahuje do svrchovanosti jednotlivých států pojímané v klasické podobě, avšak doposud jednotlivé členské státy považují tuto spolupráci za v důsledku efektivnější, než fungování dle starého modelu se vzájemně nekomunikujícími policejními databázemi či kontrolami na vnitřní hranici. Není na místě zastírat, že stávající úroveň spolupráce není dostatečná, je však třeba se také nejdříve zamyslet nad tím, zda místo rozvíjení různých bilaterálních či národních aktivit není lepší aplikovat postup, který doporučuje Komise v jedné ze svých zpráv o fungování schengenského prostoru, totiž zaměřit se nejdříve na využití všech instrumentů, které nám současná nařízení například o Schengenském informačním systému poskytují. Jejich efektivní využití mohou zajistit pouze jednotlivé členské státy. Z nevyužití stávajících možností nelze vinit EU.

Schengen není jen projekt spočívající ve zrušení kontrol, ale zahrnuje řadu tzv. kompenzačních opatření, která mají účinek hraničních kontrol nahradit. Pokud tedy dnes mluvíme o tom, že zavedení kontrol na vnitřní hranici je logické, je otázka, zda si při tomto konstatování uvědomujeme, že i znovuzavedení kontrol má svá pravidla daná

nařízením č. 562/2006 – Schengenským hraničním kodexem⁴³ – a dokonce i výkon policejní pravomoci na území dle jeho čl. 21 má svá pravidla vycházející z judikatury Soudního dvora EU ve věcech *Melki*⁴⁴ nebo *Adil*.⁴⁵ Tyto rozsudky, domnívám se, nijak zásadně nejdou proti zajištění bezpečnosti občanů, naopak jsou důkazem snahy najít rovnováhu mezi svobodou pohybu a bezpečností. Česká republika by měla být součástí tohoto úsilí. Rozbití tohoto modelu volného pohybu není určitě výhodné zejména pro nás, kteří jsme součástí Schengenu teprve od roku 2007. Necháme-li situaci vyvinout tak, že vznikne poptávka po Schengenu verze 2.0, jehož pravidla si mezi sebou domluví jen státy stavící na solidaritě, může být již z našeho pohledu pozdě. Česká republika by se měla nejen z důvodu své polohy výrazně zasazovat za fungování Schengenu, a nikoli zpochybňovat smysluplnost tohoto projektu.

Pokud můžeme fungovat například ve vízové politice tak, že český konzulát v Petrohradě posuzuje a zpracovává žádosti na základě stejných pravidel jako portugalský konzulát v Pekingu nebo dánský konzulát v Keni, které všechny aplikují nařízení č. 810/2009 – Vízový kodex – nebo pokud můžeme provádět ochranu vnější hranice na mezinárodních letištích v České republice dle Schengenského hraničního kodexu, je otázkou, zda podobnou spolupráci nemůžeme uplatňovat také například v **oblasti azylu**. Tak jako existuje nařízení č. 539/2001 stanovící společný unijní seznam bezvízových a vízových zemí, může vzniknout společný unijní seznam bezpečných zemí nebo společný azylový kodex.

Sjednocení azylové procedury a podmínek udělování azylu se jeví jako jedna možnost řešení. Současná situace je krizová také z toho důvodu, že disponujeme národními předpisy o posuzování a vyřizování žádostí o azyl. Je dlouhodobou pozicí České republiky, že v oblasti azylových řízení je třeba zabývat se hlavně otázkou tzv. pull faktorů, to je např. výši dávek, které jednotliví žadatelé dostávají. Otázka jednotného kodexu vydaného formou nařízení, podobně jako například v případě vízového kodexu, se tedy nabízí.

Stejně tak, pokud hovoříme o nefunkčním dublinském systému, je otázka, co pod nutností reformy rozumíme. Nestačí se jen vést na vlně kritiky nefunkčních evropských „bruselských“ předpisů, je především potřeba říci, jakým směrem se hodláme vydat. Ptám se tedy, jaká bude naše pozice při vyjednávání o změně dublinského nařízení, protože současné znění je pro Českou republiku výhodné, avšak jistě se nelze smířit se situací, kdy je platná legislativa v praxi neuplatnitelná.

Domnívám se, že právě situace kolem „Dublinu“, jehož aplikace se ukázala za určitých okolností nemožná, potvrdila, že prosazování národních řešení není s to uspokojivě vyřešit problém jako celek. Problematická situace se pouze přesouvá z jednoho členského státu do druhého v rámci procesu, v jehož průběhu zároveň postupně obnovujeme kontroly na vnitřních hranicích jednotlivých států.

⁴³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), Konsolidované znění 2013: ÚV 2006 L 105, s. 1.

⁴⁴ C-188/10 *Melki*, EU:C:2010:363.

⁴⁵ C-278/12 *Adil*, EU:C:2012:508.

Obdobně návrh tzv. permanentního relokačního mechanismu je třeba posuzovat v kontextu debaty o reformě celé evropské azylové politiky, která, jak naznačeno výše, je stále především politikou jednotlivých členských států. Permanentní relokační mechanismus je třeba vnímat jako krizový mechanismus, který je reakcí na krizovou situaci, podobně jako znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích podle čl. 23 a následujících Schengenského hraničního kodexu. Namísto apriorního odmítní bychom se měli připravit na diskusi o budoucí reformě azylové politiky a nastavit ji tak, aby byla funkční. V rámci těchto jednání můžeme prosazovat své priority, jako například zlepšení návratové politiky, ochrany vnější hranice a efektivních prostředků tlaku na členské státy, které nedodržují jednotné standardy ochrany vnější hranice.

Jsem tedy pro to, abychom se inspirovali vývojem schengenského *acquis*, které vzniklo jako mezivládní smlouva a postupně se transformovalo do unijní legislativy a vytvořilo celý systém schengenské spolupráce zakládající jednotný standard ochrany vnější hranice, jednotný standard vízového procesu, výměnu policejních informací a volný pohyb bez hraničních kontrol. Návrat na pole mezivládních dohod není řešením.

Vrátím se nyní k hlavní otázce, na niž jsem se na počátku rozhodl odpovědět: je mezivládní přístup tím správným řešením i u migrační krize?

Při srovnání krize eura s migrační krizí si nelze nepovšimnout určitých podobných rysů. Obdobně, jako tomu bylo u krize eura, se i v případě migrační krize stávající právní rámec EU jeví být nedostatečným, máme-li čelit natolik rozsáhlému a vážnému problému, který se dotýká samotných základů národní suverenity a autonomie. Stejně jako u krize eura se navíc dohoda všech členských států v této věci jeví poměrně problematickou a s postupem času čím dál tím nedosažitelnější. A konečně řešení nelze dosáhnout jen s využitím zdrojů EU i z dalšího důvodu, kterým je skutečnost, že EU nedisponuje nadnárodními prostředky prosazování, takže se zásadně neobejdeme bez využití klíčových vnitrostátních zdrojů.

V průběhu krize eura byl nicméně, jak jsem již uvedl dříve, podpis mezinárodních dohod mezi členskými státy eurozóny do značné míry přijatelný, aniž by došlo k porušení práva EU nebo bylo jakkoli ohroženo dosahování cílů EU. Migrační krize bezpochyby prověřuje, kam až lze v prostoru svobody, bezpečnosti a práva zajít, a vyžaduje nalezení udržitelného dlouhodobého řešení. Migrační krize však není jen otázkou Evropské unie. Z geopolitického hlediska je zjevné, že se uprchlíci z Asie a Afriky snaží dosáhnout Evropy, aby v ní získali azyl nebo alespoň naději na lepší život. Důvody, jež způsobily tento útěk uprchlíků, který je od druhé světové války bezprecedentní, jsou však ve skutečnosti globální povahy. Břemeno, které tato krize představuje, proto musí kolektivně nést celé mezinárodní společenství. V tomto směru již byly učiněny první kroky, neboť Velká Británie a Kanada souhlasily s tím, že budou přijímat uprchlíky. Nadnárodní právní řád EU a jeho instituce by nicméně i tak mohly a měly hrát přední roli při prosazování účinného řešení.

Autor:

doc. JUDr. Pavel Svoboda, DEA, Ph.D.,

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Evropský parlament,

svoboda@prf.cuni.cz