

Rozbor odpovědí evropského komisaře pro migraci, vnitřní záležitosti a občanství Dmitrise Avramopoulose na otázky položené Českou republikou v souvislosti s „Druhým implementačním balíčkem k Evropskému programu pro migraci“

V září 2015 se ministr vnitra obrátil na Evropskou komisi s dotazy souvisejícími s navrhovanými opatřeními ohledně plánovaného systému relokací žadatelů o azyl v rámci Evropské unie. V průběhu téhož měsíce však byla rozhodnutí související s relokacemi žadatelů o azyl přijata. V závěru roku 2015, tedy po přijetí rozhodnutí, byla ministerstvu doručena odpověď komisaře pro migraci, vnitřní věci a občanství. Z výše uvedeného časového odstupu je pak zřejmé, že řada otázek pozbyla na své aktuálnosti.

K odpovědi na otázku č. 1

Česká republika se dotazovala, zda jsou rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 a 2015/1601 akty nelegislativní povahy, jestliže jejich právní účinky přináleží právnímu aktu. Evropská komise ve své odpovědi popisuje způsob přijetí rozhodnutí, a to na základě aktivace čl. 78 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), přičemž na závěr svého vyjádření shrnuje, že rozhodnutí jsou pro členské státy závazná v celém rozsahu, kdy odkazuje na čl. 288 odst. 4 SFEU. Konkrétní odpověď tedy České republice poskytnuta nebyla.

Je třeba uvést, že smyslem otázky nebylo zjištění právního základu nutného pro přijetí rozhodnutí Rady, nýbrž určení, zda dotčené rozhodnutí Rady je či není z pohledu práva Evropské unie tzv. „legislativním aktem právní povahy“. Vymezení legislativního či nelegislativního charakteru rozhodnutí Rady bylo významné ve stádiu jeho projednávání, a to z hlediska možnosti uplatnit vůči němu institut tzv. žluté, resp. oranžové karty ze strany vnitrostátních parlamentů členských států Evropské unie. Zvažování právní či neprávní povahy rozhodnutí Rady má v současné době spíše již jen akademický význam, neboť rozhodnutí Rady bylo řádně přijato a žádný z vnitrostátních parlamentů členských států vůči němu institut žluté, resp. oranžové karty neuplatnil.

Čl. 78 SFEU svěřuje Evropské unii pravomoc určovat a regulovat politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany migrantů. Pro mimořádné a těžko předvídatelné situace byl do SFEU vložen odstavec třetí čl. 78, kdy Rada může na návrh Komise přijmout dočasná opatření, přičemž Rada rozhoduje po konzultaci s Evropským parlamentem. Právní povaha tohoto opatření je však dle našeho názoru diskutabilní, neboť opatření nebude přijímáno legislativním postupem a nebude tedy mít povahu legislativního aktu. Podle čl. 78 odst. 3 SFEU, pro který se Komise v tomto případě rozhodla, rozhoduje sama Rada, která přijímané opatření s Evropským parlamentem pouze konzultuje. Nepovažujeme čl. 78 odst. 3 SFEU za vhodný právní základ pro přijetí úpravy stanovící závazně kvóty rozdělující migranty mezi členské státy.

Legislativním aktem je podle čl. 289 SFEU právní akt přijímaný legislativním postupem. Z čl. 289, 294 a 297 SFEU pak vyplývá, že legislativním aktem je pouze akt přijatý na právním základě, který se výslovně dovolává řádného či zvláštního legislativního postupu. Protože v čl. 78 odst. 3 SFEU takový odkaz není, nejde dle našeho názoru o legislativní akt. Tento výklad má další důsledky (např. nemožnost použití čl. 290, podle některých názorů i nemožnost omezit základní práva podle Listiny základních práv EU). V případě čl. 78 odst. 3 dává tato úvaha smysl i proto, že má jít o dočasné/prozatímní (provisional) opatření v případě nouze, tedy pravděpodobně něco naléhavého a ne trvalého.

Nicméně i po vyjádření Evropské komise zůstává dle OAMP nezodpovězenou otázkou, zda jsou přijatá rozhodnutí závazná pouze pro členské státy nebo i pro samotné relokované žadatele o mezinárodní ochranu. Shodně s OAMP a OMSEU tedy konstatujeme, že poskytnutá odpověď je nedostatečná.

K odpovědi na otázku č. 2

Odpověď je koncipována v tom smyslu, že ačkoliv rozhodnutí Rady představuje dočasnou výjimku z pravidel obsažených v 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 (přepřacované znění), zůstávají práva na účinný opravný prostředek podle čl. 27 uvedeného nařízení nadále v platnosti.

V bodu 35 preambule k rozhodnutí Rady je mimo jiné uvedeno, že *„Vzhledem k tomu, že žadatel nemá podle právních předpisů Unie právo vybírat si členský stát příslušný pro jeho žádost, měl by mít, výlučně za účelem zajištění jeho základních práv v souladu s nařízením (EU) č. 604/2013, právo na účinný opravný prostředek proti rozhodnutí o relokaaci. V souladu s článkem 27 uvedeného nařízení mohou členské státy ve svém vnitrostátním právu stanovit, že odvolání proti rozhodnutí o přemístění neznamená automatický odklad přemístění žadatele, ale že dotčená osoba může požádat o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění, dokud nebude rozhodnuto o jejím odvolání.“*

Rozsah opravného prostředku proti rozhodnutí o relokaaci není však stále jasný, neboť nařízení EU č. 604/2013 stanoví v bodu 19 preambule, že: *„...Pro zajištění souladu s mezinárodním právem by měl účinný opravný prostředek proti takovému rozhodnutí zahrnovat jak přezkum toho, jak je uplatňováno toto nařízení, tak přezkum po právní i skutkové stránce v členském státě, do kterého je žadatel přemísťován.“* Relokační rozhodnutí pak stanoví, že je možné se dovolávat v odvolání proti rozhodnutí o relokaaci pouze porušení základních práv. Z uvedeného plyne, že podle nařízení EU č. 604/2013 je možné se odvolávat nejen proti nedodržení základních práv dotčené osoby, ale i proti nesprávné aplikaci tohoto nařízení. Naopak relokační rozhodnutí upravuje rozsah opravného prostředku úžeji.

OAMP, pro nějž je odpověď nedostatečná, připomíná, že rozsahem opravného prostředku proti rozhodnutí o přemístění se v současné době zabývá SDEU ve věcech C-63/15 Ghezelbash a C-155/15 Karim.

K odpovědi na otázku č. 3

Odpověď na otázku č. 3 je formulována tím způsobem, že rozhodnutí Rady je plně v souladu s vybranými články Listiny základních práv EU. Ačkoliv v odpovědi není nikde obsaženo podrobnější odůvodnění souladu rozhodnutí Rady s příslušnými články Listiny základních práv EU a samotná argumentace Evropské komise působí mnohdy značně tautologicky, považujeme odpověď na položenou otázku za dostatečnou. Důvodem je skutečnost, že nutnost formulace odpovědi na otázku č. 3 byla podmíněna negativní odpovědí na otázku č. 2. Ačkoliv považují OAMP i OMSEU odpověď za stručnou, ztotožňují se v názoru, že odpověď je uspokojivá.

K odpovědi na otázku č. 4

Ve své odpovědi na otázku týkající se případného rozporu rozhodnutí Rady s mezinárodním právem se zástupce Evropské komise omezil pouze na konstatování, že rozhodnutí jsou v souladu s mezinárodním právem veřejným.

S tím nesouhlasíme, neboť za problematický lze považovat zejména čl. 30 preambule rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523, podle nějž *„žadatel nemá podle právních předpisů EU právo vybírat si členský stát příslušný pro jeho žádost“*. Ačkoliv je pravda, že fakticky toto tvrzení odpovídá současné realitě, neodpovídá tento výrok systematické dublinské *acquis* a vlastně ani Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Z dublinského

systému, jehož cílem je stanovit jasná pravidla příslušnosti členských států k posuzování žádostí o azyl, plyne zásada, podle níž za azylové řízení odpovídá členský stát, jehož hranice cizinec cestou z třetí země překročil jako první. Cílem dublinské úpravy bylo zabránit fenoménu tzv. asylum shopping, když žadatel o azyl podává svoji žádost současně nebo postupně ve více členských státech. Státem příslušným k projednání žádosti by tedy měl být členský stát, kde cizinec žádost o mezinárodní ochranu podal poprvé, tj. Řecko nebo Itálie.

Domníváme se tedy, že respektování přijatých opatření by mohlo být v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, neboť žadatel o mezinárodní ochrany by byl na základě relokačního rozhodnutí „administrativně“ přesunut ze státu, v němž požádal o mezinárodní ochranu, do státu, kde o ochranu požádat nechtěl a tento stát by o něm rozhodoval.

K odpovědi na otázku č. 5

Odpověď na otázku se omezuje na konstatování, že uvedená rozhodnutí jsou v souladu se zásadou proporcionality, přičemž argumenty z analýzy České republiky nebyly vzaty v potaz. Tedy postrádá relevantní argumenty, které by odůvodnily soulad rozhodnutí Rady s dotčenými zásadami práva Evropské unie. OAMP i OMSEU považují odpověď za nedostatečnou.

K odpovědi na otázku č. 6

Odpověď na otázku č. 6 je koncipována tím způsobem, že projekt EUREMA vykazoval dva základní znaky, jimiž se odlišoval od stávajících relokací realizovaných na základě rozhodnutí Rady. Relokace v rámci projektu EUREMA byla zacílena na osoby požívající mezinárodní ochranu a nikoli na žadatele o mezinárodní ochranu a druhým odlišujícím znakem má být fakt, že účast na projektu byla dobrovolná jak pro členský stát relokace, tak pro osoby požívající mezinárodní ochranu.

Domníváme se, že poukazování na výše uvedené rozdíly mezi projektem EUREMA a novým relokačním mechanismem není příhodné. Dosavadní praxe jednoznačně prokázala, že z hlediska efektivity jsou zcela nefunkční oba systémy. Nadto je též nutné upozornit na skutečnost, že poskytnutá odpověď zcela opominula osvětlit okolnost, z jakého důvodu dospěla Evropská komise k závěru, že projekt založený na bázi povinných relokací bude v praxi úspěšnější než dřívější zcela neúspěšný projekt koncipovaný na dobrovolném základě. Podle našeho názoru právě to, že si žádný resp. velmi malý počet cizinců nevybral členské státy střední a východní Evropy, svědčí o nemožnosti, aby stávající relokační rozhodnutí fungovala ve vztahu k těmto pro migranty „méně atraktivním“ členským státům. OAMP i OMSEU považují odpověď za nedostatečnou.

K odpovědi na otázku č. 7

Odpověď lze shrnout tak, že přijetí rozhodnutí Rady zřizující nouzový relokační mechanismus se Evropské komisi jevilo jako vhodnější, rychlejší a účinnější řešení migrační krize, než by byla případná aktivace systému dočasné ochrany.

Odpověď neobsahuje žádné odůvodnění výše uvedeného tvrzení. K vhodnosti, rychlosti a účinnosti zvoleného řešení dodáváme, že podle statistik bylo k dnešnímu datu z celkového počtu plánovaných relokací zahrnujících celkem 160 000 osob realizováno přemístění pouze 190 osob z Itálie a 82 z Řecka. Argumentaci Evropské komise lze přijmout pouze v tom smyslu, že ve stávající směrnici o dočasné ochraně chybí povinný mechanismus nabídky volných kapacit pro přijetí. Na druhou stranu však směrnice o dočasné ochraně umožňuje zjednodušené, neindividualizované řízení, které by mohlo velmi ulehčit administrativně zahlceným členským státům.

Je také otázkou, zda je přijetí opatření na základě čl. 78 odst. 3 SFEU přípustné, jestliže je otázka obrany před hromadným přílivem imigrantů evropským právem komplexně upravena. Podle jednoho z výkladů je přijetí opatření na základě čl. 78 odst. 3 SFEU nepřípustné,

neboť je regulována stejná problematika jako ve směrnici 2001/55/ES, která stanoví zvláštní pravidla pro hromadné uprchlictví. OAMP i OMSEU odpověď neshledávají dostatečnou.

K odpovědi na otázku č. 8

Odpověď je formulována v podobě výčtu jednotlivých opatření, která by měla zabránit sekundárním pohybům relokovaných osob z členského státu relokace do jiného členského státu. Za uvedená opatření je považováno např. informování žadatele o důsledcích neregulérního pohybu spjatých se ztrátou nároku na sociální dávky, zamezení přístupu k oprávněným prostředkům, nemožnost získání národních cestovních dokladů apod. Významnou součástí má být rovněž povinnost relokovaných osob pravidelně se hlásit příslušným úřadům ve státě, do něhož byli relováni. Odpověď nikterak nespecifikuje, z jakých konkrétních důvodů jsou dotyčná opatření považována za dostatečná a efektivní. V daném kontextu se domníváme, že ani opatření jako odepření sociálních dávek, omezení pohybu v rámci unie či nastolení povinnosti pravidelného nahlašování na úřadech nezabrání tomu, aby relované osoby cíleně migrovaly z České republiky zejména do Německa. V rámci relokací podle našeho názoru patrně hrozí rozšíření počtu osob nelegálně se pohybujících po Evropské unii, neboť neexistují žádné efektivní právní prostředky, které by žadatele o mezinárodní ochranu, kteří budou relováni, donutily na území těchto států zůstat. OAMP i OMSEU odpověď hodnotí jako nevyhovující.

K odpovědi na otázku č. 9

Evropská komise poskytuje sdělení, že v případě neregulérních pohybů relokovaných osob do jiných členských států by po těchto subjektech měl být požadován jejich návrat zpět do členského státu relokace a příslušný členský stát by měl tyto osoby převzít zpět bez prodlení. Odpověď opomíjí nutnost držet relované osoby minimálně během relokační procedury (a patrně i nějakou dobu po realizované relokaci) v detenci, protože to je podle názoru OAMP i OMSEU jediné opatření, které je schopné sekundárním pohybům efektivně zabránit.

K odpovědi na otázku č. 10

Odpověď na otázku č. 10 je podána v podobě odkazu na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu a na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Podle odpovědi by tzv. materiální podmínky přijetí předjímané prvou výše uvedenou směrnicí (tj. ubytování, jídlo a ošacení) měly být poskytovány relovaným osobám toliko ve formě naturálií, přičemž v rámci povinností plynoucích členskému státu z druhé směrnice by tento členský stát musel přijmout navracené relované osoby bez prodlení.

Podle našeho názoru nejsou předmětné nástroje obsažené ve směrnicích a zmíněné v odpovědi dostatečně účinné zajistit motivaci relovovaných osob setrvat v přidělených členských státech. Co se týče otázky, jak relované osoby udržet na území přijímajícího členského státu, schválené rozhodnutí Rady obsahuje pouze ustanovení o tom, že jestliže osoby požívající mezinárodní ochrany (případně žadatelé o její poskytnutí) vstoupí na území jiného členského státu, aniž budou splňovat podmínky pro vstup či pobyt, a budou zadrženy, budou povinny se okamžitě vrátit a členský stát relokace bude povinen je přijmout zpět. Podle OAMP i OMSEU Evropská komise na otázku dostatečně neodpověděla.