

Azylová politika EU

Právní úprava

Klasifikace imigrantů

- **Uprchlíci** – (politické nebo bezpečnostní důvody, bezpečnostní hrozba) - **azyl nebo jiná (dočasná) mezinárodní ochrana** – závazky podle mezinárodního práva
- **Přistěhovalci** – ekonomické důvody (nepotřebují ochranu) – **povolení k pobytu** – žádné závazky pro státy

Přistěhovalectví - S F E U

- Článek 79 - Unie vyvíjí **společnou přistěhovaleckou politiku**, ...
- Opatření přijímaná řádným legislativním postupem se týkají:
 - a) **podmínky vstupu a pobytu** a pravidla, podle nichž členské státy udělují **dlouhodobá víza a vydávají dlouhodobá povolení k pobytu**, včetně těch, která jsou udělována a vydávána za účelem slučování rodin;
 - b) **vymezení práv státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících** v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech;
 - c) **nedovolené přistěhovalectví a nedovolený pobyt včetně vyhoštění a vracení osob s neoprávněným pobytem**;
 - d) **boj proti obchodu s lidmi**, především se ženami a dětmi.
- **Není dotčeno právo členských států stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících ze třetích zemí s cílem hledat tam práci (tj. kvóty jsou jen národní).**
- Článek 80 - 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.**

Uprchlíci - A Z Y L - S F E U čl. 78

- 1. Společná politika týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany - cíl: **poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu**, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení.
- Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou aj.
- 2. Řádným legislativním postupem se přijímají opatření týkající se **společného evropského azylového systému**, který obsahuje:
 - a) **jednotný azylový status** pro státní příslušníky třetích zemí platný v celé Unii;
 - b) jednotný status **doplňkové ochrany** (místo azylu);
 - c) **společný režim dočasné ochrany** vysídlených osob **v případě hromadného přílivu**;
 - d) společný postup pro udělování a odnímání jednotného azylového statusu ;
 - e) **určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl ...**;
 - f) **normy týkající se podmínek pro přijímání žadatelů o azyl ...**

Uprchlické kvóty (pro přidělování žadatelů o azyl)

- Čl. 78 odst. 3 SFEU
- Ocitnou-li se jeden nebo více členských států ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, může **Rada na návrh Komise** přijmout ve prospěch dotyčných členských států **dočasná opatření**. Rada rozhoduje po konzultaci s Evropským parlamentem.
- Kvalifikovaná většina vyplývá z čl. 16 odst. 3 SEU

Kvóty - 2

- Námitky:
 - systém již selhal v případě Malty 2009 (to byl ale dobrovolný)
 - jak technicky provést přidělení žadatelů o azyl do určitých zemí ?
 - legislativně nejasná povaha – možnost napadení
 - pravomoc Rady - ?? (Slovensko namítá)
 - dočasnost - ??

Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951

- Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků z r. 1951 (původně dočasná), ve znění Newyorského protokolu z r. 1967
- nezajišťuje individuální právo na azyl, ale **zakazuje** smluvním stranám **vyhostit nebo vrátit** uprchlíka do zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy.
- Individualizovaná ochrana
- **Uprchlík podle Ženevské úmluvy:** *osoba, která má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů.*
- Podstata Ženevské úmluvy = rozlišování mezi uprchlíky na jedné straně a ostatními přistěhovalci (migranty) na straně druhé.
- UPRCHLÍK je „kvalifikovaný“ MIGRANT

Druhá linie - mezinárodní ochrana lidských práv (tj. mimo Ženevskou úmluvu)

- Mezinárodní ochrana lidských práv (tj. mimo Ženevskou úmluvu): ochrana před navrácením také osobám, které nejsou uprchlíky ve smyslu Ženevské úmluvy.
- **Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva přísluší ochrana podle Evropské úmluvy o lidských právech cizincům, kterým hrozí za hranicemi závažné porušení práva na život, mučení či nelidské zacházení nebo trest smrti (např. válečný konflikt)**
- **(= princip non-refoulement).**
- Tato lidskoprávní ochrana (mimo Ženevskou úmluvu) se vztahuje nejen na osoby, které se ve smyslu Ženevské úmluvy staly oběťmi individuálního pronásledování, ale **také na osoby, které prchají před následky ozbrojených konfliktů.**
- Dodatečnou ochranu přistěhovalců před vyhoštěním odvozuje Evropský soud pro lidská práva také z práva na respektování soukromého a rodinného života.
- **Ochrana podle Evropské úmluvy o lidských právech je tedy širší než ochrana podle Ženevské úmluvy.**

Základní koncepce azylového práva Evropské unie

- Tři směrnice: minimální standardy
 - pro zacházení s uprchlíky (**recepční směrnice**),
 - pro uznání uprchlíků a osob, které potřebují mezinárodní ochranu (**kvalifikační směrnice**) a
 - pro oblast azylového řízení (**procedurální směrnice**).
- + **Směrnice o dočasné ochraně**, která v reakci na zkušenosti s ochranou obětí jugoslávské války měla určovat postup v případě hromadného přílivu vysídlených osob, nebyla nikdy aplikována.
- **Dublinské nařízení** - příslušnost konkrétního členského státu EU k posuzování žádostí o azyl („**Dublin III**“).
- Nařízení z roku 2000 o zřízení systému EURODAC pro porovnávání otisků prstů.

- Lisabon: **Společný evropský azylový systém (SEAS)** - novelizace
- Cíl nové legislativy = překročit rámec minimálních standardů a dosáhnout vyšší úrovně ochrany.
- **Nová úprava: větší rovnost v ochraně uprchlíků napříč EU a vyšší stupeň solidarity mezi členskými státy.**
- Obecný problém směrnic: azylové právo EU nezajišťuje zcela stejná práva uprchlíků a stejná pravidla azylového řízení pro všechny členské státy.

1. Recepční směrnice (2003/9)

- **Země EU musí garantovat žadatelům o azyl:**
- **materiální podmínky: ubytování, potraviny a oblečení;**
- **jednotu rodiny;**
- **lékařskou a psychologickou péči;**
- **přístup nezletilých ke školní docházce vč. jazykových kurzů.**
- **Po 6 měsících od podání žádosti o azyl nelze bránit v přístupu na pracovní trh.**

1. Recepční směrnice (2003/9) (výňatky)

- Žadatelé o azyl se mohou volně pohybovat na území hostitelského členského státu nebo na území, které jim tento stát vymezí.
- Členské státy přijmou taková opatření, aby materiální podmínky přijetí umožňovaly odpovídající životní úroveň pro zajištění zdraví a živobytí žadatelů.
- Materiální podmínky přijetí mohou být poskytovány ve formě věcného plnění, peněžitých dávek nebo poukázek, jakož i kombinací těchto forem.
- Členské státy mohou po žadatelích požadovat částečnou nebo úplnou úhradu nákladů na materiální podmínky přijetí a zdravotní péči ve smyslu této směrnice, mají-li dostatečné prostředky.
- V případech, kdy je ubytování poskytováno přímo, mělo by mít jednu z těchto forem nebo by mělo být kombinací těchto forem:
 - a) prostory k ubytování žadatelů po dobu posuzování žádosti o azyl podané na hranici státu,
 - b) ubytovací střediska zaručující přiměřenou životní úroveň,
 - c) soukromé domy, byty, hotely nebo jiné prostory vhodné k ubytování žadatelů.

2. Kvalifikační směrnice (2004/83)

- Vychází z Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z r. 1951 ve znění Newyorského protokolu z r. 1967, tak aby nikdo nebyl vrácen zpět tam, kde by byl vystaven pronásledování, tj. dodržování zásady nenavrácení (non-refoulement).

3. Procedurální směrnice (2005/85)

- = minimální normy pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka
- Země EU povinny tuto směrnici **uplatňovat na postupy zpracování žádostí o azyl na základě Ženevské úmluvy**
- **Žadatelé jsou oprávněni zůstat v zemi po dobu, než bude jejich žádost vyřízena**
- informace – tlumočnick
- **Země EU mohou žadatelům o azyl uložit podmínky, aby spolupracovali s vnitrostátními orgány**
- Rozhodnutí o žádostech přijímá obecně **rozhodovací orgán stanovený zeměmi EU**
- **Země EU nezajistí osobu pouze z toho důvodu, že se jedná o žadatele o azyl. Je-li žadatel o azyl zajištěn, země EU zajistí možnost rychlého soudního přezkumu.**

3. Procedurální směrnice – bezpečná země

- **Třetí země označená za bezpečnou zemi původu** může být pro daného žadatele o azyl takto považována, pouze pokud nepředložil závažné důvody naznačující, že **není bezpečná z hlediska jeho osobní situace vzhledem k podmínkám požadovaným pro vznesení nároku na postavení uprchlíka podle kvalifikační směrnice**
- Za konkrétních podmínek mohou země EU prohlásit žádost za **nepřijatelnou** a neposuzovat její podstatu, zejména když:
 - žadatel může využít ochranu ve třetí zemi, která je pro něho první zemí azylu nebo bezpečnou třetí zemí;

4. Směrnice o dočasné ochraně (2001/55) („zapomenutá“ – asi ne ??)

- „Dočasná ochrana“ = řízení výjimečné povahy, které v případě skutečného nebo hrozícího hromadného přílivu osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, poskytuje **okamžitou a dočasnou ochranu těmto osobám**, zejména pokud zároveň existuje riziko, že **azylový systém nebude schopen vypořádat se s tímto přílivem**.
- Osoby, které uprchly z oblastí ozbrojených konfliktů nebo endemického násilí, či těch, kterým vážně hrozí systematické nebo obecné porušování lidských práv, nebo se staly oběťmi porušování lidských práv.
 - dočasnost trvání ochrany (nepočítá s trvalým usazením),
 - flexibilita, dobrovolnost a
 - procesní jednoduchost pro členské státy - **bez individuálního řízení**
- Ale jak migranty vytrždit ? **TÝKÁ SE JEN UPRCHLÍKŮ**

4. Směrnice o dočasné ochraně

Aktivizace a ukončení dočasné ochrany

- HROMADNĚ - Rada kvalifikovanou většinou rozhodne, zda se jedná o případ hromadného přílivu vysídlených osob na základě návrhu Evropské komise.
- Rozhodnutí Rady zavádí dočasnou ochranu VŠECH TAKTO vysídlených osob, na něž se rozhodnutí vztahuje, ve všech členských státech.
- **Dočasná ochrana: 1 rok + automaticky + 2x 6 měsíců.** Rada může rozhodnout o dalším prodloužení o jeden rok. Pak končí pro všechny.
(Jak je dostat do domovských zemí ?)

4. Směrnice o dočasné ochraně Práva osob

- **Právo**
 - pobytu
 - na odpovídající doklady a
 - na práci jako zaměstnanec nebo samostatně výdělečná osoba.
- **Lze omezit právo na práci** s odvoláním na přednost vlastních občanů a občanů třetích zemí legálně pobývajících na jejich území.
- **Právo na odpovídající ubytování, děti a nezletilí mají obecně téměř stejné nároky na přístup ke vzdělání jako občané členských zemí EU**

Doplňková ochrana (obecně)

- U koho ministerstvo
 - **nezjistí v dostatečné míře azylové důvody**, ale
 - žadatel **prokáže, že by mu v případě návratu do vlasti hrozilo nebezpečí** uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, dále,
 - kdyby se návratem do vlasti ocitl ve vážném ohrožení života nebo lidské důstojnosti v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo
 - pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky,
- **může mu být udělena doplňková ochrana.**

Ta může být rovněž udělena z důvodu **sloučení s rodinným příslušníkem** (manželem, nezletilým dítětem nebo v případě nezletilého dítěte s rodičem), kterému již byla doplňková ochrana udělena.

Doplňková ochrana je na rozdíl od azylu udělována **na dobu určitou** a po této době je přezkoumáváno, zda trvají důvody, pro které byla udělena. V případě, že důvody trvají, je její **platnost prodloužena**.

Hlavní problémy azylového práva EU

- Současnou směrniceovou úpravu lze považovat za příliš rozsáhlou a podrobnou.
- Do národního práva má být provedena řada nejasných koncepcí, jejichž význam musí být až dodatečně upřesňován Soudním dvorem Evropské unie (SDEU).
- Hlavní problém = praktická realizace azylové úpravy. Zatímco teorie rozlišuje přesně mezi uprchlíky na jedné straně a přistěhovalci na straně druhé, **dochází v praxi k určitému prolínání oblastí azylového a migračního práva.**

Problémy ... 2

- **Výchozí premisa azylového práva = neúspěšný žadatel o azyl nakonec opustí území dobrovolně nebo bude navrácen.**
- V praxi však mohou navrácení cizinců komplikovat faktory, jakými jsou např. **ztráta nebo zničení cestovních dokladů, onemocnění či skutečnost, že nelze zjistit místo pobytu dotyčného cizince.**
- Další problém: **neúspěšný žadatel o azyl legalizuje během zdlouhavého azylového řízení svůj pobyt na základě založení rodiny. Striktní oddělení azylového práva od migračního práva proto není v praxi možné.**

Problémy ... 3

- Další problém azylové praxe souvisí se samotnou **definicí uprchlíka podle Ženevské úmluvy.**
- Definice je založena na prognóze, která se týká **pravděpodobnosti pronásledování a oprávněnosti obav uprchlíka.**
- Podle okolností případu může být prokazování relevantních skutečností velmi složité.

Schengenské hranice

- Další dilema: Přestože kvalifikační směrnice a odpovídající národní předpisy počítají s poskytováním azylu potřebným osobám, současná evropská úprava výrazně ztěžuje legální vstup uprchlíků na území členských států.
- *Vízový kodex EU stanoví mimo jiné, že schengenské vízum nemá být vystavěno žadatelům, kteří představují riziko nedovoleného přistěhovalectví a nezamýšlí opustit území členských států po uplynutí platnosti víza.*
- *Migrační právo EU upravuje sankce pro dopravce, který nelegálního přistěhovalce (tedy i potenciálního žadatele o azyl) dopraví do zemí EU bez platného cestovního dokladu a platného víza.*

AZYL: Dublinský systém

Nařízení č. 604/2013 (Dublin III)

- **Určení (jediného) členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu**
- Každý členský stát EU (a také Norsko, Island, Lichtenštejnsko a Švýcarsko) je povinen určit, který členský stát je příslušný k posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetího státu nebo osobou bez státní příslušnosti na jeho území.
- Kritéria, podle nichž je určován členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl, se aplikují v pořadí, v jakém jsou v nařízení uvedena.

Dublinský systém - 2

- Za azylové řízení odpovídá členský stát, jehož hranice cizinec cestou z třetí země překročil jako první.
- **Kritéria** Dublinu pro určování rozhodného státu (pořadí je rozhodné):
 - **Rodinné vazby:** Příslušný je ten stát, ve kterém se oprávněně zdržuje člen rodiny žadatele o mezinárodní ochranu. Důraz je zvláště kladen na situaci nezletilých žadatelů o mezinárodní ochranu bez doprovodu zákonných zástupců.
 - **Vydané vízum či povolení k pobytu:** Příslušný je ten stát, který žadateli vydal povolení k pobytu či vízum.
 - **Neoprávněný vstup a pobyt:** Příslušný je ten stát, jehož státní hranici neoprávněně žadatel překročil přicházeje ze třetího státu či kde alespoň 5 měsíců neoprávněně pobýval, nelze-li ji zjistit, jak na území členských států přicestoval.
 - **Bezvízový styk:** Příslušný je ten stát, kam žadatel vstoupil a je osvobozen od vízové povinnosti.
 - **První podaná žádost o azyl:** Příslušným je ten členský stát, kde žadatel požádal o mezinárodní ochranu poprvé.

Dublinský systém - 3

- Cíl: zabránit **tzv. asylum shopping**, když žadatel o azyl podává svoji žádost současně nebo postupně ve více členských státech.
- Na žádost jiného členského státu může každý členský stát souhlasit s tím, že posoudí žádost o azyl, ke které není příslušný, a to z humanitárních důvodů, které vyplývají zejména z rodinných nebo kulturních důvodů za předpokladu, že si to dotčené osoby přejí.
- **Převzetí žadatele o azyl**
- **Členský stát určený jako příslušný k žádosti o azyl musí žadatele převzít a vyřídit žádost.**