

AZYL A HROMADNÉ UPRCHLICTVÍ V KONTEXTU DISKUSE V EVROPSKÉ UNII O ŘEŠENÍ MIGRAČNÍ VLNY*

PETR MLSNA

Abstract: **Asylum and Mass Refugees in the Context of the EU Debate on Tackling the Influx of Migrants**

The article discusses the conflict between the social reality of mass refugees and human rights and fundamental freedoms as a value system. In the first part, the article analyses human rights and fundamental freedoms as a source of modern democratic legitimacy of nation states, which ensure high standards of protection primarily for their citizens, but cannot cope with limit phenomena, such as the existence of refugees, which stand outside the contemplation of the national constitutional systems. A refugee is a person, but not a citizen, creating a problem regarding the constitutional safeguards of human rights character. In the second part, the paper analyses the issue of relocation of asylum seekers within the EU member states, which raises a number of issues of international and human rights dimension, raising the fundamental question of whether the relocation mechanism resembles a rather bureaucratic solution to the migration crisis, without having regard to the will of the EU member states or migrants as human beings.

Keywords: migration, a fugitive, relocation, Convention Relating to the Status of Refugees, asylum, biopolitics, human rights, European Union

Klíčová slova: migrační krize, uprchlík, relokační, Úmluva o právním postavení uprchlíků, azyl, biopolitika, lidská práva, Evropská unie

1. LIDSKÁ PRAVA A ZÁKLADNÍ SVOBODY JAKO OTÁZKA SOCIÁLNÍ REALITY

Celý komplex lidských práv, jakož i jeho jednotlivé změny, musí projít procesem sociálního uznání a přijetí, aby vůbec lidská práva mohla fungovat jako součást empirické reality. Důležité ovšem je, zda proces sociálního uznání probíhá demokraticky nebo nedemokraticky. Jsem skeptický k názorům doktríny posledních dekád, že demokratická legitimita, a lidská práva nevyjímaje, se získává v diskurzu, tj. řízeném procesu diskuse nad tématem, do kterého jsou zapojeny všechny relevantní subjekty. Naše pozdně moderní doba vsází na diskurz jako zdroj legitimacy, což není nic jině-

* Tento článek byl zpracován v rámci programu Univerzity Karlovy PRVOUK 17 Vědy o společnosti, politice a médiích ve výzvách doby a vyjadřuje pouze osobní názory autora.

ho než reakce na komplikovanost ústavních procedur a obecnou nedůvěru v politiku. Nicméně z důvěry v nelegitimované subjekty (např. odborníky, akademiky, občanské spolky) se nemůže zrodit legitimita. Diskurz sám o sobě žádnou novou kvalitativně lepší legitimitu nepřináší.

Mají-li lidská práva zůstat lidskými právy, musí mít apriorní abstraktní a všeobecný obsah. Obsah, který je na demokratickém vývoji a hledání legitimacy moci ve státě nezávislý. Lidská práva potřebují sociální legitimitu a v historickém vývoji ji také měla, ale tato se rodila jinak než ústavně procedurálním způsobem.

Lidská práva totiž měla od samého počátku sociální rozměr; lidská práva byla v průběhu revolucí v poslední třetině 18. století považována za nástroj řešení sociální otázky, sám Robespierre před popravou prohlásil: „*Zhyneme, neboť jsme v lidských dějinách promeškali okamžik, kdy měla být založena svoboda.*“ To, co totiž stálo u zrodu lidských práv, nebyl jejich přirozenoprávní charakter jako abstraktní a v podstatě teoretická myšlenka, ale nutnost řešit problém chudoby. Svoboda byla vnímána od počátku jako prostředek řešení chudoby, nicméně sama Francouzská revoluce ukázala, že abstraktně pojatá individuální svoboda není řešením sociální otázky, a proto došlo k metamorfóze od individuální svobody jako leitmotivu Francouzské revoluce k blahu lidu, tj. došlo k proměně od práv člověka k právům sansculotů, což znamenalo rezignaci na svobodu před diktátem nutnosti drtivé většiny obyvatelstva. Jak poznamenal Karel Marx o půl století později, Francouzská revoluce nedokázala založit svobodu, protože nebyla schopna vyřešit sociální otázku, z čehož Marx vyvozuje závěr, že svoboda není slučitelná s chudobou a nastoluje jako zásadní problém sociální otázku.

Sociální otázka se v průběhu 19. a 20. století stává hlavní hybnou silou společenských a politických změn, ať již řízených státem nebo revolučních. Existence chudoby najednou není problémem sociálním, ale politickým, který se týká formy vlády, nikoliv společenského řádu. Lidská práva v 18. a 19. století byla efemérní záležitostí, která spíše odrážela idealitu tohoto konceptu, kdy nedostatek volna a extrémní pracovní vyčerpání obyvatel drtivou většinu z nich vylučovaly z aktivního podílu na veřejných záležitostech, byť jim tato práva nikdo neupíral. Lidská práva, vzletně a vzorně kodifikovaná všem bez rozdílu, se stala zrcadlem sociálního napětí. Lidská práva v dané době neotevřela širokým vrstvám žádný politický prostor, ani je nedokázala ochránit před zásahy státu.

Krásně toto dilema popsal John Adams v *Discourses on Davila*: „*Chudý má čisté svědomí. Přesto je zahanben. Cítí se, že ho druzí nevidí a šátrá ve tmě. Lidé na něj nedbají. Bloudí a toulá se, aniž by si jej kdo povšiml. Vprostřed davu, v kostele, na tržišti je ponořen do takové tmy, jako by byl schován na půdě či ve sklepe. Nikdo mu neodporuje, nikdo ho netupí ani mu nedělá výčitky. Jen jej zkrátka nikdo nevidí. Být zcela přehlížen a navíc o tom vědět, je nesnesitelné. Kdyby měl Rubinson Crusoe na svém ostrově Alexandrijskou knihovnu, a přitom si byl jistý, že nikdy více nespátří lidskou tvář, sáhl by vůbec kdy po nějaké knize?*“¹

Problémem chudoby je spíše než nouze a materiální nedostatek temnota. Jinak řečeno, problémem chudoby je pocit nespravedlnosti a na tom nedokázala lidská práva

¹ Citace převzata z ARENDTOVÁ, H.: *O revoluci*. Praha: OIKOYMENH, 2011, s. 64.

v průběhu 18. a 19. století nic změnit. Reflexe sociálního vyloučení se stává tématem státní politiky až v poslední třetině 19. století a příkladem tohoto posunu jsou zejména sociální reformy kancléře Bismarcka. I chudý člověk musí mít možnost uplatnit se ve veřejném prostoru, sociální teorii řečeno musí mít možnost se vyznamenat a hlavním účelem a úkolem státu je zajistit, aby touha kohokoliv se vyznamenat neupadla v zapomnění a mohla být prakticky realizována. Proces sociálního uznání tohoto základního axiomu lidských práv přichází až ve 20. století s demokratizací politiky a budováním národního státu.

Rozvoj lidských práv a základních svobod je nerozlučně spojen s vývojem národního státu a platí teze, že úpadek národního státu znamená také úpadek lidských práv. V Původu totalitarismu Hannah Arendtová vychází z toho, že práva jednotlivce představují s právy národního státu vnitřní a nutnou vazbu. Nejlépe lze tuto tezi osvědčit na postavení uprchlíka, který má lidská práva *par excellence*, ale jeho samotné postavení je důkazem radikální krize samotného pojmu lidská práva. „*Pojetí lidských práv založené na předpokládané existenci lidské bytosti jako takové se hroutilo vždy, když se ti, kdo je hlásali, poprvé střetli s lidmi, kteří opravdu ztratili všechny ostatní vlastnosti a specifické vztahy – až na to, že stále ještě byli lidmi.*“² Ukazuje se, že svatá a nezczitelná lidská práva se v systému národního státu ocitají bez jakékoliv ochrany a mimo realitu v okamžiku, kdy je nelze chápat jako práva občana určitého státu. Paradoxní je v tomto ohledu samotný název Deklarace práv člověka a občana z roku 1789, kdy není jasné, zda jsou pojem člověk a občan jedno a to samé. Spíše jako by tvůrci Deklarace pojem člověka skryli v pojmu občana. Zejména po 2. světové válce dochází k účelové emfatické lidských práv a množství deklarací a konvencí vydávaných na půdě mezinárodních organizací, čímž dochází k tomu, že se zamlžilo skutečné pochopení historického významu lidských práv a jejich smyslu v dějinném vývoji.

Snad je dnešní doba 21. století tím pravým okamžikem, kdy je třeba přestat pohlížet na deklarace práv jako na laciné proklamace věčných metaprávních hodnot, jež mají zavázat zákonodárce k respektování věčných etických hodnot, v praxi ovšem bez valného účelu. Dnes je pravá doba k tomu pokusit se odhalit reálnou historickou funkci lidských práv při formování moderního národního státu. Deklarace práv představují jakýsi původní vzorec vepsání přirozeného života do právně-politického systému národního státu, kdy alfou a omegou tohoto vývoje je teze, že základním zdrojem legitimacy a suverenity je přirozený život.³

Právě onen přirozený život, který se stal základem právního systému, zahájil období, kdy jsou lidská práva vnímána biopoliticky a rozpouštějí se právě v pojmu občan, který je základním prvkem konstrukce národního státu (národ je etymologicky odvozen od pojmu „narodit se“). Článek 3 Deklarace práv člověka a občana sám o sobě tuto tezi potvrzuje: „*Princip veškeré suverenity sídlí v podstatě v národě.*“ Narození, tedy pouhý život, se poprvé právě v případě Francouzské revoluce, stává bezprostředním nositelem suverenity, přičemž biopolitické důsledky tohoto konceptu jsme schopni pochopit tepr-

² AGAMBEN, G.: *Homo sacer. Suverénní moc a pouhý život*. Praha: OIKOYMENH, 2011, s. 126.

³ MLSNA, P.: Občanství národních států a Evropské unie – filozofické základy a vývoj. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2014, č. 2, s. 84.

ve v současnosti.⁴ Princip narození a princip suverenity jsou totiž v období feudalismu oddělené; po Francouzské revoluci se neodvolatelně spojují v suverénovi, který tvoří základ nového národního státu.

Biopolitický charakter lidských práv odhaluje zejména vývoj po 1. světové válce, kdy se hrouť geopolitické uspořádání Evropy, kdy se z přirozeného života stalo místo, kde se provádí suverénní rozhodnutí. Důkazem konceptu „krve a půdy“ budiž koncepty, které slouží k identifikaci občanství (*ius soli, ius sanguinis*). Jak tedy vůbec lze v dnešní době vymezit, který člověk je občanem a který nikoliv. To, co bylo dosud pouze otázkou filosofické antropologie, se stává v konceptu národního státu zásadní politickou otázkou. Spojení lidských práv a nové biopoliticky determinované suverenity nám umožňuje pochopit jev, kterého si povšimli již teoretikové a historikové zabývající se Francouzskou revolucí, a sice že v bezprostřední návaznosti na deklaraci nezczitelných a nezadatelných národních práv byla lidská práva rozdělena na pasivní a aktivní.⁵

Emanuel Sieyès ve svém díle *Preliminaires de la constitution* konstatuje: „*Přirozená a občanská práva jsou ta, pro jejichž zachování byla společnost vytvořena a politická práva jsou ta, jejichž prostřednictvím se společnost vytváří. Pro jasnost v jazyce jsou první práva nazývána pasivními a druhá aktivními. Všichni obyvatelé určité země se musí těšit právům pasivních občanů, všichni nejsou aktivními občany. Ženy, alespoň v současném státě, děti, cizinci, ti, kdo ničím nepřispívají k veřejnému zřízení, nemohou aktivně působit na veřejnou věc.*“⁶ V tomto tvrzení nehledíme primárně pouhé omezení demokratického principu rovnosti, který je v přímém rozporu s textem Deklarace práv člověka a občana, ale důsledně biopolitický význam lidských práv a základních svobod. Jedním ze základních rysů moderní biopolitiky je, že potřebujeme neustále definovat onen práh, který dělí to, co je uvnitř, od toho, co je vně. Jakmile totiž onen přirozený život, který je základem suverenity, začne pronikat stále hlouběji do obce, mění se v pohyblivou linii, která se musí neustále znovu vyznačovat. Když se totiž onen přirozený život, jako základní axiom suverenity, zahrne do polis a stane se jeho imanentní součástí, jak je tomu dnes, začínají se posouvat lidská práva za temné hranice, jež dělí život od smrti, a dochází tak k definování a identifikaci nového postavení člověka.

2. UPRCHLÍK A MODERNÍ STÁT

Zmínil-li jsem uprchlíky jako neřešený prvek v systému současného moderního národního státu, pak je nutné konstatovat, že uprchlík je vlastně mezním prvkem, který přerušuje kontinuitu mezi člověkem a občanem, tj. mezi pojmy narození a národnost, rod a národ, a způsobuje tak krizi oné původní fikce, která je součástí moderní suverenity. Počínaje 1. světovou válkou totiž není ona vazba narození–národ

⁴ Přehled základních bioetických otázek a problémů, jež nemají jednoznačné řešení a jež nutí k nezbytnému hledání smyslu a základní podstaty lidských práv a svobod, viz ONDOK, J. P.: *Bioetika, biotechnologie a biomedicína*. Praha: TRITON, 2005.

⁵ ARENDOVÁ, H.: *Původ totalitarismu. Část druhá – Imperialismus*. Praha: OIKOYMENH, 1996, s. 380–383.

⁶ Citace převzata z AGAMBEN, G.: *Homo sacer. Suverénní moc a pouhý život*. Praha: OIKOYMENH, 2011, s. 130, poznámka pod čarou č. 202.

již schopna plnit uvnitř národního státu svou legitimizační funkci a začíná se projevovat nezacelitelná trhlina mezi oběma pojmy. Nejprůzračnějším jevem tohoto období je zvyšující se podíl uprchlíků a lidí bez státní příslušnosti, kteří se přesouvají z jedné země do druhé, na což státy reagují zaváděním právních norem, které umožňují „odnárodnění“, „odnaturalizování“ naturalizovaných občanů cizího původu.⁷

Jak ukazuje vývoj lidských práv, pak koncepce občanství měla smysl pouze jako předpoklad občanských práv, nicméně v současnosti (zejména ve 20. století) se od nich stále více oddělují. Lidská práva jsou používána mimo kontext občanství, aby reprezentovala a chránila pouhý život, který se stále více ocitá vytěsněn na okraj národních států, aby posléze byl znovu zakódován v nové národní identitě. Rozporuplný charakter těchto procesů je jistě jednou z příčin, které způsobily ztroskotání snah různých výborů a organizací, jejichž prostřednictvím se státy (později Společnost národů nebo OSN) snažily řešit problém uprchlíků a ochrany lidských práv. Praxe ovšem ukazuje, že ani mezinárodní organizace ani jednotlivé státy nejsou schopny vůbec tento problém řešit, ale dokonce nejsou ani schopny k němu adekvátně přistoupit. Dochází tak k extrémní fázi růstu trhliny mezi lidskými a občanskými právy.

Po mém soudu je tedy nezbytné vzít vážně tezi Arendtové, podle níž osud lidských práv je tak propojen s osudem národního státu, že úpadek a krize jednoho nutně znamená konec druhého. Uprchlík je nutně považovat za to, čím je, tedy za limitní pojem, který způsobuje radikální krizi základních kategorií národního státu, počínaje vztahem rod–národ a konče vztahem člověk–občan, a který umožňuje uvolnit pole pro neodkladnou obnovu kategorií, sloužících budoucí politice, která již pouhý život nebude oddělovat a vylučovat ze státního systému ani prostřednictvím pojmu lidská práva.

Lidská práva je třeba vyjmout z politizace života, je třeba zbavit stát možnosti rozhodování o prahu, za níž život přestává být politicky relevantní. Každá společnost stanovuje tuto mez, každá společnost rozhoduje o tom, kde jsou hranice lidských práv. Tato mez, která se odvíjí od politizace života a definování přirozeného života v právním slova smyslu, se v historii západní civilizace jen rozšiřovala a dnes na novém obzoru států a národní suverenity prochází nutně a niterně každým lidským životem. Pouhý život nelze vymezit nějakým zvláštním místem nebo jednoznačnou kategorií, nýbrž pouze konstatováním, že život obývá každého člověka. Asi nejvýrazněji se proměna lidských práv v průběhu posledních staletí promítá do pojmu vnímání lidské důstojnosti.⁸

3. PRÁVO NA AZYL – OBSAH, ÚČEL, VYMAHATELNOST V ČR

V ústavním pořádku ČR se azylu týká jediné ustanovení, a to článek 43 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že Česká republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod s tím, že azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobo-

⁷ ARENDTOVÁ, H.: *Původ totalitarismu. Část druhá – Imperialismus*. Praha: OIKOYMENH, 1996, s. 392 an.

⁸ MLSNA, P.: *Občanství národních států a Evropské unie – filozofické základy a vývoj. Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2014, č. 2, s. 86.

dami.⁹ Ustanovení čl. 43 Listiny základních práv a svobod je zařazeno do hlavy šesté s názvem Ustanovení společná. Z uvedené dikce jednoznačně vyplývá, že poskytování azylu nemá v ústavním pořádku České republiky charakter individualizovaného lidského práva, nýbrž se jedná o ustanovení, které směřuje k České republice jako signatáři mezinárodních smluv, aby zajistila na svém území poskytování azylu politicky pronásledovaným osobám. Ústavní dikci tak lze charakterizovat tak, že Česká republika poskytuje tzv. politický azyl¹⁰ v souladu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokolu z roku 1967.

Mezinárodněprávní úpravu azylu obsahují i jiné významné mezinárodní smlouvy a dokumenty. Všeobecná deklarace lidských práv v článku 14 stanoví, že

„(1) Každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu.

(2) Toto právo nelze uplatnit v případě stíhání skutečně odůvodněného nepolitickými zločiny nebo činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů.“

Všeobecná deklarace má přes svůj výjimečný historický i politický význam stejnou právní povahu jako ostatní rezoluce Valného shromáždění OSN, je doporučením, a proto nevytváří pro státy závazky ve smyslu mezinárodního práva. Pojem azyl není v mezinárodním právu definován; stal se však sjednocujícím termínem pro souhrn ochrany poskytované danou zemí uprchlíkům na jejím území. Azyl znamená přinejmenším základní ochranu – tj. zákaz násilného vrácení (*refoulement*) na hranice oblasti, kde by svoboda či život uprchlíka mohly být ohroženy – na dočasné období s možností zůstat v hostitelské zemi do doby, než bude nalezeno řešení mimo tuto zemi. V mnoha zemích však termín azyl znamená mnohem více a zahrnuje v sobě práva stanovená v Úmluvě z roku 1951 a někdy rozsah těchto práv i překračuje. V Mezinárodním paktu o občanských a politických právech ani Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech právo na azyl není výslovně uvedeno. Úmluva ani její Protokoly nezakotvují právo na politický azyl. V Úmluvě není výslovně vyjádřena ani zásada *non-refoulement*. Existence období *non-refoulement* je dovozována až z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Je ovšem skutečností, že v rámci Rady Evropy Parlamentní shromáždění již v roce 1961 přijalo doporučení 293 (1961) o právu na azyl, podle něhož Výbor ministrů měl zahrnout do druhého dodatku k Úmluvě právo na azyl před pronásledováním, s výjimkou pronásledování za nepolitické trestné činy, což se nestalo. Na uvedené doporučení se Parlamentní shromáždění Rady Evropy odvolává i v doporučení 1236 (1994) o právu na azyl, kde mj. uvádí, že Rada Evropy, i když nikdy nevtělila právo na azyl do právně závazného dokumentu, vždy žádala své členy, aby s uprchlíky a žadateli o azyl zacházeli „ve zvlášť liberálním a humanitárním duchu“, při plném respektování principu *non-refoulement*. Parlamentní shromáždění opětovně doporučilo změnit Úmluvu tak, aby zaručovala právo na azyl. Právo na azyl výslovně nezmiňuje ani Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či poni-

⁹ Přesná citace čl. 43 Listiny základních práv a svobod: „Česká a Slovenská Federativní Republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.“

¹⁰ ŠTURMA, P. – HONUSKOVÁ, V. (eds): *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012, s. 15–18.

žujícímu zacházení nebo trestání.¹¹ Právo na azyl nezakládá ani Ženevská úmluva¹² včetně Protokolu k ní z roku 1967. Ustanovení čl. 43 Listiny základních práv a svobod tak nelze považovat za ústavní zakotvení základního práva na politický azyl ve smyslu čl. 1 Listiny základních práv a svobod jako nezadatelného, nezczizitelného, nepromlčitelného a nezrušitelného základního práva nebo svobody. Právo na azyl nelze považovat za přirozené právo člověka. Nelze však tvrdit, že by byl čl. 43 Listiny základních práv a svobod pouze proklamativní a přímo neaplikovatelný, tedy že by se cizinec pronásledovaný za uplatňování politických práv a svobod mohl domáhat politického azylu pouze v rámci zákonné úpravy. Naproti tomu nelze považovat právo azylu za právo nárokové; ani Listina základních práv a svobod, ani mezinárodní smlouvy o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána, nezaručují, že právo azylu musí být žadajícímu cizinci poskytnuto. Rozhodnutí o neudělení politického azylu cizinci nemusí proto být nesouladné s čl. 43 Listiny základních práv.

4. PRAKTICKÝ PŘÍKLAD – RELOKACE ŽADATELŮ O AZYL VERSUS LIDSKÁ PRÁVA

V reakci na zhoršující se migrační situaci Komise zveřejnila v květnu 2015 sdělení nazvané Evropský program pro migraci, v němž představila svou vizi dalšího fungování migračních politik EU. Program byl konkretizován dne 27. května 2015 v rámci tzv. prvního implementačního balíčku. V závěrech Evropské rady z června 2015 se členské státy zavázaly v průběhu 2 let „*k dočasné a výjimečné relokaci 40 000 osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, z Itálie a Řecka coby členských států v přední linii do jiných členských států, na čemž se budou podílet všechny členské státy*“.¹³ Podle závěrů měla Rada urychleně přijmout rozhodnutí za tímto účelem a všechny členské státy se na základě konsenzu měly dohodnout do konce července 2015 na distribuci těchto osob. V návaznosti na to pak dne 20. července 2015 přijaly členské státy na zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci konsensuálně rozhodnutí o relokaci 40 000 osob,¹⁴ které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, z Řecka a Itálie.¹⁴

Dne 9. září 2015 Komise předložila nový balíček migračních návrhů (tzv. druhý implementační balíček). Jeho součástí bylo i nové provizorní relokační opatření: nad rámec dohodnutých 40 000 relokovaných z Itálie a Řecka navrhla Komise relokovat dalších 120 000 osob. Dne 22. září 2015 schválila Rada ve formaci pro spravedlnost a vnitřní věci návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka.¹⁵ Původní návrh rozhodnutí, který

¹¹ Publikována vyhláškou č. 143/1988 Sb.

¹² Publikována vyhláškou č. 208/1993 Sb.

¹³ Konkrétně se členské státy dohodly na dobrovolné relokaci 32 256 osob s tím, že o distribuci zbývajících osob rozhodne jednání ministrů vnitra v listopadu či prosinci 2015 (až do dosažení počtu 40 000 osob).

¹⁴ Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka.

¹⁵ Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka.

předložila Komise dne 9. září, zahrnoval kromě Itálie a Řecka navíc ještě opatření ve prospěch Maďarska.¹⁶ Z iniciativy Maďarska nicméně byla část rozhodnutí týkající se jeho samého vypuštěna. Předmětem přijatého rozhodnutí je dočasný a mimořádný program na relokaci celkem 120 tisíc žadatelů o azyl, který by měl probíhat 2 roky ve prospěch Itálie a Řecka.¹⁷ Za právní základ návrhu rozhodnutí Rady zvolila Komise čl. 78 odst. 3 SFEU, který stanoví, že „*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.*“ Jako podpůrný právní základ je zmíněn též článek 80 SFEU: „*Politiky Unie podle této kapitoly a jejich provádění se řídí zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědností mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni. Kdykoli je to nutné, obsahují akty Unie přijaté podle této kapitoly vhodná opatření pro používání této zásady.*“

Na základě čl. 78 odst. 3 SFEU tak byl jako rozhodovací postup uplatněn postup konzultace zahrnující hlasování kvalifikovanou většinou v Radě a konzultaci s Evropským parlamentem. Na zasedání Rady se proti návrhu vyslovily pouze Slovensko, Rumunsko, Česká republika a Maďarsko, zatímco Finsko se zdrželo hlasování (jako důvod uvedlo, že by se o takovýchto zásadních otázkách mělo rozhodovat konsensuálně). Kvalifikovaná většina tak byla dosažena a návrh byl definitivně přijat. Evropský parlament, který musel být před konečným přijetím v Radě konzultován, vydal své usnesení na podporu tohoto návrhu 17. září 2015.

Rozhodnutí Rady přichází s přesně vymezenou kvótou, která je pro členské státy vypočítána s ohledem na velikost jejich populace (40 %), celkové HDP (40 %), průměrné množství žádostí o mezinárodní ochranu na milion osob v letech 2010–2014 (10 %) a na aktuální míru nezaměstnanosti (10 %). Samotná relokace by měla po praktické stránce probíhat prostřednictvím národního kontaktního bodu zřízeného v každém z dotčených členských států a za asistence Evropského podpůrného azylového úřadu (EASO). Členské státy, do kterých by byli žadatelé o azyl relokováni, by obdržely paušální částku 6000 eur za každou relokovanou osobu, přičemž státům, z nichž by byla relokace prováděna, by za tuto osobu byla poskytnuta paušální suma 500 eur. Podle rozhodnutí Rady by za určitých blíže nespecifikovaných výjimečných okolností disponoval každý členský stát možností oznámit Komisi, že se nemůže zcela nebo zčásti relokační procedury zúčastnit a přijímat tak příslušné osoby na svém území. Pokud by Komise uznala oprávněnost důvodů znemožňujících takovému členskému státu provádět relokaci, relokace do uvedeného státu by neproběhla. Dotyčný členský stát by však byl povinen uhradit do rozpočtu EU částku odpovídající 0,002 % HDP jakožto svůj solidární příspěvek pro krytí finančních nákladů spojených s relokací do jiných členských států. Za účelem zabránění druhotné migraci relokovaných osob z jednoho členského státu do druhého

¹⁶ Rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie, Řecka a Maďarska, COM (2015) 451.

¹⁷ ČR by dle tohoto rozhodnutí měla na své území relovat 1591 osob (376 z Itálie a 1215 z Řecka). S ohledem na skutečnost, že se do programu pravděpodobně zapojí také Dánsko, Irsko, Norsko a Švýcarsko, dojde k úměrnému snížení stanovených počtů žadatelů přidělených jednotlivým členským státům v rámci relokace.

by členské státy mohly vyžadovat po těchto osobách povinnost pravidelně se hlásit (viz bod 40 preambule rozhodnutí Rady), dále by mohly neoprávněně migrující relokované osoby navracet do členských států, kam byly uvedené osoby původně relokovány (viz bod 41 preambule rozhodnutí Rady), popř. by těmto osobám mohly udělit zákaz vstupu na svá území (viz bod 42 preambule rozhodnutí Rady). Přijetí rozhodnutí Rady vyvolává několik zásadních právních otázek mezinárodního i evropského rozměru. Z pohledu mezinárodního práva se nabízí otázka, zda rozsah uprchlické vlny nepředstavuje podstatnou změnu okolností, za kterých bylo sjednáváno primární právo Evropské unie, neboť při použití klauzule *rebus sic stantibus* podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu by v takto zásadní otázce mělo být vyloučeno většinové přijetí rozhodnutí Rady a tím i přehlasování členských států. Mezinárodní právo je postavené na principu svrchované rovnosti států, nelze se tak vyhnout pochybnostem, zda přehlasování některého členského státu v tak zásadní otázce nepředstavuje vnucování závazků státu, a tudíž porušení zásady svrchované rovnosti států a současně zásah do jejich politické nezávislosti garantované čl. 2 odst. 4 Charty OSN. Rozsah závazků (počty uprchlíků pro jednotlivé státy) se navíc stanoví arbitrárním způsobem podle náhodně vybraných kritérií. Okruh osob, kterých se má týkat relokace podle rozhodnutí Rady, je definován vágně slovy „*in need of international protection*“. Není tudíž jasné, zda mají být přijímány pouze osoby, které skutečně splňují požadavky dle Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokolu z roku 1967, nebo zda rozhodnutí Rady jde nad rámec stávajících platných mezinárodněprávních závazků nejenom České republiky, ale i ostatních členských států EU.

Nelze pominout ani lidskoprávní aspekt pochybností, kdy je třeba zdůraznit, že při naplňování práva na azyl ze strany členských států je třeba respektovat Listinu základních práv EU. Je tedy zejména nezbytné respektovat nedotknutelnost lidské důstojnosti žadatelů o azyl. Členské státy jsou povinny respektovat a chránit lidskou důstojnost všech osob, tedy i státních příslušníků třetích zemí (čl. 1 Listiny). Klíčovým předpokladem pro svobodu a rovnost v právech je naplnění důstojnosti člověka. Lidská důstojnost pak v Listině základních práv EU není koncipována jako samostatné lidské právo, ale jako výkladové kritérium, tj. jako korektiv a hodnota, která se promítá do všech základních práv a svobod uvedených v Listině základních práv EU. Lidská důstojnost ostatně není právně definovatelný pojem a v zásadě se jedná o pojem hodnotový a do značné míry evoluci podléhající. Tím, že tento pojem tvůrce tohoto právního dokumentu začlenil do rámce pozitivního práva, učinil ovšem z dodržování a zachovávání lidské důstojnosti příkaz, a to tím naléhavější, že jej spojil s lidskými právy a svobodami a jejich základní definicí.¹⁸ Zde je ještě na místě v souvislosti s celkovým pojetím předkládaných návrhů legislativních a nelegislativních aktů zdůraznit, že je nutné vést v patrnosti základní premisu, že uprchlíka, jakožto lidskou bytost, nelze považovat za objekt, ale za subjekt práv. Rozhodnutí Rady sice předpokládá, že při rozhodování, který konkrétní členský stát by měl být členským státem relokace, by se měl brát zvláštní zřetel ke specifické kvalifikaci a charakteristikám dotčených žadatelů, jako jsou jazyko-

¹⁸ MLSNA, P.: Lidská důstojnost jako esenciální ústavní princip. In JIRÁSEK, J. (ed.): *Listina a současnost*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, Právnická fakulta UP, 2010, s. 129.

vé znalosti a další individuální znaky související s prokázanými rodinnými, kulturními nebo sociálními vazbami, které by usnadnily integraci relokované osoby, není však dán jakýkoliv prostor pro vyjádření individuální vůle a preferencí relokovaných osob. Vzhledem k tomu je třeba mít pochybnosti, zda relokační mechanismus, jenž předpokládá nedobrovolné přesuny žadatelů o azyl mezi členskými státy proti jejich vůli, bude možné realizovat způsobem zachovávajícím lidskou důstojnost těchto osob. Jak zajistit, aby relokované osoby nebyly vystaveny ponižujícímu zacházení?¹⁹

Současně je třeba upozornit na skutečnost, že zejména v případě Syřanů, Eritrejců a Iráčanů, jichž se má tento relokační mechanismus týkat, neexistují v některých členských státech EU žádné prokazatelné jazykové, rodinné, kulturní či sociální vazby, k nimž by bylo možné přihlédnout. Jediným faktorem, který tak bude v těchto případech rozhodovat o relokování dotčeného žadatele o azyl, bude čistě administrativní volba založená na číselně vyjádřených kvótách. Tímto způsobem relokované osoby mohou mít velmi ztíženou integraci ve své hostitelské zemi s ohledem na absenci jakýchkoliv kulturních, sociálních či rodinných vazeb. Relokované osoby jsou tímto relokačním mechanismem v rozporu se svou lidskou důstojností do značné míry degradovány z postavení subjektů, coby nositelů základních práv, do pozice pouhých objektů – adresátů administrativních rozhodnutí, jež nejsou schopni svým volným jednáním jakkoliv ovlivnit.

Na základě čl. 47 Listiny základních práv EU každý disponuje právem na spravedlivý proces. Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Současně s ohledem na čl. 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podléhá soudnímu přezkumu i zbavení svobody, které bylo realizováno s cílem zabránit osobě nepovolenému vstupu na území. Podobné otázky související s právem na soudní přezkum lze vztáhnout i na potenciální následná rozhodnutí o zadržení a navrácení relokované osoby do členského státu relokace v souvislosti s možnými sekundárními pohyby relokovaných osob. Relokační mechanismus tak v konečném důsledku zřejmě vyvolá výrazné zatížení soudní soustavy některých členských států.

Relokace byla pilotně testována projektem EUREMA v roce 2009 s neuspokojivými výsledky, a proto nebyl tento model dále rozvíjen – první návrh na relokaci 40 000 osob mohl sloužit jako druhý pilotní projekt, na základě jehož vyhodnocení by byly dořešeny strategické nedostatky. Pokud by se idea ukázala jako funkční, poté by bylo možné přistoupit k dalšímu pokračování projektu formou navýšení počtu relokovatelných osob. Přes všechny snahy Komise věnovat se sekundárním pohybům, jsou právě sekundární pohyby hlavním neuralgickým bodem rozhodnutí Rady – v rozhodnutí jsou popsány pouze již existující nástroje, kterými jsou zejména důsledné používání dublinského nařízení a návratové směrnice 2008/115/ES, rozhodnutí tak nepřináší v boji proti sekundárním pohybům nic nového. Právě sekundární pohyby jsou tím problémem, pro které se lze domnívat, že relokace nemohou fungovat – jsou totiž fenoménem, který lze regulovat jen velmi omezeně. Pro „pull faktory“, tj. faktory ovlivňující výběr cílové země žadateli o azyl, nejsou těmi hlavními rozhodujícími činiteli kvalita azylového

¹⁹ Obdobné otázky viz MLSNA, P.: Lidská důstojnost jako esenciální ústavní princip. In JIRÁSEK, J. (ed.): *Listina a současnost*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, Právnická fakulta UP, 2010, s. 134–136.

řízení, nebo dokonce úroveň sociálních benefitů či šance na získání azylu, neboť většina v současnosti migrujících osob má zcela konkrétní představu o cílové zemi a za realizaci své představy zaplatily převaděčům nemalé finanční prostředky, a lze se proto důvodně domnívat, že svého cíle budou tyto osoby chtít dosáhnout. A to i za cenu existence v šedé zóně s ohledem na hrozící relokaci s vidinou regularizace.

Realizace relokačního rozhodnutí proto vyvolá s velkou pravděpodobností další migrační vlnu k té již existující vlně směřující do EU – bude se jednat o masivní migrační vlnu v rámci EU. Její řešení je opět předvídáno pomocí dublinského nařízení, které však upravuje i možnost zajištění osoby za účelem provedení transferu v případě rizika útěku. Vzhledem k tomu, že nelze očekávat, že by dané osoby dobrovolně odjížděly zpět do místa, kam byly relovány, lze se obávat, že zajištění se může stát rozšířeným fenoménem. Hovořím-li již o osobách, které vykonají sekundární pohyb až po udělení ochrany ve státě relokace, je třeba připomenout, že tyto osoby požívají práva tříměsíčního volného pohybu. Vzhledem k pohybu v rámci schengenského prostoru je zjištění skutečné délky pobytu v jiném státě obtížně zjištělné a ještě hůře postižitelné. Otázkou rovněž zůstává, jak státy, ze kterých má být relováno, zajistí fyzickou dostupnost osob vybraných pro relokaci, vzhledem k tomu, že tyto země nejsou obvykle cílovou zemí a uprchlíci se snaží co nejdříve tranzitovat do cílových zemí a zda bude možné tyto osoby omezovat na svobodě podle dublinského nařízení. Humanitární aspekt rozhodnutí Rady je ve vztahu k samotným žadatelům o azyl velmi slabý, neboť se nepředpokládá souhlas osoby s relokací a relovaný bude mít právo na účinný opravný prostředek jen ve světle dodržení základních práv žadatele.

Otázkou k zamyšlení je také skutečnost, že nyní hovoříme o relokacích především z Itálie a Řecka. Nicméně nelze vyloučit v době nikoli příliš vzdálené, že z těchto zemí již nebude potřeba relovat žadatele o azyl, ale budou to jiné země, které budou potřebovat tuto pomoc. Nicméně v takové situaci je otázkou, zda by se relokace prováděly i do Řecka, kam na základě rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva od roku 2009 nejsou prováděny transfery podle dublinského nařízení. Itálie je od podzimu 2014 v problematické situaci, pokud jde o transfery rodin s nezletilými dětmi, které mají v relokaci coby zranitelné osoby přednost. Zoufale málo prostoru je věnováno diskuzi o možných jiných řešeních současného migračního tlaku vyvolaného zejména státními příslušníky Sýrie. Ještě na jaře tohoto roku, tedy před plným vypuknutím migrační krize, Komise sondovala případnou připravenost členských států na spuštění dočasné ochrany.

Směrnice o dočasné ochraně 2001/55/ES byla přijata vůbec jako první nástroj společné azylové politiky. Bod 2 preambule této směrnici uvádí, že „*počet případů hromadného přílivu vysídlených osob, které se nemohou vrátit do země původu, v Evropě v posledních letech výrazně vzrostl. Pro tyto případy může být nezbytné vytvořit mimořádné nástroje pro poskytování okamžité dočasné ochrany těmto osobám*“. Preambule dále hovoří o tom, že „*je proto nezbytné vypracovat minimální normy pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a přijmout opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí na přijímání těchto osob a vyrovnávání se s následky z toho plynoucími*“. Nelze nezmínit další ustanovení preambule: „*Tyto normy a opatření jsou z důvodů účinnosti, souvislosti a soudržnosti, a zejména proto, aby se předešlo riziku druhotného pohybu osob, vzájemně provázané*

a na sobě závislé. Měly by proto tvořit jediný právní dokument.“ Zcela jasně shrnuje cíl směrnice třináctý bod preambule: *„Opatření zavedená v rámci této směrnice mají výjimečnou povahu a jejich cílem je řešit hromadný příliv nebo bezprostředně hrozící hromadný příliv osob vysídlených ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, a proto by poskytovaná ochrana měla být pouze dočasná.“* Zde si nelze ne všimnout zcela zásadní shody cíle směrnice o dočasné ochraně s cíli, které si klade rozhodnutí Rady. Oba mechanismy jsou do jisté míry podobné, Komise se však k možnosti využít již existujícího mechanismu nijak nevyjádřila. Je pravdou, že směrnice o dočasné ochraně nebyla dosud aktivována, s institutem v podstatě shodným však má řada států zkušenosti z dob války v bývalé Jugoslávii. Dlužno podotknout, že směrnice o dočasné ochraně prošla řádným legislativním postupem a byla členskými státy transponována do vnitrostátního práva. Vyvstává tedy otázka, existuje-li již platný předpis, který danou materii upravuje, proč je přijímán nový právní předpis upravující shodnou materii? Dočasná ochrana má oproti individualizovanému azylovému řízení nejméně dvě zásadní výhody: rychlost řízení a jasnou dočasnost ochrany. Ač jde o směrnici, která jako jediná neprošla revizí v rámci druhé fáze budování společného evropského azylového systému, podobnost s azylovým systémem je tak zřejmá, že mnoho atributů by šlo bez problémů využít.

Zásadní otázkou také zůstává, na základě jakého právního titulu bude možné zajistit, aby osoby, které budou vybrány k relokaaci, zůstaly v členském státu, do nějž budou relokovány, a to za současného zachování jejich osobnostních práv. Aktuální vývoj totiž ukazuje, že země střední a východní Evropy nejsou cílovými destinacemi, ale jsou pouze tranzitními státy.

5. ZÁVĚR

Společnost se hodnotově mění, otázkou ovšem zůstává, jak výrazná může být tato hodnotová proměna, aniž by nebyl popřen základní obsah lidských práv, jakož i právo na důstojný život každého jedince. Otázkou je, nakolik jsme schopni skutečně dostát ideálům, na nichž stojí náš systém, a nakolik jsme s těmito hodnotami ztotožnění nebo naopak neztotožnění, a tudíž schopni činit nebo akceptovat výjimky jsoucí na hraně filozofického a právního chápání života a důstojnosti člověka. Míra tolerance k „vyprazdňování“ lidských práv totiž podle mého názoru v poslední dekádě nabrala na obrátkách, aniž bychom tento proces podrobili zkoumání a aniž bychom si byli vědomi důsledků, které z toho pro nás plynou.

Kolektivní pokrok neznamená automaticky více individuálních práv, neboť kolektivismus spojený s pokrokem je pohodlná sféra ve srovnání s individualitou. Slovy Thomase Manna, lidé si nemohou dávat „trvalé prázdniny od vlastního já“. Od lidské důstojnosti a práva na důstojný život si nikdo trvalé prázdniny dát nemůže. Nelze si totiž vystačit pouze s nadšením ze svobody, rovnosti a důstojnosti. Sociální transfery nejsou všelékem, lidská práva a základní svobody se musí vrátit ke svým základům. Je třeba se obrátit k morálce jedince a jeho odpovědnosti za vlastní osud. Pak teprve naše srdce, Goethovými slovy, můžou skutečně nad těmito právy poskočit.

Paradox lidských práv spočívá v jejich postavení, kdy na jedné straně by neměla být lidská práva politizována, na straně druhé nelze přijmout postulát, že lidská práva by mohla být zbavena jakéhokoliv předpolitického obsahu. Obsah lidských práv a základních svobod nemůže záviset na nahodilostech praktické politiky, neboť tyto nahodilosti by se paradoxně stávaly zdrojem lidských práv a základních svobod pro všechny. Obsah lidských práv a základních svobod může vymežit pouze skutečnost života, která se v politickém rozhodování odráží.

Autor:

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.,
Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze,
mlsna@prf.cuni.cz