

# Reforma společného evropského azylového systému – nařízení Dublin IV

David Potužák

*Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická*

**Anotace:** Příspěvek je řešen v kontextu plánované reformy společného evropského azylového systému. Nejprve je blíže vysvětlena reforma a její plánované fáze. Následně je vysvětlen postup určování příslušného členského státu Unie za účelem posouzení žádosti o mezinárodní ochranu podle v současnosti platného nařízení Dublin III. Zde je věnována zvláštní pozornost mechanismu pro včasné varování, připravenost a řešení krizí.

Následuje pasáž s novým postupem podle návrhu nařízení Dublin IV. Zde je podrobněji rozebrána platnost a použitelnost nařízení pro členské státy EU a státy přidružené k dublinskému systému, a to rovněž v souvislosti s plánovaným vystoupením Spojeného království z Unie. Rovněž je zde nastíněn nový korekční přidělovací mechanismus, a to i s možnými podíly členských států EU na podaných žádostech o mezinárodní ochranu.

**Klíčová slova:** migrace, žadatelé o azyl, azyl, dublinský systém

**Abstract:** The thesis is analyzed in the context of the planned reform of the Common European Asylum System. First, the reform and its planned phases are explained in more detail. The procedure for determining the relevant Member State of the Union for the purpose of examining an application for international protection under the Dublin III Regulation currently in force is explained below. Here, particular attention is paid to the mechanism for early warning, preparedness and crisis management.

This is followed by a new procedure under the proposed Dublin IV Regulation. Here, the entry into force and applicability of the regulation to EU Member States and States associated to the Dublin system is discussed in more detail, also in the context of the planned withdrawal of the United Kingdom from the Union. Moreover it outlines the new corrective allocation mechanism, with possible shares of EU Member States' participation in international protection applications.

**Keywords:** migration, asylum seekers, asylum, Dublin system

## Úvod

Při pohledu do nikoli vzdálené minulosti zažila Evropská unie rozsáhlou uprchlickou krizí, kterou pocítily především státy na jejích vnějších okrajích. Zároveň tak proběhl zátěžový test společného evropského azylového systému (dále též „SEAS“), který, jak se později ukázalo, nedopadl nejlépe. Rada EU v přímární reakci přijala dvě relokační rozhodnutí v září roku 2015<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. září 2015 a rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015.

a další rok zahájila Evropská komise řadou návrhů legislativních aktů snahu o reformu SEAS, která by *pro futuro* připravila systém na podobné krize.

Za nejpodstatnější znak reformy jako takové může být považována unifikace doposud harmonizovaných oblastí, kdy se státy v důsledku nahrazení směrnic v kapitole 2 uvedenými nařízeními částečně vzdávají své subjektivní pravomoci rozhodovat, čímž se v rámci výše uvedeného tématu dostáváme obecně k problematice státní suverenity a jejího vzdávání se ve prospěch Unie jako celku.

Tato práce bude zaměřena na samotné jádro SEAS, tedy tzv. dublinský systém, jehož účelem je určit členský stát Unie, který bude příslušný k posouzení žádosti o azyl. V současnosti je stále účinné nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013 zvané Dublin, v pořadí již třetí. Jak nám již samotný název napovídá, systém prošel již několika změnami, přičemž jeho čtvrtá verze je předmětem této práce.

## 1 K reformě obecně

Společný evropský azylový systém tvoří řada legislativních aktů přijatých na základě sdílené pravomoci Unie a členských států<sup>2</sup> v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva v rámci části III hlavy V Smlouvy o fungování Evropské unie.<sup>3</sup> Pro tento příspěvek je relevantní zejm. oprávnění institucí

---

<sup>2</sup> Čl. 4 odst. 2 písm. j) SFEU.

<sup>3</sup> Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění) (dále též „SFEU“).

EU k přijetí legislativních aktů, na základě kterých lze určit příslušnost státu pro posouzení žádosti o azyl.<sup>4</sup>

V současnosti tvoří SEAS *in concreto*: nařízení Dublin III,<sup>5</sup> nařízení Eurodac,<sup>6</sup> směrnice o azylovém řízení,<sup>7</sup> směrnice o podmínkách přijímání<sup>8</sup> a kvalifikační směrnice.<sup>9</sup> Z použitých legislativních prostředků plyne, že Unie nechala členským státům prostor k vytvoření harmonizované legislativy. Drobné odchylky v legislativě jednotlivých členských států mohly být stimulem žadatelů o azyl k druhotnému přesunu ze členského státu vstupu na území EU do členského státu se shovívavějšími podmínkami pro žádost či pro pobyt. Odhalené nedostatky v SEAS a snaha o udržitelnou azylovou politiku byly podnětem k zahájení reformy Evropskou komisí (dále „Komise“), jak oznámila ve svém sdělení ze dne 6. dubna 2016.<sup>10</sup>

Migrační krize byla způsobena nadměrným přílivem migrantů, kteří nebyli dostatečně rychle přerozděleni do zbývajících členských států Unie, které jejich přílivu nebyly vystaveny. Náhlé zvýšení počtu žadatelů o azyl je demonstrováno v kapitole 1.1 tohoto příspěvku. Nedostatečná legislativa, která

---

<sup>4</sup> Čl. 78 odst. 2 písm. e) SFEU.

<sup>5</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013 (dále též „nařízení Dublin III“).

<sup>6</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 (dále též „nařízení Eurodac“).

<sup>7</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2013/32 ze dne 26. června 2013 (dále též „směrnice o azylovém řízení“).

<sup>8</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2013/33 ze dne 26. června 2013 (dále též „směrnice o podmínkách přijímání“).

<sup>9</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2011/95 ze dne 13. prosince 2011 (dále též „kvalifikační směrnice“).

<sup>10</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě [KOM(2016)197 v konečném znění] ze dne 6. dubna 2016 (dále též „sdělení Komise“).

by umožňovala zvládnutí migrační krize, byla dočasně doplněna v souladu s čl. 78 odst. 3 SFEU o dvě rozhodnutí Rady EU zmíněná v úvodu tohoto příspěvku. K tomuto tématu viz podrobněji příspěvek Michaela Paulyho: *Relokační nařízení – žaloba České republiky ve světle rozhodnutí o relokační a žaloby související*.

Jak plyne ze sdělení Komise,<sup>11</sup> proces reformy je rozdělen do dvou fází, přičemž v první dojde k novelizaci stávajících nařízení. Dublinský systém bude zaštitěn nařízením Dublin IV,<sup>12</sup> díky systému pro otisky prstů Eurodac bude snazší navrácení nelegálních migrantů do států původu<sup>13</sup> a stávajícímu Evropskému podpůrnému úřadu pro otázky azylu bude rozšířen mandát do podoby Agentury Evropské unie pro azyl.<sup>14</sup>

Po konzultaci s členskými státy dojde ke změně směrnic na nařízení, a to sice: dosavadní směrnici o azylovém řízení nahradí nařízení,<sup>15</sup> které stanoví jednotný postup v řízení napříč Unií, respektive členskými státy EU, které nemají sjednané výjimky, a státy přidruženými. Sjednání práv poskytovaných žadatelům o mezinárodní ochranu a doba jejího poskytování má zaručit nové kvalifikační nařízení,<sup>16</sup> to vše však v souladu s mezinárodními závazky, jak je předvídá čl. 78 odst. 1

<sup>11</sup> Sdělení Komise, s. 7, 9 a 12.

<sup>12</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) [KOM(2016)270 v konečném znění] ze dne 4. května 2016 (dále též „nařízení Dublin IV“).

<sup>13</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) [KOM(2016)272 v konečném znění] ze dne 4. května 2016.

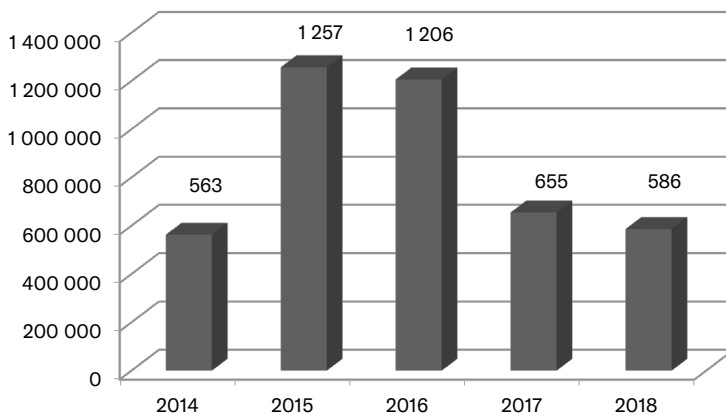
<sup>14</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) [KOM(2016)271 v konečném znění] ze dne 4. května 2016 (dále též „nařízení o AEUA“).

<sup>15</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) [KOM(2016)467 v konečném znění] ze dne 13. července 2016.

<sup>16</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) [KOM(2016)466 v konečném znění] ze dne 13. července 2016 (dále též „kvalifikační nařízení“).

SFEU.<sup>17</sup> Směrnice o podmínkách přijímání nebude povýšena na nařízení, nicméně revize počítá se zvýšením úsilí o zamezení sekundárního přesunu žadatelů, k čemuž má dopomoci agentura ustavená nařízením o AEUA.<sup>18</sup>

### 1.1 Grafické znázornění počtu prvožadatelů o mezinárodní ochranu na území EU v letech 2014 až 2018<sup>19</sup> v tisících



Graf znázorňuje vstup příslušníků třetích zemí na území 28 členských států EU v tisících za kalendářní rok, kteří zde požádali o azyl (mezinárodní ochranu) poprvé. Žadatel o azyl je

<sup>17</sup> Čl. 78 odst. 1 věta druhá SFEU: „Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami.“

<sup>18</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) [KOM(2016)465 v konečném znění] ze dne 13. července 2016 (dále též „nová směrnice o podmínkách přijímání“).

<sup>19</sup> Eurostat [databáze online]. Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded).

osoba, kterou je „státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří podali žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto“.<sup>20</sup> Termín *prvotní žadatel* se přitom nevztahuje k času, nýbrž ke skutečnosti, zda osoba již někdy v minulosti o azyl požádala.<sup>21</sup>

## 2 Nařízení Dublin III

Pro demonstraci nutnosti reformy bude nastíněn poněkud těžkopádný postup žadatele o azyl v tzv. dublinském řízení. Délka řízení se liší podle kapacity členského státu podání žádosti, zejm. pokud čelí velkému náporu žádostí, a také podle míry spolupráce žadatele se státními orgány v případě, že je např. vyžadováno jeho přemístění.

Příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti tedy vstoupí na území členského státu, který se účastní dublinského systému a podá žádost o azyl. Existují určitá kritéria příslušnosti, která se uplatňují popořadě, a pokud ani jedno nelze na žadatele aplikovat, příslušným státem je ten, kde byla žádost podána poprvé.<sup>22</sup> Po podání žádosti je žadatel informován písemně v jazyce, kterému rozumí, zejm. o existenci dublinského systému, určení příslušného státu, pohovoru a možnosti podat opravný prostředek proti rozhodnutí o přemístění (čl. 4 nařízení Dublin III). Na to následuje pohovor dle čl. 5 opět v jazyce srozumitelném pro žadatele s případným nutným použitím tlumočnicka. Od pohovoru

---

<sup>20</sup> Čl. 2 písm. c) nařízení Dublin III.

<sup>21</sup> Eurostat [online]. Glossary: First time asylum applicant.

<sup>22</sup> Čl. 3 nařízení Dublin III.

Ize upustit v případě, že by pohovor nepřinesl žádné další podstatné informace o případném přemístění pro příslušný členský stát, anebo pokud žadatel uprchl.

Je-li žadatelem nezletilá osoba bez doprovodu, je příslušný ten stát, kde se nachází jeho legálně žijící příbuzní<sup>23</sup> či rodinní příslušníci<sup>24</sup>, pokud je to v jeho nejlepším zájmu. V zájmu slučování rodin je příslušný ten stát, kde žijí rodinní příslušníci žadatele, kteří již požívají mezinárodní ochrany (čl. 9), nebo stát, kde jeho rodinní příslušníci teprve žádají (čl. 10); v obou případech je nutné písemné vyjádření. U rodiny, jejíž členové žádají o azyl v krátké časové souslednosti, je příslušný ten stát, kde žádá buď většina jejich členů, nebo její nejstarší člen (čl. 11).

Pokud je žadatel držitelem platného povolení k pobytu, je příslušným státem ten, který toto povolení vydal, u víza podobně stát, který jej udělil (čl. 12). Stát, kde žadatel pro vstup vízum nepotřebuje, je pro takového žadatele příslušným (čl. 14).

Pokud by žadatel zvolil leteckou dopravu a požádal o azyl v tranzitním prostoru letiště, je příslušný členský stát, na jehož území leží (čl. 15).

Dojde-li členský stát, kde došlo k podání žádosti o azyl, k takovému závěru, že bude příslušný jiný z členských států, zašle mu žádost o převzetí (čl. 21). Dožadovaný stát musí do dvou měsíců odpovědět, jinak, nepodá-li námitky, se jeho

---

<sup>23</sup> Čl. 2 písm. h) nařízení Dublin III: dospělá teta, strýc či prarodiče žadatele.

<sup>24</sup> Čl. 2 písm. g) nařízení Dublin III: tyto osoby se již nachází na území členských států a řadí se mezi ně např. manžel či partner žadatele, případně nesezdané děti takovýchto párů, či rodiče v případě nezletilého svobodného žadatele.



nečinnost považuje za souhlas (čl. 22). Pokud stát souhlasí, rozhodne se o přemístění osoby. Proti tomuto rozhodnutí jsou přípustné odvolání či přezkum jako opravné prostředky, jejichž náležitosti musí stanovit členské státy ve svých právních řádech (čl. 28). Hrozí-li nebezpečí útěku žadatele, o jehož přemístění bylo rozhodnuto, je možné ho zadržet, ale pouze po nezbytně nutnou dobu (v maximální délce jednoho měsíce) a pouze pokud není vhodné jiné opatření (čl. 28 odst. 2). Přemístění samotné je buď s doprovodem, či jen jako kontrolované vycestování a je nutné ho provést do šesti měsíců od přijetí žádosti (čl. 29 odst. 1).

## **2.1 Mechanismus pro včasné varování, připravenost a řešení krizí**

Jak plyne z hodnocení Komise z části 3.2 důvodové zprávy návrhu nařízení Dublin IV, tento nástroj nebyl doposud použit. Podnětem k přistoupení k aplikaci ustanovení čl. 33 nařízení Dublin III nabízí odst. 1 alternativní možnosti, jejichž společným důsledkem má být odstranění ohrožení uplatňování předmětného nařízení.

Prvním důvodem je odůvodněné riziko mimořádného tlaku, druhým důvodem je pak problém s fungováním národního azylového systému. Podnět vychází z aktivity Komise, která za součinnosti dalších příslušných institucí EU v první fázi vydá doporučení členskému státu vypracovat preventivní akční plán. Stát si jej však může zpracovat i z vlastní iniciativy *pro futuro* pro případ řešení obou dvou zmíněných důvodů, který se pak předkládá k revizi Komisi a Radě EU.

Komise pak provádí kontrolu a předkládá zprávy o jeho fungování dalším institucím.

Hrozí-li však krizová situace, Komise členský stát *může požádat*, aby buď zpracoval akční plán pro její odvrácení, nebo aby zrevidoval stávající akční plán, který není účinný. Stát má však závazný termín pro jeho vypracování v délce tří měsíců.<sup>25</sup>

### 3 Návrh nařízení Dublin IV

Povinností žadatele je nově podat žádost o azyl ve členském státě nelegálního vstupu, případně pak ve státě, kde pobývá žadatel legálně (čl. 4 odst. 1 nařízení Dublin IV). Tento stát primárně provede kontrolu přípustnosti žádosti. Tou je taková žádost, kterou podal žadatel přicházející ze země, kde již poprvé o azyl požádal, případně z bezpečné třetí země (čl. 3 odst. 3). Žádost se posuzuje ve zrychleném řízení, je-li žadatel státním příslušníkem bezpečné třetí země (jejichž společný seznam pro EU stále chybí)<sup>26</sup> anebo naopak představuje vážnou bezpečnostní hrozbu pro národní bezpečnost či veřejný pořádek. Oproti současnému dublinskému nařízení dojde ke specifikaci poskytovaných informací a jejich okruh je rozšířen (zejm. poskytování osobních údajů a postup dle korekčního přidělovacího mechanismu).<sup>27</sup> Posléze se opět koná osobní pohovor v jazyce žadateli známém, od kterého lze upustit za stejných podmínek (čl. 7).

<sup>25</sup> Čl. 33 odst. 3 druhý pododstavec nařízení Dublin III.

<sup>26</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) [KOM(2015)452 v konečném znění] ze dne 9. září 2015.

<sup>27</sup> Čl. 6 odst. 1 písm g) a i) nařízení Dublin IV.

Kritéria pro příslušnost v obecné rovině zůstávají a opět se aplikují popořadě. Novinkou však je, že se tak stane pro každého žadatele pouze jednou a příslušnost je pro něj tak přetrvávající (čl. 9 odst. 1) a stejné pravidlo se uplatní např. při tzv. přijetí zpět (čl. 26).

Dochází k rozšíření termínu *rodinný příslušník* o sourozence žadatele<sup>28</sup> a rovněž se rozšířila podmínka pro zahrnutí osob do rodinných příslušníků – nyní obsahuje rodinné vazby po odchodu ze země původu a zároveň před příchodem na území EU.

Rovněž budou zkráceny lhůty za účelem urychlení dublinského řízení, kdy např. ve shora zmíněném řízení týkajícím se žádosti o převzetí je dána lhůta pouze jednoho měsíce (čl. 25).

Opravné prostředky zůstaly, ale byla odebrána možnost členským státům určit lhůty. Nově je tedy stanovena lhůta 7 dnů pro podání opravného prostředku od oznámení rozhodnutí o přemístění (čl. 28 odst. 2) a lhůta 15 dní pro rozhodnutí soudu o opravném prostředku. Jedinou sankcí za nedodržení této krátké lhůty pro rozhodování je suspenzivní účinek opravného prostředku a nelze tedy až do rozhodnutí ve věci samé provést přemístění (čl. 28 odst. 3). U zajištění žadatele je největší změnou maximální délka možného zadržení, a to dva týdny (čl. 29 odst. 3). U přemístění se zkracuje šestiměsíční lhůta na pouhé čtyři týdny (čl. 30 odst. 1).

Hlavní změnou jako nástroj spásy při nadměrném náporu žadatelů o azyl je korekční přidělovací mechanismus.

---

<sup>28</sup> Čl. 2 písm. g) nařízení Dublin IV.

### 3.1 Platnost a použitelnost

V souvislosti s novým korekčním přidělovacím mechanismem (viz dále kapitola 3.2 tohoto příspěvku) podle čl. 34 a násl. nařízení Dublin IV, kterým se nahrazuje dosavadní mechanismus pro včasné varování, připravenost a řešení krizí (čl. 33 nařízení Dublin III), stojí za zmínku platnost a použitelnost tohoto nařízení, zejm. vzhledem ke členským státům. S ohledem na protokoly připojené ke smlouvám primárního práva (SFEU a SEU<sup>29</sup>), které obsahují výjimky z části III hlavy V SFEU jmenovitě pro Dánsko, Irsko a Spojené království, je pak potřeba počítat i s možnou neúčastí těchto členských států v dublinském systému. Podle části 2 důvodové zprávy návrhu nařízení Dublin IV se výše uvedené členské státy v současnosti účastní dublinského systému, Dánsko však na základě mezinárodní smlouvy, a nikoli na základě oznámení, jak plyne pro zbývající dva zmíněné členské státy. Je vhodné dodat, že Francie má jako členský stát výjimku stanovenou přímo v čl. 43 nařízení Dublin III, která je ponechána pod novým číslem 55 i v návrhu nařízení Dublin IV, a sice, že nařízení platí pouze na jejím kontinentálním území.

Důvodová zpráva na stejném místě zmiňuje také čtyři státy přidružené k dublinskému systému na základě mezinárodních smluv, a to Island, Norsko, Švýcarsko a Lichtenštejnsko. Pokud však oznámí, že nehodlají přistoupit na reformovaný systém, smlouvy přestanou platit.

---

<sup>29</sup> Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění) (dále též „SEU“).

### 3.2 Korekční přidělovací mechanismus

Jak již bylo zmíněno, tento nástroj nahradí dosavadní mechanismus pro včasné varování, připravenost a řešení krizí. Odpadne tak rozsáhlá a časově náročná administrativní činnost, neboť se zřídí automatizovaný systém pro registraci a sledování a přidělovací mechanismus (čl. 44 odst. 1 nařízení Dublin IV), který bude pod pomyslnou taktovkou Agentury EU pro azyl (čl. 45 odst. 2 nařízení Dublin IV), ale jako správce bude odpovědná Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva, která již odpovídá např. za provoz databáze Eurodac.<sup>30</sup>

Cílem je zamezit neúměrnému množství žádostí o azyl na členský stát, který by k nim jinak byl příslušný, k čemuž dopomůže automatizace administrativy právě zmíněným systémem. Ten bude hlídat hodnotu podílu konkrétního členského státu na podaných žádostech o azyl a skutečně znouusídlených osob (což „zahrnuje žádosti, k nimž by byl daný členský stát příslušný pro ověření z hlediska nepřístupnosti, bezpečné země původu a bezpečnostních důvodů“)<sup>31</sup> a porovnat je se 150 % referenční hodnoty, která se stanoví na základě tzv. referenčního klíče podle čl. 35 nařízení Dublin IV. Jedná se o součet dvou polovičních podílů hodnot hrubého domácího produktu a počtu obyvatel, kde čítecitel je národní hodnota a jmenovatel je jejich součet na úrovni EU. Přesáhnutím onoho 150 % limitu dojde k automatickému přesměrování žádostí do státu, jehož podíl nepřesahuje onu hodnotu (čl. 36 odst. 1

<sup>30</sup> Čl. 4 nařízení Eurodac.

<sup>31</sup> Část 5, II. hodnocení Komise v důvodové zprávě návrhu nařízení Dublin IV.

nařízení Dublin IV). Takto se bude postupovat do té doby, dokud podíl členského státu využívajícího korekční přidělovací mechanismus opět neklesne pod 150 % referenční hodnoty (čl. 43 nařízení Dublin IV).

Za zmínku rozhodně stojí finanční solidarita v čl. 37, která umožňuje členskému státu dočasnou výjimku z příslušnosti k posuzování žádostí o azyl přidělených na základě korekčního přidělovacího mechanismu, a to až na 12 měsíců, za poplatek 250 000 € za osobu, která původně tomuto státu měla být přidělena, ale nebyla. Poplatek se hradí zpětně za dobu, kdy byla výjimka aktivní, a to všem ostatním členským státům, které byly určeny jako příslušné náhrady.

### 3.3 Referenční klíč

Členský stát EU	Počet obyvatel <sup>32</sup>	HDP (v milionech €) <sup>33</sup>	Referenční hodnota EU 28	Referenční hodnota EU 25
Belgie	11 398 589	450 505,70	3,58 %	4,59 %
Bulharsko	7 050 034	55 182,20	1,24 %	1,54 %
Česká republika	10 610 055	207 772,40	2,42 %	3,04 %
Dánsko	5 781 190	298 276,50	2,12 %	–
Estonsko	1 319 133	25 656,90	0,30 %	0,38 %
Finsko	5 513 130	232 096,00	1,80 %	2,30 %
Francie	66 926 166	2 353 090,00	19,77 %	25,23 %

<sup>32</sup> Eurostat [databáze online]. Population on 1 January by age and sex.

<sup>33</sup> Eurostat [databáze online]. GDP and main components.

Chorvatsko	4 105 493	51 467,80	0,81 %	1,01 %
Irsko	4 830 392	324 038,20	2,10 %	-
Itálie	60 483 973	1 756 981,50	16,26 %	20,65 %
Kypr	864 236	20 730,90	0,21 %	0,27 %
Litva	2 808 901	45 113,80	0,60 %	0,75 %
Lotyšsko	1 934 379	29 523,70	0,40 %	0,51 %
Lucembursko	602 005	58 869,20	0,34 %	0,45 %
Maďarsko	9 778 371	131 935,10	1,97 %	2,45 %
Malta	475 701	12 827,10	0,12 %	0,16 %
Německo	82 792 351	3 386 000,00	26,53 %	33,98 %
Nizozemsko	17 181 084	774 039,00	5,82 %	7,47 %
Polsko	37 976 687	496 461,80	7,57 %	9,43 %
Portugalsko	10 291 027	201 612,50	2,34 %	2,95 %
Rakousko	8 822 267	386 093,80	2,94 %	3,77 %
Rumunsko	19 530 631	202 883,60	3,66 %	4,55 %
Řecko	10 741 165	184 713,60	2,33 %	2,93 %
Slovensko	5 443 120	90 201,80	1,17 %	1,46 %
Slovinsko	2 066 880	45 947,60	0,49 %	0,62 %
Spojené království	66 273 576	2 393 692,80	19,86 %	-
Španělsko	46 658 447	1 208 248,00	11,90 %	15,07 %
Švédsko	10 120 242	466 924,60	3,57 %	4,46 %

Hodnoty v tabulce k demonstraci korekčního přidělovacího mechanismu v praxi jsou ve sloupci *Počet obyvatel* a *HDP* stanoveny dle hodnot Eurostatu (v souladu s čl. 35 odst. 2 nařízení Dublin IV) za uplynulý rok 2018.

Dále tabulka počítá s hypotetickou účastí pouze všech dosavadních členských států EU (*referenční hodnota EU 28*) v dublinském systému, neboť obecně lze tvrdit, že účast členských států EU je jejich povinnost plynoucí z primárního práva, *in concreto* z čl. 288 SFEU. Skutečnost je však taková, že některé členské státy mají sjednané výjimky na základě protokolů připojených ke SFEU a SEU. Proto pak další sloupec (*referenční hodnota EU 25*) pro případ, že se členské státy s již sjednanými výjimkami tak rozhodnou, nepočítá s jejich účastí. Nad to je však nutné zmínit již notoricky známou okolnost vystoupení Spojeného království z EU, přičemž záleží na finálním znění dohody o podmínkách vystoupení uzavřené podle čl. 50 odst. 2 SEU,<sup>34</sup> zdali se Spojené království přidruží k dublinskému systému již jako nečlenský stát. Oznámení o vystoupení z Unie však Spojené království nezbavuje povinnosti se nadále účastnit dublinského systému, neboť „*oznámení členského státu o záměru vystoupit z Evropské unie podle článku 50 SEU nemá za následek, že v daném členském státě přestanou být uplatňovány unijní právní předpisy, takže unijní právo zůstává v plném rozsahu platné až do jeho skutečného vystoupení z Unie*“.<sup>35</sup> V rámci zjednodušení tabulky, která se zaměřuje především na členské státy EU, se tak nepočítá s přidruženými státy. Sloupce s referenčními hodnotami stanovují 150 % podíl členských států na počtu žádostí o azyl v Evropské unii.

---

<sup>34</sup> Čl. 50 odst. 2 SEU věta první a druhá: „Členský stát, který se rozhodne vystoupit, oznámí svůj záměr Evropské radě. S ohledem na pokyny Evropské rady Unie sjedná a uzavře s tímto státem dohodu o podmínkách jeho vystoupení, s přihlédnutím k rámci jeho budoucích vztahů s Unii.“

<sup>35</sup> Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ze dne 23. ledna 2019, sp. zn. C-661/17, bod 54.



## Závěr

Závěrem lze konstatovat, že by mělo dojít k postavení najisto, který členský stát EU bude příslušný k posouzení žádosti o azyl zejména díky neměnnosti pravidla pro jeho určení. Tím by mělo dojít i ke znemožnění migrace mezi členskými státy ve snaze najít si vhodné útočiště, a ne již pouze ochranu před nebezpečím, které žadateli hrozí ve státě původu. K zamezení tomuto tzv. *asylum shoppingu*<sup>36</sup> by mělo rovněž dojít značným zkrácením lhůt dílčích úkonů dublinského řízení a tím i urychlením celého procesu, přičemž žadatel by tak měl dříve znát příslušný stát a tím by se měla vytratit případná motivace žadatele ke změně státu. Rovněž reformované nařízení podporuje tendenci slučování rodin a ochranu nezletilých osob bez doprovodu.

Nový korekční mechanismus přerozdělování by měl zajistit, že v případě nenadálého růstu žádostí o azyl jen v některých členských státech nedojde k celkovému selhávání SEAS. Toho bude docíleno automatizací administrativy. Tabulka podrobně rozebírá hypotézu podílu jednotlivých členských států EU na žádostech o azyl, kdyby nařízení účinkovalo již v roce 2018 pouze za plného nasazení všech členských států Unie. Avšak až praxe ukáže, nakolik bude nový dublinský systém připraven čelit krizím. Teze, kterou přináší nový SEAS, říká, že systém „je štědrý k těm nejzranitelnějším osobám a přísný vůči možnému zneužití, vždy však respektuje základní práva“.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Tendence podat žádost o azyl ve více členských státech či naopak záměrně si vybrat jeden určitý za účelem lepších podmínek ať už pro život, či pro přijetí takové žádosti. Glossary: Asylum shopping.

<sup>37</sup> Důvodová zpráva k návrhu nové směrnice o podmínkách přijímání.

## POUŽITÉ PRAMENY

*Eurostat* [databáze online]. Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [cit. 2019-07-27]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>

*Eurostat* [databáze online]. GDP and main components [cit. 2019-07-30]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database>

*Eurostat* [online]. Glossary: First time asylum applicant [cit. 2019-08-04]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:First\\_time\\_asylum\\_applicant](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:First_time_asylum_applicant)

*Eurostat* [databáze online]. Population on 1 January by age and sex [cit. 2019-07-30]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/data/database>

*Glossary: Asylum shopping* [online]. [cit. 2019-08-08]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/asylum-shopping\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/asylum-shopping_en)

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013, 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 a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely

vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva [online]. In: Úřední věstník Evropské unie. 29. června 2013, Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 1–30 [cit. 2019-07-27]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:32013R0603>

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 [online]. In: Úřední věstník Evropské unie. 29. června 2013, Úř. věst. L 180, s. 31–59 [cit. 2019-07-27]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX %3A32013R0604](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604)

*Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU), kterým se vytváří společný seznam EU bezpečných zemí původu pro účely směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a mění směrnice 2013/32/EU [KOM(2015)452 v konečném znění] ze dne 9. září 2015 [online]. [cit. 2019-08-08]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1565299665675&uri=CELEX:52015PC0452>*

*Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU), 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) [KOM(2016)270 v konečném*

znění] ze dne 4. května 2016 [online]. [cit. 2019-07-28].  
Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1564478096994&uri=CELEX:52016PC0270\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1564478096994&uri=CELEX:52016PC0270(01))

*Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) o Agentuře Evropské unie pro azyl a o zrušení nařízení (EU) č. 439/2010 [KOM(2016)271 v konečném znění] ze dne 4. května 2016 [online]. [cit. 2019-07-28]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1564478567829&uri=CELEX:52016PC0271>*

*Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování [nařízení (ES) č. 604/2013, 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], za účelem identifikace neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti, a o žádostech orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva (přepřacované znění) [KOM(2016)272 v konečném znění] ze dne 4. května 2016 [online]. [cit. 2019-07-28]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1564478428333&uri=CELEX:52016PC0272\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1564478428333&uri=CELEX:52016PC0272(01))*

*Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany a o změně směrnice Rady*

*2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty [KOM(2016)466 v konečném znění] ze dne 13. července 2016 [online]. [cit. 2019-07-29]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1564486005708&uri=CELEX:52016PC0466>*

*Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU [KOM(2016)467 v konečném znění] ze dne 13. července 2016 [online]. [cit. 2019-07-29]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1564486132014&uri=CELEX:52016PC0467>*

*Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU), kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění) [KOM(2016)465 v konečném znění] ze dne 13. července 2016 [online]. [cit. 2019-07-29]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0465&from=IT>*

Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ze dne 23. ledna 2019, sp. zn. C-661/17.

Rozhodnutí Rady (EU) č. 2015/1523 ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka [online]. In: Úřední věstník Evropské unie. 15. září 2015, Úř. věst. L 239, s. 146–156 [cit. 2019-07-26]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ%3AJOL\\_2015\\_239\\_R\\_0011](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011)

Rozhodnutí Rady (EU) č. 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka [online]. In: Úřední věstník Evropské unie. 24. září 2015, Úř. věst. L 248, s. 80–94

[cit. 2019-07-26]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX %3A32015D1601](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1601)

*Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě. Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti [KOM(2016)197 v konečném znění] ze dne 6. dubna 2016 [online]. [cit. 2019-07-27]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/CS/1-2016-197-CS-F1-1.PDF>*

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2011/95 ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany [online]. In: Úřední věstník Evropské unie. 20. prosince 2011, Úř. věst. L 337, s. 9–26 [cit. 2019-07-27]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:32011L0095>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2013/32 ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany [online]. In: Úřední věstník Evropské unie. 29. června 2013, Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 60–95 [cit. 2019-07-27]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32013L0032>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2013/33 ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu [online]. In: Úřední věstník Evropské unie. 29. června 2013, Úř. věst. L 180, s. 96–116 [cit. 2019-07-27]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=celex %3A32013L0033](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=celex%3A32013L0033)

Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění) [online].

In: Úřední věstník Evropské unie. 26. října 2012, Úř.  
věst. C 326, s. 13–390 [cit. 2019-08-04]. Dostupné z:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>

Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)

[online]. In: Úřední věstník Evropské unie. 26. října 2012,  
Úř. věst. C 326, s. 47–390 [cit. 2019-07-27]. Dostupné z:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>