

Úvodní právní názor Soudního dvora EU – zelená pro nouzový relokační systém, sto metrů za hraničním přechodem

Názor generálního advokáta Yvese Bota, publikovaný 26. července 2017, signalizuje významný krok směrem k uzavření právního případu, iniciovaného Slovenskou a Maďarskou republikou proti prozatímním mechanismům o mandatorním přerozdělování žadatelů o azyl. Uvedené mechanismy byly představeny Evropskou radou v září roku 2015, ve snaze poskytnutí pomoci Řecké a Italské republice. Botův názor nesouhlasí s argumenty dvou uvedených členských států (anebo není pro ně příznivý). Tento přístup totiž navrhuje to, aby Soudní dvůr nebral v úvahu jejich připomínky a potvrdil rozhodnutí Evropské rady. Tato reflexe analyzuje původní rozhodnutí, související argumenty a možné konsekvence v politické sféře.

29. července 2017

Přijetí rozhodnutí

Ve snaze poskytnout pomoc některým státům na jihu a jihovýchodě EU, které byly nejintenzivněji zasaženy migrační krizí, bylo během léta 2015 přijato Radou Evropské unie (jmenovitě její [Radou pro spravedlnost a vnitřních věcí](#)) [Rozhodnutí Rady \(EU\) 2015/1601](#), pod názvem „stanovení prozatímních opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka“. Záměrem přijetí tohoto rozhodnutí je pomoci řešit vzniklou situaci v Řecku a Itálii, v souvislosti s masivním přílivem migrantů, vytvořením relokačního schématu, na základě kterého by ostatní členské státy přijali 120 tisíc žadatelů o azyl ze dvou uvedených zemí, během období dvou let (09/2015-09/2017). Nicméně toto rozhodnutí nemělo zaručit souhlas s pobytem v EU natrvalo pro jednotlivé osoby, ale pouze pomoc při kontrole jejich žádostí. Samotným řešením mělo být zajištěno to, aby pouze osobám, které náleží pod mezinárodní ochranu, byl přiznán status azylanta – ustanovení dle Článku 3. Tento článek stanovuje, že pouze těm žadatelům, kteří podali žádost o mezinárodní ochranu v Itálii nebo Řecku, bude přiznán azyl. Další podmínkou je, že aplikant musí pocházet ze země, kde žádost – dle čtvrtletních statistických dat shromážděných Eurostatem – dosahuje 75 % nebo vyššího podílu k získání ochranného statusu u různých evropských správních orgánů členských států. Z výše uvedeného

tedy plyne, že dané rozhodnutí bylo přijato ve snaze zajistit to, že tohoto schématu není užito k podpoře neregulární, či ekonomické migrace.

Právní základ přijetí daného rozhodnutí je podložen *Smlouvou o fungování Evropské unie* (SFEU), část třetí, nadpis V, kapitola 2, která popisuje základní pravidla strategií hraničních kontrol, udělování azylu a imigrace. Zatímco toto obecně předkládá možnost unijní legislativy, následující pravidla obvyklých nebo výjimečných legislativních postupů, její Článek 78, odstavec 3 stanovuje mimořádnou možnost, kterou lze uplatnit v této situaci. Tato uvádí, že „v případě, že je jeden či více členských států konfrontován s nouzovou situací, charakterizovanou náhlým přílivem státních příslušníků ze zemí třetího světa, může Rada na návrh Evropské komise přijmout prozatímní opatření ve prospěch dotyčného(ých) členského(ých) státu(ů). K tomuto je přistoupeno až po konzultaci s Evropským parlamentem.“ Jak si lze povšimnout, text představuje „prozatímní opatření“ která mají být přijata, přičemž vyžadují „nouzovou situaci“, a v tomto případě, ustavuje rychlý postup, který je odlišný od obvyklých nebo specifických legislativních postupů.

Návrh nedosáhl plného konsenzu mezi členskými státy. Státy Česká republika, Maďarsko, Slovensko a Rumunsko, volily proti přijetí rozhodnutí v Radě. Finsko se hlasování zdrželo, avšak zbytek kladných hlasů členských států postačovalo, aby bylo dosaženo většiny. Rozhodnutí tedy vešlo v platnost.

Argumenty států

Po přijetí rozhodnutí, státy Slovensko ([C-643/15 - Slovensko v. Rada](#)) a Maďarsko ([C-647/15 - Maďarsko v. Rada](#)) zahájily řízení, ve snaze prohlásit za neplatné právě tato rozhodnutí u [Soudního dvora Evropské unie](#). Takový postup je možný dle zákonů EU, proti jakémukoliv opatření instituce Evropské unie, které je v rozporu se zakladatelskými smlouvami, přičemž Soudní dvůr má moc prohlásit toto za neplatné, jednáje tak jako de facto ústavní soud EU. Zde je důležité zdůraznit, že povaha právní závaznosti daného rozhodnutí není ovlivněna procesuální přítomností takového soudního řízení: bez ohledu na něj (soudní řízení), rozhodnutí je stále platné a jako zákon se musí dodržovat.

Jejich argumenty mohou být sumarizovány do dvou bodů. První argumenty poukazyvaly na chyby v řízení o přijetí daného rozhodnutí, a to, že postrádalo řádné legální základy. Druhé argumenty byly zaměřené na rozhodnutí samotné, uvádějí, že navrhované řešení není ani vhodnou reakcí na současnou migrační krizi, ani nezbytným nástrojem k jejímu zvládnutí.

Soudní řízení rozdělilo rovněž členské státy. Polsko intervenovalo se svou podporou pro slovenské a maďarské argumenty, zatímco státy Belgie, Německo, Řecko, Francie, Itálie, Lucembursko a Švédsko podpořily pozici Rady EU. Silný impuls byl poslán evropskému politickému spektru prostřednictvím skutečnosti, že Evropská komise se rovněž zasadila ve prospěch Rady.

Argumenty generálního advokáta

V názoru sděleném 26. července generálním advokátem Botem, Bot shledal argumenty daných dvou států proti předešlému rozhodnutí za nesprávné, a navrhl Ústavnímu soudu, aby odmítl jejich kroky.

Jeden ze základních argumentů generálního advokáta byl, že samotné rozhodnutí nekonstituuje legislativní akt. Generální advokát užil tuto klasifikaci, aby tak odrazil argumenty států, prohlašujících, že rozhodnutí nebylo přijato v souladu s jedním ze dvou legislativních postupů, stanovených ve SFEU. Osobně se domnívám, že toto je tou nejzajímavější právní otázkou: jelikož dané rozhodnutí doplňuje četné další legislativní akty (jako je relevantní regulace Dublin III, řídící významné aspekty migrace), státy argumentují tak, že se jedná o legislativní akt jako takový. Jednalo-li by se o legislativní akt, měl být přijat dle jednoho ze dvou legislativních procesů. Generální advokát shledal, že výše zmíněný Článek 78, odstavec 3 SFEU stanovuje specifický postup, oddělený od legislativních procedur. Z tohoto důvodu dané rozhodnutí může být klasifikováno pouze jako nelegislativní nařízení. Akta tohoto typu nevyžadují přijetí legislativního postupu, přičemž jeho absence nemůže vést k anulaci. Domnívám se, že tato metoda zamítnutí klasifikace založená na obsahu, může přitahovat zvláštní pozornost soudců během jejich rozborů, vedoucích k připravovanému rozsudku. Stejný argument byl užit generálním advokátem ve snaze ospravedlnit nedostatečnou spolupráci národních parlamentů při přijímacím procesu, jelikož tato je vyžadována pouze v případě legislativních aktů.

Co se týká sporných opatření v daném rozhodnutí, generální advokát předtím argumentoval tím, že uvedená opatření jsou aplikovatelná pouze v jasném případě nouzové situaci. Tato opatření mají také dočasně se odchylovat u konkrétních, jasně identifikovaných bodů od ostatních aplikovatelných legislativních akt (zákonů), jak je povoleno a požadováno Článkem 78, odstavec 3. Dle názoru generálního advokáta, takové dočasné odchylky nebo výjimky, mají daleko do trvalého pojetí novel zákonných ujednání, obsažených v právních aktech EU, a tedy obvyklý legislativní postup nebyl nutný. Charakter právního ujednání je podpořen také skutečností, že dané rozhodnutí má temporární povahu (jak je popsáno výše, je platné od 25. září 2015 do 26. září 2017).

Státy dále argumentovaly tím, že diskutabilní rozhodnutí bylo v kontradikci s ujednáním, zahrnutým v Závěrech Evropské rady z 25. a 26. června 2015, které uvádí, že evropské členské státy konsenzuálně rozhodnou o navrhovaném přerozdělování osob, které zřetelně potřebují mezinárodní ochranu. Generální advokát doplnil informace k tomu, že zmíněné Závěry byly přijaty se záměrem vytvořit další relokační plán, který se měl vztahovat na 40 tisíc žadatelů o azyl, kteří přišli již v čase předtím. Tento plán byl kodifikován a inkorporován v jiném rozhodnutí, tedy nikoliv v tomto sporném rozhodnutí – [rozhodnutí č. 2015/15235](#).

Další argumenty kandidátských států se odvolávají na nedostatečný počet jednání s Evropským parlamentem, a nedostatek shody v Radě, ty však byly odmítnuty generálním advokátem, uvádějíc, že novely původních návrhů Evropské komise (kvůli rozhodnutí Maďarska ohledně svého nezařazení na seznam členských států majících výhody z přerozdělovacího mechanismu) podstatně neovlivnily mechanismus jako takový. Komise navíc nic nenamítala proti předkládaným novelám. Jednohlasná shoda tedy nebyla nezbytně nutná.

Některé z politických argumentů formulované kandidátskými státy mířily na vhodnost mechanismu ustaveném na základě daného rozhodnutí. Tyto argumenty vyzdvihovaly jeho neefektivnost od samotného počátku. Generální advokát uvedl, že toto musí být hodnoceno na základě okolností a charakteru tehdejší situace (doby schválení rozhodnutí), dodávajíc znepokojivou – alespoň pro kandidátské státy – skutečnost, že nedostatek efektivity byl důsledkem nečinnosti a nedostatku přizpůsobivosti s přijatými rozhodnutími jistých členských států (včetně kandidátských). Tímto tyto státy porušují jejich závazky, s ohledem na solidaritu a jejich břemenný podíl, a tato skutečnost poskytuje dodatečné povolení Radě přijmout dočasná opatření, a tato opatření nemohou být považována za neúměrná.

Připravovaný rozsudek

Bude se Soud řídit argumenty generálního advokáta? Jeho názor pro Soud není závazné povahy. Specifická role generálního advokáta spočívá v návrzích právních argumentů Soudu, jednáje nezávisle v každém individuálním případě, avšak za žádných okolností nemusí soudci tyto advokátovy argumenty přijmout. Přesto mají velký vliv na daná rozhodnutí: [studie na dané téma](#) ukázala, že více než 70% rozsudků se řídila názory generálního advokáta. V neposlední řadě je vhodné zmínit, že generální advokát jednající v tomto případě již řešil několik případů spojené s Maďarskem, přičemž jeho názory se řídil Soud v každé z těchto kauz.

Nyní začíná rozvažování soudců Rady s nadějí, že spatříme rozsudek dříve, než skončí tento rok. Bude se jednat o právně závazný akt, a členské státy EU budou muset jednat v souladu s ním.

Politické důsledky a budoucnost

Vláda Maďarské republiky [ihned reagovala na daný názor](#), kde ho ostře kritizovala jako „politický“, a podle ní Evropský soud pro spravedlnost pracuje na „implementaci Sorosova plánu“. Je zřejmé, že vláda užívá stejného komunikačního prostředku a prvků, jako při [referendu o kvótách](#) nebo ve svých tvrzeních proti [Středoevropské univerzitě](#), popsané ve dvou dřívějších mezinárodně-právních reflexích.

Načasování názoru samotného, a pozdějšího rozsudku není rozhodně nejšťastnější z aspektu politického. Jelikož rok 2018 je v Maďarsku volebním rokem, a vládní sdělení jsou nadále rámcována proti migrantům a EU, těmto kritickým rozhodnutím –

zdánlivě migrantům stranicím – se jistě dostane patřičné politické pozornosti a budou využity k vládní propagandě a obhajobě Orbánova hororového příběhu o tom, jak Brusel útočí na národní státy s využitím migrantů financovanými Györgyem Sorosem.

Myslím, že je velmi nešťastné, že Evropskému soudnímu dvoru trvalo tak dlouho přistoupit k rozhodnutí o žádostech výše zmíněných dvou států. Očekával jsem, že je možné učinit mnohem rychlejší rozhodnutí k této teoretické otázce, která vyžaduje v podstatě pouze interpretaci jednoho textu. Bylo by velmi důležité uzavřít tuto vyostřenou politickou, a v jistém smyslu zbytečnou debatu, a ujistit se o tom, že všechny členské státy chápou právní situaci. Skutečnost, že rozsudek nebude pravděpodobně uveřejněn před vlastní platností rozhodnutí, je zdánlivě absurdní a vysílá velmi nežádoucí politickou zprávu. Po zveřejnění názoru generálního advokáta, maďarská vláda ihned započala komunikovat, že až bude učiněn rozsudek, dvouleté období stejně bude u svého konce, takže Maďarsko tak jako tak nebude muset nijak jednat. Samozřejmě že se nejedná o pravdivý výrok, jelikož pouhá skutečnost plynutí času nesnižuje právní závazky členských států, což je také podloženo faktem, že [Evropská komise již iniciovala proces zásahu proti některým z nich](#) (včetně Maďarska, avšak zatím ne proti Slovensku) v červnu letošního roku, kvůli nepodvolení se přijatému rozhodnutí.

Pohlížejíce na samotnou kauzu a všechny její implikace, lze dojít k závěru, že snahy ohledně jakýchkoliv možných kvótních systémů z minulých let, bohužel nepřispěly k rozvoji efektivních nástrojů na unijní úrovni pro migrační krizi, ani nepodpořily vyšší soudržnost EU. Populističtí političtí aktéři ve vládách či opozici, budou tuto kauzu nadále využívat k podněcování strachu a xenofobie, a pokoušet se tak o obrácení daných témat ve svůj prospěch na domácích politických scénách.

Tamás Lattmann

Lattmann@iir.cz