

2. VÝVOJ SPOLEČNÉ AZYLOVÉ A MIGRAČNÍ POLITIKY EU

Azylová politika členských států Evropské unie tradičně náležela do výlučné kompetence jednotlivých členských států EU, které až do počátku 90. let neusilovaly o závazný společný postup v přijímání a integraci uprchlíků. Důvodů nízké úrovně spolupráce zemí Evropy v otázkách migrace a azylu byla řada. Hospodářský rozkvět nedlouho po druhé světové válce zahrnoval potřebu přijetí velkého množství řečeno terminologií dneška občanů třetích zemí, kteří přicházeli za prací a byli díky integraci na trh práce dobře přijímáni a integrováni do společností nových hostitelských zemí. Počty uprchlíků ve smyslu Ženevské úmluvy, známé demokratizační pokusy jako byl rok 1968 v bývalém Československu, obecné rozdělení světa na západní a východní blok a povaha státních režimů zemí východního bloku umožňovali evropským státům přijímajícím uprchlíky poměrně snadno rozhodovat o udělení právního postavení uprchlíka. Nově příchozím uprchlíkům se zpravidla dostávalo vlivného přijetí ze strany nových spoluobčanů a také podpora bohatých zemí Evropy, USA, Austrálie, Kanady aj. usnadnila integraci uprchlíků. Omezené možnosti spolupráce mezi jednotlivými zeměmi starého kontinentu přispěly k tomu, že jednotlivé členské státy při vědomí chybějících procesních ustanovení Ženevské úmluvy vytvořily nejednotné, ale efektivní systémy přijímání uprchlíků na svá území.

Prohlubující se integrace v rámci Evropských společenství, naplňující se idea jednotného nejen hospodářského prostoru, odstraňování vnitřních hranic EU po přijetí Schengenské dohody a myšlenka volného pohybu osob v rámci společného evropského prostoru je jedním z důvodů potřeby koordinace azylové a migrační politiky. Dalším důvodem je rychle postupující integrace Evropské unie, která se od počátku 90. let nebyvalým tempem rozšiřuje a zahrnuje celou řadu zemí s rozdílnými a často vysokými počty uprchlíků a cizinců, kteří pobývají na jejich území.

Migrační realita se výrazně mění od začátku 90. let minulého století. Pád železné opony, rozpad Sovětského svazu a konflikty v samém srdci Evropy v bývalé Jugoslávii významně přispěly ke zvýšení počtu migrujících osob včetně uprchlíků do Evropy a ke změnám v azylových a migračních politikách evropských států. Globalizace je dalším významným faktorem ovlivňujícím migraci osob. S přibývajícím počty cizinců a uprchlíků, kteří přicházejí do Evropské unie v době hospodářského poklesu v 90. letech minulého století, dochází především ke změně postoje států a veřejnosti k otázkám migrace a azylu. Cizinci přestávají být vítanými novými spoluobčany, potřebnost jejich pracovní síly klesá a státy se začínají bránit jejich příchodu právními, politickými i mechanickými prostředky. Populační proudy cizinců přicházejících do Evropy jsou různé a zahrnují osoby migrující dobrovolně, např. migrující pracovníky, studenty, dobrovolníky atp., a cizince donucené k odchodu ze země původu pronásledováním, ozbrojeným konfliktem, přírodní katastrofou nebo tlakem organizovaného zločinu. Důvody k odchodu ze země původu se často kumulují i v konkrétních případech jednotlivých osob přicházejících do hostitelské společnosti, jejichž lidská práva byla porušována v zemi původu, která navíc trpí chudobou. Oběťmi úsilí států o prosazení svého práva kontroly vstupu, pobytu a vycestování cizích státních

příslušníků ze svého území bývají stále častěji ti nejpotřebnější - uprchlíci pronásledovaní z důvodů uvedených Ženevskou konvencí.

V závěsu za realitou života vznikají právní normy, které na tuto realitu s větším či menším zpožděním reagují. Předpisy vnitrostátního práva se stávají přísnějšími a státy si uvědomují, že jednostranné kroky musejí být doplněny spoluprací na poli mezinárodního a evropského práva. Milníkem evropské spolupráce v azylové a migrační politice byl rok 1999, kdy vstoupila v platnost Amsterodamská smlouva. Amsterodamská smlouva je mezinárodní smlouvou 15 států Evropské unie, která vyjadřuje vůli těchto států předat určité přesně vymezené pravomoci v oblasti justice a vnitřních věcí z úrovně národní na úroveň nadnárodní spadající do 1. pilíře Evropské unie.

2.1. Spolupráce v období před přijetím Amsterodamské smlouvy

Rozvoj společné azylové politiky je v kontextu evropské integrace poměrně novým jevem, protože jeho potřeba se projevila teprve s vytvořením jednotného trhu, zrušením vnitřních hranic a zvýšenou migrací žadatelů o azyl, ekonomických migrantů a jiných osob. Celá problematika byla a je determinována na jedné straně ekonomickou nutností v souvislosti s vytvářením vnitřního trhu, na druhé straně neméně významným aspektem citlivosti celého tématu, jež členské státy tradičně považují jako jednu z otázek národní bezpečnosti za výhradní doménu státní suverenity, které se jen velmi nerady vzdávají ve prospěch Společenství. Diskuse na téma harmonizace azylového práva a koordinované migrační politiky byly zahájeny v roce 1985, ve kterém byla podepsána Schengenská dohoda o zrušení vnitřních hranic, posílení ochrany vnějších hranic a spolupráci v boji proti přeshraničnímu zločinu, to vše s cílem umožnit volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu na vnitřním trhu. Od této doby se začaly konat pravidelné neformální konzultace, během nichž se jednalo o problémech společného zájmu a jejichž vyústěním byly nezávazné rezoluce a doporučení, mj. také v oblasti azylu a migrace. Během konzultací se však také pracovalo na přípravě mezinárodních úmluv, např. Dublinské konvence určující stát odpovědný za projednání žádosti o azyl, jež vstoupila v platnost v roce 1997, a návrhu Konvence o překračování vnějších hranic. Jak již bylo výše uvedeno, problematika azylu a migrace spadala pod třetí pilíř EU a v době mezi přijetím Maastrichtské a Amsterodamské smlouvy se společná politika mohla utvářet pouze ve formě klasických mezinárodních smluv a nikoli za pomoci integračních nástrojů typu směrnice a nařízení.

S přijímáním opatření umožňujících volný pohyb osob v rámci jednotného trhu bylo nezbytné zaměřit se rovněž na posílení kontroly vnějších hranic, včetně vízové politiky a policejní a soudní spolupráce. Prohlubování svobody vnitřního trhu a jeho vnější ochrany se nemožno obejít bez harmonizace azylových a migračních politik členských států, zvláště pokud jde o přijímání, pobyt a navrácení příslušníků třetích zemí. Již od počátku bylo jasné, že členské státy budou muset přikročit k určitému společnému postupu, jinak nebudou schopny účinně čelit zesíleným migračním proudům. V roce 1991 se proto zrodil *pracovní program harmonizace migrační a azylové politiky*.

Velké naděje se vkládaly do *Maastrichtské smlouvy*, jež vstoupila v platnost v roce 1993 a jejíž součástí bylo vytvoření tzv. *třetího pilíře* upravujícího spolupráci ve věcech justice a vnitřních záležitostí. Třetí pilíř předpokládal formální mechanismus mezivládní spolupráce a jiné nástroje, s jejichž pomocí se mělo dosáhnout výraznějšího harmonizačního posunu. Celý mechanismus však vedl pouze k přijetí několika neúplných a nezávazných rezolucí s nevyjasněným postavením a poněkud vágním obsahem, což zcela jasně ukazovalo na neochotu členských států zahrnout konkrétní kroky do vlastní právní úpravy, politiky a postupů.

Vzhledem k dosavadnímu vývoji byl žádoucí průlom na nejvyšší úrovni, aby se integrační proces rozvinutý Maastrichtskou smlouvou postrčil kupředu a koncepčněji se přistoupilo k třetímu pilíři a v jeho rámci k azylové a migrační politice. Tento žádoucí průlom nastal s přijetím Amsterdamské smlouvy, která přesunula problematiku azylu a migrace do prvního pilíře, policejní spolupráci ponechala v třetím pilíři a v prvním pilíři založila „Společný prostor svobody, bezpečnosti a práva“, do něhož má spadat i společná evropská azylová politika. Zahrnutí azylové politiky do tohoto prostoru znamená přelití z domény státní suverenity do rámce EU a vytvoření jednotného systému založeného na sdílených principech a cílech, který si nutně vyžádá i přehodnocení právních úprav a politik všech členských států. V čem se očekával hmatatelný pokrok? Především v právní závaznosti opatření přijatých v rámci prvního pilíře, jež mají obrovský vliv na každodenní aktivity členských států i na jejich vnitrostátní právní řády, včetně změn v jejich samotném základu – ustanoveních ústavního práva.

2.2. Situace po Amsterdamu – první fáze harmonizace

S Amsterdamskou smlouvou se tedy položky třetího pilíře jako azylová politika, překračování vnějších hranic Unie příslušníky třetích států, migrační politika, právo vstupu a pobytu pro příslušníky třetích zemí a justiční spolupráce v občanských věcech staly *záležitostmi Společenství* a byly spolu s právní úpravou vízové povinnosti a jednotného vydávání víz vloženy do nové *Hlavy čtvrté Smlouvy o založení Evropského společenství*. Podle článku 61 této smlouvy má být postupně vytvořen nadnárodní *Prostor svobody, bezpečnosti a práva* a v souladu s tímto cílem měla Rada v přechodném pětiletém období počínaje dnem, kdy Amsterdamská smlouva vstoupí v platnost, tzn. do 1. května 2004, přijmout potřebná opatření. V návaznosti na Amsterdamskou smlouvu přijaly hlavy států a vlád v *Tampere* v říjnu 1999 klíčové prvky budoucí společné politiky v různých oblastech Prostoru svobody, bezpečnosti a práva a výslovně se shodly na nutnosti vypracování „společného evropského azylového systému“ opírajícího se o Ženevskou konvenci o právním postavení uprchlíků a o další relevantní lidsko právní instrumenty. V kratším horizontu to znamená, že je nutné stanovit normami sekundárního práva společné standardy a principy (první fáze harmonizace), v delším pak, že komunitární právo pokryje rovněž společné azylové řízení a jednotný status pro azylanty (druhá fáze harmonizace). Hlavy států se v *Tampere* připojily také k názoru, že je třeba rozvíjet i vnější politiku EU, jež by se zaměřila na otázky politického a lidsko právního rozvoje v konfliktních regionech a v zemích produkujících uprchlíky, a to jak po stránce zvyšování životní úrovně a vytváření pracovních příležitostí, tak také v předcházení konfliktům, napomáhání obnově či

zavádění demokracie a prosazování lidských práv, především práv menšin, žen a dětí.⁹

Konkrétní stavební kameny společné azylové politiky, migrace a ochrany práv příslušníků třetích zemí pro první fázi harmonizace stanoví *článek 63 Smlouvy o založení ES*, tak jak byla změněna Amsterdamskou smlouvou. Rada má při stanovování kritérií a postupů vycházet primárně z Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků, Protokolu k této úmluvě a dalších relevantních mezinárodních smluv. Těmito stavebními kameny se rozumí:

a) *ve věcech azylu a jiných forem mezinárodní ochrany:*

1. kritéria a mechanismy určující, který členský stát nese odpovědnost za projednání žádosti o azyl podané příslušníkem třetího (tj. nečlenského) státu,
2. minimální standardy přijetí žadatelů o azyl v členských státech,
3. minimální standardy pro označení příslušníka třetí země jako uprchlíka nebo jako osoby, která potřebuje jinou formu mezinárodní ochrany,
4. minimální standardy řízení v členských státech o přiznání statutu uprchlíka nebo jeho odnětí,
5. minimální standardy poskytování dočasné ochrany osobám ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, a osobám, které potřebují jinou formu mezinárodní ochrany,
6. vyrovnávání úsilí mezi členskými státy při přijímání uprchlíků a přemístěných osob a nesení následků plynoucích z přijímání těchto osob – založení Evropského uprchlického fondu (rozhodnutí Rady 2000/596/EC),

b) *ve věcech migrační politiky:*

7. opatření zvláště s ohledem na podmínky vstupu a pobytu (nařízení 1030/2002/EC), slučování rodin a opatření proti nelegální migraci a pobytu, včetně navrácení (směrnice 2002/90/EC),
8. opatření definující práva a podmínky, za nichž mohou příslušníci třetích států s povoleným pobytem na území jednoho členského státu pobývat na území ostatních členských států (směrnice 2003/109/EC).

Jak je vidět, společný evropský azylový systém vyžadoval pro začátek stanovení společných standardů a operačních strategií. Členskými státy byla přitom ponechána široká diskrece pro řízení vlastního azylového systému v souladu se *zásadou subsidiarity*. Prosazování společné azylové politiky má proto ve většině formu směrnic, jež ukládají státům dosáhnout určitých minimálních standardů ve stanoveném období,

⁹ Tampere European Council 15/16 October 1999, Presidency Conclusions.

avšak konkrétní způsob, jakým bude cíl směrnice dosaženo, je ponechán na vůli jednotlivých států.

Konkrétními výstupy první fáze harmonizace je celá řada aktů. Možná by nebylo od věci uvést k těm klíčovým ve věcech azylu velmi stručnou charakteristiku¹⁰ :

- *systém Dublin II – nařízení 2003/343/EC*: jedná se o nařízení, které určuje členský stát odpovědný za projednání žádosti o azyl. Účelem aktu je na základě různých kritérií, jež se uplatňují navzájem subsidiárně, rovnoměrně rozložit mezi členskými státy uprchlické břemeno. Nařízení se snaží brát ohled na rodinné vazby a vycházet jim vstříc, na druhou stranu činí odpovědným za přijetí žadatele do řízení stát, který umožnil běženci vstup na půdu EU,
- *procedurální směrnice – návrh COM(2002) 0326 final, 29.4.2004*: směrnice upravuje minimální standardy v běžném i zrychleném řízení o udělení azylu či jeho odnětí, např. právo žadatele na informace o řízení, přístup k právní pomoci, uskutečnění pohovoru a opravný prostředek. Naproti tomu obsahuje právně poněkud sporné koncepty „bezpečné země původu“, „třetí bezpečné země“ a „třetí superbezpečné země“, jež se zpravidla opírají o závazné seznamy zemí, ve kterých by nemělo docházet k perzekuci ve smyslu Ženevské úmluvy a k porušování základních lidských práv, a je proto možné do nich žadatele navracet. V takových případech není vyžadováno individuální zkoumání závažnosti případu. Bezpečné země původu neprodukují uprchlíky a třetí bezpečné země poskytují dostatek záruk, že přijmou žadatele, se kterým již přišly do styku, a projednají řádně jeho žádost. Cílem směrnice je vyčlenit z proudu imigrantů žadatele, kteří předkládají skutečně opodstatněnou žádost o udělení azylu. Ostatní žadatelé pak mají procházet pouze zkráceným řízením s omezenými právními zárukami a ztíženým procesním postavením,
- *kvalifikační směrnice – směrnice č. 2004/83/EC*: směrnice stanoví kritéria, podle nichž se má posuzovat, zda je příslušník třetí země hledající ochranu v EU uprchlíkem či vyžaduje jinou, subsidiární, formu ochrany, např. dočasnou ochranu. Osoby vyhledávající komplementární ochranu, např. utíkající před nebezpečím mučení nebo nelidského zacházení, před občanskou válkou, okupací či ze strachu o svobodu a bezpečí, mají ovšem užší oprávnění než osoby pronásledované ve smyslu Ženevské úmluvy, která opravňuje k požívání azylu,
- *směrnice o minimálních standardech přijetí – 2003/9/EC*: směrnice obsahuje

¹⁰ Názvy aktů zde nejsou oficiální, ale po létech vyjednávání velmi dobře zažitě. Celé znění je k dispozici na stránkách Evropské komise www.europa.eu.int pod uvedenými čísly. Některé texty uvádíme v poslední kapitole této publikace. České znění všech aktů dosud není k dispozici, a proto se uchylujeme k anglickému znění. Je přirozené, že vzhledem k rozmanitosti evropských jazyků, se mohou jednotlivá znění v angličtině, francouzštině, němčině, češtině atd. rozcházet vinou nepřesnosti překladu či nepřenosnosti některých institutů. Přesto je všech 25 jazykových verzí autentických a rovnocenných. Považujeme proto za důležité upozornit na to, že žádné znění neplatí absolutně a nemá přednost před jiným. Doporučujeme proto srovnat více znění a nespolehat pouze na jediné. Pokud dojde ke sporu o skutečný smysl, je třeba hledat odpověď v judikatuře Evropského soudního dvora, která ovšem zatím není na tomto poli zrovna obsáhlá.

ustanovení o minimu zajištění, které by mělo být žadateli poskytnuto, zejména pokud jde o volnost pohybu, ubytování, stravu, školní docházku, sociální pomoc a přístup na trh práce. Směrnice zohledňuje osoby se zvláštními potřebami, např. nezletilé,

- *směrnice o sloučení rodiny – směrnice 2003/86/EC*: tento dokument je sice systematicky řazen pod opatření ve věcech migrace, ale obsahuje rovněž ustanovení vztahující se na uprchlíky. Směrnice stanoví kritéria přípustnosti sloučení rodin, jejichž členové se nacházejí v různých státech, a upravuje práva rodinných příslušníků osob legálně se vyskytujících v EU. Na uprchlíky se vztahují příznivější podmínky, zatímco osobám požívající subsidiární ochranu práva ze směrnice nepřísluší. Směrnice se vztahuje pouze na nukleární rodinu,
- *dočasná ochrana – směrnice 2001/55/EC*: dočasná ochrana se poskytuje osobám, jež ve velkém množství opouštějí svou zemi v důsledku trvalého násilí a masového porušování lidských práv, např. v případě agrese zvenčí či občanské války. O skupinách osob, na něž se dočasná ochrana vztahuje, rozhoduje Rada na návrh Komise. Dočasná ochrana se uděluje na rok a může být prodloužena, nejdéle však na tři roky. Cílem je poskytnutí dočasného útočiště ohroženým skupinám, nepočítá proto s hlubší integrací do hostitelské společnosti, čemuž odpovídá i méně bohatý rozsah oprávnění pro tyto skupiny.

V současné době se nacházíme v období přechodu mezi první a druhou fází harmonizace. Rada Evropské unie již rámcově nastínila na svém zasedání v Haagu dne 4. a 5. listopadu 2004 tzv. Tampere II. program resp. Haagský program plánů pro druhou fázi harmonizace azylového *acquis*.¹¹ Evropská komise průběžně sleduje a hodnotí, nakolik úspěšná byla transpozice směrnic do vnitrostátních právních řádů. Komise také vytipovává jednak oblasti vhodné pro další legislativní činnost za účelem vytvoření jediné procedury, jež by najednou vyřešila všechny požadavky na ochranu, které by v případě konkrétní osoby přicházely v úvahu, a dále oblasti, ve kterých pině postačuje harmonizace formou sdílení toho, čemu Komise říká „best practice“.¹²

2.3. Role členských států a orgánů ES/EU v procesu harmonizace

Ten, kdo udává směr harmonizace, jsou samozřejmě členské státy a především stát předsedající Radě EU, který si na dobu svého předsednictví klade určité cíle. Zda se tedy Společný prostor svobody, bezpečí a práva bude náležitě rozvíjet, závisí na prioritách předsednictví.

Amsterdamská smlouva ovšem posílila roli Evropské komise a Evropského parlamentu, které tak mohly systematictější přispívat k procesu harmonizace azylové politiky a zabezpečovat jeho kontinuitu. Role obou institucí se tak již nemusela omezovat pouze

¹¹ Presidency Conclusions - Brussels, 4/5 November 2004, The Hague Programme, Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, č. 14292/04.

¹² Commission Communication COM(2004)503 of 8th July 2004 on More Efficient Common European Asylum System.

na sice respektovaná, ovšem nezávazná stanoviska a doporučení bez následného odrazu v opatřeních Rady ministrů. Stojí za zmínku, že pozice Evropské komise byla předtím posílena Maastrichtskou smlouvou o iniciativu ve vytváření unijních politik, v oblasti azylu však pouze v omezené míře, neboť zmocnění Komise se dotklo pouze návrhů na dočasnou ochranu a zveřejňování komuniké volajících po komplexnějším přístupu k problematice uprchlictví. Pravomoc Parlamentu se zase rozšířila na vydávání komentářů a nástrojů, jež ovšem vyžadovaly přijetí Radou ministrů.

Se vstupem Amsterdamské smlouvy v platnost v roce 1999 se role Evropské komise zásadně změnila, neboť byla pověřena vytvořením návrhu legislativních opatření ve věcech azylu. Komise mohla postupovat ve spolupráci s členskými státy. Členské státy zase mohly předložit vlastní návrh, pokud s návrhem Komise nesouhlasily, čímž se ovšem pozice Komise na tomto poli oslabil. Parlament si naproti tomu podržel konzultativní funkci s tou změnou, že mu Rada EU předkládala před přijetím své legislativní návrhy a Parlament k nim podával návrhy změn, které sice nebyly závazné, ale přesto nebylo možné Parlament ve spolupráci obejít. Tím se ovšem možnost dalšího rozšíření pravomocí Evropského parlamentu zdaleka neuzavřela a další posílení jeho role je předmětem pokračujících diskusí.

2.4. Vize Konventu o budoucnosti Evropy

Článek II-18 Právo na azyl

Právo na azyl je zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy ze dne 28. července 1951 a Protokolu ze dne 31. ledna 1967 týkajícího se právního postavení uprchlíků a v souladu s Ústavou.

Článek II-19 Ochrana v případě vystěhování, vyhoštění nebo vydání

1. Hromadné vyhoštění je zakázáno.
2. Nikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.

S ohledem na ztroskotání summitu v Nice, pokud jde o plnou reformu evropských institucí, rozhodla Rada v Laekenu o svolání Konventu o budoucnosti Evropské unie s cílem navrhnout *Ústavní smlouvu EU*. Návrh Ústavní smlouvy přiznává Unii mezinárodněprávní subjektivitu, takže bude schopna zastupovat členské státy a jednat jejich jménem.

Návrh obsahuje obecný článek „II-18: Právo na azyl“, který má sloužit jako právní základ budoucí harmonizace nad rámec Amsterdamské agendy, jež je časově omezena do roku 2004 (první fáze harmonizace). Článek odkazuje na Ženevskou úmluvu stejně jako na potřebu rozvíjet komplementární formy ochrany, o nichž Ženevská úmluva nemluví.

Jedná se o vůbec první právně závazné ustanovení přiznávající právo na azyl, i když je jeho znění poněkud vágní a ponechává široký prostor pro interpretaci. Na základě tohoto článku by Komise mohla rozvíjet druhou fázi harmonizace, např. zavést ve všech členských státech jednotné azylové řízení, schémata rozmísťování v EU atd.

Azyl a migraci upravuje *Část III, Hlava III, Kapitola IV, Oddíl 2*, jež mluví o „*Prostoru svobody, bezpečnosti a práva*“. Oproti dosavadní úpravě v Hlavě IV Smlouvy o založení ES představuje předkládané znění širší právní podklad pro jednání EU na tomto poli. Podle článku III-167 si EU do budoucna vytyčuje vybudování společné politiky azylu, migrace a dočasné ochrany nad rámec minimálních standardů. Ve srovnání se současným stavem, kdy se hovoří pouze o sdílení uprchlického břemene, se tak očekává přijetí společného jednotného systému zahrnujícího *jednotný azyl, jednotný status subsidiární ochrany, jednotný systém dočasné ochrany, jednotné procedury a jednotná kritéria a svobodu pohybu pro příslušníky třetích států s legálním statutem v EU*.

Cílem jsou opatření s vyšší úrovní ochrany, otázkou však je, zda opravdu povedou k lepší politice a co se konkrétně myslí termínem „společný“. Další ustanovení apeluje na sdílení uprchlického břemene a solidaritu mezi členskými státy, a to jako na obecný princip evropského azylového práva, tedy nejen z pohledu finančních důsledků a dopadů masového přílivu osob. Legislativní akty by měly být v Radě schvalovány kvalifikovanou většinou a podléhat spolurozhodování v Parlamentu.

Článek III-167

1. Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu a dočasné ochrany s cílem poskytnout vhodný status každému státnímu příslušníku třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, a zajistit dodržování zásady neodepření vstupu. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou ze dne 28. července 1951 a Protokolem ze dne 31. ledna 1967 o právním postavení uprchlíků a s ostatními příslušnými smlouvami.
2. K tomuto účelu evropský zákon nebo rámcový zákon stanoví 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 pro státní příslušníky třetích zemí, kteří potřebují mezinárodní ochranu, aniž by získali evropský azyl,
 - c) společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného příchodu,
 - d) společný postup pro udělování a odnímání jednotného azylového statusu nebo statusu doplňkové ochrany,
 - e) kritéria a mechanismy pro určení členského státu odpovědného za projednání žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu,
 - f) normy týkající se podmínek pro přijímání žadatelů o azyl nebo o doplňkovou ochranu,
 - g) partnerství a spolupráci se třetími zeměmi pro řízení toků osob žádajících o azyl nebo o doplňkovou či dočasnou ochranu.

3. (-)

Od společné migrační politiky si Konvent slibuje účinné zvládnutí migračních proudů, spravedlivé zacházení a předcházení nelegální migraci. Předpokládá se stanovení podmínek vstupu a pobytu, svobody pohybu, integrace do společnosti, ale také repatriace, readmise a boje proti obchodování s lidmi, zvláště ženami a dětmi. Imigrační politika by však měla nadále zůstat odpovědností členských států a harmonizace by neměla překračovat rámec předpokládaný článkem 63 Amsterdamské smlouvy, viz výše body 7 a 8. Výjimkou má být boj proti obchodování s lidmi. V rámci boje proti nelegální migraci by Unie v budoucnu mohla uzavírat dohody se třetími státy. Členské státy si podrží rozhodování o tom, jaký objem pracujících cizinců přijmou na své území. Legislativní proces by měl rovněž podléhat spolumozhodovací proceduře a většinovému hlasování, k čemuž by mělo dojít s výjimkou otázky řízení legální migrace již v roce 2005.

Článek III-168

1. Unie vyvíjí společnou přistěhovaleckou politiku, jejímž cílem je ve všech etapách zajistit účinné řízení migračních vln, nestranné zacházení pro příslušníky třetích zemí, kteří mají v členských státech oprávněný pobyt, jakož i prevenci a zesílený boj proti nedovolenému přistěhovalectví a obchodování s lidmi.
2. Za tímto účelem stanoví evropský zákon nebo rámcový zákon opatření v následujících oblastech:
 - a) podmínky vstupu a pobytu a pravidla, podle nichž členské státy udělují dlouhodobá víza a povolení k pobytu, včetně těch, která jsou udělována za účelem slučování rodin,
 - b) vymezení práv státních příslušníků třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v některém členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech,
 - c) nedovolené přistěhovalectví a nedovolený pobyt včetně vykázní a vrácení osob s neoprávněným pobytem,
 - d) boj proti obchodování s lidmi, především s ženami a dětmi.

Dalším aspektem jsou partnerství s třetími státy, pro která představuje návrh právní základ. Jednání by tedy již neprobíhala na bilaterální či multilaterální bázi. Do této sféry patří sporné návrhy tranzitních center a sběrných středisek na vnější hranici EU.

Nedílnou součástí návrhu ústavy je právně závazná Charta základních práv EU, zakotvující ochranu lidských práv, právo na azyl, zákaz nelidského zacházení, mučení a trestu smrti a ctění stěžejní zásady uprchlického práva *non-refoulement*. Jedná se o velmi významný posun, neboť podobný právně závazný dokument na půdě Unie jako celku dosud chyběl právě v souvislosti s tím, že právní subjektivitou jsou vybavena pouze Evropská společenství, jež však mají především hospodářský a ekonomický charakter a tato politická problematika do jejich záběru přímo nespadá. Unii jako šířeji chápanému politickému uskupení naproti tomu právní subjektivita chybí a stranami lidskoprávních úmluv zastřešených Radou Evropy jsou prozatím jen jednotlivé členské státy Evropské unie. V budoucnu se předpokládá přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1951, což by byl krok pozitivním směrem vzhledem k množství nepřítisť jasných odkazů na Úmluvu na řadě míst současných pramenů práva Evropských společenství.

3. LEGISLATIVNÍ PROCES PŘIJÍMÁNÍ LEGISLATIVY ES PO AMSTERDAMU

V následujícím textu bude řeč o dvou podobách schvalování evropské azylové legislativy. Konkrétní podoba schvalovacího řízení má zásadní vliv na postavení jednotlivých orgánů Společenství v celém procesu, zejména na pozici Evropského parlamentu a rozhodovací sílu Rady.

3.1. Specifická procedura v přechodném období

Konkrétní podoba vytváření společné politiky podle Hlavy IV Smlouvy o založení ES ve znění změn podle Amsterdamské smlouvy v průběhu pětiletého přechodného období, tedy do 1. května 2004, byla specifická.

Podle článku 67 Smlouvy o založení ES ve znění Amsterdamské smlouvy vypadala následovně: Komise zpracovala návrhy (buď samostatně nebo ve spolupráci s členskými státy) a předložila je Radě ke schválení. Právo iniciace měla tedy jak Komise, tak členské státy. Schvalování předcházela konzultace s Parlamentem. Rada, tj. vlády členských států, pak vyjednávala za zavřenými dveřmi, bez účasti Evropského parlamentu a národních parlamentů, které tak na projednávání neměly přímý vliv (s výjimkou holandského parlamentu, který má díky holandské ústavě jako jediný účinnou kontrolu nad stanovisky, jež jeho vláda prosazuje). Souhlas v Radě musel být vysloven jednomyslně, stanovisko Evropského parlamentu přitom nemuselo být respektováno.

Princip jednomyslnosti a téměř absolutní moci ministrů vnitra či spravedlnosti zasedajících v Radě se ukázal být velmi nepraktický a jednostranný, neboť vedl k uzavírání nevhodných kompromisů prosazených z úhlu pohledu obav států o národní bezpečnost a boje proti nelegální migraci, jejichž oběťmi se potom stávají oběti porušování lidských práv ve světě - uprchlíci. V případě azylového *acquis* došlo často ke sklouznutí k nejrestriktivnější uplatňované politice, neboť vlády jsou zpravidla ochotné se shodnout pouze na minimálních standardech na úkor po všech stránkách propracované úpravy poskytující běžencům adekvátní ochranu.

Specifický legislativní proces podle Amsterdamské smlouvy v přechodném období:

- Právo zákonodárné iniciativy má jak Evropská komise, tak jednotlivé členské státy
- Rada ministrů přijímá legislativní opatření jednomyslně, nikoli kvalifikovanou většinou
- Evropský parlament má pouze konzultační funkci
- Pouze národní soudy v poslední instanci jsou oprávněny obrátit se na Evropský soudní dvůr s předběžnou otázkou, pokud to uznají za nutné
- Právními normami sekundárního práva jsou směrnice, nařízení a rozhodnutí
- Evropská legislativa, stejně jako rozhodnutí Evropského soudního dvora, je pro členské státy závazná a má přednost před vnitrostátními právními řády, včetně ústav