

# ZE ZAHRANIČÍ

Daniel Müller

## Nový italský azylový zákon – první vlašťovka restriktivního přístupu členských států Evropské unie k žadatelům o mezinárodní ochranu?

Migrační krize roku 2015 otřásla Evropskou unií a jejími jednotlivými členskými státy nejen politicky, nýbrž ve svých důsledcích i právně. Migrační a azylové právo se dostalo nejen do hledáčku masových médií, ale i široké veřejnosti, tj. entit, které mu v minulosti věnovaly pozornost toliko okrajovou. Důsledkem migrační krize byla aktivizace snah na úrovni Evropské unie novelizovat Evropský azylový systém. Byť tyto snahy existovaly dlouhodobě,<sup>1)</sup> s nástupem migrační krize se potřeba změnit jednotlivé dílčí instituty tzv. dublinského systému, ale i ochrany vnějších hranic Evropské unie stala urgentní. Migrační krize však s sebou přinesla, ať již v důsledku zesílených praktických potřeb nebo politické poptávky, také novelizace právních norem na úrovni národního práva. Zatímco na unijní úrovni se celková výrazná koncepční reforma zatím zastavila ve fázi projektu, kdy proti sobě leckdy stojí zájmy Evropské komise a členských států, na úrovni vnitrostátního práva a judikatury je situace flexibilnější. Tento článek si klade za cíl přiblížit recentní změny v azylovém právu Itálie ve světle důležitosti tohoto státu v kontextu jeho postavení v rámci evropského azylového systému.

Italská republika v důsledku své geografické polohy představuje pro fungování Evropského azylového systému klíčového aktéra, jehož přístup k problematice migrace má praktické dopady na celý evropský kontinent. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o přímořský stát, jehož mořská hranice se severoafrickými státy zároveň představuje vnější hranici Evropské unie, stává se Itálie cílem směřování migračních toků směřujících z afrického kontinentu

---

<sup>1)</sup> Srov. např. THIELMANN, E.: *Towards A Common EU Asylum Policy: The Political Economy of Refugee Burden-Sharing*. Dostupné online na: [https://liberalarts.utexas.edu/european\\_studies/\\_files/PDF/immigration-policy-conference/thielemann.pdf](https://liberalarts.utexas.edu/european_studies/_files/PDF/immigration-policy-conference/thielemann.pdf) (anglicky).

do Evropy.<sup>2)</sup> V době kulminace migrační krize byla situace Itálie kritická,<sup>3)</sup> a to zejména z hlediska schopnosti jihoevropského státu žadatele o mezinárodní ochranu přijímat a naplňovat veškerá kritéria právem Evropské unie kladená na členský stát v oblasti azylového práva. Na základě pravidel tzv. dublinského systému ve většině případů platí, byť ne vždy (jak se často chybně uvádí), že žadatel o mezinárodní ochranu (azyl nebo tzv. doplňkovou ochranu) musí tuto žádost podat v prvním státě Evropské unie, na jehož území vstupí.<sup>4)</sup> V praxi to je ve většině případů Itálie, Řecko nebo Španělsko. Vzhledem k tomu, že je právo Evropské unie založeno na určení jediného státu odpovědného za přezkoumání žádosti o mezinárodní ochranu, tj. na tzv. principu jedné šance (angl. *one chance only principle*), dostávají se tyto státy pod leckdy neúnosný administrativní a logistický tlak. V důsledku toho často dochází k nežádoucím jevům, anglicky označovaným jako „*asylum shopping*“ a „*refugees in orbit*“ (nebo česky spíše zřídka užívaným termínem „neustále migrující uprchlíci“), kdy příslušný stát k vyřízení žádosti „zavře oči“ a v rozporu s unijním právem propustí osoby do Schengenského prostoru, které pak žádají o azyl v jiné nebo dokonce jiných členských státech. Itálie dlouhodobě platí za pouhou zemi tranzitu, např. Holger Henke již v roce 2005 uváděl, že 75 % příchozích osob projde do dalších destinací v rámci Evropské unie, zároveň kategorie nikým nevidovaných migrantů saturuje černý pracovní trh.<sup>5)</sup>

V rámci probíhající migrační krize byla ze strany Evropské unie provedena nouzová opatření podle článku 78 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie obsahující dočasný přerozdělovací mechanismus a mající za cíl ulehčit Itálii a Řecku v jejich situaci.<sup>6)</sup> Tato opatření fatálně ztroskotala na neochotě některých členských států, včetně České republiky, které převzaly minimum

---

<sup>2)</sup> Srov. např. Flow monitoring na stránkách [migration.iom.int](http://migration.iom.int), dostupné online na: <http://migration.iom.int/europe?type=arrivals>.

<sup>3)</sup> „Intenzita nelegální migrace po moři, zejména pak po námořních trasách v centrálním a východním Středomoří, se během minulého roku [2014] exponenciálně zvýšila – v roce 2014 se takto o migraci pokusilo 225 000 osob, což představuje v porovnání s rokem 2013 takřka trojnásobný nárůst. Stejně tak se zvýšila rizika, kterým jsou migranti při plavbě přes Středozemní moře vystaveni. Další migrační trasy, například v oblasti západního Balkánu, zaznamenaly v roce 2014 podobný nárůst – o vstup na území EU se v této oblasti pokusil nejvyšší počet nelegálních migrantů od roku 2007“, Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů COM/2015/0285 final „Akční plán EU proti pašování migrantů (2015–2020)“ [cit. 2017-4-8], dostupné online na: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/libe/dv/com\\_com\(2015\)0285/\\_com\\_com\(2015\)0285\\_cs.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/com_com(2015)0285/_com_com(2015)0285_cs.pdf) (česky).

<sup>4)</sup> Viz článek 3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady 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 (přepřelované znění)

<sup>5)</sup> HENKE, H.: *Crossing Over: Comparing Recent Migration in the United States and Europe (Program in Migration and Refugee Studies)*, s. 8. Lexington Books, 2005 ISBN: 978-0739109618.

<sup>6)</sup> Rozhodnutí Rady 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka.

žadatelů o mezinárodní ochranu. Dalším opatřením ze strany Evropské unie bylo zřízení přijímacích hotspotů, které se však potýkaly nejen s provozními potížemi (hotspoty Lampedusa a Taranto musely být v roce 2018 dočasně uzavřeny), ale i nesrovnalostmi v řízení zjištěnými vnitrostátním správním orgánem (v případě hotspotu Taranto) a celkovou přeplněností a nefunkčností (zejména hotspoty Pozallo, Trapani a Lampedusa).<sup>7)</sup>

Výše uvedené příklady demonstrují dlouhodobě neutěšenou situaci Itálie, přičemž tento objektivní stav má přímý dopad do oblasti její schopnosti provádět řádnou recepci migrantů – žadatelů o mezinárodní ochranu a zajistit jim náležitě podmínky v rámci průběhu azylového řízení i po něm. Vypovídajícím důkazem o tomto je recentní rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 19. března 2019 ve věci C 163/17 Abubacarr Jawo proti Spolkové republice Německo,<sup>8)</sup> jejímž předmětem byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, podaná rozhodnutím Nejvyššího správního soudu německé spolkové země Bádensko-Württembersko. Předkládající soud se mimo jiné dotazoval, zda musí při posuzování legality přemístění zohlednit životní podmínky žadatele v dožádaném členském státě - v tomto případě v Itálii - bude-li v něm vyhověno jeho žádosti o mezinárodní ochranu (tj. dojde k udělení azylu), a zejména vážné riziko, že v něm žadatel bude podroben zacházení, jež je v rozporu s článkem 4 Listiny základních práv Evropské unie.<sup>9)</sup> Podle německého soudu totiž musí být zohledněna rovněž situace, která následuje po řízení o žádosti o mezinárodní ochranu. Velký senát Soudního dvora Evropské unie dospěl k názoru, že nelze vyloučit, že společný evropský azylový systém v praxi naráží v určitém členském státě na závažné funkční problémy, tudíž existuje riziko, že žadatelé o mezinárodní ochranu budou v případě přemístění do tohoto členského státu vystaveni zacházení, které je neslučitelné s jejich základními právy.<sup>10)</sup> Jinými slovy byla Itálie označena za stát, v němž žadatel o mezinárodní ochranu může ve svém konkrétním případě prokázat existenci výjimečných okolností, jež by znamenaly, že v případě přemístění do tohoto členského státu by se tento žadatel kvůli své zvláštní zranitelnosti a nezávisle na své vůli a osobní volbě po priznání mezinárodní ochrany ocitl v situaci silné materiální deprivace. Obdobně situaci v Itálii posoudil Výbor Spojených národů pro lidská práva, když 18. října 2018

---

<sup>7)</sup> Evropský parlament. *Hotspots at EU external borders: State of Play*. Dostupné online na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS\\_BRI\(2018\)623563\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI(2018)623563_EN.pdf) (anglicky)

<sup>8)</sup> K rozsudku též tisková zpráva Soudního dvora EU č. 33/19, dostupná online na: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-03/cp190033cs.pdf> (česky).

<sup>9)</sup> Článek 4 Listiny stanov, že nikdo nesmí být vystaven mimo jiné nelidskému či ponižujícímu zacházení. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že ustanovení nařízení Dublin III musí být vykládána a uplatňována při respektování základních práv zaručených Listinou.

<sup>10)</sup> Zde Soudní dvůr EU odkazuje na rozsudek ze dne 21. prosince 2011 ve věcech C 411/10 a C 493/10, N. S.. Tento přístup odpovídá také rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci **M. S. S. proti Řecku a Belgii** (Putování uprchlíka po Evropě aneb efektivnost dublinského systému z pohledu Úmluvy).

shledal, že politická a hospodářská situace této země neumožňuje transfer somálské žadatelky o mezinárodní ochranu s jejím nově narozeným dítětem z Dánska, byť je Itálie podle pravidel dublinského systému k posouzení žádosti příslušná.<sup>11)</sup> Na Itálii je tedy soudy, právními odborníky, ale i neziskovými organizacemi nahlíženo jako na stát, který nedostává svým závazkům v oblasti azylového a migračního práva.<sup>12)</sup>

Významným milníkem nejen pro italské migrační a azylové právo, ale, jak se lze důvodně domnívat, také pro celou Evropskou unii, se staly všeobecné volby v březnu 2018. Dosavadní středolevicovou vládu Demokratické strany nahradil kabinet Giuseppe Conteho, jehož členy se stala Liga, politology dlouhodobě a víceméně shodně hodnocená jako radikálně či krajně pravicová<sup>13)</sup> a Hnutí pěti hvězd, které bývá řazeno mezi populistické a těžko zařaditelné formace s euroskeptickými sklony. Ministrem vnitra se stal Matteo Salvini, známý kritik ilegální migrace a přístupu Evropské unie k migrační krizi.

Na konci září 2018 přijala italská vláda dekret,<sup>14)</sup> podle jeho hlavního autora známý jako „Salvinioho dekret“,<sup>15)</sup> kterým restriktivním způsobem zasáhla do práv žadatelů o mezinárodní ochranu.<sup>16)</sup> Prezident republiky, který dekret podepsal, doprovodil svůj souhlas upomínkou předsedovi vlády, že závazky vyplývající Itálii z její ústavy a mezinárodního práva zůstávají i nadále právně závaznými, a to i pokud na ně jednotlivá ustanovení dekretu neodkazují.<sup>17)</sup> Podle italských legislativních pravidel následovalo povinné projednání Senátem a Poslaneckou sněmovnou, přičemž obě tyto komory právní normu výraznou většinou schválily.<sup>18)</sup> Dekret, i přes silný odpor levicové opozice, neziskových organizací a dalších aktérů občanské společnosti, které jej označili

---

<sup>11)</sup> Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2734/2016, 18. října 2018.

<sup>12)</sup> Na jednotlivá porušení a špatné podmínky žadatelů o mezinárodní ochranu poukazuje např. zpráva AIDA týkající se Itálie za rok 2017. Dostupné online na: [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida\\_it\\_2017update.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_it_2017update.pdf) (anglicky).

<sup>13)</sup> A to již dlouhodobě, srov. MILZA, P.: *Evropa v černých košilích*, s. 301 až 308. Themis, 2005. ISBN: 80-7312-044-5.

<sup>14)</sup> DECRETO-LEGGE 4 ottobre 2018, n. 113, dostupné online na: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/10/04/18G00140/sg> (italsky).

<sup>15)</sup> Není bez zajímavosti, že Salvinioho dekretu předcházelo uzavření přístavů pro lodě přivázející migranty a výrazná redukce vyhledávacích a záchranných operací, což může být rozporné s principem non-refoulement. K principu blíže např. FLÍDROVÁ, E.: *Ochrana hranic států a search and rescue operace*, In: *Ochrana mořské hranice států*, s. 42 až 44 a SCHEU, H. Ch.: *Agentura Frontex a ochrana vnějších hranic EU*. IN: tamtéž, s. 60.

<sup>16)</sup> O Salvinioho dekretu např. LOPRIELLO, D.: *The Italian Decree on Immigration: Where next?* Dostupné online na: <http://www.glimer.eu/italian-decree-on-immigration/> (anglicky)

<sup>17)</sup> *Decreto Sicurezza e Immigrazione: Mattarella emana e scrive a Conte*. Dostupné online na: <https://www.quirinale.it/elementi/18099> (italsky).

<sup>18)</sup> *Italian Parliament approves Salvini's anti-immigration decree by large majority*. Dostupné online na: <https://www.euromesco.net/news/italian-parliament-approves-salvinis-anti-immigration-decree-by-large-majority/> (anglicky).

za omezení práv a svobod jednotlivce a novou formu sociálního nátlaku,<sup>19)</sup> nabyl sílu zákona.<sup>20)</sup> Jaké novinky přináší do azylového a migračního práva v Itálii?

Hlavní změnou, kterou právní norma přináší, je abrogace institutu humanitární ochrany. Ta v praxi spočívala zejména v povolení setrvání osob, které sice nenaplnily kritéria nutná pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany, avšak postup Itálie spočívající v udělení práva pobytu byl vynucen vážnými důvody humanitární povahy, popřípadě vyplýval z mezinárodních či ústavních závazků státu. Tento institut zavedený imigračním zákonem doplňoval ústavní právo na udělení azylu, které obsahově koresponduje s pravidly stanovenými mezinárodním právem (srov. článek 1 Ženevské úmluvy ve znění protokolu z roku 1967). V praxi byl institut humanitární ochrany hojně využíván, protože pokrýval značné množství případů, kdy se nejednalo o prokazatelné riziko pronásledování jednotlivce z mezinárodním právem vymezených důvodů. V porovnání s poměrně rigidními kritérii stanovenými pro obdržení statusu uprchlíka byl flexibilněji použitelný. Podle judikatury italských soudů se jednalo o případy, kdy byly jednotlivci upřeny jeho práva v důsledku objektivní politické či environmentální situace v zemi původu žadatele, respektive určujícím důvodem odchodu ze země původu byly žadatelovy osobní důvody. Příkladem shledání oprávněného důvodu pro udělení statusu humanitární ochrany může být okolnost, kdy byla situace v zemi původu žadatele natolik vážná, že mu neumožňovala dosáhnout minimální standardu důstojné existence. Zde je ovšem nutné podotknout, že takové vymezení bylo zcela vágní a ve svém důsledku mohlo pokrývat životní podmínky velké části afrického kontinentu, tj. oblasti, ze které velká část migrantů do Itálie proudí. Environmentálními důvody se například nerozuměly pouze přírodní katastrofy, ale i situace nezpůsobené životním prostředím, například hladomor, který jednotlivci zabránil dosáhnout základního živobytí. Za důvod pro udělení této ochrany bylo shledáno také porušení práva jednotlivce na zdraví v zemi jeho původu či dokonce již dosažený stupeň integrace žadatele ve spojení s mírou chudoby a nestability regionu původu.<sup>21)</sup> Široké pojetí humanitární ochrany šlo nad rámec kritérii kladenými na členské státy azylovým právem Evropské unie, konkrétně kvalifikační směrnici. V tomto kontextu je zajímavé zmínit, že například český Ústavní soud, který se zabýval právem ukrajinského žadatele nakaženého HIV/AIDS na mezinárodní ochranu, v roce 2015 shledal, že „[s]amotná nižší úroveň zdravotnictví v zemi původu, bez přistoupení dalších okolností, nemůže založit důvod pro udělení azylu. [...] Část argumentace stěžovatele vychází z toho, že jen humanitární azyl či doplňková ochrana mu zabezpečí přístup

<sup>19)</sup> LEGGE 1 dicembre 2018, n. 132, dostupné online na: [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/09/2018\\_nota\\_ASGI\\_DL\\_Immigrazione.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/09/2018_nota_ASGI_DL_Immigrazione.pdf)

<sup>20)</sup> Dostupné online na: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/03/18G00161/sg> (italsky).

<sup>21)</sup> Rozsudek italského kasačního soudu 4455/2018 dostupné online: [http://www.questionegiustizia.it/doc/cassazione\\_4455\\_2018.pdf](http://www.questionegiustizia.it/doc/cassazione_4455_2018.pdf) (italsky).

*k lékařské péči v České republice a tím i k důstojnému dožití s těžkou nemocí. Pokud jde o tvrzené naplnění důvodů k udělení azylu z humanitárního důvodu, dospěl Ústavní soud k závěru, že na udělení azylu z humanitárního důvodu ve smyslu § 14 zákona č. 325/1999 Sb. není právní nárok a správní uvážení v kombinaci s výkladem neurčitého pojmu "případu hodného zvláštního zřetele", se pro svou diskreční povahu z přezkumné činnosti Ústavního soudu zjevně vymyká (srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 532/02). Ústavní soud je toliko oprávněn posoudit, zda interpretace aplikovaného jednoduchého práva (tj. § 14 zákona o azylu) nezasáhla do ústavně chráněné sféry stěžovatele případnou libovůlí či svévolí na straně obecného soudu. Ani to však v projednávané věci neshledal".<sup>22)</sup> Přístup italských soudů je proto potřeba označit za mnohem benevolentnější, pro žadatele o mezinárodní ochranu příznivější.*

Italské právo nově garantuje toliko právo povolení pobytu z důvodu tzv. speciální ochrany, a to osobám, na které se princip *non-refoulement*, pokud nemohou být vráceny do země, která jim poskytuje garanci stejné míry ochrany. Výjimečnými případy mohou být dále výjimečně závažné lékařské důvody či výjimečné přírodní katastrofy. Nově je omezena doba, po kterou mohou osoby, které nenaplnují kritéria mezinárodní ochrany, ale byl jim udělen speciální status, v Itálii setrvat. Zatímco dosavadním držitelům humanitární ochrany bylo uděleno právo setrvat dva roky, přičemž toto právo bylo obnovitelné, držitelé statusu speciální ochrany mohou v Itálii pobývat šest měsíců nebo jeden rok, podle kategorie a důvodu udělení tohoto statusu. Pokud pominou důvody udělení statusu, nemůže se toto povolení přeměnit v pracovní povolení pobytu, jak tomu bylo u humanitární ochrany.

Druhou z oblastí, na kterou byla novelizace italského azylového a migračního práva zaměřena, je usnadnění a zefektivnění nucených návratů neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu. Maximální délka setrvání cizince v detenci v návratovém středisku byla zkrácena na polovinu: ze 180 na 90 dnů. Pokud je však kapacita střediska naplněna, což je běžný jev, může být neúspěšný žadatel se souhlasem soudu držen v jiném vhodném zařízení. Migranti v neregulární situaci<sup>23)</sup> zadrženi na půdě italského státu a osoby zachráněné během námořní operace mohou být drženi v detenci po dobu 30 dnů z důvodu potřeby zjištění identity těchto osob. Pokud se identita zjistit nepodaří, budou tyto osoby předány do návratového střediska na dobu ne delší než 180 dnů. Italská Asociace pro právní studii migrace shledává,<sup>24)</sup> že detence z důvodu zjišťování identity může být v rozporu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků, jejíž článek 35 stanoví, že smluvní státy nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejíce přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy,

---

<sup>22)</sup> Usnesení Ústavního soudu České republiky ÚS 3608/14 ze dne 20. 4. 2015.

<sup>23)</sup> Jiný používaný termín v české literatuře je „ekonomický migrant“ či „neregulární migrant“.

<sup>24)</sup> Dokument MANIFESTE ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALI DELLE NORME DEL DECRETO-LEGGE 4.10.2018, N. 113 [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI\\_DL\\_113\\_15102018\\_manifestioni\\_illegittimita\\_costituzione.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf) (italsky).

a na pohyb takových uprchlíků nebudou uplatňovat jiná omezení, než jaká jsou nezbytná.

Italská vláda se dále v důsledku negativních dopadů masové migrace na bezpečnostní situaci země rozhodla rozšířit spektrum okolností, které v případě usvědčení zbavují pachatele práva na mezinárodní ochranu. Jedná se o útok či vyhrožování úředním osobám z důvodu výkonu jejich funkce, výrobu, držení či obchodování s návykovými látkami, spáchání krádeže, vydírání, využívání dětské prostituce a další. Z hlediska často zjištěných debat o rostoucím vlivu islámu v důsledku migrace do Evropy je zajímavé, že jedním z důvodů zbavujících migranta práva na mezinárodní ochranu je znetvoření ženských genitálií v důsledku rituální obřízky. Italská vláda tak vložila do právní normy tzv. hodnotové hledisko, které je explicitně protichůdné s jednou z komponent náboženského vyznání rozšířeného v regionech původu mnohých migrantů. Kontroverzním institutem je zbavení práva osoby, která je usvědčena, nikoliv však pravomocně z výše popsaného protiprávního jednání, opravného prostředku v azylovém řízení. Již pokud soud první instance shledá, že k protiprávnímu jednání došlo, je správní orgán vyřizující žádost o mezinárodní ochranu povinen urychleně rozhodnout o jeho žádosti. Pokud jí nevyhoví, musí žadatel opustit území Itálie, beztoho, aniž by mu byl umožněn opravný prostředek. Taková právní úprava je zcela jistě v rozporu se zásadou presumpce nevinny a také v rozporu s právem Evropské unie (procedurální směrnici<sup>25)</sup> a Listinou základních práv Evropské unie<sup>26)</sup>) i mezinárodním právem, zakotvujícím zásadu *non-refoulement*.<sup>27)</sup> Pro účely komparace je vhodné poukázat taktéž na nedávný nálezh českého Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/17 z listopadu 2018, který zrušil některá ustanovení zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu, přičemž shledal, že „[[]egitimními cíli napadené právní úpravy jsou efektivní kontrola migrace a nepochybně též dodržování právních předpisů České republiky. Tyto cíle jsou však realizovány za pomoci procesního prostředku (institutu zastavení řízení), jímž se absolutizuje veřejný zájem a pomíjí zájem individuální.“<sup>28)</sup>

Itálie nově mnohem přísněji reguluje proces žádosti o azyl: následné řízení o žádosti o mezinárodní ochranu bez novot je zrychleno a znemožněno v případě, že je vyhodnoceno jako pouhá obstrukce rozhodnutí směřujícího k bezprostřednímu vyhoštění<sup>29)</sup>, přísněji jsou upraveny výjimky z práva setrvat v případě následných žádostí podle článku 41 procedurální směrnice

---

<sup>25)</sup> Článek 46 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění) upravuje právo na opravný prostředek.

<sup>26)</sup> Článek 47 Listiny upravuje právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces.

<sup>27)</sup> Článek 3 Evropské úmluvy o lidských právech, dále též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Saadi proti Itálii, rozsudek ESLP ze dne 28. 2. 2008, stížnost č. 37201/06.

<sup>28)</sup> Nález Ústavního soudu České republiky Pl. ÚS 41/17 ze dne 27. listopadu 2018.

<sup>29)</sup> Podle čl. 40 procedurální směrnice přitom platí, že pro účely rozhodnutí o přípustnosti žádosti o mezinárodní ochranu podléhá následná žádost o mezinárodní ochranu nejprve předběžnému posouzení, zda se objevily nebo byly žadatelem předloženy nové skutečnosti

nebo se řízení o mezinárodní ochraně osob zadržených při pokusu projít hranicí nově uskuteční na hranicích nebo v tranzitním prostoru.

Velkou vlnu nevole vzbudila nová úprava recepčních podmínek žadatelů o mezinárodní ochranu. Zatímco doposud mohly tyto osoby využívat Systém pro ochranu žadatelů o azyl a uprchlíků (italská zkratka SPRAR z *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*), na kterém se podílely mimo jiné nevládní organizace a který kromě poskytování základních přijímacích podmínek poskytoval i nástroje sociální integrace, podle nové úpravy bude systém SPRAR určen pouze osobám s již uznaným statutem uprchlíka nebo doplňkové ochrany. Žadatelům o mezinárodní ochranu budou vymezena toliko kolektivní přijímací střediska, která jsou známá svou špatnou situací. Úroveň služeb poskytovaných žadatelům o mezinárodní ochranu tedy významným způsobem poklesne. Silvia Carta shledává,<sup>30)</sup> že systém SPRAR byl, vlivem průměrné délky azylového řízení, jediným přijatelným řešením, neboť vlivem dekretu budou muset žadatelé pobývat v naprosto nevhodných podmínkách, ať již z hlediska kapacity či bezpečnosti, přičemž opatření italské vlády je v rozporu s podmínkami stanovenými přijímací směrníci.<sup>31)</sup>

Na přelomu let 2018 a 2019 bylo podle údajů zveřejněných Institute for International Political Studies (ISPI), který analyzuje data poskytovaná ministerstvem vnitra, v důsledku dekretu a následně zákona odmítnuto 24 800 žádostí o mezinárodní ochranu, což představuje nárůst o 25 % proti předchozímu sledovanému období. Zatímco v lednu 2018 bylo schváleno 2 091 žádostí, přesně o rok později už to bylo pouhých 150. ISPI předpokládá, že se na území Itálie nachází zhruba 670 000 osob, které budou v zemi pobývat ilegálně, neboť vláda není schopná je deportovat.<sup>32)</sup> Na druhou stranu vedla politika italské vlády k významnému poklesu příchozích migrantů. Podle údajů International Organization for Migration (IOM) přišlo v roce 2018 do Itálie okolo 23 000 migrantů, zatímco v roce 2019 to bylo téměř 120 000.<sup>\*)</sup> Italská vláda vyhlásila úmysl repatriovat půl milionu ilegálních migrantů, avšak podle údajů datovaných k polovině února 2019 se podařilo repatriovat

---

nebo zjištění týkající se posouzení, zda lze žadatele uznat za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU.

<sup>30)</sup> CARTA, S.: *Beyond closed ports: the new Italian Decree-Law on Immigration and Security*. Dostupné online na: <http://eumigrationlawblog.eu/beyond-closed-ports-the-new-italian-decree-law-on-immigration-and-security/> (anglicky)

<sup>31)</sup> Srov. články 9 a 11 Směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu.

<sup>32)</sup> TONDO, L.: Italy rejects record number of asylum applications. The Guardian. 14. 2. 2019. Dostupné online na: <https://www.theguardian.com/world/2019/feb/14/italy-rejects-record-number-of-asylum-applications> (anglicky).

\*) Údaje z roku 2019 jsou validní k dubnu roku 2019, kdy jsme obdrželi příspěvek autora - pozn. redakce



průměrně pouze 500 ilegálních migrantů za měsíc, což je méně než průměr repatriovaných osob za předchozí vlády.<sup>33)</sup>

Dne 23. ledna 2019 vydal italský kasační soud významný rozsudek, ve kterém stanovil, že Salviniho dekret nelze užívat retroaktivně.<sup>34)</sup> V daném případě kasační soud posuzoval odmítnutí posuzovat žádost o mezinárodní ochranu ze strany příslušného soudu v Neapoli. V rámci opravného prostředku se žadatel o mezinárodní ochranu domáhal porušení povinnosti příslušného soudu zabývat se skutkovým a právním stavem věci. Takovou argumentaci kasační soud odmítl jako nedůvodnou, avšak zabýval se chybným postupem příslušného soudu v rámci posuzování potřeby humanitární ochrany. Konkrétně se kasační soud zabýval otázkou retroaktivního použití (dekretu/zákona). Kasační soud, jenž analyzoval vztah mezi právem na status humanitární ochrany a ústavním právem na azyl podle článku 10 Ústavy Italské republiky, shledal substantivní povahu práva na status humanitární ochrany, kterou lze chápat pouze v kontextu ústavně zaručených práv, které nelze aplikovat retroaktivně. Kasační soud shledal, že výrok o udělení statusu humanitární ochrany, stejně jako výrok o udělení statusu uprchlíka nebo držitele doplňkové ochrany, má toliko deklaratorní povahu a právo na humanitární ochranu tudíž předchází posouzení relevantních okolností stanovených právními normami.<sup>35)</sup> Jakákoliv žádost podaná do dne 5. října 2018 tak bude muset být posuzována podle předcházejícího právního rámce.

Na základě shora uvedeného lze konstatovat, že nová italská právní úprava představuje restriktivní opatření, které situaci žadatelů o mezinárodní ochranu nezlepšuje. Podle kritiků nové právní úpravy nepovede zákon ke svému kýženému cíli, kterým je odrazení osob, které prokazatelně nemají na mezinárodní ochranu nárok, od migrace na území Itálie, naopak spíše posílí obcházení registrace migrujících osob, které budou na italském území raději pobývat ilegálně.<sup>36)</sup> Asi nejvíce kritizovanou novinkou je skutečnost, že žadatelé o mezinárodní ochranu a osoby mající status držitelů rozhodnutí o humanitární ochraně budou vyloučeni z možnosti využívat přívětivějšího Systém ochrany pro žadatele o azyl a uprchlíky (SPAR)<sup>37)</sup> a budou umístěni

---

<sup>33)</sup> Tamtéž.

<sup>34)</sup> Rozsudek Italského kasačního soudu v Římě čj. 19651/2018, Italsky dostupné online na: [https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/cass\\_4890\\_2019.pdf](https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/cass_4890_2019.pdf) (italsky).

<sup>35)</sup> K tomu viz recitál č. 21 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/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: „*Přiznání postavení uprchlíka je deklaratorním aktem*“ a rozsudek Soudního dvora ve věci C-550/16 A and S ze dne 12. dubna 2018.

<sup>36)</sup> Dokument *EUROMED INSIGHTS N° 116 | 26 Nov–3 Dec 2018* dostupné online na: [https://www.iemed.org/publications/euromed-insights-1/euromed-insights-no-116-11-26-12-03-2018/at\\_download/arxiu\\_relacionat](https://www.iemed.org/publications/euromed-insights-1/euromed-insights-no-116-11-26-12-03-2018/at_download/arxiu_relacionat) (anglicky).

<sup>37)</sup> Srov. např. Právní rámec, cíle a charakteristika systému SPRAR na: <https://www.sprar.it/english> (anglicky).

toliko do přijímacích středisek CAS, jež jsou kritizována za špatné životní podmínky.<sup>38), 39)</sup>

## Závěr

Lze konstatovat, že tímto politická reprezentace Itálie nejenže zhoršuje postavení konkrétních lidských bytostí,<sup>40)</sup> čímž jde proti sledovatelnému trendu v judikatuře soudů, nenapomáhá však ani principu vzájemné důvěry,<sup>41)</sup> na kterém dublinský systém stojí. Lze důvodně předpokládat, že správní orgány a soudy členských států budou na Itálii nahlížet jako na stát, v němž je žadatel podroben zacházení v rozporu s Listinou základních práv Evropské unie (viz shora uváděný rozsudek ve věci C 163/17 Abubacarr Jawo proti SRN).

Na druhou stranu nelze opomenout, že tento krok italské vlády reflektuje neutěšenou situaci, které Itálie objektivně čelí a taktéž požadavek, zdá se, většiny italské společnosti.<sup>42)</sup> Takový argument sice nemá právní relevanci, jeho důležitost však v žádném případě nelze přehlížet. Je tomu tak zejména, vezmeme-li v potaz blížící se termín voleb do Evropského parlamentu. Je více než pravděpodobné, že politické síly ideologicky blízké současné italské vládě své zastoupení v Evropském parlamentu značně posílí. (*Dekret byl přijat napsán před volbami do Evropského parlamentu v květnu t. r. - pozn. redakce*). Tato skutečnost není bez významu ve světle v úvodu uvedené plánované reformy společného evropského azylového systému, ke které může Evropský parlament významně promluvit. Zároveň mohou být volby ukazatelem politických nálad v jednotlivých členských státech, které mohou po vzoru Itálie, i přes určitou lidskoprávní tendenci v judikatuře soudů a odpor nevládních organizací, restriktivně zasáhnout do práv osob hledajících mezinárodní ochranu. Tímto

---

<sup>38)</sup> Srov. studie AIDA. SHORT REVIEW OF THE ITALIAN RECEPTION SYSTEM. Dostupné online na: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/short-overview-italian-reception-system> (anglicky).

<sup>39)</sup> Srov. studie AIDA. CONDITIONS IN RECEPTION FACILITIES – ITALY. Dostupné online na: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/housing/conditions-reception-facilities> (anglicky).

<sup>40)</sup> Viz AIDA. ITALY: LATEST IMMIGRATION DECREE DROPS PROTECTION STANDARDS, dostupné online na: <http://www.asylumineurope.org/news/26-09-2018/italy-latest-immigration-decree-drops-protection-standards> (anglicky).

<sup>41)</sup> K tématu principu vzájemné důvěry v souvislosti s Itálií srov. například Danish Refugee Council. *MUTUAL TRUST IS STILL NOT ENOUGH*. Dostupné online na: [https://drc.ngo/media/5015811/mutual-trust.pdf?fbclid=IwAR1LjSPsmoJThEJB5\\_J\\_Nku8mmKB9y8XKcEc2MAiWskSJZfXzoWfESd0iE](https://drc.ngo/media/5015811/mutual-trust.pdf?fbclid=IwAR1LjSPsmoJThEJB5_J_Nku8mmKB9y8XKcEc2MAiWskSJZfXzoWfESd0iE) (anglicky)

<sup>42)</sup> Průzkumy veřejného mínění ukazují, že tvrdší migrační a azylovou politiku podporuje většina italské veřejnosti. Například v lednu 2019 vyjádřilo 63 % v průzkumu společnosti Tecne souhlas se Salviniho dekretem. Viz TOMLINSON, Ch.: *Poll: 63 Percent of Italians Back Salvini Migration Decree as Left-Wing Mayors Resist*. Breitbart.com, 10. ledna 2019. Dostupné online na: <https://www.breitbart.com/europe/2019/01/10/poll-63-percent-italians-back-salvini-migration-decree-left-wing-mayors-resist/> (anglicky)..

úmyslem se ostatně některé sílící radikálně pravicové strany nikterak netají. Italský azylový zákon proto může být první vlaštovkou mnohem restriktivnějšího přístupu napříč kontinentem.

### **Shrnutí:**

Článek se věnuje tématu recentní novelizace azylového a migračního práva Itálie, která vlivem svého geografického umístění v kombinaci s pravidly tzv. dublinského systému představuje pro udržitelnost evropského azylového systému významného hráče. Jeho počínání má faktický dopad zejména na sekundární pohyby žadatelů o mezinárodní ochranu v Evropě a tím dopad na akceschopnost správních orgánů v azylových řízeních v jednotlivých členských státech EU.

V hlavní části článku autor detailně popisuje stěžejní a sporné body předmětné novelizace italského práva. Příspěvek může sloužit jako téma pro detailní diskusi či jako podklad k podrobnějším studiím předmětné materie.

### **The New Italian Asylum Act: Is it a straw in the wind of restrictive approach of EU member states to applicants for international protection? – summary:**

The article deals with recent amendment in Italian asylum and migration law. Italy is significant actor for sustainability of European Asylum System because of its geographical location and rules of Dublin system. Italian action has real impact on additional movements of applicants for international protection in Europe particularly but also on ability to act of administrative bodies of particular EU member states in asylum procedure.

The main part of the article presents crucial and controversial parts of Italian law amendment in detail. And it could serve as a base for in-depth discussion or as a ground for in-depth studies of this issue.