

BACKGROUND REPORT

PRAGUE PRAŽSKÝ
STUDENT STUDENTSKÝ
SUMMIT



EU

Společný seznam zemí bezpečného původu





Autor: Jan Hruška
Imprimatur: Martin Mezenský, Jakub Mazanec
Jazyková úprava: Jakub Kopřiva
Grafická úprava: Jan Hlaváček

Model EU

Vydala Asociace pro mezinárodní otázky (AMO) pro potřeby XXI. ročníku Pražského studentského summitu.

© AMO 2015

Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)
Žitná 27, 110 00 Praha 1
Tel.: +420 224 813 460, e-mail: summit@amo.cz
IČ: 65 99 95 33

www.amo.cz

www.studentsummit.cz



1 Úvod

V návaznosti nejen na stávající uprchlickou krizi, kdy se ukázalo, že žádný stát EU nemůže řešit nastalou situace sám, představila Evropská komise 13. května 2015 tzv. Evropský program pro migraci,¹ jehož cílem je komplexní reforma migrační politiky Evropské unie. Evropský program pro migraci v sobě zahrnuje jednak dlouhodobá opatření mající za cíl vytvořit opravdu fungující společnou migrační politiku, ale i některá krátkodobá (okamžitá) opatření,² jež mají pomoci zvládnout nynější uprchlickou krizi. Jedním z cílů Evropského programu pro migraci je také vytvoření společného seznamu Evropské unie zemí bezpečného původu, se kterým však počítá již směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU z dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění).³ Cílem vytvoření takového seznamu je umožnit rychlé zpracování žádostí o azyl, jež jsou podané osobami, které pocházejí ze zemí označených jako bezpečné.⁴ Evropská komise proto dne 9. září 2015 předložila návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se vytváří společný seznam EU bezpečných zemí původu (dále jen „návrh nařízení“).

2 Mezinárodní principy uprchlictví

Jelikož se Evropská unie ve svém primárním⁵ i sekundárním⁶ právu hlásí k respektování základních mezinárodních pravidel upravujících uprchlictví, je třeba se seznámit nejprve s touto problematikou.⁷ Za fundament mezinárodněprávní úpravy uprchlického práva je považována *Úmluva o právním postavení uprchlíků* přijatá v roce 1951 v Ženevě (tzv. *Ženevská úmluva*) a k ní připojený tzv. Newyorský protokol z roku 1967, který především ruší její původní časové

¹ Návrh nové politiky v oblasti migrace je jedna z deseti obecných priorit Junckerovy komise, přičemž za prioritu byla určena již 15. července 2014. Viz Evropský program pro migraci: Aktuální stav ke dni 14. října 2015. In: *Generální ředitelství Evropské komise pro migraci a vnitřní záležitosti* [online]. Evropská komise, 14. 10. 2015 [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20151014_migration_priority_cs.pdf

² Například ztrojnásobení rozpočtu společných operací agentury Frontex Triton a Poseidon. Viz *Frontex* [online]. [cit. 28. 1. 2016]. Dostupné z: <http://frontex.europa.eu>

³ Dále jen „směrnice 2013/32/EU“.

⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Evropský program pro migraci. In: *Generální ředitelství Evropské komise pro migraci a vnitřní záležitosti* [online]. Evropská komise, 13. 5. 2015 [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_cs.pdf

⁵ Primární právo označuje především zřizovací smlouvy (Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o fungování Evropské unie, a to včetně protokolů a Listiny základních práv EU).

⁶ Sekundární právo označuje právní akty přijímané institucemi EU (nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení, stanovisko).

⁷ JANKŮ, Martin a Linda JANKŮ. *Právo EU po Lisabonské smlouvě*. Vyd. 1. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2012, s. 146.



omezení.⁸ Ženevská úmluva především definuje, kdo je považován za uprchlíka⁹ a má tedy právo na ochranu, a dále zavádí tzv. non-refoulement princip (princip nenavrácení), podle kterého „žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení“.¹⁰ Tento princip se však nevztahuje na uprchlíka, který může být z vážných důvodů považován za nebezpečí pro zemi, ve které se zdržuje, nebo byl usvědčen z obzvláště těžkého trestného činu.¹¹

Právo na azyl v článku 18 potvrzuje Listina základních práv Evropské unie, v článku 19 pak Listina garantuje princip non-refoulement.¹² Nad rámec této úpravy Evropská unie vytvořila institut doplňkové ochrany, jež slouží pro osoby, které nedosahují na status uprchlíka, ale současně jsou v situaci, která vyžaduje poskytnutí ochrany. To znamená, že v případě návratu do země původu (v případě osoby bez státní příslušnosti do země jejího obvyklého pobytu), by byly tyto osoby vystaveny reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu.¹³

3 Dosavadní vývoj v oblasti azylové politiky EU

Po dlouhou dobu byla pilířem společné evropské azylové politiky pouze tzv. Dublinská úmluva přijatá již v roce 1990, která zavedla kritéria stanovující stát zodpovědný za posuzování žádostí o azyl podaných v některé ze zemí Evropského společenství.¹⁴ V roce 2003 pak bylo přijato nařízení (tzv. Dublin II), které původní Dublinskou úmluvu nahrazuje. K druhé revizi došlo v roce 2013, kdy bylo přijato nařízení označované jako Dublin III.¹⁵

⁸ KREJČÍ, Pavla. Azylové právo a právo týkající se migrace. *Bulletin-advokacie.cz* [online]. Publikováno 22. 10. 2015 [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/azylove-pravo-a-pravo-tykajici-se-migrace?browser=full>

⁹ Viz *Úmluva o právním postavení uprchlíků* (Ženeva, 28. 7. 1951), Článek 1. Dostupné z: <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/uprchlici.pdf>

¹⁰ Tamtéž.

¹¹ Tamtéž.

¹² *Listina základních práv Evropské unie* (Nice, 7. 12. 2000). Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/gallery/6/2090-charta-zakladnich-prav-1.pdf>

¹³ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: prizmatem Lisabonské smlouvy*. 2. dopl. vyd. Praha: Linde Praha, 2010, s. 139.

Vážnou újmu definuje článek 15, směrnice 2011/95/EU. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=CS>

¹⁴ Dublinská úmluva byla přijata v reakci na vznik Schengenského prostoru, kdy bylo třeba zejména sjednotit postupy při posuzování žádostí o azyl. Proto byl obsah Dublinské úmluvy původně také součástí Schengenské prováděcí úmluvy. Dnes Společná evropská azylová politika nezahrnuje pouze členské státy, ale i Švýcarsko, Norsko a Island.

¹⁵ Viz Dublinský systém. In: *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Odbor azylové a migrační politiky. Publikováno 22. 8. 2014 [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>



Integrace v oblasti azylové politiky se nadále prohlubovala a dublinský systém následovaly další akty sekundárního práva, které upravují oblast migrace a uprchlictví. V letech 2004 a 2005 přijala Evropská unie dvě důležité směrnice upravující postavení uprchlíků. Tou první je směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany. Tato směrnice, též nazývaná jako kvalifikační, především zakotvuje proces posuzování žádostí o mezinárodní ochranu a proces přiznání statusu uprchlíka. Obsahuje tedy kritéria, podle kterých se posuzuje, zda je daná osoba uprchlíkem, či zda má alespoň nárok na doplňkovou ochranu.¹⁶ Na kvalifikační směrnici navazuje směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. 12. 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, tzv. procedurální směrnice. Ta především upravuje standardy řízení o přiznávání a odnímání statusu uprchlíka,¹⁷ Původní kvalifikační směrnici v podstatě nahrazuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU 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 (přepřacované znění),¹⁸ která krom jiného nově definuje, co se rozumí pojmem uprchlík a co je považováno za pronásledování.¹⁹

3.1 Dosavadní vývoj při vytváření seznamu bezpečných zemí původu

V prvé řadě je třeba vyjasnit si, co označujeme pojmem „bezpečná země původu“, jelikož tento pojem bývá často zaměňován s pojmem „bezpečná třetí země“. Bezpečná země původu je taková země, která je obecně považována za bezpečnou pro její vlastní občany ve smyslu toho, že zde nedochází k politickému pronásledování a neexistuje zde hrozba vážné újmy kvůli ozbrojenému konfliktu, mučení či trestu smrti. Naopak pojem bezpečná třetí země označuje

¹⁶ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: prizmatem Lisabonské smlouvy*. 2. dopl. vyd. Praha: Linde Praha, 2010, s. 137.

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU 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 (přepřacované znění). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=CS>. Dále jen „směrnice 2011/95/EU“.

¹⁹ Viz článek 9 a 10 směrnice 2011/95/EU. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=CS>



takovou zemi, která je bezpečná pro žadatele o azyl jiných národností.²⁰ Návrh nařízení pracuje pouze s pojmem bezpečná země původu.²¹

Pro jednání o návrhu nařízení je nejdůležitější v úvodu již zmíněná směrnice 2013/32/EU. Tato směrnice umožňuje členským zemím uplatnit zvláštní procesní pravidla u žádostí o azyl, jestliže je žadatel státním příslušníkem země, která je označena za bezpečnou zemi původu. Cílem je tak umožnit rychlejší zpracovávání žádostí o azyl.²² Směrnice pro tyto potřeby předpokládá vytvoření společného seznamu EU bezpečných zemí původu, a proto i směrnice bezpečnou zemi původu definuje:

„Země se považuje za bezpečnou zemi původu, pokud lze na základě tamější právní situace, uplatňování práva v rámci demokratického systému a obecné politické situace prokázat, že v ní obecně a soustavně nedochází k pronásledování podle článku 9 směrnice 2011/95/EU, k mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu.

Při tomto hodnocení se vezme v úvahu mimo jiné rozsah, v jakém je poskytována ochrana proti pronásledování nebo špatnému zacházení prostřednictvím:

a) příslušných právních předpisů země a způsobu, jakým se uplatňují;

b) dodržování práv a svobod stanovených v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod nebo Mezinárodním paktu o občanských a politických právech nebo Úmluvě OSN proti mučení, a to zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 uvedené evropské úmluvy nelze odchýlit;

c) dodržování zásady nenavracení podle Ženevské úmluvy;

d) systému účinných opravných prostředků proti porušování těchto práv a svobod.“²³

Jelikož zatím žádný společný seznam EU bezpečných zemí původu neexistuje,²⁴ jsou v současnosti používána zvláštní procesní pravidla u žadatelů o azyl ze zemí, které jsou jako

²⁰ Turkey as a “safe hird country” for Greece. In: *European Stability Initiative* [online]. 17. 10. 2015 [cit. 30. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20Turkey%20as%20a%20safe%20third%20country%20-%2017%20October%202015.pdf>

²¹ Vysvětleno na příkladu: Pokud by Turecko bylo označeno za bezpečnou zemi původu, znamená to, že turečtí občané nejsou ve své zemi vystaveni výše popsaným hrozbám. Pokud budeme o Turecku mluvit jako o bezpečné třetí zemi, znamená to, že tato země je bezpečná pro žadatele o azyl a například Řecko tedy může žadatele o azyl vrátit do Turecka, aniž by došlo k ohrožení jejich práv nebo bezpečnosti.

²² Směrnice 2013/32/EU. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=CS>

²³ Tamtéž, příloha 1.

²⁴ Pokud nebudeme brát v potaz Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie, který je připojen k Lisabonské smlouvě a podle kterého jsou za bezpečnou zemi původu považovány všechny členské země EU.



bezpečné označeny vnitrostátním právem jednotlivých členských států. Avšak ve skutečnosti má své vnitrostátní seznamy bezpečných zemí původu jen část členských zemí (viz Tabulka 1). Navíc problémem je, že tyto seznamy se od sebe liší,²⁵ a žadatelé o azyl tak podle toho mohou volit stát, kde svoji žádost podají, a tím celý systém obcházet.²⁶ Možností vytvořit společný seznam bezpečných zemí původu na úrovni Evropské unie se již zabývala Rada pro spravedlnost a vnitřní věci (konkrétně 20. července 2015), která ve svých závěrech tento záměr uvítala.²⁷

Tabulka 1: Země západního Balkánu a Turecko ve vnitrostátních seznamech zemí bezpečného původu členských zemí (uvedeny jsou členské země, které takovým seznamem disponují).²⁸

	Belgie	Bulharsko	Česká republika	Francie	Irsko	Lotyšsko	Lucembursko	Maďarsko	Malta	Německo	Rakousko ²⁹	Slovensko	Spojené království
Albánie	•	•	•	•			•	•		•			•
Bosna a Hercegovina	•	•	•	•			•	•		•			•
Bývalá jugoslávská republika Makedonie	•	•	•	•			•	•		•			•
Černá Hora	•	•	•	•			•	•		•		•	•
Kosovo	•		•	•			•	•		•			•
Srbsko	•	•	•	•			•	•		•			•
Turecko		•					•						

²⁵ K vývoji vnitrostátních seznamů zemí bezpečného původu některých členských zemí viz The safe country concepts. In: *Asylum Information Database* [online]. [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné: <http://www.asylumineurope.org/search/node/the%20safe%20country%20concept>. Také jsou zde k nalezení další podrobné a aktualizované statistiky související s azylovou politikou.

²⁶ Důvodová zpráva k Návrhu nařízení 2015/0211 (COD). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/CS/1-2015-452-CS-F1-1.PDF>

²⁷ Tamtéž.

²⁸ Safe countries of origin: Proposed common EU list. In: Think tank, Evropský parlament [online]. 8. října 2015 [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-569008-Safe-countries-of-origin-FINAL.pdf>; The safe country concepts. In: *Asylum Information Database* [online]. [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/search/node/the%20safe%20country%20concept>

²⁹ Albánie, Bosna a Hercegovina, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Černá Hora, Kosovo a Srbsko sice nejsou oficiálně součástí rakouského seznamu, avšak byly označeny jako bezpečné země původu nařízením vlády, viz The safe country concepts: Austria. In: *Asylum Information Database* [online]. [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria/asylum-procedure/safe-country-concepts>



4 Návrh nařízení

Vytvoření společného seznamu EU zemí bezpečného původu by znamenalo, že všechny členské země mohou začít užívat zvláštní procesní pravidla u žadatelů o azyl pocházejících z těchto zemí (stejná pravidla lze použít pro osoby bez státní příslušnosti ve vztahu k třetím zemím, ve kterých dříve pobývaly). Jde zejména o zrychlené řízení³⁰ a o řízení na hranicích,³¹ což v praxi znamená, že žádost o azyl je jednodušší odmítnout jako neodůvodněnou. Vytvoření seznamu je tedy základním nástrojem pro podporu rychlého vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu, které jsou velmi pravděpodobně nedůvodné. Ve výsledku se tak zvýší celková účinnost azylových systémů členských zemí. Vytvoření seznamu bezpečných zemí původu na úrovni Unie rovněž redukuje stávající rozdíly mezi jednotlivými vnitrostátními seznamy, a tudíž usnadní sblížení postupů členských států, což by podle EU mělo ve výsledku odradit žadatele o mezinárodní ochranu od sekundárních přesunů (tedy že žadatelé o azyl z bezpečných zemí původu nebudou mít motivaci přesouvat se mezi jednotlivými státy EU, jelikož jejich šance na obdržení azylu bude teoreticky všude stejná).³² Návrh předpokládá, že členské státy by si měly nad rámec společného seznamu zachovat právo individuálně určit jiné třetí země jako země bezpečného původu na základě svých vnitrostátních pravidel. Současně však návrh vyzývá ke zvážení možnosti přijmout v budoucnu další harmonizační opatření, jež by mohla odstranit potřebu vnitrostátních seznamů bezpečných zemí původu, a to na základě zprávy předložené Komisí po uplynutí tří let od vstupu navrhovaného nařízení v platnost.³³

Komise v návrhu uvádí, že celý koncept bezpečných zemí původu a zvláštních procesních pravidel u žadatelů o azyl z těchto zemí je rovněž v souladu s Listinou základních práv Evropské unie a ctí právo na azyl i non-refoulement princip.³⁴ Avšak vůči tomuto se objevuje i kritika, podle které absence obecného a systematického pronásledování či násilí nezaručuje bezpečí jednotlivcům, kteří čelí nebezpečí vztahující se k jejich individuální charakteristice, což činí celý

³⁰ Během zrychleného řízení musí být o žadateli rozhodnuto do 30 dnů. Úředník provádějící řízení může buď žádost o azyl zamítnout, nebo může rozhodnout o tom, že zrychlené řízení bude ukončeno a místo něho bude započato řízení řádné. Podle odborníků slouží zrychlené řízení především k tomu, aby byl žadatel co nejrychleji zamítnut a jde proto o příklad odpírání práva na azyl. Viz OAKLEY, Sharon. *Accelerated Procedures for Asylum in the European Union: Fairness Versus Efficiency*, *University of Sussex* [online]. University of Sussex, 2007 [cit. 25. 2. 2014]. Dostupné z: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=mwp43.pdf&site=252>

³¹ Viz článek 43 směrnice 2013/32/EU. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=CS>

³² Důvodová zpráva k Návrhu nařízení 2015/0211 (COD). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/CS/1-2015-452-CS-F1-1.PDF>

³³ Návrh nařízení 2015/0211 (COD). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/CS/1-2015-452-CS-F1-1.PDF>

³⁴ Důvodová zpráva k Návrhu nařízení 2015/0211 (COD). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/CS/1-2015-452-CS-F1-1.PDF>



koncept v rozporu se Ženevskou úmluvou.³⁵ Dle návrhu nařízení si je Evropská unie vědoma toho, že zařazení třetí země na seznam neznamena absolutní záruku bezpečnosti příslušníků této země. Proto nadále existuje povinnost provést odpovídající individuální přezkoumání žádosti o mezinárodní ochranu, na jehož základě občané zemí bezpečného původu mohou stále mezinárodní ochranu získat. Žadatel o azyl však nejprve musí během zrychleného řízení dokázat, že v jeho případě existují vážné důvody nepokládat danou zemi za bezpečnou.³⁶

Přijímaný seznam bezpečných zemí původu se může nadále v budoucnu měnit, třetí země mohou být ze seznamu odstraněny i na něj přidány. Krom toho Komise může přijímat akty v přenesené pravomoci. To znamená, že pokud země na seznamu již nesplňuje podmínky bezpečné země původu, může být na základě rozhodnutí Komise tato země ze seznamu dočasně vyloučena a to až na jeden rok. Tato lhůta se může prodloužit o další rok, podá-li Komise návrh na trvalou změnu seznamu, tedy navrhne-li změnu nyní schvalovaného nařízení. Avšak současně platí, že Evropský parlament nebo Rada mohou rozhodnutí Komise na základě přenesené pravomoci kdykoli zrušit. Návrh dále Komisi ukládá povinnost pravidelně přezkoumávat situaci v zemích, které byly zařazeny na společný seznam.³⁷

Projednávané nařízení krom toho, že vytváří společný seznam bezpečných zemí, také mění směrnici 2013/32/EU. Avšak jak říká důvodová zpráva k návrhu nařízení, tyto změny „se omezují na nezbytné minimum k zajištění, že se její ustanovení týkající se uplatňování pojmu bezpečná země původu použijí na třetí země uvedené na společném seznamu EU bezpečných zemí původu“.³⁸

4.1 Navržené bezpečné země původu

Konkrétní země navržené k zařazení na společný seznam bezpečných zemí původu jsou obsaženy v příloze návrhu nařízení. Jedná se o Albánii, Bosnu a Hercegovinu, Bývalou jugoslávskou republiku Makedonie, Kosovo, Černou Horu, Srbsko a Turecko,³⁹ které byly Evropskou komisí shledány jako bezpečné země původu, jak je definuje směrnice 2013/32/EU.

³⁵ AIDA Legal Briefing: "Safe countries of origin": A safe concept? In: *Asylum Information Database* [online]. Publikováno 24. 9. 2015 [cit. 2. 1. 2015]. Dostupné z: [http://www.asylumineurope.org/news/24-09-2015/aida-legal-briefing-"safe-countries-origin"-safe-concept](http://www.asylumineurope.org/news/24-09-2015/aida-legal-briefing-)

³⁶ DENKOVÁ, Adéla. Německo se potýká s imigrací z Balkánu, většině žadatelů o azyl nevyhoví. *EurActiv.cz* [online]. Publikováno 11. 8. 2015 [cit. 2. 1. 2015]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/print-version/clanek/nemecko-se-potyka-s-imigraci-z-balkanu-vetsine-zadatelu-o-azyl-nevyhovi-012829>

³⁷ Návrh nařízení 2015/0211 (COD). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/CS/1-2015-452-CS-F1-1.PDF>

³⁸ Důvodová zpráva k Návrhu nařízení 2015/0211 (COD). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/CS/1-2015-452-CS-F1-1.PDF>

³⁹ Návrh nařízení 2015/0211 (COD), příloha. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/CS/1-2015-452-CS-F1-1.PDF>



Při označení těchto zemí jako zemí bezpečného původu Komise vycházela z informací těchto zdrojů: zpráv Evropské služby pro vnější činnost (EEAS) a informací od členských států, Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO),⁴⁰ Rady Evropy, Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) a dalších relevantních mezinárodních organizací. Podrobné zdůvodnění zařazení každého státu na seznam je obsaženo v důvodové zprávě k návrhu nařízení.⁴¹ Toto zdůvodnění se setkává i s kritikou, kdy jsou především jako málo relevantní označována kritéria, která Evropská komise použila pro určení zemí jako bezpečných (číselné údaje Evropského soudu pro lidská práva, status kandidátského státu či jak často se daná země vyskytuje na vnitrostátních seznamech členských zemí).⁴²

V návaznosti na závěry Rady vítající vytvoření společného seznamu Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu uspořádal v září 2014 setkání členských států na úrovni odborníků, kteří došli ke shodě, že Albánie, Bosna a Hercegovina, Kosovo, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Černá Hora a Srbsko by měly být považovány za bezpečné země původu.⁴³ Z těchto zemí také pochází nezanedbatelný podíl žádostí o azyl, kdy čtyři z těchto zemí byly v první patnáctce států, ze kterých pocházelo nejvíce žádostí o azyl podaných v zemích EU v první polovině roku 2015. Kosovo je v počtu žádostí o azyl dokonce druhé za Sýrií a Albánie čtvrtá za Afghánistánem.⁴⁴ Ve třetím čtvrtletí roku 2015 se sice Kosovo propadlo až na čtrnáctou příčku těsně za Srbsko, zatímco Albánie zůstal čtvrtá, stále však v tomto období mezi červencem a zářím 2015 podalo žádost o azyl 26 485 občanů Albánie, 4 580 občanů Srbska a 4535 občanů Kosova.⁴⁵ Takto vytvořený seznam bezpečných zemí původu se ovšem setkává s kritikou, že nebere v úvahu porušování lidských práv, které v některých státech zasahuje pouze část populace. Zvláště je kritizováno Kosovo, které není ani všemi členskými zeměmi uznáno jakožto svrchovaný stát a jehož vztahy se Srbskem nejsou stále vyřešeny. Kritici nadále poukazují na

⁴⁰ Agentura EU působící od roku 2011, jejíž činností je poskytovat členským zemím praktickou, technickou a operativní podporu v otázkách azylu a přispívat ke spolupráci v této problematice napříč celou Unií. Viz Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 8. 1. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=URISERV:jl0022&from=CS>

⁴¹ Důvodová zpráva k Návrhu nařízení 2015/0211 (COD). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/CS/1-2015-452-CS-F1-1.PDF>

⁴² AIDA Legal Briefing: "Safe countries of origin": A safe concept? In: *Asylum Information Database* [online]. Publikováno 24. 9. 2015 [cit. 2. 1. 2015]. Dostupné z: [http://www.asylumineurope.org/news/24-09-2015/aida-legal-briefing-"safe-countries-origin"-safe-concept](http://www.asylumineurope.org/news/24-09-2015/aida-legal-briefing-)

⁴³ Důvodová zpráva k Návrhu nařízení 2015/0211 (COD). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/CS/1-2015-452-CS-F1-1.PDF>

⁴⁴ Viz Safe countries of origin: Proposed common EU list. In: Think tank, Evropský parlament [online]. 8. října 2015 [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-569008-Safe-countries-of-origin-FINAL.pdf>

⁴⁵ First time asylum applicants in the EU-28 by citizenship, Q3 2014 – Q3 2015. In: *ec.europa.eu* [online]. 10. 12. 2015 [cit. 28. 1. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_time_asylum_applicants_in_the_EU-28_by_citizenship,_Q3_2014_-_Q3_2015.png



to, že tyto státy mají problém přizpůsobit své justiční systémy evropským standardům, a proto je přinejmenším spekulativní zařazovat je na seznam bezpečných zemí původu.⁴⁶ Ve prospěch zařazení navrhovaných států na seznam naopak mluví to, že se jedná o kandidátské státy (v případě Kosova a Bosny a Hercegoviny potenciálně kandidátské státy), které mají s Uníí uzavřeny asociační dohody, které obsahují i podmínku dodržování kodaňských kritérií⁴⁷ včetně těch politických (dodržování lidských práv, zásady svobody a demokracie, právní stát atd.). Nejvíce problematickým případem je pak Turecko. To je sice také kandidátským státem, který musí plnit kodaňská kritéria, avšak v roce 2014 bylo 23,1 % (tedy 310 případů) žádostí o azyl podaných státními příslušníky Turecka v zemích EU považováno za opodstatněné.⁴⁸ To je mnohem více oproti ostatním navrženým zemím, kde se míra opodstatněných žádostí o azyl pohybuje do 8 % (na druhou stranu je třeba poznamenat, že v absolutních číslech bylo nejvíce žádostí o azyl podaných v zemích EU a považovaných za oprávněné z Albánie (1040) a z Kosova (830)).⁴⁹ Dalším problémem vyvolávajícím otázky je postavení turecké kurdské menšiny. O problematičnosti Turecka hovoří i fakt, že doposud ho na svůj vnitrostátní seznam bezpečných zemí zařadily pouze dvě členské země EU (Bulharsko a Lucembursko, viz Tabulka 1). Komise v budoucnu dále také počítá s rozšířením seznamu, přičemž přednost by měly dostat ty země, ze kterých pochází velký počet žadatelů o mezinárodní ochranu, jako jsou Bangladéš, Pákistán a Senegal.⁵⁰

5 Výjimky Dánska, Spojeného království a Irska

V souladu s články 1 a 2 Protokolu č. 22 o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, se Dánsko nebude účastnit přijímání návrhu nařízení o vytvoření společného seznamu bezpečných zemí původu, přičemž toto nařízení pro něho nebude (v případě přijetí) závazné ani použitelné.⁵¹ V souladu s článkem 3 Protokolu č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, Spojené království a Irsko oznámí, zda se chtějí účastnit přijímání a používání

⁴⁶ DENKOVÁ, Adéla. Německo se potýká s imigrací z Balkánu, většinu žadatelů o azyl nevyhoví. *EurActiv.cz* [online]. Publikováno 11. 8. 2015 [cit. 2. 1. 2015]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/print-version/clanek/nemecko-se-potyka-s-imigraci-z-balkanu-vetsine-zadatelu-o-azyl-nevyhovi-012829>

⁴⁷ Kritéria stanovená na summitu v Kodani v roce 1993, které musí plnit země, která chce vstoupit do EU. Dělí se na politická, ekonomická a schopnost dostát závazkům EU.

⁴⁸ Důvodová zpráva k Návrhu nařízení 2015/0211 (COD). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/CS/1-2015-452-CS-F1-1.PDF>

⁴⁹ Tamtéž.

⁵⁰ Tamtéž.

⁵¹ Protokol (č. 22) o postavení Dánska. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [2. 1. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=CS>



tohoto nařízení.⁵² Pokud nechtějí, mohou uplatnit svojí výjimku. Přesto se Dánsko (a v případě rozhodnutí se neúčastnit přijímání a používání tohoto nařízení i Spojené království a Irsko) účastní rozpravy o navrhovaném nařízení, kdy mohou svými podněty a připomínkami přispět k přijetí co nejkvalitnějšího dokumentu.

6 Závěr

Především v reakci na nastalou migrační krizi se Evropská komise rozhodla v rámci evropského programu pro migraci posílit ustanovení o vytvoření společného seznamu EU bezpečných zemí původu, který předpokládá již směrnice 2013/32/EU. Tato směrnice zavádí možnost užití zvláštních procesních pravidel u žadatelů o azyl pocházejících ze zemí označených jako bezpečné a stejná směrnice rovněž i bezpečnou zemi původu definuje. Na základě této definice Komise stanovila, které země lze podle ní považovat za bezpečné, a podala návrh nařízení, kterým se společný seznam bezpečných zemí původu vytváří. Cílem je rychlejší vyřizování žádostí o azyl, které jsou pravděpodobně nedůvodné, což by mělo ve výsledku obecně zefektivnit účinnost azylových systémů členských států. Současně seznam bezpečných zemí na úrovni EU odradí žadatele o azyl od sekundárních přesunů, které jsou dány rozlišnostmi v současných vnitrostátních seznamech členských zemí, přičemž značná část členských zemí nedisponuje seznamem bezpečných zemí původu vůbec.

Mezi členskými zeměmi panuje shoda na tom, že společný seznam bezpečných zemí původu by byl přínosný, otázkou tedy je pouze jeho přesná podoba, především to, jaké třetí země na něho budou zařazeny.

Užitečné odkazy a zdroje

1) Důvodová zpráva přiložená k návrhu nařízení, kde je srozumitelně popsán kontext navrhovaného nařízení. Také zde najdete detailní argumentaci Komise, proč zařadit na společný seznam bezpečných zemí původu právě navrhované země.

- <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/CS/1-2015-452-CS-F1-1.PDF>

⁵² Protokol (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [2. 1. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=CS>



2) Vývoj a obecné principy fungování společné azylové a migrační politiky EU.

- PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: prizmatem Lisabonské smlouvy*. 2. dopl. vyd. Praha: Linde Praha, 2010, s 132 - 143. ISBN 978-80-7201-813-0 či

3) Směrnice, která je návrhem nařízení měněna a které obsahuje definice bezpečné země původu.

- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=CS>

4) Směrnice, která definuje, kdo je to uprchlík a co je to pronásledování (na tuto směrnici odkazuje definice bezpečné země původu).

- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=CS>

5) Zpráva Evropského parlamentu analyzující návrh nařízení.

- <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-569008-Safe-countries-of-origin-FINAL.pdf>

6) Webová stránka, která obsahuje informace o vývoji vnitrostátních seznamů bezpečných zemí původu některých členských zemí (stačí si v odkazu zvolit vámi vybranou zemi). Stránka obsahuje i další užitečné informace a statistiky týkající se migrace a azylu.

- <http://www.asylumineurope.org/search/node/the%20safe%20country%20concept>

7) Nejnovější data o počtu žadatelů o azyl a jejich původu

- http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_time_asylum_applicants_in_the_EU-28_by_citizenship,_Q3_2014_-_Q3_2015.png



Seznam zdrojů

AIDA Legal Briefing: "Safe countries of origin": A safe concept? In: *Asylum Information Database* [online]. Publikováno 24. 9. 2015 [cit. 2. 1. 2015]. Dostupné z: [http://www.asylumineurope.org/news/24-09-2015/aida-legal-briefing-\"safe-countries-origin\"-safe-concept](http://www.asylumineurope.org/news/24-09-2015/aida-legal-briefing-\)

DENKOVÁ, Adéla. Německo se potýká s imigrací z Balkánu, většině žadatelů o azyl nevyhoví. *EurActiv.cz* [online]. Publikováno 11. 8. 2015 [cit. 2. 1. 2015]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/print-version/clanek/nemecko-se-potyka-s-imigraci-z-balkanu-vetsine-zadatelu-o-azyl-nevyhovi-012829>

Dublinský systém. In: *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Odbor azylové a migrační politiky. Publikováno 22. 8. 2014 [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>

Důvodová zpráva Evropské komise k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, 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. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. 9. 9. 2015 [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/CS/1-2015-452-CS-F1-1.PDF>

Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 8. 1. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=URISERV:jl0022&from=CS>

Evropský program pro migraci: Aktuální stav ke dni 14. října 2015. In: *Generální ředitelství Evropské komise pro migraci a vnitřní záležitosti* [online]. Evropská komise, 14. 10. 2015 [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20151014_migration_priority_cs.pdf

FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*. 2. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, 803 s. ISBN 978-80-7325-180-2.

First time asylum applicants in the EU-28 by citizenship, Q3 2014 – Q3 2015. In: *ec.europa.eu* [online]. 10. 12. 2015 [cit. 28. 1. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_time_asylum_applicants_in_the_EU-28_by_citizenship,_Q3_2014_-_Q3_2015.png



Frontex [online]. [cit. 28. 1. 2016]. Dostupné z: <http://frontex.europa.eu>

JANKŮ, Martin a Linda JANKŮ. *Právo EU po Lisabonské smlouvě*. Vyd. 1. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2012, 274 s. ISBN 978-80-7418-152-8.

KREJČÍ, Pavla. Azylové právo a právo týkající se migrace. *Bulletin-advokacie.cz* [online]. Publikováno 22. 10. 2015 [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/azylove-pravo-a-pravo-tykajici-se-migrace?browser=full>

Listina základních práv Evropské unie (Nice, 7. 12. 2000). Dostupné z: https://www.euroskop.cz/gallery/6/2090-charta_zakladnich_prav_1.pdf

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, 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. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. 2015/0211 (COD), 9. 9. 2015 [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/CS/1-2015-452-CS-F1-1.PDF>

OAKLEY, Sharon. Accelerated Procedures for Asylum in the European Union: Fairness Versus Efficiency, *University of Sussex* [online]. University of Sussex, 2007 [cit. 25. 2. 2014]. Dostupné z:

<https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=mwp43.pdf&site=252>

PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: prizmatem Lisabonské smlouvy*. 2. dopl. vyd. Praha: Linde Praha, 2010, 422 s. ISBN 978-80-7201-813-0.

Protokol (č. 21) o postavení Spojeného království a Irsku s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [2. 1. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=CS>

Protokol (č. 22) o postavení Dánska. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [2. 1. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=CS>

Safe countries of origin: Proposed common EU list. In: Think tank, Evropský parlament [online]. 8. října 2015 [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-569008-Safe-countries-of-origin-FINAL.pdf>



Sdělení komise evropskému parlamentu, radě, evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů: Evropský program pro migraci. In: *Generální ředitelství Evropské komise pro migraci a vnitřní záležitosti* [online]. Evropská komise, 13. 5. 2015 [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_cs.pdf)

[information/docs/communication on the european agenda on migration cs.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_cs.pdf)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statutu mezinárodní ochrany (přepřacované znění). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2. 1. 2016].

Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=CS>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU 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 (přepřacované znění).

In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2. 1. 2016].

Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=CS>

Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. 12. 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. In: *EUR-Lex* [právní informační systém].

Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 28. 1. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0085&from=CS>

The safe country concepts. In: *Asylum Information Database* [online]. [cit. 2. 1. 2016].

Dostupné z:

<http://www.asylumineurope.org/search/node/the%20safe%20country%20concept>

The safe country concepts: Austria. In: *Asylum Information Database* [online]. [cit. 2. 1.

2016]. Dostupné: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria/asylum-procedure/safe-country-concepts>

Turkey as a "safe hird country" for Greece. In: *European Stability Initiative* [online]. 17. 10.

2015 [cit. 30. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20Turkey%20as%20a%20safe%20third%20country%20-%202017%20October%202015.pdf>

Úmluva o právním postavení uprchlíků (Ženeva, 28. 7. 1951). Dostupné z:

<http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/uprchlici.pdf>

Top partneři

Generální partner
Pražského studentského summitu



Hlavní partner
Modelu OSN



Hlavní partner Modelu NATO



Ministerstvo zahraničních věcí
České republiky

Univerzitní partner



Hlavní partner Modelu EU



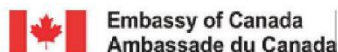
Partner jednání



Partner zahájení



Partneři Modelů



Mediální partneři

Hlavní mediální partner

HOSPODÁŘSKÉ NOVINY

Hlavní mediální partner

IHNED.cz

Mediální partner

RESPEKT

Partner Chronicle

METROPOLITNÍ
UNIVERZITA PRAHA

Za podpory



AUTO ZRUCKÝ
DEALER NISSAN



SCIO



**Asociace
pro mezinárodní
otázky**
Association
for International
Affairs

Pražský studentský summit
projekt Asociace pro mezinárodní otázky