



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 10.6.2013
COM(2013) 411 final

2009/0165 (COD)

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU

podle čl. 294 odst. 6 Smlouvy o fungování Evropské unie

týkající se

**postoje Rady k přijetí návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných
řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany**

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU

podle čl. 294 odst. 6 Smlouvy o fungování Evropské unie

týkající se

postoje Rady k přijetí návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany

1. SOUVISLOSTI

Datum předání návrhu Evropskému parlamentu a Radě (dokumenty KOM(2009) 554 v konečném znění a KOM(2011) 319 v konečném znění – 2009/0165 (COD)): 22. října 2009; pozměněný návrh: 6. června 2011

Datum přijetí stanoviska Evropského hospodářského a sociálního výboru: 28. dubna 2010, 26. října 2011

Datum přijetí postoje Evropského parlamentu v prvním čtení: 6. dubna 2011

Datum přijetí postoje Rady: 7. června 2013

2. CÍL NÁVRHU KOMISE

Stockholmský program, který Evropská rada přijala na svém zasedání ve dnech 10.–11. prosince 2009, zdůraznil potřebu vytvořit do roku 2012 společný prostor „ochrany a solidarity na základě společného azylového postupu a jednotného statusu osob, kterým byla přiznána mezinárodní ochrana“, který by byl založen na „náročných požadavcích v oblasti ochrany“ a „spravedlivých a účinných postupech“. Tento program především potvrdil, že lidem, kteří potřebují mezinárodní ochranu, musí být zajištěn přístup k právně bezpečným a účinným azylovým řízením. V souladu se Stockholmským programem by se všem osobám mělo dostat stejného zacházení, pokud jde o postup a určení statusu, a to nezávisle na tom, ve kterém členském státě požádají o azyl. Cílem by mělo být, aby se v podobných případech postupovalo obdobně a výsledek byl stejný.

V tomto ohledu, a jak také bylo uvedeno v plánu politiky pro azyl¹ z roku 2008, bylo cílem návrhu Komise na změnu směrnice 2005/85/ES² zajištění účinných a spravedlivých azylových řízení. Tento návrh zajišťuje plné dodržování základních práv, protože byl vypracován s ohledem na vývoj judikatury Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva, zvláště pokud jde o právo na účinné opravné prostředky. Procesní záruky stanovené ve směrnici 2005/85/ES jsou

¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Plán politiky pro azyl – Integrovaný přístup k ochraně v celé EU“ – KOM(2008) 360 ze dne 17. června 2008.

² Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. L 326, 13.12.2005, s. 13–34).

v tomto návrhu revidovány s cílem umožnit konzistentnější uplatňování procesních zásad a zajistit spravedlivé a efektivní řízení. Návrh rovněž zavádí konzistentnější a jednodušší procesní pojmy a prostředky, a azylovým orgánům tak poskytuje nezbytné procesní nástroje umožňující předcházet zneužívání a rychle vyřizovat jednoznačně nedůvodné žádosti.

3. PŘIPOMÍNKY TÝKAJÍCÍ SE POSTOJE RADY

Postoj Rady odráží kompromis, jehož bylo dosaženo na základě neformálních rozhovorů mezi Evropským parlamentem a Radou, které organizovala Komise.

Postoj Rady zachovává hlavní cíle návrhu Komise a ve srovnání se směrnicí 2005/85/ES znamená významný pokrok. Komise sice vyjadřuje politování nad malým počtem změn, s kompromisním návrhem však souhlasí a doporučí Evropskému parlamentu, aby jej přijal.

3.1. Zajištění kvality rozhodování v prvním stupni (*frontloading*): posílení procesních záruk ke zlepšení kvality azylových řízení

Postoj Rady je v souladu se zásadou zajištění kvality rozhodování v prvním stupni (*frontloading*) a stanoví ucelený soubor záruk pro všechny žadatele o azyl.

Zajišťuje rychlý a snadný přístup k azylovému řízení. Členské státy budou muset aktivně informovat státní příslušníky třetích zemí, kteří se nacházejí na hraničních přechodech a v zajišťovacích zařízeních, že existuje možnost požádat o mezinárodní ochranu; musí je informovat ještě před tím, než tyto osoby takové přání vyjádří, pokud existují náznaky, že tak budou chtít učinit. Bude rovněž třeba zajistit základní tlumočení, aby byl v těchto místech zajištěn přístup k azylovému řízení. Přestože se lhůty pro registraci žádosti o azyl (i žádosti vyjádřené velmi neformálně) ve srovnání s návrhem Komise prodloužily, postoj Rady stanoví, že osoba, která vyjádří přání požádat o mezinárodní ochranu, se okamžitě stává žadatelem a má nárok na všechna příslušná práva bez ohledu na formální registraci nebo podání žádosti.

S výhradou redakčních úprav a dalších drobných změn zachovává toto znění podstatu návrhu Komise ohledně většiny záruk pro žadatele, a to včetně: zásady jediného rozhodujícího orgánu, obsahu osobního pohovoru, poskytování právních a procesních informací v prvním stupni, zprávy z osobního pohovoru, bezplatné právní pomoci v odvolacím řízení, odstranění všech stabilizačních doložek a výjimek ze základních zásad a záruk.

Pokud jde o normy v oblasti školení zaměstnanců zapojených do řízení, jsou příslušná kritéria mírně náročnější než kritéria stanovená v návrhu Komise. Kompromisní postoj Rady uvádí, že pracovníci orgánů jiných než rozhodovacích, kteří provádějí osobní pohovory o přípustnosti žádosti, by měli mít základní školení v oblasti azylových záležitostí.

V návrhu Komise bylo klíčovým prvkem pro zajištění kvality rozhodování v prvním stupni (*frontloading*) stanovení lhůty šesti měsíců pro dokončení posouzení žádosti, již je možno prodloužit na dvanáct měsíců. Tento klíčový prvek byl zachován, ačkoli maximální doba lhůty byla prodloužena. Ve srovnání s návrhem Komise postoj Rady lépe formuluje možnost odkladu řízení v případě nejisté situace v zemi původu, která má za následek, že není vhodné přijmout rozhodnutí v obvyklých lhůtách.

3.2. Žadatelé se zvláštními procesními potřebami, včetně nezletilých osob bez doprovodu

Komise vyjadřuje politování nad skutečností, že v postoji Rady byly sníženy úrovně záruk pro nezletilé osoby bez doprovodu; tento kompromis však Komise může přijmout, jelikož stále poskytuje odpovídající úroveň ochrany.

Komise navrhl vyjmout nezletilé osoby bez doprovodu ze zrychlených řízení a řízení na hranicích, jakož i z odkladného účinku odvolání, který není automatický, protože tyto procesní prostředky výrazně snižují dobu určenou k prokázání oprávněnosti tvrzení žadatele: nezletilé osoby však vyžadují zvláštní podporu, aby mohly plně vyjádřit své potřeby mezinárodní ochrany. Kromě toho řízení na hranicích zahrnují zajištění osoby a Komise se domnívá, že v případě nezletilých osob bez doprovodu by tento postup neměl být na obecné bázi používán. Odkladný účinek, který není automatický, by pak mohl ohrozit přístup nezletilé osoby bez doprovodu k účinnému oprávněnému prostředku zaručenému v Listině základních práv a svobod.

Postoj Rady umožňuje využití zrychleného řízení v případě nezletilých osob bez doprovodu, avšak pouze za určitých okolností: například státní příslušnost bezpečné země původu je objektivní indicií toho, že žádost je pravděpodobně nedůvodná, zrychlené posouzení následné žádosti lze odůvodnit předchozím posouzením žádosti, jež bylo provedeno v plném rozsahu, a konečně třetím důvodem je legitimní potřeba národní bezpečnosti a veřejného pořádku.

Existuje šest důvodů, které opravňují členské státy využít řízení na hranicích. Kromě již zmíněných tří důvodů pro zrychlené řízení byly stanoveny další dvě okolnosti týkající se přípustnosti žádosti (následné žádosti a možnost uplatnění pojetí bezpečné třetí země). Dvěma podstatnějšími důvody jsou případy, kdy žadatel předloží orgánům falešné doklady nebo úmyslně zničí či zneužije doklady totožnosti nebo cestovní doklady. Pro Komisi nejsou tyto důvody samy o sobě přijatelné, neboť nelze obecně předpokládat, že by nezletilé osoby bez doprovodu plně chápaly nutnost spolupracovat s azylovými orgány. V postoji Rady se však uvádí, že tyto důvody lze použít – s dodatečnými procesními zárukami – pouze v případech, kdy existují závažné důvody k domněnce, že se žadatel pokouší zatajit relevantní skutečnosti, které by pravděpodobně vedly k zamítavému rozhodnutí. Za těchto podmínek je postoj Rady přijatelný, neboť zajišťuje, že v rámci hraničního řízení mohou být zpracovávány pouze žádosti, u kterých existují jasné a objektivní náznaky o jejich nedůvodnosti nebo jiné legitimní důvody (národní bezpečnost nebo následné žádosti). Kromě toho lze řízení na hranicích – na rozdíl od zrychleného řízení – použít pouze ve výjimečných případech, neboť jeho součástí je zajištění osoby a nezletilé osoby bez doprovodu mohou být v souladu s novou směrnicí o podmínkách přijímání zajištěny pouze za mimořádných okolností.

Pokud jde o pravidla odvolání, možnosti odkladného účinku, který není automatický, lze využít pouze tehdy, jsou-li zajištěny solidní dodatečné záruky. Konkrétně bude mít žadatel k přípravě žádosti o setrvání na daném území k dispozici lhůtu v trvání alespoň jednoho týdne, dále nezbytnou právní pomoc a tlumočnické služby. Důležité je, že v rámci této žádosti bude muset soud nebo tribunál znovu přezkoumat, jaké věcné a právní důvody vedly k zamítavému rozhodnutí, což znamená, že přezkum musí jít nad rámec pouhého dodržení zásady nenavrácení. V případě zjevně nedůvodných žádostí podaných nezletilými osobami bez doprovodu mohou podle názoru Komise tyto záruky společně s vysoce kvalitním přezkumem v prvním stupni

zajistit účinný opravný prostředek, a to i bez odkladného účinku, který není zcela automatický.

Pokud jde o další kategorie osob se zvláštními potřebami, postoj Rady hovoří o uložení jednoznačné povinnosti vytvořit účinný systém identifikace těchto osob a poskytovat jim odpovídající podporu během řízení. Kromě toho jsou osoby, jejichž zvláštní potřeby znamenají, že se nemohou účastnit zvláštních rychlých řízení, vyloučeny ze zrychlených řízení a z řízení na hranicích a při odvolání v případě neodkladného účinku získávají dodatečné záruky, které jsou stejné jako v případě nezletilých osob bez doprovodu. Azylová řízení budou i nadále citlivě reflektovat genderovou problematiku: žadatel bude moci požádat o tlumočníka stejného pohlaví nebo o to, aby pohovor vedla osoba stejného pohlaví, a bude mu vyhověno; při posuzování zvláštních potřeb se také bude brát v potaz násilí zaměřené na jedno pohlaví. Ustanovení o zvláštních potřebách tedy zachovávají hlavní cíle Komise.

Otázka zvláštních potřeb úzce souvisí s použitím lékařských zpráv nebo vyšetření v azylovém řízení. Také zde postoj Rady zachovává hlavní cíle návrhu (členské státy případně provedou nebo žadateli umožní provést lékařské vyšetření). Komise však s politováním konstatuje, že použití Istanbulského protokolu o zjišťování a dokumentaci příznaků mučení je nyní nepovinné, přestože Unie vybízí třetí země, aby podporovaly systematické používání Protokolu pro dokumentaci případů mučení³.

3.3. Zrychlená řízení a řízení na hranicích a účinný opravný prostředek

Harmonizace využívání zrychlených řízení a řízení na hranicích ve všech případech, kdy to umožňuje směrnice 2005/85/ES, byla jedním z hlavních cílů návrhu Komise. Tento cíl byl zachován, neboť postoj Rady obsahuje kompletní seznam důvodů pro použití těchto řízení.

Kompromisní návrh Rady doplňuje k seznamu Komise další tři případy, kdy lze těchto řízení využít: pokud jsou předloženy následné žádosti, které nejsou nepřipustné; pokud žadatelé odmítnou odebrání otisků prstů pro použití v systému Eurodac; pokud se žadatelé, kteří vstoupili na území nezákonně nebo svůj pobyt nezákonně prodloužili, bez zjevného důvodu vzhledem k okolnostem svého vstupu sami co nejdříve nepřihlásili příslušným orgánům a/nebo nepodali žádost o azyl.

Největší důsledek má posledně jmenovaný dodatečný důvod. Je však doprovázen důležitými zárukami, které žadateli zajišťují přiměřenou ochranu. Za prvé je zde záruka, že členské státy budou moci použít tento důvod pouze v případě abusivních žádostí. Na žadatele, kteří mohou odůvodnit, proč se vzhledem k okolnostem svého vstupu sami nepřihlásili orgánům (tedy mohou prokázat, že jejich žádost nemá povahu zneužití), se zrychlené řízení ani řízení na hranicích vztahovat nebude. Za druhé, na rozdíl od všech ostatních důvodů pro zrychlené řízení nebo řízení na hranicích, musí členské státy, pokud tento důvod použijí, ve fázi odvolání vždy poskytnout automatické právo zůstat na daném území (zcela automatický odkladný účinek).

Cílem návrhu bylo rovněž posílit právo na účinný opravný prostředek před soudem nebo tribunálem tím, že se až na několik málo výjimek stanoví zásada automatického odkladného účinku odvolání. Tato zásada je v postoji Rady zachována. Byly však doplněny některé další výjimky: kromě dvou důvodů pro zrychlení řízení, jak je

³ Obecné zásady politiky EU vůči třetím zemím týkající se mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, dokument Rady 6129/12 ze dne 15. března 2012.

vysvětleno dále, se na seznam důvodů přidávají konkludentní stažení žádosti a uplatnění koncepce „bezpečná evropská třetí země“.

Pokud jde o konkludentní stažení žádosti, byly stanoveny relevantní záruky vztahující se na fázi před odvoláním. Především jde o to, že osoba má možnost požádat o znovuotevření svého případu a vždy existuje možnost přezkoumat tvrzení jako následnou žádost. Riziko porušení zásady nenavrácení, je-li použito pojetí bezpečné evropské třetí země, je rovněž velmi malé, vzhledem k tomu, že na uznání třetí země bezpečnou evropskou třetí zemí se vztahují přísné požadavky.

Kromě toho, pokud odvolání nemá automatický odkladný účinek, existuje možnost požádat o něj a žadateli musí být po dobu zpracovávání této žádosti umožněno zůstat na dotčeném území. Proto neexistuje riziko, že by došlo k navrácení bez jakéhokoli opravného prostředku.

V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva Komise dále navrhl, aby odvolání proti zamítavému rozhodnutí přijatému v rámci řízení na hranicích mělo automatický odkladný účinek. Postoj Rady však v případech odvolání v řízení na hranicích stanoví stejné záruky jako pro nezletilé osoby bez doprovodu. Ve zjevně nedůvodných případech mohou tyto záruky zmírnit negativní důsledky odkladného účinku, který není automatický. Zejména jasně stanoví, že osobu nelze vyhostit, dokud nebude znám výsledek žádosti o odkladný účinek (což je, jak je vysvětleno výše, obecná zásada, která platí i u jiných odvolání s neodkladným účinkem); zajišťují, že žadatel bude vždy moci využít účinné právní a jazykové pomoci; stanoví přiměřené minimální lhůty pro vypracování žádosti; a dále, což je zvláště důležité, vymezují rozsah přezkumu (vykonávaného soudem nebo tribunálem) žádosti o odkladný účinek, aby se zajistil přesný a důsledný přezkum. To by mělo žadatelům poskytnout dostatek příležitostí k zajištění prokazatelnosti jejich tvrzení, a tedy zajistit dodržení povinností v oblasti základních práv vyplývajících z judikatury evropských soudních dvorů.

3.4. Boj proti zneužívání žádostí o azyl

Ochrana skutečných žadatelů o azyl a boj proti opakovaným abusivním žádostem jsou dva cíle, mezi kterými je třeba udržet rovnováhu; proto Komise navrhl, aby členské státy mohly vyhostit žadatele po druhé následné žádosti (tj. při třetí žádosti), a to za předpokladu, že je dodržena zásada nenavrácení. Postoj Rady zachoval cíle návrhu Komise, ale přidal další případ, kdy lze žadatele zbavit práva zůstat na dotčeném území: konkrétně po nepřipustné první následné žádosti, která byla podána pouze s cílem znemožnit bezprostřední navrácení. Rada uvedla, že toto opatření je nezbytným prostředkem v boji proti abusivním následným žádostem podaným na poslední chvíli.

Komise může tato ustanovení přijmout, protože jsou zachovány základní záruky obsažené v návrhu, především pokud jde o zajištění, že žadatelé, kteří podávají skutečné následné žádosti, nebudou z území vyhoštěni bez pečlivého zvážení jejich tvrzení. Uplatnění zvláštních výjimek pro následné žádosti je možné pouze po vynesení konečného rozhodnutí ve věci první žádosti, a kromě toho pouze po nejméně jedné následné žádosti, která je buď nedůvodná nebo v porovnání s předchozí žádostí neobsahuje žádné nové prvky, což jasně poukazuje na její abusivní charakter. Navíc postoj Rady jasně uvádí, že výjimky z práva zůstat na území musí být použity v souladu se zásadou nenavrácení.

Postoj Rady rovněž mění návrh Komise, pokud jde o pravidla týkající se konkludentního stažení žádosti nebo odstoupení od žádosti. Cílem návrhu byla harmonizace pravidel týkajících se těchto situací, a zejména předcházení riziku, že by žádost nebyla před zamítnutím nikdy věcně posouzena. Tento cíl je v postoji Rady zachován, neboť se v něm stanoví, že žádost nelze zamítnout bez náležitého posouzení její podstaty. Komise vyjadřuje politování nad zahrnutím ustanovení, že případ žadatele může být opětovně otevřen pouze tehdy, pokud se žadatel po zastavení posuzování jeho žádosti opět ohlásí. Nicméně negativní dopad tohoto ustanovení je z velké části zmírněn díky dalším zárukám: pokud žadatel může prokázat, že žádost byla považována za konkludentně staženou v důsledku okolností, které nemůže ovlivnit, tato žádost by za konkludentně staženou neměla být vůbec považována.

4. ZÁVĚR

Postoj Rady zachovává hlavní cíle návrhu Komise. Výrazně mění úroveň harmonizace procesních záruk v azylovém řízení, neboť zavádí jasná, podrobná a závazná pravidla a ruší odchylky a stabilizační doložky. Na základě nákladově efektivního konceptu zajištění kvality rozhodování v prvním stupni (*frontloading*) povede k snadno přístupným, rychlejším a spravedlivějším řízením. Zavedením podrobných pravidel stanovených na evropské úrovni harmonizuje používání zrychlených řízení a řízení na hranicích a zajišťuje právo na účinný opravný prostředek. Zvyšuje nejenom kvalitu a rychlost azylového řízení, ale poskytuje také nové nástroje pro boj proti abusivním opakovaným žádostem. Zavádí rozhodná opatření týkající se zvláštních procesních potřeb, včetně potřeb souvisejících s genderovou tematikou. V neposlední řadě zajišťuje odpovídající ochranu nezletilých osob bez doprovodu, přičemž nezapomíná na obavy týkající se možného zneužití žádostí o azyl.

Znění postoje Rady je proto v zásadě v souladu s návrhem Komise a lze jej podpořit.