



EURÓPSKA  
KOMISIA

V Bruseli 10. 6. 2013  
COM(2013) 411 final

2009/0165 (COD)

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU**

**podľa článku 294 ods. 6 Zmluvy o fungovaní Európskej únie**

**o**

**pozícii Rady k prijatiu návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o spoločných  
postupoch poskytovania a odnímania medzinárodnej ochrany**

## OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU

podľa článku 294 ods. 6 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

o

**pozícii Rady k prijatiu návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o spoločných postupoch poskytovania a odnímania medzinárodnej ochrany**

### 1. CHRONOLÓGIA

Dátum predloženia návrhu Európskemu parlamentu a Rade (dokument KOM(2009) 554 v konečnom znení a KOM(2011) 319 v konečnom znení – 2009/0165 KOD): 22.10.2009; zmenený návrh: 6.6.2011.

Dátum stanoviska Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru: 28.4.2010, 26.10.2011.

Dátum pozície Európskeho parlamentu v prvom čítaní: 6.4.2011.

Dátum prijatia pozície Rady: 7.6.2013.

### 2. CIEĽ NÁVRHU KOMISIE

V Štokholmskom programe, ktorý Európska rada prijala na svojom zasadnutí 10. a 11. decembra 2009, sa zdôrazňuje potreba vytvoriť do roku 2012 „spoločný priestor ochrany a solidarity vychádzajúci zo spoločného konania o azyle a jednotného statusu pre všetky osoby, ktorým sa udelila medzinárodná ochrana“, ktorého základom by mali byť „prísne normy v oblasti ochrany,, a „spravodlivé a účinné postupy“. Program najmä potvrdil, že ľuďom, ktorí potrebujú medzinárodnú ochranu, sa musí zabezpečiť prístup k právne bezpečným a účinným konaniam o azyle. V súlade s týmto programom by sa bez ohľadu na členský štát, v ktorom si osoba podala žiadosť o azyl, malo takejto osobe poskytnúť rovnocenné zaobchádzanie, pokiaľ ide o procesné pravidlá a určenie statusu. Cieľom je, aby sa s podobnými prípadmi zaobchádzalo podobne a s rovnakým výsledkom.

V tejto súvislosti a ako Komisia uviedla v Pláne politiky v oblasti azylu z roku 2008<sup>1</sup>, cieľom jej návrhu je zmeniť smernicu 2005/85/ES<sup>2</sup> tak, aby sa dospelo k účinným a spravodlivým konaniam o azyle. Tento návrh zaručuje plné dodržiavanie základných práv, keďže bol vypracovaný v súlade s vývojom judikatúry Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva, najmä pokiaľ ide o právo na účinný prostriedok nápravy. V porovnaní so smernicou 2005/85/ES došlo k revízii procesných záruk, aby sa dosiahlo konzistentnejšie uplatňovanie procesných zásad a zabezpečili spravodlivé a účinné konania. Návrh takisto zavádza konzistentnejšie

<sup>1</sup> Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov, „Plán politiky v oblasti azylu – integrovaný prístup k ochrane v rámci celej EÚ“, KOM(2008) 360, 17.6.2008.

<sup>2</sup> Smernica Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (Ú. v. EÚ L 326, 13.12.2005, s. 13 – 34).

a jednoduchšie procesné pojmy a prostriedky, čím azylovým orgánom poskytuje nevyhnutné procesné nástroje umožňujúce predchádzať zneužívaniu systému a urýchlene vybavovať zjavne neopodstatnené žiadosti.

### **3. PRIPOMIENKY K POZÍCII RADY**

Pozícia Rady vyjadruje kompromis, ktorý sa dosiahol počas trojstranných rozhovorov medzi Európskym parlamentom a Radou sprostredkovaných Komisiou.

Pozícia zachovala hlavné ciele návrhu Komisie a predstavuje výrazné zlepšenie v porovnaní so smernicou 2005/85/ES. Hoci Komisia vyjadruje poľutovanie nad malým počtom zmien, kompromis môže napriek tomu podporiť a Parlamentu odporučiť, aby ho prijal.

#### **3.1. Prednostné uskutočnenie („frontloading“): posilnené procesné záruky na zvýšenie kvality konaní o azyle**

Stanovisko Rady sa zhoduje so zásadou prednostného uskutočnenia a poskytuje rozsiahly súbor záruk pre žiadateľov o azyl.

Zabezpečuje rýchly a jednoduchý prístup ku konaniu o azyle. Dokonca predtým, ako osoba vyjadrí svoje želanie požiadať o ochranu budú členské štáty musieť aktívnejšie informovať štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa nachádzajú na hraničných priechodoch a v útvaroch zaistenia, o možnosti podať žiadosť o medzinárodnú ochranu vždy, keď sa vyskytnú náznaky, že chcú o ňu požiadať. Bude sa tiež musieť poskytovať základná forma tlmočenia, aby sa v týchto oblastiach zabezpečil prístup ku konaniu o azyle. Hoci v porovnaní s návrhom Komisie došlo k predĺženiu časových lehôt na registráciu žiadosti o azyl (dokonca aj pri jej podaní veľmi neformálnym spôsobom), vyjasnila sa skutočnosť, že osoba, ktorá vyjadrila želanie požiadať o medzinárodnú ochranu sa okamžite stáva žiadateľom a vzniká jej nárok na všetky príslušné práva bez ohľadu na to, či došlo k formálnej registrácii alebo podaniu žiadosti.

S výnimkou preformulovania alebo iných menších zmien tento text zachováva podstatu návrhu Komisie v prípade väčšiny záruk pre žiadateľov, a to vrátane zásady jedného rozhodujúceho orgánu; obsah osobného pohovoru; poskytovanie právnych a procesných informácií na prvom stupni; správu z osobného pohovoru; bezplatnú právnu pomoc pri odvolaniach; vymazanie doložky o odkladnej lehote a odchýlok od základných zásad a záruk.

V oblasti odbornej prípravy zamestnancov zapojených do konania sú normy o niečo vyššie v porovnaní s návrhom Komisie. Kompromis Rady stanovuje, že iné orgány ako rozhodujúce orgány, ktoré vykonávajú osobné pohovory o prípustnosti žiadosti, by mali prejsť základnou odbornou prípravou v otázkach azylu.

Hlavným prvkom prístupu spočívajúceho v kladení dôrazu na začiatok rozhodovania, ako to navrhla Komisia, bola všeobecná lehota v dĺžke 6 mesiacov na dokončenie preskúmania žiadosti. Tento kľúčový prvok bol zachovaný, aj keď sa maximálna dĺžka lehoty predĺžila. Ak je však situácia v krajine pôvodu neistá, čo znamená, že nie je primerané prijať rozhodnutie v rámci zvyčajných lehôt, pozícia Rady poskytuje v porovnaní s návrhom lepší rámec na odklad konania.

### 3.2. Žiadatelia s osobitnými procesnými potrebami vrátane maloletých bez sprievodu

Hoci Komisia vyjadruje poľutovanie nad tým, že úroveň záruk pre maloletých bez sprievodu sa v pozícii Rady znížila, aj napriek tomu môže tento kompromisný návrh prijať, keďže poskytuje primeranú úroveň ochrany.

Komisia navrhla oslobodiť maloletých bez sprievodu od zrýchlených konaní a konaní na hraniciach, ako aj od neautomatického odkladného účinku odvolaní, pretože tieto procesné nástroje výrazne znižujú čas, ktorý má osoba k dispozícii na preukázanie svojho tvrdenia, pričom maloletí si vyžadujú osobitnú podporu a pomoc, aby v plnej miere vyjadrili svoje potreby týkajúce sa medzinárodnej ochrany. Pokiaľ ide o konania na hraniciach, ich súčasťou je zaistenie, ktoré by sa podľa názoru Komisie vo všeobecnosti nemalo uplatňovať na maloletých bez sprievodu. Napokon by neautomatický odkladný účinok mohol ohroziť prístup maloletej osoby bez sprievodu k účinnému prostriedku nápravy, ktorý zaručuje charta.

Pozícia Rady umožňuje uplatniť zrýchlené konania na maloletých bez sprievodu, ale len v obmedzenom počte prípadov. Patrí k nim štátna príslušnosť bezpečnej krajiny pôvodu, ktorá je objektívnym znakom, že žiadosť je pravdepodobne nepodložená; zrýchlené preskúmanie následnej žiadosti možno odôvodniť úplným preskúmaním predchádzajúcej žiadosti a tretím dôvodom je legitímna obava o ohrozenie národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku.

Na použitie konania na hraniciach členskými štátmi existuje šesť dôvodov. K trom dôvodom na zrýchlené konania boli pridané dva prípady súvisiace s prípustnosťou (následné žiadosti a potenciálna žiadosť v rámci koncepcie bezpečnej tretej krajiny). Dve ďalšie zásadné doplnenia sú situácie, v ktorých žiadateľ zavádza orgány predložením falošných dokladov, alebo v zlej viere zničí doklad totožnosti alebo cestovný doklad alebo sa ho zbaví. Uvedené dôvody ako také by neboli pre Komisiu prijateľné, nakoľko od maloletých bez sprievodu nemožno spravidla očakávať, že v plnej miere chápu potrebu spolupracovať s azylovými orgánmi. V pozícii Rady však tieto dôvody možno použiť len vtedy, ak existujú vážne dôvody domnievať sa, že žiadateľ sa pokúša zatajiť relevantné prvky, ktoré by pravdepodobne viedli k zamietavému rozhodnutiu, a pri dodatočných procesných zárukách. Pozícia Rady ako taká je prijateľná, keďže sa ňou zaistuje, že v rámci konania na hraniciach možno vybaviť len tie žiadosti, v prípade ktorých existujú nespochybniteľné a objektívne náznaky nepodloženosti alebo iné legitímne dôvody (národná bezpečnosť alebo následná žiadosť). Okrem toho v rozpore so zrýchlenými konaniami možno konania na hraniciach použiť len za výnimočných okolností, keďže z nich vyplýva zaistenie a podľa novej smernice o podmienkach prijímania možno maloletých bez sprievodu zaistiť len za výnimočných okolností.

Hoci existuje možnosť neautomatického odkladného účinku, tak pokiaľ ide o pravidlá týkajúce sa odvolaní, odvolanie je možné len pri značných dodatočných zárukách. Konkrétne, na prípravu žiadosti o možnosti zostať na území, bude mať žiadateľ najmenej jeden týždeň a potrebnú právnu pomoc a tlmočenie. V rámci tejto žiadosti bude musieť súdny orgán predovšetkým opätovne preskúmať skutkové a právne dôvody negatívneho rozhodnutia, čo znamená, že preskúmanie pôjde za hranicu obvyčajnej zhody so zásadou non-refoulement. Tieto záruky spolu s veľmi dôkladným prvostupňovým preskúmaním môžu podľa názoru Komisie zabezpečiť účinnú nápravu dokonca aj bez plného automatického odkladného účinku v prípade zjavne neopodstatnených žiadostí maloletých bez sprievodu.

Pokiaľ ide o iné kategórie osôb s osobitnými potrebami, pozícia Rady obsahuje jednoznačnú povinnosť vytvoriť účinný mechanizmus identifikácie a zabezpečiť primeranú podporu počas konania. Okrem toho, osoby, ktorých osobitné potreby znamenajú, že sa nemôžu zúčastniť na osobitných rýchlych konaniach, sú vylúčené zo zrýchlených konaní a z konaní na hraniciach a pri odvolaniach v prípade neodkladného účinku získavajú dodatočné záruky, ktoré sú rovnaké ako v prípade maloletých bez sprievodu. Konania o azyle budú aj naďalej citlivo zohľadňovať otázku pohlavia, s tým, že žiadatelia budú môcť požiadať tlmočníkov a osoby vedúce pohovor rovnakého pohlavia o a získať ich, pričom pri posudzovaní osobitných potrieb sa zohľadní násilie zamerané na jedno pohlavie. Ustanovenie o osobitných potrebách teda zachováva hlavné ciele Komisie.

Otázka osobitných potrieb je úzko spätá s používaním lekárskeho správ alebo vyšetrení v konaní o azyle. Pozícia Rady aj v tejto otázke zachováva hlavné ciele návrhu (povinnosť členských štátov prípadne vykonať lekárske vyšetrenie alebo ho žiadateľovi umožniť vykonať). Komisia však vyjadruje poľutovanie, že používanie Istanbulského protokolu o zisťovaní a dokumentácii symptómov a príznakov mučenia je teraz nepovinné, napriek tomu, že Únia tretie krajiny povzbudila, aby propagovali systematické uplatňovanie protokolu na dokumentáciu prípadov mučenia<sup>3</sup>.

### **3.3. Zrýchlené konania a konania na hraniciach a účinný prostriedok nápravy**

Zjednotenie používania zrýchlených konaní a konaní na hraniciach, ktoré možno podľa smernice 2005/85/ES používať vo všetkých prípadoch, bolo jedným z ústredných cieľov návrhu. Tento cieľ sa zachoval, keďže pozícia Rady obsahuje úplný zoznam dôvodov na používanie týchto konaní.

Kompromisný návrh pridal k návrhu Komisie ďalšie tri dôvody: následné žiadosti, ktoré nie sú neprípustné; žiadatelia, ktorí odmietnu zosnímanie ich odtlačkov prstov na účely ich použitia v systéme Eurodac a žiadatelia, ktorí nezákonným spôsobom vstúpili na územie alebo predĺžili svoj pobyt a ktorí sa bez náležitého odôvodnenia nedostavili pred orgány a/alebo vzhľadom na okolnosti ich vstupu čo možno najskôr podali žiadosť o azyl.

Posledný z dodatočných dôvodov má najpodstatnejší vplyv. Obsahuje však dôležité záruky, ktoré zabezpečujú primeranú ochranu žiadateľa. Po prvé, členské štáty budú môcť tento dôvod uplatniť len v prípade žiadostí, ktoré predstavujú zneužitie systému. Žiadatelia, ktorí môžu odôvodniť, prečo sa vzhľadom na okolnosti svojho vstupu na územie nedostavili pred orgány (t.j. preukázu, prečo ich žiadosť nepredstavuje zneužitie systému), nebudú musieť podstúpiť zrýchlené konanie alebo konanie na hraniciach. Po druhé, v rozpore so všetkými ostatnými dôvodmi na zrýchlené konanie alebo konanie na hraniciach, ak ich členské štáty uplatnia, musia žiadateľovi vo fáze odvolacieho konania vždy poskytnúť automatické právo zostať na území (plný automatický odkladný účinok).

Cieľom návrhu tiež bolo posilniť právo na účinný prostriedok nápravy na súde stanovením zásady automatického odkladného účinku odvolania, s výhradou obmedzeného počtu výnimiek. V pozícii Rady sa táto zásada zachovala. Existuje v nej však viacero výnimiek: popri dvoch dôvodoch na zrýchlenie konania

<sup>3</sup> Usmernenia pre politiku EÚ vo vzťahoch s tretími krajinami, pokiaľ ide o mučenie a iné kruté, neľudské alebo ponížujúce zaobchádzanie či trestanie, dokument Rady 6129/12 z 15. marca 2012.

vysvetlených ďalej v texte boli do zoznamu pridané prípady konkludentného späťvzatia žiadosti a koncepcia európskej bezpečnej krajiny.

Pokiaľ ide o konkludentné späťvzatie, do fázy pred odvolacím konaním boli zahrnuté príslušné záruky, a to najmä, aby osoba mohla požiadať o opätovné otvorenie jej prípadu a aby vždy existovala možnosť preskúmať žiadosť ako následnú žiadosť. Vzhľadom na prísne požiadavky pre tretie krajiny považované za európske bezpečné tretie krajiny je riziko porušenia zásady non-refoulement pri použití koncepcie európskej bezpečnej tretej krajiny takisto minimálne.

Okrem toho, ak odvolanie nemá automatický odkladný účinok, existuje možnosť požiadať o odkladný účinok, pričom osobe sa musí umožniť zostať na území počas spracovania žiadosti. Nehrozí preto žiadne riziko návratu pred použitím akéhokoľvek súdneho prostriedku nápravy.

Napokon, v súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva Komisia navrhla, aby odvolanie voči negatívnemu rozhodnutiu, ktoré bolo prijaté v rámci konania na hraniciach, malo automatický odkladný účinok. Pozícia Rady namiesto toho pri odvolaniach v konaniach na hraniciach stanovuje rovnaké záruky ako v prípade maloletých bez sprievodu. V zjavne neopodstatnených prípadoch môžu tieto záruky zmierniť negatívne dôsledky neautomatického odkladného účinku. Predovšetkým objasňujú, že odsun sa nesmie uskutočniť dokým nie je k dispozícii výsledok žiadosti o odkladný účinok (čo je, ako už bolo vysvetlené, všeobecná zásada, ktorú možno tiež uplatniť v prípade iných odvolaní s neodkladným účinkom); zabezpečujú, že žiadateľ môže vždy využívať účinnú právnu a jazykovú pomoc; stanovujú primerané minimálne časové lehoty na prípravu žiadosti a čo je osobitne dôležité, vymedzujú rozsah pôsobnosti preskúmania súdom, ktorý sa žiadosťou o odkladný účinok zaoberá, a to s cieľom zabezpečiť, aby bolo takéto preskúmanie podrobné a presné. Tým by mali žiadatelia získať dostatok príležitostí na to, aby potvrdili preukázateľnú povahu svojich tvrdení a zabezpečili tak zlučiteľnosť s povinnosťami v oblasti základných práv, ako sa to uvádza v judikatúre európskych súdov.

### **3.4. Boj proti zneužívaniu**

S cieľom zabezpečiť rovnováhu medzi cieľmi, pokiaľ ide o ochranu skutočných žiadateľov o azyl, a cieľmi v oblasti boja proti následným žiadostiam, ktoré predstavujú zneužitie systému, Komisia navrhla, aby členské štáty mohli odsunúť žiadateľa po druhej následnej žiadosti (t. j. tretej žiadosti), za predpokladu, že sa dodrží zásada non-refoulement. Pozícia Rady podporila ciele návrhu, pridala však dodatočný prípad, keď je možné žiadateľovi odobrať právo zostať na území: po neprípustnej prvej následnej žiadosti podanej výlučne s cieľom zmarit' hroziaci návrat. Rada toto odôvodnila potrebou bojovať proti následným žiadostiam predstavujúcim zneužitie systému, ktoré sú podávané na poslednú chvíľu.

Komisia môže tieto ustanovenia prijať, keďže sú zachované základné záruky zahrnuté do návrhu, konkrétne zabezpečiť, aby žiadatelia, ktorí podajú skutočnú následnú žiadosť, neboli odsunutí z územia bez podrobného preskúmania ich tvrdení. Uplatňovanie osobitných výnimiek v prípade následných žiadostí je aj naďalej možné len v nadväznosti na konečné rozhodnutie o prvej žiadosti a navyše len po minimálne jednej následnej žiadosti, ktorá buď nie je opodstatnená alebo pri porovnaní s predchádzajúcou žiadosťou neobsahuje žiadne nové skutočnosti, čo zjavne poukazuje na jej nepatričný charakter. Pozícia Rady okrem toho jasne stanovuje, že výnimky z práva zostať na území sa musia uplatňovať v súlade so zásadou non-refoulement.

Pozícia Rady tiež mení návrh Komisie, pokiaľ ide o pravidlá konkludentného späťvzatia žiadosti alebo odstúpenia od nej. Cieľom návrhu bolo zjednotiť pravidlá týkajúce sa uvedených situácií a najmä predísť riziku, že nedôjde k preskúmania vecnej stránky žiadosti pred jej zamietnutím. Uvedený cieľ je aj súčasťou pozície Rady, keďže stanovuje, že žiadosť nemožno zamietnuť bez primeraného preskúmania jej vecnej stránky. Komisia vyjadruje poľutovanie nad zahrnutím ustanovenia, podľa ktorého možno prípad žiadateľa opätovne otvoriť len vtedy, ak sa žiadateľ po zastavení posudzovania jeho žiadosti opäť ohlásí. Negatívny dosah tohto ustanovenia však z veľkej časti zmierňujú dodatočné záruky, ktoré znamenajú, že ak môže žiadateľ preukázať, že žiadosť bola vzatá späť konkludentne v dôsledku okolností, ktoré sa vymykajú jeho kontrole, nemala by sa žiadosť považovať za vzatú späť konkludentne vôbec.

#### **4. ZÁVER**

Pozícia Rady podporuje hlavné ciele obsiahnuté v návrhu Komisie. Predstavuje postupnú zmenu, pokiaľ ide o úroveň zjednotenia procesných záruk v konaniach o azyle, a to zavedením jasných, podrobných a povinných pravidiel a vypustením odchýlok a doložiek o zachovaní stavu. Výsledkom toho budú dostupné, rýchlejšie a spravodlivejšie konania založené na úspornej koncepcii prednostného uskutočnenia. Zjednocuje sa ňou používanie zrýchlených konaní a konaní na hraniciach a zavedením podrobných pravidiel na úrovni EÚ sa zabezpečuje právo na účinný prostriedok nápravy. Pri zvyšovaní kvality a rýchlosti konaní o azyle takisto poskytuje nové nástroje na riešenie otázky opakujúcich sa žiadostí, ktoré predstavujú zneužitie systému. Zavádzajú sa ňou jednoznačné ustanovenia o osobitných procesných potrebách vrátane potrieb týkajúcich sa pohlavia. Napokon, zabezpečí primeranú ochranu maloletých bez sprievodu, pričom súčasne zohľadní obavy týkajúce sa možného zneužitia.

Podstata pozície Rady je v zásade v súlade s návrhmi Komisie, a preto možno túto pozíciu podporiť.