



V Bruselu dne 23.9.2020
COM(2020) 611 final

2016/0224 (COD)

Pozměněný návrh

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

**o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice
2013/32/EU**

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Souvislosti a odůvodnění návrhu

V září 2019 předsedkyně Evropské komise Ursula von der Leyenová oznámila nový pakt o migraci a azylu zahrnující komplexní přístup k vnějším hranicím, systémům azylu a navracení, schengenskému prostoru volného pohybu a vnějšímu rozměru této politiky.

Sdělení o novém paktu o migraci a azylu, předložené společně se souborem legislativních návrhů, včetně tohoto návrhu, kterým se mění návrh na přepracování nařízení o azylovém řízení z roku 2016, představuje nový směr v oblasti migrace. Cílem je zavést široký rámec založený na komplexním přístupu k řízení migrace, který bude podporovat vzájemnou důvěru mezi členskými státy. Nový pakt na základě zastřešujících zásad solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti prosazuje tvorbu integrované politiky a spojuje politiky v oblasti azylu, migrace, navracení, ochrany vnějšních hranic a vztahů s klíčovými třetími zeměmi.

Výzvy týkající se řízení migrace, včetně výzev souvisejících s nelegálními vstupy a navracením, by neměly být řešeny samostatně jednotlivými členskými státy, ale celou EU. To vyžaduje evropský rámec, který dokáže řídit vzájemnou závislost mezi politikami a rozhodnutími členských států. Tento rámec musí zohledňovat neustále se měnící realitu migrace, která je stále složitější a vyžaduje větší koordinaci. Ačkoli od roku 2015 došlo k dramatickému snížení počtu nelegálních vstupů do Unie o 92 %, stále existuje řada strukturálních výzev, které zatěžují systémy členských států v oblasti azylu, přijímání a navracení. K těmto výzvám patří rostoucí podíl žadatelů o mezinárodní ochranu, u nichž je nepravděpodobné, že ochranu v EU získají, a výsledná zvýšená administrativní zátěž a prodlevy při přiznávání ochrany osobám, které ji skutečně potřebují, jakož i přetrvávající fenomén dalšího pohybu migrantů v rámci EU. Kromě toho musí být rovněž uznány výzvy, kterým orgány členských států čelí při zajišťování bezpečnosti žadatelů, jakož i zaměstnanců těchto orgánů tváří v tvář krizi COVID-19.

Ačkoliv počet nelegálních vstupů se od roku 2015 snížil, podíl migrantů přicházejících ze zemí s mírou uznaných žádostí o azyl nižší než 20 % vzrostl z 13 % v roce 2015 na 55 % v roce 2018. Současně došlo k nárůstu podílu komplexních případů, jejichž zpracování vyžaduje více zdrojů, jelikož vstup státních příslušníků třetích zemí se zjevnou potřebou mezinárodní ochrany, ke kterému docházelo v letech 2015–2016, byl částečně nahrazen vstupem osob, u nichž je míra uznání žádostí různorodější. Kromě toho počet žádostí o mezinárodní ochranu bez ohledu na celounijní pokles nelegálních vstupů nadále roste a v porovnání s počtem vstupů dosáhl čtyřnásobného rozdílu. Tento trend poukazuje na skutečnost, že žadatelé nepodávají žádosti v členském státě prvního vstupu, že v rámci EU podávají více žádostí o mezinárodní ochranu, a také na potřebu reformovat stávající dublinský systém. A konečně v roce 2019 došlo k vylodění poloviny všech nelegálních vstupů po moři až po pátracích a záchranných operacích, což pro určité členské státy představuje obzvláštní zátěž pouze v důsledku jejich zeměpisné polohy.

Vyšší podíl žadatelů o azyl, kteří v EU pravděpodobně nezískají mezinárodní ochranu, vede ke zvýšené zátěži nejen v souvislosti se zpracováním žádostí o azyl obecně, ale také v souvislosti s navracením migrantů, kteří nepotřebují mezinárodní ochranu. Každoročně je zamítnuto průměrně 370 000 žádostí státních příslušníků třetích zemí o mezinárodní ochranu a tyto osoby je třeba nasměrovat k řízení o navracení, což představuje přibližně 80 %

celkového počtu každoročně vydaných rozhodnutí o navrácení. Za účelem zvýšení celkové účinnosti a soudržnosti azylového a migračního systému je tudíž nezbytně zapotřebí konzistentního propojení azylového řízení a řízení o navrácení. Nelegální migranti, kteří nepotřebují ochranu nebo kteří nemají v úmyslu žádat o mezinárodní ochranu, by měli být urychleně nasměrováni k řízení o navrácení. Je třeba řešit stávající procesní mezery, jako je vydávání rozhodnutí o udělení azylu a navrácení v samostatných aktech a prodlevy při vydávání rozhodnutí o navrácení, samostatné opravné prostředky, případy, kdy žadatelé zdržují řízení za jediným účelem, a sice pokoušet se brzdit své navrácení z Unie, čímž zneužívají ochranu poskytovanou azylovým systémem, a zavést možnost žadatelů setrvat na území členského státu během odvolání ve fázi druhého a vyššího odvolacího stupně.

Stejně tak důležité je usilovat o vypracování „evropštějšího“ systému navrácení. V roce 2018 Komise předložila návrh na přepracování směrnice o navrácení za účelem zlepšení řízení a účinnosti návratů. Cílem uvedeného návrhu je předcházet skrývání se a neoprávněnému pohybu a snížit jejich počet, posílit propojení s azylovými řízeními, povzbudit využívání programů asistovaného dobrovolného návratu a zlepšit monitorování a provádění s podporou vnitrostátních systémů řízení případů. Nad rámec procesních otázek, kterých se týká tento návrh nařízení a návrh na přepracování směrnice o navrácení, vyžaduje „evropštější“ systém navrácení úplné provádění nařízení o evropské pohraniční a pobřežní strážní s agenturou Frontex jakožto operační složkou EU pro navrácení, komplexní operační nástroj na zlepšení řízení případů při navrácení, strategii udržitelného navrácení a reintegrace, spolupráci s třetími zeměmi v oblasti zpětného přebírání osob a strukturovanou spolupráci na vysoké úrovni vedenou koordinátorem EU pro navrácení.

Obdobně stávající systém řízení migrace nadále značně zatěžuje členské státy prvního vstupu, jakož i azylové systémy jiných členských států tím, že dochází k neoprávněnému pohybu. Současný systém není dostatečně účinný, aby tuto situaci řešil. Konkrétně není v současné době zaveden žádný účinný mechanismus solidarity a žádná jasná pravidla pro odrazování a řešení neoprávněných pohybů.

Nový pakt vychází z návrhů Komise na reformu společného evropského azylového systému z let 2016 a 2018 a zároveň přidává další nové prvky s cílem zajistit rovnováhu potřebnou pro společný rámec spojující veškeré aspekty azylové a migrační politiky.

Tento návrh, kterým se mění návrh nařízení o azylovém řízení z roku 2016¹, spolu s novým návrhem nařízení o řízení azylu a migrace, návrhem zavádějícím prověřování², návrhem, kterým se mění návrh o systému Eurodac, a návrhem, kterým se zavádějí postupy a mechanismy pro řešení krizových situací, společně stanoví legislativní rámec, který tento komplexní přístup k migraci a azylovému řízení uvádí do praxe.

Společně s návrhem nařízení o zavedení prověřování zajišťuje konzistentní propojení všech fází migračního řízení od nové předvstupní fáze až po výsledek žádosti o azyl, tj. buď začlenění osob, kterým byla přiznána potřeba ochrany, nebo navrácení žadatelů, kteří nemají právo zůstat v Unii. Předvstupní fáze zahrnuje prověřování sestávající z kontroly totožnosti a zdravotní a bezpečnostní kontroly při vstupu, a to s cílem rychlého nasměrování k řízení pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu nebo k řízení o návratu či odmítnutí vstupu.

¹ Úř. věst. L [...], [...], s. [...].

² COM (2020)xxx, XX.9.2020, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích a mění nařízení (ES) č. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 a (EU) 2019/817.

Návrh, kterým se mění návrh na přepracování nařízení o Eurodacu z roku 2016, zavádí jasné a konzistentní propojení mezi konkrétními jednotlivci a řízeními, jichž jsou předmětem, za účelem poskytnutí lepší pomoci s kontrolou nelegální migrace a odhalováním neoprávněného pohybu. Podporuje rovněž provádění nového mechanismu solidarity zavedeného nařízením o řízení azylu a migrace, zahrnuje nezbytné následné změny, které umožní systému Eurodac fungovat v rámci pro interoperabilitu, a podpoří členské státy při monitorování poskytování pomoci pro dobrovolné navrácení a opětovné začlenění.

A konečně Komise společně s těmito návrhy předkládá také návrh nařízení o řešení krizových situací s cílem stanovit nástroje potřebné pro zvládnutí krizí. Tento krizový nástroj pokrývá výjimečné situace, kdy by byl hromadný příliv státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti nelegálně přicházejících do členského státu takového rozsahu a povahy, že by způsobil nefunkčnost systému členského státu pro azyl, přijímání a navrácení, jakož i situace, kdy hrozí bezprostřední riziko takových příhodů, které by mohly mít závažné důsledky pro fungování společného evropského azylového systému a systému Unie pro řízení migrace nebo by mohly znemožnit jejich použití. Nařízení stanoví postupy pro řešení krizových situací a vyšší moci v oblasti migrace a azylu v rámci EU, možné odchylky od použitelného *acquis* EU v oblasti azylu a navrácení a zavádí konkrétní pravidla pro to, jak v situacích krize uplatňovat mechanismus solidarity stanovený v nařízení o řízení azylu a migrace.

Cílem reformy je řešit skutečnost, že navzdory významně zvýšené spolupráci na úrovni EU, a to včetně podpory ze strany agentur EU, zůstávají systémy členských států v oblasti azylu, přijímání a navrácení převážně neharmonizované. Tím vznikají nedostatky a nezamýšlené důsledky v podobě toho, že žadatelům o azyl se po celé Evropě nedostává stejného spravedlivého zacházení, což podněcuje pohyb velkého počtu migrantů napříč Evropou s cílem hledat nejlepší podmínky a vyhlídky pro svůj pobyt. Z tohoto důvodu Komise podporuje prozatímní politické dohody, kterých již bylo dosaženo, pokud jde o kvalifikační nařízení, směrnici o podmínkách přijímání, nařízení o rámci Unie pro znovuušidlování a nařízení o Agentuře EU pro azyl. K jejich konečnému přijetí by mělo dojít co nejdříve. Rovněž by měla být urychleně uzavřena jednání o směrnici o navrácení spolu s reformou společného evropského azylového systému, aby bylo zajištěno, že pravidla EU jsou účinná, pokud jde o předcházení nebezpečí skrývání se, poskytování pomoci při dobrovolných návratech a zjednodušování správních a soudních řízení, čímž se posílí účinné fungování migračního a azylového systému.

- **Cíle návrhu**

Cíle návrhu nařízení o azylovém řízení z roku 2016 jsou stále relevantní a je třeba usilovat o jejich splnění. Je nutné zavést společné azylové řízení, které nahradí rozdílná řízení v členských státech a které bude použitelné pro všechny žádosti podané v členských státech. Za účelem zajištění účinného a vysoce kvalitního rozhodovacího procesu je rovněž nutné zavést jednodušší, jasnější a kratší řízení spolu s odpovídajícími procesními zárukami a nástroji, aby bylo možné reagovat na zneužívání azylového řízení a předcházet neoprávněnému pohybu. To povede k účinnějšímu využívání zdrojů, čímž se zlepší práva žadatelů, žadatelé, kteří potřebují mezinárodní ochranu, tuto ochranu obdrží rychleji a bude zajištěno rychlé navrácení odmítnutých žadatelů, kteří nemají právo zůstat v Unii.

Měly by být zajištěny procesní záruky pro žadatele, zejména pak právo být informován o svých právech, povinnostech a důsledcích toho, pokud tyto povinnosti nebudou splněny, jakož i o právu být vyslechnut během osobního pohovoru, právu na tlumočení a právu na bezplatnou právní pomoc a zastoupení. Všechny tyto základní prvky spravedlivého azylového

řízení, které jsou součástí návrhu Komise z roku 2016, zůstávají v platnosti a je nutné, aby se na nich dohodli spolunormotvůrci.

Kromě toho jsou třeba rovněž zjednodušená a harmonizovaná pravidla související s bezpečnými zeměmi původu a bezpečnými třetími zeměmi. Úřad EASO může spolunormotvůrce podpořit analýzou, aby měli k dispozici aktualizované informace o současné situaci v příslušných zemích.

V této souvislosti Komise nepovažuje za nutné provádět rozsáhlé změny návrhu z roku 2016, u něhož již spolunormotvůrci dosáhli významného pokroku. Jednání však dosud neumožnila nalézt shodu mezi členskými státy ohledně podmínek využívání řízení na hranicích a míry, v níž by toto řízení mělo být pro členské státy povinné. Tato otázka byla většinou členských států v rámci konzultací označena jako klíčový prvek celkového kompromisu ohledně balíčku návrhů jakožto celku. Kromě toho mnoho členských států zdůraznilo výzvy, které představují následné žádosti osob, jež nepotřebují mezinárodní ochranu, a neúčinná odvolací řízení, což jsou dva problémy, které významně brzdí úsilí v oblasti navracení. Tento návrh proto provádí cílené změny návrhu z roku 2016 za účelem řešení těchto konkrétních výzev, které podpoří dané cíle a společně s návrhem nařízení o zavedení prověřování zajišťuje konzistentní propojení mezi všemi fázemi migračního procesu od vstupu po zpracování žádostí o azyl a případně navrácení.

Zvýšený tlak vyplývající ze vstupu migrantů, kteří mají malou šanci na získání ochrany, musí být řešen pomocí nových nástrojů pro řízení migrace, a to včetně harmonizovanějších postupů, zejména na vnější hranici. Za tímto účelem je zavedena předvstupní fáze sestávající z prověřování a řízení na hranicích pro účely azylu a navracení. Během prověřování budou migranti zaregistrováni a prověřeni, aby byla určena jejich totožnost a zdravotní a bezpečnostní rizika. Migranti budou poté odkázáni na odpovídající řízení, ať už se bude jednat o azylové řízení, odmítnutí vstupu nebo navrácení. A konečně bude stanoveno, zda by měla být žádost o azyl posouzena bez udělení povolení ke vstupu žadatele na území členského státu v rámci azylového řízení na hranicích, nebo v rámci běžného azylového řízení. Pokud se použije azylové řízení na hranicích, které stanoví, že daný jednotlivec nepotřebuje ochranu, bude následovat řízení o navrácení na hranicích.

Účelem společného azylového řízení na hranicích a řízení o navrácení na hranicích je rychle posoudit nedůvodné žádosti o azyl a žádosti o azyl podané na vnějších hranicích žadateli přicházejícími ze třetích zemí s nízkou mírou uznaných žádostí, aby bylo možné rychlé navrácení osob, které nemají právo v Unii zůstat. Společné azylové řízení na hranicích a řízení o navrácení na hranicích je důležitým nástrojem pro řízení migrace pro předcházení nepovolenému vstupu a neoprávněnému pohybu, zejména tehdy, když smíšený migrační tok zahrnuje významný podíl žadatelů o azyl, kteří přicházejí ze zemí s nízkou mírou uznaných žádostí. Má-li toto opatření sloužit svému účelu, je zároveň třeba, aby bylo snadno proveditelné a poskytovalo členským státům nezbytnou flexibilitu při jeho účinném provádění za současného plného dodržování základních práv.

Využívání řízení na hranicích současně prospěje azylovému systému obecně, jelikož lepší řízení nedůvodných a nepřípustných žádostí o azyl na hranicích bude znamenat přínos pro účinné zpracování skutečných případů ve vnitrozemí.

- **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Tento návrh je plně v souladu s iniciativami doprovázejícími pakt, zejména s návrhem nařízení o řízení azylu a migrace, s návrhem nařízení o zavedení prověřování a s pozměněným návrhem na přepracování nařízení o Eurodacu.

Je zajištěno úzké propojení mezi tímto návrhem a návrhem nařízení o zavedení prověřování. Po tomto prověření budou státní příslušníci třetích zemí odkázáni buď na azylové řízení, nebo na řízení o navrácení, případně na řízení na hranicích. V obou případech budou informace shromážděné během prověřování zohledněny při zkoumání žádosti o azyl nebo při zahájení řízení o navrácení.

Návrh je rovněž v souladu s návrhem na přepracování směrnice o navrácení a doplňuje ji, přičemž v daném návrhu na přepracování směrnice již byla předložena zvláštní opatření, jejichž cílem je lépe propojit azylové řízení a řízení o navrácení, zejména pokud jde o vydání rozhodnutí o navrácení po skončení oprávněného pobytu, oprávněného prostředku proti rozhodnutí o navrácení po konečném rozhodnutí zamítajícím žádost o mezinárodní ochranu a o řízení o navrácení na hranicích. Ustanovení obsažená v tomto návrhu nařízení by posílila konzistentní propojení mezi azylovým řízením a řízením o navrácení, uzavřela stávající mezery a dále by snížila možnosti zneužití azylového systému. Na základě uvedených změn by v souvislosti s tímto nařízením mělo dojít k jednání o řízení o navrácení na hranicích.

Pokud jde o návrh nařízení o řízení azylu a migrace, tento návrh, společně s návrhem nařízení o zavedení prověřování, zajišťuje, že migranti vstupující do předvstupní fáze mohou být v jakékoli fázi jako součást nového mechanismu solidarity předmětem relokace nebo patronátu nad návraty či být případně přesunuti do členského státu odpovědného za zkoumání žádosti o mezinárodní ochranu, a to na základě objektivních kritérií stanovených v právních předpisech. Zároveň zajišťuje, že po takovéto relokaci nebo přemístění může relokující nebo přemísťující členský stát pokračovat v řízení na hranicích na svém území. Tento návrh rovněž zajišťuje soulad se zvláštním režimem pro zacházení s migranty, kteří se vylodili po pátracích a záchranných akcích, navrženým v nařízení o řízení azylu a migrace a v pozměněném návrhu na přepracování nařízení o Eurodacu, a to zejména pokud jde o to, jak jsou vymezeny kategorie osob způsobilých pro relokaci a o zavedené nové kategorie pro tyto migranty v rámci systému Eurodac.

A konečně, soulad je zajištěn rovněž s prozatímními politickými dohodami, kterých již bylo dosaženo, pokud jde o kvalifikační nařízení, směrnici o podmínkách přijímání, nařízení o rámci Unie pro znovuosídlování a nařízení o Agentuře EU pro azyl.

- **Soulad s ostatními politikami Unie**

Tento návrh je v souladu s komplexním dlouhodobým přístupem k řízení migrace stanoveným v novém paktu o migraci a azylu, včetně uvedení migrační politiky jako ústředního prvku vztahů s partnery ze třetích zemí, vytváření účinných legálních cest do EU, integraci řízení vnějších hranic do širší politiky EU v oblasti řízení migrace, budování bezproblémových, spravedlivých a účinných řízení pro účely azylu a navrácení, posilování schengenského prostoru volného pohybu založeného na důvěře mezi členskými státy a vypracování specializovaných politik na podporu začleňování příslušníků třetích zemí do evropských společností.

Návrh provádí nový pakt a zejména cíl obnovit reformu azylového systému navrženou Komisí v roce 2016, a to mimo jiné zkoumáním způsobů, jak zavést bezproblémový systém pro azyl a navrácení. V této souvislosti je to předvstupní fáze – před tím, než je osobě povoleno vstoupit na území, sestávající z prověřování a řízení na hranicích –, která řeší četné výzvy související s celým migračním procesem od prvního vstupu až po nasměrování k odpovídajícímu azylovému řízení nebo řízení o navrácení. Tyto výzvy zahrnují potřebu zachovat snížený tlak způsobovaný nelegálními vstupy a silné vnější hranice, omezit další pohyb, jakož i potřebu systému rychlého a účinného navrácení a zpětného přebírání.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

• Právní základ

Právním základem návrhu jsou čl. 78 odst. 2 písm. d) a čl. 79 odst. 2 písm. c) Smlouvy o fungování Evropské unie. Tyto články předvídají přijetí opatření pro společné postupy pro přiznání nebo odnětí jednotného statusu azylové nebo doplňkové ochrany, jakož i v oblasti nedovoleného přistěhovalectví a neoprávněného pobytu, a to včetně vyhoštění a repatriace neoprávněně pobývajících osob. První uvedený právní základ byl rovněž použit v návrhu Komise týkajícím se nařízení o azylovém řízení z roku 2016. Druhý uvedený právní základ je nutné přidat proto, aby bylo možné stanovit zvláštní ustanovení upravující navrácení odmítnutých žadatelů o azyl, zejména v souvislosti se společným vydáváním rozhodnutí o navrácení po záporném rozhodnutí o žádosti, se společným opravným prostředkem proti těmto rozhodnutím a s konzistentním azylovým řízením na hranicích a řízením na hranicích za účelem navrácení.

• Proměnlivá geometrie

V souladu s Protokolem č. 21 o postavení Irska, pokud jde o prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeným ke Smlouvě o Evropské unii (SEU) a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, se Irsko může rozhodnout, zda se připojí k přijetí a uplatňování opatření, kterými se zavádí společný evropský azylový systém.

V této souvislosti Irsko oznámilo své přání účastnit se přijetí a uplatňování směrnice 2005/85/ES a své rozhodnutí neúčastnit se přijetí směrnice 2013/32/EU. Ustanovení směrnice 2005/85/ES se tak na Irsko použijí, zatímco ustanovení stávající směrnice se na Irsko nepoužijí. Irsko neoznámilo své přání účastnit se přijetí nového nařízení o azylovém řízení. Stanovisko Irska v těchto ohledech však neovlivňuje jeho možnou účast na uplatňování nového nařízení v souladu s Protokolem č. 21.

V souladu s Protokolem č. 22 o postavení Dánska připojeným ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie nejsou směrnice 2005/85/ES a směrnice 2013/32/EU pro Dánsko závazné ani použitelné. Dánsko se rovněž nepodílí na přijímání příslušného nařízení, které pro ně není závazné ani použitelné.

• Subsidiarita

Cílem tohoto návrhu je provést cílené změny návrhu nařízení o azylovém řízení z roku 2016 a společně s návrhem nařízení o zavedení prověřování zajistit konzistentní propojení mezi všemi fázemi migračního procesu od vstupu po zpracování žádostí o azyl a případně navrácení. Za tímto účelem je zapotřebí harmonizovanějších postupů, zejména v nové předvstupní fázi zahrnující prověřování a související azylové řízení na hranicích a řízení na hranicích za účelem navrácení.

Cílem je rovněž zavést v rámci společného postupu pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany další harmonizaci, pokud jde o vydávání rozhodnutí o azylu a navrácení v rámci téhož aktu, nebo v případě samostatných aktů zajistit, aby byla vydávána ve stejnou dobu a společně a aby byla předmětem téhož účinného opravného prostředku, a také zavést možnost žadatelů setrvat na území členského státu během odvolání ve fázi druhého a vyššího odvolacího stupně. Účelem je dále zabránit, aby migranti zdržovali řízení výhradně za účelem zabránění svému vyhoštění z Unie a aby zneužívali azylový systém.

Nová řízení by se měla řídit stejnými pravidly bez ohledu na to, který členský stát je bude uplatňovat, a to v zájmu zajištění rovnosti při zacházení s žadateli, státními příslušníky třetích zemí nebo osobami bez státní příslušnosti, kteří jsou předmětem těchto řízení, a jasnosti a právní jistoty pro jednotlivce. Kromě toho členské státy nemohou samostatně zavést společná pravidla, která omezí motivaci pro spekulativní podávání žádostí o azyl, tzv. „asylum shopping“, a neoprávněný pohyb mezi státy. Cílů tohoto návrhu proto nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států a z důvodu rozsahu a účinků tohoto nařízení jich může být lépe dosaženo na úrovni Unie. Unie proto musí jednat a může přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity, jak stanoví článek 5 Smlouvy o Evropské unii.

- **Proporcionalita**

V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v článku 5 Smlouvy o Evropské unii nepřekračuje toto nařízení rámec toho, co je nezbytné k dosažení jeho cílů.

Pokud jde o cíl stanovit nové postupy, zejména novou předvstupní fázi zahrnující prověřování a konzistentní azylové řízení na hranicích a řízení o navrácení na hranicích, všechny prvky návrhu jsou omezeny na to, co je nezbytné pro zavedení a umožnění takového společného postupu, pro jeho zjednodušení a pro zajištění rovného zacházení z hlediska práv a záruk pro žadatele, a také pro to, aby se předešlo rozdílům ve vnitrostátních řízeních, jejichž nežádoucím důsledkem je motivace k neoprávněnému pohybu.

Co se týče cíle zavést v rámci společného postupu pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany další harmonizaci, pokud jde o vydávání rozhodnutí o azylu a navrácení v rámci téhož aktu, nebo v případě samostatných aktů zajistit, aby byla vydávána ve stejnou dobu a společně a aby byla předmětem téhož účinného opravného prostředku, a pokud jde o omezení možností opravného prostředku na jeden stupeň účinného odvolání v případě rozhodnutí přijatých v rámci řízení na hranicích, jedná se o nezbytné kroky za účelem zjednodušení řízení a zvýšení jejich účinnosti. Cílem těchto změn je nalézt správnou rovnováhu mezi právem žadatelů na účinný opravný prostředek a potřebou zajistit, aby azylové systémy členských států nebyly zneužívány žadateli, státními příslušníky třetích zemí nebo osobami bez státní příslušnosti, jejichž jediným cílem je zabránit svému vyhoštění z Unie. Jsou nicméně zavedeny veškeré nezbytné záruky, aby bylo zajištěno, že v systému nikdo nezapadne, a že je vždy zaručeno právo na azyl.

- **Volba nástroje**

Pozměněný návrh nemění volbu nástroje uvedeného v návrhu nařízení o azylovém řízení z roku 2016. V tomto ohledu se ukázalo, že stupeň harmonizace vnitrostátních řízení pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, kterého bylo dosaženo prostřednictvím směrnice 2013/32/EU, nebyl dostatečný pro řešení rozdílů, pokud jde o druhy používaných řízení, lhůty řízení, jakož i o práva a procesní záruky pro žadatele. Nezbytný stupeň jednotnosti a účinnosti potřebný při uplatňování procesních pravidel v rámci právních předpisů Unie týkajících se azylu může zajistit pouze nařízení, kterým se v Unii zavádí společné azylové řízení, a jehož ustanovení budou přímo použitelná.

3. VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

- **Shromáždění poznatků o provádění a uplatňování stávajících právních předpisů**

V roce 2016 Komise zadala vypracování studie s cílem stanovit, zda jsou v právním rámci každého členského státu správně zohledněna ustanovení směrnice o azylovém řízení (2013/32/EU). Studie posuzovala, zda jsou povinnosti stanovené směrnicí zavedeny do vnitrostátních právních řádů, zda členské státy splnily oznamovací povinnost (kontrola provedení) a zda jsou vnitrostátní prováděcí opatření slučitelná s ustanoveními směrnice (kontrola souladu). Pro účely posouzení byl předložen vyčerpávající výčet vnitrostátních právních předpisů každého členského státu, v němž byly zahrnuty všechny příslušné vnitrostátní akty přispívající k provádění směrnice, tedy nejen opatření spočívající v přímém provedení.

Podle studie byla směrnice většinou členských států celkově provedena odpovídajícím způsobem. Studie nicméně téměř ve všech členských státech zjistila případy neúplného nebo nesprávného provedení, a to v souvislosti se záležitostmi, jako jsou požadavky na osobní pohovor, záruky pro nezletilé osoby bez doprovodu nebo řízení o posouzení žádosti. Komise tyto obavy řešila s dotčenými členskými státy, a to i zahájením řízení o nesplnění povinnosti.

V roce 2019 Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO) zveřejnil své pokyny k azylovému řízení: *operativní normy a ukazatele*, jejichž hlavním cílem je podpořit členské státy při praktickém provádění klíčových ustanovení směrnice o azylovém řízení (2013/32/EU). Tyto pokyny jsou důležitým příspěvkem k formulaci společných operativních norem a ukazatelů, které jsou realistické a dosažitelné napříč všemi členskými státy, jakož i souborem osvědčených postupů. Tyto pokyny se opírají o důkazy shromážděné úřadem EASO, zejména pokud jde o opravné prostředky a zvláštní azylová řízení. Úřad EASO rovněž vydal dvoje praktické pokyny: Praktická příručka k posuzování věku (2018) a Praktická příručka k nejlepšímu zájmu dítěte v azylovém řízení (2019). Kromě toho úřad EASO vydal zprávu o azylových řízeních pro děti, ve které poukázal na osvědčené postupy a poskytl doporučení ohledně otázek, jako jsou zásada nejlepšího zájmu dítěte, záruky a zvláštní podmínky týkající se dětí, mechanismy předávání a vzdělávání pracovníků.

Během téměř čtyř let jednání o návrhu Komise týkajícím se nařízení o azylovém řízení předloženém dne 13. července 2016 byly rovněž shromážděny významné informace týkající se azylových systémů členských států, jakož i stanoviska členských států a Evropského parlamentu. Evropský parlament přijal svůj postoj k návrhu dne 22. května 2018. Navzdory významnému pokroku, pokud jde o znění textu, nebyla Rada dosud schopna přijmout společný přístup, a to převážně kvůli neshodám ohledně řízení na hranicích. Kromě toho Rada dosud nezaujala postoj k evropskému seznamu bezpečných zemí původu navrhovanému Komisí. Rada rovněž zvažovala, aniž by zaujala příslušný postoj, zda by navrhované nařízení mělo zahrnovat evropský seznam bezpečných třetích zemí.

Pokud jde o využívání zrychlených řízení a řízení na hranicích, Komise v roce 2016 navrhla, aby se zrychlené řízení o posouzení žádosti stalo v určitých případech povinným, a to se zvláštními pravidly, pokud jde o možnost uplatnit toto řízení na nezletilé osoby bez doprovodu. Komise v roce 2016 navrhla nepovinné řízení na hranicích. Evropský parlament souhlasil, že zrychlené řízení by mělo být v určitých případech povinné, ale v omezenějším počtu případů ve srovnání s návrhem Komise, zejména pokud jde o nezletilé osoby bez doprovodu. Evropský parlament nezletilé osoby bez doprovodu rovněž vyloučil z řízení na

hranicích. Rada se přiklání k rozšíření situací, v nichž může být použito zrychlené řízení, a to včetně nezletilých osob bez doprovodu. Pokud jde o řízení na hranicích, Rada byla rozdělena ohledně toho, zda by se řízení na hranicích mělo stát povinným, a to alespoň do určité míry. Členské státy, které se k povinnosti uplatňovat řízení na hranicích vyslovily kladně, poukázaly na jeho význam jakožto nástroje pro řízení migrace, zejména v případě velkého podílu žadatelů pocházejících ze zemí s nízkou mírou uznaných žádostí o azyl. Řízení na hranicích tak může zvýšit šance úspěšných navrácení přímo z vnější hranice v krátkém časovém úseku po vstupu, zejména díky rychlejšímu řízení o navrácení a silnějšímu propojení mezi azylem a navrácením, a snížit nebezpečí skrývání se nebo nepovoleného pohybu žadatelů. Členské státy, které byly během jednání k povinnosti uplatňovat řízení na hranicích skeptické, poukázaly na určité výzvy při systematickém uplatňování těchto řízení, jako například: potíže při rychlém posuzování toho, zda by žadatel mohl být způsobilý pro posouzení v rámci řízení na hranicích, a potřeba držet mezitím žadatele na hranicích; odvolací řízení trvají příliš dlouho, a proto lhůta pro dokončení řízení na hranicích uplyne dříve, než může být o žádosti rozhodnuto; potřeba významných investic a zdrojů (infrastruktura, zaměstnanci, vybavení) a omezený význam uplatňování řízení na hranicích v případech, kdy neexistuje vyhlídka na navrácení odmítnutého žadatele.

V návrhu na přepracování směrnice o navrácení z roku 2018 Komise navrhla, že by členské státy měly rozhodnutí o navrácení vydávat bezprostředně po rozhodnutí, kterým se ukončuje oprávněný pobyt státního příslušníka třetí země, zejména rozhodnutí, kterým se zamítá žádost o mezinárodní ochranu. Stejný návrh rovněž zavádí řízení o navrácení na hranicích pro státní příslušníky třetích zemí, jejichž žádosti o mezinárodní ochranu byly zamítnuty v rámci azylového řízení na hranicích. Zatímco Evropský parlament k návrhu Komise dosud nepřijal postoj, Rada v květnu 2019 dosáhla částečného obecného přístupu, který pokrývá všechny prvky návrhu s výjimkou řízení o navrácení na hranicích, a to zejména kvůli jeho propojení s azylovým řízením na hranicích uvedeným v návrhu nařízení o azylovém řízení z roku 2016, ohledně kterého nebyla nalezena shoda.

Pokud jde o právo na účinný opravný prostředek, Komise v roce 2016 za účelem omezení možností zneužití azylového systému navrhla, že by opravné prostředky v druhém nebo vyšším odvolacím stupni před soudem nebo tribunálem neměly mít automatický odkladný účinek, ledaže by soud nebo tribunál z moci úřední nebo na žádost žadatele rozhodl jinak. Evropský parlament ve své zprávě toto ustanovení podpořil, Rada však byla toho názoru, že azylové řízení upravené právem Unie by mělo skončit po rozhodnutí odvolacího soudu prvního stupně. Komise rovněž navrhla stanovit harmonizované lhůty, v nichž mohou žadatelé podat opravné prostředky před soudy nebo tribunály prvního stupně, jakož i lhůty pro rozhodování soudů o těchto žádostech. Evropský parlament souhlasil s lhůtami, v nichž mohou žadatelé podat opravné prostředky, ale nemohl podpořit lhůty, v nichž mají soudy nebo tribunály rozhodnout. Rada dala přednost tomu, aby lhůty byly vymezeny ve vnitrostátních právních předpisech, spíše než harmonizovaným lhůtám na evropské úrovni, v nichž mohou žadatelé podat opravné prostředky, a nemohla podpořit zavedení lhůt, v nichž soudy nebo tribunály musí rozhodnout. Rada byla nicméně ochotná souhlasit se stanovením těchto lhůt na vnitrostátní úrovni.

- **Konzultace se zúčastněnými stranami**

Komise při různých příležitostech konzultovala členské státy, Evropský parlament a zúčastněné strany, aby shromáždila jejich názory na nový pakt o migraci a azylu. Současně s tím rumunské, finské a chorvatské předsednictví uspořádalo jak strategické, tak technické výměny o budoucnosti různých aspektů migrační politiky včetně azylu, navrácení a vztahů se třetími zeměmi, pokud jde o zpětné přebírání a reintegraci. Tyto konzultace ukázaly, že

existuje podpora pro nový směr v evropské azylové a migrační politice s cílem naléhavě řešit nedostatky společného evropského azylového systému, zlepšit účinnost navrácení a zavést skutečný evropský systém navrácení, posílit naše vztahy se třetími zeměmi, pokud jde o zpětné přebírání, a zajistit udržitelné opětovné začlenění migrantů po jejich návratu do zemí původu.

Před uvedením nového paktu o migraci a azylu se Komise zapojila do průběžných intenzivních konzultací s Evropským parlamentem. Komise rovněž během svých prvních 100 dní ve funkci uspořádala dvě kola intenzivních návštěv a dvoustranných konzultací s každým členským státem jednotlivě a nedávno rovněž před představením paktu. Členské státy a Evropský parlament podpořily nutnost pokroku v oblasti řešení nedostatků stávajícího systému, potřebu nového systému spravedlivého sdílení odpovědnosti, ke kterému mohou přispět všechny členské státy, silné ochrany hranic, dodržování základních práv ve všech aspektech migrační politiky EU, význam vnějšího rozměru migrace, včetně legálních a bezpečných cest, a nutnost zlepšení v oblasti navrácení.

Během finského předsednictví byla zorganizována řada workshopů a diskuzí v rámci různých fór Rady, a to včetně konference Tampere 2.0, konané ve dnech 24.–25. října 2019 v Helsinkách, a Salcburského fóra, které se konalo ve dnech 6.–7. listopadu 2019 ve Vídni, kde členské státy uvítaly záměr Evropské komise obnovit dublinskou reformu s cílem nalézt nové podoby solidarity, která by vyžadovala příspěvi všech členských států. Členské státy zdůraznily, že součástí reformovaného systému musí být solidární opatření, která by však měla jít ruku v ruce s opatřeními v oblasti odpovědnosti. Členské státy dále zdůraznily naléhavou potřebu bojovat proti neoprávněnému pohybu v rámci EU, jakož i potřebu nuceného navrácení osob, které nepotřebují mezinárodní ochranu. Evropský parlament několikrát zdůraznil potřebu dostatečně chránit rodiny s dětmi a věnovat zvláštní péči problematice nezletilých osob bez doprovodu. Komisařka Johanssonová při několika příležitostech uskutečnila konzultace s mezinárodními organizacemi, organizacemi občanské společnosti, příslušnými místními nevládními organizacemi v členských státech a se sociálními a hospodářskými partnery. V rámci tohoto procesu konzultací byla předložena konkrétní doporučení související s potřebou dále rozvinout společný přístup k normám týkajícím se dětí v souladu se sdělením o migrujících dětech z roku 2017³. V rámci procesu poradního fóra zřízeného úřadem EASO byla rovněž konzultována občanská společnost, a to v souvislosti s tématy, jako jsou například první kroky v rámci azylového řízení (2019).

Komise rovněž vzala v úvahu konkrétní doporučení vnitrostátních a místních orgánů⁴, nevládních a mezinárodních organizací, jako je vysoký komisař Organizace spojených národů pro uprchlíky (UNHCR)⁵, Mezinárodní organizace pro migraci (IOM)⁶, jakož i expertních skupin a akademické sféry, týkající se toho, jak si představit nový směr v oblasti migrace a jak řešit současné výzvy v této oblasti při současném zajištění norem v oblasti lidských práv. Podle jejich názoru by měla být v rámci nového směru reformy revidována určitá pravidla pro určování odpovědnosti a rovněž by měl být ustanoven povinný mechanismus solidarity, který by zahrnoval i solidaritu s osobami vyloděnými po pátracích a záchranných akcích. Nevládní

³ Iniciativa pro migrující děti vyzvala ke společnému přístupu k řešení otázek pohřešovaných dětí (bez doprovodu a odloučených od rodiny) s cílem zavést účinné mechanismy pro řešení rizik obchodování s lidmi a přijmout normy týkající se dětí v oblasti azylových řízení.

⁴ Například Berlínský akční plán týkající se nové evropské azylové politiky ze dne 25. listopadu 2019, podepsaný 33 organizacemi a obcemi.

⁵ Doporučení UNHCR týkající se paktu o migraci a azylu navrženého Evropskou komisí, leden 2020.

⁶ Doporučení IOM týkající se nového paktu Evropské unie o migraci a azylu, únor 2020.

organizace rovněž prosazovaly společné chápání odpovědnosti mezi členskými státy a vyzvaly k revizi dublinských pravidel, aby zahrnovala trvalejší relokační mechanismus⁷.

Komise rovněž zohlednila příspěvky a studie Evropské migrační sítě⁸, které byly zahájeny z její iniciativy a které v posledních letech vyústily v řadu specializovaných studií a šetření *ad hoc*.

Tvorba politiky podložená fakty

Komise upřednostňuje tvorbu politiky podloženou fakty a odkazuje na samostatný dokument (XXX), který zahrnuje příslušné údaje a prvky podporující navrhovaný přístup k různým výzvám identifikovaným od roku 2016 za účelem dokončení reformy společného evropského azylového systému a posílení evropského právního rámce pro navrácení.

• Základní práva

Tento návrh respektuje základní práva a dodržuje zásady uznávané zejména Listinou základních práv Evropské unie, jakož i závazky vyplývající z mezinárodního práva, zejména z Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků, Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, Úmluvy OSN proti mučení a Úmluvy OSN o právech dítěte.

Právo na svobodu a volný pohyb je chráněno vzhledem k tomu, že pokud je zajištění použito v souvislosti s řízením na hranicích v souladu se směrnicí o podmínkách přijímání a směrnicí o navrácení, bylo by odůvodněné pouze na základě konkrétních důvodů jasně vymezených v uvedených směrnicích, pokud by bylo na základě individuálního posouzení každého případu, který je předmětem soudního přezkumu, prokázáno, že je nezbytné a přiměřené, a jako poslední možnost, pokud by nebylo možné účinně uplatnit jiná, méně donucovací alternativní opatření.

Tento návrh zaručuje, že bude vždy chráněn nejlepší zájem dítěte, zejména tím, že bude zpravidla vyloučeno uplatnění řízení na hranicích v případě nezletilých osob bez doprovodu a rodin s dětmi mladšími 12 let, ledaže by byli považováni za hrozbu pro národní bezpečnost nebo veřejný pořádek členského státu nebo že by byl žadatel podle vnitrostátního práva ze závažných důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku vypovězen za použití donucovacích prostředků.

Právo na účinný opravný prostředek je náležitým způsobem zajištěno, jelikož žadatel by neměl mít automatické právo zůstat pro účely opravného prostředku pouze v řádně odůvodněných případech stanovených v tomto nařízení, kdy je pravděpodobné, že žádosti jsou nedůvodné.

Je zajištěno dodržování zásady nenavrácení, jelikož návrh stanoví, že všechny účinky rozhodnutí o navrácení musí být pozastaveny, dokud má žadatel právo setrvat nebo je mu umožněno setrvat za účelem podání žádosti o mezinárodní ochranu. Kromě toho musí být na základě ustanovení směrnice o navrácení během všech fází řízení o navrácení dodržována

⁷ Projektová zpráva centra CEPS, *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?* (Opatření ve Středozemním moři týkající se pátracích a záchranných akcí, vyloďování a relokace. Odplouvání od odpovědnosti?), červen 2019.

⁸ Veškeré studie a zprávy Evropské migrační sítě jsou k dispozici na internetových stránkách: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en.

zásada nenavrácení a opravné prostředky proti rozhodnutím o navrácení automaticky pozastavují výkon rozhodnutí, u kterých hrozí porušení této zásady.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Tímto návrhem nevzniká Unii žádná finanční ani administrativní zátěž. Nemá proto žádný dopad na rozpočet Unie. Členské státy budou moci využívat finanční prostředky vyčleněné v rámci jejich národních programů jak v rámci stávajícího Azylového, migračního a integračního fondu, tak nového Azylového a migračního fondu na podporu veškerých investic potřebných v oblasti infrastruktury pro využití řízení na hranicích. Úřad EASO a agentura Frontex mohou v rámci svých příslušných mandátů za stejným účelem podpořit členské státy poskytnutím zaměstnanců.

- **Monitorování, hodnocení a podávání zpráv**

Zprávu o provádění nařízení o azylovém řízení předloží Komise Evropskému parlamentu a Radě do dvou let od vstupu tohoto nařízení v platnost a poté každých pět let. Příslušné informace pro vypracování této zprávy členské státy zašlou Komisi a Agentuře Evropské unie pro azyl. Dodržování tohoto nařízení členskými státy bude Agentura EU pro azyl rovněž sledovat pomocí monitorovacího mechanismu, jehož zřízení Komise navrhla v rámci revize mandátu agentury⁹.

- **Podrobné vysvětlení konkrétních ustanovení návrhu**

Cílem tohoto návrhu je provést cílené změny návrhu Komise týkajícího se nařízení o azylovém řízení z roku 2016, aby bylo společně s návrhem nařízení o zavedení prověřování a návrhem, kterým se mění směrnice o navrácení, zavedeno konzistentní propojení mezi všemi fázemi migračního procesu od vstupu po zpracování žádostí o azyl a přiznání mezinárodní ochrany nebo případně navrácení osob, které mezinárodní ochranu nepotřebují.

1. **Nová předvstupní fáze**

Zvýšený tlak vyplývající ze vstupu smíšených migračních toků s vysokým podílem migrantů, kteří mají malou šanci na získání mezinárodní ochrany, musí být řešen pomocí nových a účinných nástrojů pro řízení migrace, a to včetně harmonizovanějších postupů, zejména na vnější hranici, aby byla zajištěna rychlá identifikace migrantů a jejich nasměrování ke správnému řízení a rychlé posouzení jejich žádostí. Za tímto účelem je zavedena nová předvstupní fáze sestávající z prověřování [COM (2020) xxx final], propracovanějšího zrychleného řízení a řízení na hranicích pro účely azylu a navrácení.

Pokud jde o řízení na hranicích, jak je podrobněji vysvětleno výše, cílem tohoto návrhu je na jedné straně učinit řízení na hranicích flexibilnějším, ale stejně tak i pro členské státy v praxi účinnějším, a to prostřednictvím jeho přizpůsobení praktickým zkušenostem a skutečným migračním tokům na hlavních migračních trasách. To zahrnuje poskytnutí dodatečných důvodů pro jeho využití a současné prodloužení maximální délky takového řízení. Efektivnější řízení na hranicích, jako je toto, umožní azylovým a migračním orgánům účinněji posuzovat skutečné žádosti ve vnitrozemí, vydávat rychlejší rozhodnutí, a tím přispívat k lepšímu a důvěryhodnějšímu fungování politik v oblasti azylu a navrácení při současném plném dodržování základních práv. Na druhou stranu je třeba vnímat závazný charakter řízení na hranicích pro určité kategorie žadatelů v širších souvislostech celkového souboru opatření

⁹ COM (2016) 271 final.

předložených Komisí v paktu a v doprovodných, jakož i v projednávaných návrzích. V této souvislosti je rovněž třeba zohlednit praktické zkušenosti. Zejména kritéria pro posuzování toho, zda má být žádost posouzena v rámci řízení na hranicích, musí být snadno a rychle použitelná v praxi. A konečně je třeba mít na paměti, že určitý počet osob, jejichž žádosti o azyl byly zamítnuty, nebude, přinejmenším v krátkodobém horizontu, navrácen kvůli nedostatečné spolupráci třetích zemí.

Řízení na hranicích se snáze používá, pokud lze hned na počátku – při vstupu nebo během prověřování – na základě objektivních kritérií dospět k závěru, zda by osoba měla být předmětem tohoto řízení.

Je rovněž důležité objasnit, od jakého okamžiku se azylové řízení na hranicích začíná uplatňovat. Z tohoto důvodu jsou články 26 a 27 pozměněny tak, aby objasnily, že členské státy musí žádost o azyl registrovat, jakmile skončí prověřování. Tím není dotčeno právo osoby podat žádost o azyl bezprostředně po příjezdu na území členského státu, znamená to pouze, že žádost bude zaregistrována, jakmile skončí prověřování a budou k dispozici informace nezbytné pro rozhodnutí o tom, zda by mělo být použito řízení na hranicích.

2. Rozsah působnosti azylového řízení na hranicích: stanovení toho, na koho může být řízení na hranicích použito a na koho by použito být mělo:
 - Zprvée, nový čl. 41 odst. 1 a 2 objasňuje, že v rámci řízení na hranicích mohou být posuzovány pouze takové žádosti, u kterých žadatelům dosud nebyl povolen vstup na území členského státu a kde nebyly splněny podmínky pro vstup podle Schengenského hraničního kodexu. Řízení na hranicích bude následovat po prověření provedeném v souladu s nařízením (EU) č. XXX/XXX [nařízení o prověřování], jestliže byly žádosti podány na hraničním přechodu na vnějších hranicích nebo v tranzitním prostoru, a to po zadržení v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice nebo po vylodění po pátrací nebo záchranné akci.
 - V rámci řízení na hranicích může být rozhodnuto pouze o přípustnosti žádosti nebo o podstatě žádosti, je-li žádost posuzována ve zrychleném řízení. To zahrnuje možnost provádět řízení na hranicích v případech, kdy může členský stát u žadatele, který vyžaduje hlubší posouzení situace žadatele, považovat třetí zemi za „bezpečnou zemi původu“ nebo za „bezpečnou třetí zemi“. Tím je připadán nový důvod ke zrychlení, který se zakládá na objektivnějších a snadno použitelných kritériích, podle kterých členské státy zrychlí posuzování žádostí podaných žadateli pocházejícími ze třetích zemí, u nichž je podíl kladných rozhodnutí o azylu na celkovém počtu rozhodnutí o azylu podle posledních dostupných celounijních průměrných údajů Eurostatu nižší než 20 %. Toto procento je odůvodněno výrazným nárůstem počtu žádostí podaných žadateli pocházejícími ze zemí s nízkou mírou uznaných žádostí, která je nižší než 20 %, a proto je třeba zavést účinná řízení pro řešení těchto žádostí, které jsou pravděpodobně neoprávněné.
 - V souladu s novým čl. 41 odst. 7 mohou členské státy při uplatňování řízení na hranicích rovněž provést řízení pro stanovení toho, který členský stát je odpovědný za posouzení žádosti.
 - Nový čl. 41 odst. 6 objasňuje, že žadatelé, na které se vztahuje azylové řízení na hranicích, nejsou oprávněni vstoupit na území členského státu.

- **Povinnost členských států uplatňovat v určitých případech azylové řízení na hranicích:** Nový čl. 41 odst. 3 ukládá členským státům povinnost použít řízení na hranicích v případech nelegálního vstupu na vnější hranici, po vylodění po pátrací nebo záchranné akci, nebo pokud se uplatní jeden z následujících důvodů: 1. žadatel představuje riziko pro národní bezpečnost nebo pro veřejný pořádek; 2. žadatel uvedl orgány v omyl tím, že předložil nepravdivé údaje nebo doklady nebo neposkytl důležité údaje nebo doklady ohledně své totožnosti nebo státní příslušnosti, které by mohly mít negativní dopad na rozhodnutí; 3. žadatel pochází ze třetí země, u níž je podíl kladných rozhodnutí o azylu na celkovém počtu rozhodnutí o azylu nižší než 20 procent.
- **Výjimky z povinnosti provádět azylové řízení na hranicích:** Podle společného výkladu nového čl. 41 odst. 3 a 5 se na nezletilé osoby bez doprovodu a nezletilé osoby mladší 12 let a jejich rodinné příslušníky vztahuje řízení na hranicích pouze v případě, že jsou považováni za hrozbu pro národní bezpečnost nebo veřejný pořádek členského státu. Nový čl. 41 odst. 4 členským státům rovněž umožňuje činit výjimky z povinnosti provádět azylové řízení na hranicích v případech, kde je od začátku nepravděpodobné, že by zpětné přebírání osob v případě záporného rozhodnutí o jejich žádosti o azyl bylo úspěšné. Výjimka bude použitelná pro státní příslušníky třetích zemí, u kterých členský stát podal oznámení Komisi v souladu s čl. 25a odst. 3 vízového kodexu. Toto oznámení může být učiněno v případech, kdy členský stát čelí podstatným a přetrvávajícím praktickým problémům ve spolupráci s danou třetí zemí, pokud jde o zpětné přebírání nelegálních migrantů. Ustanovení čl. 41 odst. 4 dále upřesňuje situace a použitelná řízení pro situace, kdy členské státy mohou nadále uplatňovat tuto výjimku nebo kdy by tak měly přestat činit, a uplatnit tudíž na státní příslušníky dotčených třetích zemí řízení na hranicích.
- **Trvání azylového řízení na hranicích:** Nový čl. 41 odst. 11 upřesňuje, že řízení na hranicích může trvat maximálně dvanáct týdnů od první registrace žádosti. Odchylně od běžné desetidenní lhůty pro předložení musí být žádost předložena nejpozději pět dnů po takové registraci, nebo v případě, že byl žadatel relokován v souladu s článkem [x] nařízení o řízení azylu a migrace, pět dnů od okamžiku, kdy se žadatel identifikoval příslušným orgánům v odpovědném členském státě (nový čl. 41 odst. 10). Tato odchylka je odůvodněna skutečností, že v těchto případech nebylo žadateli povoleno vstoupit na území, a nemělo by být dovoleno, aby opožděné předložení zdrželo řízení na hranicích a odpovídající dvanáctidenní lhůtu.
- **Záruky v rámci azylového řízení na hranicích:** Nový čl. 41 odst. 5 a 9 upřesňují případy, kdy se řízení na hranicích nepoužije. Na nezletilé osoby bez doprovodu a rodiny s dětmi mladšími dvanácti let se může vztahovat řízení na hranicích pouze z důvodů souvisejících s národní bezpečností nebo veřejným pořádkem, konkrétně v případě, kdy je nezletilá osoba bez doprovodu nebo v případě rodin jakýkoli rodinný příslušník považován za hrozbu pro národní bezpečnost nebo veřejný pořádek členského státu nebo byl podle vnitrostátního práva ze závažných důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku vypovězen za použití donucovacích prostředků. Podle nového čl. 41 odst. 9 členské státy přestanou uplatňovat řízení na hranicích v určitých případech, včetně případů, kdy již nadále nejsou splněny důvody pro řízení na hranicích, kdy nemůže být žadateli se zvláštními procesními potřebami poskytnuta nezbytná pomoc, kdy existují zdravotní důvody pro neuplatnění řízení na hranicích, a v případech, kdy nemohou být splněny podmínky pro zajištění v souladu se směrnicí o podmínkách přijímání, a řízení na hranicích nemůže být uplatněno bez zajištění. Pokud se řízení na hranicích neuplatní nebo se již neuplatňuje, umožní se

žadatelů vstup na území členského státu a jeho žádost bude posouzena v příslušném azylovém řízení (včetně případného zrychleného řízení).

- **Umístění žadatelů, na které se vztahuje azylové řízení na hranicích:** Nový čl. 41 odst. 15 umožňuje ubytovat žadatele, na které se vztahuje řízení na hranicích, nejen v místech na vnějších hranicích nebo v tranzitním prostoru, ale rovněž v blízkosti těchto míst.
- Členské státy však nemusí všechna zařízení nezbytná pro řízení na hranicích zajišťovat na každém hraničním přechodu nebo na každém úseku vnějších hranic, kde mohou být migranti zadrženi nebo kde se mohou vylodit. Místa, kde zřídí zařízení nezbytná pro tento účel, si mohou zvolit kdekoliv na vnějších hranicích nebo v blízkosti vnějších hranic, a žadatele, na něž se vztahuje řízení na hranicích, na tato místa převést, a to bez ohledu na to, kde byla žádost o azyl původně podána. Aby se však předešlo příliš četným, časově náročným převozům žadatelů za tímto účelem, mělo by být cílem členských států zřídit nezbytná zařízení tam, kde očekávají, že obdrží nejvíce žádostí spadajících do oblasti působnosti řízení na hranicích.
- V případě, že je operační kapacita těchto míst pro účely zpracování žádostí, u nichž se použije řízení na hranicích, překročena, mohou členské státy dočasně a na co nejkratší nezbytnou dobu ubytovat žadatele na jiných místech na území členského státu. Tato výjimka se použije pouze tehdy, je-li operační kapacita na těchto místech dočasně překročena, jelikož cílem členských států by mělo být poskytnout na těchto místech dostatečnou kapacitu s ohledem na očekávané množství žádostí.
- **Nové řízení na hranicích pro účely provedení navrácení:** Nový článek 41a zavádí řízení na hranicích pro účely provedení navrácení, které nahrazuje řízení o navrácení na hranicích obsažené v návrhu na přepracování směrnice o navrácení z roku 2018. Nové řízení na hranicích pro účely provedení navrácení se uplatní na žadatele, státní příslušníky třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, jejichž žádosti byly v rámci azylového řízení na hranicích zamítnuty. Osoby, na které se vztahuje toto řízení, nejsou oprávněny vstoupit na území členského státu a měly by být drženy na vnějších hranicích, v jejich blízkosti nebo v tranzitních prostorech. Pokud však členské státy nejsou schopny držet je na těchto místech, mohou použít jiná místa na svém území. Státním příslušníkům třetích zemí a osobám bez státní příslušnosti, na které se vztahuje toto řízení, může být poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nepřekračující 15 dnů, aniž by tím byla dotčena možnost dobrovolně splnit povinnost návratu odjezdem z hraniční oblasti nebo tranzitního prostoru v jakýkoliv okamžik. Tím by se snížilo riziko nedovoleného vstupu a pohybu neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje řízení na hranicích pro účely provedení navrácení, aniž by bylo zabráněno možnosti dobrovolného návratu, a umožňují-li to vnitrostátní právní předpisy, získání logistické, finanční či jiné pomoci. Řízení na hranicích pro účely provedení navrácení nesmí překročit dvanáct týdnů, počínaje okamžikem, kdy daná osoba již dále nemá právo setrvat a již jí není dále umožněno setrvat, tj. když byla žádost žadatele o přiznání práva zůstat zamítnuta soudem. Toto období se doplňuje k období stanovenému pro řízení na hranicích pro účely posouzení žádostí o mezinárodní ochranu. Během tohoto období nebo jeho části mohou být neoprávněně pobývající státní příslušníci třetích zemí za účelem usnadnění a zabezpečení návratu v individuálních případech zajištěni. Při tom se uplatní procesní ochrana a záruky stanovené směrnicí o navrácení. Státní příslušníci třetích zemí, kteří již byli zajištěni (s použitelnými zárukami stanovenými ve směrnici o podmínkách přijímání) během posuzování žádosti o mezinárodní ochranu v rámci azylového řízení na hranicích,

mohou být zajištěni v detenčním zařízení, aby se předešlo nedovolenému vstupu a mohlo být provedeno navrácení. V jiných případech, zejména pokud nebyli státní příslušníci třetích zemí zajištěni během azylového řízení na hranicích, může být zajištění se stejnou maximální dobou trvání použito, jsou-li splněny důvody pro zajištění stanovené v přepracovaném znění směrnice o navrácení (existuje riziko skrývání se, dotčená osoba se vyhýbá či brání přípravě procesu navrácení nebo vyhoštění nebo představuje riziko pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost). Maximální doba zajištění stanovená čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navrácení (maximálně šest měsíců, které mohou být za určitých okolností prodlouženy o dodatečnou dobu v délce až dvanácti měsíců) však zůstává beze změny, a proto se doba zajištění, ke kterému může dojít během řízení na hranicích pro účely provedení navrácení, zahrne do této lhůty.

- **Ukončení řízení na hranicích a právo vstupu na území:** Pokud azylové řízení na konci lhůty pro uzavření řízení na hranicích stále pokračuje, povolí se žadateli vstoupit na území členského státu za účelem dokončení azylového řízení. Vstup se nepovolí, pokud žadatel již dále nemá právo setrvat a není mu umožněno setrvat. Pokud již bylo vydáno rozhodnutí o navrácení, uplatní se na žadatele řízení na hranicích pro účely provedení navrácení, které nesmí trvat déle než dvanáct týdnů. Jakmile tato doba uplyne, vztahovalo by se na neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země řízení o navrácení stanovené směrnicí o navrácení.
- **Přenositelnost azylového řízení na hranicích a řízení o navrácení na hranicích:** Azylové řízení na hranicích a řízení o navrácení na hranicích mohou být uplatněny v jiném členském státě než ve státě, kde byla podána žádost o azyl. V souladu s novým čl. 41 odst. 8 platí, že jsou-li v členském státě, kde byla podána žádost, splněny podmínky pro uplatnění řízení na hranicích, může azylové řízení na hranicích a řízení o navrácení na hranicích uplatnit členský stát, do kterého byl žadatel relokován v souladu s článkem [x] nařízení (EU) č. XXX/XXX [nařízení o řízení azylu a migrace]. Azylové řízení na hranicích a řízení o navrácení na hranicích mohou být uplatněny členským státem relokace rovněž v případě, kdy byla žádost o mezinárodní ochranu podána až v daném členském státě po relokaci (nový čl. 41 odst. 1 písm. d)).

Souhrnně lze říci, že azylové řízení na hranicích by mělo být uplatněno na žádosti o azyl, které jsou jednoznačně neoprávněné, nebo v případech, kdy žadatel představuje hrozbu pro bezpečnost nebo kdy je vzhledem k míře uznaných žádostí pro dané státní příslušníky nepravděpodobné, že by žadatel potřeboval mezinárodní ochranu. Kromě toho si členské státy mohou vybrat, zda použijí azylové řízení na hranicích na základě přípustnosti žádosti, nebo na základě podstaty žádosti, pokud by žádost měla být posuzována ve zrychleném řízení. A konečně v případech, kdy je od počátku nepravděpodobné, že by zpětné přebírání osob v případě záporného rozhodnutí o jejich žádosti o azyl bylo úspěšné, se mohou členské státy rozhodnout neuplatnit azylové řízení na hranicích, ale využít místo toho běžné azylové řízení. Na všechny ostatní žádosti se bude uplatňovat běžné azylové řízení. Děti bez doprovodu a děti mladší dvanácti let se svými rodinnými příslušníky budou z řízení na hranicích vyňaty, ledaže by vyvstaly bezpečnostní obavy.

3. Komplexní azylové řízení a řízení o navrácení

Je třeba rovněž vytvořit konzistentní propojení všech fází migračního procesu pro migranty, kteří obešli prověřování nebo kterým byl povolen vstup na území daného členského státu, aby mohly být jejich žádosti o azyl zpracovány v běžném azylovém řízení. Za tímto účelem je nezbytné provést cílené změny návrhu Komise z roku 2016, aby se zabránilo tomu, že

migranti budou řízení zdržovat pouze za tím účelem, aby zabránili svému vyhoštění z Unie, a že budou zneužívat azylový systém. To se týká především účinnosti odvolacího řízení, zejména pokud jde o řízení na hranicích, a souvisejícího práva žadatele setrvat v zemi (odkladný účinek), zvláště v souvislosti s následnými žádostmi. Tuto otázku vznesla celá řada členských států během konzultací o novém paktu.

– **Zefektivnění azylového řízení a řízení o navrácení včetně odvolání**

– Nový článek 35a vyžaduje, aby členské státy vydávaly rozhodnutí o azylu a rozhodnutí o navrácení ve stejném aktu, nebo pokud je vydávají v samostatných aktech, ve stejnou dobu a společně. Nový čl. 53 odst. 1 zefektivňuje odvolací řízení v rámci azylového řízení a řízení o navrácení tím, že u rozhodnutí o azylu i u rozhodnutí o navrácení zajišťuje právo na účinný opravný prostředek u téhož soudu nebo tribunálu, v rámci téhož soudního řízení a v týchž lhůtách. Tato pravidla zajišťují, aby se řízení o navrácení zbytečně nezdržovalo, snižují riziko, že odmítnutý žadatel o azyl uprchne nebo bude bránit svému vyhoštění, a zároveň zajišťují dodržování základního práva na účinný opravný prostředek před soudem nebo tribunálem.

- V návrhu z roku 2016 Komise navrhovala, aby členské státy mohly stanovit výjimku z práva setrvat na jejich území v případě následných žádostí, pokud rozhodující orgán následnou žádost zamítl jako nepřipustnou nebo zjevně nedůvodnou, nebo v případě druhé následné žádosti. Po zohlednění konzultací s členskými státy se Komise domnívá, že existuje prostor pro poskytnutí dalších výjimek z práva setrvat v případě následných žádostí, pokud jsou tyto výjimky pečlivě upraveny. Podle nového čl. 43 odst. 1 písm. a) by tedy žadatel, který podá následnou žádost, neměl být oprávněn setrvat až do doby vydání konečného rozhodnutí prohlašujícího tuto žádost za nepřipustnou, jsou-li splněny tyto kumulativní podmínky: k vyhoštění má dojít bezprostředně; musí být zřejmé, že žádost je podávána pouze proto, aby pozdržela nebo zmařila vyhoštění; a rozhodujícímu orgánu musí být okamžitě zřejmé, že nebyly předloženy žádné nové prvky; neexistuje riziko navrácení a následná žádost byla předložena do jednoho roku od data, kdy rozhodující orgán rozhodl o původní žádosti. Aby mohly členské státy toto pravidlo uplatňovat, budou muset organizovat řízení takovým způsobem, aby rozhodující orgán mohl takové rozhodnutí přijmout a aby mohl co nejrychleji po podání následné žádosti posoudit, zda byla všechna tato kritéria splněna, neboť jinak se použije hlavní pravidlo, které stanoví, že žadatel má právo setrvat po dobu, kdy je následná žádost posuzována.
- V zájmu jednoznačnosti jsou články 53 a 54 do tohoto návrhu zahrnuty v plném znění. Nejsou navrhovány žádné významné změny návrhu z roku 2016, pokud jde o ustanovení týkající se základní zásady účinného opravného prostředku, tlumočení a překladu v odvolací fázi a postupu týkajícího se udělení práva setrvat.
- Nový čl. 53 odst. 2 zachovává možnost, která existuje ve směrnici o azylovém řízení v současné době, tj. mít za to, že opravný prostředek proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako nedůvodné, pokud jde o postavení uprchlíka, je v souladu s vnitrostátním právem nepřipustný, pokud status doplňkové ochrany poskytnutý daným členským státem poskytuje stejná práva a výhody jako ty, které poskytuje podle právních předpisů Unie a vnitrostátního práva postavení uprchlíka.

- Nový čl. 53 odst. 7 stanoví minimální a maximální časové rámce pro podání odvolání v prvním odvolacím stupni namísto přesných lhůt, které byly navrhovány v roce 2016, s cílem zajistit určitou úroveň harmonizace, přičemž byly zohledněny názory členských států vyjádřené při jednáních o návrhu z roku 2016. Za tímto účelem se rozlišuje mezi rozhodnutími přijatými ve zrychleném řízení nebo řízení na hranicích, u nichž mohou být lhůty pro podání odvolání kratší, a to včetně následných žádostí, a jinými rozhodnutími.
- V souladu s novým čl. 53 odst. 9 členské státy neposkytnou žadatelům možnost podat proti rozhodnutí přijatému v řízení na hranicích další odvolání proti rozhodnutí o prvním odvolání.
- Nový čl. 54 odst. 1 objasňuje, že všechny právní účinky rozhodnutí o navrácení vydaného společně s rozhodnutím o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu se pozastavují, dokud má žadatel právo setrvat nebo je mu umožněno setrvat v souladu s nařízením. To je v souladu s rozsudkem Soudního dvora Evropské unie ve věci C-181/16 Gnandi, který objasnil, že právní účinky rozhodnutí o navrácení musí být pozastaveny, pokud dosud nebylo rozhodnuto o oprávněném prostředku proti zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu a pokud státní příslušník třetí země požívá práva setrvat v souladu s nařízením o azylovém řízení.
- Nový čl. 54 odst. 3 rozšiřuje okolnosti, za kterých žadatel nemá automatické právo setrvat pro účely odvolání, tak, aby zahrnovaly rovněž rozhodnutí o zamítnutí následných žádostí a rozhodnutí o odnětí mezinárodní ochrany ve zvláštních případech, kdy se uplatní důvod vyloučení nebo pokud osoba požívající ochrany představuje hrozbu pro bezpečnost členského státu nebo pokud byla odsouzena za obzvláště závažný trestný čin.
- Pro výše uvedené situace zachovává návrh obecnou zásadu, že žadatelé mají právo setrvat na území členských států, dokud neuplyne lhůta pro podání žádosti o umožnění setrvat k soudu nebo tribunálu, a pokud žadatel takovou žádost podal, až do rozhodnutí soudu nebo tribunálu o tom, zda žadateli bude či nebude umožněno setrvat. Nový čl. 54 odst. 7 však jako výjimku stanoví možnost, že toto právo setrvat nebude uděleno v případě odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí následné žádosti, aniž je dotčeno dodržování zásady nenavrácení. V těchto situacích již žadatel nechal posoudit podstatu svých žádostí nejméně třikrát – při posouzení původní žádosti rozhodujícím orgánem, nejméně v jednom odvolacím stupni a znovu pak v rámci dalšího posouzení podstaty následné žádosti. Za těchto okolností je proto přiměřené umožnit okamžitou vykonatelnost rozhodnutí o navrácení. Tato možnost by však měla být poskytnuta pouze za stejných podmínek jako v článku 43 (viz výše) s výjimkou pravidla jednoho roku, protože v každém případě je třeba se proti rozhodnutí o následné žádosti odvolat ve stanovených lhůtách.

– **Následné žádosti:** Jako prostředek odrazující od zneužívání následných žádostí nebo jejich podávání na poslední chvíli se navrhuje přísnější pravidla pro situace, kdy členské státy mohou v případě následných žádostí povolit žadatelům, aby setrvali na jejich území.

- Kombinace výše uvedených pravidel znamená, že pro následné žádosti budou platit tato pravidla:

- Následná žádost má ve správní fázi řízení zpravidla automatický odkladný účinek.
- Výjimečně nemá následná žádost ve správní fázi řízení odkladný účinek, pokud je podána v posledních fázích řízení o navrácení s cílem zmařit vyhoštění a je okamžitě zřejmé, že nebyly předloženy žádné nové prvky. Tuto výjimku lze uplatnit pouze do jednoho roku od okamžiku, kdy bylo přijato rozhodnutí o první žádosti.
- Odvolání proti následné žádosti nemá automatický odkladný účinek, ale žadatel ho může podat, a po dobu, kdy je tato žádost projednávána u soudu, má žadatel právo setrvat.
- členské státy se však mohou od tohoto pravidla odchýlit a stanovit, že ve fázi odvolání neexistuje odkladný účinek a že žadatel nemá právo setrvat do doby, dokud nebude vyřízena žádost o udělení takového práva, jsou-li splněny určité podmínky, jak je vysvětleno výše.
- Druhé nebo další odvolání proti rozhodnutí o následné žádosti nemá automatický odkladný účinek.

Pozměněný návrh

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY**o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU**

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady COM(2016) 467 final o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU se mění takto:

(1) První právní východisko se nahrazuje tímto:

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 78 odst. 2 písm. d) a na čl. 79 odst. 2 písm. c) této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

po postoupení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům,

v souladu s řádným legislativním postupem,

vzhledem k těmto důvodům:

(2) Ustanovení 31. bodu odůvodnění se nahrazuje tímto:

„(31) Za účelem zajištění práv žadatele by rozhodnutí týkající se jeho žádosti mělo být poskytnuto písemně. Jestliže se rozhodnutím neuděluje mezinárodní ochrana, měly by být žadateli sděleny skutkové a právní důvody takového rozhodnutí, informace o důsledcích tohoto rozhodnutí, jakož i o způsobu, jak toto rozhodnutí napadnout.

(31a) Aby se zvýšila účinnost řízení a snížilo se nebezpečí skrývání se a pravděpodobnost neoprávněného pohybu, neměly by existovat žádné procesní mezery mezi vydáním zamítavého rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu a rozhodnutím o navrácení. Rozhodnutí o navrácení by mělo být žadatelům, jejichž žádosti jsou zamítnuty, vydáno okamžitě. Aniž je dotčeno právo na účinný opravný prostředek, mělo by rozhodnutí o navrácení tvořit buď součást zamítavého rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu, případně, jedná-li se o samostatný akt, musí být vydáno současně a společně se zamítavým rozhodnutím.“

(3) Za 39. bod odůvodnění se vkládá nový bod odůvodnění, který zní:

„(39a) V zájmu rychlých a spravedlivých řízení pro všechny žadatele a současného zajištění toho, aby nebyl nepřiměřeně prodlužován pobyt žadatelů nesplňujících podmínky pro přiznání mezinárodní ochrany v Unii, včetně těch, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí osvobozenými od povinnosti mít vízum podle nařízení (EU) 2018/1806, by členské státy měly urychlit posuzování žádostí žadatelů, kteří jsou státními příslušníky třetí země, nebo, jedná-li se o osoby bez státní příslušnosti, měli dříve obvyklý pobyt ve třetí zemi, u níž podíl kladně vyřízených rozhodnutí o poskytnutí mezinárodní ochrany představuje méně než 20 % celkového počtu rozhodnutí vydaných v souvislosti s touto třetí zemí. Pokud v dotčené třetí zemi došlo od zveřejnění příslušných údajů Eurostatu a s přihlédnutím k pokynům podle článku 10 nařízení XX/XX o Agentuře Evropské unie pro azyl k významné změně nebo pokud

žadatel patří do určité kategorie osob, u nichž nelze nízkou mírou uznaných žádostí považovat za reprezentativní pro jejich potřeby ochrany vzhledem ke specifickému důvodu jejich pronásledování, nemělo by být posouzení žádosti urychlováno. Případy, kdy lze třetí zemi považovat za bezpečnou zemi původu nebo za bezpečnou třetí zemi pro žadatele ve smyslu tohoto nařízení, by měly být i nadále použitelné jako samostatný důvod pro zrychlené posuzovací řízení v prvním případě nebo řízení, v němž je posuzována přípustnost či nepřípustnost žádosti.“

(4) Ustanovení 40. bodu odůvodnění se nahrazuje tímto:

„(40) Mnoho žádostí o mezinárodní ochranu je činěno na vnějších hranicích nebo v tranzitním prostoru členského státu, často osobami zadržnými v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice nebo vyloděnými po pátrací a záchranné operaci. Za účelem zjištění totožnosti, provedení bezpečnostní kontroly a zdravotní prohlídky na vnějších hranicích a nasměrování dotčených státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti k příslušnému řízení je nezbytné provést jejich prověření. Všechny fáze příslušných řízení u všech nelegálních vstupů by měly být bezproblémově a účinně propojeny. Po provedení prověření by měli být státní příslušníci třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti nasměrováni na příslušné azylové řízení nebo řízení o navrácení, případně by jim měl být odepřen vstup. Proto by měla být zavedena předvstupní fáze zahrnující prověření a řízení na hranicích pro účely azylu a navrácení.“

(5) Za 40. bod odůvodnění se vkládají nové body odůvodnění, které znějí:

„(40a) Cílem řízení na hranicích pro účely azylu a navrácení by mělo být rychlé posouzení na vnějších hranicích, zda žádosti nejsou nedůvodné nebo nepřijatelné, a urychlené navrácení osob, které nemají právo setrvat na území daného státu, přičemž by mělo být zajištěno, aby osoby, které předložily opodstatněné žádosti, byly nasměrovány na řádný postup a byl jim poskytnut rychlý přístup k mezinárodní ochraně. Členské státy by proto měly mít možnost požadovat, aby žadatelé o mezinárodní ochranu setrvali na vnějších hranicích nebo v tranzitním prostoru, aby mohly posoudit přípustnost žádostí. Členské státy by měly mít za přesně vymezených okolností možnost zajistit přezkoumání podstaty žádosti a v případě zamítnutí žádosti pak zajistit návrat dotčených státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti na vnějších hranicích.

(40b) Členský stát by měl posuzovat žádosti v řízení na hranicích, pokud žadatel představuje hrozbu pro národní bezpečnost nebo veřejný pořádek, pokud žadatel uvedl orgány v omyl tím, že předložil nepravdivé údaje nebo doklady nebo zatajil důležité informace nebo doklady ohledně své totožnosti nebo státní příslušnosti, které mohly negativně ovlivnit rozhodnutí, a je-li pravděpodobné, že žádost je nedůvodná, protože žadatel má státní příslušnost země, u níž je procento rozhodnutí o přiznání mezinárodní ochrany nižší než 20 % celkového počtu rozhodnutí pro tuto třetí zemi. V ostatních případech, například pokud žadatel pochází z bezpečné země původu nebo z bezpečné třetí země, by použití řízení na hranicích mělo být pro členské státy nepovinné.

(40c) Při uplatňování řízení na hranicích pro účely posouzení žádosti o mezinárodní ochranu by členské státy měly zajistit, aby byla přijata nezbytná opatření pro ubytování žadatelů na vnějších hranicích nebo v tranzitním prostoru, případně v jejich blízkosti v souladu se směrnicí XXX/XXX/EU [směrnice o podmínkách přijímání]. Členské státy mohou žádosti vyřizovat na jiném místě na vnějších hranicích, než na kterém byla žádost o azyl podána, tak, že žadatele přemístí na

určité místo na vnější hranici nebo v blízkosti vnější hranice těch členských států, v nichž existují vhodná zařízení. Členské státy by si měly zachovat možnost uvážení při rozhodování, na kterých konkrétních místech na vnějších hranicích by tato zařízení měla být zřízena. Členské státy by se však měly snažit omezit potřebu přemísťování žadatelů za tímto účelem, a proto by měly usilovat o zřízení takových zařízení s dostatečnou kapacitou na těch hraničních přechodech nebo úsecích vnějších hranic, kde je podávána většina žádostí o mezinárodní ochranu, přičemž zohlední i délku vnější hranice a počet hraničních přechodů nebo tranzitních prostorů. Měly by Komisi oznámit konkrétní místa na vnějších hranicích, v tranzitních prostorech nebo v blízkosti vnější hranice, kde budou řízení na hranicích probíhat.

V případech, kdy se uplatňuje řízení na hranicích a je dočasně překročena kapacita míst na vnější hranici nebo v její blízkosti oznámených členským státem, mohou členské státy po co nejkratší možnou dobu tyto žádosti vyřizovat na jiném místě na svém území.

- (40d) V případě, že je použití řízení na hranicích povinné, měla by být členským státům udělena výjimka, podle níž by toto řízení nemusely používat, posuzují-li žádosti o mezinárodní ochranu podané státními příslušníky třetí země, která dostatečně nespolupracuje při zpětném přebírání osob, neboť rychlý návrat dotčených osob po zamítnutí jejich žádostí by byl v tomto případě nepravděpodobný. Určení, zda třetí země dostatečně spolupracuje na zpětném přebírání osob, by mělo být založeno na postupech stanovených v článku 25a nařízení (ES) č. 810/2009.
- (40e) Doba trvání řízení na hranicích pro účely posouzení žádostí o mezinárodní ochranu by měla být co nejkratší a zároveň by mělo být zaručeno úplné a spravedlivé posouzení těchto žádostí. V žádném případě by neměla přesáhnout dvanáct týdnů. Tato lhůta by měla být chápána jako samostatná lhůta pro azylové řízení na hranicích, která zahrnuje jak rozhodnutí o posouzení žádosti, tak případné rozhodnutí o prvním stupni odvolání. Členské státy jsou v rámci této lhůty oprávněny stanovit ve vnitrostátních právních předpisech lhůtu pro správní i odvolací fázi, měly by je však stanovit tak, aby bylo zajištěno, že v této maximální lhůtě dvanácti týdnů bude ukončeno posuzovací řízení a následně vydáno případné rozhodnutí o prvním stupni odvolání. Pokud členský stát po uplynutí této lhůty přesto nepřijme příslušná rozhodnutí, měl by být žadateli v zásadě povolen vstup na území tohoto členského státu. Vstup na území tohoto státu by však povolen být neměl, pokud žadatel nemá právo setrvat na tomto území, pokud nepožádal o povolení setrvat na tomto území pro účely odvolacího řízení nebo pokud soud nebo tribunál rozhodl, že by mu nemělo být umožněno setrvat, dokud nebude znám výsledek odvolacího řízení. V takových případech by se v zájmu zajištění kontinuity mezi azylovým řízením a řízením o navrácení mělo i řízení o navrácení provést v rámci řízení na hranicích, jehož doba nepřesáhne dvanáct týdnů. Toto období by se mělo počítat od okamžiku, kdy žadatel, státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti již nemají právo setrvat nebo jim není umožněno setrvat.
- (40f) Řízení na hranicích za účelem posouzení žádosti o mezinárodní ochranu lze sice provést bez zajištění, avšak členské státy by přesto měly mít možnost uplatnit během řízení na hranicích důvody pro zajištění v souladu s ustanoveními směrnice [o podmínkách přijímání] (EU) XXX/XXX za účelem rozhodnutí o právu žadatele vstoupit na dané území. Je-li v průběhu tohoto postupu použito zajištění, měla by se použít ustanovení o zajištění uvedená ve směrnici [o podmínkách přijímání] (EU)

XXX/XXX, včetně záruk pro zajištěné žadatele, skutečnosti, že je nezbytné posuzovat každý případ individuálně a dodržení soudní kontroly a podmínek zajištění.

- (40g) Pokud je žádost v rámci řízení na hranicích zamítnuta, mělo by se na dotčeného žadatele, státního příslušníka třetí země nebo osobu bez státní příslušnosti okamžitě vztahovat rozhodnutí o navrácení, případně odepření vstupu v případě, že jsou splněny podmínky článku 14 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399¹⁰. Aby bylo zaručeno rovné zacházení se všemi státními příslušníky třetích zemí, jejichž žádost byla zamítnuta v rámci řízení na hranicích, pokud se členský stát rozhodne neuplatnit ustanovení směrnice XXX/XXX/EU [směrnice o navrácení] na základě čl. 2 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice a nevydá rozhodnutí o navrácení dotčeného státního příslušníka třetí země, mělo by být zacházení s dotčeným žadatelem, státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti a úroveň jejich ochrany v souladu s čl. 4 odst. 4 směrnice XXX/XXX/EU [směrnice o navrácení], a mělo by být rovnocenné zacházení a úroveň ochrany ve vztahu k osobám, na které se vztahuje rozhodnutí o navrácení.
- (40h) Při uplatňování řízení na hranicích při provádění navrácení by se měla použít některá ustanovení [přepracované směrnice o navrácení], neboť upravují prvky řízení o navrácení, které nejsou stanoveny tímto nařízením, zejména ty, které se týkají definic, příznivějších ustanovení, nenavrácení, nejvlastnějšího zájmu dítěte, rodinného života a zdravotního stavu, nebezpečí skrývání se, povinnosti spolupracovat, lhůty k dobrovolnému opuštění území, rozhodnutí o navrácení, vyhoštění, odkladu vyhoštění, navrácení a vyhoštění nezletilých osob bez doprovodu, zákazů vstupu, záruk pro případ neukončeného návratu, zajištění, podmínek zajištění, zajištění nezletilých osob a rodin a mimořádných situací. Aby se snížilo riziko neoprávněného vstupu a pohybu neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, na něž se vztahuje řízení na hranicích pro účely provedení navrácení, může být neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění země nepřesahující 15 dnů, aniž je dotčena možnost splnit povinnost návratu dobrovolně kdykoli.
- (40i) Pokud žadatel, státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří byli zajištěni během řízení na hranicích za účelem posouzení své žádosti o mezinárodní ochranu, již nemají právo v zemi setrvat a nebylo jim umožněno setrvat, měly by mít členské státy možnost pokračovat v jejich zajištění s cílem zabránit jejich vstupu na dané území a provést řízení o navrácení, přičemž jsou povinny dodržovat záruky a podmínky zajištění stanovené ve směrnici XXX/XXX/EU [směrnice o navrácení]. Žadatel, státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří nebyli zajištěni během řízení na hranicích za účelem posouzení žádosti o mezinárodní ochranu a kteří již nemají právo setrvat ani jim nebylo umožněno setrvat, by mohli být zajištěni rovněž v případě, že existuje nebezpečí skrývání se, pokud se vyhýbají návratu nebo jej jinak ztěžují nebo pokud představují hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost. Zajištění by mělo trvat co nejkratší dobu a nemělo by přesáhnout maximální dobu trvání řízení na hranicích za účelem provedení navrácení. Pokud se neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země v této lhůtě nevrátí nebo není vyhoštěn a přestane se na něj

¹⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. L 077, 23.3.2016, s. 1).

vztahovat řízení na hranicích za účelem provedení navrácení, použijí se ustanovení [přepracované směrnice o navrácení]. Maximální doba zajištění stanovená v článku 15 uvedené směrnice by měla zahrnovat dobu zajištění uplatněnou v průběhu řízení na hranicích za účelem provedení navrácení.

(40j) Členský stát, do kterého je žadatel přemístěn v souladu s nařízením (EU) č. XXX/XXX [nařízení o řízení azylu a migrace], by měl mít možnost posoudit žádost v rámci řízení na hranicích za předpokladu, že žadateli ještě nebylo povoleno vstoupit na území členských států a jsou-li splněny podmínky pro použití takového postupu členským státem, ze kterého byl žadatel přemístěn.“

(6) Za 44. bod odůvodnění se vkládá nový bod odůvodnění, který zní:

„(44a) Žadateli, který podá následnou žádost na poslední chvíli pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil své vyhoštění, by nemělo být povoleno setrvat až do vydání rozhodnutí, které prohlašuje tuto žádost za nepřipustnou, pokud je rozhodujícímu orgánu okamžitě zřejmé, že nebyly předloženy žádné nové prvky a pokud neexistuje riziko navrácení, a za předpokladu, že tato žádost je podána do jednoho roku od rozhodnutí rozhodujícího orgánu o první žádosti. Rozhodující orgán vydá rozhodnutí podle vnitrostátního práva, které potvrzuje, že jsou splněna tato kritéria k tomu, aby žadateli nebylo umožněno setrvat.“

(7) Ustanovení 65. a 66. bodu odůvodnění se nahrazují tímto:

„(65) Aby mohl žadatel využívat svého práva na účinný opravný prostředek proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu, měly by být veškeré účinky rozhodnutí o navrácení automaticky pozastaveny na dobu, po kterou má žadatel právo setrvat na území členského státu nebo po kterou mu to bylo umožněno. Aby se zvýšila účinnost řízení na vnějších hranicích a zároveň bylo zajištěno dodržování práva na účinný opravný prostředek, měla by být odvolání proti rozhodnutím přijatým v rámci řízení na hranicích podávána pouze v rámci jediného stupně soudu nebo tribunálu.

(66) Žadatelé by měli mít v zásadě právo setrvat na území členského státu až do uplynutí lhůty pro podání odvolání u soudu nebo tribunálu prvního stupně, a pokud je toto právo uplatněno ve stanovené lhůtě, do doby, dokud nebude znám výsledek odvolacího řízení. Pouze v omezených případech uvedených v tomto nařízení, kdy jsou žádosti pravděpodobně nedůvodné, by žadatel neměl mít automatické právo setrvat pro účely odvolání.“

(8) Za 66. bod odůvodnění se vkládají nové body odůvodnění, které znějí:

„(66a) V případech, kdy žadatel nemá automatické právo setrvat pro účely odvolání, by měl mít soud nebo tribunál i nadále možnost umožnit žadateli setrvat na území členského státu, dokud nebude znám výsledek odvolání, a to na žádost žadatele nebo z vlastního podnětu. V takových případech by žadatelé měli mít právo setrvat až do uplynutí lhůty pro předložení žádosti o povolení setrvat soudu nebo tribunálu, a pokud žadatel takovou žádost podal ve stanovené lhůtě, do té doby, dokud nebude známo rozhodnutí příslušného soudu nebo tribunálu. S cílem odradit od podávání zneužívajících následných žádostí nebo následných žádostí na poslední chvíli by členské státy měly mít možnost ve svém vnitrostátním právu stanovit, že v případě zamítnutých následných žádostí by žadatelé neměli mít právo během tohoto období setrvat, aby tak zabránily podávání dalších nedůvodných následných žádostí. V rámci řízení o určení toho, zda by žadateli mělo být umožněno setrvat až do rozhodnutí o odvolání, by měla být práva žadatele na obhajobu přiměřeně zaručena tak, že mu bude poskytnuto nezbytné tlumočení a právní pomoc. Kromě toho by měl

mít soud nebo tribunál možnost přezkoumat rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany po skutkové i právní stránce.

- (66b) Aby bylo zajištěno účinné navrácení, neměli by mít žadatelé ve fázi druhého nebo vyššího stupně odvolání proti zamítavému rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu, které podali soudu nebo tribunálu, právo setrvat na území členského státu, čímž však není dotčena možnost soudu nebo tribunálu žadateli povolit, aby setrval. Kromě toho by členské státy neměly žadatelům poskytovat možnost podat další odvolání proti rozhodnutí o prvním odvolání, pokud jde o rozhodnutí přijaté v řízení na hranicích.
- (66c) Aby se zajistil soulad právního přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu, který provádí soud nebo tribunál, s příslušným rozhodnutím o navrácení, a s cílem urychlit posuzování případu a snížit zátěž příslušných soudních orgánů, měla by být tato rozhodnutí předmětem společného řízení před tímž soudem nebo tribunálem.
- (66d) Aby byla zajištěna spravedlnost a objektivita při správě žádostí a účinnost společného postupu pro mezinárodní ochranu, měly by být stanoveny lhůty pro správní řízení.“
- (9) [UK – 77. bod odůvodnění]
- (10) V čl. 4 bodě 1 se doplňuje nové písmeno, které zní:
„i) rodinný příslušník“
- (11) V článku 26 se doplňuje nový odstavec, který zní:
„3. Na státní příslušníky třetí země, na které se vztahuje prověřování podle čl. 3 odst. 1 nařízení (EU) XXX/XXX [nařízení o prověřování], se odstavce 1 a 2 použijí pouze po ukončení prověření.“
- (12) V článku 27 se doplňují nové odstavce, které znějí:
„5. Na státní příslušníky třetí země, na které se vztahuje prověřování podle čl. 3 odst. 1 nařízení (EU) XXX/XXX [nařízení o prověřování], se odstavce 1 až 4 použijí pouze po ukončení prověření.
6. Pokud nebylo možno během prověřování odebrat biometrické údaje v souladu s nařízením (EU) č. XXX/XXX [nařízení o Eurodacu] nebo pokud žadatel nebyl prověřen podroben, příslušné orgány odeberou biometrické údaje nejpozději při registraci žádosti o mezinárodní ochranu a předají je společně s údaji uvedenými v čl. 12 písm. c) až p) nařízení (EU) č. XXX/XXX [nařízení o Eurodacu] do centrálního systému a do společného úložiště údajů o totožnosti v souladu s uvedeným nařízením.“
- (13) Vkládá se nový článek 35a, který zní:

„Článek 35a

Zamítnutí žádosti a vydání rozhodnutí o navrácení

Je-li žádost zamítnuta jako nepřipustná, nedůvodná nebo zjevně nedůvodná jak ve vztahu k postavení uprchlíka, tak statusu doplňkové ochrany, případně je-li konkludentně nebo výslovně vzata zpět, vydají členské státy rozhodnutí o navrácení, které je v souladu se směrnicí XXX/XXX/EU [směrnice o navrácení]. Toto rozhodnutí o navrácení se vydává jako součást rozhodnutí, kterým se zamítá žádost o mezinárodní ochranu, nebo v samostatném

aktu. Je-li rozhodnutí o navrácení vydáno jako samostatný akt, vydává se současně a společně s rozhodnutím o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu.“

(14) Článek 40 se mění takto:

a) v odstavci 1 se doplňuje nové písmeno, které zní:

„i) žadatel je státním příslušníkem třetí země, nebo, je-li osobou bez státní příslušnosti, měl dříve obvyklý pobyt ve třetí zemi, u níž je podíl kladně vyřízených rozhodnutí rozhodujícího orgánu o udělení mezinárodní ochrany podle nejnovějších dostupných ročních průměrných údajů Eurostatu za celou EU 20 % nebo nižší, pokud v dotčené třetí zemi nedošlo od zveřejnění příslušných údajů Eurostatu k významné změně nebo pokud žadatel nepatří do kategorie osob, u nichž nelze 20% nebo nižší podíl považovat za reprezentativní z hlediska potřeb jejich ochrany.“;

b) v odstavci 5 se doplňuje nové písmeno, které zní:

„c) žadatel je státním příslušníkem třetí země, nebo, je-li osobou bez státní příslušnosti, měl dříve obvyklý pobyt ve třetí zemi, u níž je podíl kladně vyřízených rozhodnutí rozhodujícího orgánu o udělení mezinárodní ochrany podle nejnovějších dostupných ročních průměrných údajů Eurostatu za celou EU 20 % nebo nižší, pokud v dotčené třetí zemi nedošlo od zveřejnění příslušných údajů Eurostatu k významné změně nebo pokud žadatel nepatří do kategorie osob, u nichž nelze 20% nebo nižší podíl považovat za reprezentativní z hlediska potřeb jejich ochrany.“

(15) Článek 41 se nahrazuje tímto:

„Článek 41

Řízení na hranicích za účelem posouzení žádostí o mezinárodní ochranu

1. V návaznosti na postup prověřování provedený v souladu s nařízením (EU) č. XXX/XXX [nařízení o prověřování] a za předpokladu, že žadateli dosud nebylo povoleno vstoupit na území členských států, může členský stát posoudit žádost v řízení na hranicích, pokud tuto žádost podal státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří nesplňují podmínky pro vstup na území členského státu stanovené v článku 6 nařízení (EU) 2016/399. Řízení na hranicích se může uskutečnit:
 - a. na základě žádosti podané na hraničním přechodu na vnější hranici nebo v tranzitním prostoru;
 - b. po zadržení v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice;
 - c. po vylodění na území členského státu po pátrací a záchranné operaci;
 - d. po relokaci v souladu s článkem [X] nařízení (EU) č XXX/XXX [původní dublinské nařízení].
2. Pokud se použije řízení na hranicích, mohou být přijata rozhodnutí o:
 - a) nepřipustnosti žádosti v souladu s článkem 36;
 - b) o podstatě žádosti ve zrychleném posuzovacím řízení v případech uvedených v čl. 40 odst. 1.
3. Členský stát přezkoumá žádost v řízení na hranicích v případech uvedených v odstavci 1, pokud se použijí okolnosti uvedené v čl. 40 odst. 1 písm. c), f) nebo i).

4. Členský stát se může rozhodnout, že neuplatní odstavec 3 na státní příslušníky třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti s obvyklým pobytem ve třetích zemích, pro něž tento členský stát předložil Komisi oznámení v souladu s čl. 25a odst. 3 nařízení (ES) č. 810/2009.

Pokud má Komise po posouzení provedeném v souladu s čl. 25a odst. 4 nařízení (ES) No 810/2009 za to, že daná třetí země spolupracuje dostatečně, daný členský stát opět použije ustanovení odstavce 3.

Pokud se Komise domnívá, že dotčená třetí země dostatečně nespolupracuje, nemusí daný členský stát ani nadále používat odstavec 3:

- a) až do zrušení nebo změny prováděcího aktu, který Rada přijala již dříve v souladu s čl. 25a odst. 5 nařízení (ES) č. 810/2009;
 - b) pokud se Komise nedomnívá, že je třeba přijmout opatření v souladu s článkem 25a nařízení (ES) č. 810/2009, dokud Komise ve svém posouzení provedeném v souladu s odstavcem 2 uvedeného článku neoznámí, že došlo k podstatným změnám v oblasti spolupráce dotčené třetí země.
5. Řízení na hranicích lze uplatnit pouze v případě nezletilých osob bez doprovodu a nezletilých osob mladších dvanácti let a jejich rodinných příslušníků v případech uvedených v čl. 40 odst. 5 písm. b).
6. Aniž jsou dotčeny odstavce 9 a 11, žadatelé, na které se vztahuje řízení na hranicích, nejsou oprávněni vstoupit na území daného členského státu.
7. Při uplatňování řízení na hranicích mohou členské státy provést postup, jehož cílem je určit členský stát příslušný k posouzení žádosti podle nařízení (EU) č. XXX/XXX [nařízení o řízení azylu a migrace], aniž by byly dotčeny lhůty stanovené v odstavci 11.
8. Jsou-li splněny podmínky pro použití řízení na hranicích v členském státě, ze kterého je žadatel přemístěn, může členský stát, do kterého je žadatel přemístěn, uplatnit řízení na hranicích v souladu s článkem [x] nařízení EU (č. XXX/XXX [nařízení o řízení azylu a migrace], a to i v případech uvedených v odst. 1 písm. d).
9. Členské státy neuplatní nebo přestanou uplatňovat řízení na hranicích ve kterékoli fázi tohoto řízení, pokud:
- a) má rozhodující orgán za to, že důvody pro zamítnutí žádosti jsou nepřípustné nebo je nelze nebo již nelze použít pro uplatnění zrychleného posuzovacího řízení;
 - b) žadatelům se zvláštními procesními potřebami nemůže být poskytnuta nezbytná podpora v místech uvedených v odstavci 14;
 - c) existují zdravotní důvody pro neuplatnění řízení na hranicích;
 - d) v individuálních případech se použije zajištění, avšak nejsou splněny nebo již nejsou splněny záruky a podmínky pro zajištění podle článků 8 až 11 směrnice XXX/XXX/EU [směrnice o podmínkách přijímání] a řízení na hranicích nelze u dotčeného žadatele bez zajištění uplatnit.

V takových případech příslušný orgán povolí žadateli vstup na území členského státu.

10. Odchylně od článku 28 tohoto nařízení se žádosti, na které se vztahuje řízení na hranicích, podávají nejpozději pět dnů od první registrace, nebo po relokaci v

souladu s článkem [x] nařízení EU (č.) XXX/XXX [nařízení o řízení azylu a migrace] pět dnů od příjezdu žadatele do příslušného členského státu po přemístění podle čl. 56 odst. 1 písm. e) uvedeného nařízení.

11. Řízení na hranicích musí být co nejkratší a zároveň musí umožňovat úplné a spravedlivé posouzení žádostí. Zahrnuje rozhodnutí uvedené v odstavcích 2 a 3 a jakékoli případné rozhodnutí o odvolání a musí být ukončeno do 12 týdnů od registrace žádosti. Po uplynutí této lhůty je žadatel oprávněn vstoupit na území daného členského státu s výjimkou případů, kdy se použije čl. 41a odst. 1.

Odchylně od lhůt stanovených v článku 34, v čl. 40 odst. 2 a v článku 55 přijmou členské státy ustanovení týkající se délky trvání posuzovacího řízení a odvolacího řízení, které zajistí, aby v případě odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti v rámci řízení na hranicích bylo rozhodnutí o takovém odvolání vydáno do dvanácti týdnů od registrace žádosti.

12. Odchylně od odstavce 11 tohoto článku není žadatel oprávněn vstoupit na území členského státu, pokud:

- a) právo žadatele setrvat bylo zrušeno v souladu s čl. 9 odst. 3 písm. a);
- b) žadatel nemá právo setrvat v souladu s článkem 54 a v příslušné lhůtě nepožádal o to, aby mu bylo umožněno setrvat pro účely odvolacího řízení;
- c) žadatel nemá právo setrvat v souladu s článkem 54 a soud nebo tribunál rozhodl, že žadateli nemá být umožněno setrvat, dokud nebude znám výsledek odvolacího řízení.

V takových případech, kdy se na žadatele vztahuje rozhodnutí o navrácení vydané v souladu se směrnicí XXX/XXX/EU [směrnice o navrácení] nebo odepření vstupu v souladu s článkem 14 nařízení (EU) 2016/399, se použije článek 41a.

13. Během posuzování žádostí, na něž se vztahuje řízení na hranicích, jsou žadatelé drženi na vnějších hranicích nebo v tranzitních prostorech, případně v jejich blízkosti. Každý členský stát oznámí Komisi nejpozději [*do dvou měsíců od data použitelnosti tohoto nařízení*] místa na vnějších hranicích, v blízkosti vnější hranice nebo v tranzitních prostorech, kde bude prováděno řízení na hranicích, a to i při použití odstavce 3, a zajistí, aby kapacita těchto míst byla dostatečná ke zpracování žádostí uvedených v daném odstavci. Veškeré změny týkající se určení míst, kde se uplatňuje řízení na hranicích, se oznamují Komisi dva měsíce před tím, než uvedené změny nabudou účinnosti.

14. V situacích, kdy kapacita míst oznámených členskými státy podle odstavce 14 dočasně nedostačuje k projednávání žádostí žadatelů uvedených v odstavci 3, mohou členské státy určit další místa na území daného členského státu a po oznámení Komisi tam žadatele dočasně a na co nejkratší nezbytnou dobu ubytovat.“

- (1) Vkládá se nový článek 41a, který zní:

„Článek 41a

Řízení na hranicích pro účely provedení navrácení

1. Státní příslušníci třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, jejichž žádost je zamítnuta v rámci řízení uvedeného v článku 41, nejsou oprávněni vstoupit na území daného členského státu.

2. Osoby uvedené v odstavci 1 jsou drženy na místech nacházejících se na vnějších hranicích nebo v tranzitních prostorech nebo v jejich blízkosti po dobu nepřesahující dvanácti týdnů. Pokud je členský stát nemůže ubytovat na těchto místech, může se uchýlit k využívání jiných míst na svém území. Tato dvanáctitýdenní lhůta začíná běžet od doby, kdy žadatel, státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti již nemají právo setrvat ani jim není umožněno setrvat.
3. Pro účely tohoto článku se použije článek 3, čl. 4 odst. 1, články 5 až 7, čl. 8 odst. 1 až 5, čl. 9 odst. 2 až 4, články 10 až 13, článek 15, čl. 17 odst. 1, čl. 18 odst. 2 až 4 a články 19 až 21 směrnice XXX/XXX/EU [přepřelovaná směrnice o navracení].
4. Aniž je dotčena možnost vrátit se kdykoli dobrovolně, může být osobám uvedeným v odstavci 1 poskytnuta lhůta pro dobrovolné opuštění území nepřesahující 15 dnů.
5. Osoby uvedené v odstavci 1, které byly zajištěny v průběhu řízení uvedeného v článku 41 a které již nemají právo setrvat ani jim nebylo umožněno setrvat, mohou být i nadále zajištěny za účelem zabránění ve vstupu na území členského státu, přípravy návratu nebo uskutečnění vyhoštění.
6. Osoby uvedené v odstavci 1, které již nemají právo setrvat ani jim nebylo umožněno setrvat a které nebyly zajištěny v průběhu řízení uvedeného v článku 41, mohou být zajištěny, pokud existuje nebezpečí skrývání se ve smyslu směrnice XXX/XXX/EU [směrnice o navracení], pokud se vyhýbají přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžují nebo pokud představují riziko pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost.
7. Zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění. Doba zajištění nepřesáhne dobu uvedenou v odstavci 2 a započítává se do maximálních dob zajištění stanovených v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice XXX/XXX/EU [směrnice o navracení].
8. Členské státy, které po zamítnutí žádosti v rámci řízení uvedeného v článku 41 vydají odepření vstupu v souladu s článkem 14 nařízení (EU) 2016/399, a které se rozhodly, že v takových případech nepoužijí směrnici XXX/XXX/EU [směrnice o navracení] podle čl. 2 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice, zajistí, aby zacházení se státními příslušníky třetích zemí a osob bez státní příslušnosti, na něž se vztahuje odepření vstupu, a úroveň jejich ochrany byly v souladu s čl. 4 odst. 4 směrnice XXX/XXX/EU [směrnice o navracení] a aby byly rovnocenné ustanovením uvedeným v odstavcích 2, 4 a 7 tohoto článku.“

(2) Článek 43 se mění takto:

„a) písmeno a) se zrušuje;

V článku 43 se doplňuje nové písmeno c), které zní:

c) první následná žádost byla podána do jednoho roku od rozhodnutí rozhodujícího orgánu o první žádosti pouze proto, aby pozdržela nebo zmařila výkon rozhodnutí o navracení, který by vedl k okamžitému vyhoštění žadatele z daného členského státu, až do doby vynesení rozhodnutí prohlašujícího tuto žádost za nepřipustnou, v případech, kdy je rozhodujícímu orgánu okamžitě zřejmé, že nebyly předloženy žádné nové prvky v souladu s čl. 42 odst. 4.“

(3) Články 53 a 54 se nahrazují tímto:

Právo na účinný opravný prostředek

1. Žadatelé mají právo na účinný opravný prostředek u soudu nebo tribunálu proti:
 - a) rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako nepřijatelné;
 - b) rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako nedůvodné jak ve vztahu k postavení uprchlíka, tak ve vztahu ke statusu doplňkové ochrany;
 - c) rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako konkludentně vzaté zpět;
 - d) rozhodnutí o odnětí mezinárodní ochrany;
 - e) rozhodnutí o navrácení.

Proti rozhodnutím o navrácení je třeba se odvolat k témuž soudu nebo tribunálu a v rámci téhož soudního řízení a v týchž lhůtách, které se týkají rozhodnutí uvedených v písmenech a), b), c) a d).

2. Osoby uznané jako mající nárok na doplňkovou ochranu mají právo na účinný opravný prostředek proti rozhodnutí o tom, že je jejich žádost nedůvodná, pokud jde o postavení uprchlíka. Pokud status doplňkové ochrany udělený členským státem poskytuje podle právních předpisů Unie a vnitrostátních právních předpisů stejná práva a výhody jako postavení uprchlíka, lze odvolání proti tomuto rozhodnutí v tomto členském státě považovat za nepřijatelné, pokud tak stanoví vnitrostátní právní předpisy.
3. Účinný opravný prostředek ve smyslu odstavce 1 zahrnuje úplné posouzení *ex nunc* jak skutkové, tak právní stránky, a to alespoň před soudem nebo tribunálem prvního stupně, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle nařízení (EU) XXX/XXX (kvalifikační nařízení).
4. Žadatelům bude poskytnuto tlumočení pro účely jednání před příslušným soudem nebo tribunálem, pokud se takové jednání koná a pokud nelze vhodnou komunikaci zajistit jinak.
5. Považuje-li to soud nebo tribunál za nezbytné, zajistí překlad příslušných dokumentů, které ještě nebyly přeloženy v souladu s čl. 33 odst. 4. Alternativně mohou být překlady těchto příslušných dokumentů poskytnuty jinými subjekty a hrazeny z veřejných prostředků v souladu s vnitrostátními právními předpisy.
6. Nejsou-li tyto dokumenty předloženy včas tak, aby soud nebo tribunál mohl zajistit jejich překlad, může soud nebo tribunál odmítnout tyto dokumenty zohlednit, pokud k nim není přiložen překlad poskytnutý žadatelem.
7. Členské státy stanoví ve svých vnitrostátních právních předpisech následující lhůty, v nichž mohou žadatelé podat odvolání proti rozhodnutím uvedeným v odstavci 1:
 - a) nejméně jeden týden v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako nepřijatelné, konkludentně vzaté zpět nebo jako nedůvodné, pokud se v okamžiku rozhodnutí použije některá z okolností uvedených v čl. 40 odst. 1 nebo 5;
 - b) nejméně dva týdny a nejvýše dva měsíce ve všech ostatních případech.
8. Lhůty uvedené v odstavci 7 začínají běžet ode dne, kdy je rozhodnutí rozhodujícího orgánu oznámeno žadateli, jeho zástupci nebo jeho právnímu poradci. Postup pro oznámení stanoví vnitrostátní právní předpisy.

9. Členské státy stanoví pouze jeden stupeň odvolání v souvislosti s rozhodnutím přijatým v rámci řízení na hranicích.

Článek 54

Odkladný účinek odvolání

1. Účinky rozhodnutí o navrácení se automaticky pozastavují na dobu, dokud má žadatel právo setrvat nebo je mu povoleno setrvat v souladu s tímto článkem.
2. Žadatelé mají právo setrvat na území členských států, dokud neuplyne lhůta, během které mohou uplatnit právo na účinný opravný prostředek u soudu nebo tribunálu prvního stupně, a pokud bylo v dané lhůtě toto právo uplatněno, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku.
3. Žadatel nemá právo setrvat podle odstavce 2, pokud příslušný orgán přijal některé z následujících rozhodnutí:
 - a) rozhodnutí, které žádost zamítá jako nedůvodnou nebo zjevně nedůvodnou, pokud se v době rozhodnutí použije některá z okolností uvedených v čl. 40 odst. 1 a 5 [včetně bezpečné země původu] nebo v případech, které jsou předmětem řízení na hranicích;
 - b) rozhodnutí, které žádost zamítá jako nepřipustnou podle čl. 36 odst. 1 písm. a) [první země azylu] nebo c) [následné žádosti bez nových prvků];
 - c) rozhodnutí, které žádost zamítá jako konkludentně vzatou zpět;
 - d) rozhodnutí, které zamítá následnou žádost jako nedůvodnou nebo zjevně nedůvodnou;
 - e) rozhodnutí o odnětí mezinárodní ochrany v souladu s čl. 14 odst. 1 písm. b), d) a e) a s čl. 20 odst. 1 písm. b) nařízení č. XXX/XXX (kvalifikační nařízení).
4. V případech uvedených v odstavci 3 má soud nebo tribunál pravomoc po posouzení jak skutkové, tak právní stránky rozhodnout o tom, zda bude žadateli umožněno setrvat na území daných členských států, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku, na základě žádosti žadatele. Příslušný soud nebo tribunál může mít podle vnitrostátního práva pravomoc rozhodnout v této věci z moci úřední.
5. Pro účely odstavce 4 se použijí tyto podmínky:
 - a) žadatel má k dispozici lhůtu nejméně pěti dnů ode dne, kdy mu bylo rozhodnutí oznámeno, na to, aby požádal o umožnění setrvat na území daného státu, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku;
 - b) žadateli se poskytne tlumočení v případě jednání před příslušným soudem nebo tribunálem, pokud nelze vhodnou komunikaci zajistit jinak;
 - c) žadateli se na jeho žádost poskytne bezplatná právní pomoc a zastoupení v souladu s čl. 15 odst. 4 a 5;
 - d) žadatel má právo setrvat:
 - i) dokud neuplyne lhůta pro podání žádosti o umožnění setrvat určené soudu nebo tribunálu;
 - ii) pokud žadatel požádal o to, aby mu bylo umožněno setrvat ve stanovené lhůtě, dokud soud nebo tribunál nerozhodne, zda žadatel smí či nesmí setrvat na daném území.

6. V případě následných žádostí mohou členské státy odchylně od odst. 6 písm. d) tohoto článku ve vnitrostátním právu stanovit, že žadatel nemá právo setrvat, aniž je dotčeno dodržování zásady nenavrácení, pokud bylo odvolání podáno pouze proto, aby pozdrželo nebo zmařilo výkon rozhodnutí o navrácení, které by vedlo k bezprostřednímu vyhoštění žadatele z členského státu, v případech, kdy je soudu okamžitě zřejmé, že nebyly předloženy žádné nové prvky v souladu s čl. 42 odst. 4.
7. Žadatel, který podá další opravný prostředek proti prvnímu nebo následnému rozhodnutí o odvolání, nemá právo setrvat na území daného členského státu, aniž je dotčena možnost, že soud nebo tribunál umožní žadateli setrvat na základě žádosti žadatele nebo z moci úřední.“