

**SK**

**SK**

**SK**



EURÓPSKA KOMISIA

Brusel, 8.9.2010  
KOM(2010) 465 v konečnom znení

**SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE**

**O UPLATŇOVANÍ SMERNICE 2005/85/ES Z 1. DECEMBRA 2005  
O MINIMÁLNYCH ŠTANDARDOCH PRE KONANIE V ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH  
O PRIZNÁVANÍ A ODNÍMANÍ POSTAVENIA UTEČENCA**

## SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

### O UPLATŇOVANÍ SMERNICE 2005/85/ES Z 1. DECEMBRA 2005 O MINIMÁLNYCH ŠTANDARDOCH PRE KONANIE V ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH O PRIZNÁVANÍ A ODNÍMANÍ POSTAVENIA UTEČENCA

#### 1. Úvod

Smernica Rady 2005/85/ES o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (ďalej len „smernica“ alebo „SAP“)<sup>1</sup> je jedným z piatich azylových nástrojov, na ktorých spočíva spoločný európsky azylový systém (SEAS) zriadený na základe záverov Európskej Rady v Tampere a v súlade s Haagskym programom. Vzťahuje sa na všetky členské štáty okrem Dánska<sup>2</sup>.

Táto správa je vypracovaná podľa článku 42 SAP a poskytuje prehľad o transpozícii a vykonávaní smernice v členských štátoch vrátane prípadných problematických otázok. Vychádza z analýzy transpozičných opatrení oznámených Komisii, z konzultácií s vládnymi expertmi, azylovými právnikmi a UNHCR, z odpovedí členských štátov na dotazník Komisie, zo štúdií o vykonávaní smernice<sup>3</sup>, zo správ o projektoch spolufinancovaných Európskym fondom pre utečencov, zo správ o azylových konaniach v štátoch MVK<sup>4</sup> a z prieskumu ECRE/ELENA o právnej pomoci pre žiadateľov o azyl. Obsah správy by sa mal chápať v zmysle sprievodného posúdenia vplyvov k prepracovanému zneniu smernice<sup>5</sup>.

Pokiaľ ide o tie členské štáty, ktoré neoznámili všetky transpozičné opatrenia v čase prípravy tejto správy, príslušné informácie sa zhromaždili na základe platných právnych predpisov, prípadne návrhov právnych predpisov.

#### 2. Historické a politické súvislosti

Smernicu prijala Rada jednohlasne po konzultácii s Európskym parlamentom. Jej cieľom je stanoviť minimálne štandardy pre spravodlivé a efektívne azylové konania. Prostredníctvom Haagskeho programu bola Komisia vyzvaná, aby zhodnotila prvú fázu štandardov a navrhla druhú generáciu nástrojov s perspektívou ich prijatia do konca roka 2010. V Pláne politiky v oblasti azylu<sup>6</sup> Komisia navrhla dokončenie druhej etapy spoločného európskeho azylového systému (CEAS) obmedzením rozdielných procesných úprav, zvýšením štandardov ochrany a zabezpečením ich jednotného uplatňovania v rámci EÚ. Európskym paktom o prisťahovalectve a azyle zo 16. októbra 2008 došlo k ďalšiemu politickému potvrdeniu tohto zámeru a Komisia bola vyzvaná, aby v roku 2010, ak to bude možné, a najneskôr do

---

<sup>1</sup> Ú. v. EÚ L 326, 13.12.2005, s. 13.

<sup>2</sup> V tejto správe sa pod pojmom „členské štáty“ rozumejú štáty v pôsobnosti smernice.

<sup>3</sup> Pozri: Nijmegen University, „The Procedures Directive: Central themes, Problem issues, and Implementation in selected MS“, Karin Zwaan (ed), marec 2008; UNHCR, „Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice“, marec 2010.

<sup>4</sup> IGC, „Asylum Procedures. Report on Policies and Practices in IGC Participating States“, máj 2009.

<sup>5</sup> Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní medzinárodnej ochrany, 21. október 2009, KOM(2009) 554.

<sup>6</sup> Plán politiky v oblasti azylu – Integrovaný prístup k ochrane v rámci celej EÚ, 17. júna 2008, KOM(2008) 360.

roku 2012 predložila návrhy na ustanovenie okrem iného jednotného azylového konania so spoločnými zárukami. Tento záväzok potvrdzuje Štokholmský program.

Dňa 21. októbra 2009 Komisia predložila návrh na zmenu a doplnenie smernice. Jej cieľom je najmä zracionalizovať a skonsolidovať konania a zlepšiť kvalitu prvostupňových rozhodnutí v celej EÚ. Zamýšľané štandardy sú oznámené *inter alia* formou osvedčených postupov, ktoré Komisia identifikovala v niekoľkých členských štátoch.

### 3. Monitorovanie a stav transpozície

Konečný termín transpozície väčšiny ustanovení smernice bol 1. decembra 2007, zatiaľ čo článok 15 týkajúci sa právnej pomoci mal byť transponovaný do 1. decembra 2008. Po uplynutí týchto termínov sa začali konania o porušení proti všetkým členským štátom, ktoré neoznámili svoje transpozičné opatrenia alebo oznámili len niektoré. Následne, v súlade s článkom 226 Zmluvy, poslala Komisia 17 formálnych oznámení a 5 odôvodnených stanovísk. Doteraz oznámili všetky svoje transpozičné opatrenia všetky členské štáty okrem Belgicka a Írska. Komisia prijala rozhodnutie podať žalobu proti Belgicku a Írsku na Súdny dvor a Grécku poslala formálne oznámenie v súvislosti s nesprávnym vykonaním niekoľkých ustanovení smernice, najmä tých, ktoré sa týkajú prístupu ku konaniu a zaobchádzania s maloletými osobami bez sprievodu.

Od 1. januára 2008<sup>7</sup> do 31. decembra 2009 bolo v 26 členských štátoch podliehajúcich smernici zaregistrovaných 492 995 žiadostí o azyl. V tom istom období vydali tieto členské štáty 444 165 prvostupňových rozhodnutí a 125 785 rozhodnutí v odvolacom konaní<sup>8</sup>.

### 4. Všeobecné ustanovenia

#### 4.1. Definície (článok 2)

Definície smernice sa všeobecne nachádzajú vo vnútroštátnych právnych predpisoch. V niekoľkých členských štátoch (napr. v Belgicku, Írsku, v Litve, v Poľsku, na Slovensku, v Slovinsku a Spojenom kráľovstve) však vo vnútroštátnej definícii žiadateľa o azyl nie je vyslovene zahrnutá požiadavka smernice, aby sa osoba považovala za žiadateľa až do prijatia konečného rozhodnutia, a do írskych právnych predpisov nie je zapracovaná definícia maloletej osoby bez sprievodu uvedená v smernici.

#### 4.2. Rozsah pôsobnosti a zodpovedné orgány (články 3 a 4)

Všetky členské štáty okrem Írska ustanovili jednotné konanie, čím uplatnili smernicu na určenie postavenia utečenca aj postavenia osôb pod doplnkovou ochranou. Prevažná väčšina členských štátov poverila jeden rozhodujúci orgán, spravidla špecializovaný správny orgán. V niekoľkých členských štátoch sa do niektorých osobitných konaní alebo prípadov zapájajú iné orgány, a to najmä do konania na hraniciach (Estónsko a Francúzsko), predbežného konania pre následné žiadosti (Belgicko), prípadov vnútroštátnej bezpečnosti (Belgicko) a prípadov európskych bezpečných tretích krajín (Nemecko).

<sup>7</sup> Smernica SAP sa nevzťahuje na rozhodnutia o žiadostiach podaných pred 1. 12. 2007 uvedené v tomto odseku.

<sup>8</sup> Údaje o rozhodnutiach po odvolaní však nie sú úplné, pretože 3 členské štáty neposkytli údaje za rok 2008 a 9 členských štátov neposkytlo údaje za rok 2009.

## 5. Osobitné ustanovenia

### 5.1. Základné zásady a záruky

#### 5.1.1. Prístup ku konaniu (článok 6)

Od členských štátov sa požaduje, aby poskytli právo požiadať o azyl a zabezpečili, aby príslušné orgány boli schopné zjednodušiť osobám, ktoré chcú podať žiadosť, prístup ku konaniu. Iné stránky prístupnosti konania sa ponechávajú na rozhodnutie členských štátov.

Zatiaľ čo všetky členské štáty formálne poskytujú právo podať žiadosť o azyl, vnútroštátne systémy sprístupňovania sa v súčasnosti výrazne odlišujú. V niektorých členských štátoch (napr. BE, CY, FI, FR, LT, EE, EL, IT, LV, PL, PT, RO a SK) sú žiadosti o azyl oprávnené prijímať orgány aplikácie práva, zväčša polícia a/alebo pohraničná stráž. V iných sa žiadosť musí podať na osobitnom mieste, napríklad v podateľni (prijímacom centre) alebo v priestoroch rozhodujúceho orgánu (napr. AT, BG, DE, CZ, HU, FR, NL, MT, SI, SE a UK). V niekoľkých členských štátoch tento systém poskytuje možnosť najprv oznámiť svoj zámer požiadať o azyl iným orgánom (napr. AT, DE, BG, SI). Vo Francúzsku osoby, ktoré sa nelegálne zdržiavajú na území štátu, musia najprv požiadať o právo pobytu na prefektúru a následne podať žiadosť o azyl u rozhodujúceho orgánu.

Žiadosti podané rodičmi väčšinou zahŕňajú nezaopatrované maloleté osoby a štáty CY, FR, EL, HU, MT, PL a PT poskytujú aj možnosť požiadať o azyl v mene nezaopatrených dospelých. V niektorých členských štátoch (napr. EL, NL, DE) sa uznáva právo podať žiadosť o azyl maloletým od určitého veku. Právny alebo iný zástupca je oprávnený podať žiadosť o azyl za maloletú osobu bez sprievodu v štátoch BE, DE, FR, EL, LT, NL a SK.

Členské štáty požadujú, aby niektoré orgány<sup>9</sup> alebo verejné orgány vo všeobecnosti<sup>10</sup> *de facto* odkazovali žiadateľov o azyl na príslušný orgán (napr. EL, LV, NL, MT, SK) a/alebo upovedomili o žiadosti o azyl príslušný orgán (napr. AT, BE, CZ, EL, HU, LV, MT a SE). Časové lehoty na doplnenie dokladov v súvislosti s podávaním žiadostí sa rôznia. Môžu trvať 3 až 5 mesiacov (MT), 36 dní (FR<sup>11</sup>), 1 mesiac (NL<sup>12</sup>) alebo 2 týždne (CY), zatiaľ čo štáty BE, CZ, FI, HU, LT a SE nahlásili lehoty do troch dní. V súvislosti s prístupom ku konaniu v EL sa nahlasujú dlhé omeškania a iné praktické ťažkosti.

#### 5.1.2. Právo zostať v členskom štáte (článok 7)

Právo zostať v členskom štáte počas prvostupňového konania je vo všeobecnosti zahrnuté do vnútroštátnych predpisov. Členské štáty však zaujali rozdielny prístup, pokiaľ ide o výnimky týkajúce sa odovzdania a vydania. Vo viacerých členských štátoch je vydanie žiadateľa o azyl do krajiny pôvodu možné iba v prípade, že žiadosť o azyl bola zamietnutá (napr. EE, EL, ES, FI, HU, LT, LV, NL, PT, SI, SK a UK). Výnimky sú povolené v štátoch AT, CY, CZ, DE,

---

<sup>9</sup> S odkazom na BE, CZ, EL, HU, FR, MT, SK

<sup>10</sup> S odkazom na AT, BG, FI, LV, NL, SE

<sup>11</sup> Vrátane 15-dňovej lehoty pre prefektúru, aby vydala povolenie na pobyt a 21-dňovej lehoty pre žiadateľa, aby podal žiadosť. V praxi trvá celý proces v priemere 20 dní.

<sup>12</sup> S odkazom na čakaciu lehotu v prechodnom centre.

FR<sup>13</sup>, IE, IT, LU, MT, PL a SE. V RO sa výnimka povoľuje len v prípadoch súvisiacich s terorizmom.

### 5.1.3. Požiadavky na rozhodovanie a záruky pre žiadateľovo azyl (články 8, 9 a 10)

Žiadosti nemožno zamietnuť ani vylúčiť z preskúmania z dôvodu, že neboli podané v najskoršom možnom termíne. Členské štáty vo všeobecnosti túto zásadu dodržiavajú. V štátoch FI a MT<sup>14</sup> sa však na žiadosti podané neskôr vzťahujú určité podmienky, zatiaľ čo vo FR a CZ zadržané osoby musia podať žiadosť do 5, resp. 7 dní odo dňa, kedy boli o tomto práve informované<sup>15</sup>.

Podľa smernice musia žiadosti skúmať jednotlivo, objektívne a nestranné príslušní azyloví pracovníci na základe presných a aktuálnych informácií o krajine pôvodu. Štáty AT, CY, DE, EL<sup>16</sup>, FI, HU, IT, LU, RO, SI a UK tieto štandardy transponovali dostatočne jasne a podrobne<sup>17</sup>, ale v iných členských štátoch sa do pravidiel premietli len implicitne. V štátoch AT, BE, FI, DE, SE, HU, NL a UK boli prijaté inštitucionálne úpravy týkajúce sa odbornej prípravy a jej pokračovania. Ostatné členské štáty sa skôr spoliehajú na *ad hoc* odbornú prípravu, ktorej trvanie, intenzita a obsah sa môžu výrazne líšiť.

Členské štáty všeobecne požadujú, aby orgány prijímali rozhodnutia o žiadostiach v písomnej forme, aby uvádzali skutkové a právne zdôvodnenie zamietnutia a aby poskytovali informácie o tom, ako možno rozhodnutie napadnúť<sup>18</sup>. Z hľadiska štruktúry a obsahu rozhodnutí však existujú veľké rozdiely a kvalita zdôvodnení býva podľa správ nedostatočná<sup>19</sup>. CY a NL využívajú fakultatívne ustanovenie, ktoré umožňuje neuviesť dôvody v prípade, že osoba, ktorej bolo zamietnuté postavenie utečenca, získa postavenie poskytujúce rovnaké práva.

Záruky uvedené v článku 10 SAP sa vo všeobecnosti premietli do vnútroštátnych právnych predpisov. Prevažná väčšina členských štátov poskytuje informácie žiadateľovi v jazyku, ktorému by mal/mala rozumieť. Niektoré štáty však udeľujú žiadateľom právo, aby získavali informácie v jazyku, ktorému rozumejú (AT, CZ, HU, LT, PL, BG), a tým prekračujú štandardy smernice. Na informovanie osôb o konaní členské štáty do veľkej miery využívajú tlačené materiály v rôznych jazykoch (AT, BE, ES, CY, CZ, EE, FI, FR, IE, HU, LT, LV, MT, NL, PL, SE, SK, RO) a niektoré členské štáty zapracúvajú dôležité informácie do procesných písomností určených konkrétnej osobe (BG, CY, CZ, SK) a/alebo informujú žiadateľa ústne (FI, LT, MT, SK).

V prevažnej väčšine členských štátov vnútroštátne pravidlá zaručujú bezplatné tlmočnicke služby prinajmenšom pri osobnom pohovore, ako je ustanovené v článku 10 ods. 1 písm. b.

<sup>13</sup> Hoci sa tieto dve konania vykonávajú súčasne, Francúzsko nevydáva žiadateľov o azyl do krajiny pôvodu.

<sup>14</sup> Na Malte je potrebné podať žiadosť do 60 dní od príchodu. Neskoršie žiadosti možno povoliť len z osobitných a mimoriadnych dôvodov.

<sup>15</sup> Po uplynutí časovej lehoty sa žiadosť vo FR považuje za neprijateľnú, zatiaľ čo v CZ uplynie právo na podanie žiadosti o azyl.

<sup>16</sup> Pri uplatňovaní týchto štandardov v praxi sa však vyskytli problémy.

<sup>17</sup> V niektorých členských štátoch (napr. DE, FI a HU) sa v právnych predpisoch nevyskytujú výslovné pravidlá kvalifikácie azylových pracovníkov. V praxi sa však poskytuje odborná príprava.

<sup>18</sup> Niektoré členské štáty (napr. NL a FI) sa spoliehajú na obyčajové správne právo (common law), najmä pokiaľ ide o požiadavky uviesť dôvody rozhodnutia.

<sup>19</sup> Obavy vyvolávajú najmä zdôvodnenia rozhodnutí v štáte EL.

Transpozícia tohto ustanovenia nie je dokončená v BE a IE<sup>20</sup> a v EL sa podľa správy tlmočnickej služby poskytujú len v hlavnom meste. Niektoré členské štáty (napr. FI, FR, LT) používajú videokonferencie alebo telekonferencie, pomocou ktorých riešia nedostatok tlmočníkov do určitých jazykov alebo na určitých miestach. V tejto súvislosti sa realizujú významné iniciatívy praktickej spolupráce, akou je tzv. Interpreters' Pool Project. Od Európskeho úradu na podporu azylantov sa očakávajú ďalšie stimuly na takúto spoluprácu.

Pokiaľ ide o povinnosť oznámiť rozhodnutie, skupina členských štátov doručuje rozhodnutie žiadateľovi osobne na stretnutí (napr. BG, EE, CZ, IT, LT, ES<sup>21</sup>), zatiaľ čo iné štáty posielajú rozhodnutie poštou (napr. FR, DE, EE). Niekoľko členských štátov poskytuje rozhodnutie žiadateľovi a jeho právneho poradcu (napr. BE, BG, CZ, LT, NL<sup>22</sup>, SI), zatiaľ čo DE a NL<sup>23</sup> využívajú ustanovenie, ktoré umožňuje oznámiť rozhodnutie iba právneho poradcovi. V UK sa využívajú všetky opísané formy v závislosti od konania.

Orgány informujú žiadateľov o výsledku rozhodnutia a ich právach na odvolanie ústne v prítomnosti tlmočníka (BG, CZ, EE, EL, IT, FI, IT, LT, ES), alebo poskytujú písomný preklad (AT, CY, EE, DE, FR, PL, RO, SI) prijatého rozhodnutia. BE, ES a NL sa spoliehajú na bezplatnú právnu pomoc<sup>24</sup>. V právnych predpisoch IE chýbajú explicitné pravidlá poskytovania tejto záruky, zatiaľ čo v EL podľa správ žiadateľa nie sú informovaní o rozhodnutí, ani o svojich právach na odvolanie. V štátoch EE, LT, BG a SI sa osvedčil postup prečítať žiadateľovi celé rozhodnutie prostredníctvom tlmočníka alebo mu poskytnúť jeho písomný preklad.

#### 5.1.4. Osobný pohovor (články 12, 13 a 14)

Zatiaľ čo všetky členské štáty poskytujú právo na osobný pohovor, niektoré štáty využívajú možnosť výnimiek. Pohovor možno vynechať, pokiaľ sa stretnutie orgánu s osobou za účelom pomôcť tejto osobe s vyplňaním žiadosti už uskutočnilo (CY, EL, SI, UK), žiadateľ nastolil nesúvisiace otázky (CY, EL, SI a UK), jeho/jej vyhlásenia sú nejednotné, protirečivé, nepravdepodobné alebo nedostatočné (CY, EL, SI a UK), pochádza z bezpečnej krajiny pôvodu (EL a SI) alebo z bezpečnej tretej krajiny (EL, FI, SI a UK), podal žiadosť opakovane (CY, CZ, DE, FI, EL, IT, LU, SI a UK) alebo podal žiadosť preto, aby oddialil odsun (CY, EL, SI a UK). V niekoľkých prípadoch sa vnútroštátne výnimky odchyľujú od znenia smernice<sup>25</sup>.

Požiadavka smernice, aby sa pohovor uskutočnil v neprítomnosti rodinných príslušníkov, sa vo vnútroštátnych pravidlách všeobecne dodržiava. V FR, NL, SI a IE sú však právne predpisy v tomto ohľade nedostatočne explicitné. V niektorých členských štátoch (napr. BG, CZ, ES, FI, DE, NL a SI) sa v právnych predpisoch explicitne nerieši požiadavka smernice, aby bola zabezpečená primeraná dôvernosť osobných pohovorov, a podľa správ sa v praxi vyskytujú problémy v štátoch EL a ES.

<sup>20</sup> V IE právne predpisy vyžadujú pri pohovore prítomnosť tlmočníka, len „pokiaľ je to možné“. V BE možno v prípade, že nie je k dispozícii tlmočník, pohovor vynechať.

<sup>21</sup> S odkazom na prevažujúce správne konania

<sup>22</sup> S odkazom na postupy uplatňované v podateľni (prijímacom centre)

<sup>23</sup> S odkazom na rozšírené konanie

<sup>24</sup> Článok 10 ods. 1 písm. e) SAP povoľuje členským štátom výnimku z tejto povinnosti, pokiaľ je k dispozícii bezplatná právna pomoc.

<sup>25</sup> Pohovor možno vynechať, ak nie je k dispozícii tlmočník (BE) alebo ak je nárok zjavne nepodložený (FR). V SI nie je pohovor povinný v zrýchlenom konaní a podľa správ sa v praxi často vynecháva.

Smernica požaduje od členských štátov, aby sa osobné pohovory odohrávali za podmienok, ktoré žiadateľom umožňujú vyčerpávajúcim spôsobom predložiť svoje nároky. Tento štandard má význam pre žiadateľov, ktorí môžu vzhľadom na pohlavie, vek a/alebo následky traumy potrebovať dodatočnú podporu, ale smernica nedáva explicitné záruky žiadateľom so špeciálnymi potrebami, napríklad pohovory zohľadňujúce príslušnosť k pohlaviu. Niektoré členské štáty však prijali príslušné úpravy, napríklad ustanovenie o tom, že tlmočník a/alebo osoba vedúca pohovor by mala byť rovnakého pohlavia ako žiadateľ (AT, BE, BG, CZ, DE, ES, NL, LT, IT, HU, SK, SI a UK) a ustanovenie o informáciách týkajúcich sa tých prvkov určovania postavenia utečenca, ktoré súvisia s príslušnosťou k pohlaviu (AT, DE, SE).

Smernica požaduje, aby sa na pohovore komunikovalo v jazyku, „o ktorom sa odôvodnene predpokladá, že mu bude rozumieť“. Vnútroštátne pravidlá v niekoľkých členských štátoch (AT, BG, CZ, BE, HU, LT, IT, EL) presahujú tento štandard, keď sa odvolávajú na jazyk, ktorému daná osoba rozumie, zatiaľ čo iné štáty sa držia znenia smernice. Legislatívne pravidlá sa podľa správ nie vždy dodržiavajú v praxi, a to najmä vinou nedostatku tlmočníkov<sup>26</sup>, pričom v niektorých štátoch (napr. BG, ES, FI, DE, NL, IE) vnútroštátne pravidlá nezohľadňujú explicitne štandard smernice o kvalifikácii osôb vedúcich pohovor.

Požiadavka pripraviť správu z pohovoru a dať ju k dispozícii žiadateľovi je v právnom poriadku všeobecne zakotvená. Prax sa však do veľkej miery odlišuje: niektoré členské štáty vypracúvajú správu (napr. EL, IT, NL, DE, CY, HU, IE, MT, PT, RO, SE), iné vyhotovujú prepis (napr. BE, BG, FR, CZ, FI, LT, SI, UK, SK, PL) a niektoré poskytujú zvukový a/alebo obrazový záznam (AT, FI, ES, HU, LU, LV, PL a UK). Zatiaľ čo niektoré členské štáty umožňujú žiadateľovi predložiť pripomienky k dokumentácii o pohovore (napr. CY, FI, HU, DE, BG, NL, PT, MT, PL, RO a SK), nie je to bežnou praxou vo všetkých členských štátoch. Presnosť záznamov je preto rôzna. Pokiaľ ide o prístup k záznamom, podľa správ sa uplatňujú odlišné konania. V niektorých členských štátoch (napr. FI, DE, HU, IT, NL, CZ, SK, PL a UK) sa takýto prístup poskytuje v prvostupňovom konaní, zatiaľ čo v iných (napr. CY, EL, BE, BG, RO a FR) je možné získať prístup až po prijatí rozhodnutia.

#### 5.1.5. Právna pomoc a zastúpenie (články 15 a 16)

Právo konzultovať s právnym alebo iným poradcom sa uznáva v celej EÚ, ale členské štáty sú nejednotné, pokiaľ ide o ustanovenie bezplatnej právnej pomoci. CY, EE, EL, FR, DE, IT, LV, MT, PL, RO, SK, SI sa držia znenia smernice, čiže umožňujú pomoc iba v odvolacom štádiu. Iné štáty však tento štandard presahujú a poskytujú buď právnu pomoc (BE, ES, BG, FI, HU, IE, NL, LT, LU, SE, PT a UK)<sup>27</sup> alebo bezplatné právne poradenstvo (AT, CZ)<sup>28</sup> už v prvostupňovom konaní. V odvolacom štádiu väčšina členských štátov poskytuje právnu pomoc na prvom stupni konania, ako aj pri následných odvolaniach. V štátoch AT a CY sa však poskytuje právna pomoc formou zastúpenia až v konaniach pred vyššími súdmi. Kým BE, BG, CZ, FI, HU, LT, RO, SI a SE pred udelením právnej pomoci nepreverujú oprávnenosť, v iných členských štátoch sa to robí, pričom vnútroštátne systémy sa do veľkej miery líšia z hľadiska platného stropu, odvolacích štádií a zodpovedných orgánov. Vo väčšine členských štátov je formálnou podmienkou získania právnej pomoci nedostatok prostriedkov<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Vážne problémy boli nahlásené zvlášť v súvislosti s EL.

<sup>27</sup> V štátoch FI, ES, HU, LT, IE a UK je toto právo podmienené preverením prostriedkov.

<sup>28</sup> S odkazom na služby MVO spolufinancované z verejných zdrojov

<sup>29</sup> Táto podmienka sa neuplatňuje v štátoch BE, CZ a RO.



Od členských štátov sa po splnení niekoľkých podmienok požaduje, aby poskytli prístup k zložke žiadateľa právneho alebo inému poradcovi a aby ju dali k dispozícii odvolacím orgánom. Väčšina členských štátov takýto prístup právnym poradcovi poskytuje bez obmedzenia. V štátoch EL, CY, LT, IE, ES, NL a UK sa uplatňujú určité obmedzenia prevažne z dôvodov vnútroštátnej bezpečnosti. Podľa správ v niektorých členských štátoch (FR, IT) právni poradcovia nemajú prístup k informáciám z krajiny pôvodu, z ktorých vychádza rozhodujúci orgán. Odvolacie orgány majú vo všeobecnosti prístup ku všetkým informáciám uvedeným v zložke žiadateľa<sup>30</sup>. Vo všetkých členských štátoch okrem FR môže byť právny poradca prítomný na prvostupňovom pohovore.

#### 5.1.6. Záruky pre maloleté osoby bez sprievodu [článok 2 písm. i) a článok 17]

Všetky členské štáty poskytujú v konaní maloletým osobám bez sprievodu zastúpenie a väčšina z nich určuje právneho zástupcu alebo inštitúciu, ktorá má právomoc konať ako právny zástupca. Takýto systém sa uplatňuje v štátoch AT, BE, BG, CY, ES, CZ, DE, EL, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK a SI, no inštitucionálne úpravy, zapojené orgány a úlohy a kvalifikácia právneho zástupcu sú veľmi rozdielne. V systémoch niektorých členských štátov sa v niektorých štádiách konania alebo v celom jeho priebehu uplatňuje iný druh zastúpenia vrátane zastúpenia právnym poradcovi (AT, PL), MVO (CZ, FR<sup>31</sup>, PT) alebo sociálnymi službami (ES). V krajinách IE a UK maloleté osoby zastupuje organizácia zodpovedná za ich starostlivosť.

Výnimky z povinnosti určiť zástupcu sa uplatňujú len v niekoľkých členských štátoch. V EL existuje výnimka, pokiaľ sa predpokladá, že dieťa dosiahne vek 18 rokov pred tým, ako sa prijme prvostupňové rozhodnutie, alebo je alebo bolo v manželskom zväzku, alebo má 16 rokov a je schopné podať žiadosť. Posledný predpoklad výnimky sa uplatňuje aj v DE.

Možnosť lekárskeho vyšetrenia na určenie veku maloletých osôb bez sprievodu existuje v krajinách SK, LU, LT, AT, IT, CY, BG, HU, DE, CZ, BE, SE, MT, PL, RO, SI a UK, pričom maloleté osoby sú o konaní určovania veku informované ústne alebo písomne. Tieto členské štáty takisto požadujú súhlas maloletej osoby alebo jej zástupcu s absolvovaním lekárskeho vyšetrenia. Keď osoba odmietne poskytnúť súhlas, zaobchádza sa s ňou ako s dospelým (CZ, HU, NL, RO, PL a SK), ovplyvní to dôveryhodnosť jej vyhlásení (AT a LU) alebo sa nebude môcť spoliehať na zásadu „v pochybnostiach v prospech dotknutej osoby“ (LT). Posledné z uvedených opatrení sa odchyľuje od smernice.

#### 5.1.7. Späťvzatie žiadosti (články 19 a 20)

Keď dôjde k výslovnému späťvzatiu žiadosti, konanie sa väčšinou zastaví, a to prijatím rozhodnutia (napr. v štátoch BE, BG, CZ, FI, DE, HU, PL a SI) alebo zaprotokolovaním záznamu v zložke (napr. ES, FR, NL a UK). V štátoch CY, IT<sup>32</sup> a UK sa žiadosť zamietne, v EL a MT sa v právnych predpisoch odráža znenie smernice, ktoré umožňuje zastavenie konania alebo zamietnutie žiadosti.

V prevažnej väčšine členských štátov sa používa pojem *konkludentného späťvzatia*. V štátoch FR a IT nedošlo k jeho formálnej transpozícii. Medzi situácie, ktoré dávajú dôvod na predpoklad, že došlo k späťvzatiu žiadosti, patrí okrem príkladov opísaných v smernici aj

<sup>30</sup> Obmedzenia súvisiace s vnútroštátnou bezpečnosťou možno uplatňovať v štátoch LT a ES.

<sup>31</sup> S odkazom na systém ad-hoc správov.

<sup>32</sup> V IT sa toto pravidlo uplatňuje, pokiaľ sa už uskutočnil pohovor.

pokus o neoprávnený vstup na územie druhého štátu (CZ) alebo dobrovoľný návrat do krajiny pôvodu (AT, BE, BG). Vnútroštátne pravidlá umožňujú zvyčajne ako prvý krok zastaviť konanie (napr. AT, BG, CY, ES, FI, FR, CZ, HU, LT, MT, NL, PL, PT, SI) a/alebo zamietnuť žiadosť (napr. AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, MT, RO, UK).

## 5.2. Konanie v prvom stupni

### 5.2.1. Prieskumné konanie a neopodstatnené žiadosti (články 23 a 28)

V smernici sa požaduje, aby členské štáty dokončili konanie čo najskôr. Členské štáty k tomu pristupujú rôzne. V krajinách CY, EE, FR, FI, DE, EL, IE, LU, MT, SI, SE a UK sa vo vnútroštátnych pravidlách odráža znenie smernice (napr. EL, EE, CY, UK) alebo sa uplatňuje zásada náležitej starostlivosti a právo na informácie o pokroku v správnych konaniach (FI, SE). Okrem toho niektoré rozhodujúce orgány (napr. v štátoch DE, SE a UK) stanovujú cieľové termíny uzavretia prípadov. V iných členských štátoch sú časové lehoty na prijatie rozhodnutia uvedené v právnych predpisoch. Lehoty sú 1 mesiac (RO), 2,5 mesiaca (HU), 2,6 mesiaca (PT), 3 mesiace (BG, CZ, LT, LV, SK) a 6 mesiacov (AT, ES, NL<sup>33</sup>, PL). Časovú lehotu možno predĺžiť o 1 mesiac (HU, RO), 3 mesiace (BG, LT) alebo 9 mesiacov (LV). V PT ju možno predĺžiť až o 6 mesiacov. V AT, CZ a PL sa na predĺženie nevzťahujú časové obmedzenia. V IT sú pre niektoré štádiá konania stanovené konkrétne časové rámce.

Členské štáty môžu rozhodnúť o uprednostnení alebo urýchlení spracovania žiadosti a konanie možno urýchliť aj zo 16 konkrétnych dôvodov. Okolnosti patriace k týmto dôvodom sa môžu zohľadniť aj pri zamietnutí žiadosti ako zjavne neopodstatnenej<sup>34</sup>. Príslušné vnútroštátne úpravy sa tak výrazne líšia.

V krajinách AT, BE, CZ, FI, EE, EL, FR, LT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, SI a UK možno spracovanie žiadosti urýchliť iba z konkrétnych dôvodov. Počet dôvodov stanovených vo vnútroštátnych zákonoch sa výrazne líši<sup>35</sup>, pričom niektoré vychádzajú zo znenia smernice. V štátoch FR, SI a UK sa každá žiadosť skúma na účely stanovenia vhodného konania, zatiaľ čo iné štáty to nechávajú na rozhodnutie rozhodujúceho orgánu. V BG, PT a ES<sup>36</sup> sa všetky žiadosti najprv skúmajú v predbežnom konaní, ktoré môže skončiť tak, že osoba postúpi do riadneho konania alebo sa jej žiadosť zamietne z dôvodu neprípustnosti alebo z dôvodov spadajúcich do článku 23 ods. 4 SAP. V NL sa všetky žiadosti najprv posudzujú v konaní, ktorého výsledkom môže byť zamietnutie žiadosti, udelenie ochrany alebo postúpenie prípadu do rozšíreného konania. SE urýchľuje zjavne neopodstatnené prípady, zatiaľ čo v IE možno niektoré žiadosti uprednostniť. HU a DE nemajú žiadne úpravy o zrýchlených konaniach.

Rôzne časové lehoty, ktoré sa uplatňujú na dokončenie zrýchleného konania, sú: 48 hodín (LT), 3 dni (BG, MT, RO a UK<sup>37</sup>), 4 dni (ES<sup>38</sup> a FR<sup>39</sup>), 10 pracovných dní (LV), 15 dní (BE<sup>40</sup> a FR), 1 mesiac (EL, CZ a PL), 2 mesiace (SK, LU a BE), 3 mesiace (AT a ES). V štátoch

<sup>33</sup> S odkazom na rozšírené konanie

<sup>34</sup> Článok 28 ods. 2 smernice

<sup>35</sup> V LT je to 5 dôvodov, vo FI je ich 8, v CZ je ich 9, v RO 10, v MT 11, v EL 14 a v SI 15.

<sup>36</sup> V ES sa po prijatí nového azylového zákona uplatňujú dve rôzne zrýchlené konania na hraniciach a na území štátu. Konanie na hraniciach je podobné ako v BG, ale na konanie na území štátu sa viažu osobitné dôvody.

<sup>37</sup> Týka sa to zrýchleného konania v prípade zaistenej osoby a údaje sa vzťahujú na pracovné dni. V rámci odvolacích konaní v prípade zaistenej osoby bez odkladného účinku sú časové rámce 6 alebo 10 dní.

<sup>38</sup> Týka sa to zaistených osôb a údaje sa vzťahujú na pracovné dni. Lehotu možno predĺžiť na 8 dní.

<sup>39</sup> Týka sa to zaistených žiadateľov.

<sup>40</sup> Týka sa to zaistených žiadateľov.

EE, IE<sup>41</sup>, SE a SI nie sú stanovené žiadne formálne časové lehoty, zatiaľ čo v FI, PT a IT sú stanovené na dokončenie niektorých štádií konania<sup>42</sup>. Zrýchlené konanie možno uskutočniť bez toho, aby osoba dostala príležitosť zúčastniť sa osobného pohovoru (CY, EE, EL, FR, MT, PL, PT, SI a UK), predpokladá kratšie lehoty na podanie odvolania (BG, CZ, IE, IT, NL, PL, SI, SK, RO a UK) alebo odvolanie nemá automatický odkladný účinok (AT, CZ, ES, NL, FI, FR, IT, SE, SK a UK).

Členské štáty môžu zamietnuť žiadosť ako neopodstatnenú alebo zjavne neopodstatnenú, iba ak osoba nie je oprávnená na medzinárodnú ochranu. V štátoch CZ, FI, EL, IT, LV, LT, MT, PL, PT, SK a SI však možno žiadosti zamietnuť ako neopodstatnené alebo zjavne neopodstatnené, ak rozhodujúci orgán skonštatuje okolnosť spadajúcu do článku 23 ods. 4 SAP, pričom v štátoch BG, CZ, FI, FR, DE, HU, LT, MT a SI sa v zodpovedajúcich vnútroštátnych ustanoveniach skôr vychádza zo znenia smernice.

### 5.2.2. *Nepripustné žiadosti (článok 25 ods. 2)*

Možnosť neskúmať žiadosť v prípade osôb, ktorým udelil postavenie utečenca iný členský štát, bola transponovaná v štátoch BG, CZ, CY, FI, HU, SK, EL, ES, IT, LV, MT, PL, PT, SI a UK. V štátoch BG, CZ, CY, HU, EE, EL, ES, FI, DE, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PT, RO, SI, SE, SK a UK možno žiadosť považovať za neprípustnú, pokiaľ osoba pochádza z tzv. prvej krajiny azylu. Koncept bezpečnej tretej krajiny sa v štádiu určovania prípustnosti uplatňuje v štátoch AT, BG<sup>43</sup>, RO, SK, CY, EE, EL, ES, FI, LT, LV, MT, NL, PT, LU, SI a UK. V štátoch BG, NL, CY, MT, SI a PT možno žiadosť považovať za neprípustnú, pokiaľ bolo osobe udelené alebo osoba požiadala o postavenie, ktoré poskytuje rovnaké práva ako postavenie utečenca. Rovnaké následné žiadosti sa považujú za neprípustné v štátoch AT, CZ, CY, HU, EL, ES, IT, NL, RO, LV, LT, PL, MT, SI a UK, zatiaľ čo CY, EL, PL, MT a PT uplatňujú tento koncept na žiadosti nezaopatrených dospelých, na ktorých sa vzťahovali žiadosti predtým podané v ich mene, ak v ich situácii nevznikli nové skutočnosti.

V štátoch BE a FR článok 25 ods. 2 nebol transponovaný, zatiaľ čo niekoľko členských štátov, ktoré tento článok využívajú, nemá ustanovené žiadne konanie o prípustnosti (napr. EE, FI, IE, IT, NL) a ďalšie (napr. AT, BG, ES a PT) ustanovili predbežné konanie, v ktorom sa skúma prípustnosť, ako aj vecné kritériá. V niekoľkých prípadoch vnútroštátne právne predpisy ustanovujú dôvody neprípustnosti, ktoré nezodpovedajú článku 25 ods. 2<sup>44</sup>.

### 5.2.3. *Koncept prvej krajiny azylu (článok 26)*

Členské štáty môžu tretiu krajinu považovať za prvú krajinu azylu žiadateľa, len ak v nej bol uznaný za utečenca a stále môže využívať túto ochranu alebo tam iným spôsobom požíva dostatočnú ochranu, a pokiaľ ho táto krajina znova prijme. Štáty AT, BE, FR, LT a PL túto možnosť netransponovali. V štátoch BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, HU, IE, IT, LV, LU, PT, RO, SK, SI a UK možno ustanovenie uplatňovať na uznaných utečencov, zatiaľ čo štáty CY, DE, EE, EL, ES, FI, LV, LU, MT, NL, PT, SI, SE a UK predpokladajú možnosť uplatňovať tento koncept na osoby, ktoré požívajú dostatočnú ochranu iným spôsobom. Pojem

<sup>41</sup> V IE trvá uprednostnené konanie v praxi od 17 do 20 pracovných dní.

<sup>42</sup> Vo FI a PT sú priemerné časové lehoty v praxi 67, resp. 30 dní.

<sup>43</sup> V BG možno tento dôvod uplatniť v zrýchlenom konaní, ako sa opisuje v odseku 5.2.1.

<sup>44</sup> Týka sa to možnosti neskúmať žiadosť z dôvodu bezpečnej krajiny pôvodu (MT), nedostatku oprávneného záujmu (BG), podania novej žiadosti s inými osobnými údajmi (ES) alebo držby práva na pobyt (EE).

dostatočnej ochrany sa vykladá rôzne, napr. ako „*nejaký iný druh medzinárodnej ochrany*“ (EE), „*účinná ochrana v zmysle Ženevského dohovoru*“ (PT) a „*právo na pobyt alebo na účinnú medzinárodnú ochranu*“ (ES). DE uplatňuje domnienku bezpečnosti, pokiaľ osoba žila viac ako 3 mesiace v inej tretej krajine, v ktorej jej nehrozí politické prenasledovanie, a NL využíva koncept *krajiny predošlého pobytu*<sup>45</sup>. V SI a EL sa znenie smernice sleduje doslova, a preto sa spomína pojem *dostatočnej ochrany*. V štátoch EE, DE SE a FI sa v transpozičných normách vynecháva požiadavka, aby sa predmetný koncept uplatňoval, len ak tretia krajina osobu znova prijme.

#### 5.2.4. Koncept bezpečnej tretej krajiny (článok 27)

Koncept bezpečnej tretej krajiny sa uplatňuje, keď osoba mohla požiadať o ochranu v tretej krajine, ktorá je bezpečná a schopná poskytnúť ochranu v súlade s dohovorom z roku 1951 a s ktorou má osoba väzbu. Štáty BE, DE, FR, IT, PL a SE tento koncept netransponovali a ostatné členské štáty ho v praxi uplatňujú zriedkakedy<sup>46</sup>. Pokiaľ ide o vecné kritériá uplatnenia konceptu na tretiu krajinu, vo vnútroštátnych pravidlách sa vo všeobecnosti buď sleduje alebo premieta znenie smernice. Bolo nahlásených niekoľko problémov. V CZ a UK platné právne predpisy neustanovujú, že tretia krajina musí dodržiavať zásadu nevyhostenia<sup>47</sup>, zatiaľ čo v RO a UK sa vo vnútroštátnych kritériách neuvádza možnosť požiadať o postavenie utečenca a získať ochranu. Vo FI, IR a LT sa kladie väčší dôraz na účasť tretej krajiny na zmluvách o utečencoch a ľudských právach a ich dodržiavanie ako na zaobchádzanie s osobami v súlade s konkrétnymi kritériami smernice.

Koncept bezpečnej tretej krajiny možno uplatňovať len tam, kde sa konštatuje väzbu osoby s treťou krajinou, na základe ktorého by bolo rozumné, aby táto osoba išla do tejto krajiny. Vo vnútroštátnych opatreniach chýbajú v tomto zmysle podrobné pravidlá, pričom sa odvolávajú len na osobu, „ktorá bola prítomná“ (SI), „prechádzala krajinou a na hranici alebo na území mala možnosť obrátiť sa na orgány“ (RO a UK), „zotrvala alebo prechádzala krajinou a je s ňou v spojení, ktoré jej v zásade môže umožniť obrátiť sa na túto krajinu“ (PT), „zotrvala“ (CZ) alebo „mala pobyt“ (BG, EL<sup>48</sup> a MT<sup>49</sup>) v tretej krajine. V štátoch AT, FI<sup>50</sup>, LT a SK neboli stanovené žiadne relevantné pravidlá. V štátoch EE, ES, LU, CY sa podľa vnútroštátnych pravidiel od orgánov požaduje, aby konštatoval spojenie bez určovania uplatňovaných kritérií. V NL sa uplatňujú relevantné pravidlá, ktoré okrem iného požadujú, aby orgány posúdili povahu, dĺžku a okolnosti pobytu osoby v tretej krajine.

Členské štáty môžu bezpečné tretie krajiny určiť a/alebo tento koncept uplatňovať individuálne od prípadu k prípadu. BG, CZ, RO, SK, SI a PT zvolili prvú možnosť, zatiaľ čo AT, EE, ES<sup>51</sup>, FI, EL, LT, LV, MT, NL a SE využívajú individuálny prístup od prípadu k prípadu. V UK sa predpokladá určovanie, ako aj individuálne posudzovanie bezpečnosti<sup>52</sup>. Prístup členských štátov sa rôzni a všeobecne mu chýbajú potrebné detaily vzhľadom na individuálne skúmanie bezpečnosti konkrétnej osoby. V niekoľkých členských štátoch je

<sup>45</sup> Týka sa to krajiny, v ktorej osoba získala alebo môže získať povolenie na pobyt, ktorý poskytuje dlhodobú ochranu proti vráteniu.

<sup>46</sup> Podľa správ ho v praxi uplatňujú len štáty AT, ES, HU, PT a UK, a to len v obmedzenom počte prípadov.

<sup>47</sup> V prípade CZ ide o článok 27 ods. 1 písm. b) a c). V prípade UK ide len o článok 27 ods. 1 písm. c).

<sup>48</sup> V EL sa právne predpisy odvolávajú na povolenie na pobyt.

<sup>49</sup> V MT sa vnútroštátne pravidlá odvolávajú na „primerané obdobie“ a spojenie s príslušnou krajinou.

<sup>50</sup> Jedinou požiadavkou je, že osoba „mohla požívať ochranu“ v danej krajine.

<sup>51</sup> S odkazom na prax.

<sup>52</sup> V praxi sa využíva len individuálny prístup od prípadu k prípadu, keďže žiadne zoznamy bezpečných tretích krajín neboli schválené.

osoba oprávnená vyvrátiť domnienku bezpečnosti už v prvostupňovom konaní (napr. BG, CZ, EE, FI, NL, SI, SK), zatiaľ čo v iných štátoch je táto možnosť dostupná cez uplatňovanie práva na odvolanie (napr. CY, RO, LT, MT, EL<sup>53</sup>, ES UK). Kým podľa všeobecného trendu môže osoba namietať proti domnienke bezpečnosti z akéhokoľvek dôvodu, niekoľko členských štátov ich obmedzuje na dôvody podľa článku 3 Európskej charty ľudských práv (MT, NL, PT) alebo všeobecne na dôvody podľa Európskej charty ľudských práv (UK). V štátoch FI a EL nie sú v právnych predpisoch stanovené žiadne dôvody. Z pohľadu Komisie musia byť dotknuté osoby informované a musia mať účinnú možnosť vyvrátiť uplatnenie konceptu pred prijatím rozhodnutia v prvom stupni<sup>54</sup>.

#### 5.2.5. Bezpečné krajiny pôvodu (článok 29 až 31)

Súdny dvor zrušil pravidlá smernice o postupoch prijímania a zmeny spoločných minimálnych zoznamov bezpečných krajín pôvodu (BKP)<sup>55</sup>. Pokiaľ ide o vnútroštátne určenie, v štátoch BE, IT, PL a SE koncept BKP neexistuje<sup>56</sup>. Zistilo sa, že medzi členskými štátmi, ktoré uplatňujú konania o BKP, existujú veľké rozdiely. V štátoch CY, EE, HU a EL sa koncept uplatňuje v určitej časti krajiny. Viacero členských štátov (DE, FI, FR, NL a UK) sa môže spoliehať na doložky o zachovaní stavu, a preto uplatňuje menej prísne kritériá vnútroštátneho určenia, pričom UK využíva možnosť určiť časť krajiny za bezpečnú alebo krajinu alebo časť krajiny za bezpečnú pre určitú skupinu osôb. Zatiaľ čo podľa vnútroštátnych pravidiel existujú zoznamy BKP, v skutočnosti ich prijalo len niekoľko krajín (AT, DE, FR, LU, RO, SK a UK) a obsah týchto zoznamov sa veľmi rôzni<sup>57</sup>. V štátoch EE, CZ, FI, NL a PT sa nepredpokladá prijímanie žiadnych zoznamov a koncept sa môže uplatňovať individuálne od prípadu k prípadu. V štátoch BG, FR, PT, MT a RO sa vo vnútroštátnych pravidlách kritériá smernice, kedy možno krajinu považovať za BKP, odrážajú neúplne a nejasne.

Požiadavka na individuálne preskúmanie sa všeobecne akceptuje ako všeobecná zásada alebo konkrétne podľa konceptu BKP. To isté platí o možnosti vyvrátiť domnienku bezpečnosti, žiadatelia však nemusia byť vždy informovaní o úmysle orgánov uplatniť daný koncept<sup>58</sup> a v štátoch EE, EL a SI možno v konaniach o BKP vynechať osobný pohovor.

#### 5.2.6. Predbežné konanie o následných žiadostiach (články 32 až 34)

Smernica umožňuje členským štátom, aby následné žiadosti podliehali predbežnému preskúmaniu, v ktorom sa posudzuje, či obsahujú nové prvky alebo zistenia, ktoré významne zvyšujú pravdepodobnosť splnenia podmienok na získanie postavenia utečenca. Toto konanie sa uplatňuje v štátoch BE, DE, EL, LU, MT, NL, PT, RO, SE a SI. V štátoch CZ, ES, HU, LV sú podobné kritériá zapracované do konania o prípustnosti a vo FR tvoria súčasť zrýchleného konania. Výklad smernice, pokiaľ ide o skúmanie, čo predstavuje nové prvky, sa výrazne líši. V krajinách EL a LU právne predpisy sledujú smernicu doslova, DE sa spolieha na všeobecné dôvody revízie správnych aktov, NL požaduje nové okolnosti, ktoré nemožno *prima facie* vylúčiť ako dôvody na revíziu predchádzajúceho rozhodnutia, BE skúma, či nové okolnosti zjavne poukazujú na oprávnený strach z prenasledovania alebo na reálne riziko vážneho

<sup>53</sup> S odkazom na prax. V právnych predpisoch nie sú ustanovené žiadne pravidlá.

<sup>54</sup> Vychádza to zo zásady dodržiavania práva na vypočutie. Pozri najmä prípad C-349/07, Súdny dvor.

<sup>55</sup> Prípad 133/06, rozsudok o 6. mája 2008.

<sup>56</sup> Tieto členské štáty však transponovali koncept BKP spojený so spoločným zoznamom.

<sup>57</sup> DE určilo 2 krajiny mimo EÚ, FR ich určilo 18 a UK 28.

<sup>58</sup> S odkazom na štúdie UNHCR o uplatňovaní smernice o azylových konaniach.

poškodenia, CZ požaduje spojitost' s dôvodmi pre udelenie ochrany a SI, HU, LV a SK kladú dôraz na zmenu okolností. SE požaduje nové okolnosti, ktoré predstavujú trvalú prekážku vyhostenia. Členské štáty vo všeobecnosti požadujú od žiadateľov, aby predložili skutočnosti, ktoré neboli známe alebo nemohli byť známe v čase predchádzajúceho skúmania.

V štátoch BE, CZ, PT, RO, SE sa predbežné konanie uplatňuje len na žiadosti podané po prijatí rozhodnutia o predchádzajúcej žiadosti, zatiaľ čo v SI sa vzťahuje aj na žiadosti podané po výslovnom späťvzati žiadosti a v štátoch DE, ES, EL, HU, LU, MT a NL sa pravidlá smernice o predbežnom konaní uplatňujú na žiadosti podané buď po prijatí rozhodnutia, alebo po výslovnom alebo konkludentnom späťvzati predchádzajúcej žiadosti. Predbežné konanie sa na osoby, ktoré podľa článku 33 SAP neprídu do prijímacieho centra alebo sa v určenom čase nedostavia na orgány, uplatňuje len v DE.

V štátoch CZ, DE, EL, LU, MT a RO pravidlá týkajúce sa následných žiadostí umožňujú vynechať osobný pohovor a v krajinách DE, LU, NL, MT a RO sa od príslušných osôb požaduje, aby uviedli skutočnosti a predložili dôkazy, ktoré opodstatňujú nové konanie. V štátoch DE, LU, PT<sup>59</sup> a MT sa od žiadateľov požaduje, aby predložili nové informácie v určitej časovej lehote.

V IE Pravidlá smernice o následných žiadostiach neboli transponované, UK používa systém tzv. čerstvých žiadostí, ktorý sa líši od štandardov smernice a v právnych predpisoch SK sa od orgánov požaduje iba ukončiť konanie, pokiaľ sa skutočnosti prípadov po prijatí rozhodnutia o predchádzajúcej žiadosti podstatným spôsobom nezmenili.

#### 5.2.7. Konania na hraniciach (článok 35)

Konania na hraniciach sa predpokladajú v štátoch AT, BE, CZ, EE, ES, FR, DE, EL, HU, NL, PT, RO, SK a SI, no sú veľmi rozdielne z hľadiska osobného rozsahu, dôvodov a druhov rozhodnutí, ako aj procesných lehôt a záruk. Vzťahujú sa na žiadateľov, ktorí nemajú vstupné dokumenty (BE, DE, FR, NL, PT), pochádzajú z bezpečnej krajiny pôvodu (DE), majú falošné dokumenty (CZ), predstavujú hrozbu pre vnútroštátnu bezpečnosť alebo verejný poriadok (CZ) alebo majú nezistenú totožnosť (CZ). V štátoch AT, EE, ES, EL, HU, PT, RO, SI<sup>60</sup> sa uplatňuje konanie na hraniciach na všetkých žiadateľov, ktorí požiadajú o azyl na hranici vo všeobecnosti alebo na špeciálnych miestach (napr. na letisku).

K dôvodom zamietnutia žiadosti o azyl patrí bezpečná krajina pôvodu (AT, DE, EE), dôvody neprípustnosti (EE, ES, HU, SI, PT), nedostatočne podložená žiadosť (AT), zjavne neopodstatnená žiadosť (DE, ES, FR, RO, PT, SI) a žiadosti obsahujúce nepravdivé informácie o totožnosti, štátnej príslušnosti a pravosti dokumentov (AT). V štátoch EL, NL a CZ sa o žiadostiach rozhoduje na hraniciach na všeobecnom základe. Časové lehoty na prijatie rozhodnutia sa rôznia: 2 dni (DE), 3 dni (RO), 4 dni (ES, FR), 7 dní (PT), 8 dní (HU), 15 dní (BE), 30 dní (EL, CZ) a 42 dní (NL). Vo vnútroštátnych ustanoveniach o konaniach na hraniciach sa vo všeobecnosti odrážajú základné zásady a záruky a v prípade konaní na hraniciach spočívajúcich na doložke o zachovaní stavu<sup>61</sup> minimálne záruky uvedené v článku 35 ods. 3. Najmä osoby, ktoré sú predmetom konania na hraniciach, majú prevažne možnosť osobného pohovoru. Vnútroštátne pravidlá povoľujú vynechať osobný pohovor v konaní na hraniciach iba v štáte EE.

<sup>59</sup> V PT sa uplatňovanie časovej lehoty necháva na rozhodnutie rozhodujúceho orgánu.

<sup>60</sup> V SI sa ustanovenia o konaniach na hraniciach neuplatňujú v praxi.

<sup>61</sup> Podľa článku 35 ods. 2 SAP môžu členské štáty zachovať konania v súlade so zákonmi, ktoré sa odchyľujú od základných zásad a záruk, platnými k 1. decembru 2005.

### 5.2.8. *Odňatie postavenia utečenca (články 37 a 38)*

Ustanovenia smernice o odňatí postavenia utečenca sa vo všeobecnosti odzrkadľujú vo vnútroštátnom práve. DE disponuje fakultatívnym ustanovením, ktoré umožňuje rozhodnúť, že postavenie utečenca podľa zákona zaniklo, ak sa uplatňujú ustanovenia o zániku postavenia. V rokoch 2008 a 2009 nebolo v štátoch EE, EL, ES, LT, LV, MT, PT a RO ani raz odňaté postavenie utečenca, iné členské štáty (IE, LU, HU, PL, SI, SK a SE) nahlásili počty nepresahujúce 25 prípadov za rok. V rokoch 2008 a 2009 sa tento koncept uplatnil častejšie v štátoch AT (105 prípadov), DE (10 755), FR (220) a IT (95).

## 5.3. **Konanie o opravnom prostriedku**

### 5.3.1. *Právo na účinný opravný prostriedok (článok 39)*

Smernica požaduje od členských štátov, aby zabezpečili prístup k účinnému opravnému prostriedku pred súdnym orgánom, aby ustanovili procesné pravidlá a časové lehoty a upravili právo zostať v členskom štáte až do ukončenia konania o opravnom prostriedku. Vo väčšine členských štátov plní súd úlohu prvostupňového odvolacieho orgánu. Môže ísť o špecializované súdy (AT, FR a SE), správne súdy (BG, EE, EL, ES, FI, FR<sup>62</sup>, DE, LV, LT, LU, SI) alebo súdy so všeobecnou právomocou (CZ, IT, HU, NL, RO, SK a UK<sup>63</sup>). Špecializované súdne orgány pôsobia v štátoch BE, CY, IE, MT, PL a UK. V UK existuje Špeciálna odvolacia komisia pre prisťahovalcov, ktorá prerokúva prípady vnútroštátnej bezpečnosti. EL je jediným členským štátom, v ktorom najvyšší správny súd (Rada štátu) plní úlohu jediného odvolacieho orgánu proti rozhodnutiam o azyle, ktoré prijal rozhodujúci orgán.

Časové lehoty na podanie odvolania sa významne líšia a mnohé členské štáty ich pre rozhodnutia podľa článkov 23 ods. 4, 28 ods. 2, 32 a/alebo 35 SAP a pre rozhodnutia týkajúce sa zaistených žiadateľov skrátili. Všeobecná časová lehota trvá 8 dní (PT), 10 dní (EE, LV a UK), 14 dní (AT, BG, DE, LT, PL), 15 dní (CZ, HU, IE<sup>64</sup>, SI), 20 dní (CY), 21 dní (SE), 28 dní (NL<sup>65</sup>), 30 dní (BE, FI, FR, EL, IT, SK), a 60 dní (EL, ES). Skrátené časové lehoty sú 2 dni (FR, RO, UK), 3 dni (SI, DE<sup>66</sup>, PT), 5 dní (PL, UK<sup>67</sup>), 7 dní (BG, CZ, DE, NL<sup>68</sup>), 10 dní (CY), 15 dní (BE, IT) a 20 dní (SK). Rovnaké časové lehoty sa uplatňujú na rozhodnutia o udelení azylu v štátoch EE, FI, EL, LT, LV, PL a SE.

Zásada automatického odkladného účinku sa vzťahuje na všetky odvolania u prvostupňového odvolacieho orgánu v štátoch BG, HU, IE, LT, LU a PT. V iných členských štátoch sa uplatniteľné výnimky výrazne odlišujú a zahŕňajú rozhodnutia o ďalšom neskúmaní následnej žiadosti (BE, DE, ES, LV, MT, NL, SI, RO a UK), odmietnutie obnoviť skúmanie (CZ, DE, SI), rozhodnutia prijaté v konaní na hraniciach (CZ, DE), rozhodnutia o neprípustnosti (AT, CZ, FI, DE, IT, PL, SK, UK), rozhodnutia podľa článku 23 ods. 4 a/alebo 28 ods. 2 SAP (AT, CY, CZ, FI, FR, DE, IT, SE, SI, SK, UK), rozhodnutia podľa článku 23 ods. 3 SAP (NL) a rozhodnutia týkajúce sa zaistených žiadateľov (IT, NL). V štátoch EL a ES opravný prostriedok nemá automatický odkladný účinok. Pokiaľ odvolanie nemá odkladný účinok,

<sup>62</sup> S odkazom na rozhodnutia zamietnuť vstup a rozhodnutia uplatniť zrýchlené konanie.

<sup>63</sup> S odkazom na rozhodnutia, ktoré môžu podliehať len súdnemu preskúmaniu.

<sup>64</sup> V IE je časová lehota 15 pracovných dní.

<sup>65</sup> S odkazom na rozšírené konanie. V právnych predpisoch je stanovená lehota 4 týždňov.

<sup>66</sup> S odkazom na konanie na hraniciach.

<sup>67</sup> S odkazom na zaistených žiadateľov. V zrýchlenom konaní je časová lehota 2 dni.

<sup>68</sup> S odkazom na postupy uplatňované v podateľni (prijímacom centre).

bývajú k dispozícii dočasné opatrenia. Právo ostať v krajine až do výsledku konania na základe dočasných opatrení však v štátoch CZ, EL a SK zákon nezaručuje. V niekoľkých ďalších členských štátoch možno bezodkladne uskutočniť vrátenie vzhľadom na rozhodnutia o následných žiadostiach (FI, NL) alebo ak osoba predstavuje ohrozenie verejného poriadku alebo vnútroštátnej bezpečnosti (NL). V UK v prípade, že sa neuplatňuje právo na odvolanie v rámci krajiny, možno rozhodnutie napadnúť len prostredníctvom žiadosti o lehotu na súdne preskúmanie alebo sa odvolať zo zahraničia.

Vo väčšine členských štátov má prvostupňový odvolací orgán súdnu právomoc na preskúmanie skutkovej podstaty, ako aj právnych aspektov. V štátoch EL a SI však súd preskúmava len zákonnosť prvostupňových rozhodnutí. V UK sa v rámci súdneho preskúmania neskúmajú podstata rozhodnutia a v NL sa len v obmedzenej miere preverujú skutočnosti, ktoré konštatoval rozhodujúci orgán. Zatiaľ čo v štátoch BE<sup>69</sup>, BG, ES, FI, FR, DE<sup>70</sup>, IT a UK má súdny orgán právomoc uskutočniť hodnotenie prípadu *ex nunc*, iné štáty (napr. CZ, SI a NL) majú tendenciu obmedzovať možnosti, pokiaľ ide o zahrnutie nových dôkazov.

Súdny dvor Európskej únie sa v súvislosti s touto smernicou zaoberal len jednou žiadosťou o prejudiciálne konanie<sup>71</sup>. Táto situácia sa môže zmeniť, keďže do platnosti vstúpila Lisabonská zmluva, ktorá umožňuje vnútroštátnym súdom všetkých stupňov požiadať o výkladové usmernenia Súdu, ktoré prispievajú k jednotnejšiemu uplatňovaniu smernice.

## 6. ZÁVER

Toto hodnotenie potvrdzuje, že niektoré fakultatívne ustanovenia a ustanovenia smernice o odchýlkach prispeli k rozšíreniu odlišných úprav v štátoch EÚ a procesné záruky sa v členských štátoch značne rôznia. Týka sa to najmä ustanovení o zrýchlenom konaní, o tzv. bezpečnej krajine pôvodu, bezpečnej tretej krajine, osobných pohovoroch, právnej pomoci a prístupe k účinným opravným prostriedkom. Preto tu pretrvávajú významné rozdiely. Zistili sa aj mnohé prípady neúplnej alebo nesprávnej transpozície a chyby pri vykonávaní smernice. Súhrnný účinok týchto nedostatkov môže zapríčiniť náchylnosť konaní k administratívnej chybe. V tejto súvislosti je povšimnutiahodné, že proti významnej časti prvostupňových rozhodnutí boli podané odvolania.

Táto správa poukazuje na to, že cieľ vyrovnať priestor pre spravodlivé a účinné azylové konania sa nepodarilo dosiahnuť v plnej miere. Komisia bude pokračovať v skúmaní a sledovaní všetkých prípadov, kde sa zistili problémy s transpozíciou alebo vykonaním smernice, s cieľom zjednodušiť jej správne a jednotné uplatňovanie a zabezpečiť úplné dodržiavanie zásady nevyhostenia a ďalších práv zakotvených v Charte EÚ. Procesné rozdiely spôsobené často vágnymi a nejednoznačnými štandardmi možno riešiť len prostredníctvom zmeny a doplnenia právneho predpisu. V súlade s tým a na základe dôsledného posúdenia implementácie smernice Komisia 21. októbra 2009 prijala návrh na prepracovanie smernice s cieľom odstrániť zistené nedostatky.

---

<sup>69</sup> V BE sa však na predkladanie nových prvkov vzťahujú určité podmienky.

<sup>70</sup> S výnimkou prípadov zamietnutých ako zjavne neopodstatnených.

<sup>71</sup> Vec C- 69/10. Luxemburský správny súd sa v podstate spýtal, či smernica požaduje opravný prostriedok proti rozhodnutiu, že o žiadosti sa rozhodne v zrýchlenom konaní.