

Správa o azyle 2023

Zhrnutie





© Agentúra Európskej únie pre azyl (EUAA), 2023

Agentúra Európskej únie pre azyl (EUAA) ani iná osoba, ktorá koná v mene agentúry EUAA, nenesie zodpovednosť za možné použitie informácií obsiahnutých v tejto publikácii.

Fotografia na titulnej strane: Adobe Stock #[457573540](#)

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2023

PDF ISBN 978-92-9403-247-8 doi: 10.2847/10004 BZ-AH-23-001-SK-N ISSN 2600-3090

Reprodukcia je povolená len s uvedením zdroja. Na akékoľvek použitie alebo reprodukciu fotografií alebo iného materiálu, ktorý nie je predmetom autorského práva agentúry EUAA, je potrebné povolenie priamo od držiteľov autorských práv.

Správa o azyle 2023

Výročná správa o situácii v oblasti azylu
v Európskej únii

ZHRNUTIE

Júl 2023



Predslov

Medzinárodná a dočasná ochrana zostali počas roka 2022 v popredí politických diskusií, pričom do Európy prišlo spolu 5 miliónov ľudí hľadajúcich ochranu. Celkový počet zahŕňa počet žiadostí o azyl, ktorý sa vyšplhal takmer na 1 milión, a vyše 4 milióny žiadostí o dočasnú ochranu, ktoré predložili ľudia utekajúci pred vojnou na Ukrajine. Prirodzene, rozsah prílevu migrantov testoval vnútroštátne azylové systémy a systémy prijímania na nové maximum a krajiny EÚ+ museli hľadať rýchle, no životaschopné riešenia.

Vývoj v oblasti medzinárodnej ochrany v roku 2022 zdôraznil význam zavedenej účinnej štruktúry ochrany s účasťou viacerých zainteresovaných strán. Ako sa uvádza v tejto správe, inštitúcie EÚ pokračovali vo svojom úsilí pokročiť v reforme spoločného európskeho azylového systému (CEAS) a ďalej podporovať praktickú spoluprácu medzi krajinami EÚ+ na základe solidarity a zodpovednosti. Zohrali tiež vedúcu úlohu pri rozvoji organizovanej európskej reakcie na potreby vysídlených osôb z Ukrajiny.



Krajiny EÚ+ reagovali na existujúce a vznikajúce potreby úpravou politík a postupov, pridelením dodatočných zdrojov a prijatím zmien v právnych predpisoch. Mnohé pozitívne trendy treba oceniť a osláviť. Vo svete rýchlo sa meniacich modelov migrácie a azylu však nie je čas uspokojiť sa a skúsenosti získané v roku 2022 by mali slúžiť ako katalyzátor ďalšieho zdokonaľovania. Rýchla aktivácia a rozšírenie dočasnej ochrany naznačili, že účinné právne predpisy a plánovanie pre prípad nepredvídaných udalostí spolu so širokou politickou vôľou môžu viesť k rýchlejšej reakcii na humanitárne krízy, poskytnúť prijímateľom predvídateľnosť a stabilitu a podporiť konvergenciu postupov vo viacerých krajinách. Dôležité je, že reakcia EÚ na ochranu vysídlených osôb z Ukrajiny môže pripraviť pôdu na usmernenie azylového systému EÚ ako celku prostredníctvom podobných prejavov solidarity a spoločnej zodpovednosti.

Po celom roku fungovania s posilneným mandátom uzavrela agentúra EUAA v roku 2022 bezprecedentný počet operačných plánov na poskytovanie operačnej a technickej pomoci predovšetkým členským štátom, ktoré sú vystavené neprimeranému tlaku na svoje azylové systémy a systémy prijímania. Ako sa stanovuje v nariadení o EUAA, nový pracovný program agentúry sa bude v priebehu nasledujúceho roka naďalej vyvíjať. Novovymenovaný úradník EUAA pre základné práva zabezpečí, aby sa pri operáciách agentúry naďalej v plnej miere dodržiavali základné práva, styční úradníci v členských štátoch budú ďalej vyvažovať spoluprácu s vnútroštátnymi orgánmi a začiatkom roka 2024 sa začne monitorovací mechanizmus s cieľom pomôcť harmonizovať postupy v celej EÚ. Vzhľadom na svoje postavenie centra odborných znalostí v oblasti azylu bude agentúra naďalej zohrávať kľúčovú úlohu v európskom úsilí o poskytovanie ochrany tým, ktorí ju potrebujú.

Nina Gregori
Výkonná riaditeľka
Agentúra Európskej únie pre azyl





Obsah

Predslov	5
Obsah	6
Úvod	7
1. Globálny vývoj v oblasti azylu	8
2. Hlavný vývoj v oblasti azylu v Európskej únii	9
3. Podpora EUAA v roku 2022	12
4. Fungovanie spoločného európskeho azylového systému	13
4.1. Prístup ku konaniam.....	13
4.2. Dublinské konanie.....	15
4.3. Osobitné konania na posúdenie potrieb ochrany	16
4.4. Spracovanie žiadostí o azyl na prvom stupni.....	16
4.5. Spracovanie žiadostí o azyl na druhom alebo vyššom stupni.....	18
4.6. Prebiehajúce konania.....	18
4.7. Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu	18
4.8. Aspekty zaistenia týkajúce sa žiadateľov a bývalých žiadateľov	19
4.9. Prístup k informáciám	20
4.10. Právna pomoc a zastúpenie.....	20
4.11. Tlmočnicke služby.....	21
4.12. Informácie o krajine pôvodu	21
4.13. Stav bez štátnej príslušnosti v kontexte azylu.....	22
4.14. Obsah ochrany.....	22
4.15. Presídľovanie a prijímanie osôb z humanitárnych dôvodov.....	24
5. Deti a osoby s osobitnými potrebami v konaní o azyle	25
Záverečné poznámky	27





Úvod



Výročná správa agentúry EUAA o azyle je hlavným zdrojom informácií o medzinárodnej ochrane v Európe a poskytuje komplexný prehľad o kľúčovom vývoji v oblasti azylu v členských štátoch Európskej únie, na Islande, v Lichtenštajnsku, Nórsku a vo Švajčiarsku (ďalej len „krajinu EÚ+“).

Správa sa začína stručným prehľadom trendov a hlavných tém diskusií týkajúcich sa núteného vysídľovania na celosvetovej úrovni a potom sa bližšie zameriava na kontext Európy. Sú predstavené hlavné zmeny na úrovni EÚ a na vnútroštátnej úrovni, ktoré zahŕňajú všetky aspekty spoločného európskeho azylového systému (CEAS). Vybratá judikatúra je prezentovaná s cieľom ilustrovať, ako sudy formovali výklad európskych a vnútroštátnych právnych predpisov. Okrem toho štatistiky o kľúčových ukazovateľoch poukazujú na trendy v oblasti azylu v roku 2022.

Krajiny EÚ+ čelili v roku 2022 mimoriadnemu počtu ľudí, ktorí potrebovali ochranu, v dôsledku prudko rastúceho počtu žiadostí o azyl podaných v Európe spolu s núteným vysídľovaním miliónov ľudí z Ukrajiny po ruskej invázii. Vzhľadom na tento vývoj EÚ a jej členské štáty zmobilizovali bezprecedentné množstvo zdrojov na riešenie rastúcich potrieb ochrany.



1. Globálny vývoj v oblasti azylu



Zvýšená miera konfliktov a porušovania ľudských práv za posledné desaťročie pretrvávala aj v roku 2022. Kombinácia kríz vrátane nových a prebiehajúcich konfliktov, klimatických šokov, geopolitických nepokojov, násilia a prenasledovania viedla v roku 2022 milióny ľudí k úteku z ich domovov. Ruská invázia na Ukrajinu spôsobila jednu z najrýchlejších a najväčších kríz núteného vysídľovania od 2. svetovej vojny.

Ďalšie už existujúce, vážne situácie vysídlenia na celom svete pretrvávali alebo sa prehľbovali, čím sa počet vysídlených ľudí na celom svete v roku 2022 dostal historicky na najvyššiu úroveň, ktorá podľa odhadov Úradu vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR) dosiahla približne 103 miliónov. Závažné účinky na civilné obyvateľstvo boli zaznamenané v Afganistane, Burkine Faso, Stredoafrickej republike, Konžskej demokratickej republike, Etiópii, Mozambiku, Mjanmarsku, Nikarague, Severnom trojuholníku Strednej Ameriky (Guatemala, Salvádor a Honduras), regióne Sahel, Sýrii a vo Venezuele.

V tejto súvislosti medzinárodné spoločenstvo pokračovalo vo svojom úsilí zameranom na vypracovanie riešení pre ľudí, ktorí potrebujú ochranu. Prostredníctvom spolupráce viacerých zainteresovaných strán sa v krátkom čase poskytli účinné ochranné opatrenia osobám utekajúcim z Ukrajiny. Pokiaľ ide o medzinárodnú ochranu, v rámci Globálneho paktu o utečencoch medzinárodné spoločenstvo naďalej navrhovalo a vykonávalo iniciatívy zamerané na: i) zmiernenie tlaku na hostiteľské krajiny; ii) posilnenie sebestačnosti utečencov; iii) rozšírenie prístupu k riešeniam v tretích krajinách; a iv) podporu podmienok v krajinách pôvodu na bezpečný a dôstojný návrat.

Keďže zainteresované strany na celom svete naďalej riešia komplexné aspekty neustále sa meniacich modelov vysídľovania, diskurz a prax medzinárodnej ochrany sa vyvíjajú, aby uspokojovali nové potreby. Medzi kľúčové otázky, ktoré boli v oblasti azylu v roku 2022 naďalej v centre pozornosti, patrili:

- zameranie na deti a maloletých bez sprievodu,
- pochopenie potrieb žien a dievčat v kontexte vysídlenia a lepšie reagovanie na ne,
- dôraz na fyzické a duševné zdravie vysídlených osôb ako každodenný problém,
- vysídľovanie spôsobené zmenou klímy ako faktor, ktorý vytvára a formuje potreby ochrany na celom svete, a
- zohľadnenie otázok stavu bez štátnej príslušnosti v kontexte azylu a vzájomného vzťahu medzi stavom bez štátnej príslušnosti a potrebou ochrany.



2. Hlavný vývoj v oblasti azylu v Európskej únii



Ruská invázia na Ukrajinu spôsobila v Európe nútené vysídľovanie na bezprecedentnej úrovni za posledné desaťročia a zvýšila tlak na už preťažené systémy prijímania. Vplyv vojny mal závažný vplyv na formovanie migrácie a azylu a počas celého roka prirodzene zastával ústredné miesto pri tvorbe politík súvisiacich s ochranou na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ.

Vzhľadom na záväzok EÚ prejavíť plnú solidaritu s Ukrajinou Rada pre spravodlivosť a vnútorné veci 4. marca 2022 jednomyseľne prijala vykonávacie rozhodnutie Rady o aktivácii smernice o dočasnej ochrane a zaviedla dočasnú ochranu pre vysídlené osoby utekajúce pred vojnou na Ukrajine. Európska komisia zriadila platformu solidarity, ktorá sa stala centrom koordinovanej reakcie EÚ. Vypracovala tiež 10-bodový akčný plán s opatreniami, ktoré má Európska komisia, agentúry EÚ a členské štáty prijať na riešenie potrieb ľudí utekajúcich pred vojnou na Ukrajine.

V nadväznosti na rozhodnutie Rady z marca 2022 krajiny EÚ pristúpili k uplatňovaniu vykonávacieho rozhodnutia Rady zavedením príslušných procesných a prijímacích opatrení, organizovaním informačných kampaní a umožnením prístupu k právam osobám na úteku z Ukrajiny. Aktivácia a praktické vykonávanie smernice o dočasnej ochrane umožnili jasné právne postavenie pre osoby utekajúce pred vojnou na Ukrajine a systematický prístup k súvisiacim právam.¹

Vďaka aktívnej práci francúzskeho a českého predsedníctva Rady EÚ a pod koordináciou Európskej komisie sa v roku 2022 dosiahol značný pokrok pri presadzovaní balíka reforiem, ktorý bol súčasťou [Paktu o migrácii a azyle](#), a pri posilňovaní praktickej spolupráce medzi krajinami EÚ+. V dôsledku toho Rada v júni 2022 prijala mandáty na rokovania o nariadení o preverovaní a nariadení o systéme Eurodac, ako aj svoje všeobecné smerovanie týkajúce sa návrhu na revíziu Kódexu schengenských hraníc. Okrem toho 21 krajín dosiahlo dohodu o vykonávaní dobrovoľného mechanizmu solidarity, čím sa pripravila pôda na ďalší pokrok v súvislosti s nariadením o riadení azylu a migrácie. Tento mechanizmus umožňuje prejavíť solidaritu členským štátom, ktoré čelia mimoriadnemu tlaku na svoje azylové systémy a systémy prijímania prostredníctvom premiestňovaní, finančných príspevkov a iných podporných opatrení.

Na úrovni Európskeho parlamentu v roku 2022 spravodajcovia predložili návrhy správ o všetkých legislatívnych návrhoch zahrnutých v Pakte o migrácii a azyle a o prepracovanom znení smernice o návrate. V septembri 2022 Parlament a rotujúce predsedníctvo Rady EÚ dosiahli politickú dohodu o [spoločnom pláne](#) pre rokovania medzi spoluzákonodarcami s cieľom prijať legislatívne návrhy pred koncom legislatívneho obdobia 2019 – 2024.

¹ Podrobný prehľad opatrení prijatých krajinami EÚ+ pri vykonávaní dočasnej ochrany pre osoby utekajúce z Ukrajiny nájdete v dokumente EUAA [Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review](#) (Poskytovanie dočasnej ochrany vysídleným osobám z Ukrajiny; prehľad roka).



Účinné riadenie vonkajších hraníc a s tým súvisiaci vplyv na riadne fungovanie schengenského systému boli kľúčovými témami diskusie medzi európskymi tvorcami politik. Európska komisia predložila politický dokument na spustenie viacročnej stratégie integrovaného riadenia hraníc, ktorá sa zaoberá kontrolou hraníc, pátracími a záchrannými činnosťami, analýzou rizík, medziagentúrnou a medzinárodnou spoluprácou, spoluprácou v rámci EÚ, návratom štátnych príslušníkov tretích krajín s nelegálnym pobytom, základnými právami, výskumom a inováciami a vzdelávaním a odbornou prípravou. Vynaložilo sa aj úsilie na posilnenie spolupráce s krajinami pôvodu a tranzitu s cieľom riešiť neregulárnu migráciu.

Vonkajšie hranice EÚ boli naďalej vystavené zvýšenému tlaku, pričom počet príchodov prudko stúpol už druhý rok po sebe. Podľa predbežných údajov, ktoré zozbierala agentúra Frontex, bolo v roku 2022 na vonkajších hraniciach EÚ zistených 330 000 nelegálnych prekročení hraníc, čo predstavuje nárast o 64 % v porovnaní s rokom 2021. Osoby vysídlené z Ukrajiny neboli zahrnuté do týchto údajov, pretože boli zaznamenané osobitne. V záujme riešenia situácie na vonkajších hraniciach Európska komisia naďalej poskytovala podporu členským štátom v prvej línii prostredníctvom finančnej pomoci a operatívnych reakcií v koordinácii s agentúrami EÚ, medzinárodnými organizáciami a inými príslušnými zainteresovanými stranami.

Európska komisia predstavila dva akčné plány so súborom operačných opatrení na riešenie bezprostredných a pretrvávajúcich výziev na trasách cez centrálnu Stredomorie a západný Balkán. Akčný plán pre centrálnu Stredomorie obsahuje 20 opatrení určených na zníženie neregulárnej a riskantnej migrácie, poskytovanie riešení vznikajúcich výziev v oblasti pátracích a záchranných operácií a podporu solidarity, ktorá je vyvážená zodpovednosťou medzi členskými štátmi. Akčný plán pre západný Balkán obsahuje aj 20 operačných opatrení štruktúrovaných podľa piatich pilierov. Cieľom je posilniť spoluprácu v oblasti migrácie a riadenia hraníc medzi EÚ a krajinami západného Balkánu, ktoré majú jedinečné postavenie ako krajiny v procese pristúpenia k EÚ.

EÚ a jej členské štáty v roku 2022 naďalej poskytovali pomoc ľuďom a plavidlám v núdzi v Stredozemnom mori prostredníctvom pátracích a záchranných operácií. Boli medzi nimi migranti a utečenci, ktorí sa snažili dostať do Európy a vydali sa na životu nebezpečné cesty organizované prevádzачmi, ktorí používali na prekonanie Stredozemného mora čoraz nebezpečnejšie taktiky. Vzhľadom na to, že v celej EÚ neexistuje všeobecne uznávaný a predvídateľný mechanizmus pre prípady pátrania a záchrany, obmedzenia súčasných opatrení a postupov boli naďalej terčom kritiky. Podľa týchto hlasov nedostatočná koordinácia činností v rámci pátracích a záchranných operácií (PZO), osamotené konanie jednotlivých krajín a kriminalizácia mimovládnych organizácií zapojených do činností PZO v Stredozemnom mori často viedli k tomu, že migranti boli nútení zostať niekoľko dní na lodiach.

EÚ v súlade s desaťročia trvajúcou tradíciou ako vedúceho aktéra pri podpore riešení zameraných na ochranu na celom svete pokračovala v komplexnej a vzájomne prospešnej spolupráci s tretími krajinami. Činnosti v rámci vonkajšieho rozmeru migračnej a azylovej politiky EÚ zahŕňali úsilie riešiť základné príčiny neregulárnej migrácie, bojovať proti sieťam prevádzачov, spolupracovať s tretími krajinami pri návrate a readmisii, spolupracovať s partnerskými krajinami v oblasti migrácie a riadenia hraníc, poskytovať podporu v iných častiach sveta pri hľadaní riešení, ktoré umožňujú zabezpečiť ochranu, a vytvoriť legálne cesty k ochrane v Európe.



Súdny dvor Európskej únie (SDEÚ) v rámci svojej úlohy, ktorou je zabezpečiť harmonizovaný výklad a uplatňovanie práva EÚ, vydal v roku 2022 viac než [20 rozsudkov](#), ktoré sa týkajú tém súvisiacich s/so:

- účinným prístupom ku konaniu o azyle,
- dublinským konaním,
- konceptom následnej žiadosti,
- prípustnosťou žiadostí o medzinárodnú ochranu,
- právom na prístup k administratívnejmu spisu a významom oznámenia rozhodnutia „v písomnej forme“,
- zrušením materiálnych podmienok prijímania,
- rozsahom zadržania a súdnym preskúmaním zákonnosti zadržania,
- zlúčením rodiny s maloletými osobami a
- odňatím medzinárodnej ochrany z dôvodov národnej bezpečnosti.



3. Podpora EUAA v roku 2022



Dňa 19. januára 2022 nadobudlo účinnosť [nariadenie \(EÚ\) 2021/2303 o zriadení Agentúry Európskej únie pre azyl](#) s posilneným mandátom pre agentúru. V priebehu roka 2022 agentúra potvrdila svoju úlohu odborného centra v oblasti azylu rozšírením svojej operačnej a technickej podpory s cieľom reagovať na vyvíjajúce sa potreby. Ruská invázia na Ukrajinu vyvolala rozsiahle potreby ochrany a agentúra rýchlo zareagovala a ponúkla pomoc krajinám, ktoré prijali veľký počet vysídlených osôb z Ukrajiny. Agentúra EUAA ako neoddeliteľný aktér v kolektívnej reakcii EÚ na riešenie potrieb miliónov vysídlených osôb účinne prispievala k vykonávaniu riešení v oblasti ochrany v celej Európe.

S cieľom poskytovať informácie založené na dôkazoch rôznym cieľovým skupinám vrátane tvorcov politik agentúra EUAA v roku 2022 pokračovala v zhromažďovaní, spracúvaní, syntéze a analýze informácií o konkrétnych témach, najnovšieho vývoja, nových tém a predpovedí v oblasti azylu. Odborná príprava, ktorú agentúra vyvinula a poskytovala, podporovala praktickú realizáciu CEAS tým, že pomáhala úradníkom zodpovedným za azyl a prijímanie, aby rozšírili svoje znalosti, zručnosti a samostatnosť pri vykonávaní efektívnych a spravodlivých postupov v súlade s normami EÚ.

Kľúčovou oblasťou práce agentúry EUAA je poskytovanie operačnej a technickej pomoci, a to najmä tým členským štátom, ktoré zažívajú nepríjemný tlak na svoje azylové systémy a systémy prijímania. V roku 2022 poskytla EUAA operačnú podporu rekordnému počtu 14 členských štátov EÚ: Belgicku, Bulharsku, Cypru, Česku, Grécku, Holandsku, Litve, Lotyšsku, Malte, Rakúsku, Rumunsku, Slovinsku, Španielsku a Taliansku. Operačná podpora vnútroštátnych azylových systémov a systémov prijímania v roku 2022 zahŕňala celý rad opatrení, ktoré boli prispôbené konkrétnemu kontextu a potrebám v každej krajine, vrátane podpory na zvýšenie kapacity a kvality podmienok prijímania, registráciu a spracovanie žiadostí na prvom a druhom stupni, podporu premiestnenia a zvýšenie kvality a štandardizácie dublinského konania. Agentúra tiež podporovala členské štáty pri zavádzaní riešení v oblasti ochrany pre osoby vysídlené z Ukrajiny.

Agentúra EUAA prostredníctvom spolupráce s tretími krajinami na základe dvojstranných plánov a regionálnych programov financovaných z prostriedkov EÚ v roku 2022 naďalej podporovala vonkajší rozmer CEAS. Realizovali sa plány dvojstrannej spolupráce s [Albánskom](#), [Bosnou a Hercegovinou](#), [Čiernou Horou](#), [Egyptom](#), [Kosovom](#), so [Severným Macedónskom](#), [Srbskom](#) a s [Tureckom](#), zatiaľ čo na regionálnej úrovni agentúra úspešne vykonávala činnosti zahŕňajúce všetky severoafrické krajiny a Niger. Vzhľadom na nový mandát agentúry a geopolitický vývoj v oblasti azylu správna rada agentúry EUAA v marci 2023 prijala revidovanú [stratégiu vonkajšej spolupráce](#).

Nariadením o agentúre EUAA sa zaviedli ustanovenia s cieľom zabezpečiť, aby agentúra pri plnení svojich úloh v plnej miere dodržiavala základné práva. V roku 2022 agentúra EUAA vykonala prípravné činnosti na vymenovanie úradníka pre základné práva, vypracovanie stratégie pre základné práva a vytvorenie mechanizmu na podávanie sťažností, pričom každá osoba, ktorá je priamo dotknutá činnosťami experta v podpornom tíme pre azyl a ktorá sa domnieva, že jej základné práva boli v dôsledku týchto činností porušené, alebo ktorákoľvek strana zastupujúca takúto osobu, môže agentúre EUAA podať písomnú sťažnosť.



4. Fungovanie spoločného európskeho azylového systému



Vzhľadom na prudko rastúci počet ľudí, ktorí v Európe potrebujú ochranu, a preťažené vnútroštátne systémy prijímania, krajiny EÚ+ v roku 2022 zaviedli legislatívne, politické a praktické iniciatívy na zvládnutie kolísajúcej situácie. Organizácie občianskej spoločnosti, UNHCR a iné medzinárodné organizácie zároveň vyjadrili obavy z niektorých postupov v rámci vnútroštátnych správnych orgánov v oblasti azylu a prijímania.

4.1. Prístup ku konaniam



V roku 2022 krajiny EÚ+ zaznamenali výrazne vyšší počet žiadostí o medzinárodnú ochranu ako v predchádzajúcich rokoch. Približne 996 000 žiadostí o medzinárodnú ochranu, ktoré boli podané v krajinách EÚ+, predstavovalo nárast približne o polovicu v porovnaní s rokom 2021 a o dve pätiny v porovnaní s úrovňou z roku 2019 pred pandémiou COVID-19. Zatiaľ čo celkový počet žiadostí za EÚ+ zostal výrazne pod vysokou úrovňou z roku 2015, počet žiadostí vo viacerých krajinách presiahol hodnoty z roku 2015 (*pozri obrázok 1*).

V krajinách EÚ+ bolo 7 z každých 10 žiadostí podaných v piatich hlavných prijímajúcich krajinách – konkrétne v Nemecku, vo Francúzsku, v Španielsku, Rakúsku a Taliansku (v zostupnom poradí). Najviac žiadostí podali štátni príslušníci Sýrie, Afganistanu, Turecka, Venezuely a Kolumbie. Zatiaľ čo rekordné úrovne v rokoch 2015 a 2016 boli v prvom rade dôsledkom žiadostí o medzinárodnú ochranu osôb pochádzajúcich zo Sýrie, z Afganistanu a Iraku, súčasné zvýšenie vyplýva z oveľa širšej škály štátnych príslušností.

Vzhľadom na zvýšený počet príchodov a žiadostí krajiny EÚ+ pokračovali vo svojom úsilí poskytovať prístup k ochrane a zároveň účinne riadiť svoje hranice. V nadväznosti na trendy z posledných rokov niekoľko členských štátov pozdĺž hraníc EÚ zaviedlo osobitné pravidlá na riadenie masových príchodov a vyhlásenie núdzového stavu v osobitných situáciách. Hoci cieľom takýchto opatrení bolo pomôcť orgánom pri monitorovaní a riadení prílevu migrantov a odhaľovaní prípadov prevádzachstva, UNHCR, Rada Európy a organizácie občianskej spoločnosti sa vyjadrili k vplyvu v praxi, pričom upozornili na riziká pre právo na azyl a zásadu *zákazu vyhodenia alebo vrátenia*.

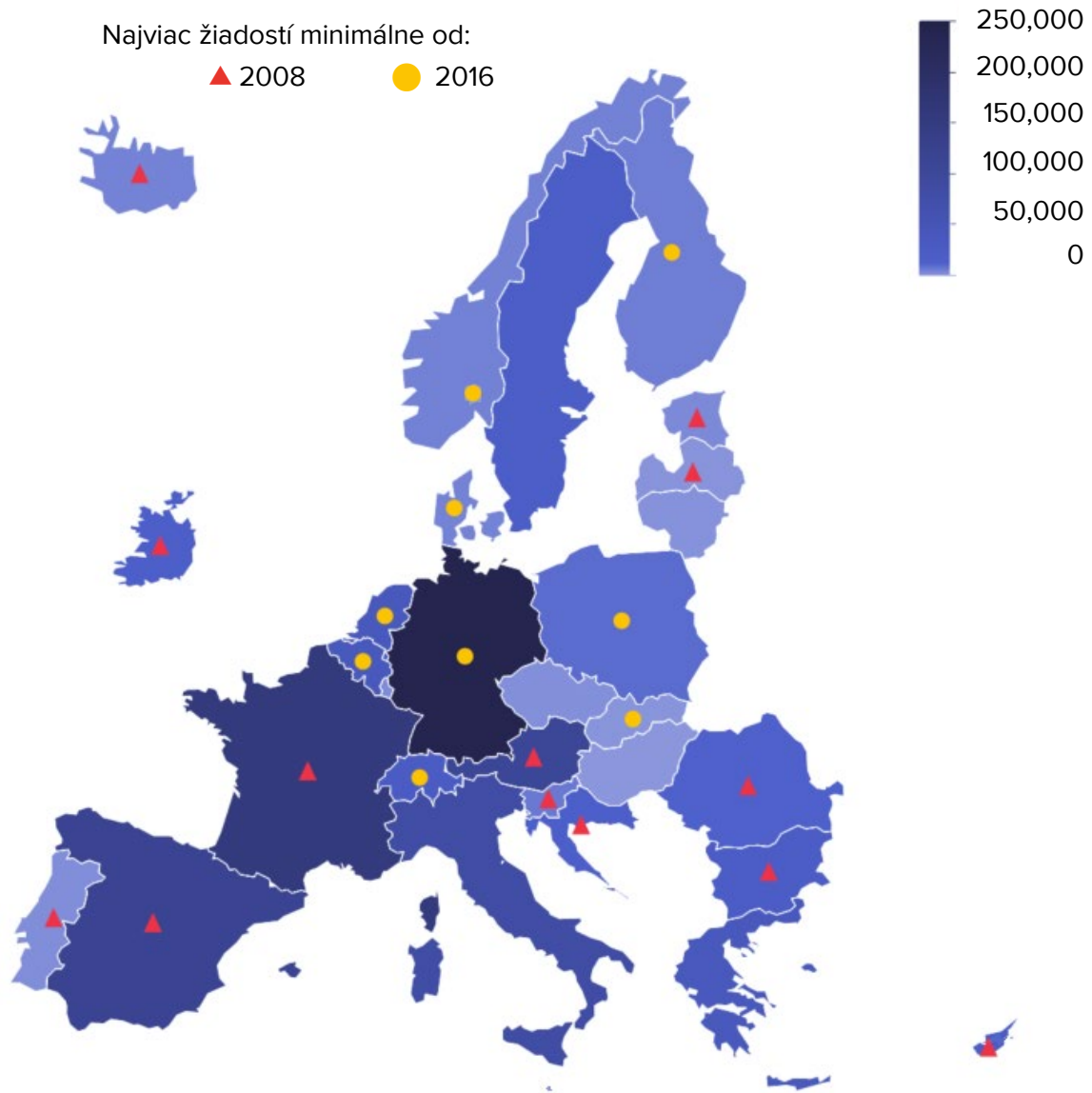
Aktivácia smernice o dočasnej ochrane tiež vyvolala zmeny v procese a rôznymi spôsobmi ovplyvnila kapacitu registrovať žiadosti o medzinárodnú ochranu, keďže krajiny EÚ+ museli registrovať aj osoby, ktoré potrebujú dočasnú ochranu. To viedlo k niekoľkým úpravám v postupoch registrácie a podávania žiadostí s cieľom uľahčiť a urýchliť proces pre vysídlené osoby z Ukrajiny, čo niekedy viedlo k oneskoreniam v prístupe ku konaniu pre žiadateľov o azyl.





Historicky najvyšší počet žiadostí v 13 krajinách EÚ+

Obrázok 1. Žiadosti o medzinárodnú ochranu podľa krajiny EÚ+, 2022



Poznámka: V prípade Islandu chýbali ročné údaje. Celkový ročný súčet sa vypočítal ako súčet mesačných žiadostí.
Zdroj: Eurostat [[migr_asyappctza](#),[migr_asyappctzm](#) pre Island] k 13. aprílu 2023.



4.2. Dublinské konanie



Vývoj smerom k novému mechanizmu solidarity na doplnenie dublinského systému pokračoval v roku 2022 na úrovni EÚ. Jednoročný dobrovoľný mechanizmus solidarity, ktorý zriadila Európska komisia na základe dohody medzi 18 členskými štátmi a 3 pridruženými krajinami, sa považuje za príležitosť pripraviť pôdu na trvalejšie riešenie v rámci navrhovaného nariadenia o riadení azylu a migrácie.

Podľa súčasného právneho rámca EÚ vypracovali členské štáty, Európska komisia a EUAA v roku 2022 plán na zlepšenie vykonávania odovzdaní podľa nariadenia Dublin III a členské štáty začali uplatňovať praktické riešenia vymedzené v pláne na prekonanie hlavných prekážok pri vykonávaní odovzdaní v roku 2023.

Zatiaľ čo sa v roku 2022 postupne zrušili obmedzenia v súvislosti s pandemiou ochorenia COVID-19, kľúčovou otázkou pre dublinské jednotky v roku 2022 bol nedostatok zamestnancov – čiastočne z dôvodu skutočnosti, že úradníci poverení dublinskými prípadmi boli preradení na podporu príchodu osôb, ktoré potrebovali dočasnú ochranu – čím sa náročnejšie riešila rastúca pracovná záťaž.

Podľa predbežných údajov, ktoré si pravidelne vymieňa EUAA s 29 krajinami EÚ+, bolo v reakcii na odoslané dožiadania podľa dublinského nariadenia v roku 2022 vydaných 163 000 rozhodnutí. V porovnaní s rokom 2021 to predstavuje nárast viac ako o dve pätiny, čo viedlo k najvyššiemu ročnému celkovému počtu minimálne od roku 2016. Celkovo bol ročný pomer medzi prijatými rozhodnutiami o dožiadaniach podľa dublinského nariadenia a podanými žiadosťami o azyl 16 %, teda rovnaký ako v roku 2021. Hoci sa niektoré rozhodnutia o dožiadaniach podľa dublinského nariadenia týkali prípadov zlúčenia rodiny, stabilný pomer rozhodnutí a žiadostí naznačuje, že v roku 2022 sa zvýšil počet žiadateľov o azyl, ktorí sa presunuli z prvej krajiny príchodu do inej krajiny, aby podali novú žiadosť (tzv. sekundárne pohyby), čo malo vplyv na počet prebiehajúcich prípadov.

Na úrovni jednotlivých krajín Nemecko a Francúzsko v reakcii na ich žiadosti naďalej prijímali väčšinu rozhodnutí, čo spoločne predstavuje viac ako tri pätiny celkového počtu takýchto rozhodnutí v krajinách EÚ+. Podobne ako v predchádzajúcich rokoch najviac rozhodnutí o dožiadaniach podľa dublinského nariadenia vydalo celkovo Taliansko. Rakúsko a Bulharsko sa však po prvýkrát objavili ako druhá a tretia krajina, ktoré vydali väčšinu rozhodnutí, pričom predbehli Nemecko a Grécko.

V roku 2022 predstavovala miera uznaných žiadostí pri rozhodnutiach v reakcii na dožiadania podľa dublinského nariadenia, ktorou sa meria podiel rozhodnutí, ktorými sa prijíma zodpovednosť (výslovne alebo implicitne) za žiadosť, zo všetkých vydaných rozhodnutí 60 % (o 6 percentuálnych bodov vyššia ako v roku 2021). Na úrovni EÚ+ to predstavovalo nárast po prvýkrát za posledných 5 rokov.

Po poklese na veľmi nízku úroveň počas pandémie ochorenia COVID-19 v rokoch 2020 a 2021 zostal počet dublinských transferov, ktoré boli vykonané v roku 2022, nízky. Celkovo sa v roku 2022 uskutočnilo približne 15 000 transferov, čo bolo približne o jednu sedminu viac ako v roku 2021, ale približne o dve pätiny menej ako v roku 2019.



Na článok 17 ods. 1 dublinského nariadenia III sa v roku 2022 odvolávalo približne 4 800krát, pričom tento počet sa zvýšil po prvýkrát za 4 roky, stále je však výrazne pod úrovňou pred pandémiou. Článok 17 ods. 1 je diskrečné ustanovenie, ktoré umožňuje členskému štátu preskúmať žiadosť o medzinárodnú ochranu podanú štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti, aj keď za takéto preskúmanie nie je zodpovedný podľa kritérií stanovených v nariadení.

4.3. Osobitné konania na posúdenie potrieb ochrany



Počas posudzovania žiadostí o medzinárodnú ochranu na prvom stupni môžu členské štáty za určitých okolností použiť osobitné konania, napríklad zrýchlené konanie, konania na hraniciach alebo prednostné konania, pričom musia dodržiavať základné zásady a záruky stanovené v práve EÚ.

V priebehu roka 2022 sa do posudzovania legislatívnych ustanovení, ako aj praktického vykonávania osobitných konaní zapojili vnútroštátne súdy. Pretrvávali obavy v súvislosti s využívaním konaní na hraniciach a rizikami zrýchlenia na základe koncepcie bezpečnej krajiny a následných žiadostí.

Celkovo bolo v roku 2022 v tej istej krajine v rámci EÚ+ podaných 76 000 následných žiadostí, čo predstavuje pokles v porovnaní s 91 000 následnými žiadosťami v roku 2021. Pomer následných žiadostí k celkovému počtu žiadostí bol 1 ku 12, čo predstavuje výrazný pokles v porovnaní s rokom 2021 (keď bol 1 ku 7).

4.4. Spracovanie žiadostí o azyl na prvom stupni



Zvýšený počet žiadostí o medzinárodnú ochranu spolu s miliónmi vysídlených osôb z Ukrajiny, ktoré potrebujú dočasnú ochranu, vyvolali zvýšený tlak na kapacitu spracovania na prvom stupni. Krajiny EÚ+ reagovali na túto potrebu prijatím opatrení na zvýšenie účinnosti celkového azylového systému a urýchlenie konania o azyly.

Začal sa nábor nových zamestnancov a reorganizácia rozhodujúcich orgánov a vytvorili sa ďalšie územné úrady s cieľom zvýšiť prítomnosť a uľahčiť prístup ku konaniu o azyly a k príslušným orgánom. Niektoré krajiny EÚ+ zaviedli politiky a usmernenia v záujme stanovenia priorit pre určité profily, predĺžili lehoty na vydanie rozhodnutia na prvom stupni a skrátili alebo vynechali určité kroky v postupe, ak by výsledok bol pre žiadateľa priaznivý. S cieľom zlepšiť a urýchliť postupy niekoľko krajín vypracovalo nové všeobecné usmernenia na posudzovanie žiadostí a prijalo nové politiky týkajúce sa podaných prípadov s konkrétnymi profilmi a štátnymi príslušnosťami žiadateľov.

V roku 2022 azylové orgány v krajinách EÚ+ vydali približne 646 000 rozhodnutí na prvom stupni, čo bolo o jednu pätinu viac ako v roku 2021 a najviac od roku 2017. Zároveň bolo v roku 2022 podaných oveľa viac žiadostí (nárast o polovicu), najmä v druhej polovici roka. Do konca roka 2022 počet žiadostí prevýšil počet rozhodnutí na prvom stupni o 345 000, čo viedlo vo väčšine krajín EÚ+ k väčšiemu počtu prebiehajúcich konaní na prvom stupni než pred rokom.

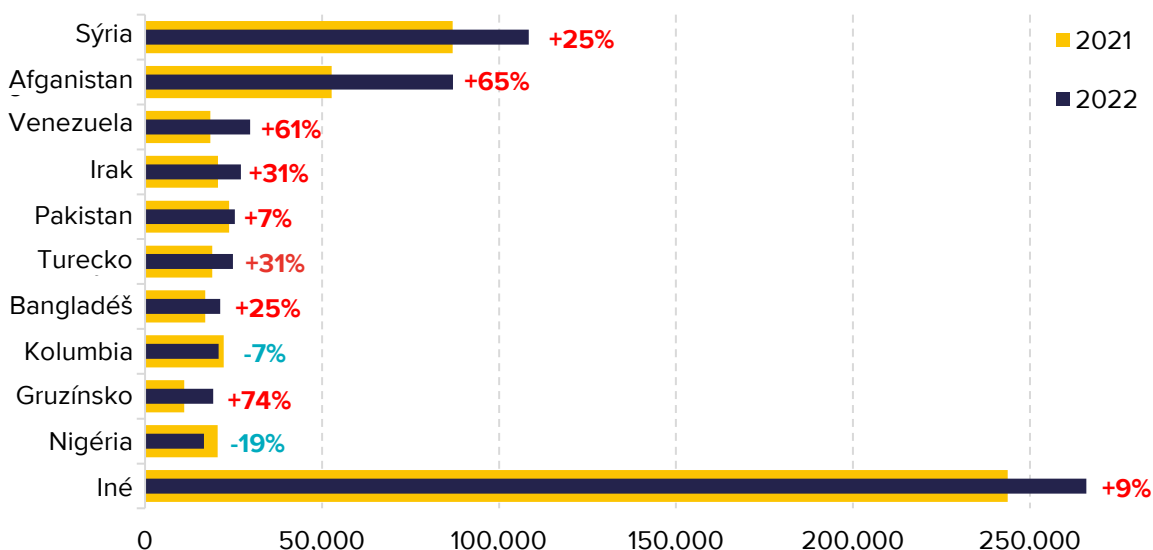


Tri krajiny EÚ+ vydali v roku 2022 takmer dve tretiny všetkých rozhodnutí na prvom stupni: Nemecko (31 %), Francúzsko (20 %) a Španielsko (13 %). Za nimi nasledovali Taliansko (8 %), Rakúsko (6 %) a Grécko (6 %). Väčšina rozhodnutí na prvom stupni v krajinách EÚ+ bola vydaná štátnym príslušníkom Sýrie a Afganistanu, ktorí dostali tri z 10 rozhodnutí (pozri obrázok 2). Najviac zaznamenaných rozhodnutí prijali štátni príslušníci Turecka (25 000), Bangladéša (21 000) a Gruzínska (19 000).



V roku 2022 bolo vydaných viac rozhodnutí na prvom stupni takmer pre všetky hlavné krajiny pôvodu

Obrázok 2. Rozhodnutia na prvom stupni v krajinách EÚ+ podľa desiatich hlavných krajín pôvodu, ktoré prijímali rozhodnutia, rok 2022 v porovnaní s rokom 2021



Zdroj: Eurostat [[migr_asydcfsta](#)] k 13. aprílu 2023.

V roku 2022 bolo v krajinách EÚ+ vzatých späť približne 140 000 žiadostí na všetkých stupňoch, čo bolo dvakrát viac ako v roku 2021 a najviac od roku 2016. Celkovo sa pomer stiahnutých žiadostí k celkovému počtu podaných žiadostí zvýšil približne z 1 z 10 v predchádzajúcich štyroch rokoch na 1 zo 7 v roku 2022. Aspoň štyri pätiny všetkých stiahnutých žiadostí v roku 2022 boli implicitné. Je možné, že žiadateľ o azyl implicitne stiahne svoju žiadosť z jednej krajiny EÚ+, aby mohol znovu požiadať o azyl v inej krajine, čo naznačuje sekundárny pohyb do iných krajín EÚ+. V tejto súvislosti existoval model mnohých implicitných stiahnutí, a teda sekundárnych pohybov z krajín po balkánskej trase a z krajín na vonkajších hraniciach EÚ.



4.5. Spracovanie žiadostí o azyl na druhom alebo vyššom stupni



V roku 2022 vývoj na druhom stupni v niektorých krajinách EÚ+ zahŕňal posúdenia alebo nové výklady práva na prístup k odvolaciemu konaniu, napríklad kto môže podať odvolanie a aké požiadavky musí žiadateľ splniť, aby mal prístup k odvolaciemu konaniu. Rozsah odvolaní vo veciach medzinárodnej ochrany bol predmetom ďalších zlepšení vrátane požiadavky zabezpečiť *ex nunc* (v budúcnosti) preskúmanie skutkových aj právnych otázok a odkladného účinku odvolaní s cieľom zosúladiť vnútroštátnu prax a legislatívne ustanovenia s príslušnými ustanoveniami prepracovaného znenia smernice o konaní o azyle.

Súdy sa zapojili do posudzovania účinnosti opravných prostriedkov, pričom dĺžka odvolacích konaní bola naďalej aspektom, ktorý vyvolával osobitné obavy, čo viedlo k navrhovaným, prijatým alebo už realizovaným legislatívnym zmenám na urýchlenie odvolacieho konania. Súdy tiež preskúmali, ktorý príslušný orgán by mal byť zodpovedný za odvolanie proti rozhodnutiu o žiadosti o azyl.

4.6. Prebiehajúce konania



Na konci roka 2022 čakalo v krajinách EÚ+ na rozhodnutie viac ako 899 000 žiadostí o azyl, čo predstavuje zvýšenie v porovnaní s predchádzajúcim rokom takmer o jednu pätinu. Väčšinou išlo o prípady, v ktorých sa čaká na rozhodnutie od apríla 2020, keď bolo spracovanie žiadostí počas vypuknutia pandémie COVID-19 pozastavené alebo prísne obmedzené.

Zatiaľ čo počet prebiehajúcich konaní zostával do júla 2022 pomerne stabilný, neskôr začal kontinuálne rásť v súlade s rastúcim počtom žiadostí o azyl, zatiaľ čo rozhodnutia na prvom stupni začali v posledných dvoch štvrtrokoch 2022 výrazne zaostávať za počtom žiadostí v porovnaní s prvými dvoma. Stav prebiehajúcich konaní bol preto stále oveľa vyšší ako pred krízou na konci roku 2014, čo zvyšovalo tlak na vnútroštátne systémy prijímania.

Kombinácia údajov Eurostatu a systému včasného varovania a pripravenosti (EPS) agentúry EUAA umožňuje členenie konaní prebiehajúcich na prvom stupni a konaní prebiehajúcich na druhom alebo vyššom stupni. Z výsledkov vyplýva, že celkový počet prebiehajúcich konaní sa na prvom stupni zvýšil, zatiaľ čo na vyšších stupňoch sa naďalej znižoval.

4.7. Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu



Rok 2022 bol bezpochyby rokom, keď systémy prijímania v krajinách EÚ+ testovali svoje limity, pričom čelili výzve, aby uspokojovali potreby nielen rastúceho počtu žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ale aj miliónov ľudí, ktorí potrebujú dočasnú ochranu, a teda potrebujú útočisko.



Hlavnou výzvou bol naďalej nedostatok ubytovacích možností, aj keď členské štáty naďalej významne investovali do zvyšovania prijímacej kapacity. Niektoré krajiny prekonal všetky doterajšie kapacitné rekordy, ale stále to nestačilo na to, aby ponúkli primerané ubytovanie pre všetkých žiadateľov. Mnohostranné výzvy boli niekedy znásobené neprimeranými metódami financovania a problémami pri spolupráci s obcami. Len niekoľko krajín EÚ+ (napr. tranzitné krajiny, z ktorých sa žiadatelia často presúvali do inej krajiny EÚ+) nehlásilo problémy s kapacitou.

Členské štáty skúmali rôzne spôsoby, ako reagovať na zvýšené potreby. Niektoré z nich oslovili nové zainteresované strany s cieľom posilniť systém prijímania, napríklad prostredníctvom užšieho zapojenia organizácií občianskej spoločnosti, obcí, subjektov v oblasti riadenia katastrof alebo súkromných subjektov. Agentúra EUAA v rámci svojich operačných plánov pomohla 10 krajinám pri zlepšovaní ich systémov prijímania.

Podmienky prijímania sa zhoršili v preplnených centrách a viedli k podštandardným podmienkam v niektorých krajinách EÚ+, ako to vo veľkej miere dokumentovali organizácie občianskej spoločnosti. Súdny opätovne zdôraznil povinnosti členských štátov pri účinnom zabezpečovaní podmienok prijímania. Keďže sa pozornosť naďalej sústreďovala na bezprostredné potreby, ako je najst' dostatočný počet miest na prijatie a zabezpečiť primerané životné podmienky, zdá sa, že sa realizovalo menej iniciatív na uľahčenie vstupu žiadateľov do zamestnania, zorientovanie sa v novej spoločnosti alebo získanie prístupu k vzdelávaniu a zdravotnej starostlivosti.

4.8. Aspekty zaistenia týkajúce sa žiadateľov a bývalých žiadateľov



Nedostatky v postupoch a podmienkach zaistenia v roku 2022 naďalej podrobne skúmali medzinárodné, európske a vnútroštátne monitorovacie a súdne organizácie, ako napríklad Výbor OSN proti mučeniu (CAT), Výbor Rady Európy na zabránenie mučeniu (CPT), vnútroštátni ombudsmeni, Európsky súd pre ľudské práva (ESLP) a vnútroštátne súdy, ako aj UNHCR a organizácie občianskej spoločnosti. Rozhodnutia Súdneho dvora niekedy spustili procesy na zosúladienie vnútroštátnych politik a postupov s príslušnými európskymi právnymi predpismi.

Kapacita zariadení určených na zaistenie v krajinách EÚ+ sa naďalej upravovala na základe prevádzkových potrieb, najmä s cieľom otvoriť alebo naplánovať výstavbu nových zariadení určených na zaistenie. Jednou z hlavných obáv, ktoré vyjadrili organizácie občianskej spoločnosti, bolo využívanie zaistenia. Vo viacerých krajinách boli vyjadrené obavy týkajúce sa postupu zaistenia žiadateľov na hraniciach, *de facto* zaistenia vo všeobecnosti, zatiaľ čo novo prichádzajúci štátni príslušníci tretích krajín čakali na podanie žiadosti, podmienok zaistenia a sťaženého prístupu k právam, ako je prístup k informáciám a právna pomoc.



4.9. Prístup k informáciám



Krajiny EÚ+ v roku 2022 naďalej zlepšovali poskytovanie informácií žiadateľom o azyl prostredníctvom digitálnych inovácií a zlepšení, ako sú nové platformy a webové sídla. Okrem vnútroštátnych orgánov zohrávali pri uľahčovaní prístupu k informáciám rovnako dôležitú úlohu aj organizácie občianskej spoločnosti.

Vnútroštátne orgány aj organizácie občianskej spoločnosti sa čoraz viac snažili zabezpečiť, aby žiadatelia a osoby, ktorým sa poskytla medzinárodná ochrana, mali prístup k informáciám v jazyku, ktorému rozumejú. Obsah bol preto preložený do viacerých jazykov, pričom osobitný dôraz sa kládol na dostupnosť informácií v ukrajinčine a ruštine.

Špecifické skupiny žiadateľov môžu požadovať informácie prispôbené ich situácii a okolnostiam. Hromadný príchod vysídlených osôb z Ukrajiny vytvoril nový informačný priestor; krajiny EÚ+ vyčlenili značné zdroje na rozvoj informačných platforiem a materiálov, ktoré sa pravidelne aktualizovali s cieľom poskytovať čo najaktuálnejšie a najpresnejšie informácie v rýchlo sa meniacom prostredí. Vnútroštátne orgány získali v tomto procese podporu napríklad z iniciatív EUAA ([Kto je Kto pri dočasnej ochrane](#)) a UNHCR (Stránky pomoci). Nové informácie boli vypracované aj pre ruských štátnych príslušníkov, ktorí hľadajú ochranu.

4.10. Právna pomoc a zastúpenie



V roku 2022 niektoré krajiny EÚ+ pokračovali v úsilí o zlepšenie prístupu k právnej pomoci a jej kvality vo všetkých fázach konania o azyle. Začali nové iniciatívy a projekty, napríklad uzatváranie zmlúv so špecializovanými právnikmi, ktorí pracujú v oblasti azylu, a poskytovanie dodatočnej podpory žiadateľom s osobitnými potrebami. Právnikom bol sprístupnený odborný rozvoj a nové nástroje s celkovým cieľom zlepšiť kvalitu služieb. Značné úsilie sa zaznamenalo aj pri poskytovaní služieb právnej pomoci počas celého konania o azyle prostredníctvom digitalizácie a prepojenia medzi portálmi rozhodujúcich orgánov a súdnymi platformami.

Ako sa však uvádzalo aj v predchádzajúcich rokoch, vykonávanie príslušných ustanovení prepracovaného znenia smernice o konaní o azyle naďalej vyvoláva obavy na hraniciach, v zariadeniach určených na zaistenie a v odvolacom konaní z dôvodu nedostatku informácií a prístupu k právnej pomoci a zastupovaniu. Krátke lehoty v konaní na hraniciach, v osobitných konaniach alebo dublinskom konaní v niektorých prípadoch viedli k obmedzenej, nekvalitnej alebo neexistujúcej právnej pomoci.

Vnútroštátne orgány, medzinárodné organizácie a organizácie občianskej spoločnosti v reakcii na ruskú inváziu zmobilizovali zdroje s cieľom poskytnúť okamžitú podporu vysídleným osobám z Ukrajiny vrátane právnych informácií a pomoci pri aktívnom zapojení národných združení advokátov.



4.11. Tlmočnicke služby



V roku 2022 krajiny EÚ+ zaviedli niekoľko iniciatív na zlepšenie tlmočnických služieb v rámci konania o azyle, najmä v kontexte poskytovania vhodných služieb pre obete obchodovania s ľuďmi, pomoci osobám s osobitnými potrebami a poskytovania služieb zdravotnej starostlivosti. Pokračovalo úsilie o zlepšenie kvality tlmočnických služieb prostredníctvom odbornej prípravy, poradenstva, nástrojov kvality a podporných materiálov pre tlmočníkov. Zaznamenal sa rastúci trend, pokiaľ ide o zapojenie osôb, ktorým sa poskytla ochrana, ako tlmočníkov v súvislosti s azylom; vzhľadom na priame skúsenosti so samotným procesom mohli títo tlmočníci ponúknuť primeranú podporu novým žiadateľom.

S cieľom riešiť príchod vysídlených osôb z Ukrajiny niekoľko krajín EÚ+ zvýšilo počet tlmočníkov hovoriacich ukrajinsky a rusky a vytvorilo viac informačných materiálov v týchto jazykoch. Tieto snahy vyvolali určitú kritiku zo strany organizácií občianskej spoločnosti, ktoré informovali o dvojestupňovom systéme poskytovania pomoci ľuďom utekajúcim z Ukrajiny, ktorí dostali rýchlu podporu v oblasti tlmočenia, a žiadateľom o azyl z iných krajín. Organizácie občianskej spoločnosti tiež vyjadrili obavy z jazykových a kultúrnych bariér na hraniciach v dôsledku nedostatku tlmočnických služieb a zlého prekladu informácií, čo migrantom bránilo v tom, aby zmysluplne pochopili svoje práva a povinnosti.

4.12. Informácie o krajine pôvodu



Kľúčový vývoj v oblasti vytvárania informácií o krajine pôvodu (COI) v roku 2022 sa sústreďoval na zlepšenie metodík, investície do nových technológií a výskumných pracovníkov, zlepšenie spolupráce s inými výskumnými pracovníkmi so sídlom v Európe (napríklad v národných oddeleniach COI a organizáciách občianskej spoločnosti pôsobiach v krajine pôvodu) a rýchle poskytovanie informácií na riešenie nových krízových situácií. Vytváranie informácií o krajine pôvodu sa naďalej zameriavalo na najčastejšie krajiny pôvodu žiadateľov o azyl v Európe, a to Afganistan, Kolumbiu, Sýriu, Turecko a Venezuelu. Vytváranie informácií o COI v roku 2022 sa prirodzene zameriavalo aj na situáciu na Ukrajine a v Rusku.

Ako zdôraznili organizácie občianskej spoločnosti, výzva, ktorá podľa všetkého pretrváva, sa týka nedostatočnej prístupnosti a používateľskej ústretovosti databáz COI a nedostatku viacjazyčných informácií, keďže materiály o COI sú väčšinou dostupné v angličtine. Navyše sa zdá, že existuje nerovnováha medzi krajinami pôvodu, pre ktoré je k dispozícii vysoký počet správ o COI, a krajinami, pre ktoré neexistujú žiadne alebo len obmedzené informácie, ako aj nedostatok údajov o intersexuálnych žiadateľoch a situácii v ich krajinách pôvodu.



4.13. Stav bez štátnej príslušnosti v kontexte azylu



V kontexte azylu môže mať stav bez štátnej príslušnosti vplyv na postup rozhodovania o žiadosti o medzinárodnú ochranu a na procesné záruky žiadateľa. Krajiny EÚ+ vykonali v roku 2022 legislatívne a politické zmeny na riešenie stavu bez štátnej príslušnosti vrátane zavedenia osobitných postupov určovania stavu bez štátnej príslušnosti, uľahčenia prístupu k naturalizácii a aktualizácie usmernení o spracúvaní žiadostí osôb bez štátnej príslušnosti.

Napriek tomu sa zdalo, že pretrvávajú určité problémy vrátane neexistencie procesu určovania stavu bez štátnej príslušnosti v niektorých krajinách EÚ+ a nedostatočnej informovanosti a odborných znalostí o otázkach súvisiacich so stavom bez štátnej príslušnosti v kontexte azylu. To môže u žiadateľov vyvolať neistotu, pokiaľ ide o proces a ich práva a povinnosti, a môže viesť k nesprávnej identifikácii a registrácii.

4.14. Obsah ochrany



Obsah ochrany sa vzťahuje na práva, na ktoré majú osoby, ktorým sa poskytla určitá forma ochrany, nárok v krajine azylu, ako aj na súvisiace povinnosti. Ochrana sa poskytuje, keď žiadatelia dostanú kladné rozhodnutie o priznaní postavenia utečenca alebo postavenia osoby s doplnkovou ochranou (označované aj ako postavenia harmonizované na úrovni EÚ). Miera uznaných žiadostí sa vzťahuje na počet kladných výsledkov vyjadrená ako percentuálny podiel celkového počtu rozhodnutí o žiadostiach o medzinárodnú ochranu. Hoci vnútroštátne formy ochrany poskytujú štátnym príslušníkom tretích krajín postavenie osoby s ochranou, tieto postavenia, ktoré nie sú harmonizované vo všetkých krajinách EÚ+, nie sú zahrnuté do výpočtu miery uznaných žiadostí.

V roku 2022 bola celková miera uznaných žiadostí EÚ+ v prípade rozhodnutí o žiadostiach o azyl na prvom stupni 39 %. To znamená, že z 646 000 vydaných rozhodnutí bolo 252 000 kladných, ktorými sa žiadateľovi priznalo postavenie utečenca alebo doplnková ochrana. Miera uznaných žiadostí sa v porovnaní s rokom 2021 zvýšila o 5 percentuálnych bodov a bola najvyššia od roku 2017. Vo väčšine kladných rozhodnutí na prvom stupni bolo priznané postavenie utečenca (149 000 alebo 59 % všetkých kladných rozhodnutí) a doplnková ochrana bola priznaná vo zvyšných 103 000 prípadoch (41 %).

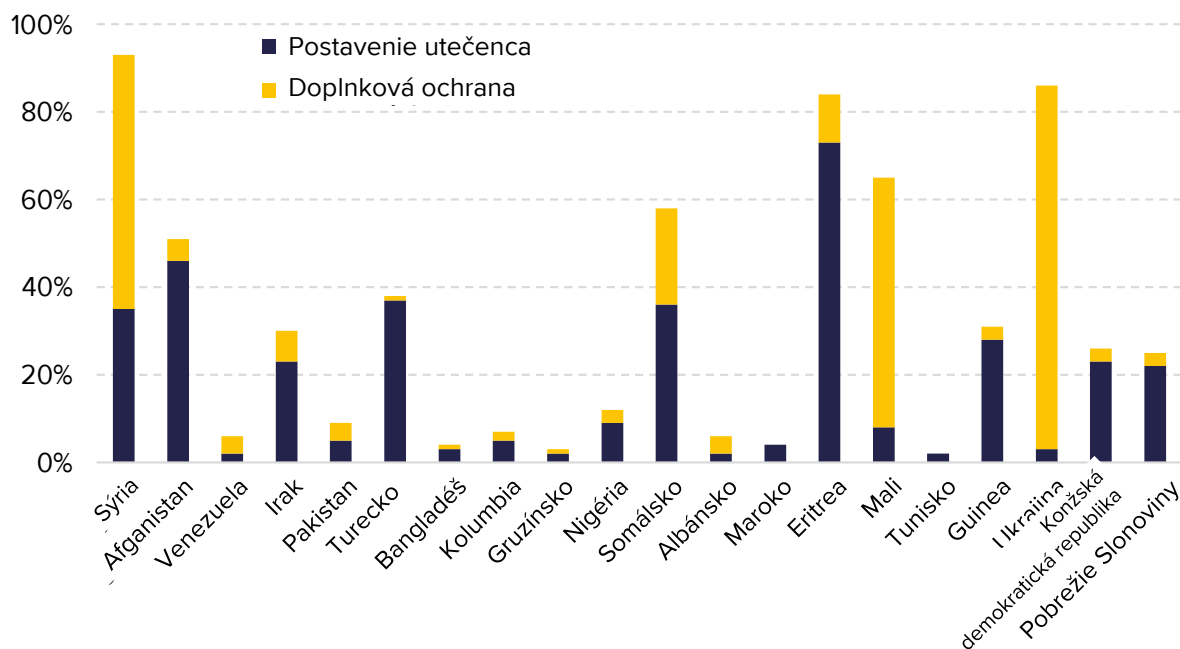
Ak sa do výpočtu okrem postavení regulovaných EÚ zahrnú aj povolenia na pobyt z humanitárnych dôvodov, celková miera uznaných žiadostí EÚ+ pri rozhodnutiach na prvom stupni v roku 2022 by bola 50 %.

Spomedzi 20 štátnych príslušností, ktoré dostali v roku 2022 najviac rozhodnutí na prvom stupni, mali najvyššiu mieru uznaných žiadostí Sýrčania, a to 93 %. Po nich nasledovali Ukrajinci (86 %) a Eritrejčania (84 %). Medzi ďalšie skupiny s pomerne vysokou mierou uznaných žiadostí patrili štátni príslušníci Mali (65 %), Somálska (57 %) a Afganistanu (51 %) (pozri obrázok 3).



Sýrčania, Ukrajinci a Eritrejčania mali v roku 2022 najvyššiu mieru uznaných žiadostí

Obrázok 3. Miera uznaných žiadostí o azyl na prvom stupni v prípade 20 hlavných štátnych príslušností s väčšinou rozhodnutí vydaných v krajinách EÚ+ podľa štátnej príslušnosti a udeleného postavenia, 2022



Poznámka: Týmto 20 štátnym príslušnostiam bol v roku 2022 udelený najvyšší počet rozhodnutí na prvom stupni v krajinách EÚ+. Sú zoradené (zľava doprava) podľa počtu prijatých rozhodnutí.
Zdroj: Eurostat [[migr_asycdfsta](#)] k 13. aprílu 2023.

Rozsah a kvalita práv a služieb poskytovaných osobám, ktorým sa poskytla ochrana, formujú vyhliadky na ich účinnú integráciu do hostiteľskej spoločnosti. V roku 2022 sa integračné politiky primárne zameriavali na osoby z Ukrajiny, ktoré potrebujú dočasnú ochranu, vrátane uľahčovania ich sociálnej orientácie, prístupu k vzdelávaniu, zamestnaniu a zdravotnej starostlivosti a poskytovania dávok sociálneho zabezpečenia.

Trend pozorovaný v predchádzajúcich rokoch s cieľom zapojiť celý rad zainteresovaných strán a zlepšiť spoluprácu pri integrácii osôb, ktorým sa poskytla medzinárodná ochrana, pokračoval aj v roku 2022 a naliehavá a rozsiahla potreba poskytnúť podporu na integráciu osobám, ktoré potrebujú dočasnú ochranu, ďalej urýchlila tento proces spolupráce viacerých zainteresovaných strán. Krajiny EÚ+ tak pilotne zaviedli niektoré nové, inovatívne spôsoby spolupráce pri integrácii osôb, ktoré potrebujú ochranu.

V záujme podpory tvorby politik na základe dôkazov rôzne zainteresované strany vrátane vnútroštátnych orgánov, akademickej obce, think-tankov a organizácií občianskej spoločnosti v priebehu roka 2022 pokračovali v hodnotení zložiek integračných programov. Poznatky



získané v rámci úsilia o integráciu osôb, ktorým sa poskytla dočasná ochrana, môžu v budúcnosti poskytnúť ďalší pohľad na vplyv rôznych prístupov k integrácii. Niektoré krajiny EÚ+ zároveň pokračovali v iniciatívach, v rámci ktorých sa bývalým žiadateľom, ktorí nemohli byť vrátení a ktorí dosiahli určitú úroveň integrácie, poskytovalo právo zostať.

Nárast počtu žiadostí o azyl v roku 2022 často ovplyvnil vydávanie dokladov o pobyte a cestovných dokladov osobám, ktorým sa poskytla medzinárodná ochrana, a spôsobil oneskorenia pri ich vydávaní, čo mohlo spôsobiť oneskorenie ich prístupu k iným službám a právam. Ako bolo vidieť aj v predchádzajúcich rokoch, súdy si zachovali dôležitú úlohu pri formovaní výkladu dôvodov a postupov na preskúmanie alebo odňatie medzinárodnej ochrany, pričom súdne orgány takisto kontrolovali vnútroštátne politiky a postupy v oblasti zlučovania rodín.

4.15. Presídľovanie a prijímanie osôb z humanitárnych dôvodov



Činnosti v oblasti presídľovania sa v roku 2022 postupne opätovne aktivovali po dvoch rokoch obmedzení súvisiacich s ochorením COVID-19, ktoré drasticky znížili príchod utečencov prostredníctvom týchto programov. V tejto súvislosti krajiny EÚ+ pokračovali v úsilí o splnenie svojich záväzkov. To si vyžadovalo v priebehu roka prispôbiť priority a programy novým výzvam, napríklad pokračujúcej kríze v Afganistane a hromadnému príchodu vysídlených osôb z Ukrajiny. Akútny tlak na vnútroštátne systémy prijímania viedol k oneskoreniam pri vykonávaní príslubov v oblasti presídlenia zo strany mnohých krajín EÚ+.

Celkovo sa prostredníctvom nových dohôd posilnila úloha organizácií občianskej spoločnosti, súkromných spoločností a komunitných skupín, keďže zohrávajú dôležitú úlohu pri prijímaní presídlených utečencov a pri procese výberu a postúpenia. Na meranie vplyvu programov presídľovania uskutočnili krajiny EÚ+ a organizácie občianskej spoločnosti hodnotenia s cieľom identifikovať získané poznatky a osvedčené postupy.

V oblasti prijímania osôb z humanitárnych dôvodov sa úsilie zameriavalo najmä na príchod ohrozených afganských štátnych príslušníkov. Príslušné iniciatívy sa opäť realizovali v spolupráci s organizáciami občianskej spoločnosti.



5. Deti a osoby s osobitnými potrebami v konaní o azyle



Keďže osoby, ktoré potrebujú dočasnú ochranu, zahŕňali v roku 2022 najmä ženy a deti, krajiny EÚ+ museli prispôbiť podporné služby, ktoré boli vo všeobecnosti zamerané na žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ktorými sú prevažne muži. Ženy a deti utekajúce z Ukrajiny boli vystavené zvýšenému riziku, že sa stanú obeťami obchodovania s ľuďmi, preto viaceré krajiny EÚ+ uskutočnili kampane na zvýšenie informovanosti a prevenciu obchodovania s ľuďmi. Vynaložili tiež ďalšie úsilie na lepšiu identifikáciu obetí a poskytnutie rýchlej a primeranej podpory.

Napriek úsiliu krajín EÚ+ o zlepšenie včasnej identifikácie, postúpenia a následných opatrení sa identifikácia osôb s osobitnými potrebami a poskytovanie včasného ubytovania a podpory najzraniteľnejším osobám stali v kontexte preťaženého systému prijímania ešte náročnejšie. Viaceré členské štáty a organizácie občianskej spoločnosti navyše uviedli, že žiadatelia o medzinárodnú ochranu prišli do EÚ v horšom zdravotnom stave ako v predchádzajúcich rokoch.

Súdy často zasahovali s cieľom rozhodnúť o viacerých otázkach týkajúcich sa žiadateľov so zdravotným postihnutím a s osobitnými zdravotnými potrebami, pokiaľ ide o otázky súvisiace s účinnou ochranou žien a dievčat a o prípady týkajúce sa prípadov o sexuálnej orientácii a rodovej identite.

Maloleté osoby bez sprievodu podali v roku 2022 v krajinách EÚ+ 42 000 žiadostí o azyl, čo bolo najviac od roku 2016. To predstavuje nárast o tri pätiny oproti predchádzajúcemu roku, čo mierne prevyšuje nárast celkového počtu žiadostí (+53 %). Len dve štátne príslušnosti spolu predstavovali dve tretiny žiadostí maloletých osôb bez sprievodu: takmer polovicu podali Afganci (20 000) a Sýrčania (10 000).

Viac ako polovica všetkých žiadostí o medzinárodnú ochranu maloletých osôb bez sprievodu bola podaná v Rakúsku (13 000 alebo 31 %), Nemecku (7 300, 17 %) a Holandsku (4 200, 10 %). V Rakúsku a Holandsku, ako aj v Bulharsku (3 400), vo Francúzsku (1 000) a na Cypre (900) boli údaje za rok 2022 najvyššie v histórii (pozri obrázok 4).

Takmer všetkým maloletým Sýrčanom bez sprievodu (96 %) bolo udelené postavenie utečenca alebo doplnková ochrana. Naproti tomu minimálne množstvo kladných rozhodnutí bola vydaná maloletým osobám z Bangladéša (6 %).

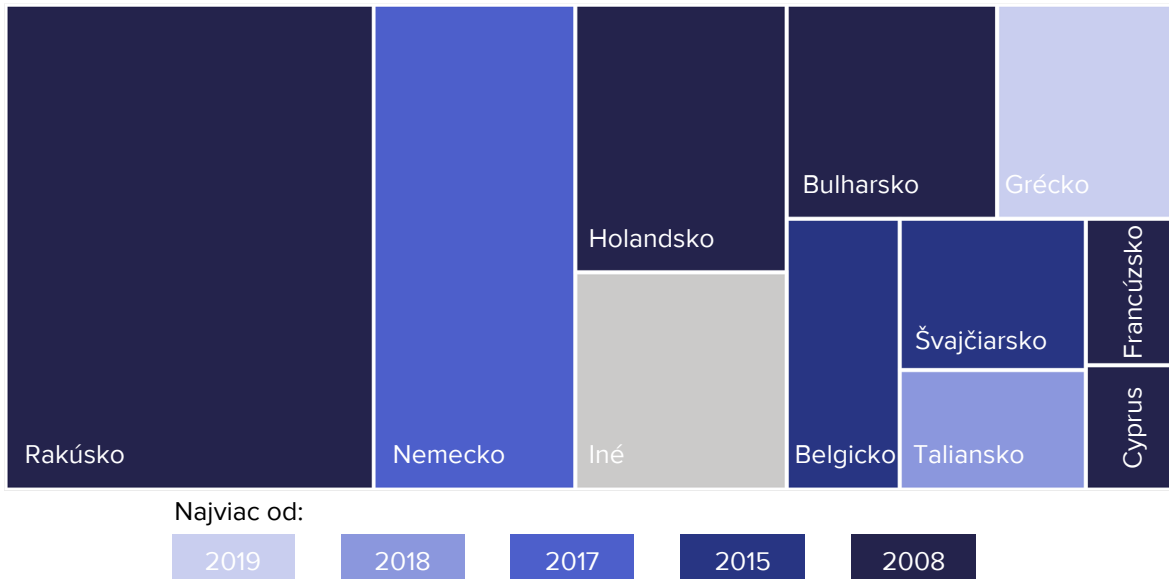
Maloleté osoby bez sprievodu v 20 krajinách EÚ+, ktoré nahlásili údaje, stiahli približne 18 000 žiadostí. Podobne ako v prípade stiahnutých žiadostí dospelých žiadateľov to bolo približne dvakrát toľko ako v roku 2021. Nárast počtu stiahnutých žiadostí v skutočnosti predstihol nárast žiadostí podaných maloletými osobami bez sprievodu. Žiadosti stiahla prevažne jedna konkrétna skupina: 95 % tvorili žiadatelia mužského pohlavia vo veku 14 – 17 rokov. Takmer všetky stiahnutia boli implicitné, čo naznačuje, že maloleté osoby bez sprievodu neoznámili príslušnému orgánu svoj zámer stiahnuť žiadosť. Je možné, že takéto stiahnutia poukazujú na sekundárne pohyby do iných krajín EÚ+.





Rekordne vysoký počet maloletých bez sprievodu žiadajúcich o azyl v Rakúsku, Bulharsku, na Cypre, vo Francúzsku a v Holandsku

Obrázok 4. 10 hlavných krajín EÚ+ s najvyšším počtom žiadostí maloletých osôb bez sprievodu, 2022



Poznámka: Chýbali údaje o Islande.

Zdroj: Eurostat [[migr_asyunaa](#)] k 13. aprílu 2023.

Zvýšenie počtu maloletých osôb bez sprievodu v porovnaní s rokom 2021 vyvolalo ďalší tlak na príslušné procesy, ako je vymenovanie opatrovníka a posúdenie veku osôb, ktoré sa vyhlasujú za maloleté. Toto zvýšenie malo vplyv aj na lehoty na spracovanie žiadostí a na poskytnutie primeraných materiálnych podmienok prijímania a podpory maloletým osobám bez sprievodu.



Záverečné poznámky

V roku 2022 krajiny EÚ+ prijali rekordný počet osôb, ktoré potrebujú ochranu, o čom svedčí prudko rastúci počet žiadateľov o azyl a vyše 4 milióny vysídlených osôb z Ukrajiny, ktoré požiadali o dočasnú ochranu. Zatiaľ čo celkový počet 5 miliónov ľudí prichádzajúcich do EÚ vytvára značný tlak na vnútroštátne správne orgány, na európskej a vnútroštátnej úrovni sa vytvorili riešenia na uspokojenie potrieb ľudí hľadajúcich ochranu.

Európska reakcia na potreby miliónov vysídlených osôb z Ukrajiny bola konštruktívna a zameraná na ochranu a môže slúžiť ako politický a operačný plán do budúcnosti. Tento úspech podporili viaceré faktory vrátane už existujúcich právnych predpisov, ktoré boli prispôsobené konkrétnemu riešeniu tejto potreby, ako aj politickej vôle aktivovať tieto právne predpisy a rýchlo vytvoriť príslušné štruktúry podpory. Dôležité je, že spolupráca medzi viacerými a rôznorodými zainteresovanými stranami na základe mnohostrannej solidarity zohrávala významnú úlohu pri navrhovaní a poskytovaní riešení: solidarita s osobami, ktoré potrebujú ochranu, solidarita medzi krajinami EÚ; a solidarita medzi rôznymi aktérmi, ktorým sa podarilo mobilizovať zdroje a vydať sa rovnakým smerom. Inštitúcie a agentúry EÚ, vnútroštátne a miestne orgány, medzinárodné organizácie a organizácie občianskej spoločnosti, ako aj súkromní občania a spoločenstvá sa spojili a vzájomne obohatovali svoje odborné znalosti pri poskytovaní účinných riešení.

Francúzske aj české predsedníctvo Rady EÚ v roku 2022 presadzovali postupný prístup s cieľom pokročiť v optimalizácii azylových systémov EÚ, podarilo sa im urýchliť pokrok v rokovaní o Pakte o migrácii a azyle a ďalej podporovali praktickú spoluprácu medzi členskými štátmi. Táto práca vyvrcholila prijatím mandátov na rokovania o nariadení o preverovaní a nariadení o systéme Eurodac, politickou dohodou medzi spoluzákonodarcami o spoločnom pláne rokovaní o balíku reforiem a dohodou o dobrovoľnom mechanizme solidarity. Tieto zvýšenia záväzkov založené na rovnováhe medzi prejavmi solidarity a zodpovednosti môžu mať pozitívny kumulatívny účinok, ďalej poskytovať informácie pre tvorbu politík a prípadne uľahčiť v nadchádzajúcich rokoch prijatie paktu.

Na základe tohto pokroku pri reforme spoločného európskeho azylového systému sa EÚ a jej členské štáty snažili dosiahnuť dvojakú integritu, t. j. integritu konania o azyle a integritu riadenia hraníc. V uplynulých rokoch sa skutočne kládol dôraz na účinný prístup, ktorý bol prezentovaný ako základný prvok metódy na posilnenie paktu. Deklarovaným cieľom revízie schengenského systému je zvýšiť odolnosť proti závažným hrozbám, ako je inštrumentalizácia migrantov, prostredníctvom integrovaného riadenia hraníc. Účinné riadenie zároveň zahŕňa integritu pri prijímaní osôb, ktoré potrebujú ochranu, pri plnom dodržiavaní základných práv a pri spracúvaní žiadostí spravodlivým a dôstojným spôsobom.

Pri modernizácii riadenia hraníc je preto nevyhnutné zabezpečiť neobmedzený prístup k ochrane pre tých, ktorí ju potrebujú. Aj keď sa začali kľúčové kroky v tomto smere, ako je diskusia – a súvisiace usmernenia – o zriadení nezávislých vnútroštátnych mechanizmov na monitorovanie dodržiavania ľudských práv na vonkajších hraniciach, znepokojujúce správy medzinárodných organizácií a organizácií občianskej spoločnosti vzbudzujú obavy z postupov, ktoré bránia účinnému prístupu k ochrane.



S cieľom zabezpečiť správny výklad CEAS Súdny dvor EÚ (SDEÚ), ako aj súdne inštitúcie na vnútroštátnej úrovni v roku 2022 naďalej kontrolovali vnútroštátne právne predpisy, politiky a postupy vo viacerých oblastiach súvisiacich s CEAS. Osobitný dôraz sa kládol na uplatňovanie zásady *zákazu vyhostenia alebo vrátenia* a účinného prístupu na územie a ku konaniu o azyle. V záujme zabezpečenia integrity systému CEAS je mimoriadne dôležité, aby vnútroštátne orgány na tento účel vykonávali rozhodnutia vydané súdmi.

V rýchlo sa meniacom azylovom prostredí, ktoré si vyžaduje spoluprácu viacerých zainteresovaných strán pri navrhovaní a vykonávaní riešení v oblasti ochrany, sa agentúra EUAA stala dôležitou súčasťou európskej štruktúry v oblasti azylu. Vďaka posilnenému mandátu bude agentúra naďalej podporovať vykonávanie CEAS v celej Európe. V spojení s technickou a operačnou podporou a podporou vo forme odbornej prípravy, ktorú poskytuje agentúra, bude nová pozícia nezávislého úradníka pre základné práva katalyzátorom práce na zabezpečenie toho, aby sa vždy chránili práva žiadateľov o azyl. Prostredníctvom svojho monitorovacieho mechanizmu bude agentúra v nasledujúcich rokoch ešte užšie spolupracovať s členskými štátmi s cieľom monitorovať operatívne a technické uplatňovanie právnych záväzkov EÚ a pomáhať členským štátom pri identifikácii možných obmedzení v azylových systémoch a systémoch prijímania, čo v konečnom dôsledku prispeje k harmonizovanejšiemu azylovému systému EÚ.

Správa o azyle 2023: Zhrnutie

Správa o azyle 2023 ako hlavný zdroj informácií o medzinárodnej ochrane v Európe poskytuje komplexný prehľad kľúčového vývoja v oblasti azylu v roku 2022. Zhrnutie predstavuje skrátenú verziu hlavnej správy.

Agentúra Európskej únie pre azyl (EUAA) zhromažďuje informácie o všetkých aspektoch spoločného európskeho azylového systému. Na tento účel sa v správe uvádzajú zmeny politík, postupov a právnych predpisov. Uvádzajú sa v nej trendy v oblasti azylu, kľúčové ukazovatele pre referenčný rok 2022, prehľad dublinského systému, ktorým sa určuje členský štát zodpovedný za prípad, a osobitná časť venovaná žiadateľom s osobitnými potrebami vrátane maloletých osôb bez sprievodu. Uvádzajú sa príklady judikatúry na výklad európskych a vnútroštátnych právnych predpisov v kontexte *acquis* EÚ v oblasti azylu.

Správa o azyle 2023 čerpá z informácií zo širokého spektra zdrojov – vrátane názorov vnútroštátnych orgánov, inštitúcií EÚ, medzinárodných organizácií, organizácií občianskej spoločnosti a akademickej obce – s cieľom poskytnúť úplný obraz a rôzne hľadiská. Správa, ktorá sa vzťahuje na obdobie od 1. januára do 31. decembra 2022, slúži ako referencia o najnovšom vývoji v oblasti medzinárodnej ochrany v Európe.