

Dôvodová správa

A. Všeobecná časť

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky predkladá návrh zákona o medzinárodnej ochrane a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „návrh zákona“). Návrh zákona bol vypracovaný na základe Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na rok 2025.

Prijatie Reformy azylovej a migračnej politiky (ďalej len „Reforma“) na európskej úrovni nastolilo požiadavku implementácie právnych aktov Európskej únie – deviatich nariadení [nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1359 zo 14. mája 2024, ktorým sa riešia krízové situácie a prípady vyššej moci v oblasti migrácie a azylu, a ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2021/1147 (Ú. v. EÚ L, 2024/1359, 22.5.2024), nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1358 zo 14. mája 2024 o zriadení systému Eurodac na porovnávanie biometrických údajov s cieľom účinne uplatňovať nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1351 a (EÚ) 2024/1350 a smernicu Rady 2001/55/ES a identifikovať neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín a osoby bez štátnej príslušnosti, o žiadostiach orgánov presadzovania práva členských štátov a Europolu o porovnanie s údajmi v systéme Eurodac na účely presadzovania práva, o zmene nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1240 a (EÚ) 2019/818 a o zrušení nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 603/2013 (Ú. v. EÚ L, 2024/1358, 22.5.2024), nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1351 zo 14. mája 2024 o riadení azylu a migrácie, o zmene nariadení (EÚ) 2021/1147 a (EÚ) 2021/1060 a o zrušení nariadenia (EÚ) č. 604/2013 (Ú. v. EÚ L, 2024/1351, 22.5.2024), nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1356 zo 14. mája 2024, ktorým sa zavádza preverovanie štátnych príslušníkov tretích krajín na vonkajších hraniciach a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 767/2008, (EÚ) 2017/2226, (EÚ) 2018/1240 a (EÚ) 2019/817 (Ú. v. EÚ L, 2024/1356, 22.5.2024), nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1352 zo 14. mája 2024, ktorým sa menia nariadenia (EÚ) 2019/816 a (EÚ) 2019/818 na účely zavedenia preverovania štátnych príslušníkov tretích krajín na vonkajších hraniciach (Ú. v. EÚ L, 2024/1352, 22.5.2024), nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1350 zo 14. mája 2024, ktorým sa zriaďuje rámec Únie pre presídlenie a humanitárne prijatie a ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2021/1147 (Ú. v. EÚ L, 2024/1350, 22.5.2024), nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1349 zo 14. mája 2024, ktorým sa stanovuje konanie o návrate na hraniciach a ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2021/1148 (Ú. v. EÚ L, 2024/1349, 22.5.2024), nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1348 zo 14. mája 2024, ktorým sa stanovuje spoločné konanie o medzinárodnej ochrane v Únii a zrušuje smernica 2013/32/EÚ (Ú. v. EÚ L, 2024/1348, 22.5.2024), nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1347 zo 14. mája 2024 o normách pre podmienky, ktoré musia spĺňať štátni príslušníci tretej krajiny alebo osoby bez štátnej príslušnosti na priznanie postavenia osôb s udelenou medzinárodnou ochranou, pre jednotné postavenie utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a pre obsah udelenej ochrany, ktorým sa mení smernica Rady 2003/109/ES a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ (Ú. v. EÚ L, 2024/1347, 22.5.2024)] a transpozície jednej smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1346 zo 14. mája 2024, ktorou sa stanovujú normy pre príjem žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L, 2024/1346, 22.5.2024). Implementácia Reformy kladie na azylový systém Slovenskej republiky viaceré požiadavky a vyžaduje zásadnú zmenu azylovej legislatívy, čo bolo dôvodom na vypracovanie návrhu zákona. Predkladateľ považuje za vhodnejšie a účelnejšie pristúpiť k vypracovaniu nového zákona, ako riešiť vyššie uvedenú implementáciu a transpozíciu ďalšou novelizáciou zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene

a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o azyle“). Zákon o azyle bol novelizovaný už dvadsaťkrát. Keďže v zákone o azyle je transponovaná smernica Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 19/zv. 4; Ú. v. ES L 212, 7.8.2001), súčasťou návrhu zákona sú tiež prebraté a čiastočne upravené ustanovenia zákona o azyle týkajúce sa postupu pri poskytovaní dočasného útočiska.

Vzhľadom na to, že dôvodom vypracovania návrhu zákona je primárne implementácia priamo vykonateľných právne záväzných aktov Európskej únie, legislatívna technika bola zvolená tak, aby implementácia bola čo najúčelnejšia, keďže poznámka pod čiarou v tomto prípade stráca svoj informatívny charakter. Odkazy na príslušné ustanovenia jednotlivých nariadení Európskeho parlamentu a Rady sú preto uvedené priamo v texte návrhu zákona. Takáto legislatívna technika je už súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky (napr. zákon č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Návrh zákona v čl. I v porovnaní so zákonom o azyle najmä:

- * zavádza novú terminológiu, napr.:
 - žiadosť o udelenie azylu → žiadosť o udelenie medzinárodnej ochrany
 - žiadateľ o udelenie azylu → žiadateľ o udelenie medzinárodnej ochrany
 - konanie o azyle → konanie o medzinárodnej ochrane
 - konanie o udelenie azylu → konanie o udelenie medzinárodnej ochrany
 - opakovaná žiadosť → následná žiadosť
 - neudelenie azylu a neposkytnutie doplnkovej ochrany → zamietnutie žiadosti o udelenie medzinárodnej ochrany ako neopodstatnenej,
 - poskytnutie doplnkovej ochrany → udelenie doplnkovej ochrany
 - zrušenie doplnkovej ochrany → odňatie doplnkovej ochrany
 - cudzinec, ktorému sa poskytla doplnková ochrana → cudzinec s udelenou doplnkovou ochranou
- * upravuje začatie konania o udelenie medzinárodnej ochrany s jasným určením jednotlivých fáz začatia konania - prejav vôle, registrácia žiadosti a podanie žiadosti,
- * zavádza inštitút konania o azyle na hraniciach; ide o nový inštitút, v rámci ktorého bude vo vymedzených prípadoch potrebné posúdiť žiadosť o udelenie medzinárodnej ochrany v lehote 12 týždňov, resp. vo výnimočných prípadoch v lehote 16 týždňov, čo predpokladá zosúladenie spolupráce medzi správnymi orgánmi a súdnymi orgánmi,
- * umožňuje obmedziť slobodu pohybu žiadateľa o udelenie medzinárodnej ochrany (ďalej len „žiadateľ“),
- * zavádza inštitút bezplatného právneho poradenstva pre žiadateľov v konaní o udelenie medzinárodnej ochrany,
- * upravuje povinnosť vyhotovovať zvukové záznamy z pohovoru so žiadateľom,
- * určuje, že azyl na účel zlúčenia rodiny, doplnková ochrana na účel zlúčenia rodiny a azyl z humanitných dôvodov sú národnými statusmi,
- * ruší konanie o predĺžení doplnkovej ochrany,
- * určuje, že bez ohľadu na dôvod udelenia sa azyl a doplnková ochrana budú udeľovať na neurčitý čas,
- * zjednocuje pobytové statusy azylantov a cudzincov s udelenou doplnkovou ochranou na trvalý pobyt,
- * určuje lehoty pre rozhodovanie správneho orgánu po zrušení a vrátení rozhodnutia na ďalšie konanie,

- * vylučuje nárok žiadateľov, ktorí sú občanmi členského štátu Európskej únie, na poskytovanie ubytovania a starostlivosti v azylových zariadeniach,
- * zavádza možnosť ubytovať v azylovom zariadení cudzinca, ktorému bolo vydané rozhodnutie o odovzdaní žiadateľa do zodpovedného členského štátu až do zrealizovania jeho transferu.

Návrhom zákona sa v čl. II až čl. XVIII novelizujú súvisiace právne predpisy, najrozsiahlšími sú pritom zmeny v zákone o pobyte cudzincov, podstatné zmeny sa navrhujú aj v Správnom súdnom poriadku, zákone o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi, zákone o zdravotnom poistení, zákone o verejnom ochrancovi práv, zákone o cestovných dokladoch.

Napríklad v zákone o pobyte cudzincov sa upravuje vzťah medzi konaním o azyle na hraniciach v prípade zamietnutej žiadosti o udelenie medzinárodnej ochrany a konaním o návrate na hraniciach. Legislatívne sa upravuje oprávnenie policajta vykonať preverovanie štátneho príslušníka tretej krajiny ako aj okolnosti a prostriedky tohto preverovania. Rozširuje sa tiež výpočet dôvodov na zaistenie žiadateľov o udelenie medzinárodnej ochrany. V súvislosti so zaistením cudzincov sa upravujú tiež niektoré povinnosti útvaru policajného zaistenia pre cudzincov, napríklad písomne oznamovať cudzincom umiestnenie, predĺženie umiestnenia a dôvody umiestnenia štátneho príslušníka tretej krajiny v oddelenom režime zaistenia. Upravuje sa tiež spôsob spolupráce a poskytovania informácií o cudzincoch, ktorí majú byť vyhostení, medzi relevantnými inštitúciami (ako napríklad ústav na výkon trestu odňatia slobody), kde sa títo cudzinci nachádzajú, a príslušným policajným útvarom, ktorý bude výkon vyhostenia zabezpečovať. Legislatívnou úpravou sa mení tiež spôsob týkajúci sa možnosti uplatnenia účinného opravného prostriedku v prípade vydania rozhodnutia o administratívnom vyhostení, čím sa zabezpečí, že štátnemu príslušníkovi tretej krajiny sa poskytne účinný opravný prostriedok, o ktorom rozhodne príslušný súdny orgán a nie druhostupňový správny orgán, ako to bolo doteraz. Zmeny sa týkajú aj Správneho súdneho poriadku, a to v oblasti súdneho prieskumu rozhodnutí o zákaze vstupu vydaného či už ako samostatného rozhodnutia alebo ako súčasť rozhodnutia o administratívnom vyhostení, kde sa navrhuje, aby sa tento súdny prieskum riadil ustanoveniami upravujúcimi žalobu podľa štvrtej hlavy Správneho súdneho poriadku.

V Správnom súdnom poriadku sa ďalej o. i. dopĺňa, čo sa rozumie pod rozhodnutiami alebo opatreniami vo veciach azylu, upravujú sa lehoty na podanie správnej žaloby v azylových veciach, dopĺňajú sa osobitné ustanovenia v konaní o azyle na hraniciach a konaní o návrate na hraniciach, v zákone o zdravotnom poistení sa napríklad mení rozsah zdravotnej starostlivosti pre maloletých žiadateľov, v zákone o verejnom ochrancovi práv sa o. i. ustanovuje, že verejný ochranca práv plní úlohy nezávislého monitorovacieho mechanizmu podľa nariadenia (EÚ) 2024/1356 a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1348 zo 14. mája 2024, ktorým sa stanovuje spoločné konanie o medzinárodnej ochrane v Únii a zrušuje smernica 2013/32/EÚ (Ú. v. EÚ L, 2024/1348, 22.5.2024), v zákone o cestovných dokladoch sa určuje, že cestovný doklad cudzinca sa bude vydávať len azylantovi, ktorému sa udelil azyl z dôvodu prenasledovania.

Návrh zákona nie je predmetom vnútrokomunitárneho pripomienkového konania.

Predkladaný návrh zákona bude mať negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy, pozitívny a negatívny sociálny vplyv, pozitívny vplyv na manželstvo, rodičovstvo a rodinu a pozitívny a negatívny vplyv na služby verejnej správy pre občana. Návrh zákona nebude mať vplyv na limit verejných výdavkov, vplyv na informatizáciu spoločnosti, na podnikateľské prostredie, ani na životné prostredie.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi Slovenskej republiky a nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky, zákonmi Slovenskej republiky a medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.