

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 16.6.2010
KOM(2010)314 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**O UPLATŇOVÁNÍ SMĚRNICE 2004/83/ES ZE DNE 29. DUBNA 2004
O MINIMÁLNÍCH NORMÁCH, KTERÉ MUSÍ SPLŇOVAT STÁTNÍ PŘÍSLUŠNÍCI
TŘETÍCH ZEMÍ NEBO OSOBY BEZ STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI, ABY MOHLI
ŽÁDAT O POSTAVENÍ UPRCHLÍKA NEBO OSOBY, KTERÁ Z JINÝCH DŮVODŮ
POTŘEBUJE MEZINÁRODNÍ OCHRANU, A O OBSAHU POSKYTOVANÉ
OCHRANY**

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

O UPLATŇOVÁNÍ SMĚRNICE 2004/83/ES ZE DNE 29. DUBNA 2004 O MINIMÁLNÍCH NORMÁCH, KTERÉ MUSÍ SPLŇOVAT STÁTNÍ PŘÍSLUŠNÍCI TŘETÍCH ZEMÍ NEBO OSOBY BEZ STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI, ABY MOHLI ŽÁDAT O POSTAVENÍ UPRCHLÍKA NEBO OSOBY, KTERÁ Z JINÝCH DŮVODŮ POTŘEBUJE MEZINÁRODNÍ OCHRANU, A O OBSAHU POSKYTOVANÉ OCHRANY

1. Úvod

Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“ nebo „směrnice“)¹ je jedním ze „základních kamenů“ první fáze společného evropského azylového systému (dále jen „CEAS“), jak požadovala Evropská rada ve svých závěrech ze zasedání v Tampere v roce 1999. Směrnice se vztahuje na všechny členské státy s výjimkou Dánska².

Touto zprávou je splněna povinnost Komise podle článku 37 směrnice. Zpráva podává přehled o provedení směrnice do vnitrostátního práva a o jejím uplatňování ze strany členských států a určuje možné problematické záležitosti. Vychází ze studie, která byla provedena jménem Komise³, a z informací obsažených v dalších studiích⁴. Je nutno ji číst společně s posouzením dopadů, jež bylo provedeno za účelem přepracování kvalifikační směrnice⁵.

U členských států⁶, které v době vyhotovování zprávy dosud nepřijaly potřebné prováděcí právní předpisy, byly příslušné informace shromážděny na základě předloh právních předpisů,

¹ Úř. věst. L 304, 30.9.2004, s. 12.

² V této zprávě se „členskými státy“ rozumí členské státy, které jsou vázány směrnici.

³ Září 2008 – studie, která byla zadána univerzitní síti pro právní studie o přistěhovalectví a azylu v Evropě „Odysseus“.

⁴ K dalším studiím patří: Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, studie nazvaná „Asylum in the European Union, A study on the implementation of the Qualification Directive“, listopad 2007 (dále jen „studie „Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky“); ELENA/ECRE, studie nazvaná „The impact of the EU Qualification Directive on International protection“, říjen 2008; ECRE, studie nazvaná „Complementary Protection in Europe“, červenec 2009; Terre d’Asile, studie nazvaná „Asile La protection subsidiaire en Europe: Un mosaïque de droits“, Les cahiers du social no 18, září 2008; Nizozemská rada pro uprchlíky / ECRE, studie nazvaná „Networking on the Transposition of the Qualification Directive“, prosinec 2008, Univerzita v Nijmegenu, „The Qualification Directive: Central themes, Problem issues, and Implementation in selected MS“, Karin Zwaan (ed), 2007.

⁵ Návrh směrnice o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení osoby požívající mezinárodní ochrany, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracování), přijatý dne 21. října 2009, KOM(2009)551, s připojeným posouzením dopadů, SEK(2009) 1374. Dokumenty jsou k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=cs&DosId=198704

⁶ FI, EL, ES, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SI, SE.

jež byly v té době dostupné, a neúplných údajů získaných od doby přijetí prováděcích právních předpisů⁷.

2. HISTORICKÉ A POLITICKÉ SOUVISLOSTI

Kvalifikační směrnice byla navržena s cílem stanovit společná kritéria pro určování osob, které potřebují mezinárodní ochranu, a zajistit alespoň minimální úroveň výhod poskytovaných těmto osobám ve všech členských státech. Cílem, jenž je sledován vytvořením systému CEAS, je zavedení společného azylového řízení a jednotného statusu platného v celé Unii.

V Haagském programu byla Komise vyzvána, aby dokončila hodnocení nástrojů první fáze a předložila nástroje druhé fáze za účelem jejich přijetí do konce roku 2010. V plánu politiky pro azyl⁸ ze dne 17. června 2008 Komise navrhla provedení druhé fáze systému CEAS zvýšením norem ochrany a zajištěním jejich jednotného uplatňování v celé EU. Další politické potvrzení tohoto cíle představoval Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu ze dne 16. října 2008, v němž byla Komise vyzvána, aby předložila návrhy týkající se zavedení jednotného azylového řízení zahrnujícího společné záruky pokud možno v roce 2010 a nejpozději v roce 2012 a přijetí jednotného statusu pro uprchlíky a osoby, jimž byl přiznán status podpůrné ochrany.

Dne 21. října 2009 předložila Komise návrh na změnu kvalifikační směrnice spolu s návrhem na změnu směrnice Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „směrnice o azylovém řízení“)⁹ s cílem zajistit vyšší míru harmonizace a lepší hmotné a procesní normy ochrany v zájmu zavedení společného azylového řízení a jednotného statusu.

3. MONITOROVÁNÍ A STAV PROVÁDĚNÍ

Členské státy měly směrnici provést do 10. října 2006. Komise byla členskými státy v tomto procesu nápomocna a pořádala pravidelné schůzky s vnitrostátními odborníky.

Po uplynutí lhůty pro provedení byla proti všem členským státům, které neoznámily či neoznámily plně svá prováděcí opatření, zahájena řízení pro nesplnění povinností. V souladu s článkem 226 Smlouvy zaslala Komise následně 19 výzev dopisem a 13 odůvodněných stanovisek. Rozhodnutí o podání žaloby u Soudního dvora bylo vydáno v případě 9 členských států. Pět případů bylo staženo¹⁰ a ve 4 případech¹¹ byly vyneseny rozsudky. K dnešnímu dni směrnici provedly všechny členské státy¹².

⁷ Zpráva sítě Odysseus se týká všech členských států, které jsou vázány směrnicí, s výjimkou MT.

⁸ Plán politiky pro azyl – Integrovaný přístup k ochraně v celé EU, KOM(2008) 360.

⁹ Úř. věst. L 326, 13.12.2005, s. 13.

¹⁰ Věci C-2008/220, C-2008/190, C-2008/19, C-2008/269, C-2008/543.

¹¹ Věc C-293/08, rozsudek ze dne 5.2.2009, *Komise proti Finsku*; věc C-256/08, rozsudek ze dne 30.4.2009, *Komise proti Spojenému království*; C-322/08, rozsudek ze dne 14.5.2009, *Komise proti Švédsku*; C-272/08, rozsudek ze dne 9.7.2009, *Komise proti Španělsku*.

¹² SE bylo posledním členským státem, který směrnici plně provedl zákonem, jenž vstoupil v platnost dne 1. ledna 2010.

4. OBECNÁ USTANOVENÍ

4.1. Definice

Ustanovení čl. 2 písm. c) a e) jsou pro členské státy závazná, nakolik články 13 a 18 ukládají povinnost přiznat postavení „uprchlíka“ a „osoby, která má nárok na podpůrnou ochranu“, osobám, jež splňují podmínky stanovené ve směrnici. Vnitrostátní právní předpisy v řadě členských států však povinné přiznání tohoto statusu s ohledem na postavení uprchlíka (EE, EL, LV) nebo s ohledem na podpůrnou ochranu (EE, EL, LV, LT, RO) nevyžadují. Prováděcí právní předpisy ve FI vymezují mezinárodní ochranu tak, že zahrnuje nejen postavení uprchlíka a podpůrnou ochranu, nýbrž rovněž povolení k pobytu udělené na základě humanitární ochrany.

5. SPECIFICKÁ USTANOVENÍ

5.1. Posuzování žádostí o mezinárodní ochranu

5.1.1. Posuzování skutečností a okolností (článek 4)

Podle první věty čl. 4 odst. 1 mohou členské státy pokládat za povinnost žadatele předložit co nejdříve všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti o mezinárodní ochranu. Toto ustanovení provedly všechny členské státy s výjimkou BE, CZ, CY, FI, HU, LT a RO.

Povinnost předložit náležitosti „co nejdříve“ má v členských státech, které tento pojem rozvedly, různé významy. V některých členských státech (ES, FR, PT) je stanovena přesná lhůta. BG požaduje, aby byly náležitosti předloženy „neprodleně“ po nedovoleném vstupu nebo „v přiměřené lhůtě“ po legálním vstupu. Nejsou-li tyto lhůty dodrženy, může být žádost prohlášena za zjevně neodůvodněnou (BG), může podléhat zvláštnímu řízení o „nepřípustnosti“ (ES) nebo být zamítnuta, není-li uvedeno žádné odůvodnění (PT). Dotčena může být také hodnověrnost žadatele (AT, IE, SE) nebo se orgány náležitostmi předloženými po prvním pohovoru nemusí zabývat (DE, NL, SK).

Členské státy, které používají první větu čl. 4 odst. 1, musí používat rovněž čl. 4 odst. 5, podle něhož v případě, nejsou-li jednotlivá prohlášení žadatele doložena doklady, nevyžadují tato prohlášení důkazy, je-li splněna řada podmínek. Toto pravidlo nebylo provedeno ve třech členských státech (EE, ES, PL), zatímco dva členské státy (AT, FR) se opírají o obecné zásady, které se jeví jako příliš široké. Co se týká „celkové hodnověrnosti“ žadatele, vnitrostátní právní předpisy v některých členských státech (EL, UK) jsou přísnější, jelikož zvyšují normu úrovně hodnověrnosti požadované v čl. 4 odst. 5.

Podle druhé věty čl. 4 odst. 1 musí členské státy posoudit významné náležitosti „ve spolupráci“ s žadatelem. Prováděcí právní předpisy některých členských států¹³ vyžadují, aby orgány informovaly žadatele o posouzení, uskutečnily pohovor, žadateli sdělily, které body vyžadují další objasnění, umožnily žadateli se vyjádřit k předloze rozhodnutí, a/nebo ukládají orgánům povinnost posoudit příslušné skutečnosti z moci úřední. Některé členské státy (AT, DE, SK, SI) vyžadují, aby byly z moci úřední posouzeny pouze „určité“ náležitosti (namísto „významných“), zatímco v RO to pro vnitrostátní orgány představuje pouze možnost. Dva členské státy (BG a LT) toto ustanovení neprovedly vůbec, zatímco jiné (např.

¹³ AT, BE, EE, FI, DE, HU, LU, LV, PL, PT, SK, SI.

CY, CZ, FR, RO) je provedly pouze s ohledem na některé náležitosti uvedené v čl. 4 odst. 2 a 3.

Významné náležitosti, jež mají být posouzeny, jsou uvedeny v čl. 4 odst. 2. Toto ustanovení neprovedl pouze jeden členský stát (BE), jeden členský stát řeší tuto záležitost příliš obecně (BG) a jeden členský stát zavádí pouze obecnou povinnost spolupráce bez upřesnění jejího rozsahu (ES).

Podle čl. 4 odst. 3 je nutno posouzení žádosti provést jednotlivě a zohlednit přitom seznam skutečností, dokumentů a okolností uvedených v tomto ustanovení. Některé členské státy (AT, NL, PL, SE) se opírají o příslušné obecné zásady vnitrostátního práva. Prováděcí právní předpisy řady členských států (např. BE, FI, DE, HU, LT, SI) obsahují odlišný seznam. V právních předpisech některých členských států jsou určité náležitosti uvedené v tomto ustanovení vynechány, nebo jsou provedeny nesprávně: ustanovení čl. 4 odst. 3 písm. c) týkající se konkrétního postavení a osobní situace žadatele (např. LV, SI), ustanovení čl. 4 odst. 3 písm. d) týkající se účelu činnosti žadatele po opuštění země původu (např. EE, FI, LT, SI) a ustanovení čl. 4 odst. 3 písm. e) týkající se možnosti, zda by od žadatele bylo možno očekávat, že by využil ochrany jiné země (např. FI, SI). Vnitrostátní právní předpisy řady členských států jsou neúplné a nejednoznačné (BE, BG, CZ, EE, ES, FR, LT, SI), zatímco v jiných členských státech zavádějí dodatečné požadavky, například vyžádání si připomínek zpravodajské služby dotyčného členského státu (SK) nebo posouzení postavení v zemi návratu (UK).

Ustanovení čl. 4 odst. 4 ukládají členským státům povinnost považovat předchozí pronásledování nebo způsobení vážné újmy za závažný ukazatel budoucího pronásledování nebo utrpení vážné újmy, neexistují-li závažné důvody domnívat se, že pronásledování nebo způsobení újmy se již nebude opakovat. Toto ustanovení řada členských států neprovedla vůbec (AT, BE, BG, HU, PL, ES, SE), nebo je provedla nesprávně (CY, CZ, FR, LT).

5.1.2. Potřeba mezinárodní ochrany vznikající na místě (článek 5)

Ustanovení čl. 5 odst. 1 a 2 obsahují závazná ustanovení, podle nichž události, k nimž došlo po odjezdu žadatele ze země původu, nebo činnost, kterou žadatel vyvíjel po opuštění země původu, mohou být základem pro uznání potřeby mezinárodní ochrany. SK neprovedlo ani jeden z odstavců, zatímco EE a LT neprovedly druhý odstavec. LT vylučuje z oblasti působnosti čl. 5 odst. 1 osoby, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, zatímco CZ a PT omezují uplatňování čl. 5 odst. 2 výhradně na činnosti představující pokračování názorů nebo přesvědčení, které měl žadatel v zemi původu.

Ustanovení čl. 5 odst. 3 členským státům umožňuje rozhodnout, že žadateli, který podává následnou žádost, se postavení uprchlíka obvykle nepřizná, je-li nebezpečí pronásledování založeno na okolnostech, které vyvolal sám žadatel po opuštění země původu. Toto nepovinné ustanovení provedla řada členských států¹⁴, přičemž některé z nich (BG, PT, SI) uplatňují toto pravidlo rovněž na první žádosti, zatímco dva členské státy (EL, SI) je stanovily jako závazné.

¹⁴ AT, BG, CY, DE, EL, HU, LU, PL, PT, RO, SI.

5.1.3. *Původci pronásledování nebo vážné újmy (článek 6)*

Článek 6 členským státům ukládá povinnost považovat za původce pronásledování nebo vážné újmy kromě států, stran nebo organizací ovládajících přinejmenším podstatnou část území státu rovněž nestátní původce, nejsou-li poskytovatelé ochrany vymezení v článku 7 schopni nebo ochotni poskytnout ochranu. Tato definice byla v právních předpisech některých členských států provedena restriktivně: v BG uznání nestátních původců jako původců pronásledování předpokládá, že mají k dispozici určitou organizaci, jakož i existenci státu, který není schopen nebo ochoten mařit jejich jednání; právní předpisy CZ odkazují pouze na „neschopnost“, a nikoli na „neochotu“ státu poskytnout ochranu a zahrnují pouze původce pronásledování, a nikoli vážné újmy, a právní předpisy SK omezují pojem „strany“ tím, že připojují vymezení „politické“, a nezahrnují do definice mezinárodní organizace.

Nestátní původci, kteří jsou v praxi jednotlivých členských států uznáni za původce pronásledování, zahrnují podle poskytnutých informací partyzány a polovojské jednotky, teroristy, místní komunity a kmeny, pachatele trestných činů, rodinné příslušníky, členy politických stran nebo hnutí.

5.1.4. *Poskytovatelé ochrany (článek 7)*

Ustanovení čl. 7 odst. 1 členským státům umožňuje mít za to, že ochranu může poskytovat nejen stát, nýbrž rovněž strany a organizace, včetně mezinárodních organizací, které ovládají stát nebo podstatnou část území státu. Odstavec 2 stanoví požadavky pro uznání, že ochrana je poskytována, jestliže stát nebo nestátní původci učiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy a žadatel má k této ochraně přístup. Podle odstavce 3 musí členské státy vzít v této souvislosti v úvahu případné pokyny obsažené v souvisejících aktech Rady.

Odstavec 1 provedly všechny členské státy s výjimkou jednoho (RO). CZ tento odstavec provedla pouze s ohledem na postavení uprchlíka, zatímco v právních předpisech EE existuje určitý zmatek mezi pojmy „poskytovatelé ochrany“ a „původci pronásledování“. Odstavec 2 neprovedly 3 členské státy (CZ, EE, RO), zatímco LT nezavedlo požadavek, aby měl žadatel přístup k ochraně. Na základě použití výrazu „mimo jiné“ před odkazem na požadavek týkající se účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy nebyl tento požadavek zaveden do právních předpisů BE, CY, LV a SE. Odstavec 3 nebyl proveden v 13 členských státech¹⁵.

Postupy týkající se provádění článku 7 se značně liší, což vede k různé míře uznání u osob ve stejné situaci. RO neuznává poskytovatele ochrany, kteří nemají charakteristické znaky státu. FI a FR se domnívají, že ochranu nemohou poskytnout žádné jiné strany a organizace kromě mezinárodních organizací. V několika členských státech¹⁶ trvají právní předpisy a/nebo postupy na posouzení dostupnosti, doby trvání a účinnosti poskytnuté ochrany. Právní předpisy FR nezmiňují požadavky, které mají být splněny pro uznání existence ochrany. BE, CY, LU, LV, PL a SE jsou ochotny považovat klany nebo kmeny za subjekty schopné poskytnout za určitých podmínek dostatečnou ochranu, zatímco v BE, HU a UK jsou za poskytovatele ochrany považovány nevládní organizace, které poskytují ochranu ženám ohroženým mrzačením pohlavních orgánů a vraždami ze cti, pokud toto nebezpečí snižují.

¹⁵ AT, BG, EE, FI, FR, LT, NL, PL, PT, RO, SK, SI, SE.

¹⁶ CZ, FI, FR, HU, LU, MT, NL, PL, RO.

V praxi se však ukazuje, že ochrana poskytovaná těmito subjekty není účinná či je pouze krátkodobá.

5.1.5. Vnitrostátní ochrana (článek 8)

Ustanovení čl. 8 odst. 1 je nepovinné ustanovení, které členským státům umožňuje odmítnout žádosti o mezinárodní ochranu, pokud určitý žadatel nedoložil odůvodněnou obavu z pronásledování ani způsobení vážné újmy v části zemi původu a lze rozumně očekávat, že žadatel bude v dotyčné části země pobývat. Odstavec 2 vyžaduje, aby členské státy, které používají odstavec 1, přihlížely k celkové situaci panující v dotyčné části země a k osobní situaci žadatele, zatímco odstavec 3 jim umožňuje použít koncept vnitrostátní ochrany bez ohledu na existenci technických překážek návratu.

Odstavec 1 provedly všechny členské státy kromě IT a ES; odstavec 2 neprovedly IT, ES, BG, EE, LT, RO a SE. BG, CZ, EE, LT a PT nezavedly požadavek týkající se toho, že lze „rozumně“ očekávat, že žadatel bude pobývat v dotyčné části zemi, zatímco ostatní členské státy poskytly zvláštní pokyny k jeho uplatňování: RO požaduje, aby existenci uprchnutí do jiné části země uznal Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, a SE požaduje, aby žadatel skutečně mohl žít bez zbytečného utrpení nebo potíží. Požadavek týkající se přihlídnutí k „celkové situaci“ není zaveden v BG a CZ, zatímco požadavek týkající se přihlídnutí k osobní situaci žadatele není zaveden v BG, CZ, SI. Právní předpisy FR na druhou stranu stanoví další dva požadavky: aby měl žadatel přístup k ochraně a aby orgány přihlíděly k původci pronásledování, což znemožňuje využít alternativu vnitrostátní ochrany v případech, je-li původcem pronásledování stát nebo vnitrostátní instituce.

Odstavec 3 byl proveden pouze 8 členskými státy¹⁷. Technické překážky jsou obvykle vymezeny jako neexistence platných cestovních dokladů, nemožnost vycestovat do země původu a neexistence spolupráce orgánů v zemi původu a fyzická neschopnost žadatelů z důvodu nemoci nebo těhotenství. Žadatelům spadajícím do oblasti působnosti tohoto odstavce proto není často přiznáno žádné právní postavení, či je jim přiznáno pouze postavení tolerovaných osob s omezenými sociálními právy.

Dostupné informace prokazují značné rozdíly při uplatňování článku 8, zejména co se týká kritérií, jež mají být použita při posouzení celkové situace v zemi původu a přístupnosti a povahy dostupné ochrany. Některé členské státy (FR, SE) tento koncept obvykle nepoužívají v případě žadatelů z Čečenska, zatímco v jiných členských státech (např. DE) je většina částí Ruské federace považována za možné alternativy vnitrostátní ochrany. Řada členských států¹⁸ tento koncept používá v případě, je-li původcem pronásledování stát, zatímco jiné, například FR, nikoli.

5.2. Podmínky pro získání postavení uprchlíka

5.2.1. Akty pronásledování (článek 9)

Ustanovení čl. 9 odst. 1 vymezují akty pronásledování ve smyslu směrnice, zatímco čl. 9 odst. 2 uvádí příklady těchto aktů. FR neprovedla článek 9 doslovně. EE provedlo pouze první pododstavec čl. 9 odst. 1, zatímco CZ použila jinou definici. Druhý odstavec provedla doslovně většina členských států; v 1 členském státě (SI) byl seznam zaveden jako úplný.

¹⁷ CY, DE, HU, IE, LU, MT, NL, PT, SI, UK.

¹⁸ AT, BE, BG, DE, IE, NL, PL, RO, SK, SI, UK.

Ustanovení čl. 9 odst. 3 vyžaduje souvislost mezi důvody pronásledování uvedenými v čl. 10 odst. 1 a akty pronásledování. Toto ustanovení nebylo provedeno v řadě členských států (např. BG, CZ, FR, EL, ES, LU, NL, PL, SK), přičemž některé z nich se opírají o příslušné postupy. Toto neprovedení lze považovat za příznivější normu ve smyslu článku 3. Zdá se, že v některých členských státech soudy rozhodly, že tento požadavek je splněn rovněž v případě, existuje-li souvislost mezi akty pronásledování a neexistencí ochrany před takovými akty¹⁹.

5.2.2. *Důvody pronásledování (článek 10)*

Ustanovení čl. 10 odst. 1 poskytuje vodítko pro výklad důvodů pronásledování uvedených v Ženevské úmluvě o postavení uprchlíků²⁰, a to stanovením neúplného seznamu prvků, jež je při posuzování těchto důvodů nutno vzít v úvahu. V čl. 10 odst. 2 je upřesněno, že není důležité, zda má žadatel charakteristické rysy, které vedou k pronásledování, jestliže původce pronásledování tyto rysy žadateli připisuje. Článek 10 byl proveden všemi členskými státy kromě dvou (CZ, EE), přičemž 1 členský stát (SI) neprovedl čl. 10 odst. 2.

Byly oznámeny problémy s ohledem na provádění ustanovení čl. 10 odst. 1 písm. d), které se týká kritérií pro posuzování toho, zda je dotyčná osoba příslušníkem určité společenské vrstvy. Tento důvod ochrany je vymezen odkazem na dvě kritéria: příslušníci této skupiny sdílejí vrozený charakteristický rys nebo sdílejí charakteristiku nebo přesvědčení, které jsou natolik zásadní pro totožnost nebo svědomí, že je nelze rozumně změnit; a společnost tuto skupinu vnímá jako odlišnou. Tato kritéria jsou některými členskými státy²¹ používána jako kumulativní požadavky, zatímco jinými²² jsou používána jako alternativy. Několik málo členských států (BE, HU, SI, UK) neprovedlo poslední větu čl. 10 odst. 1 písm. d) týkající se významu aspektů souvisejících s pohlavím. V řadě členských států²³ se toto ustanovení používá obecně, což umožňuje, aby bylo vymezení určité společenské vrstvy založeno výhradně na aspektech souvisejících s pohlavím, zatímco DE toto ve svých právních předpisech stanoví jednoznačně.

5.3. **Podmínky pro získání nároku na podpůrnou ochranu**

Článek 15 ve spojení s čl. 2 písm. e) stanoví kritéria způsobilosti pro podpůrnou ochranu. Mezi jednotlivými členskými státy a v rámci vnitrostátních právních systémů byly zjištěny rozdíly v provedení článku 15 i v jeho výkladu.

Některé členské státy (BE, CY, HU a SE) vynechaly při provedení čl. 15 písm. b) vymezení „v zemi původu“; právní předpisy AT vymezují důvody pro podpůrnou ochranu stanovené v čl. 15 písm. a) a b) odkazem na články 2 a 3 Evropské úmluvy o lidských právech a na protokoly č. 6 a 13 této úmluvy; právní předpisy UK uvádějí jako dodatečný důvod podpůrné ochrany „nezákonné zabití“.

Pokud jde o provedení čl. 15 písm. c), 8 členských států²⁴ vynechalo při zavádění požadavku týkajícího se „vážného a individuálního ohrožení“ vymezení „individuální“, zatímco FR

¹⁹ AT, BE, BG, DE, EE, HU, LT, NL, SI, SE.

²⁰ Ženevská úmluva o postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, doplněná Newyorským protokolem ze dne 31. ledna 1967.

²¹ AT, BE, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, PL, PT, SI, SK, UK.

²² EE, EL, ES, HU, IE, LV, LU, NL, RO, SE.

²³ BE, BG, CZ, FI, FR, HU, IE, LU, ES, SE.

²⁴ AT, BE, CZ, DE, EL, ES, HU, LT.

připojila požadavek, aby bylo ohrožení rovněž „přímé“. Právní předpisy DE zcela vynechávají výraz „svévolné násilí“. V některých členských státech (např. FR, DE a SE) byl mimoto požadavek týkající se individuálního ohrožení ve spojení s pojmem „svévolné násilí“ a 26. bodem odůvodnění vykládán v tom smyslu, že je nezbytné, aby žadatel prokázal, že je ve své zemi původu újmou ohrožen více než ostatní obyvatelstvo nebo jeho části.

Požadavek týkající se existence „vážného a individuálního ohrožení“ obsažený v čl. 15 písm. c) vyložil Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 17. února 2009 ve věci C-465/07. Soudní dvůr objasnil podmínky, za nichž lze toto ohrožení výjimečně považovat za prokázané v případě žadatele, který není konkrétně sám v ohrožení z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci, a poskytl vodítko k používání míry svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt, jako kritéria pro posouzení existence takového vážného a individuálního ohrožení²⁵.

5.4. Odnětí, ukončení nebo zamítnutí prodloužení platnosti postavení uprchlíka a statusu podpůrné ochrany (články 11, 12, 14, 16, 17 a 19)

Ustanovení článků 11 a 12 ve spojení s čl. 14 odst. 1 a 3 týkající se pozbytí postavení uprchlíka a vyloučení z postavení uprchlíka a ustanovení článku 16 a čl. 17 odst. 1 a 2 ve spojení s čl. 19 odst. 1 a 3 o ukončení platnosti statusu podpůrné ochrany a vyloučení z podpůrné ochrany jsou formulována jako závazná. Právní předpisy v mnoha členských státech však ukončení platnosti statusu z důvodů uvedených v těchto ustanoveních pouze umožňují místo toho, aby je vyžadovaly²⁶. Třináct členských států²⁷ zavedlo možný důvod vyloučení z podpůrné ochrany uvedený v čl. 17 odst. 3.

Některé členské státy zavedly na druhé straně dodatečné důvody nebo příliš obecné důvody pro ukončení²⁸ a vyloučení²⁹. V některých členských státech není odnětí právního postavení uprchlíka možné, pokud ochranu poskytují nestátní poskytovatelé nebo je-li poskytována pouze v části země původu³⁰. V ostatních členských státech nelze odejmout postavení uprchlíka (DE, HU, SK) nebo podpůrnou ochranu (HU) v případě, že existují závažné důvody vyplývající z předchozího pronásledování nebo vážné újmy.

²⁵ Soudní dvůr byl požádán o rozhodnutí o předběžné otázce, zda je existence závažného a individuálního ohrožení života nebo nedotknutelnosti žadatele o podpůrnou ochranu podřízena podmínce, že žadatel předloží důkazy, že v ohrožení je konkrétně on sám, z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci, a pokud nikoli, aby uvedl kritérium, na jehož základě lze existenci takového ohrožení považovat za prokázanou. Soudní dvůr shledal, že existence vážného a individuálního ohrožení života nebo nedotknutelnosti žadatele o podpůrnou ochranu není podřízena podmínce, že žadatel předloží důkazy, že v ohrožení je konkrétně on sám, z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci. Dále uvedl, že existence takového ohrožení může být výjimečně považována za prokázanou, pokud míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt, dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven – z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu – reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení.

²⁶ BE, IE, UK v případě ukončení a BE a PL v případě vyloučení z postavení uprchlíka.

²⁷ BG, CY, CZ, EE, IE, LU, LV, PL, SK, SI, ES, SE, UK.

²⁸ Co se týká článku 11: BG, CZ, EE, ES, LT, PT; pokud jde o článek 16: BG, DE, LT, PT, SI.

²⁹ Článek 12: DE, IT, PT, SK, SI, FI, LT, RO, UK; čl. 14 odst. 3: CZ, PL; článek 17: EE, FR, LT, PT, SK, SI, UK.

³⁰ AT, BE, CY, CZ, FR, EL, IE, LV, NL, PL, RO, SK, SI, ES.

Bylo-li uprchlíkovi uděleno povolení k trvalému pobytu, je v některých členských státech odnětí statusu omezeno nebo znemožněno, a to navzdory splnění podmínek pro ukončení³¹ nebo vyloučení³². Řada členských států nepřiznává po odnětí z důvodu ukončení³³ nebo vyloučení³⁴ alternativní status. V jiných členských státech lze v případě ukončení³⁵ nebo vyloučení³⁶ za určitých okolností přiznat strpění pobytu například kvůli špatnému zdravotnímu stavu nebo nebezpečí navrácení.

Ustanovení čl. 14 odst. 4 a 5 členským státům umožňují za určitých podmínek odejmout, ukončit nebo zamítnout prodloužení platnosti postavení přiznaného uprchlíkovi nebo nepřiznat postavení uprchlíka, jestliže toto rozhodnutí ještě nebylo přijato, v případech, kdy je dotyčná osoba považována za nebezpečí pro bezpečnost státu nebo pro společnost dotyčného státu. Podle čl. 14 odst. 6 musí členské státy, které využívají jednu z těchto možností či obě možnosti, přiznat dotyčným osobám přinejmenším určitá základní práva stanovená v Ženevské úmluvě. Řada členských států, které uplatňují jedno či obě tato nepovinná ustanovení, však neprovedla čl. 14 odst. 6³⁷, ačkoliv některé z nich udávají, že práva podle Ženevské úmluvy přiznávají v důsledku „přímého účinku Ženevské úmluvy“ (BE) či z jiných neupřesněných důvodů (AT), což nepředstavuje dostatečné provedení ustanovení směrnice. Pouze v případě, mohou-li osoby, kterým byla přiznána ochrana, v daném členském státě účinně uplatňovat tato práva u soudů nebo správních orgánů, lze mít za to, že je zajištěn soulad se směrnicí.

Pokud jde o procesní pravidla, důkazní břemeno mají vnitrostátní orgány, které musí „v jednotlivém případě prokázat“, že dotyčná osoba přestala být nebo nikdy nebyla osobou, která má nárok na podpůrnou ochranu, jak požaduje čl. 14 odst. 2 a čl. 19 odst. 4. Řada členských států³⁸ tato ustanovení neprovedla, nebo je provedla pouze částečně.

Soudní dvůr vyložil čl. 11 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 týkající se ustanovení o ukončení ochrany z důvodu „okolností, které přestaly existovat“, ve svém rozsudku ze dne 2. března 2010³⁹. V současnosti existují dvě nevyřízené žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se ustanovení o ukončení a vyloučení. Tyto žádosti se týkají konkrétně čl. 12

³¹ Pokud jde o postavení uprchlíka: AT, DE, NL, PL; co se týká podpůrné ochrany: NL, PL.

³² Pokud jde o postavení uprchlíka: DE, NL, PL; pokud jde o podpůrnou ochranu: DE, NL, PL.

³³ Co se týká postavení uprchlíka: BG, CZ, EE, EL, IT, LV, LT, LU, NL, PL, RO; co se týká podpůrné ochrany: BG, CZ, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

³⁴ Pokud jde o postavení uprchlíka: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO; co se týká podpůrné ochrany: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

³⁵ BE, CY, FI, DE, HU, IE, PT, SI, ES, SE.

³⁶ AT, BE, CY, CZ, FI, DE, HU, IE, PT, SK, SI, ES, SE, UK.

³⁷ AT, BE, BG, IT, LV, LT, NL, UK – IE se opírá o obecnou zásadu vnitrostátního práva.

³⁸ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FR, LV, IT, PT, ES, UK.

³⁹ Spojené věci C-175/08. C-176/08. C-178/08 a C-179/08, *Salahadin Abdulla, Hasan, Adem a Rashid, Jama*: Soudní dvůr především rozhodl, že k pozbytí právního postavení uprchlíka dochází tehdy, jestliže povaha změny okolností v zemi původu uprchlíka je významná a trvalá a přestaly existovat okolnosti odůvodňující obavy uprchlíka z pronásledování, na základě kterých došlo k přiznání postavení uprchlíka, a jestliže uprchlík nemá obavy z pronásledování z jiných důvodů. Příslušné orgány musí ověřit, že poskytovatelé ochrany podle čl. 7 odst. 1 učinili přiměřené kroky k zabránění pronásledování. Musí proto zavést mimo jiné účinný právní systém pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování a zajistit, že v případě odnětí postavení uprchlíka bude mít dotčený státní příslušník k této ochraně přístup. Lze-li mít za to, že faktory odůvodňující uprchlíkovy obavy z pronásledování byly trvale odstraněny, má změna okolností „významnou a trvalou povahu“. To předpokládá neexistenci oprávněných obav z aktů pronásledování představujících vážné porušení základních lidských práv.

odst. 1 písm. a) o vyloučení osob spadajících do oblasti působnosti čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy⁴⁰ a ustanovení čl. 12 odst. 2 a čl. 14 odst. 3 o podmínkách, které je nutno splnit pro použití vyloučení, a o příslušných důsledcích⁴¹.

5.5. Obsah mezinárodní ochrany

5.5.1. Obecná pravidla (článek 20)

První odstavec tohoto článku stanoví, že kapitolou VII směrnice o obsahu mezinárodní ochrany nejsou dotčena práva stanovená v Ženevské úmluvě. Nebyly zjištěny žádné případy neprovedení tohoto odstavce jako takového, ani právní (nebo praktické) problémy s ohledem na jeho provedení.

Odstavec 2 stanoví zásadu rovnosti mezi uprchlíky a osobami, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, pokud jde o uplatňování zmíněné kapitoly, není-li uvedeno v samotné směrnici jinak. V LT a LV je rovné zacházení provedeno formálně, v praxi se však používá pouze během období sociálního začleňování, přičemž po uplynutí tohoto období nemají osoby, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, k určitým právům přístup, jelikož mnoho obecných legislativních aktů uděluje takovýto přístup pouze osobám s trvalým pobytem (což osoby, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, nejsou).

5.5.2. Zranitelné osoby a nezletilé osoby – čl. 20 odst. 3, 4 a 5

V čl. 20 odst. 3 je uložena povinnost zohlednit při provádění kapitoly VII zvláštní situaci určitých zranitelných skupin (které jsou uvedeny v neúplném seznamu). Ustanovení čl. 20 odst. 3 neprovedlo několik málo členských států (BE, CZ, EE, LU, NL, RO, UK). Normy v některých členských státech, které ustanovení provedly formálně nebo používají již existující právní předpisy (např. AT, DE, FI, LT, NL, SE), nezmiňují výslovně všechny kategorie uvedené v ustanovení. V LT jsou mimoto zranitelné skupiny uvedeny pouze za účelem období sociálního začleňování, zatímco obecné právní předpisy v sociální oblasti neobsahují vždy takováto ustanovení týkající se uprchlíků nebo osob, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany. Na SK je situace zranitelných skupin upravena v některých oblastech, jako je zdravotní péče, výhradně formou praxe. V PT stanoví pravidla týkající se zranitelnosti pouze povinnost vzít přiměřeně v úvahu situaci zranitelných osob, vyjma nezletilých osob bez doprovodu. ES, LT a NL oblast působnosti ustanovení nepřímo rozšířily tím, že do ní zahrnuly oběti obchodu s lidmi, rodiny s třemi a více nezletilými dětmi nebo s jedním či více dětmi mladšími 18 let a osoby s psychickými problémy.

Ustanovení čl. 20 odst. 4 ukládá členským státům povinnost uznat zvláštní potřeby zranitelných osob za účelem použití odstavce 3 pouze po individuálním zhodnocení jejich situace. Toto ustanovení nebylo provedeno ve 12 členských státech⁴².

Ustanovení čl. 20 odst. 5, v němž je obsažena zásada, že při uplatňování kapitoly VII by se členské státy měly řídit především nejlepšími zájmy dítěte, nebylo provedeno v BE, ES, IE, NL a UK.

⁴⁰ Věc C-31/09, *Bolbol Nawras*; v. stanovisko generálního advokáta Sharpstona ze dne 4. března 2010.

⁴¹ Věci C-57/09, *Cemalettin Polat* a C-101/09, *Ayhan Ciftci*.

⁴² BE, BG, CZ, EE, ES, IE, LT, LU, LV, NL, RO, UK.

5.5.3. Snížení dávek – čl. 20 odst. 6 a 7

Tyto dva odstavce členským státům umožňují, aby rozhodly o snížení dávek poskytovaných uprchlíkům a osobám, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, pokud byl status ochrany získán na základě činností vyvíjených výhradně nebo především pro získání ochrany. Tato ustanovení byla provedena pouze v BG, CY a MT.

5.5.4. Ochrana před navracením

Ustanovení čl. 21 odst. 1, v němž se uvádí, že členské státy dodržují zásadu nenavracení v souladu se svými mezinárodními závazky, bylo provedeno všemi členskými státy. Nepovinné ustanovení v čl. 21 odst. 2 týkající se výjimek ze zásady nenavracení podle Ženevské úmluvy bylo provedeno ve všech členských státech až na několik málo výjimek (CZ, FI, FR, HU, IE, SK, SI), přičemž BE zavedla pouze nepovinnou výjimku podle písmene a).

Nepovinné ustanovení obsažené v čl. 21 odst. 3, které členským státům umožňuje odejmout, ukončit platnost nebo zamítnout prodloužení platnosti nebo přiznání povolení k pobytu uprchlíkovi, na něž se vztahují výjimky ze zásady nenavracení vyjmenované v čl. 21 odst. 2, bylo provedeno malým počtem členských států (EE, ES, FI, LV, LT, UK).

5.5.5. Informace

Článek 22 vyžaduje, aby členské státy poskytly osobám uznaným za osoby potřebující ochranu přístup k informacím o právech a povinnostech týkajících se dotyčného postavení co nejdříve poté, co jim bylo přiznáno dané postavení ochrany, a v jazyce, kterému pravděpodobně rozumí. Tento článek nebyl proveden v AT, BE, FR, LT a RO. Příslušné vnitrostátní normy rovněž ne vždy upřesňují, že by tento přístup k informacím měl být poskytnut „co nejdříve“ poté, co bylo dané postavení ochrany přiznáno (BG), že se předpokládá, že informace budou poskytnuty v jazyce, jemuž pravděpodobně osoby požívající mezinárodní ochrany rozumí (EE), nebo co by měly poskytnuté informace obsahovat (ES, FI).

5.5.6. Zachování celistvosti rodiny

Článek 23 stanoví pravidla pro zachování celistvosti rodiny osob požívajících mezinárodní ochrany, tj. přiznání určitých práv a výhod rodinným příslušníkům těchto osob, kteří se již zdržují na území dotyčného členského státu. Osobní působnost těchto pravidel je stanovena v čl. 2 písm. h) a čl. 23 odst. 5.

Osoby, jež je nutno považovat za účelem zachování celistvosti rodiny za rodinné příslušníky osoby požívající mezinárodní ochrany, jsou vymezeny v čl. 2 písm. h). Toto ustanovení ukládá dvě obecné podmínky: aby tato rodina existovala již v zemi původu a aby se rodinní příslušníci zdržovali v dotyčném členském státě. První z těchto podmínek provedla většina členských států⁴³, zatímco druhou pouze BE, ES, LT, LU, NL.

Za účelem přiznání výhod uvedených v člancích 24 až 34 směrnice nepovažují některé členské státy za rodinné příslušníky nesezdané partnery žijící v trvalém vztahu (např. CY, HU, IE, LV, MT, PL, RO), zatímco ostatní ano (např. BG, CZ, ES, FI, LT, LU, NL, PT, SE,

⁴³ AT, BE, BG, EE, ES, DE, LU, LV, LT, NL, PT, RO, SI, SK, SE, UK.

UK). Takovéto rozdíly směrnice připouští, je-li zacházení s nesezdanými dvojicemi určeno odkazem na právní předpisy nebo praxi členských států, a za předpokladu, že prováděcí opatření jsou v souladu se základními právy, zejména zásadou zákazu diskriminace, která je výslovně uvedena v 10. a 11. bodě odůvodnění a zakotvena v článku 21 Listiny základních práv Evropské unie, včetně zákazu diskriminace z důvodu sexuální orientace.

Ustanovení čl. 23 odst. 5 členským státům umožňuje přijmout širší definici rodinných příslušníků, která zahrnuje rovněž blízké příbuzné, kteří žili společně jako součást dané rodiny v době, kdy opouštěli zemi původu, a kteří byli v té době plně nebo z velké části závislí na osobě požívající mezinárodní ochrany. Toto ustanovení bylo provedeno formálně (BE, BG, CY, CZ, EL, FI, IE, PT), nebo bylo provedeno formou již existujících norem (AT a SE).

Za účelem zachování celistvosti rodiny zahrnují některé členské státy další kategorie, například zletilé svobodné děti, a to na základě řady podmínek, včetně závislosti kvůli jejich tělesnému nebo duševnímu zdraví (např. BG, EE, IE, SE) nebo neexistenci finančních možností (EL). Některé členské státy zahrnují rodiče a/nebo prarodiče, kteří jsou finančně závislí (např. CY, EE, EL, HU, IE, SE), sourozence, kteří jsou závislí a/nebo trpí mentálním či tělesným postižením (např. HU, IE), jiné závislé rodinné příslušníky (IE, ES) nebo rodiče nezletilých osob bez doprovodu (např. CY, HU).

Pouze jeden členský stát využívá údajně možnost stanovenou v čl. 23 odst. 2, a to uplatňovat zvláštní podmínky pro přiznávání výhod rodinným příslušníkům osob, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany (PL).

5.5.7. Povolení k pobytu – článek 24

Podle článku 24 je uprchlíkům a osobám, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, vydáno co nejdříve po přiznání příslušného postavení povolení k pobytu, které má dobu platnosti alespoň tři roky v případě uprchlíků nebo jeden rok v případě osob, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, a lze ji prodloužit, pokud tomu nebrání závažné důvody bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku.

Řada členských států uvedla, že uprchlíkům vydává povolení k pobytu, které má dobu platnosti delší než tři roky (AT, BE, BG, FI, HU, IE, LT, SI, SE, UK). Nejméně 7 členských států uděluje osobám, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, povolení k pobytu na dobu delší než jeden rok, která je ve směrnici stanovena jako minimální doba: 2 roky (PL), 3 roky (BG, IE, SI), 4 roky či více (HU, LV, NL, UK).

5.5.8. Cestovní doklady – článek 25

Podle čl. 25 odst. 2 vystaví členské státy osobám, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany a které nemohou získat cestovní pas daného státu, doklady, které držitelům umožní cestování, alespoň když jim vzniknou naléhavé humanitární důvody, které vyžadují jejich přítomnost v jiném státě, pokud tomu nebrání závažné důvody státní bezpečnosti nebo veřejného pořádku. Toto omezení týkající se důvodu cesty uplatňují pouze 3 členské státy⁴⁴ (AT, ES, LU).

⁴⁴ Z 19 členských států, které odpověděly na šetření Komise.

5.5.9. *Přístup k zaměstnání – článek 26*

Velká většina členských států povoluje přístup na trh práce nejen uprchlíkům, nýbrž rovněž osobám, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany. Pouze 3 členské státy (CY, DE a LU) uvedly, že využívají možnost použít omezení, které připouští čl. 26 odst. 3. Pokud jde o přístup osob, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, k příležitostem ke vzdělávání spojenému se zaměstnáním pro dospělé, k odborné přípravě a k pracovní praxi, byla nahlášena řada problémů (CY, CZ, EE, LT, SK, SI, UK). Některé členské státy na druhou stranu zajišťují osobám, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, a uprchlíkům stejná práva jako státním příslušníkům (např. FI, IE, RO).

5.5.10. *Přístup ke vzdělání – článek 27*

Podle čl. 27 odst. 3 by mělo být uprchlíkům a osobám, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, při používání stávajících postupů uznávání zahraničních diplomů, osvědčení a jiných dokladů o formální kvalifikaci poskytováno stejné zacházení jako státním příslušníkům. Toto ustanovení neprovedlo několik členských států (např. BG, LT, UK). V praxi byly nahlášeny opakující se problémy kvůli skutečnosti, že osobám požívajícím mezinárodní ochrany často chybí písemné doklady o jejich kvalifikaci.

5.5.11. *Sociální péče – článek 28*

Některé členské státy⁴⁵ údajně využívají možnost omezit přístup osob, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, k sociální péči na základní dávky podle čl. 28 odst. 2. LT vyloučilo ze sociální péče osoby, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, kvůli dočasné povaze jejich povolení k pobytu. DE ukládá dodatečné kritérium týkající se 3letého oprávněného pobytu ve vztahu k poskytování dávek pro děti a vzdělávání osobám, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany.

5.5.12. *Zdravotní péče – článek 29*

Zdá se, že pouze LT a MT využívají možnost stanovenou v čl. 29 odst. 2, a to omezit přístup osob, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, na základní dávky. V AT závisí kvůli federativnímu systému výše dávek poskytovaných osobám, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, na hostitelském regionu. V DE neexistuje v případě přiznání statusu podpůrné ochrany přístup k některým zvláštním dávkám v souvislosti s lékařským ošetřením. Řada členských států (např. BG, EE, CZ, UK) neprovedla údajně povinnost stanovenou v čl. 29 odst. 3, a to poskytnout přiměřenou zdravotní péči osobám požívajícím mezinárodní ochrany, které mají zvláštní potřeby, zatímco v jiných členských státech (např. LV, LT, IE, ES, RO) se provádění tohoto ustanovení jeví jako problematické.

5.5.13. *Přístup k bydlení – článek 31*

Zdá se, že několik členských států (např. AT, IE, LV, PL, SI) stanoví příznivější normy s cílem zajistit normy požadované v článku 21 Ženevské úmluvy, jenž požaduje „co nejpríznivější zacházení“. V některých členských státech (např. IE, RO a SE) jsou s ohledem na bydlení přiznána osobám požívajícím mezinárodní ochrany stejná práva jako státním příslušníkům.

⁴⁵ Např. AT, DE, LU, LV, PT, SK.

5.5.14. Přístup k integračním opatřením – článek 33

Pokud jde o přístup k integračním opatřením, nejméně 16 členských států⁴⁶ nerozlišuje mezi uprchlíky a osobami, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany. Poskytované integrační programy jsou však někdy velmi omezené a mohou zahrnovat pouze jazykovou výuku nebo finanční půjčky. V HU je přístup osob požívajících mezinárodní ochrany k integračním programům podle poskytnutých informací udělován na základě volného uvážení a kvůli neexistenci prováděcích opatření není účinný. Právní předpisy v BG jsou nejasné a nezaručují udržitelnost programů. Několik členských států (např. EE, IE, LV) integrační programy pro osoby požívající mezinárodní ochrany oficiálně neposkytuje. Bylo však sděleno, že v některých z těchto států (např. IE) mají obě skupiny požívající ochrany k integračním opatřením přístup.

6. ZÁVĚR

Zjištěna byla řada případů neúplného a/nebo nesprávného provedení směrnice. To zahrnuje zavedení nižších norem, než jsou normy stanovené ve směrnici. Byly zjištěny nedostatky v ustanoveních samotné směrnice – nejasnost a nejednoznačnost řady pojmů, jako jsou poskytovatelé ochrany, vnitrostátní ochrana, příslušnost k určité společenské vrstvě, ponechávají prostor pro velmi odlišné výklady ze strany členských států. Mezi jednotlivými členskými státy proto při přiznávání ochrany a ve formě poskytnuté ochrany existují významné rozdíly. Značný počet rozhodnutí vydaných v prvním stupni na základě kritérií, která nejsou dostatečně jasná a přesná, byl také po odvolání zrušen.

Vyhodnocení uplatňování směrnice prokazuje, že v praxi jen málo členských států využívá možnost rozlišovat mezi uprchlíky a osobami, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, pokud jde o obsah poskytnuté ochrany. Na druhé straně se v jednotlivých členských státech liší úroveň poskytnuté ochrany, což ovlivňuje azylové toky a je příčinou druhotného pohybu.

Z této zprávy vyplývá, že cíle spočívajícího ve vytvoření rovných podmínek, pokud jde o normy, které musí splňovat osoby požívající mezinárodní ochrany, a jejich postavení a obsah poskytované ochrany, nebylo během první fáze harmonizace plně dosaženo.

Komise bude nadále zkoumat a sledovat všechny případy, v nichž byly zjištěny problémy při provedení a/nebo uplatňování směrnice, aby zajistila náležité uplatňování společných norem stanovených ve směrnici, zejména co se týká úplného dodržování práv stanovených v Listině základních práv EU, a rovněž omezila rozsah rozdílů. Rozdíly při uplatňování směrnice členskými státy, které jsou zapříčiněny nejasností a nejednoznačností samotných norem, lze odstranit pouze legislativní změnou příslušných ustanovení. Na základě důkladného vyhodnocení uplatňování směrnice přijala Komise dne 21. října 2009 návrh na přepracování kvalifikační směrnice v zájmu odstranění zjištěných nedostatků.

⁴⁶ BG, BE, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SI, SE, UK.