

SK

SK

SK



EURÓPSKA KOMISIA

Brusel, 16.6.2010

KOM(2010)314 v konečnom znení

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

**O UPLATŇOVANÍ SMERNICE 2004/83/ES Z 29. APRÍLA 2004 O MINIMÁLNYCH
USTANOVENIACH PRE OPRÁVNENIE A POSTAVENIE ŠTÁTNYCH
PRÍSLUŠNÍKOV TRETEJ KRAJINY ALEBO OSÔB BEZ ŠTÁTNEHO
OBČIANSTVA AKO UTEČENCOV ALEBO OSÔB, KTORÉ INAK
POTREBUJÚ MEDZINÁRODNÚ OCHRANU, A OBSAH POSKYTOVANEJ
OCHRANY**

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

O UPLATŇOVANÍ SMERNICE 2004/83/ES Z 29. APRÍLA 2004 O MINIMÁLNYCH USTANOVENIACH PRE OPRÁVNENIE A POSTAVENIE ŠTÁTNYCH PRÍSLUŠNÍKOV TRETEJ KRAJINY ALEBO OSÔB BEZ ŠTÁTNEHO OBČIANSTVA AKO UTEČENCOV ALEBO OSÔB, KTORÉ INAK POTREBUJÚ MEDZINÁRODNÚ OCHRANU, A OBSAH POSKYTOVANEJ OCHRANY

1. ÚVOD

Smernica Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (ďalej len „kvalifikačná smernica“ alebo „smernica“)¹, je jedným zo „stavebných kameňov“ prvej etapy spoločného európskeho azylového systému, ku ktorému vyzvala Európska rada vo svojich záveroch z Tampere z roku 1999. Uplatňuje sa na všetky členské štáty s výnimkou Dánska².

Komisia si touto správou plní povinnosť podľa článku 37 smernice. Obsahuje prehľad transpozície a vykonávania smernice členskými štátmi a identifikuje možné problematické záležitosti. Vychádza zo štúdie vykonanej v mene Komisie³ a z informácií z ďalších štúdií⁴. Musí sa čítať v spojení s hodnotením vplyvu vykonaným na účely prepracovania kvalifikačnej smernice⁵.

V prípade tých členských štátov⁶, ktoré v čase prípravy tejto správy ešte neprijali právne predpisy potrebné pre transpozíciu uvedenej smernice, sa príslušné informácie zhromaždili na

¹ Ú. v. EÚ L 304, 30.9.2004, s. 12

² V tejto správe pojem „členské štáty“ znamená členské štáty viazané smernicou.

³ September 2008 – štúdia zmluvne zadaná Akademickej sieti pre právne štúdie o príst'ahovalectve a azyle v Európe „Odysseus“.

⁴ Ďalšie štúdie sú: UNHCR, „Asylum in the European Union, A study on the implementation of the Qualification Directive“ [*Azyl v Európskej únii: štúdia o vykonávaní kvalifikačnej smernice*], november 2007 (ďalej len „štúdia UNHCR“); ELENA/ECRE, „The impact of the EU Qualification Directive on International protection“ [*Vplyv kvalifikačnej smernice EÚ na medzinárodnú ochranu*], október 2008; ECRE „Complementary Protection in Europe“ [*Doplňková ochrana v Európe*], júl 2009, France Terre d'Asile, „Asile La protection subsidiaire en Europe: Un mosaïque de droits“, Les cahiers du social č. 18, september 2008; Holandská rada pre utečencov/ECRE, „Networking on the Transposition of the Qualification Directive“ [*Vytváranie sietí pre transpozíciu kvalifikačnej smernice*], december 2008; Nijmegen University, „The Qualification Directive: Central themes, Problem issues, and Implementation in selected MS“ [*Kvalifikačná smernica: Ústredné témy, problematické otázky a vykonávanie vo vybraných ČŠ*], Karin Zwaan (ed), 2007

⁵ Návrh smernice o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako osôb pod medzinárodnou ochranou a obsah poskytovanej ochrany (prepracované znenie) prijaté 21. októbra 2009, KOM(2009)551, ku ktorej je pripojený sprievodný materiál „Zhrnutie posúdenia vplyvu“, SEK(2009) 1374. Dokumenty sú dostupné na http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=198704

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

základe návrhov právnych predpisov dostupných v danom čase a čiastočných informácií získaných od prijatia právnych predpisov transponujúcich uvedenú smernicu⁷.

2. HISTORICKÝ A POLITICKÝ KONTEXT

Kvalifikačná smernica bola navrhnutá s cieľom vymedziť spoločné kritériá na identifikáciu osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu a zabezpečiť, aby tieto osoby mali k dispozícii aspoň určitú minimálnu úroveň výhod vo všetkých členských štátoch. Zavedenie spoločného azylového konania a jednotného postavenia platného v celej Únii je cieľom, ktorý sa má sledovať v rámci vytvárania spoločného európskeho azylového systému (CEAS).

Komisia bola v Haagskom programe vyzvaná, aby uskutočnila hodnotenie nástrojov prvej etapy a aby predložila nástroje druhej etapy s cieľom prijať ich do konca roku 2010. V Pláne politiky v oblasti azylu⁸ zo 17. júna 2008 Komisia navrhla dokončenie druhej etapy spoločného európskeho azylového systému (CEAS) zvýšením úrovne noriem v oblasti poskytovania ochrany a zabezpečením ich jednotného uplatňovania v rámci celej EÚ. Európsky pakt o prisťahovalectve a azyle zo 16. októbra 2008 poskytol ďalšie politické potvrdenie tohto cieľa tým, že vyzval Komisiu, aby predložila návrhy na zavedenie jednotného azylového konania pozostávajúce zo spoločných záruk podľa možnosti v roku 2010, najneskôr však v roku 2012, a aby prijala jednotné postavenie pre utečencov, ako aj pre osoby pod medzinárodnou ochranou.

Komisia 21. októbra 2009 predložila návrh zmien a doplnení kvalifikačnej smernice spolu s návrhom, ktorým sa mení a dopĺňa smernica Rady 2005/85/ES o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (ďalej len „smernica o azylovom konaní“)⁹ s cieľom zabezpečiť vyššiu úroveň harmonizácie a lepších hmotnoprávnych a procesnoprávnych noriem v oblasti ochrany, čím sa sleduje zavedenie spoločného azylového konania a jednotného postavenia.

3. MONITOROVANIE A STAV TRANSPOZÍCIE

Členské štáty museli transponovať smernicu do 10. októbra 2006. Členským štátom v tomto procese aktívne pomáhala Komisia organizovaním pravidelných stretnutí s národnými expertmi.

Po uplynutí lehoty na transpozíciu sa proti všetkým členským štátom, ktoré vôbec neoznámili alebo neoznámili úplne svoje opatrenia týkajúce sa transpozície, začali konania vo veci porušenia právnych predpisov. Komisia následne v súlade s článkom 226 zmluvy odoslala 19 listov s oficiálnym oznámením skutkového stavu a 13 odôvodnených stanovísk. Rozhodnutie predložiť prípad Súdnemu dvoru bolo prijaté v prípade 9 členských štátov. Päť prípadov bolo stiahnutých¹⁰ a v štyroch boli vydané súdne rozhodnutia¹¹. V súčasnosti je smernica transponovaná vo všetkých členských štátoch¹².

⁷ Správa Odysseus sa týka všetkých členských štátov viazaných smernicou s výnimkou MT.

⁸ Plán politiky v oblasti azylu „Integrovaný prístup k ochrane v rámci celej EÚ“, KOM(2008) 360.

⁹ Ú. v. EÚ L 326, 13.12.2005, s.13.

¹⁰ Veci C-2008/220, C-2008/190, C-2008/19, C-2008/269, C-2008/543

4. VŠEOBECNÉ USTANOVENIA

4.1. Vymedzenie pojmov

Ustanovenia článku 2 písm. c) a e) sú záväzné pre všetky členské štáty v rozsahu, v akom články 13 a 18 ukladajú povinnosť priznať postavenie „utečenca“ a „osôb oprávnených na doplnkovú ochranu“ osobám, ktoré spĺňajú podmienky v súlade so smernicou. Vnútroštátne právo v niekoľkých členských štátoch však nevyžaduje povinné priznanie postavenia či už utečenca (EE, EL, LV) alebo osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu (EE, EL, LV, LT, RO). Právne predpisy, ktorými sa transponuje smernica vo FI, definujú medzinárodnú ochranu ako ochranu zahŕňajúcu nielen postavenie utečenca a osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu, ale aj povolenie na pobyt udelené na základe humanitárnej ochrany.

5. OSOBITNÉ USTANOVENIA

1.1. Posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu

5.1.1. Posudzovanie skutočností a okolností (článok 4)

Podľa článku 4 ods. 1 prvá veta môžu členské štáty považovať za povinnosť žiadateľa, aby predložil čo možno najskôr všetky prvky potrebné na zdôvodnenie žiadosti o medzinárodnú ochranu. Toto ustanovenie transponovali všetky členské štáty s výnimkou BE, CZ, CY, FI, HU, LT a RO.

Povinnosť predložiť prvky „čo možno najskôr“ má v členských štátoch, ktoré tento pojem rozpracovali, rozličné významy. V niektorých členských štátoch (ES, FR, PT) stanovili dobu určitú. BG požaduje, aby tieto prvky predložili „okamžite“ po neoprávnenom vstupe alebo „v primeranom časovom období“ po oprávnenom vstupe. Pri nedodržaní týchto lehôt sa žiadosť môže vyhlásiť za zjavne neopodstatnenú (BG), môže podliehať osobitnému konaniu o „nepripustnosti“ (ES) alebo sa môže zamietnuť, ak sa neuvedie žiadne zdôvodnenie (PT). Okrem toho to môže ovplyvniť dôveryhodnosť žiadateľa (AT, IE, SE) alebo sa prvkami predloženými po prvom pohovore orgány nemusia zaoberať (DE, NL, SK).

Členské štáty, ktoré uplatňujú článok 4 ods. 1 prvú vetu, musia uplatňovať článok 4 ods. 5, podľa ktorého sa vyhlásenia žiadateľa, ktoré nie sú podložené dôkazmi, nemusia potvrdiť, ak je splnených niekoľko podmienok. Toto pravidlo netransponovali tri členské štáty (EE, ES, PL), zatiaľ čo dva členské štáty (AT, FR) sa spoliehajú na všeobecné zásady, ktoré sa zdajú byť príliš široké. Pokiaľ ide o „všeobecnú dôveryhodnosť“ žiadateľa, vnútroštátne právo niektorých členských štátov (EL, UK) je reštriktívnejšie, pretože zvyšuje úroveň dôveryhodnosti požadovanú článkom 4 ods. 5.

V článku 4 ods. 1 druhej vete sa od členských štátov vyžaduje, aby posúdili relevantné prvky „v spolupráci“ so žiadateľom. V právnych predpisoch rozličných členských štátov¹³ transponujúcich smernicu sa vyžaduje, aby orgány informovali žiadateľa o hodnotení,

¹¹ Vec C-293/08, rozsudok z 5.2.2009, *Komisija/Fínsko*; vec C-256/08, rozsudok z 30.4.2009, *Komisija/Spojené kráľovstvo*; vec C-322/08, rozsudok zo 14.5.2009, *Komisija/Švédsko*; vec C-272/08, rozsudok z 9.7.2009, *Komisija/Španielsko*

¹² SE bolo posledným členským štátom, ktorý transponoval smernicu zákonom, ktorý nadobudol platnosť 1. januára 2010

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

uskutočnili pohovor, oznámili žiadateľovi, ktoré body si vyžadujú objasnenie, umožnili mu, aby sa vyjadril k návrhu rozhodnutia a/alebo tieto právne predpisy ustanovujú povinnosť orgánov posúdiť príslušné fakty *ex officio*. Niektoré členské štáty (AT, DE, SK, SI) vyžadujú, aby sa *ex officio* posudzovali len „určité“ (a nie „príslušné“) prvky, zatiaľ čo v RO je posúdenie pre vnútroštátne orgány fakultatívne. Dva členské štáty (BG a LT) netransponovali toto ustanovenie vôbec, zatiaľ čo iné (napr. CY, CZ, FR, RO) transponovali, len niektoré z prvkov uvedených v článku 4 ods. 2 a 3.

Príslušné prvky, ktoré sa majú posúdiť, sú vymenované v článku 4 ods. 2. Toto ustanovenie netransponoval len jeden členský štát (BE), jeden členský štát rieši predmetnú záležitosť príliš všeobecne (BG) a jeden zavádza všeobecnú povinnosť spolupracovať bez vymedzenia rozsahu spolupráce (ES).

Podľa článku 4 ods. 3 sa má žiadosť posudzovať individuálne berúc do úvahy zoznam skutočností, dokumentov a okolností uvedených v tomto ustanovení. Niektoré členské štáty (AT, NL, PL, SE) vychádzajú z príslušných všeobecných zásad svojho vnútroštátneho práva. Právne predpisy niektorých členských štátov transponujúce smernicu (napr. BE, FI, DE, HU, LT, SI) obsahujú rozdielne zoznamy. V právnych predpisoch niektorých členských štátov sú určité prvky tohto ustanovenia vynechané alebo transponované nesprávne: článok 4 ods. 3 písm. c) týkajúci sa individuálneho postavenia a osobných okolností žiadateľa (napr. LV, SI), článok 4 ods. 3 písm. d) týkajúci sa účelu činnosti žiadateľa od opustenia krajiny pôvodu (napr. EE, FI, LT, SI) a článok 4 ods. 3 písm. e) týkajúce sa možnosti, aby žiadateľ využil ochranu inej krajiny (napr. FI, SI). Vnútroštátne právo niekoľkých členských štátov je neúplné a nejednoznačné (BE, BG, CZ, EE, ES, FR, LT, SI), zatiaľ čo v iných členských štátoch obsahuje dodatočné požiadavky, ako napríklad vyžiadanie si stanoviska od vnútroštátnej spravodajskej služby (SK) alebo posúdenie postavenia v krajine návratu (UK).

Článok 4 ods. 4 ukladá členským štátom povinnosť považovať predchádzajúce prenasledovanie alebo vážne bezprávie za dôležitý ukazovateľ budúceho prenasledovania alebo vážneho bezprávia, pokiaľ neexistujú dôvody domnievať sa, že sa toto prenasledovanie alebo vážne bezprávie už nebude opakovať. Viaceré členské štáty toto ustanovenie netransponovali (AT, BE, BG, HU, PL, ES, SE) alebo ho transponovali nesprávne (CY, CZ, FR, LT).

5.1.2. *Potreby medzinárodnej ochrany vznikajúce na mieste (článok 5)*

V článku 5 ods. 1 a 2 obsahujú obligatórne ustanovenia, podľa ktorých udalosti, ku ktorým došlo, a činnosti, na ktorých sa žiadateľ podieľal odkedy opustil krajinu pôvodu, môžu byť základom pre uznanie potreby medzinárodnej ochrany. SK netransponovalo ani jeden z týchto odsekov, zatiaľ čo EE a LT netransponovali druhý odsek. LT vylučuje príjemcov doplnkovej ochrany z pôsobnosti článku 5 ods. 1, zatiaľ čo CZ a PT obmedzujú uplatnenie článku 5 ods. 2 výlučne na činnosti predstavujúce pokračovanie presvedčenia alebo orientácie, ktoré osoby prejavovali v krajine pôvodu.

Článok 5 ods. 3 umožňuje členským štátom, aby rozhodli, že žiadateľovi, ktorý podá následnú žiadosť, sa spravidla neprizná postavenie utečenca, ak je riziko prenasledovania založené na okolnostiach, ktoré žiadateľ vytvoril svojím vlastným rozhodnutím od opustenia krajiny pôvodu. Toto fakultatívne ustanovenie transponovalo niekoľko členských štátov¹⁴, pričom

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

niektoré z nich (BG, PT, SI) uplatňujú toto pravidlo aj na prvé žiadosti, zatiaľ čo dva členské štáty (EL, SI) ho ustanovili za obligatórne.

5.1.3. *Aktéri prenasledovania alebo vážneho bezprávia (článok 6)*

Článok 6 zaväzuje členské štáty, aby za aktérov prenasledovania alebo vážneho bezprávia považovali okrem štátov aj strany alebo organizácie kontrolujúce aspoň značnú časť územia štátu, ako aj neštátnych aktérov, ak aktéri ochrany vymedzení v článku 7 nie sú schopní alebo ochotní poskytnúť ochranu. Táto definícia bola transponovaná do právnych predpisov niektorých členských štátov reštriktívne. V BG uznanie neštátnych aktérov za aktérov prenasledovania predpokladá, že sú organizovaní, ako aj existenciu štátu, ktorý nie je schopný alebo ochotný pôsobiť proti nim. Právna úprava CZ odkazuje len na „neschopnosť“ a neuvádza „neochotu“ štátu poskytovať ochranu a zároveň vzťahuje sa len na aktérov prenasledovania a nie vážneho bezprávia. Právna úprava SK obmedzuje rozsah pojmu „strany“, tým, že ho rozvíja pridaním pojmu „politické“, pričom definícia nezahŕňa medzinárodné organizácie.

Medzi neštátnych aktérov uznaných za aktérov prenasledovania v praxi jednotlivých členských štátov podľa informácií patria partizánske a polovojenské jednotky, teroristi, miestne komunity a kmene, zločinci, rodinní príslušníci, členovia politických strán alebo hnutí.

5.1.4. *Aktéri ochrany (článok 7)*

Článok 7 ods. 1 umožňuje členským štátom uznať, že ochranu môže poskytovať nielen štát, ale aj strany a organizácie vrátane medzinárodných organizácií kontrolujúcich štát alebo značnú časť územia štátu. V odseku 2 sa stanovujú požiadavky uznania, že ochrana sa poskytuje, konkrétne, že štátni alebo neštátni aktéri prijímú primerané opatrenia na zabránenie prenasledovania alebo vážneho bezprávia a že žiadateľ má prístup k takejto ochrane. V odseku 3 sa od členských štátov vyžaduje, aby v tejto súvislosti zohľadnili usmernenie ustanovené v príslušných aktoch Rady.

Odsek 1 transponovali všetky členské štáty s výnimkou jedného (RO). CZ ho transponovala len pokiaľ ide o postavenie utečenca, zatiaľ čo v právnych predpisoch EE je určitý zmätok pokiaľ ide o pojmy „aktéri ochrany“ a „aktéri prenasledovania“. Odsek 2 netransponovali tri členské štáty (CZ, EE, RO), zatiaľ čo LT netransponovalo požiadavku, že žiadateľ by mal mať prístup k ochrane. Na základe použitia pojmu „*inter alia*“ pred odkazom na požiadavku účinného právneho systému, ktorý je schopný zisťovať, stíhať a trestať akty, ktoré predstavujú prenasledovanie alebo vážne bezprávie, táto požiadavka nebola zahrnutá do právnych predpisov BE, CY, LV a SE. Odsek 13 netransponovalo 13 členských štátov¹⁵.

Prax týkajúca sa vykonávania článku 7 sa značne líši, čo vedie k rôznym mieram priznávania postavenia osobám v rovnakej situácii. RO neuznáva aktérov ochrany, ktorí nemajú atribúty štátu. FI a FR zastávajú stanovisko, že okrem medzinárodných organizácií nemôžu ochranu ponúkať žiadne iné strany a organizácie. V právnych predpisoch a/alebo praxi niekoľkých členských štátov¹⁶ sa trvá na posudzovaní dostupnosti, trvania a účinnosti poskytovanej ochrany. Právne predpisy FR sa nezmieňujú o požiadavkách, ktoré sa majú splniť na účely uznania existencie ochrany. BE, CY, LU, LV, PL a SE sú ochotné považovať klany alebo

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

¹⁶ CZ, FI, FR, HU, LU, MT, NL, PL, RO

kmene za schopné poskytovať dostatočnú ochranu za určitých podmienok, zatiaľ čo BE, HU a UK považujú MVO za aktérov ochrany, pokiaľ ide o ženy, ktorým hrozí zmrzačenie pohlavných orgánov alebo zabitie v mene cti a pokiaľ MVO tieto riziká zmierňujú. V praxi sa však ochrana poskytovaná týmito aktérmi považuje za neúčinnú alebo krátkodobú.

5.1.5. *Vnútroštátna ochrana (článok 8)*

Článok 8 ods. 1 je fakultatívne ustanovenie, ktoré umožňuje členským štátom zamietnuť žiadosť o medzinárodnú ochranu, ak v určitej časti svojej krajiny pôvodu žiadateľ nemá dôvody na opodstatnené obavy z prenasledovania alebo vážneho bezprávia a ak od neho možno odôvodnene očakávať, že tam zostane. V odseku 2 sa od členských štátov uplatňujúcich odsek 1 vyžaduje, aby zohľadňovali všeobecné okolnosti v danej časti krajiny, ako aj osobné okolnosti žiadateľa, zatiaľ čo odsek 3 im umožňuje, aby uplatňovali koncepciu vnútroštátnej ochrany napriek existencii technických prekážok návratu.

Odsek 1 transponovali všetky členské štáty s výnimkou IT a ES. Odsek 2 netransponovali IT, ES, BG, EE, LT, RO a SE. BG, CZ, EE, LT a PT netransponovali požiadavku, že od žiadateľa možno „odôvodnene“ očakávať, že zostanú v príslušnej časti krajiny, zatiaľ čo ostatné krajiny poskytli osobitné usmernenie na vykonaní tejto požiadavky. RO vyžaduje, aby existenciu úniku do inej časti krajiny uznal UNHCR a SE vyžaduje, aby žiadateľ mal skutočne možnosť žiť život bez zbytočného utrpenia alebo núdze. Požiadavku brať do úvahy „všeobecné okolnosti“ netransponovali BG a CZ, zatiaľ čo požiadavku brať do úvahy individuálne okolnosti netransponovali BG, CZ, SI. V právnych predpisoch FR sú na druhej strane stanovené dve ďalšie požiadavky: žiadateľ by mal mať prístup k ochrane a orgány by mali brať do úvahy aktéra prenasledovania, čo bráni využitiu alternatívy v podobe vnútroštátnej ochrany v prípadoch, keď je aktérom prenasledovania štát alebo vnútroštátna inštitúcia.

Odsek 3 transponovalo len 8 členských štátov¹⁷. Technické prekážky sú všeobecne definované ako: neexistencia platných cestovných dokladov, nemožnosť cestovať do krajiny pôvodu a neexistujúca spolupráca medzi orgánmi v krajine pôvodu a fyzická neschopnosť žiadateľa, ochorenie alebo tehotenstvo. Žiadateľom patriacim do rozsahu pôsobnosti tohto odseku sa často nepriznáva žiadne právne postavenie resp. sa im priznáva postavenie tolerovaných osôb s obmedzenými sociálnymi právami.

Dostupné informácie poukazujú na značné rozdiely vo vykonávaní článku 8, najmä pokiaľ ide o rozdiely v kritériách, ktoré sa majú použiť na posúdenie všeobecných okolností v krajine pôvodu a dostupnosti a povahy dostupnej ochrany. Takže niektoré členské štáty (FR, SE) vo všeobecnosti neuplatňujú túto koncepciu v prípadoch čečenských žiadateľov, zatiaľ čo v iných (napr. DE) je väčšina častí Ruskej federácie považovaná za možnú alternatívu vnútroštátnej ochrany. Niekoľko členských štátov¹⁸ uplatňuje koncepciu, keď je aktérom prenasledovania štát, zatiaľ čo iné, ako napríklad FR, ju neuplatňujú.

5.2. **Oprávnenie na postavenie utečenca**

5.2.1. *Činy prenasledovania (článok 9)*

V článku 9 ods. 1 sa vymedzujú činy prenasledovania v zmysle smernice, zatiaľ čo v článku 9 ods. 2 sú uvedené príklady takýchto činov. FR netransponovalo článok 9 doslovne. EE

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

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

transponovalo iba prvý pododsek článku 9 ods.1, zatiaľ čo CZ použilo inú definíciu. Druhý odsek transponovala doslovne väčšina členských štátov. V jednom členskom štáte (SI) sa predmetný zoznam príkladov transponoval ako taxatívny výpočet.

V článku 9 ods. 3 sa vyžaduje príčinná súvislosť medzi dôvodmi prenasledovania uvedenými v článku 10 ods. 1 a činmi prenasledovania. Toto ustanovenie netransponovalo niekoľko členských štátov (napr. BG, CZ, FR, EL, ES, LU, NL, PL, SK), niektoré z nich sa spoliehajú na príslušnú prax. Túto nedostatočnú transpozíciu možno chápať ako výhodnejšie normy v zmysle článku 3. Zdá sa, že v niektorých členských štátoch súdy rozhodovali, že táto požiadavka je splnená aj vtedy, keď existuje prepojenie medzi činmi prenasledovania a neexistenciou ochrany proti takýmto činom¹⁹.

5.2.2. Dôvody prenasledovania (článok 10)

Článok 10 ods. 1 ponúka usmernenie na účely výkladu dôvodov prenasledovania uvedených v Ženevskom dohovore o právnom postavení utečencov²⁰, a to stanovením demonštratívneho výpočtu prvkov, ktoré sa majú brať do úvahy pri posudzovaní týchto dôvodov. V článku 10 ods. 2 sa špecifikuje, že nie je podstatné, či má žiadateľ charakteristiku, ktorá spôsobuje prenasledovanie, ak mu takúto charakteristiku prisudzuje aktér prenasledovania. Článok 10 transponovali všetky členské štáty až na dva (CZ, EE), zatiaľ čo jeden (SI) netransponoval článok 10 ods. 2.

Uvádzali sa problémy pokiaľ ide o vykonávanie článku 10 ods. 1 písm. d) týkajúceho sa kritérií pre posudzovanie, či nejaká osoba patrí do určitej sociálnej skupiny. Tento dôvod na ochranu je vymedzený odkazom na dve kritériá: že členovia tejto skupiny zdieľajú prirodzené charakteristiky resp. charakteristiku, ktorá je taká základná pre identitu alebo svedomie, že ju nie je možné opodstatnene zmeniť a že ich spoločnosť vníma ako odlišnú skupinu. Tieto kritériá niektoré ČŠ²¹ uplatňujú ako kumulatívne a niektoré ako alternatívne požiadavky²². Niekoľko členských štátov (BE, HU, SI, UK) netransponovalo poslednú vetu článku 10 ods. 1 písm. d) týkajúcu sa relevantnosti aspektov týkajúcich sa pohlavia. V niekoľkých členských štátoch²³ sa toto ustanovenie uplatňuje v širokom zmysle, čo umožňuje vymedzenie určitej sociálnej skupiny len na základe aspektov týkajúcich sa rodu, zatiaľ čo DE to ustanovuje vo svojich právnych predpisoch výslovne.

5.3. Oprávnenie na doplnkovú ochranu

V článku 15 v spojení s článkom 2 písm. e) sa vymedzujú kritéria oprávnenosti pre doplnkovú ochranu. Rozdiely sa zaznamenali tak pri transpozícii článku 15, ako aj pri jeho výklade v jednotlivých členských štátoch a v rámci vnútroštátnej jurisdikcie.

Niektoré členské štáty (BE, CY, HU a SE) vypustili pri transpozícii článku 15 písm. b) pojem „v krajine pôvodu“. Právne predpisy AT vymedzujú dôvody doplnkovej ochrany ustanovené v článku 15 písm. a) a b) odkazom na články 2 a 3 Európskeho dohovoru o ľudských právach

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

²⁰ Ženevský dohovor o právnom postavení utečencov z 28. júla 1951 doplnený Newyorským protokolom z 31. januára 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

a Protokoly č. 6 a 13 k tomuto dohovoru. Právne predpisy UK stanovujú „nezákonné zabitie“ ako ďalší dôvod na doplnkovú ochranu.

Pokiaľ ide o transpozíciu článku 15 písm. c), 8 členských štátov²⁴ vynechalo vymedzenie „individuálneho“ pri transpozícii požiadavky „vážneho a individuálneho ohrozenia“, zatiaľ čo FR doplnilo požiadavku, že ohrozenie by malo byť „priame“. V právnych predpisoch DE sa úplne vypustil pojem všeobecného násilia. Navyše, v niektorých ČŠ (napr. FR, DE a SE) sa požiadavka individuálneho ohrozenia v spojení s pojmom „všeobecné násilie“ a odôvodnením 26 interpretovalo ako požiadavka vyžadujúca, aby žiadateľ preukázal, že mu hrozí väčšie riziko ohrozenia ako zvyšku populácie alebo jej časti v jeho krajine pôvodu.

Požiadavka týkajúca sa existencie „vážneho a individuálneho ohrozenia“ v článku 15 písm. c) bola predmetom výkladu Súdneho dvora v rozsudku zo 17. februára 2009, C-465/07. Súdny dvor vysvetlil podmienky, za ktorých možno takéto ohrozenie výnimočne uznať za preukázané v prípade žiadateľa, ktorý nie je výslovne cielene vystavený takémuto ohrozeniu z dôvodu činiteľov daných okolnosťami jeho postavenia, a poskytol usmernenia k použitiu stupňa všeobecného násilia charakteristického pre ozbrojené konflikty ako kritéria na posúdenie vážneho a individuálneho ohrozenia²⁵.

5.4. Zrušenie, ukončenie alebo odmietnutie obnovenia postavenia utečenca alebo osoby pod doplnkovou ochranou (články 11, 12, 14, 16, 17 a 19)

Ustanovenia článkov 11 a 12 v spojení s článkami 14 ods. 1 a ods. 3 týkajúce sa skončenia alebo vylúčenia postavenia utečenca a ustanovenia článku 16 a článku 17 ods. 1 a ods. 2 v spojení s článkom 19 ods. 1 a ods. 3 týkajúce sa skončenia a vylúčenia ochrany sú obligatórne. Právne predpisy niekoľkých členských štátov umožňujú len skončenie postavenia z dôvodov uvedených v týchto ustanoveniach, ale nevyžadujú ho²⁶. Fakultatívne dôvody vylúčenia z doplnkovej ochrany v článku 17 ods. 3 transponovalo 13 členských štátov²⁷.

Na druhej strane, určité členské štáty zaviedli ďalšie alebo príliš široké dôvody skončenia²⁸ alebo vylúčenia²⁹. V niektorých členských štátoch skončenie postavenia utečenca nie je možné, ak ochranu ponúkajú neštátni aktéri alebo len v časti krajiny pôvodu³⁰. V iných členských štátoch nie je skončenie postavenia utečenca alebo doplnkovej ochrany možné, ak

²⁴ AT, BE, CZ, DE, EL, ES, HU, LT

²⁵ Súd bol požiadaný o vydanie rozhodnutia v prejudiciálnom konaní k otázke, či existencia vážneho a individuálneho ohrozenia života osoby žiadateľa o doplnkovú ochranu je viazaná na podmienku, že tento žiadateľ predloží dôkazy o tom, že práve jeho osoba je vystavená takémuto ohrozeniu z dôvodu činiteľov daných okolnosťami jeho postavenia, a ak nie, má uviesť kritériá, na základe ktorých možno existenciu takejto hrozby považovať za preukázanú. Súd dospel k záveru, že existencia vážneho a individuálneho ohrozenia života alebo osoby žiadateľa o doplnkovú ochranu nepodlieha podmienke, aby žiadateľ predložil dôkazy, že je výslovne cielene vystavený ohrozeniu z dôvodu činiteľov daných okolnosťami jeho postavenia. Ďalej uviedol, že existencia takejto hrozby sa môže za výnimočných okolností považovať za preukázanú, keď stupeň všeobecného ohrozenia charakteristického pre prebiehajúce ozbrojené konflikty dosiahne takú vysokú úroveň, že boli preukázané podstatné dôvody domnievať sa, že civilná osoba by v prípade, ak by bola vrátená do príslušnej krajiny alebo, v závislosti od okolností, do príslušného regiónu, čelila reálnemu riziku ohrozenia.

²⁶ BE, IE, UK v prípade skončenia a BE a PL v prípade vylúčenia postavenia utečenca

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

²⁸ Pokiaľ ide o článok 11: BG, CZ, EE, ES, LT, PT; Pokiaľ ide o článok 16: BG, DE, LT, PT, SI

²⁹ Článok 12: DE, IT, PT, SK, SI, FI, LT, RO, UK; článok 14 ods. 3: CZ, PL; článok 17: EE, FR, LT, PT, SK, SI, UK

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

existujú presvedčivé dôvody vyplývajúce z predchádzajúceho prenasledovania alebo vážneho bezprávia.

Ak utečencovi bolo vydané povolenie na trvalý pobyt, skončenie postavenia je v niektorých členských štátoch obmedzené alebo mu niečo bráni, napriek splneniu podmienok skončenia³¹ alebo vylúčenia³². Niekoľko členských štátov nepriznáva alternatívne postavenie po ukončení z dôvodu skončenia³³ alebo vylúčenia³⁴. V iných členských štátoch sa môže za určitých okolností, ako je ochorenie alebo nebezpečenstvo vyhostenia v prípade skončenia³⁵ alebo vylúčenia³⁶, udeliť povolenie na tolerovaný pobyt.

Článok 14 ods. 4 a 5 umožňuje členským štátom za určitých podmienok zrušiť, ukončiť alebo odmietnuť obnovenie postavenia utečenca a nepriznať postavenie utečenca, keď takéto rozhodnutie zatiaľ nebolo prijaté, v prípadoch, kde je ohrozená ich bezpečnosť alebo bezpečnosť spoločnosti. V článku 14 ods. 6 sa od členských štátov vyžaduje, aby využili jednu alebo obidve možnosti udeliť príslušným osobám aspoň určité základné práva uvedené v Ženevskom dohovore. Niekoľko členských štátov, ktoré vykonávajú jedno alebo obidve tieto dobrovoľné ustanovenia, však netransponovali článok 14 ods. 6³⁷, hoci niektoré z nich údajne priznávajú práva vyplývajúce zo Ženevského dohovoru v dôsledku „priameho účinku Ženevského dohovoru“ (BE) alebo z iných nešpecifikovaných dôvodov (AT), čo nepredstavuje dostatočnú transpozíciu ustanovenia smernice. O súlade so smernicou možno hovoriť len v prípade, že je možné, aby si osoby pod ochranou účinne nárokovali takéto práva pred súdmi alebo administratívnymi orgánmi v danom členskom štáte.

Pokiaľ ide o procesné pravidlá, dôkazné bremeno spočíva na vnútroštátnych orgánoch, ktoré musia „preukázať na individuálnom základe“, že osoba prestala byť alebo nikdy nebola utečencom alebo osobou oprávnenou na doplnkovú ochranu, ako sa vyžaduje v článku 14 ods. 2 a článku 19 ods. 4. Niekoľko členských štátov³⁸ neimplementovalo tieto opatrenia alebo ich implementovalo len čiastočne.

Súdny dvor poskytol výklad článku 11 ods. 1 písm. e) a f) a článku 11 ods. 2 pokiaľ ide o vylučovacie doložky týkajúce sa „okolností, ktoré zanikli“ vo svojom rozsudku z 2. marca 2010³⁹. V súčasnosti existujú dva odkazy začatie na prejudiciálneho konania, ktoré sa týkajú

³¹ Pokiaľ ide o postavenie utečenca: AT, DE, NL, PL; pokiaľ ide o doplnkovú ochranu: NL, PL

³² Pokiaľ ide o postavenie utečenca: DE, NL, PL; pokiaľ ide o doplnkovú ochranu: DE, NL, PL

³³ Pokiaľ ide o postavenie utečenca: BG, CZ, EE, EL, IT, LV, LT, LU, NL, PL, RO; pokiaľ ide o doplnkovú ochranu: BG, CZ, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

³⁴ Pokiaľ ide o postavenie utečenca: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO; pokiaľ ide o doplnkovú ochranu: 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 sa spolieha na všeobecnú zásadu medzinárodného práva

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

³⁹ Spojené veci C-175/08. C-176/08. C-178/08 a C-179/08, *Salahadin Abdulla, Hasan, Adem a Rashi, Jama*: Súd rozhodol, že k skončeniu postavenia utečenca dôjde predovšetkým, keď po zmene okolností významného a trvalého charakteru v príslušnej tretej krajine okolnosti, prestali existovať okolnosti, ktoré odôvodňovali obavy danej osoby z prenasledovania a neexistovali žiadne iné dôvody, aby sa táto osoba obávala prenasledovania. Príslušné orgány musia overiť, či aktéri ochrany uvedení v článku 7 ods. 1 prijali primerané opatrenia na zabránenie prenasledovaniu. Musia preto mať, okrem iného, účinný právny systém na odhaľovanie, stíhanie a trestanie činov predstavujúcich prenasledovanie a zabezpečiť, aby dotknutý štátny príslušník mal prístup k tejto ochrane, keď prestane byť utečencom. Zmena okolností bude „závažného a trvalého“ charakteru, keď možno predpokladať, že faktory, ktoré boli základom obáv utečenca z prenasledovania, natrvalo zanikli. To znamená, že neexistujú

výkladu ustanovení o skončení a vylúčení. Konkrétnejšie, tieto odkazy sa týkajú článku 12 ods. 1 písm. a) o vylúčení o osôb patriacich do pôsobnosti článku 1 D Ženevského dohovoru⁴⁰ a ustanovení článku 12 ods. 2 a článku 14 ods. 3 o podmienkach, ktoré musia byť splnené na účely uplatnenia vylúčenia a príslušných následkov⁴¹.

5.5. Obsah medzinárodnej ochrany

5.5.1. Všeobecné pravidlá (článok 20)

V prvom odseku tohto článku sa stanovuje, že kapitola VII smernice o obsahu medzinárodnej ochrany platí bez toho, aby boli dotknuté práva stanovené v Ženevskom dohovore. Nezistili sa žiadne prípady netransponovania tohto odseku ako takého, ani právnych (alebo praktických) problémov, pokiaľ ide o transpozíciu.

V odseku 2 sa stanovujú zásady rovnosti medzi utečencami a príjemcami postavenia doplnkovej ochrany pokiaľ ide o uplatňovanie uvedenej kapitoly, ak sa v samotnej smernici neuvádza inak. V LT a LV formálne transponovali rovnaké zaobchádzanie, ale v praxi sa rovnaké zaobchádzanie uplatňuje len počas obdobia sociálnej integrácie, zatiaľ čo príjemcovia doplnkovej ochrany nemajú po uplynutí tohto obdobia prístup k určitým právam, keďže veľa všeobecných právnych predpisov umožňujú taký prístup len osobám s trvalým pobytom (čo príjemcovia doplnkovej ochrany nie sú).

5.5.2. Zraniteľné osoby a nepľnoleté osoby – článok 20 ods. 3, ods. 4, ods. 5

V článku 20 ods. 3 sa stanovuje povinnosť zohľadňovať pri vykonávaní kapitoly VII osobitnú situáciu zraniteľných skupín (uvedených v demonštratívnom výpočte). Niekoľko členských štátov článok 20 ods. 3 netransponovalo (BE, CZ, EE, LU, NL, RO, UK). Normy v niektorých členských štátoch, ktoré buď formálne transponovali alebo uplatňujú existujúce právne predpisy (napr. AT, DE, FI, LT, NL, SE) neuvádzajú výslovne všetky kategórie uvedené v tomto ustanovení. Navyše, v LT sa zraniteľné skupiny spomínajú len na účely obdobia sociálnej integrácie, zatiaľ čo všeobecné sociálne právne predpisy nie vždy obsahujú takéto ustanovenia týkajúce sa utečencov alebo príjemcov doplnkovej ochrany. V SK je situácia zraniteľných skupín upravená v niektorých oblastiach, ako je zdravotná starostlivosť, výlučne praxou. V PT sa v pravidlách o zraniteľnosti stanovuje len povinnosť primerane zohľadňovať situáciu zraniteľných osôb, s výnimkou maloletých osôb bez sprievodu. Naopak, ES, LT a NL rozšírili rozsah ustanovenia zahrnutím, obetí obchodovania s ľuďmi (ES), rodín s troma a viacerými maloletými deťmi alebo s jedným alebo dvoma deťmi mladšími ako 18 rokov (LT) a osôb s psychickými problémami (NL).

V článku 20 ods. 4 sa ukladá členským štátom povinnosť uznať na účely uplatnenia odseku 3 osobitné potreby zraniteľných osôb len po individuálnom posúdení ich situácie. Toto ustanovenie netransponovalo 12 členských štátov⁴².

opodstatnené obavy, že dotknutá osoba bude vystavená činom prenasledovania predstavujúcim „vážne porušovanie základných ľudských práv“.

⁴⁰ Vec C-31/09, *Bolbol Nawras*; v stanovisku generálneho advokáta Sharpstona zo 4. marca 2010

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

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

Článok 20 ods. 5, ktorý stanovuje zásadu, že pri uplatňovaní kapitoly VII by členské štáty mali zohľadňovať predovšetkým maximálne záujmy detí, netransponovali v BE, ES, IE, NL a UK.

5.5.3. *Obmedzenie výhod – článok 20 ods. 6, ods. 7*

Tieto dva odseky dávajú členským štátom možnosť vlastného uváženia pri obmedzení výhod, ktoré priznávajú utečencom, resp. príjemcom doplnkovej ochrany, ak tieto osoby predmetné postavenie získali na základe činností vykonávaných s výlučným alebo hlavným účelom získať ochranu. Tieto ustanovenia implementovali len v BG, CY a MT.

5.5.4. *Ochrana pred vyhostením alebo vrátením*

Článok 21 ods. 1, v ktorom sa uvádza, že členské štáty rešpektujú zásadu nevyhostenia v súlade so svojimi medzinárodnými záväzkami, transponovali všetky členské štáty. Fakultatívne ustanovenie článku 21 ods. 2 odrážajúce výnimky zo zásady nevyhostenia stanovené v Ženevskom dohovore transponovali všetky členské štáty, s výnimkou niekoľkých (CZ, FI, FR, HU, IE, SK, SI), zatiaľ čo BE transponovali len dobrovoľnú výnimku v písmene a).

Fakultatívne ustanovenie článku 21 ods. 3, ktoré členským štátom umožňuje zrušiť, ukončiť alebo odmietnuť obnoviť alebo udeliť povolenie na pobyt utečencovi, na ktorého sa uplatňujú výnimky zo zásady nevyhostenia vymenované v článku 21 ods. 2, transponoval len malý počet členských štátov (EE, ES, FI, LV, LT, UK).

5.5.5. *Informácie*

V článku 22 sa od členských štátov vyžaduje, aby zabezpečili príjemcom akéhokoľvek postavenia ochrany prístup k informáciám o právach a povinnostiach týkajúcich sa príslušného postavenia podľa možnosti čo najskôr po priznaní tohto postavenia a v jazyku, ktorému pravdepodobne rozumejú. Netransponovali ho v AT, BE, FR, LT a RO. Príslušné vnútroštátne normy okrem toho nie vždy špecifikujú, že takýto prístup k informáciám by sa mal poskytnúť „podľa možnosti čo najskôr“ po priznaní právneho postavenia chránenej osoby (BG), že informácie by sa mali poskytnúť v jazyku, ktorému pravdepodobne rozumejú príjemcovia medzinárodnej ochrany (EE) alebo čo by mali poskytnuté informácie obsahovať (ES, FI).

5.5.6. *Zachovanie celistvosti rodiny*

V článku 23 sa stanovujú pravidlá o zachovaní celistvosti rodiny pre príjemcov medzinárodnej ochrany, t. j. o poskytnutí ich rodinným príslušníkom, ktorí sú už prítomní na území daného členského štátu, určitých práv a výhod. Osobná pôsobnosť týchto pravidiel je stanovená v článku 2 písm. h) a článku 23 ods. 5.

Osoby, ktoré by sa mali považovať za rodinných príslušníkov príjemcu medzinárodnej ochrany na účely zachovania celistvosti rodiny, sú vymedzené v článku 2 ods. h). Toto ustanovenie ukladá dve všeobecné podmienky: aby rodina existovala už v krajine pôvodu a aby boli rodinní príslušníci prítomní na území príslušného členského štátu. Prvú z týchto

podmienok transponovala väčšina členských štátov⁴³, zatiaľ čo druhú podmienku transponovalo len BE, ES, LT, LU, NL.

Niektoré členské štáty nepovažujú na účely poskytnutia výhod uvedených v článkoch 24 až 34 smernice nezosobášených partnerov žijúcich v stabilnom vzťahu za rodinných príslušníkov (napr. CY, HU, IE, LV, MT, PL, RO), zatiaľ čo iné áno (napr. BG, CZ, ES, FI, LT, LU, NL, PT, SE, UK). Takéto odchýlky umožňuje smernica v prípade, keď je zaobchádzanie s nezosobášenými dvojicami určené odkazom na právne predpisy alebo prax členských štátov a za predpokladu, že vykonávacie opatrenia rešpektujú základné práva, najmä zásadu nediskriminácie výslovne uvedenú v odôvodnení 10 a 11 a zakotvenú v článku 21 Charty základných práv Európskej únie vrátane nediskriminácie z dôvodu sexuálnej orientácie.

Článok 23 ods. 5 umožňuje členským štátom, aby prijali širšiu definíciu rodinných príslušníkov, vzťahujúcu sa aj na ostatných blízkych príbuzných, ktorí žili spolu ako súčasť rodiny v čase opustenia krajiny pôvodu a ktorí boli v tom čase celkom alebo podstatne závislí od príjemcu medzinárodnej ochrany. Toto ustanovenie bolo transponované oficiálne (BE, BG, CY, CZ, EL, FI, IE, PT) alebo už existujúcimi normami (AT a SE).

Na účely zachovania celistvosti rodiny niektoré členské štáty zahrnuli ďalšie kategórie, ako napríklad dospelé neženaté/nevydaté deti, za určitých podmienok vrátane závislosti z dôvodu ich fyzického alebo duševného zdravia (napr. BG, EE, IE, SE) alebo finančnej nespôsobilosti (EL). Niektoré zahrnuli rodičov a/alebo starých rodičov, ktorí sú finančne závislí (napr. CY, EE, EL, HU, IE, SE), súrodencov, ktorí sú závislí a/alebo sú duševne alebo fyzicky nespôsobilí (napr. HU, IE), ostatných závislých rodinných príslušníkov (IE, ES) alebo rodičov maloletých osôb bez sprievodu (napr. CY, HU).

Len jeden členský štát údajne využíva možnosť ustanovenú v článku 23 ods. 2 uplatňovať osobitné podmienky pre poskytovanie výhod rodinným príslušníkom príjemcov doplnkovej ochrany (PL).

5.5.7. Povolenia na pobyt – článok 24

Podľa článku 24 získajú utečenci a príjemcovia doplnkovej ochrany povolenie na pobyt platné minimálne tri roky, resp. jeden rok a obnoviteľné, podľa možnosti čo najskôr po udelení postavenia, pokiaľ závažné dôvody vnútornej bezpečnosti alebo verejného poriadku nevyžadujú inak.

Niekoľko členských štátov údajne vydáva utečencom povolenia na pobyt platné viac ako tri roky (AT, BE, BG, FI, HU, IE, LT, SI, SE, UK). Minimálne 7 členských štátov vydáva príjemcom doplnkovej ochrany povolenia na pobyt platné viac ako 1 rok predpísaný smernicou ako minimum, konkrétne 2 roky (PL), 3 roky (BG, IE, SI), 4 alebo viac rokov (HU, LV, NL, UK).

5.5.8. Cestovné doklady – článok 25

V článku 25 ods. 2 sa ustanovuje, že členské štáty vydajú príjemcom doplnkovej ochrany, ktorí nie sú oprávnení získať národný cestovný pas, dokumenty, ktoré im umožnia cestovať aspoň, keď vzniknú vážne humanitárne dôvody, ktoré vyžadujú ich prítomnosť v inom štáte, pokiaľ závažné dôvody vnútornej bezpečnosti alebo verejného poriadku nevyžadujú inak.

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

Toto obmedzenie týkajúce sa dôvodov cestovania uplatňujú len 3⁴⁴ členské štáty (AT, ES, LU).

5.5.9. Prístup k zamestnaniu – článok 26

Prevažná väčšina členských štátov povoľuje prístup na pracovný trh nielen utečencom, ale aj príjemcom doplnkovej ochrany. Len tri členské štáty (CY, DE a LU) údajne využívajú možnosť uplatňovať obmedzenie povolené v článku 26 ods. 3. Bolo nahlásených niekoľko problémov s prístupom príjemcov doplnkovej ochrany k príležitostiam na vzdelávanie pre dospelých súvisiace so zamestnaním, k odbornej príprave a k praktickým skúsenostiam na pracovisku (CY, CZ, EE, LT, SK, SI, UK). Na druhej strane, niektoré členské štáty zabezpečujú rovnaké práva pre príjemcov doplnkovej ochrany a utečencov, ako majú ich štátni príslušníci (napr. FI, IE, RO).

5.5.10. Prístup k vzdelaniu – článok 27

Podľa článku 27 ods. 3 by utečenci a príjemcovia doplnkovej ochrany mali mať právo na rovnaké zaobchádzanie ako štátni príslušníci v súvislosti s existujúcimi postupmi uznávania zahraničných diplomov, osvedčení a ďalších dôkazov oficiálnej kvalifikácie. Niekoľko členských štátov toto ustanovenie netransponovalo (napr. BG, LT, UK). Členské štáty v praxi uvádzajú opakujúce problémy v dôsledku toho, že príjemcovia medzinárodnej ochrany často nemajú listinné dôkazy o svojej kvalifikácii.

5.5.11. Sociálne zabezpečenie – článok 28

Niekoľko členských štátov⁴⁵ údajne využíva možnosť obmedziť prístup príjemcov doplnkovej ochrany k sociálnemu zabezpečeniu na základné výhody podľa článku 28 ods. 2. LT vylučuje príjemcov doplnkovej ochrany zo sociálneho zabezpečenia z dôvodu dočasného charakteru ich povolenia na pobyt. DE ukladá ďalšie kritérium trojročného oprávneného pobytu v súvislosti s príspevkami na deti a vzdelávanie poskytovanými príjemcom doplnkovej ochrany.

5.5.12. Zdravotná starostlivosť – článok 29

Zdá sa, že len LT a MT uplatňujú možnosť obmedziť prístup príjemcov doplnkovej ochrany k zdravotnej starostlivosti uvedenú v článku 29 ods. 2 na základné výhody. V dôsledku spolkového systému závisí úroveň výhod poskytovaných príjemcom doplnkovej ochrany od spolkovej krajiny, ktorá im poskytuje doplnkovú ochranu. V prípadoch doplnkovej ochrany nie je v DE zabezpečený žiadny prístup k niektorým osobitným výhodám týkajúcim sa lekárskeho ošetrovania. Niekoľko členských štátov (napr. BG, EE, CZ, UK) údajne netransponovalo povinnosť stanovenú v článku 29 ods. 3 poskytovať primeranú zdravotnú starostlivosť príjemcom medzinárodnej ochrany, ktorí majú osobitné potreby, zatiaľ čo iné členské štáty majú problémy s jej plnením (napr. LV, LT, IE, ES, RO).

5.5.13. Prístup k ubytovaniu – článok 31

Zdá sa, že niekoľko členských štátov (napr. AT, IE, LV, PL, SI) poskytuje výhodnejší štandard, a to s cieľom dodržať štandard vyžadovaný v článku 21 Ženevského dohovoru,

⁴⁴ Z 19 členských štátov, ktoré odpovedali na prieskum uskutočnený Komisiou.

⁴⁵ Napr. AT, DE, LU, LV, PT, SK

ktorý vyzýva „podľa možnosti k čo najpriaznivejšiemu zaobchádzaniu“. V niektorých členských štátoch (napr. IE, RO a SE) majú príjemcovia medzinárodnej ochrany rovnaké práva týkajúce sa ubytovania ako štátni príslušníci.

5.5.14. Prístup k prostriedkom na začlenenie – článok 33

Aspoň 16 členských štátov⁴⁶ nerobí rozdiel medzi utečencami a príjemcami doplnkovej ochrany pokiaľ ide o prístup k prostriedkom na začlenenie. Poskytované integračné programy sú však niekedy veľmi obmedzené a môžu sa týkať len jazykovej prípravy alebo finančných úverov. Prístup príjemcov medzinárodnej ochrany k integračným programom v HU sa údajne umožňuje na základe vlastného uváženia a je údajne neúčinný z dôvodu neexistencie vykonávacích opatrení. Právne ustanovenia sú v BG nejednoznačné a nezaručujú udržateľnosť programov. Niekoľko členských štátov (napr. EE, IE, LV) oficiálne nezabezpečuje integračné programy pre príjemcov medzinárodnej ochrany. V niektorých z nich (napr. IE) však obidve chránené skupiny údajne majú prístup k prostriedkom na začlenenie.

6. ZÁVER

Zistilo sa niekoľko prípadov neúplnej a/alebo nesprávnej transpozície smernice. Medzi tieto prípady patrí implementácia nižšieho štandardu ako je štandard stanovený v smernici. Zistili sa nedostatky v samotných ustanoveniach smernice, nejasnosť a nejednoznačnosť niekoľkých pojmov, medzi ktoré patria také pojmy ako sú napríklad aktéri ochrany, medzinárodná ochrana, príslušnosť k určitej sociálnej skupine, čo vytvára priestor na ich značne rozdielny výklad členskými štátmi. Preto existujú významné rozdiely medzi členskými štátmi pri poskytovaní ochrany a formách poskytovanej ochrany. Okrem toho, je veľký podiel rozhodnutí prvého stupňa prijatých na základe kritérií, ktoré nie sú dostatočne jasné a presné, ktoré sú potom pri odvolaní zmenené.

Hodnotenie vykonávania smernice ukazuje, že v praxi využíva len niekoľko členských štátov možnosť rozlišovať medzi utečencami a príjemcami doplnkovej ochrany, pokiaľ ide o obsah poskytnutej ochrany. Na druhej strane, úroveň ochrany poskytovanej jednotlivými členskými štátmi sa líši, čo má vplyv na azylové toky a je príčinou sekundárnych pohybov osôb.

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

Táto správa ukazuje, že cieľ vytvorenia rovnakých podmienok, pokiaľ ide o oprávnenie a postavenie príjemcov medzinárodnej ochrany a obsah poskytovanej ochrany, nebol v prvej etape harmonizácie dosiahnutý úplne.

Komisia bude pokračovať v skúmaní a sledovaní všetkých prípadov, kde sa zistili problémy s transpozíciou a/alebo implementáciou, s cieľom zabezpečiť správne uplatňovanie v plnom rozsahu spoločných noriem ustanovených v smernici najmä pokiaľ ide o dodržiavanie práv ustanovených v Charte základných práv EÚ, ako aj s cieľom obmedziť priestor spôsobujúci vznik odchýlok. Odchýlky pri vykonávaní smernice členskými štátmi, ktoré sú dôsledkom nejasnosti a nejednoznačnosti samotných noriem, možno vyriešiť len legislatívnymi zmenami a doplneniami príslušných ustanovení. Na základe dôkladného hodnotenia vykonávania smernice Komisia 21. októbra 2009 prijala návrh prepracovaného znenia kvalifikačnej smernice s cieľom odstrániť zistené nedostatky.