

# Právní stránka návrhu

## Shrnutí navrhovaných opatření

Hlavním cílem předkládaného návrhu je zajistit

- **vyšší normy ochrany** týkající se důvodů pro poskytnutí ochrany i jejího obsahu, a to v souladu s mezinárodními normami, zejména za účelem úplného uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967 („Ženevská úmluva“) a plného respektování Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv Evropské unie a
- **další harmonizaci norem ochrany** s cílem omezení druhotného pohybu v míře, v jaké je způsoben rozdíly mezi vnitrostátními právními řády a rozhodovacími postupy a rozdílnou úrovní práv poskytovaných různými členskými státy.

Za tímto účelem se návrh zabývá řadou níže uvedených témat. Změny jsou podrobně vysvětleny v příloze k tomuto návrhu.

### 1. Poskytovatelé ochrany

Nejasnost tohoto konceptu způsobuje velké rozdíly a dává prostor velmi širokému výkladu, který nemusí dostatečně splňovat normy stanovené Ženevskou úmluvou, pokud jde o to, co představuje přiměřenou ochranu. Například vnitrostátní orgány, které používají široký výklad stávající definice, považují za možné poskytovatele ochrany klany a kmeny, přestože nemohou poskytnout ochranu ve stejné míře jako stát. V jiných případech orgány považují za poskytovatele ochrany nevládní organizace, které poskytují ochranu ženám ohroženým mrzačením pohlavních orgánů a vraždami ze cti, přestože tyto organizace mohou zajistit jejich bezpečnost pouze dočasně nebo mohou pouze poskytnout úkryt pronásledovaným obětem. Aby se předešlo takovým mezerám v ochraně, zajistila se plná slučitelnost tohoto ustanovení s Ženevskou úmluvou, zvýšila kvalita a účinnost rozhodovacích procesů a zlepšila jednotnost výkladu a soudržnost s ostatními ustanoveními směrnice, jsou v návrhu objasněna kritéria pro hodnocení povahy ochrany.

Demonstrativní výčet je ve směrnici uveden výrazy „zahrnovat“ (*include*) nebo „mimo jiné“; nepřítomnost takových výrazů v článku 7 je sama o sobě ukazatelem taxativní povahy výčtu. Z důvodu větší jasnosti je však užitečné uvést výslovně, že výčet poskytovatelů ochrany je taxativní.

Je rovněž nezbytné upřesnit, že ochrana by měla být účinná a trvalá a že nestátní poskytovatelé ochrany by měli být ochotni a schopni prosazovat právní stát. Koncept „ochoty chránit“ odráží požadavek již stanovený v čl. 7 odst. 2 směrnice, že žadatel má *mít přístup k ochraně*. Skutečnost, že určitý subjekt je schopen poskytovat ochranu, je sama o sobě nedostatečná; měl by být také ochoten určitou osobu chránit. Opačně platí, že pouhá „ochota chránit“ *nepostačuje, pokud neexistuje „schopnost chránit“*. Dále platí, že tento koncept nezahrnuje ani ty aktéry, kteří jsou *v podstatě* schopni poskytovat ochranu, ale *ve skutečnosti ji neposkytují*, nebo kteří mohou poskytovat ochranu *pouze na přechodném či dočasném základě*. Odkaz na prosazování právního státu dává větší význam podmínce, která je v čl. 7 odst. 2 již stanovena, tj. *zavedení účinného právního systému*.

Konečně podmínka, aby ochrana byla účinná a trvalá, zajišťuje soudržnost s čl. 11 odst. 2 směrnice, který pro účely ukončení ochrany požaduje, aby změna okolností v zemi původu byla *významná a dlouhodobá*.

### 2. Vnitrostátní ochrana

Účel a obsah mezinárodní ochrany nejsou omezeny na *nenavracení*. Je tedy nezbytné upřesnit, že *ochranu* lze odepřít pouze v případě, že je dostupná alespoň v části země původu. Je také nezbytné zajistit slučitelnost pojetí vnitrostátní ochrany s článkem 3 EÚLP, jak bylo vyloženo v nedávném rozsudku Evropského soudu pro lidská práva<sup>1</sup>. Stávající definice nejenom opomínají základní požadavky vyplývající z tohoto rozsudku, ale je rovněž v přímém rozporu s podmínkami stanovenými tímto soudem. Návrh tedy:

- doslovně uvádí podmínky stanovené výše zmíněným rozsudkem pro uplatnění konceptu vnitrostátní ochrany, tedy že by žadatel měl mít možnost do alternativní oblasti odcestovat, vstoupit do ní a usadit se v ní;
- ruší možnost uplatňovat koncept uprchnutí do jiné části země bez ohledu na existenci technických překážek jako neslučitelnou s výše uvedenými požadavky;
- stanovuje povinnost orgánů získávat přesné a aktuální informace týkající se obecné situace v zemi, a tak odráží čl. 8 odst. 1 směrnice o azylovém řízení.

### 3. Požadavek příčinné souvislosti

V mnoha případech, kdy je původcem pronásledování nestátní subjekt (například milice, klany, zločinecké sítě, místní komunity nebo rodiny), nejde o pronásledování z důvodů uvedených v Ženevské úmluvě, ale například o zločinnou motivaci nebo soukromou mstu. V takových případech je však stát často neschopen či neochoten poskytnout ochranu dotčenému jednotlivci *z důvodu spojeného s Ženevskou úmluvou* (například náboženství, pohlaví, příslušnost k etnické skupině atd.). S cílem řešit možné mezery v ochraně se v návrhu výslovně uvádí, že požadavek na souvislost mezi pronásledováním a důvody pronásledování je splněn i tehdy, existuje-li souvislost mezi pronásledováním a nepřítomností ochrany proti takovému jednání.

### 4. Příslušnost k určitým společenským vrstvám

Příslušnost k určitému pohlaví jako taková není obvykle dostatečným kritériem pro definici určité společenské vrstvy; obvykle se používá ve spojení s dalšími faktory, jako jsou sociální třída, občanský stav, etnická nebo klanová příslušnost. V některých společnostech však mohou ženy tvořit určitou společenskou vrstvu, jak dokládá diskriminace jejich základních práv. V důsledku nejednoznačného znění poslední věty čl. 10 odst. 1 písm. d) mohou vznikat mezery v ochraně a velmi rozdílný výklad. S cílem poskytnout jasné a užitečné pokyny a zajistit konzistentnost se ve změněném znění upřesňuje, že pro účely definice určité společenské vrstvy by mělo být hledisko příslušnosti k určitému pohlaví náležitě uváženo.

### 5. Ukončení postavení uprchlíka a statusu doplňkové ochrany

Z kvalifikační směrnice byly vypuštěny odkazy na výjimky z ustanovení o ukončení ochrany z důvodu okolností, které přestaly existovat, uvedené v čl. 1 odst. C bodech 5 a 6 Ženevské úmluvy. Podle těchto výjimek je ochrana z „naléhavých důvodů podložených předcházejícím pronásledováním“ poskytována i nadále a jejich výklad odráží obecný humanitární princip. Návrhem se tyto výjimky zavádějí jak pro postavení uprchlíka, tak pro status doplňkové ochrany.

### 6. Rozlišení obsahu daných dvou statusů ochrany

Cílem změny, o níž se předpokládá, že výrazně zjednoduší a zracionalizuje postupy a sníží administrativní náklady, je sblížení práv přiznaných těmto dvěma uvedeným kategoriím osob požívajících ochrany. Při zavedení doplňkové ochrany se předpokládalo, že tento status bude mít dočasnou povahu. V důsledku toho směrnice umožňuje členským státům, aby v některých ohledech přiznávaly práva na nižší úrovni. Ze shromážděných praktických zkušeností vyplývá, že tento původní předpoklad nebyl správný. Je proto nezbytné odstranit veškerá omezení práv osob, jimž byl přiznán status doplňkové ochrany, která již nejsou nutná a která již nelze objektivně zdůvodnit. Takové sblížení práv je nezbytné k zajištění úplného

<sup>1</sup> Rozsudek ze dne 11. ledna 2007 ve věci Salah Sheekh v. Nizozemsko, bod 141.

do držování zásady nediskriminace, jak je vyloženo v nedávné judikatuře Evropského soudu pro lidská práva<sup>2</sup>, a Úmluvy OSN o právech dítěte. Reaguje rovněž na výzvu v Haagském programu k vytvoření jednotného statusu ochrany.

#### 7. Obsah poskytované ochrany

Aby byl zajištěn účinný výkon práv formálně přiznaných osobám požívajícím ochrany, je nezbytné zabývat se konkrétními obtížemi, s nimiž se při integraci potýkají.

a) Uznávání kvalifikace: S cílem vyřešit praktické potíže plynoucí z neschopnosti osob požívajících ochrany předložit písemné doklady a z jejich omezených finančních možností se v návrhu členské státy vyzývají, aby přijaly vhodné alternativní postupy a osvobodily tyto osoby od příslušných poplatků nebo aby jim v případě potřeby poskytly finanční pomoc.

b) Přístup k odborné přípravě a zaměstnání: Osoby požívající ochrany často nemohou celé roky pracovat nebo nejsou seznámeny s požadavky trhu práce ani s postupy přijímání zaměstnanců. V návrhu se členským státům ukládá povinnost nabídnout těmto osobám přístup k odborným kurzům, aby si mohly zvýšit kvalifikaci, a k poradenským službám poskytovaným úřady práce.

c) Přístup k integračním opatřením: Účinnost možností integrace osob požívajících ochrany by se výrazně zlepšila, pokud by při integračních opatřeních bylo náležitě přihlédnuto k jejich vzdělání a odborným zkušenostem či dalším specifikům jejich situace. V návrhu se vyžaduje, aby členské státy v rámci svých integračních politik na splnění těchto zvláštních potřeb vhodným způsobem reagovaly.

d) Přístup k bydlení: Mnoho osob požívajících ochrany se na trhu s bydlením setkává s přímou i nepřímou diskriminací. V souladu s přístupem prosazovaným Příručkou o integraci<sup>3</sup> se v návrhu členské státy vyzývají, aby zavedly politiky, jejichž cílem bude předcházet diskriminaci a zajistit stejné příležitosti.

e) Možnosti omezit výhody v případech „vykonstruovaných“ žádostí: Tyto možnosti nepřispívají k integraci a vyvolávají obavy z hlediska zásady nediskriminace. Jejich omezené využití v praxi dále poukazuje na jejich omezenou přidanou hodnotu. Z těchto důvodů se navrhuje, aby byly zrušeny.

#### 8. Rodinní příslušníci

Definice rodinných příslušníků se rozšiřuje, aby se vztahovala i na případy, kdy je osoba požívající ochrany nezletilá, a na nejrůznější situace, kdy nezletilá osoba může být závislá, a aby přitom zajišťovala, že rozhodným kritériem budou nejlepší zájmy dítěte.

## **Právní základ**

Tímto návrhem se mění směrnice 2004/83/ES. Návrh se opírá o stejný právní základ, a to čl. 63 první pododstavec bod 1 písm. c), bod 2 písm. a) a bod 3 písm. a) Smlouvy o ES. Podle článku 1 Protokolu o postavení Spojeného království a Irska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství, se Irsko a Spojené království mohou účastnit opatření na založení společného evropského azylového systému. V souladu s článkem 3 tohoto protokolu vyjádřily Spojené království a Irsko přání účastnit se přijímání a používání stávající směrnice. Postavení těchto členských států ve vztahu k stávající směrnici však nemá vliv na jejich možnou účast v souvislosti s novou směrnicí. V souladu s články 1 a 2 Protokolu o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství, není pro Dánsko tato směrnice závazná ani použitelná.

<sup>2</sup> Rozsudky ze dne 15. února 2006 ve věcech Niedzwiecki v. Německo a Okpiz v. Německo.

<sup>3</sup> Druhé vydání, k dispozici na [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook\\_2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_en.pdf), s. 32-36.

## **Zásada subsidiarity**

Hlava IV Smlouvy o ES, jež upravuje vízovou, azylovou a přistěhovaleckou politiku a jiné politiky týkající se volného pohybu osob, svěřuje určité pravomoci v těchto záležitostech Evropskému společenství. Tyto pravomoci musí být vykonávány v souladu s článkem 5 Smlouvy o ES.

Vzhledem k nadnárodní povaze problémů souvisejících s azylem je EU dobře vybavena k tomu, aby navrhovala řešení zejména otázek týkajících se norem, které musí splňovat osoby požívající ochrany, a jejich statusu. Přijetím stávající směrnice bylo sice dosaženo značné úrovně harmonizace, je ale nezbytná další činnost na úrovni EU, aby bylo dosaženo vyšších a harmonizovanějších norem ochrany a učiněny další kroky k jednotnému statusu. Zejména se naléhavě vyzývá k dalšímu úsilí o dosažení rovných podmínek s cílem zajistit, aby dublinský systém mohl fungovat spravedlivým a účinným způsobem. Jak podtrhuje Plán politiky pro azyl, vyřešení problematických otázek ohledně provozu tohoto systému je nezbytné pro zajištění přístupu žadatelů o azyl, na které se tento systém vztahuje, k odpovídající ochraně. V Evropském paktu o přistěhovalectví a azylu Evropská rada vyjádřila obavu, že stále přetrvávají značné rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o udělování ochrany a o formy, které tato ochrana nabývá, a vyzvala k přijetí nových iniciativ s cílem dokončit zavádění systému CEAS, které je stanoveno v Haagském programu, čímž bude zaručena vyšší úroveň ochrany, jak navrhuje Komise ve svém plánu politiky.