

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra evropského práva

**DOPAD KVALIFIKAČNÍ SMĚRNICE NA
PRÁVNÍ POSTAVENÍ UPRCHLÍKA V EU**

Diplomová práce

Aneta Stehnová

Vedoucí diplomové práce:

Doc. Mag. phil. Dr. iur. Harald Christian Scheu, PhD.

Praha, duben 2011

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 5. 4. 2011.

.....
Aneta Stehnová

Poděkování

Děkuji panu Doc. Mag. phil. Dr. iur. Haraldu Christianu Scheuovi, PhD., vedoucímu mé diplomové práce, za cenné rady a připomínky při zpracování.

Obsah

Úvod.....	1
1. Vývoj právní úpravy azylu v EU a právní rámec kvalifikační směrnice.....	2
1.1 Vývoj právní úpravy azylu v EU.....	2
1.2 Právní rámec kvalifikační směrnice.....	7
1.2.1 Charakteristika směrnice z hlediska systematiky práva EU.....	7
1.2.2 Proces přijetí kvalifikační směrnice.....	8
1.2.3 Cíle kvalifikační směrnice.....	9
1.2.4 Výchozí principy kvalifikační směrnice.....	11
2. Podmínky nutné pro získání statusu uprchlíka.....	14
2.1 Definice uprchlíka.....	14
2.2 Opodstatněná obava z pronásledování.....	15
2.2.1 Akty pronásledování.....	17
2.2.2 Důvody pronásledování.....	20
2.2.3 Původci pronásledování.....	22
2.2.4 Poskytovatelé ochrany.....	24
2.3 Vnitřní přesídlení.....	26
2.4 Potřeba mezinárodní ochrany vznikající na místě.....	28
2.5 Zánik statusu uprchlíka.....	30
2.5.1 Ukončení statusu uprchlíka – cesace.....	30
2.5.2 Vyloučení ze statusu uprchlíka – exkluze.....	31
2.5.3 Další důvody ukončení statusu uprchlíka.....	35
3. Podmínky nutné pro získání podpůrné ochrany.....	36
3.1 Základní charakteristika podpůrné ochrany.....	36
3.2 Podmínky nároku na získání statusu podpůrné ochrany.....	37
3.3 Pozbytí statusu podpůrné ochrany.....	41
4. Posuzování žádostí a obsah mezinárodní ochrany.....	42
4.1. Posuzování žádostí o mezinárodní ochranu.....	42
4.2. Obsah mezinárodní ochrany.....	45
4.2.1. Obecné principy.....	45
4.2.1. Zásada non - refoulement.....	46

4.2.1	Právo na zachování celistvosti rodiny.....	47
4.2.2	Sociální práva.....	48
5.	Hodnocení dopadů právní úpravy kvalifikační směrnice a návrh přepracovaného znění.....	50
5.1.	Návrh přepracovaného znění kvalifikační směrnice.....	50
5.1	Dopad právní úpravy definice uprchlíka a opodstatněné obavy z pronásledování.....	51
5.1.1	Dopad vyloučení občanů členských států EU z možnosti žádat o mezinárodní ochranu v jiném členském státě.....	51
5.1.2	Dopad právní úpravy aktů pronásledování.....	52
5.1.3	Dopad právní úpravy důvodů pronásledování.....	54
5.1.4	Dopad právní úpravy původců pronásledování.....	55
5.1.5	Dopad právní úpravy poskytovatelů ochrany.....	56
5.1.6	Dopad právní úpravy vnitřního přesídlení.....	58
5.1.7	Dopad právní úpravy potřeby ochrany vznikající na místě.....	60
5.1.8	Dopad právní úpravy ukončení statusu uprchlíka.....	61
5.1.9	Dopad právní úpravy vyloučení ze statusu uprchlíka.....	61
5.1.10	Dopad právní úpravy dalších důvodů ukončení statusu uprchlíka.....	62
5.2	Dopad právní úpravy podpůrné ochrany.....	63
5.3	Dopad právní úpravy posuzování žádostí a obsahu mezinárodní ochrany.....	65
5.3.1	Dopad právní úpravy posuzování žádostí.....	65
5.3.2	Dopad právní úpravy obsahu mezinárodní ochrany.....	66
	Závěr.....	70
	Seznam zkratk.....	72
	Seznam použité literatury a pramenů.....	73
	An impact of the qualifying directive upon the position of a refugee in the EU – Abstract.....	80
	Dopad kvalifikační směrnice na právní postavení uprchlíka v EU – Resumé.....	82
	Název Práce.....	84
	Klíčová slova.....	84

Úvod

EU se jako politická a hospodářská unie jednotlivých členských států soustředí na řadu oblastí mezivládní a institucionální spolupráce, jakož i na oblast zahraničních vztahů a otázek migrace. Již od 70. let 20. století usiluje mimo jiné o koordinaci právní úpravy uprchlictví, jež je vzhledem ke stoupajícímu počtu uprchlíků otázkou velmi aktuální a často spornou, neboť v souvislosti s vyšším počtem uprchlíků mají členské státy tendence zamezit příchodu těchto osob na jejich území.

V důsledku pronásledování, ozbrojených konfliktů a dalších kritických situací dochází v posledních letech ke zvyšujícímu se počtu osob prchajících ze zemí svého původu. Během roku 2009 bylo celosvětově registrováno 922.500 žadatelů o azyl, z toho 261.000 azylových žádostí bylo podáno v Evropě. Na základě těchto žádostí byla v EU ochrana udělena 78. 800 osobám, přičemž největší skupina těchto osob pocházela ze Somálska, Iráku a Afghánistánu.¹

Rozložení osob žádajících o mezinárodní ochranu se v rámci zemí EU liší, k čemuž dochází vlivem mnoha faktorů, zejména geografických, historických, kulturních, jazykových, ale také v důsledku rozdílů v přístupu k žadatelům a v rozsahu jim poskytovaných práv a výhod. V roce 2009 tak nejvíce osob obdrželo ochranu ve Velké Británii, Německu, Francii, Švédsku, Itálii a Nizozemí.² EU usiluje v rámci budování Společného evropského azylového systému o zajištění stejných podmínek pro přístup k ochraně na celém území EU, a tím o zamezení jevů jako je sekundární pohyb žadatelů o azyl a podávání vícenásobných žádostí.³

Tato diplomová práce pojednává o Směrnici Rady č. 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo

¹ ALBERTINELLI, A., Population and social conditions : Around 261,000 asylum applicants from 151 different countries were registered in the EU-27 in 2009, Statistics in focus, Eurostat [online], 27.5.2010, č. 27/2010, [cit. 2011-03-22], dostupné z http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-027/EN/KS-SF-10-027-EN.PDF.

² Eurostat, EU Member States granted protection to 78 800 asylum seekers, Eurostat newsrelease Eurostat Press Office [online], 18. June 2010, č. 89/2010, [cit. 2011-03-22], dostupné z http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-18062010-AP/EN/3-18062010-AP-EN.PDF.

³ Usnesení Evropského parlamentu o budoucnosti společného evropského azylového systému, 2008/2305(INI), P6_TA (2009) 0087, 10.3.2009.

osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany, označované jako „kvalifikační směrnice“.

Kvalifikační směrnice je hmotněprávním nástrojem sekundárního práva EU a zahrnuje společná kritéria pro určování osob majících nárok na mezinárodní ochranu a základní společný standard ochrany a výhod poskytovaných v jednotlivých členských státech. Cílem této diplomové práce je zjištění dopadů jednotlivých ustanovení směrnice na právní postavení žadatelů o mezinárodní ochranu.

Tato diplomová práce se člení na pět kapitol. V kapitole první je nastíněn vývoj právní úpravy azylu v EU a obecný právní rámec kvalifikační směrnice. Druhá kapitola je rozsáhlejší a jsou zde rozebrána klíčová ustanovení směrnice zahrnující právní úpravu podmínek, za kterých má osoba právo obdržet status uprchlíka. Obsahem třetí kapitoly je úprava statusu podpůrné ochrany, jakožto nového institutu, jež směrnice přináší a kapitola čtvrtá se soustředí na právní úpravu posuzování žádostí a na stručný nástin obsahu poskytované ochrany. V poslední páté kapitole jsou zhodnoceny dopady jednotlivých ustanovení směrnice na právní postavení osob požívajících mezinárodní ochrany a je zde nastíněna připravovaná změna stávajícího znění směrnice.

1. Vývoj právní úpravy azylu v EU a právní rámec kvalifikační směrnice

1.1 Vývoj právní úpravy azylu v EU

Právní úprava azylu v EU navazuje na právo mezinárodní veřejné a na vnitrostátní právo jednotlivých členských států. Nevytváří tedy systém zcela nový a separovaný. Právo EU je autonomním právním řádem a „není odkázáno na využívání zásad mezinárodního práva,“⁴ na druhé straně však na pramen mezinárodního práva odkázat může. V oblasti právní úpravy azylu je tak evropské právo postaveno na individuálním posuzování jednotlivých žádostí o azyl podle kritérií definice uprchlíka zahrnutých v mezinárodní Úmluvě o právním postavení uprchlíků⁵. Tato úmluva, přijatá na

⁴ TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J. aj., *Evropské právo*, 4. vyd., Praha : C. H. Beck, 2011, s. 303.

⁵ Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, ve znění Protokolu z 31. ledna 1967, vyhlášená pod č. 208/1993 Sb.

Konferenci zplnomocněných zástupců Spojených národů v Ženevě roku 1951 (Ženevská úmluva)⁶ a později modifikovaná Newyorským protokolem z roku 1967 (Protokol), je dodnes základním kamenem azylového práva a výchozím prvkem celé evropské úpravy azylu.

Ve vztahu k právu vnitrostátnímu pak má právo EU prioritní postavení.⁷ Současně se však oba tyto právní řády vzájemně ovlivňují a evropská legislativa si často bere za vzor různorodé právní úpravy jednotlivých členských států, tak jako tomu bylo i v případě návrhu kvalifikační směrnice.⁸ Vnitrostátní úprava se stala v oblasti azylového práva východiskem zejména pro právní úpravu podpůrné ochrany. Ta má vyplnit oblast azylového systému, jež není pokryta Ženevskou úmluvou.

Evropské státy usilovali o koordinovaný přístup v otázkách migrace již v době existence tehdejšího Evropského hospodářského společenství, a to zejména v souvislosti s nelegálním přílivem migrujících pracovníků z třetích zemí.⁹ Evropské hospodářské společenství v počátcích svého fungování, v 70. letech 20. století, ještě žádnými pravomocemi v této oblasti nedisponovalo. Právní úprava azylu se v evropských státech nejdříve vyvíjela na úrovni mezivládní spolupráce formou mezivládních dohod. Změnu přineslo přijetí Maastrichtské smlouvy v roce 1992, která vytvořením třetího pilíře začlenila migrační politiku včetně politiky azylu do práva EU, čímž se zároveň otevřel prostor pro vytvoření oblasti bez vnitřních hranic, kde dotčené osoby mohou využívat svobodu pohybu.

Zásadním milníkem ve vývoji evropského azylového práva je Amsterdamská smlouva přijatá v roce 1997, jež vstoupila v platnost o dva roky později. Ta přesunula azylovou a migrační politiku z třetího pilíře do komunitárního práva prostřednictvím vytvoření nové hlavy IV. Smlouvy o evropském společenství (SES) pojmenované Společná zahraniční a bezpečnostní politika. Právním základem úpravy azylu se stalo

⁶ V roce 1951 vznikla také mezinárodní organizace pro uprchlíky a svoji činnost zahájil Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). Ženevská úmluva vstoupila v účinnost až 21. dubna 1954.

⁷ TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J. aj, op. cit. (4), s. 298.

⁸ Proposal for a council directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection, Explanatory memorandum, COM/2001/510 – final, O. J. C 51E, 26.2.2002, s. 134 – 151.

⁹ SCHEU, H., Právní postavení přistěhovalců v mezinárodním a evropském právu, Správní právo, odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva, Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009, roč. XLH, č. 3, s. 145.

zejména ustanovení čl. 63 SES, jež zmocňuje Radu EU k přijímání právních předpisů v oblasti azylu a jež vyjmenovává opatření k vytvoření budoucího Společného evropského azylového systému (CEAS).¹⁰ Amsterdamská smlouva byla následně novelizována smlouvou z Nice z roku 2001, jež umožnila Radě EU přijmout za určitých podmínek opatření v oblasti azylu formou kvalifikované většiny dle ustanovení čl. 251 SES.¹¹

Změnu právního rámce azylové politiky přinesla dlouhou dobu diskutovaná Lisabonská smlouva,¹² jež nabyla účinnosti 1. prosince 2009. Jejím přijetím došlo k nahrazení Evropského společenství Evropskou unií, svou existenci zachovalo pouze Evropské společenství pro atomovou energii. Byla odstraněna pilířová struktura a oblast azylu byla propojena s oblastí justiční a policejní spolupráce a vtělena do hlavy V. Smlouvy o fungování EU¹³ (SFEU) nazvané Prostor svobody, bezpečnosti a práva. Základem pro uplatňování druhé fáze CEAS je ustanovení čl. 78 SFEU, který nahrazuje ustanovení čl. 63 SES. Přijetím Lisabonské smlouvy dochází mimo jiné k právní závaznosti Listiny základních práv a svobod EU, která byla dříve pouze nezávaznou politickou deklarací.

Právní úprava azylu se v EU vyvíjí na základě politických programů, jež jsou zpravidla přijímány v rámci zasedání Evropské rady. Tak tomu bylo i v říjnu roku 1999, kdy byly na základě zasedání Evropské rady ve finském Tampere zahájeny práce na vytvoření CEAS, jež má dle závěrů Evropské rady spočívat na jednotném azylovém řízení a jednotném statusu platném v rámci celé EU. Jedná se o komplexní systém, který zahrnuje, či by měl zahrnovat řadu opatření pokrývajících všechny prvky azylové úpravy.¹⁴ Budování CEAS probíhá ve dvou fázích. Cílem první fáze systému bylo

¹⁰ Čl. 63 odst. 1 SES nazvaný „Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob.“

¹¹ ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V. (eds.) a kol., Teorie a praxe azylu a uprchlictví, Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, no. 2, s. 57 – 58.

¹² Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007, Úř. věst. C 306, 17.12.2007.

¹³ Lisabonská smlouva přejmenovává SES na Smlouvu o fungování EU.

¹⁴ CHMELÍČKOVÁ, N., Společný evropský azylový systém – aktuální vývoj, in JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.), Společný evropský azylový systém : transpozice směrnic, Sborník z vědeckého semináře uskutečněného pod záštitou JUDr. Otakara Motejla, veřejného ochránce práv, dne 26. června 2008 v Kanceláři veřejného ochránce práv, Praha : ASPI, Wolters Kluwer, 2008, s. 11.

harmonizovat právní rámec jednotlivých členských zemí pomocí společných minimálních norem. Základem této fáze jsou opatření uvedená ve zmiňovaném čl. 63 SES, která se již podařila přijmout a její tvorba byla završena roku 2005.

V souladu se záměry vytyčenými v Tampere byla v první fázi budování CEAS přijata opatření, s jejichž pomocí lze určit stát příslušný k posouzení žádostí o mezinárodní ochranu, společné standardy pro spravedlivý a účinný proces posuzování těchto žádostí, společné minimální podmínky pro přijetí žadatelů o azyl a ke sblížení právních předpisů o uznávání a obsahu postavení uprchlíka. Tato opatření byla navíc doplněna nástroji pro poskytování doplňkové formy ochrany, jež má sloužit každé osobě, která potřebuje mezinárodní ochranu a dále mimo jiné nástroji sloužící k naplnění ideje solidarity mezi členskými státy při sdílení břemene v souvislosti s přijímáním vysídlených osob, tak aby byla dosažena rovnováha ve vynakládaném úsilí těchto států.¹⁵

V pořadí jak je uvedeno výše, jsou tato opatření obsažena v následujících dokumentech:

1) Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států,

2) Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (procedurální směrnice),

3) Směrnice Rady č. 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (přijímací směrnice),

4) Směrnice Rady č. 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, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (kvalifikační směrnice),

5) Směrnice Rady č. 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o

¹⁵ Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection, COM/2001/510 – final, O.J. C 51E, 26.2.2002, s. 325 – 334.

opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (směrnice o dočasné ochraně),

6) Rozhodnutí Rady 2000/596/ES ze dne 28. září 2000 o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky na období let 2000 – 2004¹⁶;

Cíle druhé fáze CEAS byly vytyčeny v Haagském programu z roku 2004¹⁷ a následně konkretizovány v Akčním plánu.¹⁸ Těmito cíly bylo vytvoření společného azylového řízení a jednotného statusu pro osoby, kterým byl udělen azyl či podpůrná ochrana, jakož i posilování praktické spolupráce mezi členskými státy. Možné alternativy druhé fáze CEAS byly představeny v Zelené knize z roku 2007 a konkretizovány v Plánu politik¹⁹ publikovaném Komisí roku 2008. Plán politik posouvá datum ukončení budování CEAS z původního roku 2010 na rok 2012 z důvodu prací na Lisabonské smlouvě.

V současné době je politika azylu vykonávána na základě Stockholmského programu²⁰ vymezujícím základní priority v oblasti azylu pro období 2010 - 2014 a Stockholmského akčního plánu²¹. Ten mimo jiné předpokládá přijetí mandátu Evropského podpůrného azylového úřadu se sídlem na Maltě, jehož hlavním úkolem bude podpora praktické spolupráce mezi členskými státy na poli azylu.

¹⁶ Později doplněné Rozhodnutím Rady o zřízení evropského uprchlického fondu na období let 2008 až 2013, 2000/596/ES.

¹⁷ Haagský program : "Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii", Úř. věst. C 053, 3. 3. 2005, s. 4.

¹⁸ Akční plán Rady a Komise, kterým se provádí Haagský program o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii, Úř. věst. C 198, 12.8.2005, s. 1.

¹⁹ Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Plán politiky pro azyl - Integrovaný přístup k ochraně v celé EU, KOM/2008/0360 v konečném znění, 17.6.2008.

²⁰ Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je, Úř. věst. C 115, 4.5.2010, s. 1 – 38.

²¹ Akční plán provádění Stockholmského programu, KOM/2010/171 - konečné znění, 20.4.2010.

1.2 Právní rámec kvalifikační směrnice

1.2.1 Charakteristika směrnice z hlediska systematiky práva EU

Právo EU lze systematicky dělit na právo primární a právo sekundární. Primární prameny práva EU jsou přijímány členskými státy a představují jakousi „ústavu“ EU.²² Veškerá opatření přijímaná orgány EU musí být s primárním právem v souladu. Do skupiny primárního práva jsou řazeny zakládací smlouvy, smlouvy o přistoupení, obecné právní zásady a základní lidská práva. Tím, že Amsterdamská smlouva přemístila azylovou a přistěhovaleckou problematiku do prvního pilíře, povolala k jejímu řešení akty sekundárního práva, a to především směrnice.²³

Směrnice je vedle nařízení, rozhodnutí, doporučení a stanoviska typickým pramenem sekundárního práva. Sekundární prameny práva EU jsou přijímány orgány EU, a to Radou společně s Parlamentem. Podstata směrnice spočívá v tom, že orgány EU vydávají směrnici s určitým obsahem úpravy, který je potom ve stanovené lhůtě prováděn členskými státy, pro které je směrnice závazná, ve formách a prostředky vnitrostátního práva.²⁴

Směrnice zavazuje členské státy, přičemž může zavazovat všechny členské státy či jen některé z nich. Závaznost směrnice spočívá v povinnosti států provést pravidla obsažená ve směrnici, přičemž národní právo má být vykládáno ve světle směrnice. Bezprostřední účinek směrnice nastává zcela výjimečně.²⁵ Jedná se o situace, kdy směrnice není zapracována do právních řádů členských států nebo pokud je zapracována jen částečně nebo se zpožděním. V takových případech se mohou fyzické i právnické osoby na práva obsažená ve směrnici přímo odvolat k národním soudům.

²² TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J. aj, op. cit. (4), s. 225.

²³ JÍLEK, D., Věčná idealita: společný pojem „pronásledování“, in JÍLEK, D. a kol. (eds.), Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování, Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2005, s. 27.

²⁴ TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J. aj, op. cit. (4), s. 239.

²⁵ Tamtéž, s. 239.

1.2.2 Proces přijetí kvalifikační směrnice

Přípravná fáze legislativního procesu vedoucího k vypracování návrhu směrnice zahrnovala sérii bilaterálních rozhovorů mezi jednotlivými členskými státy EU a Evropskou komisí. Mimo členských států a orgánů EU se těchto diskuzí účastnila i celá řada dalších aktérů, jako UNHCR, nevládní odborné organizace, Evropská rada pro uprchlíky a exil (ECRE), Amnesty International a další nevládní organizace, stejně jako akademičtí experti či zástupci z řad soudní moci.²⁶ V rámci prací na návrhu směrnice se tak střetávaly často odlišné zájmy těchto skupin, typicky nevládních organizací požadující vysokou úroveň ochrany poskytované uprchlíkům, a přístupy jednotlivých států projevující tendenci k uplatňování restriktivní politiky.

Ve dnech 23. a 24. dubna 2001 se v rámci semináře v Norrköpingu za tehdejšího předsednictví Švédska konala diskuze, jež se spolu s hlavními závěry tam vytyčenými stala důležitým pramenem inspirace pro vytvoření návrhu směrnice.²⁷ Ten Komise přijala v září roku 2001 a v listopadu téhož roku jej předložila ke konzultaci Evropskému parlamentu.²⁸ Příslušné výbory parlamentu začlenily do svého usnesení řadu výhrad k jednotlivým ustanovením navrhovaného znění, v nichž usilovaly o zvýšení standardu ochrany a práv poskytovaných uprchlíkům a osobám se statutem podpůrné ochrany.²⁹ Na některé z nich Komise reagovala přijetím pozměňovacích návrhů, k nimž vedly kromě iniciativy Parlamentu též diskuze s dalšími subjekty podílejícími se na vytvoření návrhu. Komise přihlédla mimo jiné ke stanovisku Evropského hospodářského a sociálního výboru,³⁰ který se vyjádřil k otázkám

²⁶ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

²⁷ Tamtéž.

²⁸ Komise tak činila v souladu s čl. 67 SES.

²⁹ Report on the proposal for a Council directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection (COM(2001) 510) [online], 8 October 2002, [cit. 2011-03-22], dostupné z <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A5-2002-0333&language=EN>.

³⁰ Opinion of the Economic and Social Committee on the Council directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection (COM (2001) 510) [online], Brussels, 29. May 2002, [cit. 2011-03-22], dostupné z <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=EN&docnr=0683&year=2002>.

zaměstnanosti, sociálním věcem a občanství a ke stanovisku Výboru regionů.³¹ Ten poukázal zejména na význam aktivit regionálních a místních orgánů jednotlivých členských států, které mají vést k větší míře integrace osob požívajících mezinárodní ochrany do většinové společnosti.³²

Během následujícího období roku 2002 a 2003 Komise vyvíjela řadu aktivit a diskuzí zejména s členskými státy, jež se odvíjely na půdě Rady EU. Diskuze se často soustředily na otázky spojené s institutem podpůrné ochrany a obsahu práv s ním spojených.

Dne 29. dubna 2004, pouze dva dny před vypršením lhůty, kterou požadovala Amsterdamská smlouva, byla kvalifikační směrnice na základě jednomyslného hlasování Rady konečně přijata. Ačkoliv byl tedy návrh směrnice Komisí prezentován již v září roku 2001, k jejímu přijetí došlo z důvodu vedení dlouhých diskuzí uskutečňujících se v rámci orgánů EU až více než dva roky poté. Přijetí kvalifikační směrnice představuje završení budování první fáze CEAS.

Směrnice je závazná pro všechny státy EU s výjimkou Dánska. Do vnitrostátního práva členských států měla být pravidla obsažená ve směrnici přenesena nejpozději do 10. října 2006.³³ Do českého právního řádu se tak stalo zákonem č. 165/2006 Sb., který novelizoval zák. č. 325/1999 Sb., o azylu. Novela nabyla účinnosti dne 1. září 2006.

1.2.3 Cíle kvalifikační směrnice

Hlavním motivem pro vypracování návrhu kvalifikační směrnice bylo s ohledem na závěry zasedání Evropské Rady v Tampere sblížení právních předpisů o uznávání a obsahu postavení uprchlíka a potřeba opatření o podpůrné formě ochrany poskytující vhodné právní postavení každé osobě, která takovou ochranu potřebuje.³⁴ Dalším cílem

³¹ Opinion of the Committee of the Regions of 16 May 2002 on (...) Proposal for a Council directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection (COM (2001) 510) (...) [online], Brussels, 11. June 2002, [cit. 2011-03-22], dostupné z <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=EN&docnr=0093&year=2002>.

³² Tamtéž.

³³ Ustan. čl. 38 směrnice.

³⁴ Tamtéž.

bylo zajištění minimální úrovně výhod poskytovaných těmto osobám ve všech členských státech.

Cíle kvalifikační směrnice předkládá směrnice ve své Preambuli, kde konkretizuje obecné cíle vytyčené v návrhu směrnice předložené Komisi v roce 2001³⁵. Dle ustan. odst. 6 Preambule je hlavním cílem směrnice zajistit, aby členské státy používaly společná kritéria pro zjišťování totožnosti osob, které mezinárodní ochranu skutečně potřebují, a na druhé straně zajistit minimální úroveň výhod poskytovaných těmto osobám ve všech členských státech.

Konkrétně směrnice usiluje o zavedení jednotné interpretace pojmu uprchlík, o vymezení pojmu subsidiární ochrana a určení v jakých případech má osoba právo statusu subsidiární ochrany požívat. Zde je namístě uvést, že směrnice pracuje s pojmem mezinárodní ochrana, který zahrnuje jak uprchlický status, tak status podpůrné ochrany.³⁶ Směrnice má rovněž zajistit minimální úroveň práv poskytovaných uprchlíkům v jednotlivých členských státech.

K předložení návrhu směrnice vedla Komisi zejména potřeba zamezit druhotnému pohybu žadatelů o azyl v rámci EU, k němuž docházelo v důsledku rozdílů mezi právními úpravami jednotlivých členských států co do udělování statusu uprchlíka a poskytování podpůrné ochrany a současně snaha zamezit zneužívání azylového systému ze strany neoprávněných žadatelů.³⁷

Otázkou je, zda druhý jmenovaný cíl není spíše cílem primárním. Zejména lidsko-právní organizace, ale také část odborné veřejnosti dospívají k závěru, že cílem budování CEAS je spíše než ochrana práv uprchlíků ochrana Evropy před uprchlíky.³⁸ Není těžké ztotožnit se s tímto názorem, pokud se blíže seznámíme se statistikami počtu odmítnutých žádostí v poměru k těm vyhovujícím. Například v EU byla v roce 2009 udělena mezinárodní ochrana jedné čtvrtině žadatelů. V roce 2009 bylo v EU podáno

³⁵ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

³⁶ Konstrukce mezinárodní ochrany zahrnující udělení azylu i subsidiární ochrany přinesla změnu pojmosloví do zákona č. 350/2005 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

³⁸ Např. BURDOVÁ HRADEČNÁ, P., Dopad kvalifikační směrnice do české legislativy, Praha : Multikulturní centrum Praha [online], 25.10.2005, [cit. 2011-03-23], dostupné z http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fcef50bfa263ef/PBurdovaHradecna_Dopad_kvalifikacni_smernice_do_ceske_legi.pdf, s. 1.

317.500 žádostí, přičemž 61.700 (27%) z nich bylo úspěšných v první instanci a 17.100 (19%) žadatelů získalo mezinárodní ochranu ve druhé instanci v rámci odvolání. Nejvíce osob přijala Velká Británie, dále Německo, Francie, Švédsko, Itálie a Nizozemí.³⁹

Kvalifikační směrnice si neklade za cíl stanovit procedurální normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu ani pro řízení o těchto žádostech. Tuto materii ponechává ostatním směrnícím přijatým v rámci první fáze CEAS, jak je jmenuji v kap. 1.1.

1.2.4 Výchozí principy kvalifikační směrnice

V Preambuli směrnice nalezneme vedle cílů tohoto dokumentu shrnutí základních principů, na nichž je směrnice postavena. Směrnice se zde mimo jiné dovolává mezinárodních lidsko-právních dokumentů závazných pro většinu členských států EU.

Jedním z hlavních principů směrnice je plné uplatňování Ženevské úmluvy a jejího Protokolu. Tento princip na sebe váže další zásadu vtělenou do ustan. čl. 21 směrnice, a to zásadu nenavracení nebo-li pravidlo non-refoulement. Princip nenavracení představuje základní kámen Ženevské úmluvy a podle některých odborných autorů se již stal součástí mezinárodního obyčejového práva.⁴⁰ Dle této zásady stát nesmí vyhostit osobu na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení s výjimkou osob považovaných za hrozbu pro bezpečnost státu a osob pravomocně odsouzených za zvlášť závažný trestný čin.⁴¹ Principem non-refoulement se dále podrobněji zabývám v kapitole 4.2.1.

Dalším výchozím mezinárodně právním dokumentem je Úmluva o právech dítěte, kdy směrnice v ustan. odst. 12 Preambule ukládá členským státům povinnost řídit se při provádění směrnice zásadou nejlepších zájmů dítěte.⁴² Z této zásady vychází povinnost členských států přihlížet při posuzování žádostí ke specifickým formám pronásledování

³⁹ Eurostat newsrelease, op. cit. (2).

⁴⁰ GOODWIN - GILL, G. S.: The Refugee in International Law, Oxford : Clarendon Press, 1983, s. 97-100.

⁴¹ Ustan. čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy.

⁴² Ustan. čl. 3 Úmluvy o právech dítěte ze dne 20. listopadu 1989, vyhlášené pod č. 104/1991 Sb.

děti, bude mít tedy význam při interpretaci definice uprchlíka. Zvláštní zacházení s dětskými uprchlíky se dále odráží v kapitole VII. směrnice vymezující obsah mezinárodní ochrany, tedy poskytovaná práva a povinnosti.

Směrnice dále vyzývá k její interpretaci v souladu s Listinou základních práv EU dalšími závazky z oblasti mezinárodního práva, jimiž jsou smluvní státy vázány a které zakazují diskriminaci.⁴³ Komise ve své důvodové zprávě tyto mezinárodní úmluvy konkrétně nejmenuje, dle UNHCR by tato ustanovení měla být vnímána jako odkaz na Ženevskou úmluvu, ale také na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, který svými rozsudky poskytuje důležité vodítko při posuzování nároků na mezinárodní ochranu i pro standardy zacházení.⁴⁴ Zákaz diskriminace pak vyplývá již z Všeobecné deklarace lidských práv a právo nebýt diskriminován v sobě zahrnují všechny významné mezinárodní i evropské dokumenty o lidských právech.⁴⁵ Ze zákazu diskriminace vychází samotný cíl azylové úpravy, kdy uprchlík má právo na poskytnutí azylu v případě, že je pronásledován z jednoho z důvodů uvedeného v definici, který je svou podstatou diskriminační.

Významným pravidlem, na něž poukazuje směrnice v ustan. odst. 8 Preambule je takzvané pravidlo příznivějších norem, tedy ustanovení opravňující členské státy přijmout nebo zachovat příznivější normy, než jaké obsahuje samotná směrnice.⁴⁶ Toto ustan. je dále potvrzeno v ustan. čl. 4 směrnice. Tato úprava ponechává státům prostor pro uznávání vyšší úrovně ochrany, neboť je nesporné, že směrnice obsahuje pouze minimální standardy, jež „neodráží plně standardy Úmluvy z roku 1951.“⁴⁷ Dle Komise by příslušná ustanovení směrnice neměla být chápána tak, že brání členským státům poskytnout více práv a výhod, než představují dohodnuté minimální normy v tomto dokumentu, zejména pokud jde o výhody poskytované již uznaným držitelům

⁴³ Ustan. odst. 10, 11 Preambule.

⁴⁴ Přípomínky UNHCR ke směrnici Rady č. 83/2004/ES 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, OJ L 304/12, 30. 9. 2004, s. 2.

⁴⁵ TOMISOVÁ, M., Diskriminace a pronásledování, in JÍLEK, D. a kol. (eds.), op. cit. (23), s. 180.

⁴⁶ Ustan. odst. 8 Preambule.

⁴⁷ Přípomínky UNHCR, op. cit. (44), s. 6.

mezinárodní ochrany.⁴⁸ Je nesporné, že směrnice obsahuje pouze minimální standard práv. Současně však tato příznivější práva a výhody nesmí odporovat minimálním zásadám, na nichž je směrnice postavena.⁴⁹ Tato zásada se uplatní zejména, pokud jde o právní úpravu ukončení statusu mezinárodní ochrany.

Úřad UNHCR přivítal znění ustan. odst. 15 Preambule, jež uznává jeho dohlížecí roli a odkazuje státy na jeho konzultace při rozhodování o přiznání mezinárodní ochrany.⁵⁰ Komise pak v odůvodnění návrhu stanoví, že státy by při aplikaci směrnice měly vycházet z Příručky k postupům pro určování právního postavení uprchlíků vydané UNHCR v lednu roku 1992 jako pomůcka pro uplatňování Ženevské úmluvy.⁵¹ Komise zde zohlednila vysokou prestiž a dlouholetou zkušenost UNHCR v oblasti ochrany práv uprchlíků.

Směrnice v Preambuli vylučuje z okruhu své působnosti státní příslušníky třetího státu nebo osob bez státní příslušnosti, „kterým je dovoleno zůstat na území členských států nikoli z důvodu potřeby mezinárodní pomoci, ale na základě uvážení z rodinných nebo humanitárních důvodů.“⁵² Zatímco tedy směrnice pokrývá svoji úpravou poskytování mezinárodní ochrany na základě statusu uprchlíka nebo podpůrné ochrany, nevztahuje se na ochranu poskytnutou z humanitárních důvodů, jako mohou být například zdravotní důvody, ale také přírodní katastrofy. Tento druh ochrany je zpravidla upraven vnitrostátními právními předpisy jednotlivých členských států.

Z hlediska formální struktury je kvalifikační směrnice členěna do devíti kapitol o třiceti osmi člancích. Pořadí a číslování kapitol ve směrnici se liší od struktury mé diplomové práce, pro kterou jsem zvolila jiné uspořádání podle logické návaznosti probírané materie.

⁴⁸ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

⁴⁹ Tamtéž.

⁵⁰ Připomínky UNHCR, op. cit. (44), s. 6.

⁵¹ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

⁵² Ustan. odst. 9 Preambule.

2. Podmínky nutné pro získání statusu uprchlíka

2.1 Definice uprchlíka

Dříve než je uprchlíkovi udělen azyl, je nezbytné definovat právní pojem „uprchlík“. Na základě posouzení zda žadatel splňuje znaky definice uprchlíka příslušné orgány rozhodují, zda je žádost oprávněná či nikoliv.

Jedním z hlavních cílů definice je zamezit neoprávněným žádostem o azyl a zneužití institutu azylu, jež by měl složit jako krajní prostředek ochrany osob tam, kde selhává ochrana poskytovaná běžně domovským státem. Účelem azylu je poskytnout ochranu ze strany mezinárodního společenství v případech ohrožení jednotlivce závažným porušováním mezinárodně uznávaných lidských práv. Možnost požádat o ochranu jiný stát je často jediným východiskem ohrožené osoby jak ochránit svoji tělesnou i duševní integritu, svobodu a často holý život. Institut azylu nelze využít za účelem migrace z ekonomických důvodů.

První univerzální definici uprchlíka přinesla Ženevská úmluva ve svém ustanovení čl. 1 A, odst. 2.⁵³ Základním znakem definice uprchlíka je existence oprávněné obavy před pronásledováním z vymezených důvodů a exterritorialita, tedy skutečnost, že se jednatelce nachází mimo zemi svého původu.

Ženevská úmluva však nepřináší žádné vodítko, jak mají být vykládány a chápány jednotlivé pojmy obsažené v uvedené definici. Výsledkem jsou rozdíly v posuzování žádostí o udělování azylu v jednotlivých členských státech. Dochází tak k narušení již tak dosti slabé právní jistoty uprchlíků.

Ustan. čl. 2 písm. c) směrnice definuje uprchlíka jako:

„státního příslušníka třetí země, který se na základě opodstatněného strachu z toho, že bude pronásledován z důvodu rasy, náboženství, národnosti, politického přesvědčení nebo příslušnosti k určité sociální skupině, nachází mimo území země, jejímž je státním občanem, a nemůže nebo na základě uvedeného strachu není ochoten využít ochrany dotyčné země, nebo se tímto výrazem rozumí osoba bez státní

⁵³ Podle definice v ustan. Čl. 1 A odst. 2 Ženevské úmluvy ve znění Protokolu je uprchlíkem kterákoli osoba, která „se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu své vlasti“.

příslušnosti, která se nachází mimo území země svého bývalého obvyklého pobytu, a která se ze stejného důvodu, jaký je uveden výše, nemůže nebo na základě uvedeného strachu není ochotna vrátit do dotyčné země a na níž se nevztahuje článek 12.“

Tato definice v podstatě přejímá ustan. čl. 1 A, odst. 2 Ženevské úmluvy, což potvrzuje zásadu zakotvenou v Preambuli směrnice, a to že směrnice má sloužit pouze jako vodítko při uplatňování Ženevské úmluvy.⁵⁴

Nalezneme zde však významnou odchylku, a to že platnost výrazu uprchlík je omezena pouze na státní příslušníky třetích zemí, čímž je vyloučeno podání azylové žádosti občanem EU.⁵⁵ Toto omezení vycházející z Protokolu o poskytování azylu státním příslušníkům členských států EU⁵⁶ je ze strany UNHCR právem považováno za porušení ustan. čl. 1 Ženevské úmluvy a Protokolu, neboť představuje zeměpisné omezení co do možnosti podávání žádostí o azyl a rovněž jako porušení ustan. čl. 3 Ženevské úmluvy ukládající zákaz diskriminace při aplikaci této úmluvy na základě státní příslušnosti.⁵⁷

2.2 Opodstatněná obava z pronásledování

Stěžejním pojmem definice uprchlíka je slovní spojení opodstatněná obava z pronásledování. To v sobě zahrnuje subjektivní a objektivní složku, které je třeba zkoumat při posuzování žádostí odděleně. Subjektivní složka v sobě zahrnuje odůvodněný strach jednotlivce z pronásledování. Vzhledem k rozdílné psychice každého jednotlivce se bude lišit interpretace toho, co představuje pronásledování u jednotlivých žadatelů. Objektivní složka vyžaduje posouzení žádosti v kontextu podmínek panujících v zemi původu. Zejména bude posuzováno, jakému jednání žadatel v zemi původu čelí a jaká je tamní situace v oblasti respektování lidských práv.

Pojem pronásledování souvisí s pojmem diskriminace. Někdy je možné učinit rovnítko mezi diskriminací a pronásledováním, a to tehdy, když diskriminační opatření vůči určité osobě či skupině osob dosáhnou určitého stupně závažnosti. Dle UNHCR

⁵⁴ Ustan. odst. 16 Preambule směrnice.

⁵⁵ SKALKOVÁ, M., Postoj UNHCR ke kvalifikační směrnici, in JÍLEK a kol. (eds.), op. cit. (23), s. 47.

⁵⁶ Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států, Úř. věst. C 310/362, 16.12.2004.

⁵⁷ Přípomínky UNHCR, op. cit. (44), s. 5.

musí být při posuzování toho, zda se diskriminační opatření rovnají pronásledování, zvažovány všechny okolnosti daného případu. Například pokud bude osobě bráněno ve výkonu práva svobodného náboženského vyznání, půjde zpravidla o pronásledování.⁵⁸

Obava z pronásledování je opodstatněná, jestliže je objektivně dána. Pro naplnění definice tedy není nutné, aby pronásledování skutečně nastalo. Dle Komise má být toto ustanovení vykládáno v tom smyslu, že jestliže by měl žadatel odůvodněný pocit strachu z pronásledování poté, co by byl vrácen do země původu, má nárok na udělení statusu uprchlíka i v případě, že je pravděpodobnost takového pronásledování nízká.⁵⁹

Univerzální definice pojmu pronásledování neexistuje a ohledně výkladu tak vznikají nejasnosti. Ze strany příslušných orgánů jednotlivých členských států nebylo dosaženo shody zejména v otázce, kdo má být považován za původce pronásledování a jaké jednání je pronásledováním relevantním dle Ženevské úmluvy.

Dne 4. března 1996 Komise přijala právně nezávazný Společný postoj rady EU o harmonizovaném používání definice pojmu „uprchlík“ ve smyslu Ženevské úmluvy⁶⁰, jenž měl sjednotit interpretační praxi. Nepodařilo se však dospět ke shodě v klíčové otázce, kdo má být považován za původce pronásledování a rovněž nešlo o právně závazný dokument. Právě tyto skutečnosti vedly Komisi k předložení návrhu kvalifikační směrnice.

Cílem kvalifikační směrnice není poskytnout výklad pojmu pronásledování jako takového, ale má být pouze určitým vodítkem pro interpretaci původců a aktů pronásledování. Dle Komise má být výklad pronásledování nastíněný ve směrnici flexibilní, adaptabilní a dostatečně otevřený, aby odrážel měnící se formy pronásledování, které mohou představovat základ pro přiznání postavení uprchlíka.⁶¹ Tento přístup je v souladu s postojem UNHCR, jež se v příručce vyhýbá vymezení jakékoliv neměnné definice pojmu, neboť je žádoucí rozhodovat individuálně podle

⁵⁸ Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany, doplněné vyd., Ženeva : Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, srpen 2006, překlad UNHCR Praha, kap. I., Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, s. 16.

⁵⁹ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

⁶⁰ Společný postoj ze dne 4. března 1996 vymezený Radou na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii o harmonizovaném používání definice pojmu uprchlík ve smyslu článku 1 Ženevské úmluvy ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků, Úř. věst. L 63, 13.3.1996, s. 2—7.

⁶¹ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

okolností každého jednotlivého případu.⁶² Tento přístup umožňuje jednak odrážet měnící se podmínky, ve kterých musí být Ženevská úmluva jakožto stále živoucí dokument vykládána a jednak posouzení subjektivního aspektu každé žádosti.

2.2.1 Akty pronásledování

Kvalifikační směrnice vymezuje akty pronásledování v ustan. čl. 9, kde v prvním odstavci podmiňuje naplnění pojmu kvantitativními a kvalitativními kritérii a v odstavci druhém uvádí příklady takovýchto jednání.

Dle ustan. čl. 9 odst. 1 písm. a), b) směrnice je pro naplnění pojmu pronásledování nezbytné, aby jednání bylo dostatečně závažné, a to svou povahou nebo opakováním a aby představovalo vážné porušení základních lidských práv, zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze odchýlit, nebo bylo souběhem různých opatření včetně porušování lidských práv, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce způsobem podobným jako porušení výše uvedených práv.

Uvedená definice se dovolává porušení základních lidských práv, a to zejména práv, od nichž se nelze dle čl. 15 odst. 2 EÚLP odchýlit ani v případě války či jiného veřejného ohrožení státu. Těmito nederogovatelnými právy je právo na život, kromě úmrtí vyplývajících z dovolených válečných činů (čl. 2 EÚLP), zákaz být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu (čl. 3 EÚLP), zákaz otroctví nebo nevolnictví (čl. 4 odst. 1 EÚLP) a zákaz zpětné účinnosti trestního zákona (čl. 7 EÚLP).

Směrnice použitím výrazu „zejména“ umožňuje aplikovatelnost definice pronásledování také na případy závažného porušení jiných základních lidských práv, než na které odkazuje čl. 15 EÚLP. Do těchto základních lidských práv je zpravidla řazeno právo na svobodu a osobní bezpečnost (čl. 5 EÚLP) a právo na spravedlivý soudní proces (čl. 6 EÚLP).⁶³

⁶² Příručka UNHCR, op. cit. (58), s. 15.

⁶³ S ohledem na kategorizaci lidských práv prof. Hathawaye lze tato práva řadit do první a druhé kategorie.

Pod definici pronásledování potažmo uprchlíka mohou dle směrnice spadat též případy porušování dalších lidských práv, kromě práv základních. Těmito zbytkovými právy jsou práva hospodářská, sociální a kulturní. Zde by mohlo dojít k naplnění definice pronásledování za předpokladu, že žadatel bude čelit závažné diskriminaci při výkonu těchto práv, například mu nebude z důvodu příslušnosti k rase zajištěn přístup k běžnému vzdělání.

V tomto ohledu je nutné činit rozdíl mezi uprchlíky a migranty z ekonomických důvodů. Dle UNHCR je osoba migrantem z ekonomických důvodů, a ne uprchlíkem, je-li k usazení se v jiné zemi motivována výlučně ekonomickými úvahami.⁶⁴ V případě, že je osoba ekonomickým migrantem, nemá právo na získání mezinárodní ochrany, jak vyplývá ze samotného smyslu Ženevské úmluvy. V praxi může být rozlišení mezi uprchlíkem a migrantem z ekonomických důvodů obtížné, neboť ekonomická opatření mohou být někdy vyvolána diskriminací vůči určité osobě či skupině osob. Pak by definice uprchlíka mohla být naplněna.⁶⁵

Směrnice podmiňuje naplnění pojmu pronásledování kvalitativním a kvantitativním hlediskem, kdy v ustan. čl. 9 odst. 1 písm. a) vyžaduje, aby jednání porušující lidská práva bylo dostatečně závažné, a to svou povahou nebo opakováním. Jednání bude zpravidla považováno za dostatečně závažné v případě porušování základních lidských práv, kde na rozdíl od porušování práv takzvané třetí kategorie nebude nutný aspekt opakování.

Navíc směrnice připouští naplnění pojmu pronásledování souběhem různých opatření, jak konstatuje v ustan. čl. 9 odst. 1 písm. b), čímž akceptuje opodstatněnost pronásledování na kumulativním základě. Toto kumulativní pojetí lze použít tam, kde by jednotlivá jednání sama o sobě pronásledování nezaložila, avšak ve svém souhrnu mají stejné důsledky jako jednotlivá jednání popsaná v písmenu a) předmětného ustanovení.

Ačkoli požadavek kvalitativního a kvantitativního hlediska vyvolal kritiku zejména ze strany UNHCR⁶⁶, je třeba připustit, že vymezení aktu pronásledování jako jednání

⁶⁴ Příručka UNHCR, op. cit. (58), s. 17.

⁶⁵ Tamtéž.

⁶⁶ Připomínky UNHCR, op. cit. (44), s. 20.

závažného, omezuje užití azylu pouze pro jednání porušující lidská práva na úrovni, která nepředstavuje dostatečný důvod pro opuštění země původu a poskytnutí azylu. S porušováním lidských práv se lze setkat v každodenním životě všude ve světě, liší se pouze mírou své intenzity. Institut azylu by měl sloužit skutečně nejzávažnějším případům porušování lidských práv, aby bylo možné poskytnout ochranu osobám, které ji potřebují v dané chvíli nejvíce.

Za důležitý rozvoj evropského uprchlického práva je ze strany odborných autorů považováno zejména ustan. čl. 9 odst. 2 směrnice přinášející příkladný výčet jednání, jež se považuje za pronásledování.⁶⁷ Mimo jiné se za pronásledování považuje použití fyzického nebo psychického násilí, včetně násilí sexuálního, diskriminační opatření orgánů státu aj. správních orgánů, nepřiměřené či diskriminační trestní stíhání či trestání, odepření soudní ochrany, trestní stíhání či trest za odepření výkonu vojenské služby za konfliktu, jestliže by zahrnoval zločiny proti míru, válečné zločiny nebo zločiny proti lidskosti a další zločiny dle ustan. čl. 12 odst. 2 směrnice.

Do ustan. čl. 9 odst. 2 písm. e) směrnice pojednávající o odepření vojenské služby z výše uvedených důvodů nejsou výslovně zahrnuty případy, kdy hrozí osobě trestní stíhání nebo trest za odepření výkonu vojenské služby z důvodu hlubokého morálního, náboženského nebo politického přesvědčení, ačkoliv v odůvodnění tohoto ustanovení Komise toto pojetí zastává.⁶⁸ Státy by se tedy měly při výkladu tohoto ustanovení řídit odůvodněním návrhu Komise. Tento rozšířený koncept je zastáván UNHCR,⁶⁹ v praxi jej však aplikují pouze některé členské státy, mezi nimi například Francie.⁷⁰

Ustan. čl. 9 odst. 3 směrnice vyžaduje příčinnou souvislost mezi akty pronásledování a důvody pronásledování. Tento požadavek příčinné souvislosti však není vhodný v případech, kdy je původcem nestátní subjekt. Za takové situace nemusí jít o pronásledování z důvodu uvedeného v Ženevské úmluvě, ale důvodem

⁶⁷ CLAYTON, G., Textbook on Immigration and Asylum Law, 3rd edition, Oxford : Oxford University Press, 2008, s. 456.

⁶⁸ Proposal for a Council Directive, op. cit. (15).

⁶⁹ Připomínky UNHCR, op. cit. (44), s. 10.

⁷⁰ The impact of the EU Qualification Directive on International Protection, European council on refugees and exiles (ECRE) [online], October 2008, [cit. 2011-03-22], dostupné z http://www.ecre.org/resources/Policy_papers/1244, s. 20.

pronásledování může být například soukromá msta nebo i jiná zločinná motivace. Stát nemusí být v těchto případech ochoten nebo schopen potřebnou ochranu poskytnout.

2.2.2 Důvody pronásledování

Definice uprchlíka v Ženevské úmluvě zahrnuje celkem pět důvodů pronásledování, přičemž pro vyhovění žádosti o azyl musí být prokázáno, že jednání naplňující znaky pronásledování nastalo z jednoho či z více těchto důvodů. Těmito důvody jsou rasa, náboženství, národnost, příslušnost k určité společenské vrstvě a zastávání politických názorů. Tyto důvody jsou tedy svou povahou diskriminační. V Ženevské úmluvě však nenalezneme žádnou interpretaci těchto pojmů, které mohou být v praxi jednotlivých států chápány značně rozdílně.

Směrnice přejímá výše uvedené důvody pronásledování a zároveň přináší ve svém ustan. čl. 10 první závazné definice jednotlivých pojmů. V tomto ohledu představuje důležitý mezník v interpretaci, zejména pokud jde o výklad pojmu příslušnost k určité sociální skupině. Jelikož ohledně tohoto pojmu vznikají největší nejasnosti, ponechávám stranou zbývající důvody a zaměřuji se na výklad výše uvedeného.

Dle ustan. čl. 10 odst. 1 písm. d) směrnice tvoří skupina určitou společenskou vrstvu zejména jestliže

- příslušníci této skupiny sdílejí vrozený charakteristický rys nebo společnou minulost, kterou nelze změnit, nebo sdílejí charakteristiku nebo přesvědčení, které jsou natolik zásadní pro totožnost nebo svědomí, že daná osoba nemá být nucena, aby se jí zřekla a
- tato skupina má v dotyčné zemi odlišnou totožnost, protože jí okolní společnost vnímá jako odlišnou.

Směrnice ve výše uvedeném ustanovení zahrnuje požadavek tzv. chráněné charakteristiky, tedy charakteristiky, která je pro člověka přirozená a neměl by být nucen se jí vzdát. Dle Komise je takovouto charakteristikou například pohlaví, sexuální orientace, věk, rodinné vztahy, nebo historie, ale také členství v odborových organizacích či organizacích na ochranu lidských práv ve smyslu atributu, který je natolik zásadní pro přesvědčení člověka, že by neměl být nucen se ho vzdát.⁷¹ Dalším

⁷¹ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

požadavkem je pak tzv. sociální percepce, tedy skutečnost, že daná skupina je společností vnímána jako odlišná. Termín sociální skupina byl záměrně definován jako otevřený, aby bylo možné vykládat jej širokým a komplexním způsobem.⁷²

Směrnice vyžaduje pro udělení ochrany z důvodu příslušnosti k sociální skupině splnění obou skutečností kumulativně. Je však namístě namítnout, že osoba může příslušet k určité společenské vrstvě, která není určena vrozenými předpoklady, ale například příslušností k určitému povolání nebo sociální třídě. Taková osoba by výkladem výše uvedeného ustanovení nárok na poskytnutí ochrany neměla. I přes tento nedostatek byl požadavek kumulativního pojetí obou znaků vtělen do právních řádů většiny států kromě například Maďarska, Irska, Lucemburska či Nizozemí.⁷³

Směrnice v ustan. čl. 10 uvádí jako typický příklad příslušnosti k sociální skupině sexuální orientaci. Naopak směrnice výslovně neuvádí jako příklad sociální skupiny příslušnost k pohlaví ani věk. V souvislosti s pohlavím navíc stanoví, že „aspekty související s pohlavím mohou být vzaty v úvahu, aniž by tyto aspekty samy o sobě vytvářely předpoklad pro aplikovatelnost tohoto článku.“⁷⁴ Toto výsledné znění směrnice se rozchází s odůvodněním jejího návrhu, kde sama Komise uvádí, že výklad by se měl vztahovat na skupiny či jednotlivce, kteří se považují za „podřadnou třídu“ v očích zákona a u kterých se přehlíží pronásledování ze strany soukromých osob nebo jiných nestátních aktérů, nebo pokud stát používá právo diskriminačním způsobem a odmítá poskytovat ochranu této skupině. Jako příklad pak samotná Komise uvádí situace, kdy ženy jsou oběťmi domácího násilí, včetně sexuálního násilí a mrzačení.⁷⁵

Dle názoru Parlamentu by výslovný odkaz na pohlaví měl být dokonce zahrnut přímo do definice uprchlíka, jako jeden z důvodů pronásledování, stejně jako sexuální orientace či příslušnost k etnické skupině.⁷⁶

Zpochybnění příslušnosti k pohlaví jako příslušnosti ke společenské vrstvě a absence zohlednění věku v konečném znění směrnice je restriktivní rovněž v porovnání

⁷² Tamtéž.

⁷³ The impact of the EU Qualification Directive on International Protection, op. cit. (70), s. 20.

⁷⁴ Ustan. čl. 10 odst. 1 písm. d) směrnice.

⁷⁵ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

⁷⁶ Report on the proposal for a Council directive, op. cit. (29).

s dosavadní judikaturou členských států, které v řadě případů příslušnost k ženskému pohlaví jako důvod pronásledování uznávají⁷⁷ a některé z nich mají tento přístup zakotven přímo v zákoně.⁷⁸

2.2.3 Původci pronásledování

Vedle vymezení aktů a důvodů pronásledování je pro naplnění pojmu pronásledování a tím definice uprchlíka podmínkou, aby takové jednání bylo možné spojit se státním prvkem. Na počátku vývoje azylového práva bylo prvotní myšlenkou, že azyl bude udělován v případě pronásledování ze strany státu. S postupným rozšířením aktivit teroristických skupin, vojenských či polovojenských jednotek, místních komunit, kmenů a politických či náboženských skupin uvnitř států vyvstala otázka, zda je na případy pronásledování ze strany těchto subjektů možné aplikovat Ženevskou úmluvu přijatou v období, kdy byl téměř výlučným původcem pronásledování stát.

Při projednávání návrhu směrnice se střetávaly tradičně restriktivní postoje Německa a Francie a liberálnější postoje ostatních států, zejména skandinávských zemí, které byly ochotny udělovat azyl i v případě nestátních původců pronásledování. Země jako Německo, Francie, ale také Belgie nebo Švýcarsko běžně používaly teorii odpovědnosti či přičitatelnosti. „Podle této teorie činnost nestátních původců pronásledování musí být organizačně nebo funkčně spojena s chováním státu.“⁷⁹ S tímto názorem bylo možné setkat se rovněž v anglosaské oblasti, typickým příkladem je případ Horvath.⁸⁰

⁷⁷ Např. *Shah and Islam v. SSHD* [1999] 2 AC 629. Na základě rozhodnutí Apelačního výboru sněmovny lordů byl poskytnut azyl žadatelkám z Pákistánu, na nichž bylo páháno domácí násilí v souladu s tamní diskriminující právní úpravou vůči ženám.

⁷⁸ Např. Irsko. *Refugee Act, No. 17/1996, 20th June 1996.*

⁷⁹ JÍLEK, D., *Právní výraz „pronásledování“ a způsoby jeho používání*, in JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.), op. cit. (14), s. 82.

⁸⁰ *Horvath v. SSHD* [2000] 3 All ER 577. M. Horvath, občan Slovenské Republiky, romské národnosti, byl několikrát napaden skinheady. Žádal o udělení azylu ve Velké Británii z důvodu odůvodněných obav z pronásledování z důvodu příslušnosti k rase. Slovenská policie selhala v poskytnutí ochrany, bylo tedy možné dovést selhání ochrany ze strany domovského státu. Žádost byla v důsledku nejasného pojetí původců pronásledování zamítnuta. Případ posuzoval Apelační výbor sněmovny lordů.

Také české soudy se obvykle přikláněly k restriktivnímu pojetí výkladu původců pronásledování. Vrchní soud například v jednom ze svých rozhodnutí uvedl, že o pronásledování se nejedná za předpokladu, že tu nejde o součást státní politiky, že tedy nejde o jevy státní mocí buď přímo vyvolané, tajně podporované, státními orgány vědomě trpěné či státní mocí záměrně nedostatečně potlačované.⁸¹

Teorie se naopak přikláněla k širšímu výkladu původců pronásledování, který by umožňoval udělení azylu i v případě pronásledování nestátními subjekty za předpokladu, že stát není schopen či ochoten takovou ochranu poskytnout.⁸² Významná je na tomto poli judikatura Evropského soudu pro lidská práva, který se i v otázkách nestátních původců pronásledování zaměřuje na posouzení skutečnosti, zda v konkrétním případě nehrozí porušení čl. 3 EÚLP. V této souvislosti se vyjádřil, že výše uvedený článek se vztahuje i na osoby pronásledované subjekty, jež nemají postavení orgánů veřejné moci.⁸³

K požadované shodě nedošlo ani prostřednictvím Společného postoje Rady EU a potřeba vymezit původce pronásledování se tak stala jedním z hlavních důvodů předložení návrhu kvalifikační směrnice.

Směrnice stanoví ve svém ustan. čl. 6, že „mezi původce pronásledování nebo vážné újmy patří

- a) stát;
- b) strany nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu;
- c) nestátní původci, lze-li prokázat, že původci v písmenech a) a b), včetně mezinárodních organizací, nejsou schopni nebo ochotni poskytnout ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu, které jsou uvedeny v čl. 7“.

Komise v odůvodnění návrhu přímo prohlašuje zdroj pronásledování za irelevantní skutečnost a váhu naopak přesouvá na hledisko poskytovatelů ochrany, kdy stanoví, že rozhodující je, zda žadatel může obdržet účinnou ochranu před pronásledováním nebo hrozbou pronásledování ve státě původu.⁸⁴

⁸¹ Rozhodnutí Vrchního soudu ze dne 6. 2. 2002, č.j. 5 A 758/2000-35.

⁸² Např. GOODWIN - GILL, G. S., op. cit. (40), s. 71 – 72.

⁸³ D. v. Velká Británie, stížnost č. 24573/94, 29.4.1997, zdroj: KOSAŘ, D., Nestátní původci pronásledování, in op. cit. (23), s. 136.

⁸⁴ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

Uznání nestátních původců pronásledování je výsledkem dosažení kompromisu, přičemž odráží praxi většiny členských států⁸⁵ a představuje tak výrazný pokrok v porovnání se Společným postojem. Toto pojetí je rovněž v souladu s názorem UNHCR, jež v příručce stanoví, že „tam, kde místní obyvatelstvo páchá závažné diskriminační či jinak postihující činy, mohou být tyto považovány za pronásledování, pokud je úřady vědomě tolerují nebo odmítají, či jsou neschopné zajistit účinnou ochranu.“⁸⁶

2.2.4 Poskytovatelé ochrany

Pro naplnění definice pronásledování respektive definice uprchlíka je nezbytným předpokladem absence ochrany ve státě žadatele. Ženevská úmluva o možných poskytovatelích této ochrany mlčí, zpravidla se však chybějící ochranou rozuměla ochrana poskytovaná ve fungujících demokraciích národními orgány státu.

Kvalifikační směrnice přináší rozšíření tohoto hlediska ve prospěch nestátních poskytovatelů ochrany. V ustan. čl. 7 odst. 1 směrnice je řečeno, že:

„Ochranu mohou poskytovat a) stát

b) strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, které ovládají stát nebo podstatnou část území státu.“

V případě, že bude poskytovatelem ochrany stát, je dle Komise třeba, aby státy při posuzování existence účinné ochrany zvažovaly obecné podmínky v zemi původu, možnou spoluúčast státu na pronásledování, povahu státní politiky, možný vliv pronásledovatelů na státní úředníky, zda jsou přijatá úřední opatření smysluplná nebo jen povrchní a zda byly podniknuty skutečně účinné kroky k zabránění pronásledování.⁸⁷ Tyto podmínky vytyčené Komisí by měly sloužit jako záruka proti možnému zneužívání tohoto ustanovení ze strany členských států. Některé z nich obsahuje i znění směrnice.

⁸⁵ European Commission, The European Union clarifies what it means by refugee and subsidiary protection [online], Directorate-general, Home Affairs, 30 July 2010, [cit. 2011-03-22], dostupné z http://ec.europa.eu/homeaffairs/policies/asylum/asylum_subsidary_en.htm.

⁸⁶ Příručka UNHCR, op. cit. (58), s. 18.

⁸⁷ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

Nestátní útvary včetně mezinárodních organizací mohou být poskytovateli ochrany za podmínky, že ovládají stát či jeho podstatnou část. Současně je dle ustan. čl. 7 odst. 2 směrnice a v souladu s odůvodněním Komise třeba, aby tyto organizace podnikly přiměřené kroky k zabránění pronásledování či vážné újmy a aby byly schopny uvést v platnost a účinnost systém ochrany lidských práv a ochránily jednotlivce obdobným způsobem jako státní autority.⁸⁸ Podmínkou je existence poskytovatele ochrany, který je ochotný a schopný takovou ochranu poskytnout a zároveň musí usilovat o budování právního státu.

Další podmínkou je, aby byla taková ochrana dostupná. V souladu se stanoviskem generálního advokáta ESD⁸⁹ je podmínkou dostupnosti ochrany pravomoc, organizační struktura a prostředky poskytovatele ochrany. Poskytovatel tedy musí disponovat příslušnou úrovní schopností a ochoty bránit aktům pronásledování.

Koncept nestátních poskytovatelů ochrany vyvolal sporné reakce zejména ze strany nevládních lidsko-právních organizací. Evropská rada pro uprchlickví a exil argumentovala, že výše uvedené organizace nelze považovat za poskytovatele ochrany, neboť nejsou subjekty mezinárodního práva a nejsou tudíž ani vázány mezinárodními úmluvami včetně Ženevské úmluvy.⁹⁰ Shodné stanovisko zaujal též Parlament, jenž navrhoval zrušení tohoto ustanovení⁹¹ či Evropský hospodářský a sociální výbor, dle jehož názoru nelze na tyto organizace klást ani částečnou odpovědnost, neboť nemají žádnou povinnost ochranu poskytovat.⁹²

⁸⁸ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

⁸⁹ Stanovisko generálního advokáta Jána Mazáka přednesené dne 15. září 2009 ke spojené věci Abdulla C-175/08, Hasan C-176/08, Adem C-177/08, Rashi C-178/08 a Jamal C-179/08 proti Spolkové republice Německo.

⁹⁰ ECRE Information note on the Council Directive 2004/83/EC on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, IN1/10/2004/ext/CN [online], October 2004, [cit. 2011-03-23], dostupné z http://www.ecre.org/resources/ECRE_actions/222.

⁹¹ Report on the proposal for a Council directive, op. cit. (29).

⁹² Opinion of the Economic and Social Committee on the Council directive, op. cit. (30).

Naopak Evropský soudní dvůr se konceptu nestátních poskytovatelů ochrany nebrání. Ve svém rozsudku z roku 2008 se vyslovil pro možnost považovat za poskytovatele ochrany mezinárodní organizace působící ve státě žadatele.⁹³

2.3 Vnitřní přesídlení

S konceptem poskytovatelů ochrany souvisí možnost státu odmítnout udělit mezinárodní ochranu, jestliže posuzující orgán usoudí, že žadateli nehrozí obavy z pronásledování pouze v části země původu za podmínky, že lze rozumně očekávat, že žadatel bude v dotyčné části země pobývat.⁹⁴

Jedná se o poskytnutí ochrany na relativně bezpečné části území domovského státu odlišné od místa, kde žadatel jinak trvale pobývá. S posuzováním existence možnosti vnitřního přesídlení či jinými slovy vnitřního útěku se uprchlíci v rámci rozhodování o jejich azylových žádostech setkávají stále častěji. Ačkoliv tento koncept není v Ženevské úmluvě zahrnut, byla možnost odmítnout žádost z výše uvedených důvodů do doby přijetí směrnice dovozována z definice uprchlíka v čl. 1 A (2) jmenované úmluvy, konkrétně z podmínky nemožnosti využít ochrany dané země. V této oblasti však neexistoval jednotný přístup a praxe států se často lišily.⁹⁵ Ani kvalifikační směrnice však nepřinesla požadované sjednocení.⁹⁶

Směrnice upravuje institut vnitřního přesídlení v ustan. čl. 8 odst. 1, jež je svou povahou dispozitivní. Přesto bylo provedeno všemi členskými státy s výjimkou Itálie a Estonska.⁹⁷ Možnost odmítnout žádost v případě alternativy vnitřního přesídlení je aplikovatelná i na institut podpůrné ochrany.

⁹³ Abdulla C-175/08, Hasan C-176/08, Adem, C-177/08, Rashi C-178/08 a Jamal C-179/08 proti Spolkové republice Německo, 3. 3. 2010, odst. 74-75.

⁹⁴ Ustan. čl. 8 směrnice.

⁹⁵ Op. cit. (58), Doporučení v oblasti mezinárodní ochrany: „Alternativa vnitřního útěku nebo přesídlení“ v kontextu článku 1A, odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z r. 1951 a/nebo jejího Protokolu z r. 1967, s. 77.

⁹⁶ 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, KOM/2010/0314 - konečné znění, Brusel, 16.6.2010.

⁹⁷ Tamtéž.

Ustan. čl. 8 odst. 2 směrnice vyžaduje, aby členské státy v případě zvažování alternativy vnitřního přesídlení posuzovaly situaci v zemi původu žadatele, jakož i jeho osobní situaci. Státy by se měly řídit stanoviskem UNHCR, jež v první řadě požaduje zvážit, zda je takové poskytnutí ochrany relevantní a také situaci v zemi původu, stejně jako možnost žadatele přesunout se do této oblasti bez nepřiměřených obtíží.⁹⁸

Konečné znění směrnice neřeší případy, kdy je původcem pronásledování stát, ačkoli původní návrh výslovně stanovil pravidlo, že za takové situace se předpokládá, že institut vnitřní ochrany není na místě. Tento postoj Komise nalezneme též v odůvodnění návrhu, kde uvádí, že jelikož má národní vláda zpravidla pravomoc a působnost na celém území státu, platí zde zásadní předpoklad, že v případě, že je původcem pronásledování národní vláda, nebude institut vnitřního přesídlení využit.⁹⁹ Státy by se tedy při posuzování žádostí v případě zvažování alternativy vnitřního přesídlení měly řídit odůvodněním Komise.

Problematické je ustan. čl. 8 odst. 3 směrnice, podle kterého je možné odmítnout poskytnutí ochrany „bez ohledu na existenci technických překážek návratu do země původu“. Ustanovení naráží na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.¹⁰⁰ Ten vyslovil, že v případě navrácení uprchlíka do státu původu musí mít tato osoba možnost vycestovat do bezpečné lokality, vstoupit do ní a usadit se v ní. Při nesplnění těchto požadavků jde o porušení čl. 3 EÚLP.¹⁰¹ Tento postoj je namísto jednoduše z důvodu, že v případě existence překážek vycestování do bezpečné části země požadovaná ochrana ve skutečnosti neexistuje a žadatel je tak v případě návratu do země původu uvržen zpět do situace pronásledování.

Další otázka zní, zda lze v případě vnitřního přesídlení zajistit jednotlivci alespoň minimální standard lidských práv. Ačkoli ve směrnici žádné odpovídající ustanovení nenalezneme, Komise v důvodové zprávě pokládá za nutné zvažovat při využití tohoto mechanismu bezpečnostní, politické a sociální okolnosti v příslušné části země původu

⁹⁸ Připomínky UNHCR, op. cit. (44), s. 9.

⁹⁹ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

¹⁰⁰ Salah Sheek v the Netherlands, no. 1948/04, 11. 1. 2007, odst. 141.

¹⁰¹ Ustan. čl. 3 EÚLP stanoví, že „nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu“.

včetně dodržování lidských práv a osobní situaci žadatele, včetně věku, pohlaví, zdraví, rodinné situace a etnických, kulturních a sociálních vazeb.¹⁰²

K této otázce se vyslovil také ESD, když se přiklonil k názoru, že ochrana není omezena jen na ochranu před pronásledováním, ale je nutné zvážit také obecnou situaci lidských práv, efektivitu právních nástrojů, pořádek a spravedlnost a panující životní podmínky v zemi žadatele. Pojem ochrana nezahrnuje pouze ochranu před pronásledováním, ale také zajištění základních životních podmínek a respektování lidských práv.¹⁰³

Tato tematika naráží mimo jiné na otázky politické a morální například pokud jde o navrácení žadatelů do Somálska či Dárfuru. Zatímco na jedné straně je situace v těchto oblastech katastrofická a představuje jednu z největších humanitárních krizí,¹⁰⁴ na druhé straně se lze setkat s argumentem, že v situaci jako je v Africe, nemohou lidé očekávat vyšší standard lidských práv, než jaký nabízejí uprchlické tábory. Dle odborných autorů je tento názor projevem existující „globální nespravedlnosti.“¹⁰⁵

2.4 Potřeba mezinárodní ochrany vznikající na místě

Směrnice zavazuje členské státy k uznávání žádostí sur - place ve svém ustan. čl. 5. Tato úprava umožňuje poskytnutí mezinárodní ochrany osobě, která opustila zemi původu a až poté nastaly skutečnosti, v jejichž důsledku má v případě návratu opodstatněné obavy z pronásledování, popřípadě ji hrozí nebezpečí závažné újmy. K těmto skutečnostem může dojít jednak v důsledku změny poměrů ve státě původu, jednak v důsledku vyvíjení činností v zahraničí na straně žadatele.

Směrnice uvádí, že udělení mezinárodní ochrany sur – place je možné zejména v případě, že činnosti žadatele představují pokračování jeho názorů a přesvědčení, které měl již v zemi původu.¹⁰⁶ Směrnice se touto cestou snaží zamezit zneužívání tohoto

¹⁰² Explanatory memorandum, op. cit. (8).

¹⁰³ Abdulla, Hasan, Adem, Rashi a Jamal proti Spolkové republice Německo, op. cit. (93), odst. 74-75.

¹⁰⁴ Amnesty International, Somalia: Protecting the rights of Somali Internally Displaced People [online], 9 March 2010, [cit. 2011-03-23], dostupné z <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR52/005/2010/en/d2066db9-965c-40d2-b4ba-52e8bc8eb964/afr520052010en.html>.

¹⁰⁵ CLAYTON, G., op. cit. (67), s. 476.

¹⁰⁶ Ustan. čl. 5 odst. 2 směrnice.

institutu, kdy osoba usilující o setrvání v daném státě by účelově vyvíjela činnosti, jež by následně založily možnost jejího pronásledování ve státě původu. Současně však dle odůvodnění Komise kontinuita tohoto druhu není absolutním požadavkem, ale má být pouze určitým ukazatelem důvěryhodnosti žádosti.¹⁰⁷

Navíc v ustan. čl. 5 odst. 3 směrnice umožňuje nepřiznat žadateli postavení uprchlíka, jestliže se jedná o žádost opakovanou a jestliže je pronásledování založeno na okolnostech, které vyvolal sám žadatel po opuštění země původu. Toto ustanovení platí pouze v případě opakovaných žádostí. Jedná se o nepovinné ustanovení, přesto jej provedla většina členských států.¹⁰⁸

Na druhé straně skutečnost, že strach z pronásledování nebo jiné utrpení vážné újmy byl vyvolán žadatelem, nemusí sama o sobě nutně znamenat, že takový strach není opodstatněný. Členské státy by i v takovýchto případech měly zvažovat pravděpodobnost, že se tyto aktivity dostanou do povědomí orgánů domovského státu žadatele, což může ve výsledku způsobit existenci odůvodněného strachu z pronásledování v případě jeho návratu. Takovýto výklad zastává Komise ve svém odůvodnění k tomuto ustanovení, ačkoliv ten se může jevit jako poněkud rozporný s konečným zněním směrnice.

Ačkoliv je snaha o zamezení výše uvedených praktik pochopitelná, je nutné vždy zvážit konkrétní situaci žadatele. Ten může změnit své přesvědčení či vyznání s čistými úmysly nebo na druhé straně může svými činnostmi účelově usilovat o získání mezinárodní ochrany, přitom má však skutečně odůvodněný strach z pronásledování. Namísto je postoj UNHCR, který vyžaduje důsledné zkoumání důvěryhodnosti žadatele, namísto automatického zamítnutí žádosti v uvedených situacích.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

¹⁰⁸ Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o uplatňování směrnice, op. cit. (96).

¹⁰⁹ Přípomínky UNHCR, op. cit. (44), s. 8.

2.5 Zánik statusu uprchlíka

2.5.1 Ukončení statusu uprchlíka – cesace

Ukončení statusu uprchlíka nastává za předpokladu naplnění takzvané cesační klauzule, tedy hmotněprávních podmínek stanovených Ženevskou úmluvou¹¹⁰ jež vedou ve svém důsledku k zániku statusu uprchlíka. V případě naplnění jedné z těchto podmínek se uprchlík buď vrací do země původu, usadí se v jiném státu, či v některých případech setrvává v zemi, ve které tento status požíval na základě jiného právního titulu. To potvrzuje pravidlo, že uprchlický status nezavazuje stát ponechat uprchlíka na jeho území poté, co nebezpečí pronásledování skončí. Uprchlický status je status dočasný. Trvá pouze po dobu, co hrozí nebezpečí pronásledování.¹¹¹

Směrnice úpravu Ženevské úmluvy přejímá do svého ustan. čl. 11, kde vymezuje šest skutečností, při jejichž existenci se předpokládá, že mezinárodní ochrana již nadále není nutná.

Dle výše uvedeného ustanovení uprchlík ztrácí svůj status v případě, že:

- a) se dobrovolně znovu postavil pod ochranu země své státní příslušnosti,
- b) znovu dobrovolně nabyl pozbytou státní příslušnost,
- c) nabyl novou státní příslušnost v jiném státě a nachází se pod jeho ochranou,
- d) se dobrovolně znovu usadil v zemi, kterou v obavách před pronásledováním opustil,
- e) nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti, neboť okolnosti, pro něž byl uznán uprchlíkem, tam přestaly existovat,
- f) nemůže dále odmítat ochranu země bývalého pobytu, neboť okolnosti, pro něž byl uznán uprchlíkem, tam přestaly existovat (platí pro osoby bez státní příslušnosti).

První čtyři jmenované důvody předpokládají subjektivní vůli jednotlivce. Nezbytným požadavkem přitom je, aby uprchlík jednal dobrovolně, na základě své skutečné vůle, tedy musí mít úmysl nabýt ochranu ve státě původu či v jiném státě a konečně tato ochrana musí být účinná, dostupná a stálá. Důvodem pro pozbytí mezinárodní ochrany dle písm. a) uvedeného ustanovení tak například nebudou náhodné

¹¹⁰ Čl. 1 odst. 1 (C) Ženevské úmluvy.

¹¹¹ HATHAWAY, C., *The rights of refugees under International Law*, Michigan : University of Michigan, 2005, s. 302.

kontakty s diplomatickými úřady země, cesace naopak bude na místě v případě konzistentního pravidelného navštěvování země původu a využívání tamních sociálních výhod.¹¹² Dle UNHCR je znovusazení se v zemi své státní příslušnosti dle písm. e) třeba vykládat jako usazení se s úmyslem pobývat v dané zemi trvale.¹¹³

Poslední dva jmenované důvody dle písm. e) a f) se od předchozích liší tím, že nezávisí na vůli jednotlivce. Zpravidla se jedná o sociálně politické změny ve státě původu, přičemž podmínkou pro aplikaci daného ustanovení je, aby šlo o změny zásadního charakteru, aby byly trvalé a situace v zemi stabilní. Dle odůvodnění Komise nesmí být vnímáno pouhé zlepšení situace v zemi původu jako hluboká změna situace.

Poslední dvě jmenovaná ustanovení však nepřebrała směrnice z Ženevské úmluvy zcela, ale vynechala pravidlo zakládající výjimku v případě, že uprchlík předloží naléhavé důvody podložené předchozím závažným pronásledováním, pro něž se nemůže do státu, v němž byl pronásledován, vrátit.¹¹⁴ Jde o odraz humanitární zásady, podle které by bylo nespravedlivé požadovat po uprchlíkovi návrat do země původu v případě, že tam prožil krutou formu pronásledování, v jejímž důsledku nadále trpí.¹¹⁵ Tato výjimka reflektuje psychický stav uprchlíka, jakož i skutečnost, že společenské změny nemohou nastat ze dne na den. Začlenění této humanitární výjimky navrhoval také Parlament, jenž k důvodu předchozího pronásledování přiřadil ve svém návrhu též důvody vytvoření sociálních, rodinných a ekonomických vazeb v hostitelské zemi. Výtky Parlamentu nakonec vyslyšeny nebyly.¹¹⁶

2.5.2 Vyloučení ze statusu uprchlíka – exkluze

Vyloučení ze statusu uprchlíka nebo-li takzvanou exkluzivní doložku nalezneme v ustan. čl. 12 kvalifikační směrnice. Úprava je stejně jako v případě cesace převzata z velké části z Ženevské úmluvy, konkrétně z ustan. čl. 1 odst. D, E a F úmluvy.

¹¹² Explanatory memorandum, op. cit. (8).

¹¹³ Srov. Příručka UNHCR, op. cit. (58), s. 27 – 32.

¹¹⁴ Čl. 1 C (5) a (6) Ženevské Úmluvy stanoví, že ustanovení předcházejícího odstavce se nevztahuje na uprchlíka, který je schopen uvést pro odmítnutí ochrany země své státní příslušnosti (svého bývalého pobytu) naléhavé důvody podložené předcházejícím pronásledováním.

¹¹⁵ Srov. Příručka UNHCR, op. cit. (58), s. 32.

¹¹⁶ Report on the proposal for a Council directive, op. cit. (29).

Exkluzivní doložka zamezuje státům přiznat status uprchlíka osobám, které mezinárodní ochranu nepotřebují nebo si jí nezasluhují, přičemž v případě, že stát takovou ochranu již přiznal, je povinen ji následně odejmout. Důvody pro takovéto vyloučení jsou v Ženevské úmluvě vymezeny taxativním způsobem a státy by se měly při výkladu daných ustanovení řídit zásadou restriktivního výkladu, neboť rozhodnutí o vyloučení osoby z mezinárodní ochrany může v některých případech znamenat rozhodnutí o jejím následném pronásledování v zemi původu.¹¹⁷ Rovněž kvalifikační směrnice nemůže tyto důvody nijak rozšiřovat.

Z ustan. čl. 12 odst. 1 směrnice vyplývá, že ze statusu uprchlíka je vyloučen příslušník třetího státu nebo osoba bez státní příslušnosti, jestliže:

a) požívá ochrany jiných organizací OSN než vysokého komisaře OSN pro uprchlíky,

b) ochrana je takové osobě poskytována ze strany příslušných orgánů v zemi, v níž se usadila.

Ustan. čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice zamezuje využívání více druhů ochrany a překrývání kompetencí organizací OSN. Takovouto organizací poskytující ochranu uprchlíkům byla dříve Agentura OSN pro obnovu Koreje (UNKRA), dnes jí je Agentura OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na blízkém východě (UNRWA). Dle judikatury Evropského soudního dvora může stát uplatnit tuto klauzuli pouze za podmínky, že takovou ochranu osoba skutečně požívá, nestačí například pouhá registrace u dané organizace.¹¹⁸ Toto ustanovení je kritizováno některými nevládními organizacemi a Parlamentem, který neuznává pojetí nestátních původců pronásledování a navrhoval proto zrušení tohoto ustanovení.¹¹⁹

Účelem ustan. čl. 12 odst. 1 písm. b) směrnice je zabránit souběhu vnitrostátní a mezinárodní ochrany. Žadatel je vyloučen ze statusu uprchlíka, jestliže je usazen v jiné zemi, než ve státě jeho původu, a tam požívá práva svým rozsahem obdobná právům občana, nebo je mu uděleno rovnou státní občanství. Dle UNHCR by podmínkou pro

¹¹⁷ CLAYTON, G., op. cit. (67), s. 516.

¹¹⁸ Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, C-31/09, 17.6.2010.

¹¹⁹ Report on the proposal for a Council directive, op. cit. (27).

aplikaci tohoto pravidla měl být požadavek, aby osoba aktuálně v dané zemi pobývala.¹²⁰

V obou výše uvedených případech je cílem směrnice zamezit zneužití mezinárodní ochrany tam, kde není objektivně dána její potřeba. Naproti tomu následně uvedené důvody zabraňují zneužití institutu azylu osobami, které spáchaly zvlášť odsouzeníhodné zločiny.

Podle ustan. čl. 12 odst. 2 směrnice je ze statusu uprchlíka vyloučen příslušník třetího státu nebo osoba bez státní příslušnosti, jestliže:

- a) se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti,
- b) se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než byla uznána uprchlíkem, tj. před vydáním povolení k pobytu na základě přiznání postavení uprchlíka,
- c) je vina činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíly OSN.

Zločiny proti míru, válečné zločiny a zločiny proti lidskosti, na něž odkazuje ustan. čl. 12 odst. 2 písm. a) směrnice jsou definovány v Římském statutu mezinárodního trestního soudu z roku 1998, v jehož světle musí být tyto pojmy vykládány.¹²¹ Státy by se dle Komise měly při výkladu těchto činů řídit závazky mezinárodního práva, jimiž jsou vázány.¹²²

Taktéž pojem vážný nepolitický čin zahrnutý v ustan. čl. 12 odst. 2 písm. b) směrnice je vykládán prostřednictvím mezinárodních smluv. Potřeba definování vážného nepolitického činu vyplývá z rozdílného přístupu jednotlivých států k výkladu tohoto pojmu a dále otázka, do jaké skupiny deliktů lze zařadit stále stoupající počet teroristických činů.

Kvalifikační směrnice ve svém ustan. čl. 12 odst. 2 písm. b) uvádí, že „za vážné nepolitické zločiny lze považovat zvlášť kruté činy, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem. Dle směrnice tedy ne všechny teroristické trestné činy budou považovány za nepolitické. Dle názoru některých odborníků je směrnice v tomto ohledu

¹²⁰ Přípomínky UNHCR, op. cit. (44), s. 12.

¹²¹ ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V. (eds.) a kol., op. cit. (11), s. 33.

¹²² Explanatory memorandum, op. cit. (8).

určitým pokrokem a vyjadřuje svým postojem současný trend klást důraz na objektivní stránku trestného činu.¹²³

Směrnice obsahuje časové a geografické omezení spáchání závažného nepolitického činu, kdy požaduje, aby takový čin byl spáchán mimo azylovou zemi a dříve než byla osoba uznána uprchlíkem. Směrnice se zde rozchází s deklaratorním pojetím vzniku uprchlického statusu, když spojuje spáchání takového zločinu s dobou předcházející „uznání“ osoby za uprchlíka.

Konečně v ustan. čl. 12 odst. 2 písm. c) směrnice vylučuje ze statusu uprchlíka osobu vinou činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíly OSN. Zásady a cíle OSN jsou vymezeny v ustan. čl. 1 a čl. 2 Charty OSN a je jimi zejména zachování mezinárodního míru a bezpečnosti a vztahy spolupráce a mírového soužití mezi státy. Toto ustanovení se tedy bude vztahovat zejména na osoby, jež zastávají ve státě určité mocenské funkce a mají tak schopnost mírové vztahy narušit.

Směrnice v ustan. čl. 3 oproti Ženevské úmluvě navíc stanoví, že výše uvedené důvody vyloučení se vztahují rovněž na osoby, které k páčání předmětných zločinů podněcují či se jich jinak účastní. Toto pravidlo naráží na zásadu zákazu rozšiřujícího výkladu vylučujících důvodů obsažených v Ženevské úmluvě.

Závěrem je třeba říci, že v případě naplnění podmínek pro vyloučení osoby ze statusu uprchlíka je vždy třeba zvažovat, zda takovým vyloučením nebude porušen čl. 3 EÚLP a zásada non-refoulement, neboť tyto hodnoty mají vždy přednost. Povinnost zkoumat, zda nedochází k porušení principu nenavracení, byla původně součástí návrhu výše uvedeného ustanovení směrnice, v jejím konečném znění se již bohužel neobjevila.¹²⁴

Stejně tak nebylo do konečného znění směrnice začleněno ustanovení zakotvující výslovný zákaz aplikovat ustan. čl. 12 rozšiřujícím způsobem na členy rodiny vyloučené osoby.¹²⁵ Státy by se tak měly řídit alespoň odůvodněním Komise, kde jsou tyto principy vytyčeny.

¹²³ ŠTURMA, P., Protokol pozměňující Evropskou Úmluvu o potlačování terorismu a azyl, in JÍLEK, D. a kol. (eds.), op. cit. (23), s. 263.

¹²⁴ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

¹²⁵ Tamtéž.

2.5.3 Další důvody ukončení statusu uprchlíka

Směrnice ve svém ustan. čl. 14 vymezuje podmínky pro odnětí, ukončení platnosti a zamítnutí prodloužení statusu uprchlíka. Jednou z těchto základních zásad je, že důkazní břemeno v těchto případech leží na příslušných státních orgánech, jež musí v souladu s úpravou směrnice prokázat existenci důvodů pro odnětí statusu.

Kromě vymezení těchto podmínek zde směrnice vymezuje kromě naplnění ustan. čl. 11 a čl. 12 další důvody vedoucí k ukončení statusu uprchlíka.

Takovýmto dalším důvodem je dodatečné zjištění státu, že osoba během řízení o přiznání statusu uprchlíka nesprávně popsala nebo neuvedla skutečnosti nebo užila padělané či falešné doklady, a to mělo zásadní vliv na konečné rozhodnutí o žádosti. Směrnice tak oproti Ženevské úmluvě důvody pro odejmutí mezinárodní ochrany rozšiřuje. Ženevská úmluva v souvislosti s falešnými doklady státy zavazuje, aby nespojovaly nezákonný vstup na území s penalizací,¹²⁶ tudíž ani užití takových dokladů během řízení by nemělo být nadměru penalizováno.

Mimoto pak směrnice státům umožňuje, aby odejmuly, ukončily nebo zamítly prodloužení platnosti statusu uprchlíka, jestliže je ze závažných důvodů považován za nebezpečí pro bezpečnost azylového státu nebo představuje nebezpečí pro společnost státu jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin.¹²⁷ Jedná se o nezávazné ustanovení a je na členských státech, zda jej do svých právních řádů provedou.

Směrnice tímto ustanovením přidává výjimky ze zásady nenavrácení k důvodům pro vyloučení z postavení uprchlíka. Ženevská úmluva totiž spojuje bezpečnostní hrozby pouze s výjimkou ze zásady non-refoulement, tedy s možností vyhoštění uprchlíka, nikoliv s odejmutím statusu. Odlišování těchto dvou opatření je klíčové pro práva osoby, která v případě, že je jí odejmut status uprchlíka, ztrácí též práva s ním související, jako právo na zaměstnání, bydlení a další práva. V případě, že nakonec

¹²⁶ Ustan. čl. 31 odst. 1. Ženevské Úmluvy stanoví: „Smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.“

¹²⁷ Ustan. čl. 14 odst. 4 písm. a), b) směrnice.

k uplatnění výjimky ze zásady nenavrácení nedojde, například díky rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, zůstávají uprchlíkovi tato práva zachována.

Jestliže osoba naplní znaky výše uvedeného ustanovení, tedy jestliže bude považována za hrozbu pro bezpečnost společnosti či státu, přičemž této osobě ještě nebyl uprchlický status přidělen, nemusí státy na základě ustan. čl. 14 odst. 5 směrnice status uprchlíka vůbec přiznat. Podle postoje ECRE se v tomto případě jedná o rozšiřující výklad Ženevské úmluvy, jež důvody spojené s bezpečnostní hrozbou s vyloučením z mezinárodní ochrany nespojuje a ani neumožňuje státům neudělit uprchlický status s těchto důvodů.¹²⁸

3. Podmínky nutné pro získání podpůrné ochrany

3.1 Základní charakteristika podpůrné ochrany

Kvalifikační směrnice přináší oproti Ženevské úmluvě nově úpravu mechanismu podpůrné či jinými slovy komplementární, doplňkové či subsidiární ochrany. Úprava podpůrné ochrany představuje jeden z hlavních cílů kvalifikační směrnice¹²⁹ a je zároveň nejvýraznější novostí, jež směrnice přináší. Nejedná se však o úplnou novinku bez právních základů, ale úprava podpůrné ochrany odráží právně závazný rámec poskytnutý EÚLP, judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a právní úpravou jednotlivých členských států, jež před přijetím směrnice různé formy podpůrné ochrany poskytovaly.¹³⁰ Ochrana je na základě důvodů obdobných pro poskytnutí podpůrné ochrany poskytována též ze strany UNHCR a již dříve byly osoby naplňující definici ve směrnici uznány jako způsobilé mezinárodní ochrany například v Úmluvě organizace africké jednoty o specifických aspektech uprchlického problému v Africe (1984) a v Kartagenské deklaraci v Latinské Americe (1984).

Mechanismus podpůrné ochrany se uplatní v případech, kdy osoba potřebuje poskytnutí mezinárodní ochrany, ale zároveň nenaplnuje znaky definice uprchlíka. Podpůrná ochrana tedy slouží jako doplněk ochrany uprchlíků s tím, že tento uprchlický systém by neměla narušovat či nahrazovat.

¹²⁸ ECRE Information note , op. cit. (90).

¹²⁹ Ustan. odst. 24 Preambule nebo Explanatory memorandum, op. cit. (8).

¹³⁰ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

Cílem zanesení úpravy této formy ochrany do textu směrnice byla jednak potřeba harmonizovat praxi členských států a dále potřeba vytvořit jednotný, kodifikovaný právní základ pro poskytnutí ochrany osobám, jež jsou ohroženy jiným způsobem, než vyplývá z definice uprchlíka.¹³¹

Vedle institutu podpůrné ochrany zná právní úprava EU obdobný institut ochrany dočasné, jehož úpravu nalezneme ve směrnici o dočasné ochraně z roku 2001.¹³² Úprava dočasné ochrany je výsledkem reakce na masový příliv osob přecházejících z území bývalé Jugoslávie.¹³³ Cílem zavedení institutu dočasné ochrany je poskytnutí časově omezené ochrany osobám hromadně přecházejícím před ozbrojeným konfliktem nebo vážným a systematickým porušováním lidských práv, aniž by bylo nutné přezkoumávat individuálně jednotlivé žádosti těchto osob. Podpůrná ochrana je oproti tomu statusem dlouhodobějším a je udělována na základě individuálního posouzení každého jednotlivého případu.

3.2 Podmínky nároku na získání statusu podpůrné ochrany

Podmínkou pro získání statusu podpůrné ochrany je naplnění všech znaků definice osoby mající nárok na podpůrnou ochranu obsažené v ustan. čl. 2 písm. e) směrnice. Tato definice stanoví, že osobou mající nárok na poskytnutí podpůrné ochrany je „státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí závažnou újmu uvedenou v článku 15, a na kterou se nevztahují čl. 17 odst. 1 a 2 směrnice, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země;“

¹³¹ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

¹³² Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími, Úř. věst. L 212, 7.8.2001, s. 12—23.

¹³³ Stanovisko UNHCR : Doplnková ochrana osob ohrožených svévolným násilím podle Kvalifikační směrnice ES [online], leden 2008, [cit. 2011-03-23], dostupné z <http://www.unhcr.cz/dokumenty/stanovisko-doplnkova-ochrana-podle-kvalifikacni-smernice.pdf>, s. 4.

Kritéria vyplývající z výše uvedené definice lze shrnout následovně: osoba nesmí splňovat podmínky pro udělení azylu, musí se nacházet mimo zem svého původu, musí jí hrozit vážná újma, tato osoba nemůže nebo není ochotna využít ochranu domovského státu a zároveň se na ni nesmí vztahovat vylučující klauzule. Stejně jako v definici uprchlíka zde nalezneme požadavek exterritoriality a selhání ochrany státu. V ostatním se prvky definice liší.¹³⁴

Pokud srovnáme definici podpůrné ochrany s definicí uprchlíka, zjistíme, že v definici osoby mající nárok na podpůrnou ochranu je výraz „odůvodněný strach z pronásledování“ nahrazen výrazem „reálná hrozba vážné újmy“.

Pojem vážná újma zde má obdobné postavení jako pojem pronásledování v definici uprchlíka. Směrnice jej vymezuje v ustan. čl. 15, kde stanoví, že vážnou újmu je „uložení nebo vykonání trestu smrti nebo mučení, nelidské či ponižující zacházení, nebo trest vůči žadateli v zemi původu nebo vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu“.

Rozdíl oproti pojmu pronásledování spočívá zejména v charakteru porušovaných lidských práv. Zatímco pojem pronásledování v sobě zahrnuje porušování lidských práv, do nichž lze zařadit kromě základních práv i některá další práva, v případě vážné újmy jsou porušena pouze základní lidská práva, a to pouze některá jako je právo nebýt vystaven trestu smrti (čl. 2 EÚLP) a dále právo nebýt vystaven mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (čl. 3 EÚLP). Toto konečné znění směrnice je odlišné od původního návrhu, jež zahrnoval možnost udělit podpůrnou ochranu též v případě porušování dalších lidských práv.¹³⁵

Postoj nevládních organizací k této otázce je takový, že podpůrná ochrana by měla být poskytována i v jiných případech než je porušení čl. 2 a čl. 3 EÚLP, ale například i v případech porušení práva na svobodu a osobní bezpečnost (čl. 5 EÚLP), práva na spravedlivý proces (čl. 6 EÚLP), práva na respektování soukromého a rodinného života

¹³⁴ KOSAŘ, D., Rozdíly mezi azylem a doplňkovou ochranou: definice „uprchlíka“ versus definice „osoby, která má nárok na podpůrnou ochranu,“ in JÍLEK, D. (ed.), Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana, Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2007, s. 19-24.

¹³⁵ Proposal for a Council Directive, op. cit. (15).

(čl. 8 EÚLP) a dalších práv.¹³⁶ Zajímavý je v tomto ohledu rovněž postoj Evropského soudu pro lidská práva. Ten uvedl, že členské státy odpovídají za dodržování lidských práv stanovených v EÚLP i mimo jejich teritorium, z čehož vyplývá odpovědnost státu za porušení takových práv v případě navrácení osoby do míst, kde hrozí jejich porušování.¹³⁷ V důsledku aplikace tohoto postoje by tak státy byly povinny poskytnout jednotlivci mezinárodní ochranu v případě porušení jakéhokoliv práva obsaženého v EÚLP. S tímto názorem se ztotožnil také Parlament, když ve svém usnesení k návrhu směrnice navrhoval, aby byla podpůrná ochrana poskytována všude tam, kde je porušení lidských práv natolik závažné, že státy musí zasáhnout, aby dodržely své závazky vyplývající z mezinárodního práva.¹³⁸ Na tomto poli je tedy zřejmě prostor pro další vývoj.

Dalším podstatným rozdílem v případech, kdy má osoba nárok na podpůrnou ochranu je skutečnost, že porušování lidských práv se neděje z důvodů vymezených v definici uprchlíka, tedy z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo zastávání politických názorů. Tato jednání se budou dít zpravidla v důsledku probíhajícího konfliktu nebo v důsledku systematického, obecného porušování základních lidských práv. V případě, že by se uplatnil důvod zakládající status uprchlíka alespoň zčásti, musí mít vždy přednost udělení statusu uprchlíka, jak vyplývá ze zásady doplňkovosti podpůrné ochrany ve vztahu k uprchlickému systému.¹³⁹

Zřejmě nejčastějším důvodem pro udělení subsidiární ochrany bude vážná újma v situaci ozbrojeného konfliktu. Ve směrnici ani v odůvodnění jejího návrhu nenalezneme jak vykládat výraz ozbrojený konflikt. UNHCR v této souvislosti uvádí, že tento pojem by neměl být vykládán příliš restriktivně, ale měla by postačovat existence základních organizačních struktur stran konfliktu a kontrola nad územím, nikoliv jeho vyhlášení či uznání ze strany mezinárodního společenství.¹⁴⁰ Pojem svévolné násilí je pak dle

¹³⁶ ECRE Information note , op. cit. (90).

¹³⁷ Lozidou v. Turkey, č. 15318/89, 23. March 1995, odst. 62.

¹³⁸ Report on the proposal for a Council directive, op. cit. (27).

¹³⁹ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

¹⁴⁰ Stanovisko UNHCR : Doplňková ochrana osob ohrožených svévolným násilím, op. cit. (133), s. 6.

UNHCR třeba vykládat jako násilí, které není zaměřeno na konkrétní osobu nebo konkrétní cíl. Charakter vážné újmy tak obecně souvisí s humanitárním právem a Ženevskými úmluvami o ochraně obětí mezinárodních civilních konfliktů z roku 1949.¹⁴¹

Výše uvedená definice podmiňuje charakter ohrožení požadavkem vážnosti a individuality. Otázku vyvolává zejména požadavek individuality takového ohrožení, neboť není jasné a ani z odůvodnění návrhu nevyplývá, co se myslí individuálním ohrožením v situaci, jakou je ozbrojený konflikt. Určitý návod přináší ustan. odst. 26 Preambule směrnice, jež stanoví, že „riziko, jemuž je obecně vystaveno obyvatelstvo země nebo jeho určitá část nepředstavuje samo o sobě individuální hrozbu, která by splňovala definici vážné újmy“.

Z tohoto ustanovení vyplývá, že ohrožení musí být pro jednotlivce žádající o status podpůrné ochrany závažnější, než pro ostatní obyvatelstvo v zemi. Tento koncept zastávají rovněž některé členské státy jako například Velká Británie.¹⁴² Takovýmto výkladem je využití podpůrné ochrany velmi zúženo, neboť pak nemůže tuto ochranu obdržet osoba, již hrozí závažná újma, aniž by měla nějaké zvláštní postavení, ale které hrozí újma čistě z důvodu takového konfliktu. Navíc taková osoba bude těžko prokazovat individuální ohrožení v situaci, jakou je ozbrojený konflikt. Zřejmě také z těchto důvodů některé členské státy požadavek individuality ve své legislativě vynechaly. Mezi nimi například Rakousko, Belgie, Finsko, ale také Česká Republika.

K otázce požadavku individuality se vyjádřil též Evropský soudní dvůr. Ten vyslovil, že žadatel nemusí prokazovat, že je v ohrožení konkrétně on sám z důvodů skutečností, které jsou příznačné pro jeho situaci, ale že takové ohrožení může být považováno za prokázané, pokud míra svévolného násilí při ozbrojeném konfliktu dosáhne takové úrovně, že existují závažné důvody se domnívat, že by civilista byl v případě vrácení do země původu vystaven z důvodu pouhé přítomnosti reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení.¹⁴³ Jedná se o logické východisko vyplývající ze

¹⁴¹ JÍLEK, D., Doplnková ochrana, vážná újma a jedna normativní věta, in JÍLEK, D. (ed.), op. cit. (134), s. 59.

¹⁴² Např. SSHD v Adan [1999] 1 AC 293. Apelační výbor sněmovny lordů požadoval pro úspěšný nárok prokázat, že v případě ozbrojeného konfliktu má jednotlivec nebo skupina odůvodnění strach z pronásledování, jež přesahuje ohrožení života či svobody jako součásti ozbrojeného konfliktu.

¹⁴³ M. Elgafaji v. Nizozemsko, C-465/07, 17.2.2009, odst. 43.

skutečnosti, že situace svévolného násilí či ozbrojeného konfliktu dopadají zpravidla na všechny osoby žijící v dané lokalitě. V případě, že by mezinárodní ochrana nebyla poskytnuta jen z důvodu, že je osoba součástí určité populace, ztratila by podpůrná ochrana vyplňující mezeru v uprchlickém systému svůj smysl.

3.3 Pozbytí statusu podpůrné ochrany

Způsoby pozbytí statusu podpůrné ochrany upravuje směrnice v ustan. čl. 16, 17 a 19. Stejně jako v případě ukončení statusu uprchlíka jsou tato ustanovení z velké části formulována jako závazná, státy se od nich nemohou odchýlit a nelze použít ani pravidlo příznivějších norem, aby nedošlo k porušení smyslu směrnice.¹⁴⁴

Status podpůrné ochrany zaniká jednak v případě, že již není dána objektivní potřeba takové ochrany (cesace) anebo z důvodu nežádoucího zločinného jednání osoby požívající podpůrné ochrany (exkluze).

Z ustan. čl. 16 směrnice vyplývá, že status podpůrné ochrany končí, jestliže již neexistují důvody, pro něž byla poskytnuta. Zpravidla tak bude ochrana ukončena v případě, že dojde k ukončení svévolného násilí či ozbrojeného konfliktu v zemi původu osoby. Podmínkou však je, aby došlo v zemi k takové změně okolností, která je jednak významná natolik, že již skutečně nehrozí vážná újma a dále tato změna musí být dlouhodobá.¹⁴⁵ Státy jsou povinny k těmto požadavkům přihlížet, což budou v praxi činit zejména zjišťováním informací o situaci v zemi původu.

Ani zde není stejně jako v úpravě ukončení statusu uprchlíka zanesena humanitární zásada umožňující udělit výjimku z ukončení mezinárodní ochrany v případě závažných důvodů, tak jak to umožňuje Ženevská úmluva.

Důvody pro vyloučení ze statusu podpůrné ochrany jsou definovány obdobně jako u úpravy vyloučení ze statusu uprchlíka, nebudu se jimi tedy více zabývat.

¹⁴⁴ Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o uplatňování směrnice, op. cit. (96).

¹⁴⁵ Ustan. čl. 16 odst. 2 směrnice.

4. Posuzování žádostí a obsah mezinárodní ochrany

4.1. Posuzování žádostí o mezinárodní ochranu

Posuzování žádostí o mezinárodní ochranu dosud nepodléhá mezinárodněprávní regulaci, neboť právní úprava této oblasti je ze své podstaty ponechávána v rukou jednotlivých států s ohledem na rozdíly v organizaci veřejné správy. Úprava EU představuje určitý průlom, když přináší zásady řízení o mezinárodní ochraně zejména prostřednictvím přijímací směrnice.¹⁴⁶ Kvalifikační směrnice obsahuje pouze základní rámec řízení o mezinárodní ochraně, neboť svou podstatou je pramenem hmotněprávním.

Směrnice přejímá zásadu vyplývající z Ženevské úmluvy, a to že přiznání postavení uprchlíka je deklaratorním aktem.¹⁴⁷ Dle této zásady se osoba stává uprchlíkem, jakmile naplní kritéria definice uprchlíka, nikoli až rozhodnutím o udělení azylu ze strany posuzujícího orgánu. Nestává se tudíž uprchlíkem, protože je takto uznána, ale je takto uznána, protože je uprchlíkem.¹⁴⁸

Směrnice upravuje základní zásady posuzování žádostí o mezinárodní ochranu v ustan. čl. 4. Účelem řízení o mezinárodní ochraně je posoudit, zda žadatel spadá pod definici uprchlíka nebo definici osoby mající nárok na podpůrnou ochranu a v kladném případě pak příslušný status osobě udělit či naopak žádost zamítnout. Současně stát v rámci řízení zjišťuje, zda není k posouzení žádosti příslušný jiný členský stát, jak mu ukládá Dublinské nařízení. V takovém případě se řízení zastavuje a je zajištěna přeprava žadatele do státu příslušného k posouzení jeho žádosti.

Pod řízení o mezinárodní ochraně spadají dvě řízení, a to řízení o udělení statusu uprchlíka a řízení o udělení statusu podpůrné ochrany. Posuzující orgán je nejprve povinen zjistit, zda má osoba nárok na získání statusu uprchlíka a pouze jestliže nedospěje ke kladnému rozhodnutí, přistupuje k posouzení nároku na podpůrnou ochranu. Tento postup je dán pravidlem přednosti uprchlického statusu před statusem podpůrné ochrany, jež vyplývá ze smyslu institutu podpůrné ochrany jako doplňkového

¹⁴⁶ Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, Úř. věst. L 31, 6.2.2003, s. 18—25.

¹⁴⁷ Ustan. odst. 14 Preambule.

¹⁴⁸ Příručka UNHCR, op. cit. (58), s. 10.

systemu.¹⁴⁹ Směrnice ponechává na členských státech, zda spojí obě tato řízení do jednoho. Takovýto přístup se zdá být vhodný z hlediska snížení finančních i administrativních nákladů a zvýšení rychlosti řízení.

V ustan. čl. 3 směrnice stanoví povinnost posuzovat žádosti vždy jednotlivě a dále vymezuje skutečnosti, jež je posuzující orgán povinen zvažovat. Dle Komise a v souladu se zněním tohoto ustanovení je třeba zkoumat žádosti o mezinárodní ochranu případ od případu s ohledem na objektivní podmínky, o nichž je známo, že existují v zemi původu nebo v místě obvyklého pobytu.¹⁵⁰ Vedle těchto objektivních skutečností pak směrnice stanoví povinnost přihlížet ke konkrétnímu postavení a osobní situaci žadatele. Komise v odůvodnění návrhu směrnice stanoví povinnost zohledňovat pohlaví a také věk žadatele s ohledem na Úmluvu o právech dítěte a vymezuje hlediska, jež by měla být brána v případě nízkého věku žadatele v úvahu.¹⁵¹

V témže ustanovení směrnice ukládá povinnost zkoumat, zda žadatel po opuštění země původu vyvíjel činnost, jejímž hlavním cílem bylo obdržení mezinárodní ochrany a zda by tato činnost nebyla důvodem pronásledování v případě návratu do země původu. Tato zásada souvisí se žádostmi sur – place, přičemž stát by měl v případě takové hrozby status mezinárodní ochrany udělit, aby neporušil zásadu non – refoulement.

Kromě výše uvedeného směrnice předpokládá, že příslušný orgán posoudí, zda by bylo možné rozumně očekávat možnost žadatele využít ochranu jiné země, ve které by mohl požádat o občanství. Tato situace je zároveň zahrnuta v ustan. čl. 12 odst. 1 písm. b) jako důvod pro ukončení statusu uprchlíka.

Posuzující orgán je dle ustan. čl. 4 odst. 4 směrnice povinen vždy zohlednit skutečnost, že žadatel již byl pronásledován nebo utrpěl závažnou újmu, pokud neexistují závažné důvody domnívat se, že se pronásledování nebo vážná újma budou opakovat. Toto ustanovení je z hlediska žadatele vnímáno jako pozitivní, podle postoje

¹⁴⁹ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

¹⁵⁰ Tamtéž.

¹⁵¹ Tamtéž. Dle Komise by v případě, že je žadatelem dítě, měly státy zohledňovat následující hlediska:

- věk a vyspělost dítěte a stupeň jeho vývoje,
- skutečnost, že děti mohou projevat své obavy odlišně od dospělých,
- skutečnost, že děti mohou mít omezenou znalost podmínek v zemi jejich původu,
- existenci specifických forem pronásledování dětí, jako je nábor dětí do armády, obchodování s lidmi a nucené práce.

UNHCR by však na základě obecných humanitárních principů tyto skutečnosti měly být brány v úvahu vždy, a to i v případě, že opakování pronásledování nebo utrpění vážné újmy již osobě nehrozí.¹⁵²

Základem pro posouzení žádosti jsou prohlášení a dokumenty předložené žadatelem. Směrnice v ustan. čl. 4 odst. 1 stanoví, že členské státy mohou požadovat, aby žadatel předložil co nejdříve všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti, a zároveň zakotvuje povinnost státu posoudit tyto náležitosti ve spolupráci s žadatelem. Důkazní břemeno tedy leží na žadateli. Dle Komise je však povinnost zjistit a vyhodnotit všechny relevantní skutečnosti rozdělena mezi žadatele a členský stát, který je odpovědný za správné posouzení žádosti.¹⁵³ Taktéž dle UNHCR by posuzující orgán měl usilovat o zjištění všech relevantních skutečností spolu s žadatelem a jeho tvrzení by měl brát za relevantní vždy, pokud nelze prokázat opak.¹⁵⁴ Tato stanoviska zohledňují skutečnost, že osoba prchající ze své domovské země přijede často jen s osobními věcmi a nemá žádné dokumenty, jimiž by tvrzené skutečnosti doložila.

Směrnice reflektuje skutečnost častého nedostatku důkazních prostředků, když stanoví, že nejsou-li prohlášení žadatele doložena doklady, není to překážkou. Užití této výhody podmiňuje směrnice určitými podmínkami. Žadatel musí vynaložit skutečné úsilí, aby žádost zdůvodnil, předložit všechny náležitosti, které má k dispozici a podat uspokojivé vysvětlení, přičemž jeho prohlášení musí být souvislá a hodnověrná. Žadatel pak musí požádat o ochranu v nejkratším možném čase a musí být celkově hodnověrný.¹⁵⁵

Zvýšení standardu důkazního břemene v případě, že žadatel nepožádá o ochranu v nejkratším možném čase, podléhá kritice lidsko-právních organizací, jež nepovažují za vhodné spojovat hledisko včasnosti žádosti s hlediskem důvěryhodnosti žadatele.¹⁵⁶ Ženevská úmluva sice požaduje, aby se osoby přihlásily bez zbytečného prodlení,

¹⁵² Přípomínky UNHCR, op. cit. (44), s. 7.

¹⁵³ Proposal for a Council Directive, op. cit. (15).

¹⁵⁴ Příručka UNHCR, op. cit. (58), s. 47.

¹⁵⁵ Ustan. čl. 4 odst. 5 směrnice.

¹⁵⁶ ECRE Information note, op. cit. (90), s. 6.

nespojuje však tento prohrěšek přímo s posouzením žádosti.¹⁵⁷ Žadatel často nemusí mít dostatečné informace o způsobu podání žádosti, nebo může mít určité obavy a proto by určitá časová prodleva neměla automaticky vést ke zpochybnění důvěryhodnosti žadatele.

K požadavku důvěryhodnosti výpovědi žadatele se vyjádřil Výbor regionů, když konstatoval, že „důvěryhodnost není součástí definice uprchlíka podle mezinárodního nebo evropského práva, ačkoli řada žádostí o mezinárodní ochranu je zamítána z důvodů nedostatečné důvěryhodnosti.“¹⁵⁸ Je důležité, aby nedocházelo k neoprávněným zamítnutím žádostí z důvodu nedostatečné důvěryhodnosti. Posuzující orgány by měly toto hledisko zohlednit, neboť ačkoliv může žadatel vyvolávat dojem nedůvěryhodné osoby, může ve skutečnosti všechny předpoklady pro udělení mezinárodní ochrany naplňovat. S tím souvisí zásada v pochybnostech ve prospěch, jíž je vhodné mimo jiné vzhledem k častému nedostatku důkazů při posuzování žádosti uplatnit. Parlament navrhoval zanést tuto zásadu do textu směrnice,¹⁵⁹ konečné znění ji bohužel neobsahuje.

4.2. Obsah mezinárodní ochrany

4.2.1. Obecné principy

Směrnice vymezuje obsah mezinárodní ochrany, tedy základní práva náležející osobě požívající statusu uprchlíka nebo podpůrné ochrany ve své kapitole VII. Směrnice hned v úvodu této kapitoly ukládá státům povinnost interpretovat jednotlivá práva v souladu s jejich úpravou v Ženevské úmluvě a Komise v odůvodnění k návrhu současně uvádí, že úroveň práv zaručených Ženevskou úmluvou nesmí být jakkoliv snižována.¹⁶⁰ Tento postoj je namístě nejen s ohledem na právní závaznost Ženevské úmluvy, ale také z důvodu, že Ženevská úmluva obsahuje skutečně širší katalog práv a výhod než kvalifikační směrnice, jež přináší pouze minimální normy.

¹⁵⁷ Ustan. čl. 31 Ženevské Úmluvy.

¹⁵⁸ Stanovisko Výboru regionů k tématu Budoucí společný evropský azylový systém II, 2010/C 79/11, [2010].

¹⁵⁹ Report on the proposal for a Council directive, op. cit. (27).

¹⁶⁰ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

Dalším obecným pravidlem vytyčeným ve směrnici je pak povinnost členských států zohlednit při poskytování těchto práv zvláštní situaci zranitelných osob, jako jsou například nezletilé osoby, osoby zdravotně postižené či staré, těhotné ženy či osoby v minulosti podrobené mučení či znásilnění. Státy rovněž musí zachovávat zásadu nejlepšího zájmu dítěte.

Směrnice je v otázce úpravy obsahu poskytované ochrany specifická v tom, že osobám se statusem podpůrné ochrany často poskytuje nižší standard práv ve srovnání se standardem práv poskytovaných osobám se statusem uprchlíka. Činí tak zejména tím, že umožňuje členským státům omezit tato práva prostřednictvím vnitrostátní úpravy. Je otázkou, zda je takto diferencovaný přístup správný a spravedlivý, neboť nedostatečná úroveň poskytovaných práv často brání úspěšné integraci těchto osob. Stejně tak je třeba vycházet ze skutečnosti, že lidé mají zpravidla obdobné potřeby, jež se neliší v závislosti na typu poskytované ochrany. Na druhé straně je však třeba předpokládat, že čím více práv a výhod bude stát povinen poskytnout, tím méně bude ochoten mezinárodní ochranu udělovat, neboť to pro něj bude nákladné.

4.2.1. Zásada non - refoulement

Jak již bylo řečeno na začátku této práce, směrnice je po vzoru Ženevské úmluvy a v souladu s obyčejovým mezinárodním právem postavena na zásadě non-refoulement, neboli zásadě nenavracení. Směrnice zakotvuje toto pravidlo v kapitole VII. vymezující obsah mezinárodní ochrany, konkrétně v ustan. čl. 21 odst. 1, který stanoví, že „členské státy dodržují zásadu nenavracení v souladu se svými mezinárodními závazky.“

Kromě toho pak směrnice v ustan. čl. 21 odst. 2 a 3 zakotvuje výjimky ze zásady non-refoulement, a to po vzoru článku 33 odst. 2 Ženevské úmluvy, kdy umožňuje navrátit uprchlíka v případě, že to vyžaduje bezpečnost státu či společnosti. Nezakotvuje však již další podmínky a procedurální záruky pro uplatnění těchto výjimek tak, jak jsou obsaženy v ustan. čl. 32 Ženevské úmluvy, jako je například poskytnutí časového prostoru pro požádání o legální přijetí do jiné země. Přesto jsou státy povinny dodržovat při aplikaci tohoto pravidla přesné znění úmluvy, jak ostatně konstatuje Komise v odůvodnění návrhu směrnice.¹⁶¹

¹⁶¹ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

Kromě zásady nenavrácení obsahuje směrnice v kap. VII. právo na zachování celistvosti rodiny, právo na integrační opatření, právo na informace a řadu sociálních práv. Vzhledem k rozsahu své diplomové práce se blíže zmiňuji pouze o právu na zachování celistvosti rodiny a o stěžejních sociálních právech.

4.2.1 Právo na zachování celistvosti rodiny

„Princip jednoty rodiny vyplývá již ze Závěrečného aktu konference OSN zmocněnců států o postavení uprchlíků a osob bez státního občanství z roku 1951 a z lidsko-právní legislativy.“¹⁶² Právo na jednotu rodiny zakotvuje mimo jiné ustan. čl. 8 EÚLP.¹⁶³ Směrnice tedy není v této oblasti novinkou, což potvrzuje též dřívější praxe většiny členských států, jež poskytují členům rodiny uprchlíka odvozený status.

Právo na zachování celistvosti rodiny je obsaženo v ustan. čl. 23 směrnice. Směrnice zakládá povinnost státu zajistit zachování celistvosti rodiny a současně zajistit základní sociální práva příslušným členům rodiny. Státům pak směrnice ponechává prostor pro konkrétní vymezení těchto poskytovaných výhod v závislosti na sociálním systému státu a rovněž umožňuje stanovit odlišné podmínky pro držitele podpůrné ochrany. Současně však v těchto případech zavazuje státy zajistit alespoň přiměřenou životní úroveň. V tomto ohledu je ze strany lidsko-právních organizací stejně jako Evropskou radou pro uprchlictví a exil státům doporučováno, aby nečinily rozdíly mezi úrovní práv poskytovaných osobám se statusem podpůrné ochrany.¹⁶⁴ Také zmiňované ustan. čl. 8 EÚLP zaručuje právo na respektování rodiny všem bez rozdílu, je tedy nutné zajistit jej i osobám s podpůrnou formou ochrany.

Právo na sloučení rodiny je respektováno ze strany většiny členských států, může však docházet k rozdílným v interpretaci rodinných příslušníků.¹⁶⁵ Směrnice definuje rodinu v ustan. čl. 2 písm. h), kde za rodinné příslušníky považuje manžela či manželku nebo partnera či partnerku a nezletilé děti, tedy pouze nukleární rodinu. Směrnice však členským státům výslovně umožňuje, aby toto velmi úzké pojetí rodinných příslušníků

¹⁶² Přípomínky UNHCR, op. cit. (58), s. 18.

¹⁶³ Ustan. čl. 8 odst. 1 EÚLP stanoví: „Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.“

¹⁶⁴ The impact of the EU Qualification Directive on International Protection, op. cit. (70), s. 31.

¹⁶⁵ Tamtéž.

rozšířily též na jiné blízké příbuzné, kteří žili s žadatelem společně a byli na něm alespoň zčásti závislí,¹⁶⁶ což také odpovídá pravidlu zachování příznivějších norem.¹⁶⁷

4.2.2 Sociální práva

Ze sociálních práv směrnice poskytuje osobám, kterým byla udělena mezinárodní ochrana právo na udělení povolení k pobytu, vydání cestovních dokladů, svobodu pohybu na území členského státu, přístup k zaměstnání, ke vzdělání, právo na sociální a zdravotní péči, právo na ubytování a přístup k integračním opatřením.

Stěžejním právem, bez něž by další sociální práva mohla být jen stěží uplatňována, je právo na povolení k pobytu. Uprchlík má právo na udělení povolení k pobytu po dobu tří let, osoba, které byl přidělen status podpůrné ochrany oproti tomu pouze po dobu jednoho roku. Je zde tedy značný rozdíl mezi výhodami uprchlíka a osoby požívající podpůrné ochrany, jež není setřen ani skutečností, že dobu povolení k pobytu lze na základě žádosti prodloužit. Navíc směrnice umožňuje tuto dobu zkrátit ve vztahu k rodinným příslušníkům uprchlíka, což může narážet na právo na zachování celistvosti rodiny.

Konečné znění směrnice se liší od původního návrhu, kde bylo osobám se statutem uprchlíka toto právo poskytováno v délce pěti let. Původní návrh směrnice pak navíc obsahoval ustanovení zaručující osobám s podpůrnou formou ochrany právo na získání trvalého povolení k pobytu za stejných podmínek, jako mají osoby se statutem uprchlíka. Toto ustanovení se v konečném znění směrnice neobjevilo.¹⁶⁸

Významným právem je právo na přístup k zaměstnání. Směrnice poskytuje uprchlíkům a osobám se statutem podpůrné ochrany přístup k zaměstnání bezprostředně po přiznání statusu uprchlíka nebo statusu podpůrné ochrany. I zde je možné spatřit rozdíl mezi oběma typy mezinárodní ochrany, neboť směrnice státům umožňuje, aby v případě podpůrné ochrany přihlížely k situaci na pracovním trhu a dávaly přednost přístupu k zaměstnání na omezenou dobu. Právo držitele statusu podpůrné ochrany je zde tedy rovněž omezeno, což je dáno zejména možností neposkytnout právo na práci

¹⁶⁶ Ustan. čl. 23 odst. 5 směrnice.

¹⁶⁷ Ustan. čl. 3 směrnice.

¹⁶⁸ Proposal for a Council Directive, op. cit. (15).

osobě se statutem podpůrné ochrany v případě vysoké nezaměstnanosti v hostitelském státě nebo umožnit jí výkon tohoto práva pouze v případě, že zaměstnání bude vykonáváno na dobu určitou. Původní návrh směrnice navíc obsahoval další omezení, kdy osobám se statutem podpůrné ochrany propůjčoval právo na zaměstnání až po uplynutí šesti měsíců po udělení statusu. Díky Parlamentu však toto omezení nakonec schváleno nebylo.¹⁶⁹

V souvislosti s právem na zaměstnání směrnice ukládá členským státům povinnost zajistit, aby byly uprchlíkům poskytnuty příležitosti ke vzdělání spojenému se zaměstnáním a k odborné přípravě za rovných podmínek jako platí pro občany hostitelského státu. Na rozdíl od toho v případě podpůrné ochrany státy mohou omezit tento přístup k odbornému školení určitými podmínkami. Také zde Komise původně navrhovala poskytnout toto právo osobám s podpůrnou formou ochrany až po uplynutí jednoho roku po udělení statusu, ani zde nakonec toto časové omezení přijato nebylo.¹⁷⁰

Obdobným právem, jež přispívá stejně jako právo na zaměstnání k integraci jednotlivce a zejména pak dětí je právo na přístup ke vzdělání obsažené v ustan. čl. 27 směrnice. Podle tohoto ustanovení mají nezletilé osoby stejný přístup ke vzdělání jako příslušníci hostitelského státu. Dospělým pak směrnice poskytuje toto právo za stejných podmínek, jaké platí pro příslušníky třetího státu. Zvýhodněním nezletilých osob směrnice naplňuje zásadu nejlepšího zájmu dítěte a ustan. čl. 28 Úmluvy o právech dítěte stanoví, že právo na základní vzdělání má být poskytnuto všem dětem za rovných podmínek a bezplatně.¹⁷¹ Pozitivem je jistě skutečnost, že směrnice zde výjimečně nečiní rozdíl mezi osobami se statutem podpůrné ochrany a uprchlíky.

Parlament ve svém usnesení k návrhu směrnice navrhoval, aby byl přístup ke vzdělání zajištěn všem nezletilým osobám i v období před rozhodnutím o udělení statusu mezinárodní ochrany. Usiloval tak o zohlednění často dlouhého období rozhodování o žádosti, během nějž mladiství nemají přístup ke školní docházce.¹⁷² Tento návrh však nakonec nebyl zohledněn.

¹⁶⁹ Report on the proposal for a Council directive, op. cit. (27).

¹⁷⁰ Proposal for a Council Directive, op. cit. (15).

¹⁷¹ Ustan. čl. 28 Úmluvy o právech dítěte z listopadu 1989.

¹⁷² Proposal for a Council Directive, op. cit. (15).

Směrnice se v ustan. čl. 27 odst. 3 dále zabývá uznáváním zahraničních diplomů a kvalifikací, kdy v tomto případě má být s osobami požívajícími mezinárodní ochrany zacházeno za stejných podmínek jako s občany státu. Tyto osoby často nedisponují žádnými doklady o dosaženém stupni vzdělání a mohou mít tudíž problémy svoji kvalifikaci doložit. Dle odůvodnění Komise by však kromě předložených dokumentů měly být brány v potaz také další možné důkazy o dosažené kvalifikaci, jako posuzování odborných znalostí a zkušeností.¹⁷³ Tento postoj by měl být státy reflektován.

5. Hodnocení dopadů právní úpravy kvalifikační směrnice a návrh přepracovaného znění

5.1. Návrh přepracovaného znění kvalifikační směrnice¹⁷⁴

V rámci Haagského programu byla Komise vyzvána, aby vyhodnotila právní nástroje přijaté v první fázi budování CEAS a navrhla opatření druhé fáze. V této souvislosti Komise provedla průzkumy o uplatňování kvalifikační směrnice v členských státech na jejichž základě spolu s podklady předloženými lidsko-právními organizacemi a dalšími aktéry podílejícími se na vypracování původního návrhu, navrhla během roku 2009 změny určitých ustanovení stávajícího znění směrnice.¹⁷⁵

Cílem těchto pozměňovacích návrhů je dle vyjádření Komise zvýšení úrovně ochrany a zajištění vyšší míry harmonizace v jednotlivých členských státech.¹⁷⁶ Za hlavní problém stávajícího znění směrnice Komise považuje přílišnou obecnost a nejednoznačnost jednotlivých norem, které v některých případech nejsou zcela v souladu s mezinárodními úmluvami v oblasti ochrany lidských práv a nezajišťují

¹⁷³ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

¹⁷⁴ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady 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), KOM (2009) 551 v konečném znění, Brusel, 21.10.2009.

¹⁷⁵ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady 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), Důvodová zpráva, KOM (2009) 551 v konečném znění, Brusel, 21.10.2009.

¹⁷⁶ Tamtéž.

dostatečnou harmonizaci v členských státech. K přijetí návrhu by mělo dojít v rámci ukončení budování druhé fáze CEAS, tedy do konce roku 2012.

V této kapitole se zabývám hodnocením nejvýraznějších dopadů stávající právní úpravy směrnice a současně uvádím změny obsažené v návrhu jejího přepracovaného znění. Pozměňovací návrhy se nedotýkají všech ustanovení, hovořím o nich tedy pouze tam, kde je Komise předložila.

5.1 Dopad právní úpravy definice uprchlíka a opodstatněné obavy z pronásledování

Samotná definice uprchlíka obsažená ve směrnici nepřináší oproti definici v Ženevské úmluvě výrazné změny s výjimkou vyloučení občanů členských států EU z možnosti podat azylovou žádost v jiném členském státě. Novinkou je naopak vymezení pojmu pronásledování a jeho jednotlivých aspektů tedy jednotlivých aktů a důvodů pronásledování a zejména pak původců pronásledování a poskytovatelů ochrany. V následující kapitole 5.1 se věnuji dopadům jednotlivých ustanovení směrnice vymezující dílčí prvky pronásledování, jež jsou v oblasti mezinárodní ochrany novinkami a dále úpravou institutu vnitřního přesídlení a uznávání žádostí sur-place.

5.1.1 Dopad vyloučení občanů členských států EU z možnosti žádat o mezinárodní ochranu v jiném členském státě

Důsledkem ustanovení vylučujícího státní příslušníky členských států EU z možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu v jiném takovém státě je výrazné zúžení možnosti těchto osob uniknout případnému pronásledování nebo vážné újmě. V případě, že se státní příslušník členského státu ocitne v jedné z výše uvedených situací, bude se moci s žádostí o mezinárodní ochranu obrátit pouze na státy nalézající se mimo evropskou a tedy snadno dosažitelnou zeměpisnou oblast.

Tato úprava se pravděpodobně nejvíce dotýká romských žadatelů o azyl. V minulosti bylo podáno mnoho žádostí ze strany českých Romů, z nichž v řadě případů došlo k naplnění definice uprchlíka z důvodu závažné rasové diskriminace, a

azyl byl těmto žadatelům následně udělen.¹⁷⁷ Od okamžiku účinnosti směrnice takováto osoba nemá možnost mezinárodní ochrany ze strany jiného členského státu využít.

Zajímavostí je, že tato situace přináší určitou anomálii a to, že příslušníci 3. zemí trvale sídlící v členských státech EU mohou stále žádat o azyl v jiných členských státech EU. Dle prof. Hathawaye jde o jedinou situaci, kdy mají občané třetích zemí více práv než občané EU.¹⁷⁸ Hathaway navíc tuto otázku spatřuje v širších souvislostech, když uvádí, že vedlejším a zřejmě nezamýšleným důsledkem této úpravy je skutečnost, že pro ostatní regiony světa může být signálem pro zavedení možnosti vyloučit právo na azyl vytvořením politické a ekonomické aliance mezi regionálními státy.¹⁷⁹ Pokud by se tato obava naplnila, znamenalo by to prakticky nemožnost uprchlíků či osob čelících hrozbě vážné újmy uniknout z jejich situace.

Z hlediska vztahu této úpravy k mezinárodnímu právu je toto omezení definice ve vztahu k občanům členských států možné chápat jako rozporné s ustan. čl. 1 A odst. 2 Ženevské úmluvy vymezující definici uprchlíka a ustan. čl. 3 Ženevské úmluvy zakotvující zákaz diskriminace.

Přes snahy Parlamentu a lidsko-právních organizací přetrvává toto omezení i v přepracovaném znění směrnice. Potřeba takovéto úpravy vychází z předpokladu, že v členských zemích EU k žádnému porušování lidských práv prakticky nedochází. Bez ohledu na výše uvedené případy rasové diskriminace ustanovení vyvolává spíše pochybnosti o skutečné bezpečnosti členských států, neboť za předpokladu, že by na území členských států žádné pronásledování nehrozilo, nebyla by taková úprava vylučující jejich žádost třeba. Nejvhodnější změnou by bylo nahradit pojem „příslušník třetí země“ v definici pojmem „každý/á osoba“.

5.1.2 Dopad právní úpravy aktů pronásledování

Ohledně právní úpravy aktů pronásledování je přínosem směrnice příkladný výčet aktů pronásledování, jež je konkrétním vodítkem pro členské státy jak jednání vedoucí

¹⁷⁷ Např. Harakal v SSHD [2001] EWCA Civ 884.

¹⁷⁸ HATHAWAY, C., op. cit. (111), s. 457.

¹⁷⁹ Tamtéž.

k porušování lidských práv hodnotit, a tím pomáhá odstranit rozdíly ve stávající praxi států.

Ve prospěch žadatelů bylo ve směrnici výslovně zakotveno právo na udělení azylu v případě odepření vojenské služby v případě konfliktu. Velkým přínosem je pak zohlednění specifického postavení žen a dětí, neboť v praxi docházelo v některých členských státech k trvalému odmítání uznávání znásilnění a jiného sexuálního násilí jako aktu pronásledování. To potvrzuje například praxe soudů ve Velké Británii, kdy v jednom z případů byla žadatelka dvakrát znásilněna ze strany vládních ozbrojených složek a ani odvolací soud neuznal takovéto jednání za pronásledování, neboť povýšil aspekt sexuálního uspokojení nad všechny ostatní.¹⁸⁰ Díky kvalifikační směrnici by k takovému selhání ochrany již nemělo docházet.

Návrh přepracovaného znění směrnice ponechává pojetí aktů pronásledování v zásadě nezměněno. Výjimkou je změna ustan. čl. 9 odst. 3 směrnice, tedy požadavku příčinné souvislosti mezi akty a důvody pronásledování, kdy v novém návrhu bude tento požadavek pokládán za splněný i v případě existuje-li souvislost mezi tímto jednáním a nepřítomností ochrany.¹⁸¹ Toto zmírnění požadavku prokazovat příčinnou souvislost mezi důvody a akty pronásledování je vítáno, neboť v případech, kdy je původcem pronásledování nestátní subjekt, nejde často o pronásledování z důvodu uvedeného v Ženevské úmluvě, ale o soukromé záležitosti jako je například soukromá msta nebo jiná motivace. Stát v těchto případech je často buď neochoten, nebo neschopen poskytnout ochranu. Dojde tak k odstranění mezery v poskytované ochraně před pronásledováním ze strany nestátních původců.

Naopak Komise nezanedala do přepracovaného znění návrhu směrnice možnost získat status uprchlíka v případě odepření vojenské služby v důsledku osobního morálního či náboženského přesvědčení. Určitým řešením tohoto nedostatku může být větší důraz na důvodovou zprávu Komise k původnímu návrhu, kde je tato možnost zanesena.

Na tomto místě se zmíním také o dopadu ustanovení vymezující rozsah porušovaných lidských práv nutný pro naplnění definice pronásledování. Původním

¹⁸⁰ R (N) v SSHD [2002] EWCA Civ 1082.

¹⁸¹ Ustan. čl. 9 odst. 3 návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady (přepracování), op. cit. (174).

smyslem směrnice je poskytnutí ochrany tam, kde má porušování lidských práv takový charakter, že státy mají povinnost zasáhnout, aby dostály svých mezinárodních závazků, ať už se jedná o porušování „základních“ lidských práv či dalších práv způsobem, který ztěžuje běžné životní uplatnění žadatele. To, že směrnice v definici pronásledování zdůrazňuje zejména porušování „základních“ lidských práv, vyvolává obavy, že vzhledem k restriktivní politice některých členských států povede tato skutečnost k minimalistickému výkladu pronásledování.¹⁸² K tomuto postoji přispívá skutečnost, že státy mají často tendenci zastávat restriktivní přístup při výkladu jednotlivých ustanovení směrnice.

5.1.3 Dopad právní úpravy důvodů pronásledování

Směrnice zavedením prvních závazných definic důvodů pronásledování naplňuje svůj cíl sjednotit praxi v členských státech. Nejvýznamnější je bezesporu definice příslušnosti k sociální skupině. Ta pro své naplnění vyžaduje splnění znaku chráněné charakteristiky a současně znaku sociální percepce. Požadavek splnění obou znaků kumulativně však může vést k zamítnutí žádostí v případech, kdy osoba přísluší k určité společenské vrstvě, která není dána vrozenými předpoklady, ale například příslušností k určitému povolání nebo sociální třídě nebo naopak v případě vrozených předpokladů, které nejsou osobou neznalou vnímány jako určitá sociální skupina. Toto vymezení tedy vede k zúženému výkladu definice sociální skupiny, kdy status nebude udělen osobě nenaplňující oba tyto znaky.

Směrnice uvádí jako jediný příklad příslušnosti k sociální skupině sexuální orientaci a zároveň zabraňuje vnímání příslušnosti k pohlaví jako příslušnosti k sociální skupině. Tato nekompletní úprava je krokem zpět v souvislosti s ochranou práv žen. Zejména v zemích, kde je uznáváno islámské právo může být pouhá příslušnost k ženskému pohlaví důvodem k opodstatněným obavám z pronásledování. Totéž platí o ochraně práv dítěte, neboť věk není směrnici taktéž považován za příklad takové příslušnosti, ačkoliv právě existence nízkého věku je rozhodující při verbování dětských vojáků v některých afrických zemích. Státy tak získaly tímto nezdařilým ustanovením možnost popřít dosavadní přístupy a odmítnout žádosti pronásledovaných žen a dětí

¹⁸² SKALKOVÁ, M., op. cit. (55), s. 49.

s odvoláním se na definici sociální skupiny ve směrnici, která tyto aspekty nezohledňuje. Také zde by k překlenutí těchto nedostatků mohla vést důvodová zpráva k původnímu návrhu směrnice, kde Komise vyzývá k zohlednění aspektů pohlaví a věku.¹⁸³

Návrh přepracovaného znění kvalifikační směrnice nezohledňuje námitky ze strany UNHCR či ECRE ohledně požadavku splnění obou znaků sociální skupiny kumulativně. ECRE tedy vyzývá státy, aby tento nedostatek odstranily interpretací a požadovaly v praxi naplnění pouze jedné z podmínek. Tato výzva však zřejmě zůstane nevyslyšena, neboť z členských států nepožaduje splnění obou podmínek pouze několik zemí, konkrétně Maďarsko, Irsko, Lucemburk či skandinávské země.¹⁸⁴

Návrh pozměňující stávající znění směrnice však přináší zlepšení ohledně uznávání pohlaví jako znaku příslušnosti k sociální skupině, kdy v přepracovaném ustan. čl. 10 odst. 1 písm. b) stanoví, že hlediska spojená s pohlavím by pro účely určení příslušnosti k sociální skupině měla být náležitě uvážena.¹⁸⁵

5.1.4 Dopad právní úpravy původců pronásledování

Směrnice tím, že ukládá státům povinnost považovat za původce pronásledování či vážné újmy kromě státu také nestátní původce pronásledování, značně rozšiřuje stávající definici osob majících nárok na poskytnutí mezinárodní ochrany. Toto liberalistické pojetí umožňuje získat mezinárodní ochranu pronásledovaným osobám, jimž byla do doby účinnosti směrnice ochrana zamítána s odvoláním se na absenci státního prvku.

Změna v přístupu je patrná například v Německu, kde byl poskytován azyl pouze za předpokladu, že pronásledování pochází od vlády státu nebo obdobné moci, jejíž vláda je uvnitř i navenek stabilní a trvalá. Běžně tak byly například zamítány žádosti afghánských uprchlíků.¹⁸⁶ V důsledku implementace ustan. čl. 6 směrnice do německého zákona o pobytu cizinců došlo k výraznému rozšíření možnosti získat azyl

¹⁸³ Důvodová zpráva (přepracování), op. cit. (175).

¹⁸⁴ The impact of the EU Qualification Directive on International Protection, op. cit. (70), s. 20.

¹⁸⁵ Ustan. čl. 10 odst. 1 písm. a) návrhu směrnice (přepracování), op. cit. (174).

¹⁸⁶ BUKVALDOVÁ, J., Původci pronásledování ve smyslu směrnice Rady č. 2004/83/ES a německá azylová úprava, in JÍLEK, D. a kol. (eds.), op. cit. (23), s. 173.

pro osoby pocházející ze zemí jako je právě Afghánistán či Somálsko, kde neexistuje trvalá a stabilní vláda.

Stejně tak v českém zákoně o azylu se v souladu s touto úpravou výslovně zakotvuje, že původcem pronásledování může být jak státní moc, tak i strany nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území příslušného státu a nestátní činitelé, tedy i jednotlivci. S ohledem na dosavadní českou praxi, o níž se zmiňují v kapitole 2.2.3, představuje toto ustanovení změnu vítanou kromě žadatelů o mezinárodní ochranu zejména lidsko-právními organizacemi.¹⁸⁷

Jedním z pozitivních aspektů kvalifikační směrnice je tedy bezesporu uznání, že pronásledování může vycházet i ze strany nestátních původců, a neomezuje pronásledování pouze na činy, kterých se dopustí úřady státu. Lze předpokládat, že tato úprava přispěje i k částečnému sjednocení dosud nejednotné rozhodovací praxe soudů v azylových věcech.

Proti požadovanému sjednocení však hovoří skutečnost, že toto ustanovení řada států implementovala do svých právních řádů nedostatečně či s určitými odchylkami umožňujícími restriktivní přístup. To je patrné i na příkladu znění českého azylového zákona, jež odkazuje pouze na „neochotu“ státu poskytnout ochranu nikoliv již na „neschopnost“ a navíc pouze ve spojitosti s pronásledováním nikoliv již vážné újmy.¹⁸⁸ Dle zprávy Komise o uplatňování směrnice pak obdobný restriktivní přístup zvolila Belgie či Slovensko.¹⁸⁹

Ačkoliv je tedy ustan. čl. 6 směrnice pro žadatele o azyl svým původním záměrem přínosné, výsledná praxe závisí zejména na ochotě členských států respektovat původní smysl tohoto ustanovení a na jeho řádné implementaci.

5.1.5 Dopad právní úpravy poskytovatelů ochrany

Směrnice svým zněním ustan. čl. 7 odst. 1 umožňuje členským státům považovat za poskytovatele ochrany kromě státu též strany a organizace ovládající stát či podstatnou část území států, tedy i nestátní poskytovatele ochrany. Tak jako má koncept nestátních

¹⁸⁷ Např. BURDOVÁ HRADEČNÁ, P., op. cit. (38), s. 3.

¹⁸⁸ Ustan. § 2 odst. 7 zák. č. 350/2005 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁹ Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o uplatňování směrnice, op. cit. (96).

původců pronásledování ve vztahu k uznávání žádostí o mezinárodní ochranu rozšiřující efekt, ustan. čl. 7 směrnice je ve svém výsledku ustanovením přesně opačným.

Důsledkem zavedení možnosti uznávání nestátních subjektů za poskytovatele ochrany je skutečnost, že žádost o mezinárodní ochranu může být zamítnuta s odvoláním se na možnost poskytnout ochranu ze strany mezinárodní či jiné nevládní organizace aktivní na území státu, z nějž osoba prchá.

Pokud se ztotožníme s postojem ECRE, UNHCR, Parlamentu a některých dalších odpůrců tohoto ustanovení zastávajících názor, že takové organizace včetně mezinárodních nejsou často schopny potřebnou ochranu poskytnout, lze dospět k závěru, že uprchlík může být v důsledku zamítnutí jeho žádosti a následného návratu do země původu vystaven závažnému nebezpečí pronásledování.

Tyto obavy posiluje skutečnost, že výše uvedené ustanovení otevírá široký prostor pro interpretaci a ze strany členských států je mnohdy vykládáno rozšiřujícím způsobem. To potvrzuje šetření Komise o uplatňování směrnice v členských státech, která ve své zprávě uvádí, že Belgie, Španělsko, Lucembursko a další členské státy jsou ochotny zastávat názor, že ochranu mohou za splnění určitých podmínek poskytovat klany nebo kmeny. Ve Velké Británii jsou za poskytovatele ochrany považovány nevládní organizace chránící ženy ohrožené mrzačením pohlavních orgánů a vraždami ze cti, stejně tak klany.¹⁹⁰ S tím souvisí posudek azylového a imigračního tribunálu Velké Británie ve věci somálského uprchlíka, kdy za poskytovatele ochrany byl uznán tamní klan disponující ozbrojenými milicemi.¹⁹¹

Koncepce považující mezinárodní organizace působící na území státu jako účinný prostředek ochrany je přijatelná, ačkoliv v minulosti nastaly též případy selhání takovéto formy ochrany i ze strany takové organizace jakou je OSN. V této souvislosti je často uváděným příkladem masakr muslimských mužů v Srebrenici, jež se odehrál roku 1995. Naopak se lze těžko ztotožnit s názorem, že takovou ochranu mohou poskytnout i lidsko-právní organizace místního významu nebo klany či kmeny, jak toto ustanovení chybně vykládají některé členské státy.

¹⁹⁰ Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o uplatňování směrnice, op. cit. (96).

¹⁹¹ UKAIT 00150, DM (Majority Clan Entities Can Protect) Somalia v. Secretary of State for the Home Department, 27 July 2005.

Komise ve svém návrhu zohlednila výše uvedená úskalí, jež přináší široká interpretace tohoto ustanovení ze strany členských států zejména tím, že v novelizovaném ustan. čl. 7 jasně uvádí, že výčet poskytovatelů ochrany je taxativní. Dále výslovně stanoví, že taková ochrana musí být účinná a trvalá a že nestátní původci pronásledování musí být schopni a ochotni takovou ochranu poskytnout.¹⁹² Toto přepracované znění směrnice by mělo vyřešit dosud rozdílnou výkladovou praxi a zabránit tomu, že státy budou považovat za poskytovatele ochrany subjekty, které nejsou schopny účinnou a dlouhotrvající ochranu poskytnout.

5.1.6 Dopad právní úpravy vnitřního přesídlení

Ustan. čl. 8 odst. 1 směrnice umožňuje odmítnout žádost o mezinárodní ochranu v případě alternativy vnitřního útěku do bezpečné části země původu. Ačkoli je ustanovení dispozitivní, bylo provedeno většinou členských států,¹⁹³ neboť rozšiřuje rozsah případů, kdy může být žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta. Na druhé straně nelze přehlížet skutečnost, že tato úprava byla v praxi užívána ještě před přijetím směrnice.

Toto ustanovení však opomíjí vymezit základní pravidla podmiňující jeho užití. Tím, že směrnice výslovně nevylučuje užití tohoto mechanismu v případě pronásledování ze strany státu, vylučuje dle stanoviska ECRE řada zemí z mezinárodní ochrany i žadatele, kteří nemají ve skutečnosti šanci v domovském státě účinnou a trvalou ochranu požívat.¹⁹⁴ Jak již bylo uvedeno v kapitole 2.3, není tento přístup příliš na místě, neboť tam kde je původcem pronásledování stát, jehož moc pokrývá celé území, nelze prakticky hledat ochranu.

Dalším nedostatkem tohoto ustanovení je absence úpravy, která by požadovala základní standard lidských práv pro vnitřně přesídlené osoby. To může podporovat přesvědčení členských států, že účelem vnitřní ochrany je pouze ochrana před pronásledováním a nikoliv již poskytnutí ochrany základních lidských práv, tak jako

¹⁹² Ustan. čl. 7 návrhu směrnice (přepracování), op. cit. (174).

¹⁹³ Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o uplatňování směrnice, op. cit. (96).

¹⁹⁴ ECRE Information note, op. cit. (90).

k této otázce přistupují soudy ve Velké Británii, jež se odvolávají na stávající znění směrnice.¹⁹⁵

Problematické ustan. čl. 8 odst. 3 umožňuje ve výsledku odmítnout mezinárodní ochranu v případě, že alternativa vnitřní ochrany reálně neexistuje, neboť uprchlík nemá možnost se do bezpečné části země přemístit.

Pozitivně je naopak vnímáno zakotvení povinnosti států přihlížet při rozhodování o alternativě vnitřního přesídlení k celkové situaci v zemi původu, jakož i k osobní situaci žadatele. Právě osobní situace žadatele nebyla například v české praxi do doby transpozice směrnice do české legislativy zohledňována.¹⁹⁶

Ačkoliv bylo původním záměrem ustan. čl. 8 přispět ke sjednocení stávající praxe států, dle dostupných informací Komise dochází ke značným rozdílům zejména co do uplatňování kritérií situace v zemi původu a osobní situaci žadatele.¹⁹⁷

Cílem přepracovaného znění návrhu směrnice je zejména zajištění souladu úpravy vnitřního přesídlení s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva potažmo s ustan. čl. 3 EÚLP. Za tímto účelem Komise zrušila ustan. čl. 8 odst 3 stávajícího znění směrnice, jež přehlíží nemožnost osoby do bezpečné lokality odcestovat, a výslovně podmínila užití tohoto institutu dostupností ochrany alespoň v části země původu. Doslovně pak stanoví podmínky, že žadatel musí mít možnost do dané oblasti odcestovat, vstoupit do ní a usadit se v ní.¹⁹⁸

Výše uvedené změny, jež by měly zabránit porušování čl. 3 EÚLP a zpřísnění užívání tohoto institutu členskými státy je jistě přínosem, což potvrzuje též vyjádření některých lidsko-právních organizací.¹⁹⁹ Naopak je škoda, že ani novela nezohlednila otázku zajištění základního standardu lidských práv pro přesídlence.

¹⁹⁵ Např. E v SHHD [2003] EWCA Civ. 1032. Soud došel k závěru, že účelem vnitřního přesídlení je ochrana před pronásledováním, nikoliv ochrana lidských práv žadatele.

¹⁹⁶ BURDOVÁ HRADEČNÁ, P., op. cit. (38), s. 2 - 3.

¹⁹⁷ Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o uplatňování směrnice, op. cit. (96).

¹⁹⁸ Ustan. čl. 8 návrhu směrnice (přepracování), op. cit. (174).

¹⁹⁹ Např. Comments from the European council on refugees and exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive [online], March 2010, [cit. 2011-03-22], dostupné z http://www.ecre.org/files/ECRE_Position_Recast_Qualification_Directive.pdf.

5.1.7 Dopad právní úpravy potřeby ochrany vznikající na místě

Zahrnutí možnosti uznávat azylové žádosti na základě okolností, k nimž došlo až po opuštění země původu žadatele, je pro osoby vymezené v ustan. čl. 5 směrnice jistě přínosem.

Směrnice však současně směřuje členské státy k omezení tohoto konceptu tím, že vyzdvihuje jeho užití zejména v případech trvání určitého politického přesvědčení či vyznání již v zemi původu. To vede některé státy k tomu, že takovouto stálost přesvědčení bezpodmínečně požadují a tím ke značnému omezení aplikace tohoto mechanismu. Příkladem takového státu může být Portugalsko, ale také Česká republika.²⁰⁰ Dle závěrů UNHCR tak mohou o poskytnutí ochrany přijít osoby, jež změnily své přesvědčení po vycestování do zahraničí, ačkoliv zrovna tuto změnu praxe nevyklučuje, ale při dlouhodobější změně prostředí je spíše odůvodnitelná.²⁰¹ Státy by v těchto případech měly zkoumat důvěryhodnost žadatele a nikoliv žádost automaticky zamítnout.

Dispozitivní ustan. čl. 5 odst. 3 směrnice umožňuje státům rozhodnout, že se postavení uprchlíka nepřizná, je-li nebezpečí pronásledování založeno na okolnostech, které vyvolal sám žadatel po opuštění země původu. Toto ustanovení bylo provedeno většinou členských států.²⁰² Ve výsledku může být díky této úpravě penalizována například osoba, jež opustila zemi původu a následně je politicky aktivní v jiném státě. Tato osoba může politické přesvědčení zastávat dlouhodobě, ale jen těžko jej před posuzujícím orgánem prokáže. Při nekompromisní aplikaci tohoto ustanovení by mohlo dojít k automatickému zamítnutí žádosti v případě, že osoba má skutečně odůvodněný strach z pronásledování pouze z důvodu, že se žadatel dostal do této situace vlastní vinou. V konečném důsledku může tato praxe narážet na ustan. čl. 3 EÚLP, kdy žadatel bude po návratu do země původu vystaven pronásledování. Přepřpracované znění návrhu směrnice ponechává toto ustanovení nezměněno.

²⁰⁰ Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o uplatňování směrnice, op. cit. (96).

²⁰¹ Připomínky UNHCR, op. cit. (44), s. 8.

²⁰² Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o uplatňování směrnice, op. cit. (96).

5.1.8 Dopad právní úpravy ukončení statusu uprchlíka

Úprava ukončení statusu uprchlíka zahrnutá do ustan. čl. 11 směrnice se svým obsahem v zásadě shoduje se zněním cesační klauzule obsažené v Ženevské úmluvě, tudíž sama legislativní úprava nevede v praxi členských států k výrazným změnám. Určitým přínosem je však v této souvislosti judikatura Evropského soudního dvora, jež vede vytyčením dalších podmínek pro aplikaci tohoto ustanovení ke zlepšení postavení uprchlíka, o jehož statusu je rozhodováno.²⁰³

Kritiku vyvolalo nezačlenění humanitárních výjimek, na něž odkazuje Ženevská úmluva v ustan. čl. 1 odst. C bodech 5 a 6, a podle nichž je ochrana z naléhavých důvodů podložených předchozím pronásledováním poskytována nadále i v případě naplnění důvodů pro ukončení statusu. Tento nedostatek je v návrhu přepracovaného znění směrnice odstraněn a princip humanitární zásady je provedením výše uvedeného ustan. Ženevské úmluvy do směrnice začleněn, a to i pro institut podpůrné ochrany.²⁰⁴

5.1.9 Dopad právní úpravy vyloučení ze statusu uprchlíka

Ustan. čl. 12 směrnice zahrnující právní úpravu vyloučení ze statusu uprchlíka je v zásadě odrazem právní úpravy Ženevské úmluvy, tudíž v praxi nedochází dle provedených průzkumů k výrazným změnám. Zvýšený počet vyloučených osob byl evidován pouze v Itálii, kde došlo v důsledku směrnice k zavedení nového vylučovacího důvodu a dále v Německu, kde je tato skutečnost připisována spíše zavedení protiteroristické legislativy.²⁰⁵

Rozdílem oproti Ženevské úmluvě je, že směrnice svým ustan. čl. 12 odst. 3 rozšiřuje aplikaci vylučující doložky i na osoby, jež se podílely nebo podněcovaly ke spáchání vyjmenovaných protiprávních činů. Toto ustanovení by mohlo vést k širokému užívání tohoto institutu a v krajním případě by mohly být z mezinárodní ochrany vyloučeny například osoby, které vedou politickou kampaň za účelem svržení diktátora, neboť tato aktivita může být vnímána některými posuzujícími orgány jako výzva ke

²⁰³ Např. Abdulla, Hasan, Adem, Rashi a Jamal proti Spolkové republice Německo, op. cit. (93), odst. 74-75.

²⁰⁴ Ustan. čl. 11 a čl. 16 návrhu směrnice (přepracování), op. cit. (174).

²⁰⁵ Srov. The impact of the EU Qualification Directive on International Protection, op. cit. (70), s. 21-22.

spáchání teroristického činu. Dle průzkumů však v praxi k užívání tohoto ustanovení v mnoha členských státech nedochází.²⁰⁶

Rovněž skutečnost, že směrnice neobsahuje výslovné ustanovení zakazující vyloučit ze statusu uprchlíka i členy rodiny vyloučené osoby se neukázalo být problémem, neboť se ukazuje, že členské státy tuto zásadu zpravidla samy respektují.²⁰⁷

5.1.10 Dopad právní úpravy dalších důvodů ukončení statusu uprchlíka

Směrnice zavedením nových důvodů do ustan. čl. 14 rozšiřuje možnosti členských států ukončit status uprchlíka oproti úpravě obsažené v Ženevské úmluvě.

Směrnice v ustan. čl. 14 odst. 4 písm. b) umožňuje odejmout osobě status uprchlíka z důvodu, že představuje ohrožení pro bezpečnost státu či společnosti, což zhoršuje situaci těchto osob v případě, že nakonec nedojde například v důsledku rozhodnutí ESLP nebo v případě možného porušení principu non-refoulement k jejich vyhoštění. Do okamžiku přijetí směrnice byl v těchto případech status uprchlíkovi zachován, ačkoliv bylo rozhodnuto o jeho vyhoštění.

Dále směrnice v ustan. čl. 14 odst. 1 písm. b) umožňuje státům ukončit status uprchlíka v případě použití falešných dokladů, zamlčování či uvedení nesprávných informací v rámci řízení o jeho žádosti. Toto ustanovení znamená také dle závěrů lidsko-právních organizací zhoršení postavení pro tyto osoby, jež často v důsledku svých obav či dosavadních zkušeností s jednáním s úřady své domovské země k výše uvedenému jednání mohou přistoupit.²⁰⁸ Dle UNHCR neznámá použití falešných dokladů či uvedení nesprávných informací automaticky podvodnou žádost, státy by tedy neměly automaticky přistupovat k jejímu zamítnutí.²⁰⁹

Ustan. čl. 14 odst. 5 směrnice umožňuje státům rozhodnout o vyloučení osoby z postavení uprchlíka dříve, než je mu tento status přiznán. To může vést ke skutečnosti, že nebudou dostatečně zváženy všechny okolnosti případu, neboť uprchlík bude

²⁰⁶ The impact of the EU Qualification Directive on International Protection, op. cit. (70), s. 21-22.

²⁰⁷ Tamtéž.

²⁰⁸ Přípomínky UNHCR, op. cit. (44), s. 14.

²⁰⁹ Tamtéž.

vylouen dříve, než bude umožněno řádné šetření jeho situace. Dle názoru odborných autorů by mělo být vždy upřednostněno případné trestní stíhání v azylovém státě než svolení k pronásledování v zemi původu, k němuž může v důsledku vyloučení snadno dojít.²¹⁰

Ustanovení čl. 14 odst. 1 a 3 ve spojení s ustan. čl. 11 a 12 týkající se pozbytí postavení uprchlíka a vyloučení ze statusu uprchlíka jsou závazná, členské státy jsou tedy povinny je aplikovat bez možnosti použít příznivější normy, neboť v tomto případě by se jednalo o porušení smyslu směrnice.²¹¹ Přesto právní předpisy v mnoha členských státech ukončení platnosti z důvodů vyplývajících z těchto ustanovení pouze umožňují, nikoliv vyžadují. V některých členských státech je pak odnětí statusu uprchlíka znemožněno, jestliže osobě bylo uděleno povolení k trvalému pobytu nebo z důvodu jejího špatného zdravotního stavu.²¹²

5.2 Dopad právní úpravy podpůrné ochrany

Institut podpůrné ochrany, jehož úprava je obsažena v ustan. čl. 15 a následující směrnice, umožňuje udělit mezinárodní ochranu osobám, které by neměly možnost získat ji dle Ženevské úmluvy, neboť by nenaplnily definici uprchlíka. Směrnice je v tomto ohledu přínosem vyplňujícím mezeru v do té doby platné právní úpravě, neboť ačkoliv byla obdobná forma ochrany v některých členských státech již dříve udělována, směrnice jako první závazný dokument ukládá všem členským státům povinnost začlenit podpůrnou ochranu do národní legislativy. Na poskytnutí ochrany tak mají nárok osoby nalézající se v situaci závažného porušování lidských práv a zejména pak v situaci svévolného násilí jakou je ozbrojený konflikt. Na základě ustan. čl. 15 c) směrnice tak byla například poskytnuta mezinárodní ochrana v zemích, jako je Bulharsko, Slovensko a česká Republika žadatelům z Iráku, Afghánistánu nebo Čečenska.²¹³

²¹⁰ CLAYTON, G., op. cit. (67), s. 516.

²¹¹ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

²¹² Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o uplatňování směrnice, op. cit. (96).

²¹³ The impact of the EU Qualification Directive on International Protection, op. cit. (70), s. 26.

V souvislosti s případy poskytování statusu podpůrné ochrany v situaci ozbrojeného konfliktu však směrnice může svým požadavkem „individuálního“ ohrožení vést ke zpřísnění podmínek pro její udělení v členských státech, jež tuto formu ochrany již dříve poskytovaly. Podle provedených průzkumů však praxe tyto obavy zatím nepotvrzuje. Podle studie UNHCR o uplatňování kvalifikační směrnice ve vybraných členských státech nezpřísnila právní úprava ustan. čl. 15 písm. c) směrnice posuzování podmínek pro poskytnutí podpůrné ochrany.²¹⁴ Pokud však jde o původní naplnění účelu směrnice sjednotit přístup členských států v poskytování podpůrné ochrany, nepodařilo se jej zcela naplnit. Dle šetření ECRE stále přetrvávají rozdíly ve výkladu ustan. čl. 15 směrnice, kdy například Německo omezilo výklad tohoto ustanovení pouze jako na jinou variantu zásady non-refoulement.²¹⁵

Ačkoliv je úprava podpůrné ochrany obecně pozitivní, existují určité obavy ohledně toho, aby státy neměly tendenci nahrazovat touto formou ochrany udělení uprchlického statusu. Mohlo by tomu být z důvodu, že tento v sobě zahrnuje vyšší standard práv než status podpůrné ochrany a pro státy tak znamená vyšší náklady. Ačkoliv Komise ve své důvodové zprávě ke směrnici tento postup vylučuje konstatováním o doplňkovosti tohoto institutu,²¹⁶ v praxi k němu v některých případech dochází, jak potvrzuje i způsob rozhodování správních orgánů v České Republice.²¹⁷ Řešením tohoto problému by mohlo být sblížení práv přiznaných těmto dvěma kategoriím ochrany, což je dle Komise jedním z cílů návrhu přepracovaného znění směrnice a odráží se v pozměňovacích návrzích některých ustan. kapitoly VII. směrnice.²¹⁸

²¹⁴ UNHCR, *Asylum in the European Union : a study of implementation of the qualification directive* [online], Brussels, November 2007, [cit. 2011-03-22], dostupné z <http://www.unhcr.org/refworld/docid/473050632.html>, s. 82-90.

²¹⁵ *The impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, op. cit. (70), s. 26.

²¹⁶ Explanatory memorandum, op. cit. (8).

²¹⁷ Např. OAMP, 588/VL-10-P13-2006, 9.2.2007. Žadatel o mezinárodní ochranu byla udělena doplňková ochrana, ačkoli splňoval všechny definiční znaky uprchlíka. Žadatel byl vystaven perzekuci ze strany státních orgánů z důvodu zastávání politických názorů a příslušnosti k politické straně. Tato příslušnost mu byla ze strany pronásledovatelů pouze připisována, ve skutečnosti ke straně nenáležel. Kvalifikační směrnice požaduje pro naplnění definice i pouhé připisování takových charakteristik pronásledovatelem. Žadatelé však byla udělena pouze doplňková ochrana.

²¹⁸ Důvodová zpráva (přepracování), op. cit. (175).

5.3 Dopad právní úpravy posuzování žádostí a obsahu mezinárodní ochrany

5.3.1 Dopad právní úpravy posuzování žádostí

Směrnice zakotvením základních zásad pro posuzování žádostí v ustan. čl. 4 přispívá ke sjednocení procesních postupů v jednotlivých členských státech.

V ustan. čl. 4 odst. 1 směrnice stanoví požadavek posuzování žádostí ve spolupráci s žadatelem, což vede dle průzkumů ECRE k vyššímu standardu ochrany.²¹⁹

Na druhé straně snížení práv a zvýšení zátěže pro žadatele přináší ustan. čl. 4 odst. 5 směrnice spojující důkazní břemeno s včasností požádání o mezinárodní ochranu. Toto ustanovení bylo v některých státech, jako je Itálie, Slovensko či Velká Británie, implementováno jako jedno z prvních v rámci celé směrnice,²²⁰ což poukazuje na jeho restriktivní povahu. Ve výsledku vede v mnoha státech pozdní podání žádosti k tomu, že žadatel je považován za nedůvěryhodnou osobu.²²¹ Žadatel je tak v důsledku tohoto ustanovení neúměrně penalizován.

Požadavek přihlížet k předchozímu pronásledování zakotvený v ustan. čl. 4 odst. 4 směrnice je v některých zemích, jako je Slovensko, novou skutečností, což vede ke zlepšení postavení uprchlíka. Oproti tomu například Itálie přihlížela k této skutečnosti již dříve, aniž by požadovala hrozbu budoucího opakování pronásledování či vážné újmy²²² a úprava směrnice tak zde může být signálem pro snížení dosavadního standardu.

Určitým nedostatkem směrnice je absence zásady v pochybnostech ve prospěch. Tato zásada tak není nadále uplatňována v zemích, jako je Francie, Německo, Itálie nebo Česká Republika.²²³

Co se týče sjednocení kritérií pro posuzování žádostí v jednotlivých členských státech, je směrnice dle některých odborných autorů přínosem, a to včetně začlenění

²¹⁹ The impact of the EU Qualification Directive on International Protection, op. cit. (70), s. 10.

²²⁰ Tamtéž.

²²¹ Tamtéž, s. 12.

²²² Tamtéž, s. 13.

²²³ Tamtéž.

určitých kladných prvků co do postavení žadatele.²²⁴ Konkrétní postupy však závisí vždy na jednotlivých členských státech a ještě více na odbornosti a přístupu příslušných úředních osob.

5.3.2 Dopad právní úpravy obsahu mezinárodní ochrany

Směrnice v kapitole VII. upravuje obsah mezinárodní ochrany prostřednictvím zakotvení pouze minimálního standardu poskytovaných práv. Pro osoby požívající tuto ochranu tak nepřináší oproti Ženevské úmluvě vyšší životní standard, naopak může být signálem pro členské státy, že mohou dosavadní poskytované standardy snížit. Pro členské státy by tato kapitola měla být spíše vodítkem jak nakládat s dvěma rozdílnými statusy mezinárodní ochrany, tedy statusem uprchlíka a statusem podpůrné ochrany.

Směrnice na mnoha místech umožňuje členským státům omezit práva poskytovaná osobám se statusem podpůrné ochrany. Standard práv poskytovaný této kategorii osob tak může být výrazně snížen, což sebou zároveň přináší omezení možnosti jejich integrace do většinové společnosti hostitelského státu. Současně je tato úprava výrazem nerovnosti a některými lidsko-právními organizacemi je vnímána jako diskriminující.²²⁵

Komise tyto nerovnosti částečně odstraňuje v návrhu přepracovaného znění směrnice, kde dochází ke sblížení některých práv osob se statusem uprchlíka a osob se statusem podpůrné ochrany. Komise v odůvodnění návrhu prohlašuje, že cílem provedených změn je odstranit veškerá omezení práv osob se statusem podpůrné formy ochrany, která již nejsou nutná nebo objektivně zdůvodnitelná.²²⁶ Sbližování obou statusů ochrany je obecně vítáno, současně však některé instituce jako například Evropský hospodářský a sociální výbor varují před rizikem snižování kvality ochrany a obsahu poskytovaných práv.²²⁷ Při rozhodování o obsahu mezinárodní ochrany je pak třeba zvážit skutečnost, že čím vyšší standard práv bude stát povinen poskytnout, tím

²²⁴ HONUSKOVÁ, V. Posuzování pronásledování: některé momenty v kontextu české rozhodovací praxe, in JÍLEK, D. a kol. (eds.), op. cit. (23), s. 111.

²²⁵ ECRE Information note, op. cit. (90), s. 13 -14.

²²⁶ Důvodová zpráva (přepracování), op. cit. (175).

²²⁷ Vyjádření Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady 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 (KOM (2009) 551), 2011C/ 18/14, 19.1.2011.

méně bude zřejmě ochoten takovou ochranu udělovat, neboť to pro něj bude finančně nákladné.

Směrnice do kapitoly VII. ustan. čl. 21 zařadila právní úpravu zásady non-refoulement. V této oblasti nepřináší směrnice změny, neboť jak uvádím výše, je tato zásada uplatňována v oblasti azylového práva již na základě obyčejového práva a Ženevské úmluvy.

Směrnice ve svém ustan. čl. 23 propůjčuje držitelům mezinárodní ochrany právo na zachování celistvosti rodiny. Ani toto ustanovení nepředstavuje pro současnou azylovou praxi výraznou změnu, neboť vyplývá též z mezinárodněprávních dokumentů, jimiž jsou členské státy vázány. Směrnice se však staví velmi úzce k pojetí rodiny, což může být pro státy signálem k omezení poskytování azylu dalším rodinným příslušníkům dříve uznávaným.

Směrnice v ustan. čl. 23 odst. 2 umožňuje co do práva na zachování celistvosti rodiny stanovit odlišné podmínky pro držitele podpůrné ochrany, takže členské státy mají široký prostor pro omezení práv poskytovaných této kategorii osob. Praxe však ukazuje, že většina členských států v této oblasti nečiní ve vztahu k těmto osobám rozdíly.²²⁸ Dle průzkumu ECRE právo na sloučení rodiny není pro osoby s podpůrnou ochranou zaručeno pouze v Německu, Rakousko jej pak podmiňuje splněním dalších předpokladů.²²⁹

V návrhu přepracovaného znění směrnice možnost omezení pro osoby s podpůrnou formou ochrany zůstává. Rozšiřuje se zde však definice rodinných příslušníků, aby se vztahovala i na osoby nezletilé nebo osoby, jež jsou na osobě požívající mezinárodní ochrany závislé a aby byl zachován požadavek nejlepších zájmů dítěte. Pojetí rodiny se rozšiřuje zejména o vdané nebo nesezdané děti, ať jsou manželské či nikoliv, jestliže je v jejich nejlepším zájmu, aby bydlely ve stejné zemi jako osoba požívající mezinárodní ochrany, o dospělého příbuzného nezletilé osoby požívající mezinárodní ochrany, jenž odpovídá za tuto osobu a dále o sourozence nezletilé a svobodné osoby.²³⁰ Stále však zůstává omezení ve smyslu, že tyto rodinné vztahy musí existovat již ve státě původu.

²²⁸ Mezi těmito státy je mimo jiné Nizozemí, Maďarsko, Česká Republika, Francie, Irsko a další.

²²⁹ The impact of the EU Qualification Directive on International Protection, op. cit. (70), s. 31.

²³⁰ Ustan. čl. 2 odst. h), j) návrhu směrnice (přepracování), op. cit. (174).

Osobní vztahy, jež se vyvinou na území hostitelského státu nebo během cesty na jeho území tak nejsou zohledňovány.

Ze sociálních práv se v diplomové práci zabývám pouze některými. Právní úprava povolení k pobytu zakotvená v ustan. čl. 24, má dopad zejména na osoby s podpůrnou formou ochrany, jimž je v důsledku tohoto ustanovení zaručeno právo pouze v délce trvání jednoho roku. Dobu platnosti povolení k pobytu lze sice prodloužit, to však nemění nic na skutečnosti, že osoby se statutem podpůrné ochrany se vzhledem k této krátké době nachází v nejisté situaci.

Takováto rozdílná právní úprava není příliš odůvodněná, neboť není důvod domnívat se, že potřeba podpůrné ochrany potrvá kratší dobu než v případě uprchlíků.²³¹ Přesto zůstává i v návrhu přepracovaného znění směrnice.

Rozdílná úprava dopadá na osoby s podpůrnou formou ochrany také v oblasti práva na přístup k zaměstnání zakotveného v ustan. čl. 26 směrnice, jež pro tyto případy umožňuje státům, aby přihlížely k situaci na pracovním trhu a dávaly přednost přístupu k zaměstnání na omezenou dobu. Ve svém důsledku vede toto omezení k výkonu nelegální práce spojené s rizikem vykořisťování těchto osob ze strany zaměstnavatelů nebo k jejich závislosti na sociálních službách, což potvrzují průzkumy ECRE.²³² Pozitivní zprávou zde může být alespoň skutečnost, že tuto možnost využily pouze tři členské státy.²³³

Dle zprávy Komise však byla zaznamenána řada problémů v souvislosti s možností omezit osobám s podpůrnou formou ochrany přístup ke vzdělání spojený se zaměstnáním, kdy tuto cestu využívá mnoho členských států.²³⁴ V důsledku omezené možnosti těchto osob získat rekvalifikaci nebo potřebné vzdělání, které je přípravou na výkon určitého povolání, je skutečnost, že řada osob požívajících statusu podpůrné ochrany nemá možnost po dlouhou dobu pracovat a současně tyto osoby nejsou seznámeni s fungováním pracovního trhu. Právě tyto důvody vedly Komisi ke stanovení povinnosti členským státům nabídnout těmto osobám přístup k odborným

²³¹ Srov. Přípomínky UNHCR, op. cit. (44), s. 19.

²³² The impact of the EU Qualification Directive on International Protection, op. cit. (70), s. 32.

²³³ Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o uplatňování směrnice, op. cit. (96). Ustan. čl. 26 odst. 3 směrnice využívá Německo, Lucembursko a Kypr.

²³⁴ Tamtéž.

kurzům za účelem zvýšení kvalifikace a dále k poradenským službám poskytovaným úřady práce.²³⁵ Ustanovení směrnice umožňující členským státům omezit přístup k zaměstnání osobám se statutem podpůrné ochrany v přepracovaném návrhu směrnice nadále zůstává.

Směrnice v ustan. čl. 28 odst. 1 poskytuje nezletilým osobám právo na vzdělání za stejných podmínek, jako mají příslušníci hostitelského státu, což umožňuje integraci a potřebný rozvoj těchto osob. Toto ustanovení bylo přivítáno též ze strany UNHCR a ECRE, jež ve své zprávě o dopadu směrnice uvedla, že toto právo je na základě směrnice přiznáváno ve většině členských států. Právo dospělých osob na vzdělání za stejných podmínek, jako mají příslušníci třetích zemí zakotvené v ustan. čl. 28 odst. 3 znamená pro dospělé osoby možnost dosáhnout potřebného vzdělání v hostitelské zemi, záleží však na členských státech, do jaké míry budou ochotni toto právo osobám ze třetích zemí poskytnout.

V ustan. čl. 28 odst. 3 směrnice ukládá členským státům povinnost uznávat zahraničních diplomů a kvalifikace osobám s oběma formami mezinárodní ochrany dle stejných postupů, jaké jsou užívány ve vztahu ke státním příslušníkům. Dle zjištění Komise došlo v praxi při aplikaci tohoto pravidla k řadě problémů s uznáváním kvalifikací, neboť většině žadatelů doklady o dosažené kvalifikaci chybí.²³⁶ Kvalifikované a vysoce vzdělané osoby tak zřejmě v důsledku absence jakéhokoliv zvýhodnění vykonávají v hostitelské zemi zaměstnání, jež zdaleka neodpovídá jejich předpokladům, ačkoliv by tyto osoby mohly být mimo jiné pro tuto zemi přínosem.

Tento nedostatek reflektuje Komise v návrhu přepracovaného znění směrnice, kde stanoví státům povinnost zajistit osobám, jež nemohou předložit písemné doklady o své kvalifikaci, přístup k příslušným režimům posuzování a potvrzování platnosti předchozího vzdělání.²³⁷ To by mohlo být pro řadu těchto osob možností, jak se uplatnit i na vyšších pracovních pozicích a být tak přínosem i pro společnost hostitelského státu.

²³⁵ Důvodová zpráva (přepracování), op. cit. (175).

²³⁶ Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o uplatňování směrnice, op. cit. (96).

²³⁷ Ustan. čl. 28 návrhu směrnice (přepracování), op. cit. (174).

Závěr

Nelze učinit jednoznačný závěr o celkovém dopadu kvalifikační směrnice na právní postavení uprchlíka v EU, neboť existují značné rozdíly v transpozici a v interpretaci jednotlivých ustanovení směrnice v členských státech. Také původní smysl některých ustanovení směrnice se ve svých důsledcích liší, kdy některá pravidla hovoří spíše ve prospěch právního postavení uprchlíka, jiná naopak vedou k omezení uznávání žádostí a oslabení poskytované ochrany.

Nejednoznačnost a nejasnost některých ustanovení vede k tomu, že členské státy je vykládají dle své potřeby prostřednictvím rozšiřujícího nebo zužujícího výkladu. Příkladem ustanovení kde panuje ohledně interpretace rozdílný přístup, je právní úprava poskytovatelů ochrany, jež je v neprospěch žadatelů vykládána značně široce nebo naopak zužující výklad aplikovaný na pojetí sociální skupiny. Nejproblematičtějším následkem takové nesprávné interpretace je zamítnutí žádosti tam, kde by podle původního smyslu směrnice měla být ochrana udělena. Vedlejším následkem je pak zvýšení počtu odvolání proti zamítavým rozhodnutím, s čímž je spojeno zvýšení administrativních nákladů a prodloužení celkové doby řízení. Rozdíly v interpretaci zabraňují dosažení hlavního cíle EU, a to zajištění harmonizace mezi jednotlivými členskými státy a tím k zamezení druhotného pohybu žadatelů o azyl.

Z pohledu práv osob žádajících o mezinárodní ochranu má směrnice jak pozitivní tak negativní dopady. Nejvýznamnější úpravou jež směrnice přináší, je vymezení jednotlivých pojmů obsažených v definici uprchlíka. Pozitivem je zejména rozšířený koncept původců pronásledování. Právní úprava některých institutů je svým původním záměrem přínosná, často však v sobě zahrnuje určitá ustanovení, která členskými státy umožňují snadný odklon prostřednictvím výkladu. Příkladem může být právní úprava uznávání žádostí sur – place nebo definice sociální skupiny.

Tam kde se směrnice kloní ke kazuistickému výkladu, jako tomu je například u vymezení aktů pronásledování, má tato úprava pozitivní dopad ve státech, jež do té doby určité aspekty nezohledňovaly. Naopak pro státy aplikující do té doby širší výklad může být absence určité úpravy signálem pro zpřísnění jejich azylové politiky.

Přínosem směrnice je úprava institutu podpůrné ochrany, jež zajišťuje mezinárodní ochranu osobám, které by na ni dle definice uprchlíka neměly nárok. I tato úprava však není pouze pozitivní a váže na sebe určité kritické prvky, jako je nebezpečí zneužívání

tohoto institutu na úkor udělování statusu uprchlíka, s nímž je spojen vyšší standard ochrany.

Určitá ustanovení směrnice jsou ve vztahu k uprchlíkům chápána jednoznačně jako restriktivní. Tak tomu je zejména u rozšířeného konceptu poskytovatelů ochrany, ale také u ukončení statusu uprchlíka. Některá z těchto ustanovení pak narážejí na úpravu obsaženou v mezinárodních dokumentech a na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, jako je například absence záruky non-refoulement v úpravě vnitřní ochrany. Většina ustanovení směrnice však v sobě zahrnuje zásady mezinárodních lidsko-právních dokumentů či na ně přímo odkazuje, jako je tomu kromě Ženevské úmluvy zejména u Úmluvy o právech dítěte.

Právní úprava obsahu mezinárodní ochrany ve směrnici je postavena na zásadě minimálních norem a nijak nezvyšuje standard ochrany obsažený již v Ženevské úmluvě. Je třeba, aby státy chápaly tyto normy skutečně jako minimální a zajišťovaly vyšší úroveň práv za účelem možné integrace.

Jak tedy z výše uvedeného vyplývá, má směrnice jak pozitivní tak i negativní dopady na právní postavení uprchlíků a osob se statutem podpůrné ochrany. Určitá problematická ustanovení by měla být seřena přepracovaným zněním návrhu směrnice, od něž se očekává překlenutí nejasného znění některých ustanovení umožňujících restriktivní výklad a tím ke zvýšení standardu poskytované ochrany. Jiná nepřilíš zdařilá ustanovení bohužel přetrvávají i v tomto novém znění. Z velké části však záleží na interpretaci právní úpravy směrnice jednotlivými členskými státy.

Seznam zkratek

CEAS	Společný evropský azylový systém
ECHR	Evropský soud pro lidská práva
ECRE	Evropská rada pro uprchlíky a exil
ES	Evropské společenství
ESD	Evropský soudní svůr
EU	Evropská unie
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
OSN	Organizace spojených národů
SES	Smlouva o evropském společenství
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
UNHCR	Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Seznam použité literatury a pramenů

CLAYTON, G., Textbook on Immigration and Asylum Law, 3rd edition, Oxford : Oxford University Press, 2008.

GOODWIN - GILL, G. S.: The Refugee in International Law, Oxford : Clarendon Press, 1983.

HATHAWAY, C., The rights of refugees under International Law, Michigan : University of Michigan, 2005.

ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V. (eds.) a kol., Teorie a praxe azylu a uprchlictví, Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, no. 2.

TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J. aj., Evropské právo, 4. vyd., Praha : C. H. Beck, 2011.

Příspěvky ve sbornících

BUKVALDOVÁ, J., Původci pronásledování ve smyslu směrnice Rady č. 2004/83/ES a německá azylová úprava, in JÍLEK, D. a kol. (eds.), Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování, Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2005.

HONUSKOVÁ, V. Posuzování pronásledování: některé momenty v kontextu české rozhodovací praxe, in JÍLEK, D. a kol. (eds.), in Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování, Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2005.

CHMELÍČKOVÁ, N., Společný evropský azylový systém – aktuální vývoj, in JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.), Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic, Sborník z vědeckého semináře uskutečněného pod záštitou JUDr. Otakara Motejla, veřejného ochránce práv, dne 26. června 2008 v Kanceláři veřejného ochránce práv, Praha : ASPI, Wolters Kluwer, 2008.

JÍLEK, D., Věčná idealita: společný pojem „pronásledování“, in JÍLEK, D. a kol. (eds.), Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování, Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2005.

KOSAŘ, D., Rozdíly mezi azylem a doplňkovou ochranou: definice „uprchlíka“ versus definice „osoby, která má nárok na podpůrnou ochranu,“ in JÍLEK, D. (ed.), Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana, Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2007.

SKALKOVÁ, M., Postoj UNHCR ke kvalifikační směrnici, in JÍLEK, D. a kol. (eds.), Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování, Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2005.

ŠTURMA, P., Protokol pozměňující Evropskou Úmluvu o potlačování terorismu a azyl, in JÍLEK, D. a kol. (eds.), Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování, Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2005.

Legislativa

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. 11. 1950, vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, Úř. věst. C 83, 30.3.2010.

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007, Úř. věst. C 83, 30.3.2010.

Listina základních práv Evropské unie, Úř. věstník C 303, 14.12.2007.

Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, Úř. věst. L 50, 25.2.2003, s. 1—10.

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady 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), KOM (2009) 551 v konečném znění, Brusel, 21.10.2009.

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady 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), Důvodová zpráva, KOM (2009) 551 v konečném znění, Brusel, 21.10.2009.

Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection, COM/2001/510 – final, O.J. C 51E, 26.2.2002, s. 325 – 334.

Proposal for a council directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection, , Explanatory memorandum, COM/2001/510 – final, O. J. C 51E, 26.2.2002, s. 134 – 151.

Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států, Úř. věst. C 310/362, 16.12.2004.

Rozhodnutí Rady o zřízení evropského uprchlického fondu na období let 2008 až 2013, 2000/596/ES.

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, Úř. věst. L 304, 30.9.2004, s. 2—2.

Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, Úř. věst. L 326, 13.12.2005, s. 13—34.

Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, Úř. věst. L 31, 6.2.2003, s. 18—25.

Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími, Úř. věst. L 212, 7.8.2001, s. 12—23.

Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími, Úř. věst. L 212, 7.8.2001, s. 12—23.

Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, Úř. věst. L 31, 6.2.2003, s. 18—25.

Společný postoj ze dne 4. března 1996 vymezený Radou na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii o harmonizovaném používání definice pojmu uprchlík ve smyslu článku 1 Ženevské úmluvy ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků, Úř. věst. L 63, 13.3.1996, s. 2—7.

Rozhodnutí Rady ze dne 28. září 2000 o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky, Úř. věst. L 252, 6.10.2000, s. 12—18.

Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, ve znění Protokolu z 31. ledna 1967, vyhlášená pod č. 208/1993 Sb.

Úmluva o právech dítěte ze dne 20. listopadu 1989, vyhlášená pod č. 104/1991 Sb.

Zákon č. 350/2005 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura

Shah and Islam v SSHD [1999] 2 AC 629.

Horvath v. SSHD [2000] 3 All ER 577.

Harakal v SSHD [2001] EWCA Civ 884.

R (N) v SSHD [2002] EWCA Civ 1082.

E v SHHD [2003] EWCA Civ. 1032

Adan v SSHD [1999] 1 AC 293.

UKAIT 00150, DM (Majority Clan Entities Can Protect) Somalia v. Secretary of State for the Home Department, 27 July 2005.

D. v. Velká Británie, č. 24573/94, 29.4.1997, ESLP.

Salah Sheek v the Netherlands, č. 1948/04, 11. 1. 2007, ESLP.

Lozidou v. Turkey, č. 15318/89, 23. 3. 1995, ESLP.

Abdulla C-175/08, Hasan C-176/08, Adem, C-177/08, Rashi C-178/08 a Jamal C-179/08 proti Spolkové republice Německo, 3. 3. 2010, ESD.

Stanovisko generálního advokáta Jána Mazáka přednesené dne 15. září 2009 ke spojené věci Abdulla C-175/08, Hasan C-176/08, Adem C-177/08, Rashi C-178/08 a Jamal C-179/08 proti Spolkové republice Německo.

Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, C-31/09, 17.6.2010, ESD.

M. Elgafaji v. Nizozemsko, C-465/07, 17.2.2009, ESD.

Rozhodnutí Vrchního soudu ze dne 6. 2. 2002, č.j. 5 A 758/2000-35.

Politické programy a další dokumenty orgánů EU

Akční plán Rady a Komise, kterým se provádí Haagský program o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii, Úř. věst. C 198, 12.8.2005, s. 1.

Akční plán provádění Stockholmského programu, KOM/2010/171 - konečné znění, 20.4.2010.

Haagský program : "Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii“, Úř. věst. C 053, 3. 3. 2005, s. 4.

Opinion of the Economic and Social Committee on the Council directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection (COM (2001) 510), Brussels, 29. May 2002.

Opinion of the Committee of the Regions of 16 May 2002 on (...) Proposal for a Council directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection (COM (2001) 510) (...), Brussels, 11. June 2002.

Report on the proposal for a Council directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection (COM(2001) 510), 8 October

2002.

Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Plán politiky pro azyl - Integrovaný přístup k ochraně v celé EU, KOM/2008/0360 v konečném znění, 17.6.2008.

Stanovisko Výboru regionů k tématu Budoucí společný evropský azylový systém II, 2010/C 79/11, [2010].

Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je, Úř. věst. C 115, 4.5.2010, s. 1 – 38.

Usnesení Evropského parlamentu o budoucnosti společného evropského azylového systému, 2008/2305(INI), P6_TA (2009) 0087, 10.3.2009.

Vyjádření Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady 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 (KOM (2009) 551), 2011C/ 18/14, 19.1.2011.

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, KOM/2010/0314 - konečné znění, Brusel, 16.6.2010.

Dokumenty nevládních organizací

Comments from the European council on refugees and exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive [online], March 2010, [cit. 2011-03-22], dostupné z http://www.ecre.org/files/ECRE_Position_Recast_Qualification_Directive.pdf.

ECRE Information note on the Council Directive 2004/83/EC on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, IN1/10/2004/ext/CN [online], October 2004, [cit. 2011-03-23], dostupné z http://www.ecre.org/resources/ECRE_actions/222.

Připomínky UNHCR ke směrnici Rady č. 83/2004/ES 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, OJ L 304/12, 30. 9. 2004.

Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany, doplněné vyd., Ženeva : Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, srpen 2006, překlad UNHCR Praha, kap. I., Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků.

Stanovisko UNHCR : Doplnková ochrana osob ohrozených svévolným násilím podle Kvalifikační směrnice ES [online], leden 2008, [cit. 2011-03-23], dostupné z <http://www.unhcr.cz/dokumenty/stanovisko-doplnkova-ochrana-podle-kvalifikacni-smernice.pdf>, s. 4.

The impact of the EU Qualification Directive on International Protection, European council on refugees and exiles (ECRE) [online], October 2008, [cit. 2011-03-22], dostupné z http://www.ecre.org/resources/Policy_papers/1244.

UNHCR, Asylum in the European Union : a study of implementation of the qualification directive [online], Brussels, November 2007, [cit. 2011-03-22], dostupné z <http://www.unhcr.org/refworld/docid/473050632.html> s. 82-90.

Další elektronické dokumenty a internetové stránky

ALBERTINELLI, A., Population and social conditions : Around 261,000 asylum applicants from 151 different countries were registered in the EU-27 in 2009, Statistics in focus, Eurostat [online], 27.5.2010, č. 27/2010, dostupné z http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-027/EN/KS-SF-10-027-EN.PDF.

Amnesty International, Somalia: Protecting the rights of Somali Internally Displaced People [online], 9 March 2010, dostupné z <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR52/005/2010/en/d2066db9-965c-40d2-b4ba-52e8bc8eb964/afr520052010en.html>

BURDOVÁ HRADEČNÁ, P., Dopad kvalifikační směrnice do české legislativy, Praha : Multikulturní centrum Praha [online], 25.10.2005, dostupné z http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fcef50bfa263ef/PBurdovaHradecna_Dopad_kvalifikacni_smernice_do_ceske_legi_.pdf, s. 1.

Eurostat, EU Member States granted protection to 78 800 asylum seekers, Eurostat newsrelease Eurostat Press Office [online], 18. June 2010, č. 89/2010, dostupné z http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-18062010-AP/EN/3-18062010-AP-EN.PDF.

European Commission, The European Union clarifies what it means by refugee and subsidiary protection [online], Directorate-general, Home Affairs, 30 July 2010, dostupné z http://ec.europa.eu/homeaffairs/policies/asylum/asylum_subsiary_en.htm.

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://www.eurlex.cz/>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

<http://www.unhcr.org>

<http://www.unhcr.cz>

<http://www.ecre.org>

<http://www.amnesty.org>.

Ostatní

Odbor azylové a migrační politiky ministerstva vnitra (OAMV), rozhodnutí o azylové žádosti č. 588/VL-10-P13-2006, 9.2.2007.

SCHEU, H., Právní postavení přistěhovalců v mezinárodním a evropském právu, Správní právo, odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva, Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009, roč. XLH.

An impact of the qualifying directive upon the position of a refugee in the EU – Abstract

This thesis deals with an impact of the qualifying directive upon the position of a refugee in the EU. The purpose of the thesis is to analyse partial provisions of the directive²³⁸ and to explore their impact upon refugees and people with a status of subsidiary protection. Issues of asylum are being discussed a lot at this time with regard to thousands of people in need of an international protection.

The thesis consists of introduction, five chapters and conclusion. The introduction determines subject matter of the thesis and factual situation of asylum in EU. Chapter one is divided into two subchapters. Subchapter one illustrates historical development of Common European Asylum System. Subchapter two outlines legal basis of the directive and it is divided into four parts.

Chapter two is the most comprehensive. It explains conditions for an obtaining of refugee status in accordance with the direction. It contents five subchapters. Subchapter one focuses on definition of refugee which features person needs for obtaining refugee status. Subchapter two describes the term “well-founded fear of persecution” which is crucial for the definition. It consists of four parts and each of them deals with the specific aspects of the persecution. Subchapter free is about a mechanism of internal protection and subchapter four talks about international protection needs arising sur place. Subchapter five deals with different reasons relevant to the end of refugee status and includes free parts – cessation, exclusion and the other reasons.

Chapter free deals with mechanism of subsidiary protection, the second type of international protection provided next to the status of refugee. This chapter consists of free subchapters. Subchapter one explains mechanism of subsidiary protection and compares it with refugee status. Subchapter two describes conditions for obtaining status of subsidiary protection, especially it concentrates on the term ”serious unjustified harm.“ Subchapter free illustrates the end of subsidiary protection status.

²³⁸ Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted.

Chapter four focuses on an assessment of applications for international protection and is discussed in subchapter one. Moreover, a content of international protection is discussed in subchapter two. Subchapter two is divided into four parts where there are illustrated basic principles and some of the most important rights provided to refugees and persons with status of subsidiary protection.

Finally, chapter five analyses concrete positive and negative impacts of partial provisions of the directive upon refugees and people with status of subsidiary protection and compares different applications of these provisions in member states of the EU. Author especially criticizes negative impacts of some unclear provisions of the directive providing a wide scope for restrictive interpretation in member states. In addition, this chapter points out amendments of proposal recasting the directive presented by Commission in October 2009. In concluding chapter author summarizes and analyse contents of five chapters.

Dopad kvalifikační směrnice na právní postavení uprchlíka v EU – Resumé.

Diplomová práce pojednává o dopadu kvalifikační směrnice na právní postavení uprchlíka v EU. Cílem diplomové práce je analyzovat jednotlivá ustanovení směrnice²³⁹ a zjistit jejich dopad na uprchlíky a osoby se statutem podpůrné ochrany. Otázky související s problematikou azylu jsou v posledních letech vysoce aktuální, zejména s ohledem na tisíce osob potřebujících mezinárodní ochranu.

Tato diplomová práce se skládá z úvodu, pěti kapitol a závěrečného shrnutí. Úvod vymezuje předmět práce a nastiňuje faktickou situaci azylu v EU. Kapitola první je rozdělena do dvou podkapitol, přičemž první podkapitola ilustruje historický vývoj Společného evropského azylového systému. Podkapitola druhá, rozdělená dále do čtyř částí, popisuje právní základ kvalifikační směrnice.

Svým rozsahem nejširší kapitola druhá vysvětluje podmínky pro získání statusu uprchlíka podle právní úpravy směrnice a rozpadá se dále do pěti podkapitol. Podkapitola první vymezuje definici uprchlíka, jejíž znaky musí osoba žádající o uprchlický status vždy naplňovat. Podkapitola druhá se zabývá klíčovým prvkem této definice, termínem „opodstatněná obava z pronásledování“, a je dále rozdělena do čtyř částí, z nichž každá podrobně rozebírá dílčí aspekty právního pojmu pronásledování. Podkapitola třetí pak pojednává o institutu vnitřního přesídlení a podkapitola čtvrtá o důvodech poskytnutí mezinárodní ochrany *sur – place*. Pátá podkapitola popisuje důvody zániku statusu uprchlíka, konkrétně ukončení, vyloučení a další důvody vedoucí k zániku uprchlického statusu.

Kapitola třetí se zcela soustředí na institut podpůrné ochrany jako na druhý typ mezinárodní ochrany poskytovaný vedle statusu uprchlíka, přičemž v sobě zahrnuje tři podkapitoly. Podkapitola první vysvětluje mechanismus podpůrné ochrany a srovnává jej s uprchlickým statutem. Druhá podkapitola vymezuje podmínky nutné pro získání statusu podpůrné ochrany, kdy se zaměřuje zejména na právní výraz „reálná hrozba vážné újmy“. Podkapitola třetí ilustruje ukončení podpůrné ochrany.

²³⁹ Směrnice Rady 2004/83/EC z 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.

Kapitola čtvrtá v sobě zahrnuje dva tématické okruhy, konkrétně právní úpravu posuzování žádostí v podkapitole první a obsah mezinárodní ochrany v podkapitole druhé. Ta se dále rozpadá do čtyř částí, kde jsou nastíněny základní principy a nejvýznamnější práva poskytovaná uprchlíkům a osobám se statutem podpůrné ochrany.

Konečně, kapitola pátá analyzuje konkrétní pozitivní a negativní dopady jednotlivých ustanovení směrnice na postavení uprchlíků a osob požívajících statusu podpůrné ochrany a porovnává rozdílnou aplikaci těchto ustanovení v jednotlivých členských státech EU. Nalezneme zde zejména kritiku některých nejasných ustanovení směrnice poskytujících široký prostor pro restriktivní způsob interpretace ze strany členských států. Dále pak tato kapitola informuje o navržené změně stávajícího znění kvalifikační směrnice předložené Komisí EU v říjnu 2009. V závěru je shrnut obsah všech předchozích kapitol diplomové práce.

Název Práce

Česky

Dopad kvalifikační směrnice na právní postavení uprchlíka v EU

Anglicky

An impact of the qualifying directive upon the position of a refugee in the EU

Klíčová slova

Česky

Uprchlík

Kvalifikační směrnice

Společný evropský azylový systém

Anglicky

Refugee

Qualifying directive

Common european asylum system