

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Tereza Cenklová

**POVAHA A ROZSAH PRINCIPU
NON-REFOULEMENT**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Věra Honusková, Ph.D.

Katedra: Katedra mezinárodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 7. března 2016

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 7. března 2016

.....
Tereza Cenklová

Poděkování

Děkuji vedoucí mé diplomové práce JUDr. Věře Honuskové, Ph.D. za cenné rady, připomínky a trpělivost při zpracovávání mé práce.

Obsah

Úvod	1
1 Zakotvení principu non-refoulement v mezinárodních dokumentech	6
2 Rozsah principu	8
2.1 Osobní rozsah	8
2.2 Územní rozsah	10
2.4 Rozlišení pojmů refoulement a vyhoštění.....	14
2.4 Extradice	15
3 Povaha principu non-refoulement v kontextu výjimek z tohoto principu.....	16
3.1 Výjimka stanovená v čl. 33(2) versus výjimka v čl. 1F Úmluvy.....	16
3.2 První výjimka z čl. 33 – ohrožení bezpečnosti země.....	21
3.3 Druhá výjimka z čl. 33 – odsouzení konečným rozsudkem	24
3.4 Proporcionalita.....	25
3.5 Způsob výkladu výjimek	27
3.6 Shrnutí.....	28
4 Porovnání povahy, rozsahu a obsahu principu ve vybraných mezinárodních dokumentech.....	31
4.1 Nepřímá ochrana prostřednictvím Evropské úmluvy	31
4.2 Ochrana poskytnutá Úmluvou proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání	35
4.3 Ochrana poskytnutá Mezinárodním paktem o občanských a politických právech.....	37
4.4 Srovnání jednotlivých dokumentů	39
5 Kontrolní mechanismy dodržování principu	42
5.1 Kontrola Úmluvy o právním postavení uprchlíků	42
5.2 Kontrola Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání	43
5.3 Kontrola Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.....	45
5.4 Kontrola Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod	46
5.5 Společný evropský azylový systém a jeho kontrolní mechanismy	47
5.6 Porovnání kontrolních mechanismů	50
6 Obyčejová povaha principu non-refoulement.....	52
Závěr	58
Seznam zkratk	61
Použité prameny a literatura	62

Abstrakt v českém jazyce	70
Abstract in English	71
Název práce	73
Klíčová slova	73

Úvod

V uplynulých letech počet lidí, kteří byli nuceni opustit své domovy, prudce vzrostl. Častou příčinou takové migrace je jak individuální pronásledování daných osob, tak především války a ozbrojené konflikty. V průběhu roku 2014 opustilo svá obydlí z důvodu konfliktů a pronásledování průměrně 42 500 osob denně. To je zhruba o 10 000 více než v roce 2013 a čtyřikrát více než v roce 2010. Koncem roku 2014 bylo na světě důsledkem válek, porušování lidských práv a perzekuce nuceně přesídleno celkem 59,5 milionu lidí, což je o zhruba o 8 miliónů více než předchozí rok.¹ Téměř 20 miliónů těchto osob tvoří uprchlíci. Výše uvedené statistky naznačují, že problematika uprchlictví stále nabývá na významu a s tím vyvstává i řada problémů a otázek. Otázka migrace je v poslední době předmětem mnoha debat na půdě Evropské unie. Zajímavá je v této souvislosti skutečnost, že i přes 51 procentní nárůst počtu uprchlíků v Evropě, drtivá většina prchajících osob, konkrétně 86 procent, našla své útočiště v rozvojových zemích.² Zatížení jednotlivých zemí je tedy poměrně nerovnoměrně rozložené, a to jak na světové, tak na evropské úrovni. Ochranu těchto migrujících osob zajišťuje celá řada mezinárodně právních dokumentů, přičemž mezi nejdůležitější patří Úmluva o právním postavení uprchlíků a Newyorský Protokol z roku 1967.

S ohledem na tyto významné společenské změny, které vyžadují rychlá a komplexní řešení, jsem si zvolila následující téma mé diplomové práce „Povaha a rozsah principu non-refoulement.“

Významnou zásadou uprchlického práva je totiž právě princip non-refoulement, jež představuje určité omezení volnosti států při výkonu opatření proti uprchlíkům na svém území a poskytuje daným osobám ochranu před navrácením do země jejich původu, kde jim hrozí určité nebezpečí. Tento princip, jež má kořeny ve francouzském výrazu „refouler“, tedy navrátit, obsahuje dle znění Úmluvy

¹ <http://www.unhcr.org/558193896.html> (navštíveno 27. 1. 2016).

² UNHCR, *Global trends report, Forced displacement in 2014*, dostupné také na <http://unhcr.org/556725e69.html>.

povinnost státu jakýmkoliv způsobem nevyhostit nebo nenavrátit uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení. Anglický překlad francouzského výrazu „refouler“ zahrnuje výrazy „repulse“, „repel“, nebo „drive back“. Slovní spojení „jakýmkoliv způsobem“ naznačuje, že škála případů, na něž se zákaz refoulement může vztahovat, je velmi rozsáhlá. Uprchlíci ovšem nejsou jedinou kategorií osob, která se může na ochranu v podobě principu non-refoulement spolehnout. Otázka, jaké další ohrožené osoby se mohou dovolávat takové ochrany a kde je tato zakotvena, bude v rámci této práce podrobně analyzována.

Předmětem a cílem této práce je zejména vymezení, analýza a porovnání povahy, rozsahu a rovněž obsahu principu non-refoulement v jednotlivých dokumentech. Pro tyto účely je nezbytné definovat, jaké otázky tyto pojmy zahrnují. Povaha a rozsah principu non-refoulement se částečně liší v závislosti na tom, ve kterém z mezinárodních dokumentů jsou tyto obsaženy.

Pojem rozsah principu non-refoulement zahrnuje osobní rozsah tohoto principu a rovněž rozsah územní. Osobní rozsah odpovídá na otázku, jaké podmínky musí daná osoba splňovat pro účely aplikace principu non-refoulement a jak je již uvedeno výše, tento rozsah se liší v závislosti na jednotlivých mezinárodních dokumentech. Územní rozsah určuje, kde se daná osoba musí nacházet, aby mohla požívat ochrany a zároveň oblast, v jejímž rámci je možné dovést odpovědnost určitého státu.

Pojem povaha principu non-refoulement zahrnuje následující stěžejní otázky. Jedná se především o problematiku absolutní povahy principu. Je nutné princip aplikovat ve všech případech, kdy dané osobě hrozí v jednotlivých dokumentech vyjmenované nebezpečí? Či je možné v určitých situacích uplatnit výjimky z principu? Liší se v tomto ohledu jednotlivé dokumenty zakotvující zákaz refoulement? Na výše uvedené otázky budu v rámci této práce hledat odpovědi.

Další významnou otázkou je obyčejová povaha principu, která bude podrobněji rozebrána v šesté kapitole.

Pro účely analýzy povahy a rozsahu principu non-refoulement je nezbytné definovat a následně analyzovat obsah tohoto principu. Rovněž obsah principu se v rámci jednotlivých dokumentů více či méně liší. Obsah principu non-refoulement tvoří zákaz navrátit osoby na území, kde by z určitých důvodů byl ohrožen jejich život či svoboda či kde jim hrozí mučení, nelidské a ponižující zacházení či trestání. Dokumenty obsahující zákaz navrácení neobsahují zákaz určitého konkrétního způsobu, jímž by bylo takové navrácení provedeno. Zakázaný je pouze výsledek uvedený výše. Úmluva hovoří o nevyhoštění a nenavrácení jakýmkoliv způsobem. Jedná se tedy rovněž o odmítnutí na hranicích a prozkoumání nároku určité osoby, jehož důsledkem by bylo navrácení do země, kde jí hrozí vyjmenovaná nebezpečí. Princip non-refoulement ovšem nezahrnuje právo na udělení azylu. V rámci této práce budu zkoumat otázku, zda a do jaké míry se obsah principu liší v rámci jednotlivých mezinárodních dokumentů. Významnou část obsahu tvoří rovněž výjimky z principu obsažené v Úmluvě, které budou podrobněji rozebrány ve třetí kapitole.

V této diplomové práci čerpám jak z primárních, tak sekundárních pramenů. Z primárních dokumentů zmiňuji především mezinárodní smlouvy, které ať již přímo či nepřímo zakotvují princip non-refoulement. Dále uvádím rozhodnutí kontrolních orgánů těchto smluv, která jsou významná pro účely jejich interpretace. Závaznost takových rozhodnutí bude předmětem rozboru v kapitole páté. Rovněž uvádím některá rozhodnutí soudů vnitrostátních. Taková rozhodnutí sice nemají na mezinárodní právo vliv, nicméně slouží jako významný zdroj pro poznání praxe jednotlivých států. Tato je důležitá zejména proto, že rozšířená a opakovaná praxe je podmínkou toho, aby mohlo být určité pravidlo považováno za normu obyčejového práva. Důležitým interpretačním zdrojem jsou také dokumenty UNHCR, které ovšem postrádají prvek závaznosti a svou důležitostí se tedy nachází někde mezi judikaturou a literaturou. Spíše okrajově rovněž zmiňuji prameny

primárního a sekundárního práva Evropské unie. Práce obsahuje rovněž četné odkazy na literaturu různých autorů, a to s vědomím, že tyto práce nejsou vždy nestranné.

Práce je rozdělena do šesti hlavních kapitol. V první kapitole vymežím dokumenty, v nichž je princip non-refoulement zakotven. Ačkoliv se tato práce zabývá především výkladem mezinárodněprávních úmluv, zákaz non-refoulement se dotýká i předpisy práva evropského a rovněž několik soft law dokumentů. Nalezneme i případy, kdy daný dokument sice explicitně zákaz refoulement neobsahuje, nicméně byl tento dovozen z jiných ustanovení, zakazujících například mučení. V druhé kapitole se věnuji rozsahu principu non-refoulement. Stěžejní je v této souvislosti otázka osobního a územního rozsahu tohoto principu. V této kapitole je zkoumána otázka, zda je možné dovést odpovědnost státu i mimo hranice jeho území. Dále se zaměřuji na související otázku jurisdikce státu a výkonu efektivní kontroly ať už nad územím jiných států či mezinárodních oblastí, či nad jednotlivými osobami. Ve třetí kapitole se zabývám povahou principu a související problematikou výkladu výjimek z tohoto principu, otázkou poměřování zájmů o udržení bezpečnosti státu a ochrany migrantů a porovnáním jednotlivých výjimek. V této kapitole si kladu otázku, zda pro účely uplatnění výjimky obsažené v čl. 33(2) postačí, že nebezpečí, plynoucí z chování jedince požadujícího ochranu, hrozí jiným státům, či se musí jednat o nebezpečí pro stát, ve kterém se uprchlík domáhá ochrany. Předmětem této kapitoly je dále otázka, zda by měly být výjimky z principu vykládány restriktivně, či zda je možné je vykládat extenzivně. Čtvrtá kapitola detailněji pojednává o principu non-refoulement z pohledu vybraných mezinárodněprávních dokumentů. Zaměřuji se zde na formulování odpovědi na otázku, do jaké míry se rozsah a obsah principu v těchto dokumentech liší a zda existuje nějaká oblast, ve které se tyto protínají. V páté kapitole rozebírám otázku, zda a případně jakým způsobem je možné kontrolovat dodržování principu non-refoulement, zda jsou výsledky takové kontroly závazné a jestli je možné je určitým způsobem vynutit. Je ovšem dostačující analyzovat povinnost dodržovat zákaz navrácení pouze na základě ustanovení konkrétních smluv a jejich kontrolních

mechanismů? V této souvislosti v šesté kapitole zkoumám, zda je možné se tohoto principu dovolávat i vůči třetím státům, které nejsou signatáři jednotlivých dokumentů. Tedy zda je tento princip možné považovat za normu obyčejového práva. Vzhledem k tomu, že se obsah principu v jednotlivých dokumentech liší, zaměřuji se na otázku, jakou část obsahu je případně možné považovat za obyčej a na jakém území.

1 Zakotvení principu non-refoulement v mezinárodních dokumentech

Pro účely vymezení povahy a rozsahu principu non-refoulement je důležité zmínit, že je tento princip obsažen v mnoha mezinárodních a rovněž regionálních dokumentech. Porovnání principu zakotveného v jednotlivých dokumentech bude předmětem rozboru v samostatné kapitole. Počet smluvních stran dokumentů je spolu s reálnou praxí států důležitým ukazatelem pro vznik obyčeje. Princip non-refoulement je zakotven například Ženevské úmluvě o ochraně civilních osob za války z roku 1949, Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Newyorském protokolu z roku 1967, Úmluvě OAU³ týkající se specifických problémů uprchlictví v Africe z roku 1969 a Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1984. V rámci práva Evropské unie je tento princip obsažen v čl. 19 Listiny základních práv Evropské unie, který stanoví, že nikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestu. Některé významné dokumenty obsahují implicitní zákaz refoulement. Jedná se o Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, kdy Výbor pro lidská práva dovedl zákaz refoulement z čl. 6 a čl. 7. Evropský soud pro lidská práva tento princip dovedl na základě čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950. Nepřímá ochrana je rovněž poskytována prostřednictvím čl. 8 a čl. 13 Evropské úmluvy.

Princip non-refoulement je obsažen i v mnoha soft law dokumentech. Těmito jsou například Deklarace o územním azylu z roku 1967,⁴ Cartagenská deklarace o uprchlících z roku 1984, Deklarace o ochraně všech osob před nuceným

³ Zkratka pro Organizaci africké jednoty.

⁴ Jedná se o nezávaznou rezoluci Valného shromáždění OSN. Tato Deklarace měla představovat určité zakotvení zásad pro budoucí text úmluvy o územním azylu. Nakonec ovšem žádný text přijat nebyl.

zmizením z roku 1992 či Káhirska deklaráce o ochraně uprchlíků a přesídlených osob v arabském světě z roku 1992.

Jedním z nejvýznamnějších dokumentů uprchlického práva je bezpochyby Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Tato Úmluva kromě zakotvení principu non-refoulement obsahuje rovněž definici uprchlíka a stanoví výhody, které mu náležejí. Úmluva ovšem neobsahuje žádný kontrolní mechanismus ani procesní záruky. Mezinárodní ochrana uprchlíků zakotvena v této Úmluvě a v Protokolu z r. 1967 tedy obsahuje především hmotněprávní ustanovení. Zmíněný nedostatek procesních pravidel a záruk je vyplňován především předpisy vnitrostátního práva, jimiž se zřizují formální postupy určující, komu náleží status uprchlíka.⁵

Princip non-refoulement je definován v článku 33 Úmluvy, jež stanoví:

„(1) Žádný smluvní stát nevyhostí ani nenavrátil (refouler) uprchlíka jakýmkoliv způsobem na hranice oblasti, kde by jeho život či svoboda mohly být v ohrožení kvůli jeho rase, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo politickému názoru.“

(2) Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.“

⁵ Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997, str. 71-72.

2 Rozsah principu

Tato kapitola je věnována rozsahu, v jakém je princip non-refoulement uplatňován. V této souvislosti rozeberu otázku, na jaké osoby se vztahuje ochrana obsažená v tomto principu. Neméně významná je problematika územního rozsahu, v jejímž rámci se zaměřím na otázku extraterritoriální aplikace principu. V závěru kapitoly vymezím rozsah pojmu non-refoulement prostřednictvím jeho porovnání s podobnými instituty.

2.1 Osobní rozsah

Dle čl. 1A(2) Úmluvy se pojem uprchlík vztahuje na jakoukoliv osobu, jež „*se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá přijmout ochranu ve své vlasti.*“ Princip non-refoulement se dle čl. 33 Úmluvy neomezuje pouze na ty, kteří byli za uprchlíky formálně uznáni. Pro účely Úmluvy je za uprchlíka považována jakákoliv osoba, která splňuje podmínky článku 1A(2) bez ohledu na to, zda byla za uprchlíka formálně uznána. Takové uznání je tedy pouze deklaratorním aktem. Výše uvedené vyplývá rovněž z článku 31 Úmluvy, který stanoví, že: „*smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejíce 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.*“ Tento článek je třeba vykládat tak, že není nutné, aby uprchlíci přišli přímo ze země původu. Smyslem článku je poskytnout ochranu těm, kteří ji nemohou najít v zemi svého původu nebo v zemi, do které uprchli, či kteří o ni z dobrých důvodů nežádají. Tato ochrana by se ovšem neměla vztahovat na ty, kteří se, ať už dočasně či trvale, usídlili v jiné zemi. Za dobrý důvod pro ilegální vstup může být považována

i situace, kdy daná osoba přichází ze země svého původu přes jiné země, kde jí hrozí nebezpečí či není dostupná účinná ochrana. Dále se může jednat o blízké rodinné vazby v zemi útočiště.⁶

Zákaz nestíhání ovšem dle mého názoru zcela neodpovídá anglickému pojmu *impose penalties*, který v sobě zahrnuje nejen hrozbu stíhání, ale i například pokutu, uvěznění a jiné instrumenty. Domnívám se, že je nutné aplikovat princip *non-refoulement* i na osoby, kterým nebyl oficiálně přiznán status uprchlíka. Opačná praxe by byla v rozporu s účelem tohoto principu. Byla by tak výrazně ztížena pozice osob, které o přiznání tohoto statusu teprve žádají a tím i omezen přístup těchto osob k ochraně poskytované Úmluvou. Pravidlo obsažené v čl. 33 Úmluvy je nutné uplatňovat rovněž v dobách ozbrojeného konfliktu či jiných nepokojů.⁷

Úmluva o právním postavení uprchlíků ovšem není jediným dokumentem obsahujícím pravidlo *non-refoulement*. Osobní rozsah principu nemusí být vždy omezen pouze na osoby naplňující znaky definice uprchlíka uvedené Úmluvě. Takto je tomu například v případě ochrany proti navrácení dovozené z čl. 3 Evropské úmluvy, jelikož této se může dovolávat jakákoliv osoba, které v případě navrácení hrozí mučení a jiné nelidské či kruté zacházení či trestání. Tato osoba tedy, na rozdíl od osoby považované za uprchlíka Úmluvou, nemusí dokazovat souvislost mezi hrozbou mučení a její rasou, národností, vyznáváním určitého náboženství, příslušností k určitým společenským vrstvám či zastáváním určitých politických názorů. Výbor pro lidská práva rovněž stanovil, že ochrana před *non-refoulement* poskytnutá Mezinárodním paktem o občanských a politických právech nezávisí na schopnosti osoby získat uprchlický status.⁸

⁶ Goodwin-Gil, G.S. *Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention and Protection [Global Consultations on International Protection/Second Track]*. UNHCR, 1. 10. 2001, str. 218.

⁷ FELLER, E., TÜRK, V., NICHOLSON, F. *Refugee protection in International Law, UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge University Press, 2003, str. 122.

⁸ Výbor pro lidská práva, rozhodnutí ve věci *Hamida v. Canada*, z dne 11. 5. 2010, stížnost č. 1544/2007.

2.2 Územní rozsah

Úmluvu je třeba aplikovat v souladu s čl. 1A(2), který stanoví, že za uprchlíka je považována osoba, která se nachází mimo svou vlast. Ochrany poskytované touto Úmluvou tedy nemůže požívat osoba, která doposud nepřekročila hranice země svého původu. Významnou otázkou ovšem zůstává extraterritoriální aplikace principu non-refoulement, kterou se má na mysli aplikace tohoto principu mimo území daného státu, tedy aplikace na osoby, které se fyzicky nenachází na území tohoto státu. Dle UNHCR běžný význam pojmu „refouler“ nepodporuje jakoukoliv interpretaci, která by jeho rozsah omezovala pouze na území daného státu a rovněž zde není žádná známka toho, že by navrhovatelé Úmluvy měli v úmyslu její rozsah takto omezit.⁹ Při posuzování odpovědnosti státu tedy není stěžejní fakt, zda k relevantnímu jednání došlo na jeho území, nýbrž skutečnost, zda může být dané jednání tomuto státu přičítáno.¹⁰ Rovněž mezinárodněprávní dokumenty operují spíše s pojmem jurisdikce, nežli s pojmem území. Tak například čl. 1 Evropské úmluvy stanoví, že: „*Vysoké smluvní strany přiznávají každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v Hlavě I této Úmluvy.*“ Mezinárodní pakt o občanských a politických právech užívá jak pojmu území, tak jurisdikce. Pojem „jurisdikce“ je přitom širší než „území“ a vyjadřuje státní moc nebo efektivní kontrolu, i když je vykonávána mimo území státu.¹¹ Aplikaci paktu na všechny osoby spadající pod jurisdikci daného státu potvrdil i Výbor pro lidská práva.¹² Ve věci *Lopez Burgos v. Uruguay* se vyjádřil tak, že stát může být odpovědný za porušení paktu i pokud jej poruší jeho zástupci na území jiného státu, ať už se souhlasem místní vlády či nikoliv.¹³

⁹ UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, Geneva, 26. 1. 2007, str. 13.

¹⁰ Lauterpacht, E., Bethlehem D. *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement*. In: Feller, E., Türk, V., Nicholson, F., *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003., str. 24.

¹¹ Šturma, P., Honusková, V. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Scripta Iuridica No. 2. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 123.

¹² Výbor pro lidská práva, *General Comment 31, Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant*, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004).

¹³ Výbor pro lidská práva ve věci *Lopez Burgos v. Uruguay*, z 29. 8. 1981, stížnost č. 52/1979.

Poněkud rozdílný postoj zaujal ESLP v případě Banković. Soud shledal, že se Evropská úmluva nebude aplikovat na případ vzdušných úderů NATO na televizní a rádiové zařízení v Bělehradě spáchaných signatáři této úmluvy. Soud zde nebyl přesvědčen o existenci jurisdikčního vztahu mezi oběťmi útoků a danými státy. Problém spatřoval v tom, že státy NATO nevykonávaly efektivní kontrolu nad Bělehradem.¹⁴ Naproti tomu v případě Öcalan se tento dle soudu nacházel pod jurisdikcí Turecka, jelikož byl zatčen tureckými funkcionáři a fyzicky donucen k návratu do této země.¹⁵ Výbor proti mučení v této souvislosti potvrdil, že výraz „*celé území, jež je pod jurisdikcí státu*“ obsažený v čl. 2 Úmluvy proti mučení, zahrnuje jakékoliv oblasti, ve kterých smluvní strana vykonává, ať již přímo či nepřímo, na celém území či v jeho části, *de iure* či *de facto*, efektivní kontrolu. Nejedná se tedy pouze o činnost prováděnou na palubě lodi či letadla registrovaného smluvní stranou, ale i o případy vojenské okupace, mírové operace, činnost prováděnou na vojenských základnách, ambasádách, detenčních zařízeních a v dalších prostorech, nad nimiž stát vykonává efektivní kontrolu.¹⁶ V rozhodnutí Loizidou v. Turecko Evropský soud rovněž konstatoval, že odpovědnost smluvní strany může vzniknout i v případě, kdy tato v důsledku vojenské akce vykonává účinnou kontrolu oblasti mimo své území.¹⁷

Domnívám se, že je v případě efektivní kontroly území státu jiným státem nezbytné, aby byl tento odpovědný za porušování lidských práv na takovém území už proto, že původně suverénní stát často není schopen garantovat ochranu lidských práv na daném území. Pokud bychom tedy připustili, že kontrolující stát není povinen respektovat lidsko-právní závazky v dané oblasti, mohlo by dojít k vytvoření prostoru, kde nikdo není odpovědný za porušování a poskytnutí ochrany lidských právům. Opačného názoru byl Nejvyšší soud USA ve věci Sale v.

¹⁴ Rozsudek ESLP ve věci *Bankovic vs. Belgium*, z 19. 12. 2011, stížnost č. 52207/99.

¹⁵ Rozsudek ESLP ve věci *Ocalan v. Turecko*, z 12. 5. 2005, stížnost č. 46221/99.

¹⁶ Výbor proti mučení, 'General Comment No. 2: Implementation of Article 2 by States Parties', UN Doc. CAT/CGC/2, z 24. 1. 2008.

¹⁷ Rozsudek ESLP ve věci *Loizidou v. Turecko*, z 23. 3. 1995, stížnost č. 15318/89.

Haitian Centers Council.¹⁸ Tento soud dospěl k závěru, že rozkaz vydaný pobřežní stráží USA zadržet žadatele o azyl v mezinárodních vodách a navrátit je na Haiti není v rozporu s čl. 33 Úmluvy. Takový názor je ovšem poměrně ojedinělý. Tento rozsudek byl podroben tvrdé kritice ze strany Mezi-americké komise pro lidská práva. Komise vyjádřila shodný postoj s UNHCR a sice, že čl. 33 Úmluvy neobsahuje v tomto smyslu žádné územní limitace.¹⁹ Územní omezení v tomto článku se tedy vztahuje pouze na oblasti, do kterých uprchlík navrácen být nesmí, nikoliv na oblasti, ze kterých je přemístěn. V souvislosti s otázkou extrateritoriality je významný rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Hirsi Jamaa a další v. Itálie, který potvrdil extrateritoriální rozsah principu.²⁰ Soud v tomto rozsudku konstatoval, že žadatelé o ochranu spadali pod jurisdikci Itálie, jelikož byli pod výlučnou *de iure* i *de facto* kontrolou ze strany italských úřadů a v této souvislosti zdůraznil, že situace, kdy migranti zůstávají na svém plavidle, které je ovšem pod absolutní kontrolou autorit dané země, spadají do působnosti Evropské Úmluvy. *De iure* jurisdikci na volném moři dovozujeme z vlajky státu, pod níž daná loď pluje. Jurisdikce *de facto* je dána ve chvíli, kdy stát vykonává nad osobami efektivní kontrolu. Rozsudek ovšem neobsahuje odpověď na otázku, jaké intenzity musí dosáhnout kontrola ze strany autorit či jaká forma činnosti je vyžadována pro účely naplnění požadavku jurisdikce obsaženého v čl. 1 Evropské úmluvy. Dle mého názoru je možné vykonávat nad osobami efektivní kontrolu v případě, kdy je stát schopen vynutit dodržování jeho norem takovými osobami.

Soud dále potvrdil, že důsledkem zapojení se státu do donucovacích aktivit na moři je závazek dodržovat povinnosti stanovené Evropskou úmluvou. Otázkou tedy zůstává, zda například pouhé odmítnutí poskytnout pomoc potápějící se lodi ze strany loď plující pod vlajkou určitého státu, jakkoliv by takové jednání bylo bezesporu v rozporu s mořským právem, je dostačující pro to, aby potenciální oběti

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu USA ve věci *Sale, Acting Commissioner, Immigration and Naturalisation Service, et al. v. Haitian Centers Council, Inc. et al.* z 21. 6. 1993.

¹⁹ Rozhodnutí Mezi-americké komise pro lidská práva ve věci *The Haitian Centre for Human Rights et al. v. United States* z 13. 3. 1997, stížnost č. 10.675.

²⁰ Rozsudek ESLP ve věci *Hirsi Jamaa a další v. Itálie* z 23. 2. 2012, stížnost č. 27765/09.

spadaly pod jurisdikci takového státu ve smyslu čl. 1 Evropské úmluvy.²¹ Domnívám se, že negativní odpověď na tuto otázku by zakládala možnost obejít principu a zároveň zvýšila pravděpodobnost, že potřebná pomoc nebude poskytnuta.

Po shrnutí výše uvedeného se přikláním k možnosti či spíše nutnosti extraterritoriální aplikace principu non-refoulement. Takovou interpretaci nalezneme nejen v rozhodnutích kontrolních orgánů zřízených mezinárodními lidsko-právními úmluvami, ale rovněž v mnoha publikacích UNHCR. Omezení povinnosti aplikovat tento princip pouze na území státu by těmto dávalo možnost princip snadno obejít a jen stěží by tak mohlo dojít k naplnění jeho účelu, a sice ochrany uprchlíků před situacemi, kdy by jejich životy či osobní svoboda byly ohroženy z vyjmenovaných důvodů. Státy jsou tedy odpovědné za dodržování principu nejen na svém území, ale zároveň i v jiných oblastech, které jsou schopny kontrolovat. Domnívám se, že se jedná především o situace, kdy intenzita kontroly „okupujícího státu“ je vyšší než ta, kterou je schopen vykonávat stát „okupovaný“. Dle mého názoru se ovšem nemusí nutně jednat o okupaci, efektivní kontrolu je možné vykonávat i se svolením, byť i tichým, daného státu. Povaha činu a jeho přičitatelnost je tedy logicky podstatnější element než území, na němž je daný akt proveden. Není možné připustit, aby se státy a jejich autority mohly mimo své území dopouštět činů, kterých se nemohou dopouštět na území vlastním. Mohou se státy ovšem dopouštět činů na jejich území povolených, které jsou v rozporu s právem státu, na jehož území operují? Domnívám se, že odpověď by měla být i v tomto případě negativní. Shodně s postojem, který zaujal Výbor pro lidská práva ve věci Lopez Burgos v. Uruguay, mám za to, že se nemusí nutně jednat jen o kontrolu určitého území, nýbrž také o situaci, kdy veřejní činitelé vykonávají moc nad určitou osobou, jejíž právo je porušeno. Odpovědnost by se dle mého názoru měla vztahovat i na soukromé subjekty, které jsou pověřeny k výkonu státní moci. Určit, zda určitý stát

²¹ Maarten Den Heijer, *Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the Hirsi Case*, *International Journal of Refugee law* ,11. 7. 2013, str. 273.

efektivně kontroluje území jiného státu je ovšem poměrně snazší než určit, zda ovládá určitou osobu.

2.4 Rozlišení pojmů *refoulement* a vyhoštění

Úmluva o právním postavení uprchlíků v čl. 33 uvádí dva pojmy, a to vyhoštění (*expulsion*), které je upraveno v čl. 32 Úmluvy a *refoulement*, přičemž tyto termíny je třeba rozlišovat. Vyhoštění zahrnuje formálnější proces, kdy je cizinec, jenž se legálně nachází na území určitého státu, přinucen na základě rozhodnutí vydaného v řízení podle zákona zemi opustit, a to z důvodu ochrany veřejného pořádku či národní bezpečnosti, jak stanoví čl. 32(1) Úmluvy. M. Kamto se pokusil vyjasnit pojem vyhoštění prostřednictvím jeho porovnáním s podobnými instituty, a to konkrétně deportací, extradicí, zásadou *non-refoulement*, nepřijetím, přemísťováním a převozem. Rozdíl mezi pojmy *refoulement* a *expulsion* spatřuje v tom, že *refoulement* se týká vyloučení z území státu cizinců s ilegálním statutem, tedy ilegálních migrantů, kteří nedávno přicestovali. Naproti tomu vyhoštění dopadá na cizince se statutem legálním, a to na žadatele o azyl či na ty, kteří usilují o udělení statusu uprchlíka. Vyhoštění se dle Kamta pravděpodobně dotýká i těch osob s ilegálním statutem, které žijí v daném státě dlouhou dobu.²² Toto pojetí potvrzuje rovněž průběh přípravných prací na Úmluvě. Zástupce Švýcarska tehdy uvedl, že pojem „navrácení“ se vztahuje na uprchlíky, kteří již vstoupili do země, ale ještě se v ní neusadili. Při druhém čtení textu návrhu Úmluvy se nizozemský delegát dovolával stanoviska Švýcarska a zdůrazňoval, že termín „vyhoštění“ se týká uprchlíka již přijatého na území státu, zatímco obrat „*refoulement*“ se vztahuje k běženci, který je na území státu, nicméně tam není ještě usazen.²³ Na závěr bych ráda doplnila, že úpravou vyhoštění se momentálně zabývá Komise OSN pro mezinárodní právo.

²² Kamto M. *Special Rapporteur, Second report on the expulsion of aliens*. 58. Schůze Komise pro mezinárodní právo, 20. 7. 2006, str. 54.

²³ Jílek, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 1996, str. 91.

Významný je rovněž čl. 35 Úmluvy, v němž se státy zavazují ke spolupráci s Úřadem Vysokého komisaře pro uprchlíky při výkonu jeho funkcí a usnadňovat jeho povinnost dozírat na dodržování ustanovení této Úmluvy.

2.4 Extradice

Na rozdíl od výše zmíněných institutů ovšem Úmluva neobsahuje žádná ustanovení o extradici. Novější praxe včetně té smluvní se ovšem přiklání k extenzivní aplikaci čl. 33 v tom smyslu, že princip non-refoulement chrání uprchlíka i před extradicí.²⁴ M. Kamto definuje extradicí jako institut soudní spolupráce mezi státy, kdy stát dožádaný dobrovolně předá osobu státu vyžadujícímu na jeho žádost, a to za účelem trestního stíhání či vykonání rozsudku. Na rozdíl od vyhoštění, extradice se nezakládá na jednostranném rozhodnutí jednoho státu, nýbrž představuje odpověď na žádost státu vyžadujícího. Zatímco právní základ vyhoštění nalezneme v národním právu vyhošťujícího státu, úprava institutu extradice je obvykle obsažena jak v národním právu státu zahrnutého do procesu extradice, tak ve dvoustranných a mnohostranných mezinárodně právních instrumentech.

²⁴ Šturma, P. *Mezinárodněprávní úprava postavení uprchlíků*. Právník, roč. 130, č. 4, 1991, str. 346.

3 Povaha principu non-refoulement v kontextu výjimek z tohoto principu

Pro účely zjištění povahy principu non-refoulement je nutné zkoumat, zda je navrácení za splnění určitých podmínek zakázáno absolutně či zda státy mohou v určitých případech učinit výjimku a navrátit osoby do země původu i přes hrozbu újmy těmto osobám. V této kapitole se budu zabývat především výkladem Úmluvy o právním postavení uprchlíků, jelikož právě tato obsahuje výjimky z principu non-refoulement a následně také povahou principu v jiných významných dokumentech. Ráda bych v rámci této kapitoly našla odpověď na dvě následující otázky. V první řadě odpověď na otázku, zda pro účely uplatnění výjimky obsažené v čl. 33(2) Úmluvy postačí, že nebezpečí, plynoucí z chování jedince požadujícího ochranu, hrozí jiným státům, či se musí jednat o nebezpečí pro stát, ve kterém se uprchlík domáhá ochrany. Dále se zaměřím na související otázku, zda je ustanovení o výjimkách možné vykládat extenzivně, či je třeba je třeba přistoupit k výkladu spíše restriktivnímu.

Vzhledem k tomu, že Úmluva obsahuje výjimky z principu non-refoulement, není tento princip absolutní. Nalezneme zde dvě taková ustanovení, a to čl. 1F a čl. 33(2). Otázkou ovšem zůstává rozsah výkladu a vzájemná koexistence těchto ustanovení, které budou v této práci dále rozebrány.

3.1 Výjimka stanovená v čl. 33(2) versus výjimka v čl. 1F Úmluvy

Článek 1F Úmluvy stanoví:

„Ustanovení této úmluvy se nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že

- a) se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech;*
- b) se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík;*

c) je vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů. “

V písmenu a) jsou obsaženy nejzávažnější zločiny mezinárodního práva. Definici těchto pojmů nalezneme v Římském statutu mezinárodního trestního soudu. Na základě logického argumentu *a minore ad maius* je třeba pro účely exkluzivní klauzule v čl. 1F vzít v úvahu také zločin genocidy, který se jako kvalifikovaná skutková podstata vydělil z kategorie zločinů proti lidskosti.²⁵

Ustanovení písmene b) reflektuje znění čl. 14(2) Všeobecné deklarace lidských práv, který stanoví, že právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu, nelze uplatnit v případě stíhání skutečně odůvodněného nepolitickými zločiny nebo činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů.²⁶ Definice toho, co je politický či nepolitický čin ovšem v mezinárodním právu chybí a je tedy v praxi nahrazována negativním vymezením. Problematické je v této souvislosti především posuzování povahy teroristických trestných činů. Tento problém do jisté míry vyjasňuje například rezoluce Rady bezpečnosti OSN 1373 týkající se mezinárodního terorismu, kdy v odst. 3 písm. g vyzývá státy, aby uplatnění politické motivace nebylo uznáváno jako důvod k zamítnutí žádosti o vydání údajných teroristů. O něco přesnější je kvalifikační směrnice EU, která v čl. 12(2b) stanoví jako jeden z důvodů pro vyloučení ze statusu uprchlíka spáchání „závažného nepolitického trestného činu“. Směrnice dále upřesňuje, že i zvláště krutá jednání, i když byla spáchána údajně s politickým cílem, mohou být označena za závažné nepolitické trestné činy.²⁷ Pod pojem závažný zločin spadá dle pokynů UNHCR vražda, znásilnění, žhárství či ozbrojená loupež. Při hodnocení skutečnosti, zda je daný čin politický či nikoliv by mělo být zkoumáno, zda má daný čin převážně politický charakter, a to s ohledem na motivaci, kontext, metody a cíle.²⁸

²⁵ Šturma, P., Honusková, V. a kol., op. cit., str. 35.

²⁶ Úmluva ovšem právo na azyl, který je čistě vnitrostátním institutem, ani právo na přiznání statusu uprchlíka, negarantuje.

²⁷ Šturma, P., Honusková, V. a kol., op. cit., str. 35-37.

²⁸ UNHCR, 'Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees'. 2003, str. 5.

Interpretací důvodů pro vyloučení z ochrany obsažených v písm. b a c v souvislosti s teroristickou minulostí žadatele čl. 1F se zabýval SDEU ve věci B. a D. proti Německu.²⁹ V tomto případě se sice jednalo o výklad čl. 12(2) písm. b, c kvalifikační směrnice, nicméně znění těchto ustanovení je v zásadě shodné s čl. 1F písm. b, c. Soud v tomto rozsudku konstatoval, že pouhá skutečnost, že osoba příslušela k organizaci zapsané na seznamu tvořícím přílohu společného postoje 2001/931³⁰ z důvodu jejího zapojení do teroristických činů a aktivně podporovala ozbrojený boj této organizace, automaticky nepředstavuje závažný důvod se domnívat, že se tato osoba dopustila „vážného nepolitického zločinu“ nebo „činů, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Organizace spojených národů“. Soud dále zmínil nutnost individuálního přezkumu konkrétních skutečností, který umožňuje posoudit, zda existují závažné důvody domnívat se, že se tato osoba v rámci svých činností uvnitř této organizace dopustila uvedených činů a zda je možné přičíst dotčené osobě spoluodpovědnost za činy, kterých se dotčená organizace dopustila v době, kdy byla jejím členem.

V roce 1996 vydala anglická Sněmovna lordů rozsudek, dle kterého je třeba vykládat čl. 1F(b) ve spojení s normami práva extradičního. Sněmovna v tomto rozsudku potvrdila odmítnutí udělení statusu uprchlíka alžírskému členu Front islamique de salut, který se podílel na umístění bomby na alžírském letišti. Dle Sněmovny by měla být interpretace čl. 1F(b) vycházet z norem relevantních pro posouzení extradice.³¹ Naproti tomu dle UNHCR skutečnost, že je daný čin jako čin nepolitický definován v extradiční smlouvě sice podstatná, nicméně není sama o sobě rozhodující.³² Státy ovšem nemohou odmítnout poskytnutí ochrany dle

²⁹ Rozsudek velkého senátu SDEU ve spojených věcech *B. a D. v. Spolková republika Německo* z 9. 11. 2010, C-57/09 a C-101/09.

³⁰ K provedení rezoluce 1373 (2001) přijala Rada Evropské unie dne 27. 12. 2001 společný postoj 2001/931/SZBP o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu.

³¹ Rozhodnutí Sněmovny lordů (soudní komise) ve věci *T v. Secretary of State for the Home Department* z 22. 5. 1996.

³² UNHCR, *Guidelines on International Protection*, op. cit.

tohoto článku Úmluvy uprchlíku, který již prošel řádným soudním řízením a za daný čin si například již odpykal trest odnětí svobody.³³

Zásady a cíle Spojených národů zmíněné v písm. c jsou obsaženy v preambuli a čl. 1 a 2 Charty OSN.

Primárním účelem čl. 33(2) je ochrana bezpečnosti země, ve které uprchlík žádá ochranu. Naproti tomu cílem čl. 1F je neposkytnutí ochrany těm osobám, o kterých jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustily výše uvedených činů a prostřednictvím přiznání statusu uprchlíka by se tak mohly vyhnout trestní odpovědnosti a ustanovení Úmluvy zneužít. Jedná se tedy o osoby, které si mezinárodní ochranu nezaslouží. Pro vyloučení dané osoby z ochrany poskytované Úmluvou je tedy dostačující, pokud se tato dopustila činů vyjmenovaných v čl. 1F. Není nutné, aby zároveň představovala nebezpečí pro stát, kde žádá ochranu.

Rozlišení smyslu a účelu těchto článků nalezneme například v rozhodnutí Nejvyššího soudu Kanady Pushpanathan. Soud zde judikoval, že účelem čl. 1 je definice uprchlíka. Čl. 1F pak zakotvuje kategorie osob, které jsou z této definice automaticky vyloučeny. Čl. 33(2) oproti tomu nedefinuje kdo je a kdo není uprchlíkem, ale umožňuje navrácení uprchlíka do jeho země původu, pokud představuje nebezpečí pro zemi, ve které se nachází.³⁴ Z výše uvedeného tedy vyplývá, že účelem čl. 1F není primárně ochrana země azylu před nebezpečnými uprchlíky. Tuto roli zastává čl. 33(2).

Výkladem čl. 1F se zabýval rovněž David Kosař, který ve svém článku zkoumal, zda aplikaci vylučující (exkluzivní) klauzule v čl. 1F musí předcházet aplikaci klauzule zahrnující (inkluzivní). Názory na tuto problematiku jsou různé, nicméně v praxi jednotlivých národních soudů výrazně převažuje postoj, kdy aplikace exkluzivní klauzule předchází aplikaci té inkluzivní. Dle Kosaře tento přístup lépe

³³ Duffy, A. *Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law*, International Journal of Refugee law. 2008, str. 376.

³⁴ Rozhodnutí Nejvyššího soudu Kanady ve věci *Pushpanathan v. Minister of Citizenship & Immigration* z 6. 4. 1998.

koresponduje rovněž s výkladem Úmluvy dle principů obsažených ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu. Doslovná interpretace úvodních slov čl. 1F, tedy „*ustanovení této úmluvy se nevztahují na žádnou osobu*“ nasvědčuje tomu, že žádné z ustanovení Úmluvy se nebude aplikovat na ty osoby, které spadají pod definici čl. 1F. Písmeno F tohoto článku tedy dle této definice slouží jako doplňující negativní kritérium definice uprchlíka dle Úmluvy. Dle systematické definice je článek 1 Úmluvy vykládán jako celek. Kosař v této souvislosti zmiňuje, že dle nadpisu se celý čl. 1 věnuje definici pojmu uprchlík. Z výše uvedeného vyplývá, že pojem uprchlík se sestává z pozitivní definice obsažené v čl. 1A a negativní definice obsažené v čl. 1D, E a F, přičemž tato kritéria musí být splněna kumulativně. Ani tento výklad tedy nevyžaduje primární aplikaci inkluzivní klauzule.³⁵

Brian a Wouters spatřují rozdíl mezi ustanoveními čl. 1F a čl. 33(2) v tom, že zatímco čl. 1F dopadá na osoby, které spáchaly trestný čin mimo zemi svého azylu a to předtím, než o ochranu požádali, čl. 33(2) se týká osob, které spáchaly trestný čin či jej plánují spáchat v zemi svého azylu. Nicméně, činy spáchané mimo tuto zemi mohou pod tento článek také spadat v případě, že pachatel představuje hrozbu pro bezpečnost dané země.³⁶

Dalším rozdílem mezi těmito ustanoveními je vyžadovaný důkazní standart. Čl. 33(2) stanoví pro odepření ochrany důkazní standart vyšší, když operuje s pojmem „*vážné důvody*“, než čl. 1F, který si vystačí s formulací „*vážné důvody se domnívat*“. Odvolací soud Velké Británie v případě *NSH v. Secretary of State for the Home Department* judikoval, že vyšší důkazní standart v čl. 33(2) znamená, že tvrzení týkající se rizika a hrozby pro danou zemi musí být pro účely prokázání přiměřenosti vyloučení z ochrany „*dostatečně konkretizováno*“. Soud aplikující toto ustanovení tedy musí být před odepřením ochrany proti refoulement přesvědčen, že

³⁵ Kosař, D. *Inclusion before exclusion or vice versa: what the qualification directive and the Court of justice do (not) say*. *International Journal of Refugee law*, 2013, 25(1), str. 92 a 119.

³⁶ Wouters, K., Bruin R. *Terrorism and the non-derogability of Non-refoulement*. *International Journal of Refugee law*, 2003, str. 16.

důkazy, na jejichž základě je uprchlík považován za hrozbu, jsou rozumné a přiměřené.³⁷

Dle mého názoru tvoří ustanovení čl. 33(2) a čl. 1F logický a efektivní systém ochrany. V první řadě zde máme čl. 1F, který z ochrany poskytované Úmluvou vylučuje osoby, které spáchaly závažný trestný čin, a tak zabraňuje situaci, kdy by takové osoby požívaly ochrany uprchlického práva. Je zde rovněž uplatněn již zmíněný princip zásluhovosti. Pokud ovšem primárním důvodem odmítnutí ochrany není vyhýbání se trestní zodpovědnosti, nýbrž obavy o bezpečí hostitelské země, není zde důvod pro odmítnutí statusu uprchlíka a uplatní se čl. 33(2). Aplikace čl. 1F tedy musí vždy předcházet aplikaci čl. 33(2) vzhledem k tomu, že v případě aplikace prvního článku není možné přistoupit k aplikaci jakéhokoliv jiného ustanovení Úmluvy.

3.2 První výjimka z čl. 33 – ohrožení bezpečnosti země

Úmluva nedefinuje žádná jednání, na jejichž základě by měla být výjimka týkající se národní bezpečnosti automaticky uplatněna. Rovněž nedefinuje, jaké důkazy postačí k tvrzení, že národní bezpečnost je ohrožena. Prostor pro uvážení ze strany jednotlivých států je ovšem limitovaný. Zaprvé zde musejí být vážné důvody, na jejichž základě je uprchlík považován pro danou zemi za nebezpečného. Zadruhé stát musí dokázat hrozbu nebezpečí v budoucnosti.

Tento závěr potvrzuje Lauterpacht a Bethlehem, dle jejichž výkladu se touto hrozbou nebezpečí má na mysli budoucí očekávaná hrozba pro daný stát, který tuto musí dokázat. Nepostačí zde tedy pouhý odkaz na jednání uprchlíka v minulosti. To může být ovšem relevantní pro posouzení, zda jsou zde přiměřené důvody pro považování uprchlíka za nebezpečného pro danou zemi v budoucnosti. Podle jejich názoru čl. 33(2) Úmluvy nedopadá na situace, kdy nebezpečí hrozí jinému státu

³⁷ Rozsudek odvolacího soudu Velké Británie ve věci *“NSH” v. Secretary of State for the Home Department* z 23. 3. 1988.

či mezinárodnímu společenství. Výjimku považují za kompromis mezi nebezpečím, které hrozí uprchlíku a nebezpečím hrozícím v důsledku jeho chování hostitelské zemi. Rozšířením výkladu výjimky tak, že hostitelská země může uprchlíka navrátit do nebezpečné země pouze na základě obavy o bezpečnost jiného státu, by byla v rozporu s povahou výše zmíněného kompromisu a s humanitárním charakterem principu non-refoulement.³⁸

Dle UNHCR se musí jednat o nebezpečí velmi závažné spíše než o nebezpečí nižšího stupně. Hrozbu nebezpečí je třeba posuzovat vždy prostřednictvím individuálního zhodnocení a země azylu musí věnovat zvláštní pozornost povaze rizika, které uprchlíkovi hrozí v případě navrácení, a to především proto, že v případě vystavení uprchlíka určitým formám rizika, je refoulement zakázán absolutně bez jakýchkoliv výjimek. Úmluva, vzhledem k existenci výjimek, neobsahuje absolutní zákaz non-refoulement. Osoba, která spadá pod definici čl. 1F Úmluvy dokonce nemůže být za uprchlíka považována. Pokud bude ovšem stejný stát rovněž smluvní stranou některé z úmluv obsahující absolutní zákaz navrácení v určitých případech, navrátit ji moci nebude. Toto se týká zejména případů nebezpečí mučení či jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo rozsudku.³⁹

Nejvyšší soud Kanady se touto problematikou zabýval například v případě Suresh. Suresh byl občanem Srí Lanky, který roku 1990 vstoupil na území Kanady a o rok později mu byl přiznán uprchlický status. V roce 1995 bylo zahájeno řízení o jeho navrácení na Srí Lanku na základě obav o bezpečí země. Suresh dle soudu představoval nebezpečí pro národní bezpečnost Kanady z důvodu, že je dobře známým členem, součástí exekutivy a rovněž zakladatelem Liberation Tigers of Tamil Eelam (dále jen „LTTE“), která je Kanadou považována za teroristickou organizaci. Rovněž pro tuto militantní organizaci shromažďoval veřejné prostředky. Bylo prokázáno, že Suresh nikdy nebyl přímo zapojen do jakýchkoliv teroristických útoků či jiných násilných aktů na Srí Lance či v Kanadě. Rovněž bylo známo, že

³⁸ Lauterpacht, E., Bethlehem, D., *op. cit.*, str. 54-55.

³⁹ Feller, E.; Türk, V., Nicholson, F., *op. cit.*, str. 136-137.

LTTE neprováděla jakékoliv násilné akce v Kanadě a omezovala se především na území Srí Lanky. Nejvyšší soud Kanady v tomto případě vyjádřil názor, že pravidlo, dle kterého musí hrozit nebezpečí přímo danému státu, v tomto případě Kanadě, po událostech z 11. 9. 2001 již není možné uplatnit. Bezpečnost jednoho státu je dle názoru soudu provázána s bezpečností druhého státu, a Suresh tudíž pro Kanadu představoval hrozbu nebezpečí. Soud dále judikoval, že hrozba musí být „vážná“, založená na objektivním a rozumném podezření, jež vychází z důkazů a zahrnuje podstatnou hrozbu újmy.⁴⁰

Dle mého názoru v tomto případě nebylo opravdové a prokazatelné riziko ohrožení národní bezpečnosti Kanady. Jak již bylo zmíněno výše, Suresh byl členem organizace, která operovala na území Srí Lanky a dle dostupných informací neměla v úmyslu nijak ohrozit národní bezpečnost Kanady. Pokud bychom připustili, že Nejvyšší soud Kanady rozhodl správně, mohl by takto učinit soud jakékoliv země, která LTTE považuje za teroristickou organizaci.

Toto rozhodnutí okomentoval Hathaway a Harvey. Domnívají se, že hrozba nebezpečí pro Kanadu, integritu jejích mezinárodních vztahů a blaha měla být prokázána, nikoliv jen předpokládána. Možné negativní dopady jsou dle jejich názoru nedostačujícím důvodem pro odmítnutí ochrany.⁴¹

Anglický odvolací soud v případě *Home Secretary v. Rehman* sdílel obavy kanadského soudu v souvislosti s mezinárodní spoluprací v oblasti zabránění násilí, nicméně zaujal k dané problematice vyváženější přístup. Soud se v tomto případě zabýval revizí rozhodnutí o vyhoštění cizince, který by měl ve Velké Británii jinak nárok na pobyt po dobu neurčitou. Bylo zjištěno, že zřídil fondy pro mudžahedíny operující v Pákistánu, a rovněž v Anglii organizoval cvičení pro mudžahedínské bojovníky údajně zapojené do teroristických aktivit na indickém subkontinentu. Soud nicméně trval na nutnosti prokázání hrozby pro hostitelský stát před tím, než

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu Kanady ve věci *Suresh v. the Minister of Citizenship and Immigration* z 11. 1. 2002.

⁴¹ Hathaway, J.C. a Harvey C. *Framing refugee protection in the New World Disorder*. Cornell international law journal, 2001, str. 290.

bude národní bezpečnost shledána za ohroženou. Soud rovněž uznal, že podpora násilí za hranicemi státu může ohrozit národní bezpečnost, ovšem jen v případě, kdy je zde reálná možnost negativních dopadů na bezpečnost této země.⁴²

3.3 Druhá výjimka z čl. 33 – odsouzení konečným rozsudkem

Druhá výjimka z čl. 33 dopadá uprchlíka, který byl konečným rozsudkem odsouzen za zvlášť závažný trestný čin a představuje nebezpečí pro společnost země, ve které se nachází.

Výjimka stanovená v článku 33(2) vyžaduje větší závažnost spáchaného činu, než výjimka obsažená v čl. 1F(b), když povoluje refoulement pouze v případě zvlášť závažného zločinu. Článek 1F(b) operuje pouze s pojmem závažný zločin.

Pouhá skutečnost, že uprchlík byl odsouzen, k aplikaci výjimky v čl. 33(2) nepostačí. Prvním důvodem je fakt, že se musí jednat o spáchání zvlášť závažného zločinu, druhým důvodem je nutnost zhodnocení rizika pro společnost země azylu v budoucnosti.

Výjimka z čl. 33(2) by tedy měla být aplikována pouze v případě, kdy se jedná o zvlášť závažný zločin, přičemž se musí jednat o rozsudek konečný. Zde je ovšem nutné zkoumat, zda proces, jehož výsledkem byl odsuzující rozsudek, naplnil znaky spravedlivého procesu. Dále je třeba zmínit, že povaha spáchaného trestného činu musí ospravedlnit závěr, že uprchlík představuje reálně nebezpečí pro zemi, v níž hledá ochranu.

Někteří autoři definují zvlášť závažný zločin dle trestu, který byl danému pachateli uložen. Jiní upřednostňují objekt, tedy hodnotu, vůči které ten který skutek směřoval. Dle D. Jílka je tato interpretace příliš restriktivní.⁴³ Domnívám se, že kvalifikace trestného činu pouze dle objektu dostatečně nereflektuje intenzitu a závažnost daného trestného činu. Nicméně první kritérium dle mého názoru není

⁴² Rozsudek anglického odvolacího soudu ve věci *Home Secretary v. Rehman* z roku 2000.

⁴³ Jílek, D. op. cit, str. 93.

příliš objektivní, jelikož systém trestání a trestních sazeb se v jednotlivých právních rádech liší.

Autoři Úmluvy dle mého názoru zamýšleli aplikaci tohoto ustanovení způsobem, kdy i nebezpeční uprchlíci nemusí být nutně navraceni do země, kde jim hrozí vážná újma. V závažných případech, a pokud jsou splněny podmínky stanovené v čl. 33, je ovšem státům umožněno navrátit nebezpečného uprchlíka do země jeho původu. Celý proces je ovšem otázkou poměřování zájmu daného státu na jeho bezpečnosti a možnosti jejího ohrožení s nebezpečím, které hrozí uprchlíku v případě jeho navracení. I takové poměřování má ovšem své limity a není jej možné provádět ve všech případech.

3.4 Proporcionalita

Jak již bylo zmíněno výše, každý případ uplatnění výjimek je třeba zkoumat individuálně a poměřovat zájem na bezpečnosti státu s nebezpečím hrozícím uprchlíku v zemi jeho původu. Otázkou ovšem zůstává, do jaké míry je takové poměřování možné. Autoři se shodnou na tom, že v případě hrozby mučení či jiného krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení má ochrana uprchlíka před obavami o bezpečnost státu přednost. Dle UNHCR ustanovení čl. 33(2) nijak neovlivňují závazky hostujícího státu v rámci mezinárodní ochrany lidských práv, které nepovolují žádné výjimky.⁴⁴ Výše uvedené potvrdil ESLP například v případě Ahmed,⁴⁵ kdy judikoval, že ochrana před mučením, nelidských či ponižujícím zacházením a trestem obsažená v čl. 3 Evropské úmluvy je širší než ochrana poskytnutá článkem 33 Úmluvy, jelikož zákaz obsažený v čl. 3 Evropské úmluvy je absolutní povahy. V rozsudku Saadi v. Itálie⁴⁶ ESLP zopakoval princip vyjádřený již v rozsudku Chahal,⁴⁷ a sice že pro účely posouzení odpovědnosti dle čl. 3 Evropské úmluvy není možné poměřovat riziko nelidského zacházení hrozící při

⁴⁴ UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, op. cit., str. 4.

⁴⁵ Rozsudek ESLP ve věci *Ahmed v. Rakousko*, z 17. 12. 1996, stížnost č. 25964/94.

⁴⁶ Rozsudek ESLP ve věci *Saadi v. Itálie*, z 28. 2. 2008, stížnost č. 37201/06.

⁴⁷ Rozsudek ESLP ve věci *Chahal v. Spojené království* z 15. 11. 1996, stížnost č. 22414/93.

návratu s důvody pro vyhoštění uprchlíka. Chování daného jedince, jakkoliv je nebezpečné, tedy nesmí být bráno v potaz, pokud tomuto hrozí porušení čl. 3 v zemi, do níž má být navrácen. Výbor proti mučení v případě *Paez v. Švédsko* vyjádřil přesvědčení, že cizinec může požívat ochrany před refoulement dle čl. 3 Úmluvy proti mučení i v případě, kdy na něj dopadá čl. 1F Úmluvy, dle kterého by měl být z ochrany vyloučen.⁴⁸ Ochrana poskytnutá uprchlíkům prostřednictvím Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a Úmluvy proti mučení je absolutní a mohou se jí tedy dovolávat i osoby vyloučené z možnosti udělení statusu uprchlíka a osoby, které představují hrozbu pro národní bezpečnost země, ve které se nachází či hrozbu pro společnost této země.

V případě hrozby jiné újmy se ovšem názory autorů na poměrování různí. Například Hathaway a Harvey se domnívají, že zde žádný prostor pro poměrování není. Dle jejich názoru v situaci, kdy existují přesvědčující důkazy o nebezpečí hrozícím zemi azylu, není třeba splnit žádný další požadavek proporcionality. Vzápětí ovšem dodávají, že refoulement je možné uplatnit jen v případě, kdy opravdu nezbytné chránit danou zemi před neakceptovatelně vysokým rizikem újmy.⁴⁹ Naproti tomu Lauterpacht a Bethlehem možnost poměrování připouštějí a zároveň uvádějí faktory, jejichž zhodnocení je třeba provést za účelem dostání požadavku proporcionality. Rovněž z této možnosti vylučují případy hrozby jednání uvedených v čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Na závěr dodávají, že aplikace výjimek musí být v naprostém souladu s principy spravedlivého procesu.⁵⁰ Dle UNHCR je třeba provést takzvaný test vyvažování, tedy poměřovat stupeň závažnosti spáchaného trestného činu a hrozby pronásledování daného uprchlíka v případě jeho navrácení. Toto se ovšem týká čl. 1F, nikoliv čl. 33(2) Úmluvy. Státy tuto výjimku nemohou aplikovat v případě, kdy by újma pro pachatele byla větší než ta, která hrozí danému státu.⁵¹ Státy ovšem poměrně často odmítají k tomuto testu přistoupit. Příkladem je stanovisko odvolacího soudu Kanady ve věci *Malouf*

⁴⁸ Výbor proti mučení ve věci *Paez v. Švédsko*, z 28. 4. 1997, stížnost č. 39/1996.

⁴⁹ Hathaway, J.C. a Harvey C., op. cit., str. 294.

⁵⁰ Lauterpacht, E., Bethlehem, D., op. cit., str. 57-58.

⁵¹ UNHCR, *Note on the exclusion clause*. 1997.

v. Kanada či federálního soudu Austrálie ve věci *Dhayakpa v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs*.

3.5 Způsob výkladu výjimek

Lauterpacht a Bethlehem se domnívají, že vzhledem k humanitárnímu charakteru principu non-refoulement a závažnosti následků pro uprchlíky v případě jejich navrácení do země, kde jsou vystaveni nebezpečí, je třeba výjimky vykládat restriktivně a se zvláštní opatrností.⁵² Shodný postoj zaujal UNHCR dle kterého je výjimky třeba aplikovat s nejvyšší opatrností a vzít v úvahu veškeré okolnosti případu včetně závažnosti činu, polehčujících okolností a možnosti nápravy.⁵³ O deset let později UNHCR vyjádřil nutnost individuálního posouzení skutečnosti, zda daný uprchlík spadá pod některou ze dvou kategorií stanovených v čl. 33(2).⁵⁴

Otázka způsobu aplikace výjimek nabyla na významu především po útocích provedených dne 11. 9. 2011 a souvisejícími protiteroristickými opatřeními. Předmětem mnoha debat a sporů je především již zmíněna rezoluce Rady bezpečnosti OSN 1373. Například Allain má za to, že pokud budou takzvané teroristické činy považovány za důvod pro odmítnutí udělení statusu uprchlíka, princip non-refoulement bude zbaven velké části svého obsahu a otevřou se tak dveře k navrácení osoby do země, kde tato může být pronásledována. Dle jeho názoru totiž státy, z nichž uprchlíci prchají, často přizpůsobují své zákony tak, aby postihly nesouhlas s jejich politikou. V extrémním případě tak může dojít například k situaci, kdy ochrana bude odmítnuta členům opozice, jež daný stát označil za teroristickou organizaci.⁵⁵ Obavu z extenzivní aplikace výjimek zmiňuje i Farmer, a to především v souvislosti s praxí USA. Spojené státy kritizuje především za to, že se při určování toho, zda bude určité osobě udělen uprchlický

⁵² Lauterpacht, E., Bethlehem, D., op. cit., bod 159.

⁵³ UNHCR, *Note on the Principle of Non-refoulement*. 1997, bod F.

⁵⁴ UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, op. cit.

⁵⁵ Allain, J. *The Jus Cogens Nature of Non-refoulement*. International Journal of Refugee law, 2001, str. 545-546.

status, spoléhají především na čl. 33(2) Úmluvy, ačkoliv by takové určení mělo vycházet z posouzení na základě čl. 1F. Zákonná ustanovení Spojených států týkající se terorismu jsou podle Farmer příkladem příliš extenzivního výkladu čl. 33(2), který může mít za následek vyloučení obětí terorismu z ochrany.⁵⁶

Posledně je třeba dodat, že povaha principu non-refoulement v rámci jednotlivých dokumentů není shodná. Mnohé z dokumentů obsahující zákaz refoulement totiž žádné výjimky nestanoví. Jedná se především o dokumenty zakotvující absolutní zákaz refoulement v případě hrozby mučení či jiného nelidského, krutého nebo ponižujícího zacházení a trestu. Konkrétně tedy výjimky neobsahuje Úmluva proti mučení, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Výjimky nenalezneme rovněž v Úmluvě OAU či Kartagenské deklaraci. Deklarace o územním azylu formuluje výjimky úžeji než Úmluva, když stanoví, že výjimky je možné uplatnit pouze v případě naléhavých důvodů týkajících se národní bezpečnosti či za účelem ochrany populace. Nicméně v takovém případě by měl stát dané osobě zajistit možnost dočasného azylu či přesun do jiné bezpečné země.

3.6 Shrnutí

Zatímco princip non-refoulement si získal jakožto základní norma uprchlického práva široké uznání, výjimky z tohoto principu prozatím podobný status nemají a praxe jednotlivých států při jejich aplikaci se poměrně liší. Dle většiny zmíněných autorů je třeba tyto výjimky vykládat restriktivně. Praxe států tento názor ovšem v mnoha případech příliš nereflektuje. Domnívám se, že po teroristických útocích provedených dne 11. 9. 2011 se situace doopravdy zčásti změnila a snaha států učinit bezpečností a protiteroristická opatření je pochopitelná. Výjimka, dle které stát může navrátit osobu, která představuje pro danou zemi nebezpečí je zcela jistě účelná. Nicméně v případě extenzivního výkladu zde vzniká riziko, že státy budou

⁵⁶ Farmer A., *Non-refoulement and jus cogens: limiting anti-terror measures that threaten refuge protection*. Georgetown Immigration Law Journal, 2008, str. 15-17.

klást větší důraz na ochranu své bezpečnosti před ochranou uprchlíka. Toto je dle mého názoru nepřijatelné mimo jiné vzhledem k humanitárnímu účelu Úmluvy. V případě interpretace Úmluvy v souladu s čl. 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu tedy dospějeme k závěru, že výjimky by měly být vykládány restriktivně.

Bezpečnost jednotlivých států je v současné době více propojena než dříve. Současně si ale nemyslím, že by pouhé členství a aktivita uprchlíka v organizaci, která je danou zemí považována za teroristickou, mohlo obhájit vyloučení takové osoby z ochrany poskytované Úmluvou. Jsem toho názoru, že pro účely aplikace výjimky by muselo být prokázáno reálně nebezpečí hrozící konkrétně hostitelské zemi. Takové riziko by zde bylo například v případě, kdy by daná organizace plánovala rozšířit své aktivity i na území hostitelského státu či by zde byla odůvodněná obava, že si uprchlík vybral právě danou zemi pro účely páchaní teroristické činnosti. Pokud ovšem předpoklad hrozby nebezpečí pro daný stát vychází primárně ze skutečnosti, že uprchlík představuje hrozbu pro jakýkoliv jiný stát, není dle mého názoru možné výjimku uplatnit. Domnívám se tedy, že je třeba přistoupit k výkladu spíše restriktivnímu s důrazem na důkladné a individuální zhodnocení všech okolností daného případu.

Co se týče poměrování zájmu na ochraně bezpečnosti státu s nebezpečím hrozícím uprchlíkovi, není pochyb o tom, že v případě hrozby mučení či jiného krutého a nelidského zacházení a trestu není možné provést jakékoliv poměrování. Na tomto závěru panuje shoda nejen mezi autory různých publikací. Takový výklad byl rovněž potvrzen mnoha rozsudky ESLP, které dodávají takové interpretaci větší relevanci, jelikož jsou závazné. Problematictější je otázka poměrování v případě hrozby jiné újmy, a to také v souvislosti s výjimkami obsaženými v Úmluvě. Způsob výkladu je nejasný také proto, že Úmluva nedisponuje žádným kontrolním mechanismem, který by její výklad sjednocoval. Domnívám se, že nejdůležitější roli při interpretaci Úmluvy by měly hrát interpretační dokumenty UNHCR a rovněž rozhodnutí kontrolních orgánů jiných úmluv, která se dotýkají problematiky obsažené v Úmluvě. V případě hrozby jiné újmy je tedy dle mého

názoru třeba přistoupit k poměrování a zajistit, aby daná osoba nebyla navrácena do země původu, kde jí hrozí nebezpečí prokazatelně vyšší než to, které představuje pro hostitelskou zemi.

4 Porovnání povahy, rozsahu a obsahu principu ve vybraných mezinárodních dokumentech

Jak již bylo uvedeno výše, Úmluva o právním postavení uprchlíků není jediným dokumentem obsahujícím zákaz refoulement. Domnívám se, že v evropském měřítku lze mezi nejvýznamnější mezinárodní dokumenty řadit Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod. Dále se zaměřím na Úmluvu proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. Před jakými druhy jednání tyto dokumenty poskytují ochranu? Jedná se například i o trest smrti? Liší se obsah a rozsah principu v rámci jednotlivých dokumentů, a pokud ano, můžeme zde nalézt nějaký společný průsečík? Uvedenými otázkami a porovnáním ochrany zakotvené v jednotlivých dokumentech se budu zabývat v následující kapitole.

4.1 Nepřímá ochrana prostřednictvím Evropské úmluvy

Evropská úmluva byla přijata roku 1950 v rámci Rady Evropy⁵⁷ a upravuje tedy lidská práva a svobody na regionální úrovni. Rozsah úmluvy je dále rozšiřován speciálními smlouvami⁵⁸ a dále kasuistikou ESLP.⁵⁹ Evropská úmluva otázku navrácení a vyhoštění přímo neupravuje. Evropský soud pro lidská práva ochranu odpovídající principu non-refoulement dovodil z čl. 3, který zakazuje mučení, nelidské a ponižující zacházení či trestání, a rovněž z čl. 8, jež zakotvuje právo na rodinný život. Jedná se o situace, kdy k samotnému jednání v rozporu s Evropskou úmluvou dojde až v zemi, do které byl uprchlík navrácen. V souvislosti s čl. 8 soud konstatoval, že vyhoštění či vydání cizince ze země, kde žijí členové jeho rodiny, může být v rozporu s jeho právem na respektování rodinného života. Naopak je tomu v případě porušení čl. 13, tedy práva na účinný

⁵⁷ Rada Evropy je mezinárodní celoevropská organizace, která zajišťuje spolupráci členských států zejména v oblasti podpory demokracie a ochrany lidských i sociálních práv a svobod.

⁵⁸ Např. Evropská úmluva o předcházení mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestání.

⁵⁹ Šturma, P., Honusková, V. a kol., op. cit., str. 119.

právní prostředek nápravy, k němuž dochází na území státu, který o navrácení rozhodoval.

Jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, ochrana proti mučení a jinému nelidskému a ponižujícímu zacházení či trestání je ochranou absolutní a nelze zde uplatnit jakékoliv výjimky. Této ochrany se může dovolat kdokoliv, komu hrozí mučení či jiné nelidské ponižující zacházení a trestání. Takové špatné zacházení samozřejmě musí dosáhnout určité intenzity. Tuto je třeba posuzovat vždy individuálně s přihlédnutím k důsledkům a délce špatného zacházení, případně k věku, zdravotnímu a psychickému stavu oběti zacházení. Pod pojmem mučení si představuji úmyslné působení újmy spojené s extrémním utrpením. Naopak k nelidskému zacházení může, dle mého názoru, dojít i v důsledku určitých objektivně existujících skutečností, kdy primárním cílem není působení újmy. Rozsudek soudu ve věci Ahmed⁶⁰ je významný z hlediska původců újmy. Soud konstatoval zákaz vyhoštění stěžovatele do Somálska, jelikož tato země byla stále ve stavu občanské války a probíhaly zde boje mezi několika klany o kontrolu této země. Nebyl zde žádný náznak, že by se situace, které byl žadatel vystaven v roce 1992, jakkoliv změnila či že by zde byla nějaká veřejná autorita schopná jej ochránit. Původcem újmy tedy nemusí být nutně veřejný činitel ani není nutné, aby byla újma působena s jeho souhlasem. Postačí, když státní orgány neposkytují ochranu ať již proto, že v podstatě neexistují či proto, že toho nejsou z různých důvodů schopny.

Původci případné újmy související s humanitární krizí v dané zemi se ESLP zabýval ve věci *Sufi & Elmi*.⁶¹ Tito občané Somálska měli být navraceni zpět do země původu, sužované humanitární krizí. Tato krize byla do určité míry způsobena obdobím sucha, nicméně z větší části měla původ v jednání stran somálského konfliktu. Byly zde použity nerozlišující metody boje v hustě obydlených oblastech bez ohledu na bezpečnost civilních občanů, ztížený byl i přístup mezinárodních humanitárních organizací do určitých oblastí. V tomto

⁶⁰ Ahmed v. Rakousko, op. cit.

⁶¹ Rozsudek ESLP ve věci *Sufi & Elmi*, z 28. 11. 2011, stížnost č. 8319/07 a 11449/07.

rozsudku byly stanoveny faktory určující, zda je možné danou situaci považovat za porušení čl. 3 Evropské úmluvy. Mezi tyto soud řadí schopnost žadatele obstarat si základní životní potřeby, jako je jídlo, hygiena a přístřeší, jeho náchylnost k tomu být subjektem špatného zacházení a pravděpodobnost zlepšení jeho situace v přiměřeném časovém horizontu. Soud dospěl k závěru, že podmínky, v nichž by se tito somálští občané ocitli po jejich návratu, dosahují intenzity nelidského zacházení ve smyslu čl. 3.

Ve vztahu k čl. 3 je přelomový rozsudek ve věci *Soering*.⁶² *Soeringovi* v tomto případě hrozilo vydání do země, kde by byl s nejvyšší pravděpodobností odsouzen k trestu smrti. Tuto skutečnost ovšem soud neshledal jako dostačující pro porušení čl. 3 v případě vydání *Soeringa*. Rozpor s tímto článkem spatřoval ve skutečnosti, že pobyt *Soeringa* v extrémních podmínkách cely smrti by mohl být, vzhledem k jeho věku a stavu, považován za nelidské a ponižující zacházení, a tudíž v rozporu s čl. 3. V novějším rozsudku ve věci *Ocalan*⁶³ však soud uznal trest smrti jako nelidské a ponižující zacházení ve smyslu čl. 3. Mimo jiné i vzhledem k tomu, že druhý opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech zakazuje trest smrti ve všech smluvních státech, jsem toho názoru, že zařazení tohoto trestu pod pojem nelidské a ponižující zacházení je krok správným směrem.

Zajímavým je dále rozsudek ve věci *Harkins a Edwards* proti Spojenému království.⁶⁴ Prvnímu stěžovateli hrozilo při vydání do USA uložení trestu smrti, soud nicméně uznal vydání za možné, jelikož USA poskytly záruky, že trest smrti nebude vykonán. Druhý stěžovatel namítal, že doživotní trest bez možnosti předčasného propuštění, který mu v USA hrozil, dosahuje úrovně nelidského či ponižujícího zacházení. Soud judikoval, že v případě doživotního trestu s možností propuštění po určité době, není možné uvažovat o porušení čl. 3. Nicméně ani doživotní trest bez takové možnosti není dle soudu sám o sobě porušením tohoto článku. Je tu pouze vyšší pravděpodobnost výrazné

⁶² Rozsudek ESLP ve věci *Soering v. Spojené Království* z 7. 7. 1989, stížnost č. 14038/88.

⁶³ Rozsudek ESLP ve věci *Ocalan v. Turecko*, op. cit.

⁶⁴ Rozsudek ESLP ve věci *Harkins a Edwards proti Spojenému království* z 9. 7. 2012, stížnost č. 9146/07 a 32650/07.

nepřiměřenosti trestu. V případě diskrečního doživotí bez možnosti předčasného propuštění a povinného doživotí bez možnosti předčasného propuštění je soud toho názoru, že k porušení čl. 3 může dojít pouze v případě, kdy další uvěznění není možné odůvodnit legitimními penologickými důvody či pokud by bylo trest *de facto* i *de iure* nemožné zkrátit.

Zajímavým aspektem čl. 3 Evropské úmluvy jsou případy navrácení osob, které trpí určitou závažnou chorobou. V této souvislosti bych zmínila poměrně ojedinělý rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *D. v. UK*.⁶⁵ Jednalo se o navrácení muže trpícího AIDS, jemuž dle očekávání zbývalo pouze několik měsíců života, do země jeho původu. Soud shledal, že jeho navrácení do této země, jíž byl Svatý Kryštof a Nevis, by bylo v rozporu s čl. 3 Evropské úmluvy, jelikož by se mu po jeho návratu pravděpodobně nedostalo příslušné paliativní péče a takové navrácení by jej vystavilo vážnému riziku umírání za krajně nepříznivých podmínek, a tudíž vedlo k nelidskému zacházení. Myslím si, že takový postup je vhodné volit zcela výjimečně a v případech zvláště závažných, kdy danému jedinci například nezbývá příliš života či pokud je péče v zemi původu extrémně nedostačující. V případě zmíněného onemocnění AIDS je tedy namístě rozlišovat osoby, které tímto onemocněním trpí, od osob, které jsou v pokročilém stádiu nemoci, a odepření odpovídající péče by mohlo vést ke stavu srovnatelnému s nelidským zacházením. Takto byla například navracena HIV pozitivní žadatelka do Ugandy, jelikož soud shledal, že příčina budoucí újmy tkví v přirozeně se vyskytující nemoci a v nedostatku adekvátní péče, nikoliv v konání či opomenutí přijímajícího státu a jeho aktérů.⁶⁶

Článek 8 Evropské úmluvy, zakotvující právo na respektování rodinného života chrání pouze existující rodinný život a za porušení tohoto článku nejsou považovány ty situace, kdy je obnovení rodinného soužití možné jinde. Soudy

⁶⁵ Rozsudek ESLP ve věci *D. v. UK*, z 2. 5. 1997, stížnost č. 30240/96.

⁶⁶ Rozsudek ESLP ve věci *N. v. UK*, z 27. 5. 2008, stížnost č. 26565/05.

zpravidla nekonstatují porušení tohoto článku v případě, kdy nařízení vyhoštění je důsledkem trestné činnosti.⁶⁷

Článek 13 Evropské úmluvy stanoví, že: „*každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.*“ Tohoto práva se lze přirozeně domáhat pouze v souvislosti s porušením jiného z výše uvedených práv, jako tomu bylo například v již zmíněném případě Sharifi a ostatní. V poslední době ESLP rozhodoval o porušení tohoto článku například ve věci A.C. a ostatní v. Španělsko.⁶⁸ Španělsko odmítlo žádosti o mezinárodní ochranu podané marockými státními příslušníky, kteří tvrdili, že v případě navrácení jim hrozí špatné zacházení, konkrétně porušení čl. 2 a čl. 3 Evropské úmluvy. Žádosti přitom neměly odkladný účinek a následné žádosti Maročanů o pozastavení procesu jejich vyhoštění byly rovněž zamítnuty. Dle soudu obavy marockých příslušníků nebyly iracionální, nicméně v rámci procesu udělování ochrany jim nebylo umožněno se k těmto skutečnostem vyjádřit. Španělsko bylo z výše uvedených důvodů shledáno vinným za porušení čl. 13 ve spojení s porušením čl. 2 a čl. 3 Evropské úmluvy.

4.2 Ochrana poskytnutá Úmluvou proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

Tato úmluva poskytuje ochranu před navrácením v čl. 3 bodu 1, který zní: „*Žádný stát, který je smluvní stranou této Úmluvy, nevypoví, nevrátí či nevydá osobu jinému státu, jsou-li vážné důvody se domnívat, že by jí v něm hrozilo nebezpečí mučení.*“

Na rozdíl od Evropské úmluvy zde není obsažen rovněž zákaz nelidského a ponižujícího zacházení či trestání. Dle Výboru proti mučení, jež je kontrolním orgánem této úmluvy, však hranice mezi špatným zacházením a mučením není často jasná a podmínky zakládající špatné zacházení často usnadňují rovněž mučení. Výbor je tedy toho názoru, že úmluva obsahuje rovněž nederogovatelný

⁶⁷ Šturma, P., Honusková, V. a kol., op. cit., str. 127.

⁶⁸ Rozsudek ESLP ve věci A.C. a ostatní v. Španělsko, z 22. 4. 2014.

zákaz špatného zacházení.⁶⁹ Pojem mučení úmluva definuje v čl. 1 bodu 1. Pod tento pojem spadá například i sexuální zneužití spáchané příslušníky policie, byť k němu došlo mimo detenční zařízení.⁷⁰ Nejen dle Výboru proti mučení, ale rovněž dle ESLP a Výboru pro lidská práva musí být ochrana poskytnuta v případě, kdy existují vážné důvody domnívat se, že dotyčný bude vystaven reálnému riziku mučení, nelidského a krutého zacházení.⁷¹ Důkazní břemeno na straně žadatele je v případě Úmluvy proti mučení nižší než v případě Evropské úmluvy. Žadatel zde musí prokázat, že riziko jde v daném případě nad rámec pouhé domněnky či podezření, není tedy nutné, aby riziko bylo vysoce pravděpodobné. Pro účely zjištění, zda tu takové reálné riziko doopravdy je, může být předloženo mnoho druhů důkazů a dokumentů. Mezi tyto důkazy patří například zkoumání situace v cílové zemi, tedy úroveň ochrany lidských práv a praxe v obdobných případech, dále například lékařské důkazy, důkazy o věrohodnosti autora a případné nesrovnalosti v jeho žádosti či zprávy neziskových a mezinárodních organizací z této oblasti.⁷² Dle Výboru proti mučení může k posouzení reálného rizika mučení či jiného nelidského a krutého zacházení v zemi původu pomoci i zhodnocení minulosti migranta.⁷³ Ve věci *Aemei v. Švýcarsko* Výbor vyjádřil přesvědčení, že existence rizika nemusí být prokazována pouze na základě činnosti prováděné v zemi původu, ale také na základě aktivit dané osoby v přijímací zemi. V tomto případě sice aktivity, z nichž byl *Aemei* obviněn v zemi původu (Irán), nebyly pro aplikaci článku 3 dostačující, nicméně jeho následné aktivity po příjezdu do Švýcarska mohou prokázat dostatečné důvody pro aplikaci čl. 3.⁷⁴

Ochranu doplňuje ustanovení čl. 3 bodu 2 úmluvy, které počítá s aktivní činností státu, který je povinen se obeznámit se situací v oblasti lidských práv v cílové zemi. Významný je dále čl. 16 úmluvy, jež stanoví, že: „Každý stát, který je smluvní

⁶⁹ Výbor proti mučení, *General comment no.2, CAT/C/GC/2/CRP.1/Rev.4*, 23. 11. 2007, str. 2.

⁷⁰ Výbor proti mučení, rozhodnutí ve věci *V. L. v. Švýcarsko*, z 22. 1. 2007, stížnost č. 262/2005.

⁷¹ Výbor proti mučení, rozhodnutí ve věci *C.T. and K.M. v. Švédsko*, z 17. 11. 2006, stížnost č. 279/2005, Rozsudek ESLP ve věci *Cruz Varas v. Švédsko*, z 20. 3. 1991, stížnost č. 15576/89.

⁷² Výbor proti mučení, *General Comment I (Implementation to art. 3 of the Convention in the context of art. 22: art. 3)*, bod 6, 2. 11. 1997.

⁷³ Výbor proti mučení, rozhodnutí ve věci *Motumbo v. Švýcarsko*, z 27. 4. 1994, stížnost č. 13/1993.

⁷⁴ Výbor proti mučení, rozhodnutí ve věci *Aemei v. Švýcarsko*, z 29. 5. 1997, stížnost č. 34/1995.

stranou této Úmluvy, se zavazuje zabránit na kterémkoli území pod jeho jurisdikcí dalším činům krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, které nespadají pod mučení, jak je vymezeno v článku 1, jsou-li takovéto činy spáchány veřejným činitelem nebo jinou osobou jednajícím z úředního pověření nebo z jejich podnětu či s jejich výslovným nebo tichým souhlasem.“

Ochrana poskytnutá touto úmluvou je ovšem užší v tom slova smyslu, že se vztahuje jen na činy spáchané veřejnými činiteli, tedy aktéry státu, případně činy páchané s jejich výslovným či tichým souhlasem. Toto platí nejen v případě čl. 16, ale i pro čl. 3 zakazující mučení. Čl. 1 bod 1 úmluvy, obsahující definici mučení, totiž stanoví, že bolest nebo utrpení musí být způsobeny veřejným činitelem nebo jinou osobou jednajícím z úředního pověření nebo z jejich podnětu či s jejich výslovným nebo tichým souhlasem. Ve věci *G.R.B. v. Švédsko* Výbor potvrdil, že skutečnost, zda smluvní strana úmluvy má povinnost nenavrátit osobu, které hrozí jednání v rozporu s úmluvou ze strany nevládního subjektu, kdy tento nemá souhlas vlády, nespadá pod rámec čl. 3. úmluvy.⁷⁵ Takové vymezení by mohlo činit problém například v situaci, kdy se krutého, nelidského či ponižujícího zacházení dopouštějí nestátní aktéři v zemi, kde stabilní státní orgány buď neexistují, jako je tomu již několik let například v Somálsku, či tyto nejsou schopny poskytnout adekvátní ochranu proti činům páchaným těmito aktéry.

4.3 Ochrana poskytnutá Mezinárodním paktem o občanských a politických právech

Článek 7 tohoto paktu stanoví, že: *„Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. Zvláště nebude nikdo bez svého svobodného souhlasu podrobován lékařským nebo vědeckým pokusům.“* Stejně jako v případě Evropské úmluvy se jedná o implicitní zákaz refoulement, tedy zákaz dovozený Výborem pro lidská práva, jež je kontrolním orgánem paktu.

⁷⁵ Výbor proti mučení, rozhodnutí ve věci *G.R.B. v. Švédsko*, z 15. 5. 1998, stížnost č. 83/1997.

Na rozdíl od čl. 3 Úmluvy proti mučení, tento článek obsahuje širší výčet zákazů. Pod porušení čl. 7 Výbor zahrnul například i navrácení patnáctileté dívky do Guiney, kde by byla vystavena riziku provedení ženské obřízky.⁷⁶ Výbor princip zákazu refoulement formuloval ve věci *Kindler v. Canada*,⁷⁷ kdy zopakoval pravidlo několikrát potvrzené Evropským soudem pro lidská práva, a sice že pokud smluvní strana navrátí osobu do země, v níž této hrozí porušení paktu, může být sama shledána odpovědnou za takové porušení.

Princip non-refoulement lze dovodit i z čl. 6 paktu, jež obsahuje právo na život. Dle Wouterse tento článek chrání rovněž oběti války či obecného násilí v situaci, kdy stát není schopen či ochoten poskytnout adekvátní ochranu.⁷⁸ Tento článek sice absolutní zákaz trestu smrti nestanoví, nicméně je třeba jej vykládat spolu s druhým opčním protokolem,⁷⁹ k němuž Česká republika přistoupila v roce 2004. Čl. 1 tohoto protokolu stanoví, že: „*Žádná osoba podléhající jurisdikci smluvního státu tohoto Protokolu nesmí být popravena. Každý smluvní stát přijme nezbytná opatření ke zrušení trestu smrti v rámci své jurisdikce.*“ Tak státy, které přistoupily k tomuto protokolu, poruší pakt i v případě navrácení osoby do země, kde jí hrozí trest smrti. Výbor se touto otázkou zabýval mimo jiné ve věci *Mrs. G. T. v. Austrálie*.⁸⁰ Austrálie plánovala deportovat T. (manžela Mrs. G. T.) do Malajsie z důvodu spáchání vážného drogového deliktu. V Malajsii za takové delikty hrozí trest smrti. Výbor zde přihlédl k tomu, že Austrálie přistoupila k deportaci, jelikož T. neměl žádné právo na jejím území pobývat a Malajsie nežádala o jeho vydání. Výbor zkoumal rovněž obdobné případy jako je tento a posléze dospěl k závěru, že Austrálie neporuší ustanovení paktu v případě deportace T. do Malajsie, jelikož

⁷⁶ Výbor pro lidská práva, rozhodnutí ve věci *Kaba and Kaba v. Kanada*, z 21. 5. 2010, stížnost č. 1465/2006.

⁷⁷ Výbor pro lidská práva, rozhodnutí ve věci *Kindler v. Kanada*, z 25. 11. 1991, stížnost č. 470/1991.

⁷⁸ WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia, 2009, s. 389.

⁷⁹ Smluvní stranou tohoto protokolu je ovšem pouze 82 států. 3 státy protokol podepsaly, ale zatím neratifikovaly. Viz <http://indicators.ohchr.org/>.

⁸⁰ Výbor pro lidská práva, rozhodnutí ve věci *Mrs. G. T. v. Austrálie*, z 4. 11. 1997, stížnost č. 706/1996.

z okolností případu vyplývá, že výkon trestu smrti na T. není pravděpodobným důsledkem takové deportace.

V otázce osobní působnosti Výbor zdůraznil, že ochrana zaručená paktem se nevztahuje jen na občany smluvních stran, nýbrž na veškeré osoby nehledě na jejich státní příslušnost či skutečnost, že jsou bez státní příslušnosti, které se nacházejí na území smluvní strany či pod její jurisdikcí.⁸¹ K otázce obsahu čl. 7 paktu se Výbor vyjádřil v tom smyslu, že zákaz zde obsažený nezahrnuje pouze případy fyzické bolesti, nýbrž i jednání, která způsobují psychické utrpení oběti.⁸² Co se důkazního standardu týče, stěžovatel musí prokázat, že mu v případě návratu hrozí reálné nebezpečí, že s ním bude zacházeno způsobem zakázaným čl. 6 a 7 Mezinárodního paktu.⁸³

4.4 Srovnání jednotlivých dokumentů

Obsah a rozsah principu non-refoulement se částečně liší v závislosti na tom, ve kterém z mezinárodních dokumentů je obsažen. Tak například povinnost poskytnout ochranu na základě Úmluvy se uplatní pouze v případě, kdy se daná osoba nachází mimo zemi svého původu. Refoulement je dle Úmluvy zakázaný jen v situaci, kdy by život či svoboda uprchlíka byly ohroženy z vyjmenovaných diskriminačních důvodů. Naproti tomu Evropská úmluva, Mezinárodní pakt a Úmluva proti mučení takovéto limitace neobsahují. Tyto dokumenty zakazují refoulement, byť některé tak činí nepřímo, v případě hrozby mučení, nelidského a ponižujícího zacházení či trestání bez ohledu na to, kde se daná osoba nachází a bez ohledu na důvod hrozby takového nebezpečí. Vztahují se tedy jak na uprchlíky, tak na jiné osoby ve vyjmenovaných situacích. Odlišná je rovněž povaha újmy, před níž jednotlivé dokumenty poskytují ochranu. Zatímco Úmluva hovoří o ohrožení života a svobody, Mezinárodní pakt a Úmluva proti mučení zakazují návrat v případě hrozby mučení, přičemž Mezinárodní pakt zmiňuje

⁸¹ Výbor pro lidská práva, *General Comment No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant*, 26. 5. 2004.

⁸² Výbor pro lidská práva, *General Comment No. 20, Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment)*, 10. 3. 1992.

⁸³ Výbor pro lidská práva, *Hamida v. Kanada*, op. cit.

rovněž kruté, nelidské a ponižující zacházení nebo trest.⁸⁴ Refoulement je zakázán rovněž v případě hrozby trestu smrti. Toto bylo postupně potvrzeno jak judikaturou ESLP, tak zněním čl. 1 Druhého opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu. Výkon trestu smrti by však měl být pravděpodobným důsledkem v případě navrácení. Další významný rozdíl představuje skutečnost, že ochrana poskytnutá Úmluvou není na rozdíl od zbylých vyjmenovaných dokumentů absolutní a je tedy možné v určitých případech uplatnit výjimky. Povaha ochrany obsažená v těchto dokumentech se různí rovněž v závislosti na tom, zda obsahují určité kontrolní mechanismy a pokud obsahují, zda jsou tyto právně závazné.

Můžeme zde najít určitý průsečík případů, kdy se daná osoba může spolehnout jak na ustanovení Úmluvy poskytující ochranu, tak na ustanovení ostatních zmíněných dokumentů. Toto platí samozřejmě za předpokladu, že se daná osoba nachází pod jurisdikcí smluvní strany těchto dokumentů.⁸⁵ Bude tomu tak v situaci, kdy dané osobě hrozí mučení nebo kruté, nelidské a ponižující zacházení či trestání a to z jednoho z diskriminačních důvodů obsažených v Úmluvě. V posledních letech se ovšem stále více setkáváme se situacemi, kdy lidé prchají ze zemí svého původu před hrozbou nediskriminační povahy, jako je například válečný konflikt či hladomor. Tyto příčiny ovšem nespádají pod pojem odůvodněné obavy před pronásledováním a daná osoba tedy nemůže být považována za uprchlíka a požívat ochrany poskytované Úmluvou. Čl. 33(2) Úmluvy hovoří o ohrožení života či osobní svobody. K takovému ohrožení jistě může dojít mimo jiné i prostřednictvím mučení či jiného nelidského či krutého zacházení. Rovněž se domnívám, že jakýkoliv trest, jehož uložení či výše neodpovídá skutečné povaze spáchaného činu, může spadat pod pojem ohrožení osobní svobody. I v tomto případě se uložení či výše trestu musí zakládat na některém z diskriminačních důvodů. Pod ochranu všech zmíněných Úmluv dle mého názoru spadá například člen politické opozice, kterému v zemi jeho původu hrozí mučení či trest za čin, který obvykle trestán není nebo pokud je výše tohoto trestu motivovaná právě jeho

⁸⁴ Výbor proti mučení, jak již zmíněno výše, vyjádřil ve svém General comment no. 2 přesvědčení, že úmluva obsahuje rovněž nederogovatelný zákaz špatného zacházení.

⁸⁵ Případná obyčejová povaha principu non-refoulement bude rozebrána níže.

politickými názory. Naproti tomu již zmíněný válečný konflikt či hladomor představují všeobecné situace, které postrádají prvek individuality a diskriminační charakter. V takových případech je to právě Evropská úmluva, Mezinárodní pakt a Úmluva proti mučení,⁸⁶ které poskytují ochranu osobám nesplňujícím znaky definice uprchlíka dle Úmluvy. V rámci práva Evropské unie jsou tyto osoby chráněny prostřednictvím institutu doplňkové ochrany, který spolu s uprchlickým statutem spadá pod institut mezinárodní ochrany dle kvalifikační směrnice. Zároveň si lze jistě představit, že pod pojem ohrožení života či osobní svobody obsažený v čl. 33(2) Úmluvy spadají i jiné případy než mučení, nelidské a ponižující zacházení či trestání. Jako příklad bych uvedla jakákoliv policejní opatření, zahájení trestního stíhání či jiná soudní opatření iniciovaná neoprávněně diskriminačním způsobem a dosahující určité intenzity. Dále se dle mého názoru může jednat o diskriminační porušování jakýchkoliv jiných lidských práv, které samozřejmě rovněž musí dosáhnout určité intenzity.

Další odlišnost spočívá v tom, kdo může být dle daných dokumentů původcem aktů, které hrozí jedinci v případě jeho navrácení. Pouze Úmluva proti mučení explicitně stanoví, že mučení zahrnuje pouze činy spáchané veřejnými činiteli, případně činy páchané s jejich výslovným či tichým souhlasem. ESLP naopak judikoval, že ochrana musí být stěžovateli poskytnuta i v případě, kdy státní orgány země původu pouze nejsou schopny ochranu poskytnout. Úmluva o právním postavení uprchlíků rovněž žádné omezení neobsahuje, tudíž by se dalo předpokládat, že původcem nemusí být pouze veřejný činitel. Rovněž dle P. Šturmy mohou být závažné diskriminační činy či jiné porušování základních lidských práv ze strany nestátních aktérů považovány za pronásledování, pokud je úřady státu vědomě tolerují, nebo nejsou schopné zajistit postiženým jednotlivcům účinnou ochranu.⁸⁷

⁸⁶ Situace zmíněného hladomoru pod ustanovení Úmluvy proti mučení nespadá, jelikož tento může být stěžív způsoben veřejnými činiteli.

⁸⁷ Šturma, P., Honusková, V. a kol., op. cit., str. 29.

5 Kontrolní mechanismy dodržování principu

V této kapitole se budu zabývat otázkou, zda existují nějaké mechanismy kontroly dodržování principu non-refoulement a v případě kladné odpovědi budu zkoumat závaznost výsledku takové kontroly.

5.1 Kontrola Úmluvy o právním postavení uprchlíků

Jak jsem již uvedla výše, stěžejním dokumentem obsahujícím zákaz refoulement je Úmluva o právním postavení uprchlíků. Tato Úmluva nicméně nezakotvuje existenci žádného orgánu, který by dohlížel nad jejím dodržováním. Významným orgánem, jehož posláním je právě ochrana uprchlíků, je UNHCR. UNHCR byl zřízen na základě rezoluce Valného shromáždění OSN č. 319 (IV) ze dne 3. 12. 1949 jakožto jeho pomocný orgán. Důležitým ustanovením Úmluvy je čl. 35, který zakotvuje povinnost smluvních států spolupracovat s UNHCR. Významnou roli hrají závěry vydané Výkonným výborem UNHCR, které ovšem nejsou právně závazné. Mohou však přispět k vytvoření *opinio iuris*. Účelem některých závěrů je stanovit určité minimální standardy zacházení či vyřešit rozdílnou interpretaci mezi jednotlivými státy či mezi státy a UNHCR. Jiné pouze potvrzují základní principy.⁸⁸ Důležitým dokumentem UNHCR je především Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků, která slouží k interpretaci Úmluvy. Problematická je například skutečnost, že UNHCR není oprávněn přijímat individuální stížnosti. Co se týče mezistátních stížností, čl. 38 Úmluvy zakotvuje možnost smluvních stran předložit spor Mezinárodnímu soudnímu dvoru. Tato možnost nicméně nikdy nebyla využita.⁸⁹

UNHCR rovněž stále častěji vyvíjí litigační činnost, a to jak před národními soudy, tak před ESLP a Soudním dvorem Evropské unie s cílem prosadit výklad právních

⁸⁸ Goodwin-Gill, G. S., op. cit. str. 128.

⁸⁹ Sy, M., *UNHCR and preventive indirect refoulement in Europe*. International Journal of Refugee law, 31. 7. 2015, str. 464.

norem k upevnění práv uprchlíků.⁹⁰ Například ve věci *MSS v. Belgie a Řecko*⁹¹ ESLP zohlednil návrhy, doporučení a důkazy předložené UNHCR. V tomto případě soud shledal jak vysílající, tak přijímací stát v rámci Dublinského systému odpovědným za porušení čl. 3 Evropské úmluvy, jelikož tyto státy vystavily žadatele riziku navrácení v rozporu s tímto článkem. V rozsudku ve věci *Hirsi Jamaa v. Itálie* soud taktéž následoval doporučení UNHCR, dle kterého dvoustranná dohoda mezi Itálií a Libyí představovala porušení čl. 3 Evropské úmluvy. Soudní intervence UNHCR tedy představují významný prostředek pro zajištění dodržování principu non-refoulement.

Dle čl. 31(3) Vídeňské úmluvy o smluvním právu by měl být při výkladu smlouvy brán zřetel na jakoukoliv pozdější praxi při provádění smlouvy, která založila dohodu stran, týkající se jejího výkladu a na každé příslušné pravidlo mezinárodního práva použitelné ve vztazích mezi stranami. V souladu s tímto ustanovením je tedy možné či dokonce nutné vzít při výkladu Úmluvy v potaz i jiné mezinárodní dokumenty obsahující pravidlo non-refoulement a rovněž rozhodnutí příslušných kontrolních orgánů. Zároveň je nutné mít na paměti, že smluvní strany daných dokumentů nejsou naprosto totožné.

5.2 Kontrola Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

Kontrolním orgánem Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání je již zmíněný Výbor proti mučení. Tento orgán byl konstituován na základě čl. 17(1) této úmluvy. Výbor se o své povaze vyjádřil v tom smyslu, že se nepovažuje za odvolací ani za quasi-soudní či správní orgán, ale spíše za orgán monitorovací s pouze deklaratorními pravomocemi.⁹²

Čl. 19 Úmluvy proti mučení zakotvuje povinnost smluvních stran úmluvy předložit Výboru prostřednictvím generálního tajemníka Organizace spojených národů

⁹⁰ Šturma, P., Honusková, V. a kol., op. cit., str. 52.

⁹¹ Rozsudek ESLP ve věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, z 21. 1. 2011, stížnost č. 30696/09.

⁹² Výbor proti mučení, *General Comment, No. 1*, bod 9.

zprávy o opatřeních, která přijaly ke splnění svých závazků podle této úmluvy. Každá taková zpráva se dle čl. 19(3) posuzuje Výborem, který k ní může učinit obecné poznámky. Kromě těchto zpráv úmluva zakotvuje další tři mechanismy, jejichž prostřednictvím plní své monitorovací funkce. Jedná se konkrétně o stížnosti individuálních osob, které se domnívají, že jejich právo zaručené úmluvou bylo porušeno. Tuto proceduru upravuje čl. 22, dle kterého Výbor informuje stát, jež je povinen podat písemné vysvětlení objasňující tuto věc a informovat jej o opatřeních k nápravě, která případně učinil. Výbor poté výsledek svého posouzení sdělí příslušnému státu a jednotlivci. Taková posouzení ovšem nejsou právně závazná a není tedy možné je jakýmkoliv způsobem vynutit. Dále může Výbor provádět šetření a přijímat a posuzovat oznámení jednoho státu o tom, že jiný stát neplní své závazky podle této úmluvy. Výbor dále přijímá takzvané *General Comments*, jejichž prostřednictvím interpretuje ustanovení úmluvy.⁹³ Nejvýznamnější *General Comment* v souvislosti s principem non-refoulement je již dříve citovaná *General Comment* č. 1 zabývající se implementací právě čl. 3 úmluvy, a to v kontextu čl. 22. Významným orgánem je rovněž Podvýbor zřízený Opčním protokolem k úmluvě. Členové tohoto Podvýboru jsou oprávněni navštěvovat zařízení, kde dochází k omezení osobní svobody jednotlivců a předkládat smluvním stranám doporučení ohledně ochrany těchto osob proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

Od listopadu 2014 Výbor v mnoha případech shledal, že by nucený návrat stěžovatele představoval porušení čl. 3. smluvní stranou úmluvy.⁹⁴ V obdobném množství případů ovšem Výbor shledal, že by k takovému porušení nedošlo.⁹⁵

⁹³ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=1&DocTypeID=11 (navštíveno dne 2. 2. 2016).

⁹⁴ Výbor proti mučení, stížnost č. 321/2007, Mopongo a ostatní v. Maroko; stížnost č. 450/2011, Fadel v. Švýcarsko; stížnost č. 470/2011, X. v. Švýcarsko; stížnost č. 473/2011, Khademi et al. v. Švýcarsko; stížnost č. 489/2012, Tahmuresi v. Švýcarsko, stížnost č. 492/2012, Azizi v. Švýcarsko, stížnost č. 490/2012, E.K.W. v. Finsko; stížnost č. 544/2013 A.K. v. Švýcarsko; stížnost č. 542/2013, X. v. Rusko, stížnost č. 538/2013, Tursunov v. Kazachstán.

⁹⁵ Rozhodnutí Výboru proti mučení stížnost č. 458/2011, X. v. Dánsko, stížnost č. 519/2012, T.M. v. Korejská republika, stížnost č. 520/2012, W.D.G. v. Kanada, stížnost č. 476/2011, E.C. v. Švýcarsko; stížnost č. 440/2010, G.A.B. v. Švýcarsko stížnost č. 468/2011, Z. v. Švýcarsko; stížnost č. 540/2013,

Výbor se tedy především zabývá případy, kdy případné porušení čl. 3 úmluvy teprve hrozí. Je ovšem možné posuzovat i takové případy, kdy již k navrácení osoby a tedy i případnému porušení čl. 3 došlo.⁹⁶

5.3 Kontrola Mezinárodního paktu o občanských a politických právech

Kontrolním orgánem, jenž monitoruje dodržování Mezinárodního paktu o občanských a politických právech je Výbor pro lidská práva. Tento Výbor je zřízen na základě čl. 28 tohoto paktu. Role a pravomoci tohoto Výboru jsou velmi podobné těm, které jsou svěřeny Výboru proti mučení.

Čl. 40 Mezinárodního paktu obsahuje povinnost smluvních stran podávat zprávy o opatřeních k provedení ustanovení paktu. Čl. 41 rovněž zakotvuje možnost Výboru posoudit stížnost jednoho státu na druhý. První opční protokol pak zakotvuje možnost posouzení stížnosti jednotlivců, kteří se domnívají, že smluvní strana porušila jejich právo zaručené tímto paktem. Rozhodnutí Výboru ovšem rovněž nejsou závazná. Výbor je na základě čl. 40(4) rovněž publikuje *General Comments*, jejichž prostřednictvím interpretuje jednotlivá ustanovení paktu.⁹⁷ Interpretace ustanovení týkající se zákazu mučení a jiného krutého či nelidského zacházení a trestu je obsažena v *General Comment* č. 20.

Významným případem z poslední doby je rozhodnutí ve věci *Aarrass v. Španělsko*.⁹⁸ Tento případ byl již dříve řešen ESLP, který zamítl žádost o předběžné opatření týkající se extradice. Spolu s ratifikací opčního protokolu Španělsko učinilo výhradu vylučující kompetenci Výboru v situaci, kdy případ již byl

C.S. v. Švýcarsko; stížnost č. 550/2013, S.K. a ostatní v. Švédsko; stížnost č. 491/2012, E.E.E. v. Švýcarsko; Stížnost č. 539/2013, A.B. v. Švédsko, stížnost č. 556/2013, Z. v. Švédsko.

⁹⁶ Výbor proti mučení, stížnost č. 233/2003, Agiza v. Švédsko.

⁹⁷ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11 (navštíveno dne 2. 2. 2016).

⁹⁸ Výbor pro lidská práva, rozhodnutí ve věci *Aarrass v. Španělsko*, z 21. 7. 2014, stížnost č. 2008/2010.

projednán podle jiné procedury mezinárodního šetření nebo řešení sporů.⁹⁹ V obou případech stěžovatel tvrdil, že bude v případě jeho návratu do Maroka vystaven mučení a krutému zacházení. Stížnosti ovšem opřel o jiné důvody. V řízení před Výborem pro lidská práva zmínil především riziko, že bude držen v izolaci a mučen za účelem získání přiznání. Naproti tomu ve své stížnosti k ESLP uvedl hrozbu porušení čl. 3 Evropské úmluvy ve spojení s obecnými podmínkami v marockém vězení, které podle stěžovatele dosahují úrovně nelidského a ponižujícího zacházení. Z výše uvedeného důvodu a rovněž vzhledem k omezenému zdůvodnění soudu Výbor usoudil, že mu nic nebrání v přezkoumání této záležitosti. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že věc, která již byla projednána jiným orgánem, není z přezkumu automaticky vyloučena, pokud se dané stížnosti zakládají na rozdílných důvodech, a to ani v případě výhrady jako je ta, kterou učinilo v tomto případě Španělsko.

5.4 Kontrola Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

Dodržování Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod kontroluje a zajišťuje Evropský soud pro lidská práva. Dle čl. 34 této úmluvy soud může přijímat stížnosti od každé fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny jednotlivců považujících se za oběti v důsledku porušení práv přiznaných Evropskou úmluvou a Protokoly k ní jednou ze smluvních stran.¹⁰⁰ Čl. 33 Evropské úmluvy zakotvuje možnost státu oznámit soudu možné porušení úmluvy jiným smluvním státem. Obecně je počet takových případů výrazně nižší než počet individuálních stížností.¹⁰¹ Rovněž v roce 2014 soud rozhodl velké množství případů individuálních stížností. Počet mezistátních stížností se ovšem zvýšil a soud

⁹⁹ Čl. 5(2a) prvního Opčního protokolu stanoví, že Výbor neposuzuje jakékoli oznámení od jednotlivce, dokud se neujistí, že tatáž záležitost není projednávána podle jiné procedury mezinárodního šetření nebo řešení sporů.

¹⁰⁰ Šturma, P., Honusková, V. a kol., op. cit., str. 119.

¹⁰¹ ESLP, Annual reports, Registry of the European Court of Human Rights.

v mnoha případech potvrdil porušení ustanovení úmluvy a rovněž čl. 4 Protokolu č. 4, který obsahuje zákaz hromadného vyhoštění cizinců.¹⁰²

Rozsudky soudu jsou dle čl. 46 Evropské úmluvy závazné. Přestože jsou rozsudky právně závazné pouze pro státy, jež jsou stranou sporu, jsou rovněž velmi významné i pro státy, které stranou sporu nejsou. Dle soudu jeho rozsudky neslouží pouze k rozhodnutí konkrétních případů, ale i k vysvětlení, zaručení a rozvinutí pravidel obsažených v úmluvě. Tímto přispívají k dodržování závazků, které na sebe převzaly smluvní strany úmluvy.¹⁰³ ESLP tak svým unifikujícím výkladem použitých pojmů dotváří evropský standard ochrany lidských práv.¹⁰⁴ Smluvní strany úmluvy jsou povinny zajistit výkon rozhodnutí ESLP v souladu s principem *pacta sunt servanda*, který je zakotven v čl. 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Kontrolu nad dodržováním rozhodnutí provádí Výbor ministrů Rady Evropy. Pokud je Výbor ministrů toho názoru, že se stát, který je smluvní stranou, odmítá řídit konečným rozsudkem, může se po formální výzvě obrátit na soud. Jestliže soud shledá, že stát porušil svou povinnost řídit se jeho konečnými rozsudky, postoupí věc Výboru ministrů ke zvážení opatření, jež mají být přijata. Jestliže Soud neshledá takové porušení, postoupí věc Výboru ministrů, který ukončí svůj dohled.

5.5 Společný evropský azylový systém a jeho kontrolní mechanismy

Významným systémem existujícím na půdě Evropy vedle již zmíněného systému Rady Evropy je Společný evropský azylový systém, který sjednocuje nesourodé praxe jednotlivých členských států Evropské Unie. Co se týče vztahu institutu azylu v rámci práva EU k mezinárodnímu právu veřejnému, je toto základním východiskem úpravy EU. Evropské právo tedy nevytváří nový systém ochrany, ale spíše vyplňuje mezery mezinárodněprávní úpravy.¹⁰⁵ Dle Soudního dvora Evropské unie je Úmluva o právním postavení uprchlíků základem mezinárodního právního

¹⁰² ESLP, Annual report 2014.

¹⁰³ Rozhodnutí ESLP ve věci *Irsko v UK*, z 18. 1. 1978, stížnost č. 5310/71.

¹⁰⁴ Šturma, P., Honusková, V. a kol., op. cit., str. 119.

¹⁰⁵ Šturma, P., Honusková, V. a kol., op. cit., str. 58.

režimu na ochranu uprchlíků. Ustanovení směrnice upravující podmínky přiznávání statusu uprchlíka, jakož i obsah tohoto statusu, tak byla přijata jako vodítko pro příslušné orgány členských států při uplatňování této Úmluvy. Výklad ustanovení směrnice tedy musí být prováděn s ohledem na Ženevskou úmluvu.¹⁰⁶ Rovněž čl. 78 Smlouvy o fungování Evropské unie, který představuje základ pro předpisy EU v oblasti azylu, explicitně stanovuje, že společná azylová politika musí být v souladu s Úmluvou, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků a ostatními příslušnými smlouvami.

Stěžejním dokumentem sekundární legislativy EU je Dublinské nařízení,¹⁰⁷ které určuje stát příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Zatížení jednotlivých států dle tohoto nařízení je však dle mého názoru značně nerovnoměrné. Normy, které musí dané osoby splňovat, aby mohly požívat ochrany, nalezneme v kvalifikační směrnici.¹⁰⁸ Procedurální směrnice upravuje řízení pro přiznávání a odnímání ochrany.¹⁰⁹ Normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu jsou zakotveny v přijímací směrnici.¹¹⁰ Významnou je rovněž směrnice o dočasné ochraně.¹¹¹ V souvislosti s principem non-refoulement je v rámci práva EU stěžejní čl. 19 Listiny základních práv Evropské unie, který stanoví, že: „*Nikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému*

¹⁰⁶ Rozsudek SDEU ve spojených věcech C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, z 2. 3. 2010.

¹⁰⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 z 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (tzv. Nařízení Dublin III).

¹⁰⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU z 13. 12. 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (tzv. kvalifikační směrnice).

¹⁰⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU z 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (tzv. procedurální směrnice).

¹¹⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady EU 2013/33/EU z 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (tzv. přijímací směrnice).

¹¹¹ Směrnice Rady 2001/55/ES z 20. 7. 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.

nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu“.¹¹² Dále je důležité zmínit čl. 21 kvalifikační směrnice, který stanovuje povinnost států dodržovat zásadu nenavrácení v souladu s jejich mezinárodními závazky. Kvalifikační směrnice rovněž prostřednictvím institutu doplňkové ochrany rozšiřuje ochranu obsaženou v Úmluvě. Na takovou ochranu má dle směrnice nárok osoba, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v čl. 15 směrnice, přičemž vážnou újmou dle tohoto článku se rozumí 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. Domnívám se, že toto rozšíření rozsahu poskytované ochrany je důležité zejména proto, že velké množství lidí v současné době prchá právě z důvodu ozbrojeného konfliktu v zemi svého původu a nikoliv z důvodu individuálního pronásledování z vyjmenovaných důvodů a nenaplnují tedy znaky definice uprchlíka. Kontrolu dodržování primárního práva a sekundárních předpisů vykonává Evropská Komise a Soudní dvůr Evropské unie. SDEU hraje významnou roli při interpretaci práva EU, a to především prostřednictvím institutu předběžných otázek. SDEU již mnohokrát judikoval, že pokud jde o výklad či platnost dotčených aktů orgánů Unie, je vnitrostátní soud pro účely vyřešení sporu v původním řízení vázán rozsudkem, který Soudní dvůr vydá v řízení o předběžné otázce.¹¹³ Významným prostředkem, který má za cíl zajistit dodržování práva EU je řízení pro nesplnění povinnosti zakotvené v čl. 258 – 260 SFEU. Řízení může iniciovat jak Evropská komise, tak jiný stát Unie. Pokud má Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj ze Smluv vyplývá, umožní tomuto státu vyjádřit se, a poté vydá odůvodněné stanovisko. Pokud stát takovému stanovisku nevyhoví, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie. Shledá-li SDEU, že členský

¹¹² Listina základních práv EU je od přijetí Lisabonské smlouvy součástí primárního práva.

¹¹³ Rozsudek SDEU ve věci *Georgi Ivanov Elchinov v. Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa*, z 5. 10. 2010, C-173/09.

stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv, je tento stát povinen přijmout opatření, která vyplývají z rozsudku SDEU. Pokud ani poté stát nezjedná nápravu, Komise může vrátit věc Soudu s návrhem na paušální pokutu a/nebo penále.

Komise takto v prosinci minulého roku zahájila řízení pro nesplnění povinnosti proti Maďarsku. Dle Komise jsou určité části maďarských zákonů v rozporu s právem EU, a to konkrétně s procedurální směrnicí a směrnicí o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení.¹¹⁴ Komise spatřuje rozpor v tom, že při odvolání v rámci azylového řízení není možné uvést nové skutečnosti a okolnosti. Komise dále vyjádřila znepokojení nad tím, že Maďarsko automaticky nepozastavuje výkon rozhodnutí v případě odvolání. Žadatelé jsou tak nuceni zemi opustit před tím, než vyprší lhůta k podání odvolání či než je toto přezkoumáno. Taková praxe je v rozporu s čl. 46(5) procedurální směrnice, který zakotvuje povinnost členských států umožnit žadatelům setrvat na území, dokud neuplyne lhůta, v níž mohou uplatnit právo na účinný opravný prostředek, nebo v případě, že v dané lhůtě toto právo uplatní, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku. Maďarsko tímto postupem jedná rovněž v rozporu s principem non-refoulement, jelikož dochází k navrácení žadatelů do zemí jejich původu dříve, než je jejich žádost s konečným výsledkem přezkoumána a v takové situaci tedy nemůže být jisté, zda a případně v jaké míře bude žadatel v případě návratu ohrožen. Rozpor se zákazem navrácení spatřuji i ve výše zmíněné nemožnosti uvést nové okolnosti. Situace v zemi původu se může v průběhu řízení měnit a spolu s ní i případná hrozba pro žadatele v této zemi.

5.6 Porovnání kontrolních mechanismů

Evropská úmluva tedy jako jediná z výše uvedených smluv¹¹⁵ zakládá existenci kontrolního mechanismu soudního typu. Vzhledem k tomu, že se smluvní strany

¹¹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/64/EU z 20. 10. 2010, o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení.

¹¹⁵ Úmluva o právním postavení uprchlíků, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluva proti mučení.

zavázaly k dodržování rozsudků vydaných ESLP, jedná se rovněž o nejefektivnější systém ochrany z výše jmenovaných. Pozice Výboru proti mučení a Výboru pro lidská práva je velmi podobná. Oba orgány mají pravomoc přijímat a posuzovat stížnosti. Rozhodnutí výborů jsou významná pro účely interpretace daných mezinárodních dokumentů, nicméně nejsou pro strany sporu závazná. V případě, že původcem újmy není veřejný činitel, je jistě vhodnější obrátit se na ESLP či Výbor pro lidská práva. Tyto na rozdíl od Výboru proti mučení nerozlišují mezi tím, zda je původcem veřejný činitel či soukromá osoba, před jejímž jednáním není daný stát schopen poskytnout jedinci ochranu. V tomto ohledu je pak nejslabším dokumentem Úmluva o právním postavení uprchlíků, jelikož neobsahuje žádný kontrolní mechanismus.

Důležitý je rovněž Společný evropský azylový systém. Dodržování norem přijatých v rámci tohoto systému je ovšem povinné pouze pro členské státy Evropské unie. Všechny členské státy EU jsou signatáři jak Úmluvy o právním postavení uprchlíků, tak rovněž Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, Mezinárodního paktu a též Úmluvy proti mučení. Závazky jednotlivých států EU přijaté v oblasti uprchlictví a azylu by se tedy lišit neměly. Normy přijaté na evropské úrovni ovšem nemohou ovlivnit závazky členských států ke třetím zemím, se kterými tyto uzavřely mezinárodní smlouvy. Taková praxe by byla v rozporu s principem *pacta sunt servanda*. Rozhodnutí SDEU jsou pro strany sporu, stejně jako rozhodnutí ESLP, závazná. Systém kontroly a vynucování plnění povinností je v rámci Evropské unie doplněn o zmíněné řízení pro nesplnění povinnosti, které se může rovněž dostat až před SDEU. Efektivitu takového řízení pak zajišťuje oprávnění SDEU uložit danému státu sankční opatření.

6 Obyčejová povaha principu non-refoulement

V předchozích kapitolách jsem se zabývala vymezením obsahu a rozsahu principu non-refoulement v několika mezinárodních dokumentech či regionálních systémech. Dospěla jsem k závěru, že ačkoliv obsah principu v těchto dokumentech není shodný, existují určité situace, na které mohou dopadat všechny zmíněné dokumenty. Není pochyb o tom, že závazky obsažené v těchto smlouvách jsou závazné pro jejich smluvní strany. Signatáři jednotlivých smluv se ovšem do určité míry liší a navíc existují čistě regionální instrumenty zakotvující princip non-refoulement. Je však možné se tohoto principu, jakožto normy obyčejového práva, dovolávat i vůči třetím státům, které nejsou signatáři jednotlivých dokumentů? A pokud ano, o jakou část obsahu se jedná?

Aby bylo možné považovat určité pravidlo za normu obyčejového práva, musí být splněny dvě podmínky. Jedná se o prvek materiální, který představuje obecná, rozšířená a dlouhodobá praxe subjektů mezinárodního práva (*usus longaevus*) a prvek subjektivní, který zahrnuje přesvědčení těchto subjektů o právní závaznosti (*opinio iuris*). Stát by měl tedy jednat v souladu s daným pravidlem i tehdy, je-li to pro něj nevýhodné. K dlouhodobosti se Mezinárodní soudní dvůr¹¹⁶ vyjádřil v tom smyslu, že uplynutí krátkého časového úseku není samo o sobě nevyhnutelně překážkou pro vznik nového pravidla obyčejového mezinárodního práva na základě původně čistě smluvního pravidla, nicméně praxe především dotčených států musí být opravdu rozsáhlá a uniformní. Navíc soud judikoval, že i v případě, kdy by bylo pravidlo dlouhodobě a rozšířeně dodržováno, je nutno zohlednit otázku právního přesvědčení. Tedy aby státy byly při svém jednání přesvědčeny, že jejich chování odpovídá právní povinnosti a nejedná se například o pouhou zdvořilost.¹¹⁷

Z výše uvedeného vyplývá, že společná dohoda stran ohledně toho, co považují za pravidlo, není v oblasti mezinárodního obyčejového práva postačující. Je nutné se

¹¹⁶ Dle statutu Mezinárodního soudního dvora je tento zřízený chartou Spojených národů jako hlavní soudní orgán Spojených národů.

¹¹⁷ Rozsudek MSD ve věci *North Sea Continental Shelf*, z 20. 2. 1969, p. 3.

ujistit, že *opinio iuris* států je potvrzeno praxí. Jak rozsáhlá ovšem tato praxe musí být? K této otázce se MSD vyjádřil tak, že nepovažuje pro ustanovení obyčejového pravidla za potřebné, aby korespondující praxe byla v absolutně přísné shodě s daným pravidlem. Soud považuje za dostačující, když chování států bude ve všeobecné shodě s daným pravidlem a případy chování států odchylné se od tohoto pravidla nebudou považovány za indikaci vzniku pravidla nového, ale za porušení toho stávajícího.¹¹⁸

Pro účely zjištění existence *opinia iuris* daných států je nezbytné zkoumat, zda jsou tyto signatáři jednotlivých dokumentů obsahujících princip non-refoulement, a to jak mezinárodních smluv, tak instrumentů regionální povahy. Zatímco v oblasti Ameriky a Asie a Oceánie nalezneme soft law dokumenty, v Africe a v Evropě byly přijaty instrumenty závazné.¹¹⁹

Jedním z významných dokumentů přijatých na regionální úrovni je Kartagenská deklarace o uprchlících, která představuje stěžejní dokument zakazující refoulement v oblasti Střední Ameriky. V Africkém regionu byla přijata Úmluva OAJ upravující specifické aspekty uprchlických problémů v Africe. Tato úmluva obsahuje ve svém čl. 1 bodu 1 definici uprchlíka obdobnou té, kterou nalezneme v Úmluvě. Významný je ovšem bod 2, který tuto definici rozšiřuje také na osoby, jež jsou nuceny opustit místo obvyklého pobytu z důvodu vnější agrese, okupace, cizí nadvlády či událostí závažně narušujících veřejný pořádek. V rámci Ameriky je princip non-refoulement obsažen v Americké úmluvě o lidských právech z roku 1969. V oblasti Asie nalezneme Bangkotské principy o postavení a zacházení s uprchlíky, které byly přijaty na fóru Asijsko-Africké poradní právní organizace. Na území Evropy je stěžejním dokumentem již mnohokrát zmiňovaná Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. V rozhodnutí Banković ELP dospěl k závěru, že Evropská úmluva je mnohostrannou smlouvou účinnou v regionálním kontextu.

¹¹⁸ Rozsudek MSD ve věci *Nikaragua v. Spojené státy americké*, čerpáno z Casebook, Výběr případů z mezinárodního práva veřejného, Scripta iuridica no. 8, str. 77-78.

¹¹⁹ Honusková V. a kol. *Princip nenavrácení osob v kontextu ochrany mořské hranice států*. V tisku.

Posláním Úmluvy tedy není, aby byla aplikována všude ve světě.¹²⁰ Zákaz refolement zmiňuje též právo Evropské Unie.

Co se týče v předchozích kapitolách uvedených mezinárodních smluv, velké množství států ratifikovalo alespoň jeden z těchto dokumentů, jež zakotvují princip non-refoulement. Navíc je většina států rovněž smluvní stranou některého z regionálních instrumentů. Úmluvu o právním postavení uprchlíků doposud ratifikovalo 145 států a 146 států je stranou Protokolu.¹²¹ V souvislosti s obyčejovým charakterem principu v rámci Úmluvy je nutné zmínit Deklaraci smluvních stran Úmluvy a/nebo Protokolu o právním postavení uprchlíků z roku 2001, dle které je zákaz refolement zakotven v obyčejovém mezinárodním právu. Úmluva proti mučení má 159 smluvních stran. Nejvyšší počet signatářů má Pakt o občanských a politických právech, a to konkrétně 169 signatářů.¹²² *Opinio iuris* lze doložit i jinými dokumenty jako jsou například rezoluce Valného shromáždění OSN.

Signatářem žádné z analyzovaných úmluv¹²³ není pouze 15 států světa.¹²⁴ Z toho 4 státy jsou stranou pouze Úmluvy, v jejímž rámci se rozsah, obsah a povaha principu ve srovnání se zbylými dokumenty liší.¹²⁵ Množství států, které se nezavázaly k dodržování principu prostřednictvím ratifikace některého z dokumentů, je tedy minimální, přičemž se jedná především o státy z oblastí jihovýchodní Asie a Oceánie. Tato rozsáhlá ratifikace dle mého názoru svědčí o existenci *opinia iuris*. V souladu se zásadou *pacta sunt servanda* by tak měly princip non-refoulement dodržovat téměř všechny státy světa.

¹²⁰ Šturma, P., Honusková, V. a kol., op. cit., str. 124.

¹²¹ <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html> (navštíveno dne 5. 2. 2016).

¹²² <http://indicators.ohchr.org/> (navštíveno dne 5. 2. 2016).

¹²³ Předmětem srovnání a analýzy je Úmluva o právním postavení uprchlíků, Úmluva proti mučení a jinému krutému nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.

¹²⁴ Bhútán, Brunej, Comoros (podepsána Úmluva proti mučení, ale doposud neratifikována), Cookovy ostrovy, Kiribati, Malajsie, Marshallovy ostrovy, Mikronésie, Myanmar, Niue, Omán, Palau (podepsána Úmluva proti mučení a Pakt, ale doposud neratifikovány), Singapur, Svátá Lucie (podepsán Pakt, ale doposud neratifikován), Tonga.

¹²⁵ Fidži, Svátý Kryštof a Nevis, Šalamounovy ostrovy, Svátý Tomáš a Princův ostrov.

Na *usus longaevus* je možné usuzovat jak z praxe daného státu navenek, tak rovněž z jeho chování uvnitř, a to například z vnitrostátního zákonodárství či z rozhodnutí vnitrostátních soudů. Předmětem analýzy v rámci této práce je především praxe států v rámci Evropy. Zkoumání reálné praxe zemí celého světa vyžaduje rozsáhlou analýzu a mohlo by tak být námětem samostatné práce. I přes výše uvedené považuji za důležité zmínit, že k četnému porušování principu non-refoulement dochází v asijském regionu, a to zejména v souvislosti s navracením uprchlíků Čínskou lidovou republikou¹²⁶ zpět do Severní Koreje,¹²⁷ kde dochází k systematickému a rozsáhlému porušování lidských práv zahrnujícího též mučení a jiné nelidské či kruté zacházení.¹²⁸ Kritiku této praxe nalezneme například ve vyjádření Vysokého komisaře OSN pro lidská práva¹²⁹ či Výboru proti mučení.¹³⁰ Vysoký komisař OSN poukázal rovněž na nedodržování principu například ze strany Thajska či Vietnamu.¹³¹

V souvislosti s praxí států v rámci EU je přelomový rozsudek ESLP ve věci *M. S. S. v. Belgie a Řecko*. Belgie dle soudu porušila článek 3 Evropské úmluvy navracením žadatele do Řecka, jelikož jí mělo být zřejmé, že žadateli nebude zaručen přístup k příslušné azylové proceduře a podmínky v Řecku dosahovaly úrovně nelidského a ponižujícího zacházení. Soud zde popřel existenci domněnky, dle které jsou členské státy EU bezpečné země, ve kterých je zajištěna ochrana před refoulement. Státy tedy musí v případě předání žadatele do země příslušné dle Dublinského nařízení zkoumat, zda tato zajistí potřebnou ochranu. Řecko nicméně v tomto případě nezpochybňovalo nutnost dodržování principu non-refoulement,

¹²⁶ Čína je smluvní stranou Úmluvy proti mučení, Úmluvy o právním postavení uprchlíků a signatářem Paktu, který ovšem doposud neratifikovala.

¹²⁷ Viz například Cohen R. *China's forced repatriation of north korean refugees incurs United Nations censure*. International Journal of Korean Studies, Summer/fall edition, 2014.

¹²⁸ Viz například Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea - A/HRC/25/63, z 7. 2. 2014.

¹²⁹ OHCHR, *Press briefing note on China, Thailand, Viet Nam and Democratic People's Republic of Korea*. Z 20. 11. 2015.

¹³⁰ Výbor proti mučení, *Concluding observations of the Committee against Torture : China*, ze dne 12. 12. 2008.

¹³¹ OHCHR, *Press briefing note on China, Thailand, Viet Nam and Democratic People's Republic of Korea*, op. cit.

nýbrž uvádělo, že řecká legislativa je v souladu s evropským a mezinárodním právem, včetně tohoto principu.

Již tedy není možné automaticky předpokládat, že je praxe členského státu EU v souladu s principem non-refoulement. Řecko není jistě jedinou zemí EU, kde není tento princip opakovaně dodržován.¹³² Přesto se domnívám, že o existenci principu non-refoulement, jakožto normy obyčejového práva, není v rámci Evropské unie pochyb. Toto tvrzení podporuje skutečnost, že všechny státy EU jsou smluvními stranami jak Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu, tak Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, Mezinárodního paktu i Úmluvy proti mučení. Případy nedodržování principu jsou považovány za protiprávní, což dokládají nejen četná soudní rozhodnutí, ale i například již zmíněná řízení pro nesplnění povinnosti. Rovněž žádný stát, včetně těch, které byly shledány odpovědnými za porušení principu, samotnou existenci tohoto nezpochybnil.

V rámci právní teorie převažuje názor, že se tento princip stal součástí mezinárodního obyčejového práva a má být tedy dodržován i státy, které nejsou signatáři dokumentů, jež zákaz refoulement upravují. Tento pohled zastává například P. Šturma, když ve své publikaci v časopise Právník¹³³ odkazuje na Goodwina Gilla, podle jehož názoru tento princip představuje výjimku z jinak čistě smluvního práva uprchlíků, neboť se stal, jakožto obyčejová norma, součástí obecného mezinárodního práva.¹³⁴ Tento závěr potvrzuje rovněž Úřad Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky, dle jehož názoru je tato norma, jakožto součást mezinárodního obyčejového práva, závazná pro všechny státy. Opačný názor zastává například Hathaway, dle kterého princip non-refoulement nelze považovat za normu obyčejového práva. Tento svůj názor opírá především o příklady praxe států, která je s tímto principem v rozporu a rovněž uvádí několik soudních rozhodnutí.¹³⁵ Názory na výše uvedené se tedy různí

¹³² Viz například řízení pro nesplnění povinnosti zahájené proti Maďarsku.

¹³³ Šturma, P. *Mezinárodněprávní úprava postavení uprchlíků*. Právník, op. cit.

¹³⁴ Goodwin-Gill, G. S. *The refugee in International law*. Clarendon press, Oxford, 1983, str. 97-100.

¹³⁵ Hathaway, J. C. *Leveraging Asylum*. University of Michigan Law School Scholarship Repository, 2010, s. 507-527 a s. 535.

a otázkou rovněž zůstává míra, v jaké je možné tento princip považovat za součást obyčejového práva. V oblasti judikatury se k obyčejovému charakteru principu se vyjádřil ESLP ve věci *Hirsi Jamaa v. Itálie* v tom smyslu, že zákaz refoulement je jakožto zásada mezinárodního obyčejového práva závazný pro všechny státy včetně těch, které nejsou smluvními státy Úmluvy či jiných smluv týkajících se ochrany uprchlíků.

Co se obsahu principu non-refoulement jakožto obyčejové normy týče, je tento dle mého názoru tvořen zákazem mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení. Zákaz výše uvedených jednání je totiž jakýmsi společným průsečíkem všech výše analyzovaných mezinárodních smluv. Domnívám se, že požadavek *opinia iuris* je splněn, jelikož téměř všechny státy světa se zavázaly tento princip dodržovat prostřednictvím mezinárodních a často i regionálních instrumentů. Složitější je ovšem zkoumání praxe jednotlivých států. Jak jsem již uvedla výše, princip non-refoulement je dle mého názoru normou obyčejového práva zcela jistě v rámci Evropy. V Evropě ovšem nenalezneme žádný stát, pro který by bylo dodržování principu non-refoulement závazné pouze na základě obyčejového pravidla. Dochází zde sice k občasnému porušování tohoto principu, nicméně i tak je chování států ve všeobecné shodě s daným pravidlem a případy chování států odchylné se od tohoto pravidla jsou považovány za jeho porušení. Co se zbylých států týče, princip non-refoulement by zcela jistě měl být normou obyčejového práva vzhledem k tomu, že se k jeho dodržování, tedy i k praxi, jež je v souladu s principem, zavázaly státy napříč celým světem. I přesto mám ovšem o reálném dodržování principu, a tudíž i o splnění materiální prvku (*usus longaevus*), určité pochybnosti, a to především v souvislosti s jednáním určitých států v rámci asijského regionu. Domnívám se, že poněkud příznivější je situace na africkém kontinentu, kde jsou jednotlivé státy signatáři nejen zmíněných mezinárodních smluv, ale rovněž závazné Úmluvy OAJ.

Závěr

Se vzrůstajícím počtem osob prchajících ze svých domovů z důvodu ozbrojených konfliktů, humanitární krize, pronásledování či podobných příčin, vzrostl i význam principu non-refoulement. Tento princip představuje zásadní prostředek ochrany osob, kterým hrozí v případě návratu do jejich země původu vážná újma.

Povaha i rozsah principu non-refoulement se liší v závislosti na tom, v jakém z dokumentů je tento obsažen. V rámci této práce jsem dospěla k závěru, že společnou část obsahu analyzovaných dokumentů tvoří zákaz mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení. Nalezení společného průsečíku jednotlivých dokumentů je rovněž základem pro úvahy o existenci obyčeje. Pro účely aplikace Úmluvy o právním postavení uprchlíků je ovšem nutné, aby k takovému jednání docházelo z některého z vyjmenovaných diskriminačních důvodů. S tímto souvisí otázka osobního rozsahu principu. Velké množství osob v současné době prchá ze zemí svého původu před závažným nebezpečím, které ovšem není individuální a diskriminační povahy. Takové osoby tedy nesplňují znaky definice uprchlíka dle Úmluvy. Mezinárodní pakt, Úmluva proti mučení ani Evropská úmluva takové omezení neobsahují a chrání tak veškeré osoby, kterým v případě navrácení hrozí mučení či kruté, nelidské nebo ponižující zacházení. Toto je vhodně reflektováno rovněž v právu Evropské unie prostřednictvím institutu doplňkové ochrany. Z obsahu této práce vyplývá, že došlo k posunu v chápání územního rozsahu principu. Tento totiž není omezen pouze na území daného státu. Stěžejní je v této oblasti přičitatelnost daného jednání určitému státu a výkon jurisdikce.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že výraznější rozdíly mezi povahou, obsahem a rozsahem principu nalezneme především mezi Úmluvou na straně jedné a Mezinárodním paktem, Úmluvou proti mučení a Evropskou úmluvou na straně druhé. I mezi těmito dokumenty nalezneme určité odlišnosti, nicméně úprava principu non-refoulement se v rámci těchto podstatně neliší, a to až na teritoriální

působnost Evropské úmluvy, jejímiž signatáři jsou pouze země Evropy. Důležité je rovněž zmínit, že princip non-refoulement není ve všech dokumentech zakotven explicitně, nýbrž byl v některých případech nepřímo dovozen. To však nijak neubírá na jeho důležitosti.

V rámci této práce jsem se zabývala rovněž absolutní povahou principu non-refoulement. Dospěla jsem k závěru, že absolutní povahy je zákaz mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání. V takovém případě tedy není možné uplatnit výjimky nehledě na to, jak velké nebezpečí daná osoba pro stát představuje. Oproti tomu Úmluva výjimky explicitně zakotvuje ve svém čl. 33(2) a princip non-refoulement v jejím znění tedy není absolutní. V souvislosti s výkladem výjimek jsem učinila závěr, že je nutné tyto interpretovat spíše restriktivním způsobem tak, aby nedocházelo k jejich zneužívání. Zároveň se domnívám, že pro účely aplikace výjimky musí být prokázáno reálné nebezpečí hrozící konkrétní hostitelské zemi. Vzhledem k provázanosti bezpečnosti jednotlivých zemí však může být hrozba pro jinou zemi jedním z podkladů pro učinění závěru o použití výjimky. Významným ustanovením Úmluvy je rovněž čl. 1F. Tento bych ovšem nenazývala výjimkou z principu především proto, že osoba, která naplňuje znaky definice tohoto článku, jednoduše uprchlíkem není.

Ve světě a čím dál více i v Evropě dochází k porušování principu non-refoulement. Z tohoto důvodu patří mezi důležité aspekty tohoto principu jeho kontrolovatelnost a vynutitelnost. Relativně efektivní systém kontroly dodržování principu nalezneme v Evropě, kde tuto funkci plní orgány soudního typu, jejichž rozhodnutí jsou závazná. V rámci Rady Evropy se jedná o Evropský soud pro lidská práva. Soudním orgánem Evropské unie je Soudní dvůr Evropské unie. K dodržování principu non-refoulement se skrze mezinárodní a často i regionální dokumenty zavázala většina států světa. Zajistit efektivní plnění tohoto závazku ovšem není snadné, a to buď proto, že rozhodnutí kontrolních orgánů jednotlivých mezinárodních smluv nejsou závazná, jako je tomu v případě Mezinárodního paktu

či Úmluvy proti mučení nebo z důvodu, že žádné kontrolní mechanismy neexistují. Tak je tomu v případě Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

V rámci této práce jsem dospěla k závěru, že minimálně v rámci Evropy je princip non-refoulement závazný nejen na základě smluvních dokumentů, ale rovněž jako norma obyčejového práva. Je tedy možné se jej dovolávat i vůči státům, které nejsou signatáři žádného z dokumentů zakotvující zákaz navracení. Takový stát ovšem v Evropě nenalezneme. V teorii převažuje názor, že tento princip naplňuje znaky obyčejové normy v rámci celého světa. Domnívám se, že by tomu tak rozhodně mělo být. Nicméně v oblasti praxe států, byť tato nemusí být v absolutní přísné shodě s daným pravidlem, je stále velký prostor pro zlepšení.

Seznam zkratek

ESLP	Evropský soud pro lidská práva
Evropská úmluva	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
Mezinárodní pakt	Mezinárodního pakt o občanských a politických právech
Úmluva	Úmluva o právním postavení uprchlíků
Úmluva proti mučení	Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání
UNHCR	Úřad vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky
EU	Evropská unie

Použité prameny a literatura

Monografie

Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997.

Goodwin-Gil, G.S., *Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention and Protection [Global Consultations on International Protection/Second Track]*. UNHCR, z 1. 10. 2001.

FELLER, E., TÜRK, V., NICHOLSON, F. *Refugee protection in International Law, UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge University Press, 2003.

Lauterpacht, E., Bethlehem D. *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement*. In: Feller, E., Türk, V., Nicholson, F., *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Šturma, P., Honusková, V. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Scripta Iuridica No. 2. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012.

Kamto M., Special Rapporteur, *Second report on the expulsion of aliens*. 58. Schůze Komise pro mezinárodní právo, 20. 7. 2006.

Jílek, D., *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 1996.

WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia, 2009.

Honusková V. a kol. *Princip nenavracení osob v kontextu ochrany mořské hranice států*, V tisku.

Hathaway, J. C. *Leveraging Asylum*. University of Michigan Law School Scholarship Repository, 2010.

Goodwin-Gill, G. S. *The refugee in International law*. Clarendon press, Oxford, 1983.

Časopisecké články a příspěvky ve sbornících

MAARTEN DEN HEIJER, *Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the Hirsi Case*. International Journal of Refugee law ,11. 7. 2013.

Šturma, P. *Mezinárodněprávní úprava postavení uprchlíků*. Právník, roč. 130, č. 4, 1991.

Duffy, A. *Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law*. International Journal of Refugee law, 2008.

Kosař, D. *Inclusion before exclusion or vice versa: what the qualification directive and the Court of justice do (not) say*. International Journal of Refugee law, 2013, 25(1).

Wouters, K., Bruin R. *Terrorism and the non-derogability of Non-refoulement*, International Journal of Refugee law, 2003.

Hathaway, J.C. a Harvey C. *Framing refugee protection in the New World Disorder*. Cornell international law journal, 2001.

Allain, J. *The Jus Cogens Nature of Non-refoulement*. International Journal of Refugee law, 2001.

Farmer A., *Non-refoulement and jus cogens: limiting anti-terror measures that threaten refugee protection*. Georgetown Immigration Law Journal, 2008.

Sy, M., *UNHCR and preventive indirect refoulement in Europe*. International Journal of Refugee law, 31. 7. 2015.

Cohen R. *China's forced repatriation of north korean refugees incurs United Nations censure*. International Journal of Korean Studies , Summer/fall edition, 2014.

Internetové servery

<http://www.unhcr.org/558193896.html>.

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=1&DocTypeID=11.

<http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>.

<http://indicators.ohchr.org/>.

Dokumenty EU

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 z 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (tzv. Nařízení Dublin III).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU z 13. 12. 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (tzv. kvalifikační směrnice).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU z 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (tzv. procedurální směrnice).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady EU 2013/33/EU z 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (tzv. přijímací směrnice).

Směrnice Rady 2001/55/ES z 20. 7. 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.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/64/EU z 20. 10. 2010, o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení.

Listina základních práv Evropské unie, Úř. věst. C 303, 14. 12. 2007.

Další dokumenty

Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea - A/HRC/25/63, z 7.2.2014.

OHCHR, *Press briefing note on China, Thailand, Viet Nam and Democratic People's Republic of Korea*, z 20. 11. 2015.

Dokumenty UNHCR

UNHCR, *Global trends report, Forced displacement in 2014*.

UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Geneva, 26. 1. 2007.

UNHCR, '*Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*'. 2003.

UNHCR, *Note on the exclusion clausus*. 1997.

UNHCR, *Note on the Principle of Non-refoulement*. 1997.

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ESLP ve věci *Bankovic vs. Belgium*, z 19. 12. 2011, stížnost č. 52207/99.

Rozsudek ESLP ve věci *Ocalan v. Turecko*, z 12. 5. 2005, stížnost č. 46221/99.

Rozsudek ESLP ve věci *Loizidou v. Turecko*, z 23. 3. 1995, stížnost č. 15318/89.

Rozsudek ESLP ve věci *Hirsi Jamaa a další v. Itálie*, z 23. 2. 2012, stížnost č. 27765/09.

Rozsudek ESLP ve věci *Ahmed v. Rakousko* z 17. 12. 1996, stížnost č. 25964/94.

Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Saadi v. Itálie*, z 28. 2. 2008, stížnost č. 37201/06.

Rozsudek ESLP ve věci *Chahal v. Spojené království* z 15. 11. 1996, stížnost č. 22414/93.

Rozsudek ESLP ve věci *Sufi & Elmi*, z 28. 11. 2011, stížnost č. 8319/07 a 11449/07.

Rozsudek ESLP ve věci *Soering v. Spojené Království*, z 7. 7. 1989, stížnost č. 14038/88.

Rozsudek ESLP ve věci *Harkins a Edwards proti Spojenému království* z 9. 7. 2012, stížnost č. 9146/07 a 32650/07.

Rozsudek ESLP ve věci *D. v. UK*, z 2. 5. 1997, stížnost č. 30240/96.

Rozsudek ESLP ve věci *N. v. UK*, z 27. 5. 2008, stížnost č. 26565/05.

Rozsudek ESLP ve věci *A.C. a ostatní v. Španělsko*, z 22. 4. 2014.

Rozsudek ESLP ve věci *Cruz Varas v. Švédsko*, z 20. 3. 1991, stížnost č. 15576/89.

Rozsudek ESLP ve věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, z 21. 1. 2011, stížnost č. 30696/09.

ESLP, Annual reports, Registry of the European Court of Human Rights.

ESLP, Annual report 2014.

Rozhodnutí ESLP ve věci *Irsko v UK*, z 18. 1. 1978, stížnost č. 5310/71.

Judikatura Soudního dvora Evropské unie

Rozsudek velkého senátu SDEU ve spojených věcech *B. a D. v. Spolková republika Německo* z 9. 11. 2010, C-57/09 a C-101/09.

Rozsudek SDEU ve spojených věcech C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, z 2. 3. 2010.

Rozsudek SDEU ve věci *Georgi Ivanov Elchinov v. Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa*, z 5. 10. 2010, C-173/09.

Judikatura Mezinárodního soudního dvora

Rozsudek MSD ve věci *North Sea Continental Shelf*, z 20. 2. 1969, p. 3.

Rozhodnutí Výboru pro lidská práva

Výbor pro lidská práva, rozhodnutí ve věci *Hamida v. Canada*, z 11. 5. 2010, stížnost č. 1544/2007.

Výbor pro lidská práva, *General Comment 31, Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant*, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004).

Výbor pro lidská práva rozhodnutí ve věci *Lopez Burgos vs. Uruguay*, z 29. 8. 1981, stížnost č. 52/1979.

Výbor pro lidská práva, rozhodnutí ve věci *Kaba and Kaba v. Kanada*, z 21. 5. 2010, stížnost č. 1465/2006.

Výbor pro lidská práva, rozhodnutí ve věci *Kindler v. Kanada*, z 25. 11. 1991, stížnost č. 470/1991.

Výbor pro lidská práva, rozhodnutí ve věci *Mrs. G. T. v. Austrálie*, z 4. 11. 1997, stížnost č. 706/1996.

Výbor pro lidská práva, *General Comment No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant*, 26. 5. 2004.

Výbor pro lidská práva, *General Comment No. 20, Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment)*, z 10. 3. 1992.

Výbor pro lidská práva, rozhodnutí ve věci *Aarrass v. Španělsko*, z 21. 7. 2014, stížnost č. 2008/2010.

Rozhodnutí Výboru proti mučení

Výbor proti mučení, *General Comment No. 2: Implementation of Article 2 by States Parties*, z 24. 1. 2008.

Výbor proti mučení ve věci *Paez v. Švédsko*, z 28. 4. 1997, stížnost č. 39/1996.

Výbor proti mučení, rozhodnutí ve věci *V. L. v. Švýcarsko*, z 22. 1. 2007, stížnost č. 262/2005.

Výbor proti mučení, rozhodnutí ve věci *C.T. and K.M. v. Švédsko*, z 17. 11. 2006, stížnost č. 279/2005.

Výbor proti mučení, *General Comment I (Implementation to art. 3 of the Convention in the context of art. 22: art. 3)*, z 2. 11. 1997.

Výbor proti mučení, rozhodnutí ve věci *Motumbo v. Švýcarsko*, z 27. 4. 1994, stížnost č. 13/1993.

Výbor proti mučení, rozhodnutí ve věci *Aemei v. Švýcarsko*, z 29. 5. 1997, stížnost č. 34/1995.

Výbor proti mučení, rozhodnutí ve věci *G.R.B. v. Švédsko*, z 15. 5. 1998, stížnost č. 83/1997.

Výbor proti mučení, *Concluding observations of the Committee against Torture: China*, z 12. 12. 2008.

Judikatura zahraničních vnitrostátních soudů

Rozsudek Nejvyššího soudu USA ve věci *Sale, Acting Commissioner, Immigration and Naturalisation Service, et al. v. Haitian Centers Council, Inc. et al.* z 21. 6. 1993.

Rozhodnutí Mezi-americké komise pro lidská práva ve věci *The Haitian Centre for Human Rights et al. v. United States* z 13. 3. 1997, stížnost č. 10.675.

Rozhodnutí Sněmovny lordů (soudní komise) ve věci *T v. Secretary of State for the Home Department* z 22. 5. 1996.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu Kanady ve věci *Pushpanathan v. Minister of Citizenship & Immigration* z 6. 4. 1998.

Rozsudek odvolacího soudu Velké Británie ve věci *“NSH“ v. Secretary of State for the Home Department* z 23. 3. 1988.

Rozsudek Nejvyššího soudu Kanady ve věci *Suresh v. the Minister of Citizenship and Immigration* z 11. 1. 2002.

Rozsudek anglického odvolacího soudu ve věci *Home Secretary v. Rehman* z roku 2000.

Mezinárodní smlouvy

Americká úmluva o lidských právech z 22. 11. 1969.

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z 4. 11. 1950.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z 16. 12. 1966.

Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z 31. 1. 1967.

Úmluva Organizace africké jednoty týkající se specifických aspektů uprchlické problematiky v Africe z 10. 9. 1969.

Úmluva o právním postavení uprchlíků z 28. 7. 1951.

Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z 10. 12. 1984.

Vídeňská úmluva o smluvním právu z 23. 5. 1969.

Ostatní mezinárodní dokumenty

Bangkokské principy o postavení a zacházení s uprchlíky z 31. 12. 1966.

Cartagenská deklarace o uprchlících z 22. 11. 1984.

Deklarace OSN o teritoriálním azylu z 14. 12. 1967.

Deklarace smluvních stran Úmluvy a/nebo Protokolu o právním postavení uprchlíků z 12-13. 12. 2001.

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN 1373 z 28. 9. 2001, S/RES/1373(2001).

Abstrakt v českém jazyce

Tato diplomová práce pojednává o stěžejním principu mezinárodního uprchlického práva, jímž je princip non-refoulement. Prostřednictvím tohoto principu jsou oprávněné osoby chráněny před navrácením do země jejich původu, kde jim hrozí nebezpečí vyjmenované v jednotlivých dokumentech.

Účelem této práce je vymezení a analýza povahy, rozsahu a obsahu tohoto principu v jednotlivých mezinárodních a regionálních dokumentech a jejich následné porovnání. Vlastní text práce se skládá ze sedmi hlavních kapitol. První kapitola obsahuje stručné vymezení dokumentů, v nichž je princip non-refoulement zakotven. V druhé kapitole se věnuji rozsahu principu. V rámci této kapitoly řeším otázku osobního a územního rozsahu. Ve třetí kapitole se zabývám povahou principu v jednotlivých dokumentech a rovněž existencí a výkladem výjimek z toho principu. V této kapitole se věnuji především analýze Úmluvy o právním postavení uprchlíků vzhledem k tomu, že právě tato výjimky zakotvuje. Ve čtvrté kapitole se zaměřuji na detailnější rozbor povahy, rozsahu a obsahu principu v jednotlivých dokumentech. Zkoumám zde, jaké části principu jsou v těchto dokumentech shodné či podobné a které se naopak liší. V páté kapitole je rozebrána problematika kontrolovatelnosti dodržování principu non-refoulement. Uvádím zde kontrolní mechanismy jednotlivých dokumentů a možnost vynucení rozhodnutí vydaných těmito orgány. V šesté kapitole se zabývám obyčejovou povahou principu non-refoulement. Vymezuji zde smluvní strany stěžejních dokumentů obsahujících zákaz refoulement a rovněž analyzuji praxi států především v rámci Evropy. V této kapitole dospívám k závěru, že princip non-refoulement splňuje předpoklady pro existenci obyčeje v rámci Evropy.

Nakonec docházím k závěru, že povaha, rozsah i obsah principu se v jednotlivých dokumentech liší. I přesto však můžeme nalézt určité oblasti, kde se úprava principu non-refoulement ve zmíněných dokumentech protíná.

Abstract in English

This thesis deals with the key principle of international refugee law which is the principle of non-refoulement. Thanks to this principle, entitled persons are protected from being returned to their country of origin where they would be in danger on the grounds listed in particular documents.

The aim of my thesis is to define and analyze the nature, scope and content of this principle in particular international and regional documents and their subsequent comparison. The thesis itself is composed of seven main chapters. Chapter one contains a brief definition of the documents where the principle of non-refoulement is enshrined. Chapter two deals with the scope of the principle. The personal and territorial scope is examined in this chapter. In the third chapter, I focus on the nature of the principle in particular documents, the presence and interpretation of exceptions to the principle. I analyze primarily the Convention Relating to the Status of refugees in this chapter, since this Convention is the one containing exceptions to the principle. In the fourth chapter, I focus on the detailed analysis of the nature, scope and content of the principle in the particular documents. I examine which parts of the principle are identical or similar in those documents and which of them differ. Controllability of the compliance with the principle of non-refoulement is analyzed in the fifth chapter. In this context I mention control mechanisms of the particular documents and the possibility to enforce decisions issued by relevant authorities. I deal with the customary nature of the principle of non-refoulement in the sixth chapter. The contracting parties of the fundamental documents containing the prohibition of refoulement are listed in this chapter. I also analyze the practice of states, primarily within Europe. In this chapter I come to the conclusion that the principle of non-refoulement fulfils the requirements for becoming a part of customary law within Europe.

Finally, I conclude that the nature, scope and content of the principle vary in the particular documents. Nevertheless, some areas where the regulation of

the principle of non-refoulement in above mentioned documents is similar can be found.

Název práce

V českém jazyce

Povaha a rozsah principu non-refoulement

V anglickém jazyce

The nature and scope of the non-refoulement principle

Klíčová slova

V českém jazyce

non-refoulement
povaha
rozsah

V anglickém jazyce

non-refoulement
nature
scope