

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Kateřina Radová

**Prima facie status jako možné řešení
hromadného přílivu uprchlíků**

Diplomová práce

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

Katedra mezinárodního práva

Datum vypracované práce (uzavření rukopisu) : 30. 11. 2017

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu. Dále prohlašuji, že tato práce má 184 307 znaků vlastního textu včetně poznámek pod čarou.

Autorka diplomové práce

V Praze dne 30. 11. 2017

Předně bych chtěla poděkovat paní JUDr. Věře Honuskové, Ph.D., vedoucí mé diplomové práce, a to nejen za její cenné rady a připomínky, ale i za její odhodlání a nadšení pro uprchlickou problematiku, které mě dodnes inspiruje. Dále bych chtěla poděkovat své rodině za podporu během studia.

Obsah

1	Úvod.....	6
1.1	Výzkumné otázky.....	8
1.2	Struktura práce a metoda výzkumu.....	8
1.3	Práce s prameny.....	9
2	Určování statusu uprchlíka v mezinárodním právu.....	12
2.1	Individualistický přístup.....	13
2.2	Role Úmluvy z roku 1951 v situaci hromadného přílivu uprchlíků.....	19
2.3	Možnost aplikace Úmluvy ve skupinových situacích.....	22
3	Prima facie určení statusu uprchlíka.....	27
3.1	Definice prima facie určení statusu uprchlíka.....	28
3.2	Hlavní rysy použití prima facie určení statusu uprchlíka.....	29
3.2.1	Objektivní okolnosti v zemi původu.....	29
3.2.2	Množství příchozích osob.....	30
3.2.3	Povaha prima facie určení statusu uprchlíka.....	32
4	Charakteristika prima facie statusu uprchlíka.....	37
4.1	Povaha prima facie statusu uprchlíka.....	37
4.2	Vyloučení a nezahrnutí určitých osob pod ochranu Úmluvy z roku 1951.....	39
4.3	Aplikace cesační klauzule.....	42
4.4	Přístup k trvalým řešením.....	43
4.5	Trvání ochrany.....	46
4.6	Kvalita získané ochrany na základě prima facie určení statusu uprchlíka.....	47
4.7	Pozitiva a negativa prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích.....	53
5	Řešení hromadného přílivu uprchlíků v evropském kontextu.....	57
5.1	Řešení hromadného přílivu uprchlíků v minulosti a v současnosti.....	59
5.2	Prima facie určení statusu uprchlíka jako možné řešení hromadného přílivu uprchlíků v evropském kontextu?.....	63
6	Závěr.....	67
7	Použité prameny a literatura.....	72
8	Abstrakt.....	78
9	Abstract.....	79
10	Název diplomové práce/ Thesis Title.....	80
11	Klíčová slova/ Key Words.....	80

1 Úvod

„Uprchlická“ či „migrační krize“. To jsou výrazy, kterými se začala popisovat situace příchodu velkého množství uprchlíků a migrantů na evropský kontinent v posledních několika letech. V roce 2015 více než jeden milion lidí překročilo Středozemní moře, z nichž 84% pocházelo z deseti nejvíce uprchlíky produkujících zemí v čele se Sýrií, Afghánistánem a Irákem.¹ V 38 evropských státech bylo podáno více jak dva miliony žádostí o mezinárodní ochranu, skoro třikrát více než v roce 2014. Členské státy Evropské unie přijaly kolem 1,2 milionů žádostí o mezinárodní ochranu, kde více než 50% přijalo Německo nebo Švédsko. Příchozí osoby do Evropy proudily v takových číslech, že je státy na vnějších hranicích Evropské unie jako Řecko a Itálie nezvládly ani registrovat a příchozí osoby nechaly nekontrolovaně pronikat na další území Evropské unie. Daný příliv uprchlíků a migrantů poukázal na nepřipravenost společného evropského azylového systému na větší množství příchozích osob.

Při pohledu na celosvětová čísla, se situace v Evropě už hůře označuje za krizi, nebo alespoň za nějaký výjimečný stav. Dle údajů Úřadu Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“ nebo také „Úřad UNHCR“) byla v roce 2015 poprvé v historii překročena hranice 60 milionů lidí, kteří byli nuceně vysídleni ze svých domovů. Z celkového počtu 65, 3 milionů vysídlených osob po celém světě se jedná o 21,3 milionů uprchlíků a 3,2 milionů lidí čekajících na rozhodnutí ohledně jejich žádosti o udělení ochrany v průmyslově vyspělých zemí.^{2,3} Situace většího množství osob přecházející hranice za účelem hledání ochrany tedy není ve světě výjimkou. A není ani novinkou, co se týče lidské historie.

Fenomén velkého či masového přílivu uprchlíků (*large-scale influx, mass influx*) patřil a patří i dnes mezi podstatné znaky uprchlictví. I když neexistuje jeho jednotně uznávaná definice, můžeme na tomto místě využít jeho popisu výkonným výborem UNHCR, který takový stav v jednom z jeho posledních doporučení označil za situaci, která může mít některé nebo všechny z následujících charakteristik: (i) značně velký počet lidí přicházejících skrze

¹ Srov. *UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2015* (UNHCR Světové trendy: Nucené vysídlení v roce 2015). UNHCR, 2015. [online]. Dostupné na <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html> (navštíveno dne 29. 11. 2017). str. 32.

² Mezi nuceně vysídlené osoby patří kromě uprchlíků a žadatelů o azyl i vnitřně přesídlené osoby (tzv. IDPs), což jsou osoby, které nepřekročily hranice vlastního státu a nejsou tak *de iure* uprchlíky.

³ Srov. *Počet nuceně vysídlených dosahuje rekordní výše, postižen je každý 113. člověk*. UNHCR, 20. 6. 2016. [online]. Dostupné na <http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/news/2016/pocet-nucene-vys%C3%ADdlenych-dosahuje-rekordni-vyse-postizen-je-kazdy-113-clovek.html> (navštíveno 14. 2. 2017).

mezinárodní hranice; (ii) rychlé tempo příchodu; (iii) neadekvátní absorpci nebo odpovídající kapacity v hostujících státech; (iv) individuální azylové procedury, kde existují, které nejsou schopné se vypořádat s posouzením tak velkého počtu osob (vl. překlad).⁴ Masový příliv uprchlíků tedy můžeme na základě tohoto pojetí označit za situaci příchodu velkého množství osob, jehož následkem může, ale také nemusí, být nedostatečná kapacita přijímajícího státu všechny tyto osoby řádně posoudit v rámci individuálního řízení pro učení statusu uprchlíka. A dodnes se státy snaží nalézt ty nejvhodnější způsoby, jak takové situace řešit.

Jedním z tradičních mechanismů, které státy využívají je tzv. *prima facie* určení statusu uprchlíka nebo také skupinové určení statusu na základě *prima facie*. Ve skutečnosti, většina uprchlíků ve světě byla uznána na základě *prima facie* určení statusu uprchlíka.⁵ *Prima facie* určení statusu uprchlíka můžeme na tomto místě označit za přiznání statusu uprchlíka státem nebo UNHCR na základě zjevně očividných, objektivních okolností v zemi původu, které zapříčinily odchod uprchlíků. Při využití *prima facie* určení statusu uprchlíka přijímací stát již předem uznává, že určité skupiny osob, které utíkají před takovými okolnostmi, jsou vystaveni riziku ublížení, které je vztáhne pod definici uprchlíka aplikovatelné v daném regionu. *Prima facie* určení tak vytváří presumpci, že jednotliví členové určité skupiny jsou uprchlíky, pokud nebude prokázán opak. Účelem *prima facie* určení statusu uprchlíka je zajištění rychlého přístupu do bezpečí a poskytnutí ochrany před *refoulement* pro uprchlíky přicházejících v rámci hromadného přílivu. I přesto, že je tento mechanismus státy po celém světě i UNHCR hojně využívány, panuje neshoda o jeho povaze, právním základu či jeho vlastnostech. K tomu přispívá skutečnost, že dodnes neexistuje na mezinárodním poli žádný právní instrument, který by ho závazně upravoval. Zároveň ale není v současnosti využíván v tzv. ekonomicky vyspělých státech,⁶ včetně Evropy, které používají pro přiznávání statusu uprchlíka převážně individualizované řízení.

V této práci si tak dávám za cíl popsat základní charakteristiku tohoto institutu a jeho zakotvení v mezinárodním uprchlickém právu. Po stanovení základních vlastností *prima facie*

⁴ AC.96/1003. Executive Committee Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations No. 100 (LV). 2004. V angl. znění: *mass influx situation may, inter alia, have some or all of the following characteristics: (i) considerable numbers of people arriving over an international border; (ii) a rapid rate of arrival; (iii) inadequate absorption or response capacity in host States, particularly during the emergency; (iv) individual asylum procedures, where they exist, which are unable to deal with the assessment of such large numbers.*

⁵ BATCHELOR, Carol, EDWARDS, Alice. *Introductory Note to UNHCR's Guidelines on International Protection on Prima Facie Recognition of Refugee Status*. International Journal of Refugee Law, 2016, Vol. 28, No. 2, str. 318.

⁶ V literatuře se také používá srovnání státy severu vs. státy jihu.

určení statusu uprchlíka, se také pokusím nastínit možnost jeho využití v evropském kontextu. I přes jeho hojné využití v dnešním světě, je totiž prima facie přístup využíván převážně státy ekonomického jihu, zatímco v Evropě a obecně v západních státech se takový přístup tradičně odmítá nebo alespoň není využíván. Tato práce se tak snaží najít prvně odpověď, jestli je takový přístup v souladu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951? A pokud ano, byl by to vhodný instrument pro řešení migrační „krize“, která Evropu potkala v uplynulých letech?

1.1 Výzkumné otázky

Hlavní výzkumnou otázkou této práce je stanovení, co je rozuměno prima facie určením statusu uprchlíka, tedy mechanismem, která je využíván státy ekonomického jihu při hromadných přílivech uprchlíků. Další výzkumnou otázkou je, zdali by bylo prima facie určením statusu uprchlíka vhodným nástrojem pro řešení hromadného přílivu uprchlíků v evropském kontextu. Pro zodpovězení této otázky je zkoumáno, jestli je nutné pro udělení statusu uprchlíka dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 využít individualizované řízení nebo jestli je možné využít skupinový přístup, kterým je prima facie určením statusu uprchlíka ve skupinových situacích.

1.2 Struktura práce a metoda výzkumu

První část práce se nejprve zaměřuje na to, jak je obecně nahlíženo na způsob určování statusu uprchlíka na základě Úmluvy z roku 1951. Zkoumá, proč je definice uprchlíka v Úmluvě z roku 1951 vnímaná západními státy jako individualistická a vyžadující tak individualizované řízení. Přitom si klade otázku, jaká je role Úmluvy z roku 1951 v situacích hromadného přílivu uprchlíků, kdy individualizované řízení nemusí být uskutečnitelné. Zde je také určeno, co je myšleno skupinovým přístupem resp. skupinovým určením statusu uprchlíka, který je zde vymezován vůči individualizovanému řízení. Přitom je vysvětlen vztah mezi skupinovým určením a prima facie určením statusu uprchlíka. Stanoví nakonec, zdali je možné určit status uprchlíka dle definice v Úmluvě z roku 1951 i v rámci skupinového určení.

Druhá část práce se zabývá vymezením prima facie určením statusu uprchlíka. Zde je nejprve znovu zkoumáno propojení prima facie a skupinového určení statusu uprchlíka. Dále je definováno, co je myšleno prima facie určením statusu uprchlíka a je popsáno jeho uplatnění v praxi. Práce se na tomto místě věnuje popisu hlavních rysů prima facie určením statusu uprchlíka, které ho do značné míry charakterizují. Je zde dále také zkoumaná povaha prima facie určením statusu uprchlíka a jeho vztahu k individualizovanému řízení. V neposlední

řadě je zde popsáno, jaký vliv má využití prima facie přístupu samotné řízení z procesního hlediska.

Další část práce se zabývá vlastnostmi statusu, který osoba na základě prima facie určení získá. Prima facie status je zde porovnáván s kvalitou statusu uprchlíka, jenž byl udělen skrze individualizované řízení. Jsou zde postupně vymezeny specifika prima facie statusu vzhledem k aplikaci určitých ustanovení Úmluvy z roku 1951 jako například vylučující nebo cesační klauzule. Zároveň je zde zkoumáno samotné trvání získané ochrany a přístupu k trvalým řešením. Nakonec práce celkově hodnotí prima facie určení statusu uprchlíka a popisuje jeho pozitivní i negativní stránky.

Závěr práce je věnován zodpovězení výzkumné otázky, zda by bylo prima facie určení statusu uprchlíka vhodným nástrojem pro řešení hromadného přílivu uprchlíků v evropském kontextu. V dané části je tak kladen zřetel nejen na aplikaci Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, ale i na právo Evropské unie, které migrační a uprchlickou politiku v EU do značné míry ovlivňuje. Nejprve zde práce nabízí pohled do minulosti, kdy popisuje bývalé více či méně úspěšné pokusy řešení hromadného přílivu uprchlíků. Poté se úvahy přesunou do současnosti, kdy je popsána aktuální situace, které Evropa čelí. Nakonec je kriticky zvažována možnost aplikace prima facie určení statusu uprchlíka v evropském kontextu a to jak z právního tak politického hlediska.

Práce je zpracována primárně analytickou metodou, kterou využívá k rozboru jednotlivých primárních a sekundárních zdrojů a jež umožňuje zmapování rozličných pohledů nauky, států a UNHCR na pojetí prima facie určení statusu uprchlíka. Zároveň je aplikována i metoda deskriptivní. V určitých ohledech je uplatněna i metoda komparativní, kdy je zde mezinárodní úprava srovnávaná s úpravou regionální. Pro zodpovězení výzkumných otázek a posouzení výsledků analytické metody je využito metody syntézy a dedukce.

1.3 Práce s prameny

Právním základem mezinárodního uprchlického režimu je Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 pozměněná Protokolem o právním postavení uprchlíků z roku 1967, (dále také jako „Úmluva z roku 1951“), ze které tato práce také vychází. Využito je i regionálních instrumentů týkající se uprchlické problematiky jako Úmluva Organizace africké jednoty, upravující specifické aspekty uprchlických problémů v Africe (dále také jako „Úmluva OAJ“). V rámci evropského regionu vycházím z úpravy Úmluvy z roku 1951, tak z práva Evropské unie. Ze sekundárních zdrojů je využíváno hlavně zahraniční literatury,

jelikož na české půdě se tomuto tématu velká pozornost zatím nevěnovala.⁷ Ale i zahraniční literatura se tomuto tématu věnuje spíše okrajově.⁸ I proto jsou hojně využívaným zdrojem dokumenty UNHCR a Výkonného výboru UNHCR, u jejichž aplikace bych se chtěla pozastavit.

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky byl jako orgán Organizace spojených národů (dále jen „OSN“) povolán k ochraně uprchlíků v roce 1949 na základě rezoluce Valného shromáždění OSN č. 319 (IV). Dle čl. 35 Úmluvy z roku 1951 se smluvní státy „zavazují spolupracovat s úřadem Vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky nebo kteroukoliv jinou odbornou organizací Spojených národů, která jej může nahradit ve výkonu jeho funkcí, a zvláště usnadňovat jeho povinnost dozírat na provádění ustanovení této úmluvy.“ Nicméně není kontrolním orgánem Úmluvy a jeho doporučení tak pro státy nejsou závazná. Doporučení UNHCR však bývají státy akceptovány např. za důležitá interpretační vodítka při rozhodovací praxi, čímž samotná výkladová pravidla legitimizují.⁹ UNHCR se navíc v řadě zemí na určování statusu uprchlíka podílí a sám se svými doporučeními řídí. Při absenci mezinárodního závazného legislativního instrumentu explicitně upravujícího určování statusu uprchlíka dokumenty UNHCR nabývají na ještě větší váze. Dokumenty UNHCR budou v této práci využity ve větší míře a to hlavně proto, že mechanismus *prima facie* určení statusu uprchlíka se vyvinul z praxe UNHCR a zároveň je výslovně zmíněn jak v Příručce UNHCR k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, kterou vytvořil v roce 1979 na žádost Výkonného výboru UNHCR¹⁰ (dále také jako „Příručka UNHCR“), tak v jednom ze samotných doporučení k mezinárodní ochraně.¹¹

V práci jsou dále využívány doporučení výkonného výboru UNHCR. Výkonný výbor UNHCR (*Executive Committee*, dále také jako „EXCOM“) byl zřízen rezolucí č. 672 (XXV) Hospodářské a sociální rady OSN v roce 1958 a dodnes funguje jako pomocný orgán Valného shromáždění OSN. V současné době je složen z 85 členských států OSN a je zplnomocněn

⁷ Např. HONUSKOVÁ, Věra. *Řešení hromadného přílivu uprchlíků skrze status prima facie*. In BÍLKOVÁ, Veronika, KYSELA, Jan a Šturma, Pavel. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016. ISBN 978-80-87284-57-5, str. 145-165.

⁸ Srov. *Ibid.*, str. 155.

⁹ HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2011. ISBN 978-80-87146-45-3. str. 10.

¹⁰ Srov. *Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR*

z oblasti mezinárodní ochrany. Praha: Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2006. Srov. též HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu, op. cit.*, str. 9.

¹¹ HCR/GIP/15/11, UNHCR Guidelines on International Protection No. 11: *Prima Facie Recognition on Refugee Status*. 24 června 2015.

kontrolovat a schvalovat programy i rozpočet Úřadu UNHCR či se vyjadřovat k otázkám mezinárodní ochrany.¹² V rámci výkonu své působnosti EXCOM každoročně přijímá tzv. závěry či doporučení¹³ v oblasti mezinárodní ochrany. EXCOM se v rámci svých doporučení již několikrát zabýval situacemi masového přílivu uprchlíků, nicméně žádné z nich explicitně nezmiňuje termín „prima facie“. Stejně jako Příručka UNHCR, i doporučení EXCOM nejsou závazná, jelikož nemají váhu závazné mezinárodní smlouvy. Nicméně jsou vydávána samotnými státy a i proto nám poskytují důležitá vodítka pro aplikace právních základů.¹⁴

¹² Informace na stránkách UNHCR Česka republika [online]. Dostupné na: <http://www.unhcr.org/cz/251-czo-nasrizeni-a-organizacevykonny-vybor-html.html> (navštíveno 27. 10. 2017).

¹³ V anglickém jazyce „Executive Committee Conclusions.“

¹⁴ Srov. HONUSKOVÁ, Věra. *Řešení hromadného přílivu uprchlíků skrze status prima facie*. op. cit. str. 155.

2 Určování statusu uprchlíka v mezinárodním právu

Právním základem mezinárodního uprchlického režimu je Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 pozměněná Protokolem o právním postavení uprchlíků z roku 1967 (dále jen „Úmluva z roku 1951“). V současnosti patří mezi smluvní strany Úmluvy z roku 1951 a/nebo Protokolu 148 států.¹⁵ Úmluva z roku 1951 a Protokol definují, kdo je uprchlíkem dle Úmluvy. Přitom již ale neříkají nic o tom, jaké řízení a jaké kvality by mělo být státy prováděno při stanovování, kdo může být za uprchlíka dle Úmluvy označen. Způsob určení statusu uprchlíka tak ponechávají na samotných státech. Goodwin-Gill a McAdam k tomu uvádějí: „Úmluva 1951 definuje uprchlíky a zajišťuje pro ně určité standardy zacházení. Neříká již ale nic o samotném řízení pro určení statusu uprchlíka a ponechává tak státům volbu prostředků, kterými Úmluvu implementují na národní úrovni“¹⁶ (vl. překlad). Přitom právě určení statusu uprchlíka (v anglickém překladu tzv. *refugee status determination*, dále také jako „RSD“) je vstupní bránou k právům zaručených Úmluvou, kdy se z uprchlíka *de facto* stává uprchlík *de iure*.

Také UNHCR může na základě své působnosti poskytovat ochranu uprchlíkům, kteří spadají pod jeho Statut schválený na základě rezoluce Valného shromáždění OSN č. 428 (V) v roce 1950 (dále jen „Statut UNHCR“)¹⁷. Tedy i samotné UNHCR může samo určovat, jestli je určitá osoba uprchlíkem dle mezinárodního uprchlického práva.¹⁸ Osoby, které jsou určeny za uprchlíky dle Statutu UNHCR se označují za „statutární“ či za „mandátové“ uprchlíky (*statutory, mandate refugees*) oproti „konvencionálním“ uprchlíkům, tedy uprchlíkům určených na základě Úmluvy z roku 1951 (*Convention refugees*).¹⁹ Nicméně základní elementy definice uprchlíka jsou společné jak smluvním státům Úmluvy z roku 1951, tak

¹⁵ UNHCR, *States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol* [online]. Dostupné na: <http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html> (navštíveno 27. 10. 2017).

¹⁶ GOODWIN-GILL, Guy, McADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 3rd Edn, 2007. ISBN 978-0-19-928130-5, str. 52-54.

¹⁷ General Assembly Resolution 428 (V) of 14 December 1950, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.

¹⁸ Srov. SIMEON, C., James. *A Comparative Analysis of the Response of the UNHCR and Industrialized States to Rapidly Fluctuating Refugee Status and Asylum Application: Lessons and Best Practices for RESD Systems Design and Administration*. International Journal of Refugee Law, Vol. 22, No. 1, str. 77-78.

¹⁹ UNHCR může tedy provádět azylové řízení samo. Děje se tak tehdy, pokud určitý smluvní stát Úmluvy z roku 1951 není sám schopen implementovat Úmluvu, ale také tehdy pokud stát, který není smluvní stranou mezinárodních uprchlických instrumentů o to požádá. Srov. HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*, op. cit, str. 49.

UNHCR dle jeho Statutu.²⁰ V této práci tak budu vycházet z definice uprchlíka dle Úmluvy z roku 1951.

2.1 Individualistický přístup

V západní nauce i praxi ekonomicky vyspělých států je tradičně udáváno, že definice uprchlíka dle Úmluvy 1951²¹ je značně individualistická a jako taková vyžaduje individuální posouzení subjektivních i objektivních aspektů této definice.²² Za obecný přístup jej označuje i Příručka UNHCR, která je asi nejvíce autoritativním instrumentem týkající se způsobu určování právního postavení uprchlíků, a která tvrdí, že o právním postavení uprchlíků se „za normálních okolností musí rozhodovat případ od případu“.²³

Jelikož nejsou na mezinárodní úrovni ustanovená pravidla pro řízení pro určení statusu uprchlíka, nelze ani jednoznačně říci, co je anebo naopak co již není individualizované řízení, jelikož praxe států je v daném ohledu značně rozmanitá. Individualizované řízení bylo popsáno jako „intenzivní posouzení“²⁴ nebo také jako „časově náročný, těžkopádný a komplikovaný“ proces.²⁵ Různé státy přistupují k posouzení naplnění definice uprchlíka různě. Obecně si ale jako takové individualizované řízení můžeme představit provedení individuálního a často opakovaného pohovoru s osobou, v němž se zkoumá, zda má oprávněné obavy z pronásledování z určitého důvodu dle Úmluvy, a tedy zda naplňuje definici uprchlíka. Předmětem zkoumání je osoba žadatele, věrohodnost jeho tvrzení, zkoumání všech dostupných důkazů včetně žadatelovi minulosti. Cílem řízení je určení, zda jsou žadatelovy obavy oprávněné tj. založené na objektivních okolnostech a jestli mu vzhledem k pravděpodobnosti pronásledování při navrácení do země původu přísluší status uprchlíka a tedy poskytnutí ochrany dle Úmluvy. Individualizované řízení umožňuje posoudit nejen, jestli daná osoba spadá pod definici uprchlíka, ale také jestli si ochranu zaslouží či jestli

²⁰ GOODWIN-GILL, Guy, McADAM, Jane. *The refugee in international law, op.cit.*, str. 530. Podobnost zde vnímám v pojetí, že daná definice také označuje za uprchlíka „osobu, která má oprávněné obavy před pronásledováním“. Je třeba podotknout, že definice uprchlíka v rámci Statutu UNHCR neobsahuje za důvod pronásledování „příslušnost k určitým společenským vrstvám“. Daný rozdíl ovšem nehraje roli pro posouzení, zda je definice uprchlíka individualistická, tedy zdali je třeba pro určení statusu uprchlíka individualizované řízení, což je jedním z předmětů této práce.

²¹ Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951, čl. 1A(2).

²² GOODWIN-GILL, Guy, McADAM, Jane. *The refugee in international law, op.cit.* str. 529. Srov. také DURIEUX, Jean-Francois. *The Many Faces of „Prima Facie“: Group-Based Evidence in Refugee Status Determination*. Refuge, Volume 25, Number 2, str. 152.

²³ *Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany. op. cit.* odst. 44.

²⁴ KAGAN, Michael. *The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination*. Oxford: Oxford University Press, 2006. str. 5.

²⁵ DURIEUX, Jean-Francois, HURWITZ Agnés. *How Many is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees*. 47 German Yearbook, Int'l L. 105, 2004. str. 122.

ji skutečně potřebuje, tudíž jestli nespadá pod jednu z vylučujících klauzulí. V případě pozitivního rozhodnutí je osobě udělen plný uprchlický status v souladu s Úmluvou z roku 1951, na základě kterého může daná osoba využít veškerých práv, která jsou jí Úmluvou zaručena, jako je právo na vzdělání, přístup na trh práce, využití státního sociálního systému či vydání cestovních dokladů.

Podívejme se nyní blíže na definici uprchlíka dle Úmluvy z roku 1951 za účelem zjištění, co ji dělá tak individualistickou, že státy za standardní řízení o určení statusu uprchlíka považují právě to individualizované. Čl. 1A(2) Úmluvy z roku 1951 stanoví, že „[p]ro účely této úmluvy pojem „uprchlík“ se vztahuje **na kteroukoliv osobu**, jež ... se nachází mimo svou vlast a **má oprávněné obavy před pronásledováním** z důvodu 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 uvedených obavám, odmítá ochranu své vlasti; ...“ Ne všechny nuceně vysídlené osoby jsou tedy uprchlíky dle Úmluvy, ale jen ty, které jsou vystaveny skutečnému riziku pronásledování z důvodů stanovených Úmluvou, které by jim hrozilo při návratu domů.

Jedním z prvků výše uvedené definice, který státy přivádí k individualizovanému řízení, je pojem „oprávněné obavy“.^{26 27} Příručka UNHCR přímo uvádí, že „[s]lovní spojení „opodstatněné obavy z pronásledování“ je klíčovou formulací celé definice. Odráží názory jejích autorů, pokud jde o hlavní aspekty charakteru uprchlíka. Nahrazuje starší metodu definování uprchlíků podle kategorií (tj. osoby určitého původu a požívající ochrany své země) obecným pojmem „obav“ pro relevantní motiv. ...“²⁸

Je všeobecně udáváno, že je potřeba naplnění dvou kritérií, dvou složek pojmu „oprávněných obav“, aby určitá osoba mohla být shledána, že spadá do jeho rámce: složky subjektivní a složky objektivní.²⁹ Prvním, subjektivním kritériem, je míněno, že osoba žádající o ochranu vnímá sebe samu jako osobu pronásledovanou. Předmětem zkoumání je její duševní stav. Její vlastní reakce na možný návrat do země původu nesmějí být ani předstírané ani nadhodnocené. Druhé, objektivní kritérium, znamená, že subjektivní chápání strachu musí být v souladu s dostupnými informacemi o situaci v zemi původu. Jelikož

²⁶ HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. op.cit. str. 59.

²⁷ JACKSON, C., Ivor. *The Refugee Concept in Group situations*. The Hague/London/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1999. ISBN 90-411-1228-6, str. 3.

²⁸ *Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany*. op.cit. čl. 37.

²⁹ *Ibid.* Srov. též GOODWIN-GILL, Guy, McADAM, Jane. *The refugee in international law*, op.cit. str. 529.

mezinárodní ochranu si zaslouží jen osoby, jejichž strach je rozumný tj. založen na racionálním základě.³⁰

Důraz na subjektivní složku definice uprchlíka zastává UNHCR. Stanoví, že „[v]zhledem k tomu, že obavy jsou subjektivní, zahrnuje definice subjektivní aspekt v osobě žádající o uznání za uprchlíka. Stanovení právního postavení uprchlík proto bude v první řadě vyžadovat spíše vyhodnocení vyjádření žadatele než úsudek o situaci v zemi jeho původu.“³¹ K tomu dále uvádí: „K aspektu obav – duševnímu rozpoložení a subjektivnímu stavu- je připojeno vymezení „opodstatněnosti“. To implikuje, že nejen duševní stav dotyčné osoby je rozhodující pro její právní postavení uprchlíka, ale že toto rozpoložení musí být podpořeno určitou objektivní situací. Výraz „opodstatněné obavy“ proto obsahuje subjektivní i objektivní aspekt a při rozhodování o opodstatněnosti obav musí být vzaty v úvahu oba.“³² Nicméně přístup UNHCR k subjektivní složce strachu je absolutní. Takový přístup v důsledku znamená, že pokud žadatel sám nepocítuje strach, či ho nedokáže uspokojivě v rámci řízení vyjádřit, měla by mu být odepřena ochrana, i kdyby existovala skutečná pravděpodobnost, že mu hrozí pronásledování v zemi původu.³³ Daný dvojitý charakter pojmu „oprávněné obavy“, který zastává UNHCR, přejala většina vrchních soudů států *common law*.³⁴

Odlíšný pohled na pojetí definice uprchlíka zastává uznávaný odborník na uprchlické právo Hathaway. Hathaway považuje výše uvedený dvojitý charakter, vyžadující subjektivní pocit strachu založený na objektivně odůvodněném strachu, za nevhodný a prosazuje naopak přístup, který pohlíží na „oprávněné obavy“ zcela objektivně. Hathaway tvrdí, že koncept oprávněných obav zamezuje poskytování ochrany osobám, které nejsou schopné ukázat skutečnou možnost pronásledování, ať již v současnosti či v budoucnu, ale v žádném případě nepodmiňuje získání uprchlického statusu schopností projevit subjektivní strach.³⁵ Klade si otázku, proč by měla osoba, která dokáže svůj příběh prosadit s větším nasazením mít větší nárok na ochranu před pronásledování než osoba stoické povahy.³⁶ Uvádí, že i kdyby měl souhlasit s názorem UNHCR a řady soudů, že subjektivní strach je neoddelitelnou součástí

³⁰ HATHAWAY, C., James, FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status*. Cambridge: Cambridge University Press, 2nd edition, 2014. ISBN 978-1-107-01251-6, str. 91.

³¹ *Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany. op.cit. čl. 37.*

³² *Ibid.* čl. 38.

³³ HATHAWAY, C., James, FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status. op.cit.* str. 94

³⁴ *Ibid.* str. 92.

³⁵ *Ibid.* str. 92

³⁶ HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu. op.cit.* str. 60.

určení statusu uprchlíka, posoudit skutečný strach osoby v rámci řízení je velmi těžké. Takové posouzení je tak složité, že na něm řada orgánů rozhodujících o statusu uprchlíka ve skutečnosti často netrvá a své rozhodnutí v praxi zakládají zcela na žadatelově skutečném riziku pronásledování, založeném na objektivních skutečnostech v zemi původu.³⁷ Existují také situace, kdy prožitek těžkého traumatu může ovlivnit schopnost vyjádření svých pocitů. Soudy tedy v některých případech, jako jsou například případy mentálně nemocných osob nebo dětí, na prokázání subjektivního pocitu strachu netrvají. S možností výjimek počítá i UNHCR například právě u mentálně narušených osob, když ve svých instrukcích uvádí, že u takových žádostí „*proto nebude třeba možné přikládat subjektivnímu aspektu „obav“ stejný význam jako za normálních okolností, neboť by to mohlo být méně spolehlivé, a bude asi nutné klást větší důraz na objektivní situaci.*“³⁸ Vzhledem k tomu, že ale neexistuje žádná předem stanovená metoda, kdy takové výjimky z požadavku subjektivního strachu udílet. Daný přístup způsobuje čirou arbitrárnost v rámci řízení o určení statusu uprchlíka, které ale Hathaway označuje za nepřipustné vzhledem k následkům, jaké neprokázání subjektivního strachu způsobuje. Zároveň upozorňuje na problém objektivního a jednotného posouzení subjektivních a tedy těžko ověřitelných pocitů.

Mírnější výklad Hathawayova pojetí lze spatřit v Michiganském doporučení k oprávněným obavám z roku 2004,³⁹ na jehož sepsání se podílel, a které navrátilo posouzení subjektivní stránky v jeho pojetí alespoň z části do hry.⁴⁰ Doporučení odmítá využití pojetí subjektivity strachu ve smyslu pocíťování úzkosti jako předpokladu pro přiznání statusu uprchlíka nebo alespoň jako výhodu pro žadatele, jehož obavy jsou jinak nedostatečně doložené. Doporučení přímo stanoví „*kriticky vzato, ochrana Ženevskou úmluvou není poskytována z důvodu přítomnosti „strachu“ ve smyslu rozechvělosti. Namísto toho vyžaduje výskyt „strachu“ chápaného jako předvídaného očekávání nebezpečí. Jakmile je takto pocíťovaný strach jednou vyjádřen vyhledáním ochrany (u státu azylu), je už na smluvní straně posuzující status uprchlíka, aby určila, zda jsou tato očekávání podložena skutečnými*

³⁷ Hathaway uvádí příklad silně traumatizovaných osob, které mají často problémy formulovat své pocity nebo malé děti. Jako příklad odklonu od pojetí subjektivního strachu uvádí i prima facie určení statusu uprchlíka v situacích hromadného přílivu.

³⁸

³⁹ HATHAWAY, James, C. *The Michigan Guidelines on Well-Founded Fear*. University of Michigan Law School, 2004. Dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/467fa3fb22.html> (navštíveno 3. 11. 2017). Michiganské doporučení reflektuje konsensus účastníků třetího kolokvia k výzvám mezinárodního uprchlického práva, jež pořádal sám James C. Hathaway, a které bylo konáno na University of Michigan Law School ve dnech 26. - 28. března 2004.

⁴⁰ Srov. HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. *op.cit.* str. 62.

*okolnostmi případu. Pokud ano, pak stěžovatelovy obavy (tedy jeho či její očekávání) z pronásledování mají být označeny za prokázané.*⁴¹ Důležitost posouzení individuální situace žadatele je zde uvedena rovněž, ale ne ve vztahu k posouzení „oprávněných obav“ ale pro účely naplnění pojmu „pronásledování“. Doporučení k tomu uvádí: „riziko újmy, které by nebylo dostatečně závažné, aby odůvodnilo přiznání statusu uprchlíka u většiny osob, může v důsledku psychické zranitelnosti specifického žadatele v jeho případě dosáhnout intenzity mučení nebo krutého, nelidského či ponižujícího zacházení. V takovém případě předvídavé očekávání takové psychické újmy může být adekvátně uznáno za riziko pronásledování.“⁴²

Pojetí „oprávněných obav“ jako předvídané očekávání nebezpečí a ne jako přítomnost strachu ve smyslu rozechvělosti je vidět v nauce kontinentálního práva. V jejich pojetí není subjektivní složka považována za podstatný prvek definice uprchlíka posuzovaný nezávisle od objektivních skutečností a udělení statusu není zamítnuto jen z důvodu, že by byl nedostatečně prokázán subjektivní pocit strachu ve smyslu rozechvělosti.⁴³ Subjektivní složka je zde využívána pro dotvoření celého obrazu okolností, ve kterých se žadatel nachází. Například v Belgii je význam subjektivní složky takový, že v rámci posuzování případu musí být brána v úvahu osobnost a zkušenost žadatele.⁴⁴

Na uchopení pojmu „oprávněné obavy z pronásledování“ v rámci určení statusu uprchlíka tedy neexistuje jednotný pohled. Existence a důležitost posouzení jak objektivní tak subjektivní složky oprávněných obav je dlouhodobě předmětem sporu v nauce i praxi.⁴⁵ Subjektivní složka je chápána jednak jako přítomnost strachu ve smyslu rozechvělosti, jež je nepostradatelným prvkem pro udělení ochrany, jednak jako předvídané očekávání nebezpečí, které závisí na posouzení, zda se lze skutečně domnívat, že žadatel potřebuje ochranu před hrozícím pronásledováním v zemi původu. Pokud bychom tedy hledali v definici uprchlíka důvod pro individualizované řízení, mohli bychom ho najít při naplňování prvku „oprávněných obav“, a to v rámci pojetí UNHCR, jež klade důraz právě na jeho subjektivní složku. Nicméně v nauce i praxi lze najít případy, kdy se subjektivní složka nepovažuje za podstatný, ale spíše pomocný prvek při posuzování naplnění pojmu „oprávněné obavy“, kdy je důraz kladen na objektivní okolnosti případu. Tento prvek definice uprchlíka tedy může být

⁴¹ HATHAWAY, James, C. *The Michigan Guidelines on Well-Founded Fear*. op. cit. bod 4. Český překlad převzat z KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. str. 86.

⁴² *Ibid.* bod. 6.

⁴³ HATHAWAY, C., James, FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status*. op.cit. str. 106-107.

⁴⁴ *Ibid.* str. 107.

⁴⁵ Srov. HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. op.cit. str. 59.

důvodem pro individualizované řízení, ale zároveň neznamená, že je takové individualizované řízení bezpodmínečné pro určení naplnění definice uprchlíka.

Důvodem pro využití individualizovaného řízení při určování statusu uprchlíka může být i měření samotného rizika pronásledování, tzv. důkazní standard. Jde o zodpovězení otázky, za jakých okolností je naplněn práh „oprávněných obav před pronásledováním“, že lze uznat legitimitu žadatelovi žádosti o mezinárodní ochranu. Samotná Úmluva z roku 1951 nám na danou otázku také neposkytuje jednoznačnou odpověď. Státy se k danému posouzení staví různě. Některé dané riziko měří tzv. testem vyvážené pravděpodobnosti (je více pravděpodobné než nepravděpodobné, že k pronásledování dojde; *balance of probabilities test*), některé zase testem přiměřené pravděpodobnosti (rozumná možnost, že k pronásledování dojde; *reasonable possibility, serious possibility test*).⁴⁶ Některé soudy zkoumají pouze, jestli existuje skutečná možnost, že k pronásledování dojde, jiné zase zda existují opravdu závažné podklady. České soudy hovoří o přiměřené pravděpodobnosti.⁴⁷ Dojít k takovým závěrům vyžaduje značně rozsáhlé zkoumání a „sofistikované zvažování“⁴⁸ příslušnými orgány či soudy a lze říci, že je typické právě pro individualizované řízení.

Individualizované řízení, tak jak bylo popsáno výše, má určitě spoustu pozitiv vzhledem ke své předjímané důkladnosti v rámci zjištění, zda určitá osoba je či není uprchlíkem a zda si danou ochranu skutečně zaslouží, tj. jestli z ní není vyloučena. Zároveň je ale velice nákladné, dlouhé a v případech velkého přílivu osob často nepraktické či přímo nereálné. Individualizované řízení může být tedy vhodným instrumentem v případě poměrně nízkého počtu přichozích uprchlíků, jak tomu dlouho na evropském kontinentu bylo, nicméně jinak se to může jevit v situaci hromadného přílivu. V roce 2015 na území Evropské unie přišlo více než milion osob hledajících ochranu a přijímající systémy států hlavně na vnějších hranicích Evropské unie skutečně selhaly. V Evropě se již delší dobu vede debata, jak společný evropský azylový systém upravit, aby byl napříště připraven na případný větší příval ať už uprchlíků, či jiných migrantů. Při pohledu do minulosti a vzhledem k dnešní situaci se dá ale říci, že mezi ekonomicky vyspělými státy je trendem spíše omezovat samotný vstup těmto lidem na jejich území nebo zamezovat efektivnímu přístupu k řízením o udělení

⁴⁶ *Ibid.* str. 64.

⁴⁷ *Ibid.* str. 65. Srov. rozsudek NSS z 26. 3. 2008, sp.zn. 2 Azs 71/2006.

⁴⁸ Srov. HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu. op. cit.* str. 65.

mezinárodní ochrany než řešit samotnou nákladnost a neefektivitu systému určování statusu uprchlíka.^{49, 50}

2.2 Role Úmluvy z roku 1951 v situaci hromadného přílivu uprchlíků

Jak již bylo řečeno výše, situace, kdy se státy musí vypořádat s větším množstvím přichozích osob, či přímo s hromadným přílivem uprchlíků, není ve světě výjimkou. Individualizované řízení v takových případech je často kvůli své nákladnosti či zdlouhavosti nevhodné nebo vzhledem k povaze dané skupiny uprchlíků nepotřebné. Státy tak v minulosti i současnosti využívají místo individualizovaného řízení skupinového přístupu. Jedním z takových skupinových přístupů je tzv. *prima facie* určení statusu uprchlíka, jež je právě nejčastěji využíváno ve skupinových situacích, kdy je uprchlický charakter určité skupiny osob zřejmý a individualizované posouzení subjektivní složky oprávněných obav tak může být shledáno nepotřebné.

Pro přesnější vymezení skupinového přístupu vůči individualizovanému přístupu je možné uvést pojetí Jacksona, který se uprchlickému konceptu ve skupinových situacích věnoval komplexně. Jackson ve svém pojednání uvádí několik faktorů, které odůvodňují potřebu využití dle jeho pojmosloví skupinového určení oproti individualizovanému určení. Prvním takovým faktorem jsou okolnosti zásadní a ničivé povahy, které zapříčiňují odchod velkého množství osob. Pokud takové okolnosti lze označit za spadající pod pojem „pronásledování“, potom taková situace může odůvodnit stanovení uprchlického charakteru dané skupiny osob dle definice v Úmluvě z roku 1951. Zadruhé, v takových situacích je kvůli velkému počtu osob nepraktické využít individualizovaného řízení; a zatřetí, individualizované řízení může mít stejně jen malý význam vzhledem k tomu, že důvody odchodu a tedy i pro udělení ochrany jednotlivých členů dané skupiny odkazují na stejnou konkrétní událost popř. více událostí. Takové faktory označuje za důvod pro kladení důrazu na objektivní skutečnosti v zemi původu a využití skupinového určení jakým je i *prima facie* určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích.⁵¹ Bývalý Vysoký komisař UNHCR Felix Schnyder pro rozlišení daných dvou mechanismů uvedl, že „*prima facie* skupinové určení“⁵²

⁴⁹ Např. koncept bezpečných třetích zemí, bezpečných zemí původu, dohoda Evropské unie a Turecka ohledně situace uprchlíků a migrantů přicházejících do Evropy nebo tzv. *non-entré* strategie.

⁵⁰ Srov. též SIMEON, C., James. *A Comparative Analysis of the Response of the UNHCR and Industrialized States to Rapidly Fluctuating Refugee Status and Asylum Application: Lessons and Best Practices for RSD Systems Design and Administration*, op. cit, str. 79.

⁵¹ JACKSON, C., Ivor. *The Refugee Concept in Group situations*. op. cit. str. 3.

⁵² V nauce není jednotné pojmosloví, co se týče skupinového určení a *prima facie* určení statusu uprchlíka. Někteří dané pojmy neodlišně zaměňují, jiní v nich zase vidí alespoň do určité míry dva odlišné koncepty, jak bude ukázáno níže. Zde je Vysokým komisařem UNHCR Felixem Schnyderem použit pojem „*prima facie*“

není pouze a jednoduše to samé jako souhrn způsobilostí jednotlivých členů skupiny být uznán uprchlíkem na individuální bázi. V případě skupinového určení čelíme mase lidí, kteří prchají před důsledky politických událostí, ve kterých nemuseli nutně participovat. V případě individualizovaného určení osoba tvrdí, že byla ona sama osobně obětí pronásledování, nebo jí bylo pronásledováním vyhrožováno.“(vl. překlad)⁵³ Je ale možné shledat, že takový skupinový přístup je v souladu s Úmluvou z roku 1951, pokud je v západní nauce i praxi udáváno, že pro aplikaci Úmluvy je třeba individualizovaného řízení?

Prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích je například široce využíváno v Africe a Latinské Americe.^{54,55} Ty mají ale své vlastní regionální instrumenty upravující uprchlictví, které sice výslovně odkazují na Úmluvu z roku 1951 a jsou k ní komplementární, ale zároveň jsou některými komentátory označovány za samostatný právní základ pro využití prima facie určení statusu uprchlíka.⁵⁶ V praxi bylo prima facie určení statusu uprchlíka také využíváno jako odpověď na velké přílivy osob v zemích jižní Asie, které nemají vlastní právní rámec pro řešení přichozích uprchlíků. V neposlední řadě se k této praxi uchyluje UNHCR⁵⁷ v souladu se svým Statutem a následnými rezolucemi Valného shromáždění.⁵⁸

Jakou roli tedy hraje Úmluva z roku 1951 v situaci hromadného přílivu uprchlíků? Význam Úmluvy z roku 1951, která je interpretována jako vysoce individualistická, může být za současné uprchlické situace zpochybňován, pokud nedokáže poskytnout vhodnou odpověď na výzvy, které masové přílivy kladou.⁵⁹ Je třeba při této úvaze zdůraznit, že Úmluva z roku 1951 stojí v samotném srdci mezinárodního uprchlického režimu a měla by tak být

skupinové určení“ ve smyslu, jaký já uvádím pod pojmem „prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích“.

⁵³ *Les aspects juridiques actuels des problèmes des réfugiés. Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*. Vol. 1, 1965. str. 440. Cit. v JACKSON, C., Ivor. *The Refugee Concept in Group situations*. op. cit. str. 3.

⁵⁴ Úmluva Organizace africké jednoty, upravující specifické aspekty uprchlických problémů v Africe z roku 1969 („Úmluva OAJ“); Cartagenská deklarace o uprchlících z roku 1983 („Cartagenská deklarace“) pro oblast Latinské Ameriky.

⁵⁵ To, že je využíváno prima facie určení statusu uprchlíka i v Latinské Americe je řečeno v Doporučení UNHCR č. 11. Nicméně při hledání sekundárních zdrojů, které by popisovaly latinskoamerickou praxi v aplikaci prima facie určení statusu uprchlíka, jsem nebyla úspěšná. O užití prima facie přístupu v Latinské Americe zde tedy jenom informuji s vědomím nedostatečného podložení.

⁵⁶ ALBERT, Matthew. *Prima facie determination of refugee status: an Overview and its Legal Foundation*. Working Paper Series No. 55. Oxford: Refugee Studies Centre, 2010. str. 24-25.

⁵⁷ UNHCR je považováno za původce přístupu prima facie v rámci řízení o určení statusu uprchlíka.

⁵⁸ Srov. např. RUTINWA, Bonaventure. *Prima facie status and refugee protection*. Faculty of Law, University of Dar es Salaam, Tanzania: Working Paper No. 69, 2002.

⁵⁹ DURIEUX, Jean-Fracois, HURWITZ Agnés. *How Many is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees*. 47 German Yearbook, Int'l L. 105, 2004, str. 106.

považována za základní legální konstrukci pro jakoukoliv smysluplnou diskuzi týkající se povinnosti států respektovat práva uprchlíků a dodržovat princip *non-refoulement* a to i s vědomím toho, že si lze jen stěží představit, že by se mezinárodní společenství v současné době dokázalo dohodnout na jiné závazné a efektivní mezinárodní úmluvě řešící současnou uprchlickou situaci ve světě.

To, že by i nadále Úmluva z roku 1951 měla hrát hlavní roli při hledání odpovědí na současnou uprchlické problémy, bylo podpořeno samotnými smluvními státy Úmluvy, které v prosinci roku 2001 přijaly Deklaraci týkající se přímo ochrany uprchlíků v situacích masového přílivu a která mimo jiné stanoví, že smluvní státy uznávají „trvalou důležitost Úmluvy z roku 1951 jako primárního nástroje na ochranu uprchlíků, který ve znění Protokolu z roku 1967 stanovuje práva, včetně lidských práv, a minimální standardy zacházení, které se vztahují na osoby spadající do jeho působnosti.“⁶⁰ (vl. překlad) Potvrzují také „trvajících relevanci a odolnost tohoto mezinárodního režimu práv a principů.“⁶¹ (vl. překlad) A „slavnostně znovu potvrzují jejich závazek implementovat povinnosti dle Úmluvy 1951 a/nebo Protokolu 1967 plně a účinně v souladu s cílem a účelem těchto nástrojů.“⁶² (vl. překlad). Tato Deklarace je výsledkem rok dlouhých tzv. Globálních konzultací o mezinárodní ochraně, které byly zahájeny na popud UNHCR k padesátiletému výročí Úmluvy a které měly za úkol revitalizovat současný mezinárodní uprchlický režim.⁶³

Dále bude ukázáno, že určení statusu uprchlíka dle Úmluvy z roku 1951 může být provedeno jak v rámci individualizovaného řízení, tak skrze prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích, kdy je uprchlický charakter určité skupiny osob zřejmý a individualizované posouzení subjektivní složky oprávněných obav tak nemusí být nutné. Vzhledem k tomu, že smluvní státy opakovaně deklarují trvalou důležitost Úmluvy z roku 1951, jenž je primárním nástrojem na ochranu uprchlíků, mělo by se od ní odvíjet i řešení současných uprchlických problémů, mezi které patří jejich hromadné přílivy. Pokud by Úmluva z roku 1951 pro svoji aplikaci vyžadovala individualizované řízení, prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích by nespadlo do její působnosti. To by mělo jistě vliv na povahu získaného statusu, který by osoby získaly skrze prima facie určení

⁶⁰ HCR/MMSP/2001/09. UNHCR, *Declaration of States Parties to the Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 16 January 2002. preamble.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.* čl. 1.

⁶³ Srov. DURIEUX, Jean-Francois, McADAM, Jane. *Non-refoulement through Time: The Case for Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies*. Oxford: Oxford University Press, 2004, str. 5-6.

statusu uprchlíka ve skupinových situacích včetně odpovídajících povinností států vůči takovým osobám.

Bude také stanoveno, že samotné *prima facie* určení statusu uprchlíka, je možné aplikovat nejen ve skupinových situacích, ale i v rámci samotného individualizovaného řízení. Na koncept *prima facie* určení statusu uprchlíka tak nahlížím jako na tzv. *prima facie* přístup (*prima facie approach, prima facie basis*), který je ve světě hojně využíván jako odpověď na hromadný příliv uprchlíků v rámci tzv. skupinového určení. Není ale vyloučeno, že by se takový přístup nedal využít i například v individualizovaném řízení, či vůči skupině, která by nebyla nutně součástí většího množství příchozích osob, které by dosahovaly tzv. hromadného přílivu.

2.3 Možnost aplikace Úmluvy ve skupinových situacích

Než si ukážeme, že je možné Úmluvu z roku 1951 aplikovat i využitím *prima facie* určení ve skupinových situacích, vymezíme si, jestli je nějaký rozdíl mezi *prima facie* určením a skupinovým určením resp. určováním ve skupinových situacích. *Prima facie* určení statusu uprchlíka je často skloňováno právě s pojmy jako „skupinové určení statusu uprchlíka na základě *prima facie*“,⁶⁴ „*prima facie* určení ve skupinových situacích“ nebo je přímo *prima facie* určení označeno za „skupinové určení“. Ve skutečnosti, pojem „skupinové určení“ stejně jako „*prima facie* určení“ nenalezneme v žádném legislativním instrumentu. Nauka ho nejčastěji používá jako protiklad k individualizovanému učení, bez toho aniž by daný pojem definovala.⁶⁵ I přesto, že jsou pojmy *prima facie* a skupinové určení či jiné jejich modality často používány zaměnitelně, je třeba na tomto místě upozornit na to, že skupinové určení a *prima facie* určení statusu uprchlíka nejsou zcela dva totožné pojmy. Okoth-Obbo uvádí, že dané zaměňování je způsobeno původem konceptu *prima facie* a okolnostmi, za kterých se nejčastěji aplikuje, což je právě větší množství příchozích osob.⁶⁶ Nicméně zatímco *prima facie* přístup označuje metodologii procesu rozhodování, jak bude ukázáno níže, samotný skupinový přístup označuje spíše souhrn okolností, za kterých se *prima facie* přístup nejčastěji použije. Durieux a Hurwitz zastávají stejný pohled a dále k tomu uvádí, že v rámci hledání řešení na hromadný příliv uprchlíků, se pojem skupina objevuje nejméně ve dvojím smyslu: prvně „skupina“ označuje množství případů žadatelů o azyl, kterými se státy musí zabývat a

⁶⁴ Srov. např. Příručka UNHCR, čl. 44.

⁶⁵ ALBERT, Matthew. *Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx*. Refugee Survey Quarterly, Vol. 29, No. 1, UNHCR, 2010, str. 79.

⁶⁶ OKOTH-OBBO, George. *Thirty Years on: a Legal Review of the 1969 OAU Refugee Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*. Refugee Survey Quarterly, Vol. 20, No. 1, 2001. str. 118-119.

jež není praktické řešit v rámci individualizovaného řízení; zadruhé „skupina“ může být takové charakteristiky, jež umožní aplikaci zvláštního důkazního pravidla jakým je například prima facie přístup.⁶⁷ Taková společná charakteristika skupiny zapříčiní, že může být o jejich jednotlivých členech předpokládáno, že naplňují definici uprchlíka dle Úmluvy z roku 1951 ze stejných důvodů například na základě skutečností v jejich společné zemi původu a na základě nějaké další společné vlastnosti jakými může být například jejich národnost, etnicita, náboženství, zastávání stejných politických názorů či příslušnost k určité sociální skupině.

Prima facie přístup a skupinové určení se tedy kvalitativně liší, na druhou stranu jsou oba koncepty velmi propojené právě tím, že jeden koncept ovlivňuje využití druhého konceptu a naopak. Prima facie přístup je nejčastěji využíván ve skupinových situacích, kdy je nepraktické či nepotřebné konat individualizované řízení, kdy je kladen důraz na objektivní okolnosti v zemi původu a na základě charakteristiky určité skupiny lze prima facie předpokládat, že jednotlivý člen dané skupiny by naplňoval definice uprchlíka dle Úmluvy z roku 1951. Takový přístup tedy můžeme nazvat prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích a v daném ohledu je i skupinovým určením. Zároveň ale může být prima facie přístup aplikován i v rámci individualizovaného řízení pouze jako zvláštní důkazní pravidlo.

Podívejme se nyní, jestli je možné Úmluvu z roku 1951 aplikovat na základě prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích, kdy je uprchlický charakter určité skupiny osob zřejmý a individualizované posouzení subjektivní složky oprávněných obav tak nemusí být nutné. I přesto, že je Úmluva z roku 1951 v ekonomicky vyspělých státech převážně aplikována v rámci individualizovaného řízení, neznamená, že by nemohla být aplikována i vůči celým skupinám. Úmluva jako taková nikde nenaznačuje, že by se stavěla proti užití skupinového určení nebo raději prima facie určení ve skupinových situacích. Již Jackson ve svém komplexním díle věnujícím se uprchlickým skupinám napříč historií uvedl, že skutečnost, že samotný charakter definice uprchlíka v čl. 1A Úmluvy z roku 1951 je individualistický, jelikož odkazuje na „osobu, jež ... má oprávněné obavy z pronásledování...“, sama o sobě neznamená, že nemůže být aplikována ve skupinových situacích.⁶⁸ Durieux a Hurwitz k tomu dodávají, že se neurčuje uprchlická kvalita celé skupiny, ale kvalita každého jednotlivce v dané skupině. Skupiny jako takové nezískávají

⁶⁷ DURIEUX, Jean-Francois, HURWITZ Agnès. *How Many is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees. op. cit.* str. 118-119.

⁶⁸ JACKSON, C., Ivor. *The Refugee Concept in Group situations. op. cit.* str. 2, 85-86.

uprchlický status, ať už prima facie nebo jiným způsobem. Ten získávají pouze samotní jednotlivci.⁶⁹

Při zkoumání *travaux préparatoires* k Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951 je možné nalézt hned několik zmínek o skupinách či kategoriích uprchlíků.⁷⁰ Také při projednávání Statutu UNHCR zástupce Velké Británie k definici uprchlíka v rámci 11. zasedání 172. schůze Hospodářské a sociální rady OSN uvedl následující: „Bylo zde nadneseno, že zatímco definice upřednostňovaná zástupcem Spojených států se týkala skupin, definice Spojeného království se týkala jednotlivců. V odpovědi na to mohu také slovíčkařit a říct, že obě definice používají slova „každá osoba“. Bez ohledu na definici budou uprchlíci přirozeně spadat do určitých kategorií, a nejen kvůli tomu, že uprchlíci z určité země tvoří přirozenou skupinu. Jednotlivé případy mohou vzniknout, ať bude přijata kterákoliv ze zmíněných definic. Vysoký komisař se dle rezoluce Valného shromáždění č. 319 (IV) A měl obecně zabývat skupinami uprchlíků, ale individuální případy vyloučeny nebyly, a může se stát, že za určitých okolností může jeden případ odkrýt postavení celé skupiny. Vysoký komisař by se musel rozhodnout, jak se nejlépe zhostit svého úkolu, ale bylo jasné, že by obvykle jednal ohledně skupin. Tuto skutečnost je třeba zdůraznit, jelikož nebylo odůvodněné tvrdit, že dle formulace definice Velké Británie by se na uprchlíky pohlíželo jako na jednotlivce a dle definice Spojených států by byli seskupeni do kategorií.“⁷¹ (vl. překlad)

Příručka UNHCR k postupům pro určování právního postavení uprchlíků, která slouží jako pomůcka pro výklad Úmluvy z roku 1951 a její aplikaci, ve svém čl. 44 stanoví: „I když o právním postavení uprchlíků se za normálních okolností musí rozhodovat případ od případu, vyskytly se i situace, **kdy byly celé skupiny osob odvečeny za okolností**

⁶⁹ DURIEUX, Jean-François, HURWITZ Agnès. *How Many is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees*. op.cit, str. 118.

⁷⁰ TAKKENBERG, Alex, TAHBAZ, C., Christopher. *The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*. Amsterdam: Dutch Refugee Council, Vol. III, 1989. např. str. 406, 411 nebo 527.

⁷¹ E/AC.7/SR.172, Social Committee: summary record of the 172nd meeting, Geneva, 12. srpna 1950. str. 25-26. Pro přesnější interpretaci uvádím anglické znění: „It had been suggested that whereas the definition favoured by the United States representative referred to groups, the United Kingdom definition referred to individuals. In reply to that he might also quibble and say that both definitions employed the words „any person“. Whatever the definition, refugees would naturally tend to fall into categories, if only because refugees from any particular country formed a natural group. Individual case might arise, however, whichever of the definitions were adopted. The High Commissioner, under General Assembly resolution 319 (IV) A was expected to deal with groups of refugees as a general rule, but individual cases were not excluded, and it might well be that, on certain occasions, an individual case might bring out the position of a whole group. The High Commissioner would have to decide on the best way to tackle his task but it was clear that he would normally act on behalf of groups. That point must be emphasized because it was not valid to argue that with the United Kingdom formulation refugees would be regarded entirely as individuals, and under the United States definition would be grouped entirely into categories.“

naznačujících, že členové takové skupiny by mohli být jednotlivě posuzováni jako uprchlíci. V těchto situacích je nutnost poskytnout pomoc často nesmírně naléhavá a z čistě praktických důvodů nemusí být možné individuálně rozhodnout o právním postavení uprchlíka u každého člena skupiny. Proto je zde využíváno právního prostředku tzv. „skupinového určování“ právního postavení uprchlíků, přičemž každý člen takové skupiny je považován prima facie (tj. při nemožnosti dokázat opak) za uprchlíka.“⁷² Tedy i Příručka UNHCR připouští využití dle jejího názvosloví „skupinové určování“. Z dalších dokumentů UNHCR, které na tento pohled navazují, je i nedávno publikované Doporučení UNHCR o mezinárodní ochraně č. 11: prima facie určení statusu uprchlíka.⁷³

Že by měla být Úmluva z roku 1951 aplikovatelná na situace většího množství přichozích, bylo zmiňováno také smluvními státy v rámci Globálních konzultací v roce 2001, které byly zmíněny výše. Státy se během konzultací vyjadřovaly, že si jsou vědomy, že masové přílivy osob mohou vyžadovat jiné praktické postupy než je individualizované řízení, nicméně i v těchto případech zdůrazňovali, že Úmluva z roku 1951 hraje centrální roli.⁷⁴ V rámci podkladů, které připravilo UNHCR pro první jednání Globálních konzultací týkající se hromadného přílivu uprchlíků, a se kterým státy vyjádřili souhlas, se v odst. 18 uvádí, že „definici uprchlíka v Úmluvě lze aplikovat v situacích velkého přílivu na skupinovém základě. Individualizované posouzení subjektivního prvku strachu bude obvykle zbytečné, jelikož bude na první pohled vyplývat ze situace, která evidentně přivodila daný útěk.“⁷⁵ (vl. překlad) Také dlouhotrvající a rozšířená praxe států⁷⁶ a UNHCR, které využívají skupinového přístupu v rámci prima facie určení statusu uprchlíka, naznačuje, že Úmluva z roku 1951 není v rozporu se skupinovým přístupem.⁷⁷

Na základě výše uvedeného vyvozují, že Úmluva z roku 1951 a její definice uprchlíka v čl. 1A není v rozporu se skupinovým přístupem a není tedy ani v rozporu s prima facie určením statusu uprchlíků ve skupinových situacích jakým bývá hromadný příliv uprchlíků.

⁷² Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany. *op.cit.* čl. 44.

⁷³ HCR/GIP/15/11, *UNHCR Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition on Refugee Status*. 24 června 2015. Odst. 5.

⁷⁴ HCR/MMSP/2001/09. UNHCR, *Declaration of States Parties to the Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 16 January 2002. preambule.

⁷⁵ EC/GC/01/4. *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework*. Background paper prepared for the Global Consultations on International Protection. UNHCR, Geneva, 19. února 2001, odst. 18.

⁷⁶ Praxe států je jedním z povolených zdrojů pro interpretaci dle čl. 31 odst. 3 písm. b) Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

⁷⁷ Srov. ALBERT, Matthew. *Prima facie determination of refugee status: an Overview and its Legal Foundation*, *op.cit.* str. 20.

Co se přesně skrývá pod pojmem „prima facie určení statusu uprchlíka“ a jaký je jeho vztah k individualizovanému a skupinovému přístupu si ukážeme nyní.

3 Prima facie určení statusu uprchlíka

Jak již bylo řečeno, většina uprchlíků v dnešním světě získala svůj uprchlický status skrze tzv. prima facie přiznání statusu uprchlíka, který je využíván jako mechanismus pro zrychlení přiznávání statusu uprchlíka smluvními státy i UNHCR. Přes svoje široké využití, panuje v nauce neshoda ohledně základních vlastností tohoto institutu včetně jeho povahy, právního základu či jeho podoby. Pojem prima facie můžeme najít ve spojení se slovy jako status, řízení, přístup, uprchlík, skupinové určení, skupinový přístup, kategorie, režim a mnoho dalších. Dané nejasnosti napomáhá skutečnost, že výraz „prima facie“ není obsažen v žádném mezinárodním legislativním instrumentu upravujícím uprchlickou problematiku. Samotný termín nikdy nepoužil ani Výkonný výbor UNHCR, který je k nezávaznému výkladu Úmluvy povolán a který se již několikrát zabýval řešením situací masového přílivu uprchlíků, nikdy ale termín „prima facie“ nepoužil.⁷⁸ Termín nenalezneme ani v *travaux préparatoires*⁷⁹ k Úmluvě z roku 1951. Určit tedy, co přesně představuje, a co je následkem prima facie určení statusu uprchlíka působí v nauce značné problémy.⁸⁰

V této práci je pojem prima facie používán ve spojení *prima facie* určení statusu uprchlíka (*prima facie refugee status determination*, dále také „PFRSD“) s významem toho, že v rámci řízení o určení statusu uprchlíka byl využit *prima facie* přístup jako zvláštní důkazní pravidlo. V rámci takového řízení je osobě přiznán status uprchlíka na základě zjevných, objektivních okolností v zemi původu. I když státy využívají prima facie určení statusu uprchlíka nejčastěji jako reakci na větší příliv osob v rámci skupinového určení statusu uprchlíka, některé státy ho využívají i v rámci individualizovaného řízení jako zvláštní důkazní pravidlo, které vede ke zrychlení a zefektivnění samotného řízení.⁸¹ **Z toho vyplývá, že prima facie určení statusu uprchlíka nemůže být srovnáváno se skupinovým určením statusu uprchlíka, který je jen jedním ze případů, kdy může být prima facie přístup uplatněn.** Takové pojetí je i v souladu s přístupem UNHCR a s částí nauky, jak bude níže ukázáno.

⁷⁸ Srov. UNHCR, *A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, Division of International Protection, 7th edition, červen 2014. Např. Conclusion No. 22 (XXXII): Protection on Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx, 1981.

⁷⁹ TAKKENBERG, Alex, TAHBAZ, C., Christopher. *The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees. op. cit.*

⁸⁰ ALBERT, Matthew. *Prima facie determination of refugee status: an Overview and its Legal Foundation, op.cit. str. 7.*

⁸¹ HCR/GIP/15/11, *UNHCR Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition on Refugee Status, op.cit. odst. 40-41.*

3.1 Definice prima facie určení statusu uprchlíka

V současnosti jediné dokumenty, které explicitně zmiňují či upravují prima facie určení statusu uprchlíka, a které mají možná, když už ne závaznou, tak alespoň autoritativní váhu, jsou Příručka UNHCR a doporučení UNHCR, včetně teprve nedávno vydaného Doporučení UNHCR o mezinárodní ochraně č. 11: prima facie určení statusu uprchlíka z roku 2015,⁸² (dále také jako „Doporučení UNHCR č. 11“) které vychází z dlouholeté praxe států a dává si za cíl objasnit některé aspekty tohoto přístupu, jako jeho právní základ, či procedurální a důkazní aspekty.

Doporučení UNHCR č. 11 popisuje prima facie přístup jako „*přiznání statusu uprchlíka ze strany státu nebo UNHCR na základě zjevně patrných, objektivních okolností v zemi původu nebo v případě osob bez státní příslušnosti v zemi jejich bývalého obvyklého pobytu. Přístup prima facie uznává, že ti, kteří utíkají před takovými okolnostmi, jsou vystaveni riziku ublížení, které je vztáhne pod příslušnou definici uprchlíka.*“ (vl. překlad)⁸³ Dále k tomu uvádí, že „*i přesto, že může být prima facie přístup aplikován v rámci individualizovaného řízení o určení statusu uprchlíka, je častěji používán ve skupinových situacích, například v situacích velkého přílivu osob, kdy je individualizované určování statusu nepraktické, nemožné nebo nepotřebné.*“ (vl. překlad)⁸⁴ „*Prima facie přístup se využívá pouze pro uznání statusu uprchlíka. Zamítavá rozhodnutí vyžadují individuální posouzení.*“⁸⁵ Takto nadefinovaný prima facie přístup UNHCR označuje v anglickém jazyce jako „*Prima Facie Refugee Status Determination.*“ (dále také jako „PFRSD“)

PFRSD, jak vyplývá z praxe států, je tedy zjednodušená a zrychlená procedura, která vede k udělení statusu uprchlíka dle aplikovatelné úmluvy zpravidla bez provedení individualizovaného řízení. O uplatnění PFRSD státy nejčastěji rozhodují pomocí rozhodnutí vlády či příslušného ministerstva, ve kterém určí, jaké osoby považuje prima facie za uprchlíky. V Doporučení UNHCR č. 11 jsou uvedeny vzory takových rozhodnutí, které obsahují (1) uvedení zákonného oprávnění státního orgánu k vyhlášení prima facie přístupu; (2) uvedení smluvního instrumentu, podle kterého stát postupuje, tedy jestli podle Úmluvy z roku 1951 nebo dle regionálních instrumentů; (3) popis událostí, okolností ve státě původu, anebo charakteristiku skupiny beneficiářů, jimž vyhlášení prima facie přístupu svědčí; (4)

⁸² HCR/GIP/15/11, *UNHCR Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition on Refugee Status, op.cit.*

⁸³ *Ibid.* odst. 1.

⁸⁴ *Ibid.* odst. 2.

⁸⁵ *Ibid.* odst. 6.

opakovaný přezkum a způsob ukončení ochrany.⁸⁶ Jsou i případy, kdy státy aplikují PFRSD skrze rozhodování státního orgánu, který ale klade důraz na objektivní okolnosti v zemi původu. Pro PFRSD státy nebo UNHCR, který rovněž může udělovat status na základě svého mandátu, sahají v situacích, kdy se individualizované řízení zdá prakticky nemožné, nákladné a zdlouhavé nebo kdy se to zdá vzhledem k povaze dané skupiny osob bezpředmětné a to buď z důvodu zahlcení kapacit přijímacích řízení, nebo pouze za účelem zjednodušení a zrychlení procesu, kdy je zjevné, že daná skupina osob jsou uprchlíci dle aplikovatelné úmluvy. Osoby, které prokáží, že patří do skupiny osob, která byla státem označena za prima facie uprchlíky, pak obdrží status uprchlíka, ledaže by bylo možné prokázat opak, nebo by později vyšlo najevo, že uprchlíky nejsou. Pokud by stát, příp. UNHCR, nechtěl osobě ucházející se o prima facie určení statusu uprchlíka ochranu poskytnout, musel by tak učinit v individualizovaném řízení. Rozhodnutí o neudělení ochrany tak nelze udělit v rámci zrychleného řízení o prima facie určení statusu uprchlíka, ale jen po individuálním zvážení všech okolností daného případu.

Doporučení UNHCR č. 11 také uvádí, že právním základem pro udělení uprchlického statusu na základě prima facie může být kterákoliv aplikovatelná definice uprchlíka, tedy ať již ta, obsažená v Úmluvě z roku 1951, nebo další, jakými jsou definice obsažené v regionálních uprchlických instrumentech příp. ve Statutu UNHCR.

Níže se podíváme podrobněji na okolnosti, za kterých se PFRSD v praxi států aplikuje a na bližší charakteristiku PFRSD včetně pojednání o tom, jestli se ochrana získaná na základě PFRSD v něčem liší od ochrany nabyté v rámci individualizovaného řízení.

3.2 Hlavní rysy použití prima facie určení statusu uprchlíka

3.2.1 Objektivní okolnosti v zemi původu

Prvním rysem charakteristickým pro PFRSD je míra, s níž je kladen důraz na objektivní okolnosti v zemi původu. PFRSD je využíván, pokud lze u nějaké situace v zemi původu vyvolávající nucený odchod osob předpokládat, že každá taková osoba, která kvůli dané situaci odešla, spadá pod definici uprchlíka aplikovatelné úmluvy v dané jurisdikci, ať již Úmluvy z roku 1951 či jedné z regionálních úprav. Přesněji, rozhodnutí o udělení prima facie statusu uprchlíka je založeno na objektivní informaci, kterou má stát A (stát přijímající) o situaci státu B (stát původu) v určité době C. V případě, že žadatel o azyl, který se nachází

⁸⁶ HONUSKOVÁ, Věra. *Řešení hromadného přílivu uprchlíků skrze status prima facie. op. cit.* str. 159.

ve státě A, prokáže, že pochází ze státu B, ze kterého odešel v době C, stát A presumuje, že taková osoba by mohla prokázat všechny prvky definice uprchlíka dle Úmluvy 1951 (případně jiného aplikovatelného regionálního instrumentu) a udělí ji bez dalšího prima facie status uprchlíka.⁸⁷ Přijímací stát tedy předpokládá, že každá taková osoba 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,*“⁸⁸ případně naplňuje jinou z definic regionálních instrumentů, pokud jsou aplikovatelné. Důsledkem toho je, že stát, který se rozhodne uplatnit PFRSD vůči určité skupině osob zároveň uznává, že v jejich případě je možné změnit pojetí důkazního břemene a důkazního standardu, tedy využít prima facie přístup jako zvláštní důkazní pravidlo. Co je předmětem zkoumání, je původ žadatele a doba jeho příchodu do země s pohlížením na objektivní okolnosti v zemi původu. Prima facie určení statusu uprchlíka se tak od klasického individualizovaného řízení o určení statusu uprchlíka liší mimo jiné tím, že je zde jinak rozděleno důkazní břemeno a zároveň je tak vyžadováno i naplnění jiného důkazního standardu. Koncept důkazního břemene a důkazního standardu v rámci prima facie řízení o určení statusu uprchlíka bude podrobněji popsán níže.

I přesto, že využití objektivních či faktických informací o zemi původu není jedinečným znakem PFRSD, jelikož všechna řízení o určení statusu uprchlíka využívají do určité míry objektivní skutečnosti o situaci v zemi původu žadatele pro podložení subjektivního pocitu strachu před pronásledováním, míra využití objektivních okolností v zemi původu a důraz, který se na ně klade, lze označit za typickou charakteristiku prima facie řízení o určení statusu uprchlíka.

3.2.2 Množství příchozích osob

Dalším znakem je situace, kdy státy k PFRSD nejčastěji přistupují. PFRSD bývá nejčastěji využíváno jako reakce na hromadný příliv uprchlíků, nejsou to ale jen čísla, co hrají roli. K PFRSD státy a UNHCR přistupují především v momentech, kdy množství žadatelů o azyl zahlťte kapacitu státu pro určení statusu uprchlíka v rámci individualizovaného řízení. Bude záležet případ od případu, jak velké množství nově příchozích žadatelů o azyl a o jaké rychlosti dokáže zahltit přijímací kapacitu toho kterého státu. Kagan uvádí příklad súdánských uprchlíků z roku 2000, kteří hledali ochranu na území Keni a Egypta. Zatímco v Keni stačilo pro aktivizování PFRSD UNHCR něco kolem 4500 příchozích, v Egyptě

⁸⁷ *Ibid.* str. 65.

⁸⁸ Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951.

s nimi bylo provedeno klasické individualizované řízení, i když přicházeli v dvakrát tak větším počtu.⁸⁹ Samotná čísla vytržená z kontextu tedy nebudou tím nejdůležitějším faktorem, jelikož velké množství přichozích samo osobě nevyvolává využití PRFSD státy nebo UNHCR. Nýbrž pro aplikaci PFRSD státy či UNHCR berou v úvahu velikost a rychlost nově přichozích žadatelů o azyl v porovnání s velikostí a kapacitou přijímající země konat individualizované řízení o určení statusu uprchlíka.⁹⁰

Pro určení, zda lze skutečně říci, že PFRSD je reakcí na hromadný příliv uprchlíků, se je potřeba podívat, co vlastně samotný výraz znamená. Hromadný příliv (tzv. *mass influx* nebo *large-scale influx*) podobně jaké PFRSD není zmíněn v žádném legislativním mezinárodním instrumentu a neexistuje ani jeho universálně přijímaná definice. Pro definování pojmu jsou zde uvedeny koncepce Evropské unie, výkonného výboru UNHCR a UNHCR.

Evropská unie definovala hromadný příliv v rámci Směrnice Rady 2001/55/ES o dočasné ochraně jako „*příchod velkého počtu vysídlených osob pocházejících z určité země nebo zeměpisné oblasti do Společenství bez ohledu na to, zda se jedná o vstup spontánní nebo organizovaný, například v rámci evakuačního programu.*“⁹¹ Daná definice je velice široká a neurčitá, nicméně klade důraz pouze na množství osob bez dalšího a nebere v potaz kapacity přijímacího státu nebo tempo v jakém osoby přicházejí. Přičemž ale zároveň není zřejmé, jak velké množství přichozích by stačilo, aby naplnilo tento „velké počet“.⁹² Stejný přístup k hromadnému přílivu osob má i Jihoafrická republika.⁹³

V nejnovějším doporučení výkonného výboru UNHCR týkající se hromadného přílivu uprchlíků z roku 2004, které již bylo zmíněno v úvodu, je taková situace popsána jako „*splňující některé nebo všechny z následujících charakteristik: (i) značně velký počet lidí*

⁸⁹ KAGAN, Michael. *Assessment of Refugee Status Determination Procedure at UNHCR's Cairo Office 2001-2002*. The American University in Cairo: Forced Migration and Refugees Studies Working Paper No. 1, 2003, str. 13.

⁹⁰ Srov. např. RUTINWA, Bonaventure. *Prima facie status and refugee protection*. Faculty of Law, University of Dar es Salaam, Tanzania: Working Paper No. 69, 2002. str. 2. Nebo také DURIEUX, Jean-Fracois, HURWITZ Agnès. *How Many is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugee*. *op. cit.* str. 106.

⁹¹ Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

⁹² Směrnice nebyla do dnešního dne nikdy aktivována Radou EU a tedy ani použita v praxi, která by mohla naznačit bližší určení významu pojmu „hromadný příliv“ uprchlíků. Zároveň dočasná ochrana nepředjímá přiznání právního postavení uprchlíka na základě Umluvy z roku 1951.

⁹³ ALBERT, Matthew. *Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx*. *op. cit.* str. 85.

přicházejících skrze mezinárodní hranice; (ii) rychlé tempo příchodu; (iii) neadekvátní absorpci nebo odpovídající kapacity v hostujících státech; (iv) individuální azylové procedury, kde existují, které nejsou schopné se vypořádat s posouzením tak velkého počtu osob“ (vl. překlad). Přesněji UNHCR ve svém přípravném dokumentu pro Globální konzultace z roku 2001 uvádí, že pro rozhodnutí, zdali se určitá situace dá označit za hromadný příliv uprchlíků a byla tak vhodná pro použití jiných instrumentů než individualizovaného řízení, je potřeba posoudit „*velikost a rychlost příchozích osob ve srovnání s velikostí a kapacitou přijímacího státu pro posouzení případů v individualizovaném řízení o určení statusu uprchlíka*“ (vl. překlad).⁹⁴ Taková koncepce hromadného přílivu ve skutečnosti nevyžaduje příchod velkého množství lidí, jelikož i menší množství lidí může v určitých státech způsobit zahlcení jejich přijímací kapacity. A právě tato koncepce hromadného přílivu uprchlíků nejlépe odpovídá případům, ve kterých je PFRSD aplikována, tedy v případech, kdy je zahlcena kapacita přijímacího státu. Pokud tedy hovoříme o PFRSD jako o reakci na hromadný příliv uprchlíků, je tím myšlen právě tento koncept.⁹⁵

3.2.3 Povaha prima facie určení statusu uprchlíka

Výše jsme si ukázaly hlavní rysy prima facie určení statusu uprchlíka a okolnosti, za kterých se zpravidla využívá. Jaká je ale povaha PFRSD?

V nauce lze spatřit spor, jestli lze PFRSD vůbec považovat za právní instrument nebo jen za pragmatický a neformální nástroj pro řešení zatížení přijímacích kapacit a poskytnutí alespoň nějaké ochrany.⁹⁶ Hyndman a Nylund považují prima facie určení za „pragmatický a strategický, raději než za právní přístup k problému hromadného vysídlení osob.“⁹⁷ PFRSD nepovažují za nástroj k získání statusu uprchlíka dle Úmluvy z roku 1951, ale spíše určité dočasné ochrany v rámci režimu prima facie, kterážto se liší od statusu uprchlíka.⁹⁸ Podobně Okoth-Obbo označuje prima facie koncept za „*prostředek k umožnění naléhavého opatření, který se využije v případech, kdy si není možno dovolit zdlouhavé posuzování, které je*

⁹⁴ UNHCR, *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework*. op. cit. odst. 14.

⁹⁵ Srov. ALBERT, Matthew. *Prima facie determination of refugee status: an Overview and its Legal Foundation*. op. cit. str. 85-87.

⁹⁶ Srov. ALBERT, Matthew. *Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx*. op. cit. str. 70.

⁹⁷ HYNDMAN, Jennifer, NYLUND, Bo, Viktor. *UNHCR and the Status of Prima Facie Refugees in Kenya*. *International Journal of Refugee Law*, Vol. 10, No. ½, 1998. str. 33.

⁹⁸ *Ibid.*

k finálnímu určení statusu uprchlíka jinak zapotřebí“ (vl. překlad).⁹⁹ S takovým pohledem ale nesouhlasí většina nauky i UNHCR. O'Connor k tomu uvedl, že i když se PFRSD mohlo vyvinout kvůli pragmatickým či strategickým důvodům, nese s sebou právní následky.¹⁰⁰ A to především ty, které plynou z udělení statusu uprchlíka dle Úmluvy z roku 1951. PFRSD tedy může být označen byť za pragmatický, tak zároveň za právní nástroj.¹⁰¹

Jaká je tedy povaha tohoto právního nástroje? Albert PFRSD označuje za specifický proces, na základě kterého může být získán specifický status.¹⁰² Podíváme-li se znovu na popis PFRSD v rámci čl. 44 Příručky UNHCR nebo do úvodních odstavců Doporučení UNHCR č. 11, PFRSD by mělo být spíše chápáno jako zvláštní důkazní pravidlo použité v rámci řízení o určení statusu uprchlíka, než jako jeden specifický proces. Čl. 44 mimo jiné stanoví: „...vyskytly se i situace, kdy byly celé skupiny osob odvečeny za okolností naznačujících, že členové takovéto skupiny by mohli být jednotlivě posuzováni jako uprchlíci. V těchto situacích je nutnost poskytnout pomoc často nesmírně naléhavá a z čistě praktických důvodů nemusí být možné individuálně rozhodnout o právním postavení uprchlíka u každého člena skupiny.“ V rámci daného popisu UNHCR klade důraz nejen na objektivní okolnosti, které zakládají presumpci odůvodněnosti strachu z pronásledování, ale také uvádí okolnosti, proč by PFRSD mělo být použito. Z daného ustanovení lze vyvodit, že užití PFRSD je odůvodněno nejen proto, že je potřebné, ale také že je vhodné.¹⁰³ Tedy, že PFRSD nemusí být aplikováno jen tehdy, kdy je to nutné kvůli zahlcení přijímací kapacity státu, ale také jen z čistě praktických důvodů pro zefektivnění individualizovaného řízení. Stejně Doporučení UNHCR č. 11 uvádí „i přesto, že může být prima facie přístup aplikován v rámci individualizovaného řízení o určení statusu uprchlíka, je častěji používán ve skupinových situacích, například v situacích velkého přílivu osob, kdy je individualizované určování statusu nepraktické, nemožné nebo nepotřebné.“ Prima facie určení statusu uprchlíka tedy nelze srovnávat s jedním typem řízení, jelikož může být využit jak v individualizovaném řízení, tak ve skupinových situacích. PFRSD spíše představuje specifický přístup v rámci

⁹⁹ OKOTH-OBBO, George. *Thirty Years on: a Legal Review of the 1969 OAU Refugee Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*. op. cit. str. 119.

¹⁰⁰ O'CONNOR, M. Legitimizing speed: expediting individual, 1951 Convention refugee status determination worldwide with rebuttable presumptions triggered by the AOAU/Cartagena Standard. cit. v. ALBERT, Matthew. *Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx*. op. cit. str. 70.

¹⁰¹ Srov. ALBERT, Matthew. *Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx*. op. cit. str. 70.

¹⁰² ALBERT, Matthew. *Prima facie determination of refugee status: an Overview and its Legal Foundation*. op. cit. str. 13-14.

¹⁰³ Srov. DURIEUX, Jean-Fracois, HURWITZ Agnès. *How Many is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugee*. op. cit. 119.

jakéhokoliv řízení, kdy jsou zde takové objektivní okolnosti v zemi původu, že lze využít prima facie přístup jako zvláštní důkazní pravidlo nejen pro jeho nutnost, ale i pro jeho vhodnost. Stejný pohled na PFRSD sdílí například Durieux a Hurwitz¹⁰⁴ nebo Rutinwa.¹⁰⁵ Zároveň Doporučení UNHCR č. 11 se ke vztahu PFRSD k individualizovanému řízení vyjadřuje následovně: „*Přestože se toto Doporučení zaměřuje na skupinovou aplikaci přístupu „prima facie“, řada států uplatňuje prima facie přístup v rámci individualizovaného řízení. V kontextu individualizovaných řízení může být přístup prima facie součástí zjednodušeného nebo zrychleného procesu vycházející ze zjevné povahy určité skupiny žádostí nebo z presumpce zahrnutí. Využití prima facie přístupu v individualizovaném řízení zajišťuje „důkazní výhodu“ pro žadatele ve formě uznání určitých objektivních faktů. Uprchlíky status by byl udělen těm, kteří mohou prokázat, že patří do předem určené „skupiny příjemců“, pokud není prokázán opak“ (vl. překlad).¹⁰⁶*

Podobně jako bylo výše zmíněno, že zavedení PFRSD může být založeno ve skupinových situacích na rozhodnutí vlády či příslušného ministerstva, ve kterém je určeno, jaké osoby lze považovat prima facie za uprchlíky, lze využít PFRSD v rámci individualizovaného řízení např. pomocí interních instrukcí či doporučení pro rozhodovací orgán. Durieux¹⁰⁷ uvádí hned několik případů, které by mohly být považovány za prima facie přístup. Jedním z nich je praxe britského ministerstva vnitra. Ve Velké Británii ministerstvo vnitra vydává pro své zaměstnance tzv. *Operational Guidance Notes* („OGN“), jejichž účelem je usnadnění a harmonizace uplatňování uprchlických kritérií v rámci individualizovaného řízení vůči určitým situacím. V rámci OGN jsou kromě popisu objektivní situace v určitých zemích také vypsány hlavní kategorie žadatelů či hlavní typy žádostí včetně posouzení způsobilosti té které kategorie pro naplnění definice uprchlíka, příp. kvalifikace pro jiný druh ochrany. OGN, i když nezávazné, jsou v praxi zaměstnanci ministerstva vnitra následovány.

PFRSD může být tedy nejvýstižněji považováno za specifické důkazní pravidlo. Obecně, v rámci řízení o určení statusu uprchlíka, je rozlišováno mezi důkazním břemenem

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ RUTINWA, Bonaventure. *Prima facie status and refugee protection. op. cit.* 5.

¹⁰⁶ HCR/GIP/15/11, UNHCR Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition on Refugee Status. 24 června 2015. odst. 40.

¹⁰⁷ DURIEUX, Jean-Francois. *The Many Faces of „Prima Facie“: Group-Based Evidence in Refugee Status Determination. op. cit.* str. 155-156.

(burden of proof) a důkazním standardem (standard of proof).¹⁰⁸ Níže si jednotlivé koncepty blíže popíšeme a podíváme se, jak se promění při využití PFRSD.

Je standardně udáváno, že důkazní břemeno nebo také povinnost prokázat vlastní tvrzení spočívá na osobě vznášející určitý nárok. Pro řízení o určení statusu uprchlíka je nicméně typické, že žadatel o mezinárodní ochranu není často schopen svoji žádost sám dostatečně podložit. Jak uvádí i Příručka UNHCR „[v]e většině případů, osoba prchající před pronásledováním dorazí jen s nejnutnějšími osobními věcmi a velmi často dokonce i bez osobních dokladů“.¹⁰⁹ Vzhledem ke zvláštní povaze tohoto řízení a zranitelnosti některých žadatelů, je tak v řízení o určení statusu uprchlíka důkazní břemeno sdíleno mezi žadatelem a rozhodujícím orgánem. „Zatímco tedy důkazní břemeno v zásadě spočívá na žadateli, povinnost osvětlit a vyhodnotit všechna relevantní fakta je rozložena mezi žadatelem a posuzovatelem žádosti.“¹¹⁰ Druhým z konceptů je tzv. důkazní standard, jenž představuje určitý práh, který musí žadatel naplnit, aby přesvědčil rozhodující orgán o pravdivosti svého skutkového tvrzení. Tedy žadatel musí do určité míry přesvědčit rozhodující orgán, že jeho obavy z pronásledování jsou oprávněné. Jak už bylo řečeno výše, státy se k důkaznímu standardu stavějí různě. Některé dané riziko měří tzv. testem vyvážené pravděpodobnosti (je více pravděpodobné než nepravděpodobné, že k pronásledování dojde; *balance of probabilities test*), některé zase testem přiměřené pravděpodobnosti (rozumná možnost, že k pronásledování dojde; *reasonable possibility, serious possibility test*) či jiným testem. Má tedy prima facie přístup vliv na některý z těchto důkazních konceptů?

Rutinwa vnímá PFRSD právě jako nástroj pro přesunutí důkazního břemene, který spočívá ve vyvratitelné domněnce.¹¹¹ Říká, že tam, kde žadatel sám nebo za pomoci rozhodce splní břemeno důkazní a lze tak prima facie tzv. na první pohled shledat, že spadá do určité skupiny lidí a tedy i pod příslušnou definici uprchlíka, břemeno přechází na kohokoli jiného, kdo by mohl dokázat opak. Pokud žádný takový protichůdný důkaz není, platí to, co bylo presumováno. Změnu v pojetí důkazního břemene v PFRSD spatřuje i Durieux.¹¹² Tím, že stát nějakou skupinu osob označí za prima facie uprchlíky, tedy, že na základě objektivních skutečností v zemi původu usoudí, že každá taková osoba v dané skupině by naplnila definici

¹⁰⁸ GORLICK, Brian. *Common burdens and standards: legal elements in assessing claims to refugee status*. UNHCR Regional Office for the Baltic and Nordic Countries, Stockholm: Working Paper No. 68, 2002. str. 4-12.

¹⁰⁹ Příručka UNHCR. *op. cit.* odst. 196

¹¹⁰ *Ibid.* odst. 196.

¹¹¹ Srov. RUTINWA, Bonaventure. *Prima facie status and refugee protection*. *op. cit.* str. 5-6.

¹¹² Srov. DURIEUX, Jean-Francois. *The Many Faces of „Prima Facie“: Group-Based Evidence in Refugee Status Determination*. *op. cit.* str. 158.

uprchlíka dle příslušné definice, de facto důkazní břemeno přebírá. Žadatel tak nemusí dokazovat, že určitá skupina osob naplňuje znaky uprchlíka, ale stále musí dokázat svoji příslušnost k dané skupině. Albert PFRSD vnímá spíše jako snížení důkazního standardu, než jako přesunutí důkazního břemene. Dle mého názoru PFRSD ovlivňuje jak důkazní břemeno, tak důkazní standard. Při využití PFRSD rozhodující orgán resp. stát již předem označí určitou skupinu osob, která odešla z určitého místa v určitém čase, za uprchlíky. Tím tedy využívá vyvratitelné domněnky a sám presumuje, že je určitá skupina osob uprchlíky. Přebírá tak zcela na sebe důkazní břemeno, co se týče prokázání existence takové skupiny. Naopak důkazní břemeno prokázat příslušenství k dané skupině zůstává u žadatele. Pro prokázání příslušenství k dané skupině může být naopak požadován vyšší důkazní standard, než by byl požadován pro dokázání odůvodněných obav z pronásledování. PFRSD je tedy institutem usnadňujícím dokazování resp. vyvratitelnou domněnkou kde předmětem dokazování jsou pouze skutečnosti odpovídající skutkovým znakům předmětné domněnky. Využití vyvratitelné domněnky má vliv jak na důkazní břemeno, tak na důkazní standard.

Aby tedy určité řízení o určení statusu uprchlíka mohlo být označeno za prima facie určení, je třeba v rámci daného řízení využít prima facie přístupu jako zvláštního důkazního pravidla, jenž slouží ke zrychlení a usnadnění daného procesu, a které může být využito jak v rámci individualizovaného řízení, tak ve skupinových situacích. Nicméně, předmětem této práce je prima facie určení statusu uprchlíka jako řešení hromadného přílivu uprchlíků. PFRSD jako reakce na hromadný příliv uprchlíků bývá v praxi aplikováno právě ve skupinových situacích skrze skupinové určení. **Níže tedy PFRSD bude popisováno jako prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích.** Takové PFRSD se vyznačuje vlastními specifickými charakteristikami, jež by ne nutně platily, kdyby bylo využito prima facie přístupu v rámci individualizovaného řízení. Lze ho zde označit za specifický proces. Otázkou zůstává, k čemu takový proces vede. Získá žadatel na základě PFRSD uprchlický nebo jiný status?

4 Charakteristika prima facie statusu uprchlíka

Jak již bylo řečeno výše, nyní se zaměříme jen na praxi, která je pro PFRSD nejtypičtější a tedy využití prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích, které státy mnohdy využívají pro řešení hromadného přílivu uprchlíků. Takové PFRSD lze slovy Alberta označit za „*specifický proces v uprchlickém právu*“.¹¹³ Co ale žadatel na základě takového specifického procesu získá? Nabyde takový žadatel status uprchlíka dle příslušné úmluvy? A dá se takový status *de iure* a *de facto* srovnávat s tím uprchlickým?

4.1 Povaha prima facie statusu uprchlíka

Různorodá praxe států ve využívání PFRSD zapříčinila i vyvstání otázky, jaký a jestli vůbec nějaký status na základě PFRSD žadatelé obdrží. Při jeho využití státy ne vždy deklarují jejich úmysl zacházet s nově příchozími jako s uprchlíky, ani nutně využití PFRSD nedeklarují v oficiálním dokumentu.¹¹⁴ V nauce mohou být identifikovány dva hlavní pohledy na povahu PFRSD vzhledem k jeho následkům. První pohled zastává názor, že žadatelé skrze PFRSD nezískají žádný finální status natož srovnatelný s tím uprchlickým. Představitelem prvního pohledu je například Okoth-Obbo, který PFRSD považuje za koncept, který představuje pouze provizorní a tedy dočasné řešení a považuje ho za zcela odlišný od otázky určení statusu uprchlíka.¹¹⁵ PFRSD nesrovnává s procesem pro určení statusu uprchlíka, ale spíše jako „*způsob, skrze který lze uplatnit bezodkladná opatření za okolností, kdy nelze [žadatelům] věnovat zdlouhavou pozornost, která je potřeba pro finální určení statusu uprchlíka*“ (vl. překlad).¹¹⁶ Takový pohled naznačuje, že ochrana, která je osobám skrze PFRSD udělena je odlišná od té, která je udělena osobám skrze individualizované řízení a osoby na základě PFRSD tak nejsou nezvratně uznány za uprchlíky.¹¹⁷ Stejného názoru jsou i Hyndman a Nylund, kteří říkají, že „*...prima facie uprchlíci...neobdržely žádný status na základě jakéhokoliv právního dokumentu....*“ (vl. překlad).¹¹⁸ Druhý pohled nabízí ve svém pojednání o uprchlících ve skupinových situacích Jackson, který tvrdí, že „*určení, že je určitá skupina prima facie skupinou uprchlíků vytváří presumpci, že jednotliví členové této skupiny*

¹¹³ Srov. ALBERT, Matthew. *Prima facie determination of refugee status: an Overview and its Legal Foundation*. op. cit. str. 13-14.

¹¹⁴ DURIEUX, Jean-Francois, McADAM, Jane. *Non-refoulement through Time: The Case for Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies*. op. cit. str. 11.

¹¹⁵ OKOTH-OBBO, George. *Thirty Years on: a Legal Review of the 1969 OAU Refugee Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*. op. cit. odst. 85.

¹¹⁶ OKOTH-OBBO, George. *Thirty Years on: a Legal Review of the 1969 OAU Refugee Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*. op. cit. odst. 85.

¹¹⁷ Srov. RUTINWA, Bonaventure. *Prima facie status and refugee protection*. op. cit. str. 4

¹¹⁸ HYNDMAN, Jennifer, NYLUND, Bo, Viktor. *UNHCR and the Status of Prima Facie Refugees in Kenya*. op. cit. str. 38.

jsou uprchlíky. Jako [prima facie uprchlíci] mohou využít mezinárodní ochrany a asistence poskytnutou jim UNHCR jménem mezinárodního společenství. Uchovávají si tak svůj uprchlický charakter pokud neexistují silné indikace, že nejsou nebo již déle nemohou být považováni za uprchlíky“ (vl. překlad).¹¹⁹ Jackson svůj pohled zakládá na skutečnosti, že koncept prima facie určení nevznikl jako samostatný koncept vytvořený jako pragmatický nástroj pro humanitární účely odlišný od určení statusu uprchlíka, ale naopak jako koncept vycházející z definic uprchlíka ve Statutu UNHCR z roku 1950 a v Úmluvě z roku 1951. Říká, že to, zda určitá skupina mohla být považovaná za prima facie uprchlíky, historicky záleželo na výkladu definic uprchlíka výše zmíněných instrumentů a ne na způsobu, jakým byly osoby za uprchlíky určovány.¹²⁰ Názoru Okoth-Obba oponují i Durieux a Hurwitz,¹²¹ kteří naopak tvrdí, že pokud již je jednou využito prima facie přístupu v rámci určení statusu uprchlíka, nelze se odklánět od jasných právních následků, které s sebou určení statusu uprchlíka nese. Souhlasí s Rutinwou, který prima facie určení statusu uprchlíka označuje za „presumptivní ale zároveň za nezvratné“ (vl. překlad), tedy domněnka se plně uplatní, dokud není prokázán opak. Tento pohled podkládá i praxí států například Tanzanie, Jihoafrické republiky, Guinei a dalších.¹²²

Příručka UNHCR na jednu stranu může naznačovat, že prima facie určení nevede k získání statusu uprchlíka. V čl. 44 je uvedeno, že „... každý člen takové skupiny je **považován prima facie** (tj. při nemožnosti dokázat opak) **za uprchlíka**...“, i když by mohlo být přímo stanoveno, že každý člen takové skupiny je prima facie uprchlík.¹²³ Na druhou stranu, z daného znění vyvozují úplný opak Durieux a Hurtwitz, kteří zdůrazňují použití slova „*uprchlík*“ namísto například osoby „*kteřá stále čeká na finální posouzení jejího uprchlického statusu*“ (vl. překlad).¹²⁴ Dále již ale v Doporučení UNHCR č. 11 je prima facie přístup popsán přímo jako „...**přiznání statusu uprchlíka** ze strany státu nebo UNHCR...“ V daném Doporučení je kvalitě udíleného statusu věnován celý odstavec, kde se mimo jiné stanoví: „*Prima facie určení statusu uprchlíka nelze zaměňovat s dočasným nebo provizorním statusem, v očekávání následného potvrzení. Spíše poté, co byl status na základě prima facie*

¹¹⁹ JACKSON, C., Ivor. *The Refugee Concept in Group situations*. op. cit. str. 4.

¹²⁰ JACKSON, C., Ivor. *The Refugee Concept in Group situations*. op. cit. passim např. str 112-120. Srov RUTINWA, Bonaventure. *Prima facie status and refugee protection*. op. cit. str. 4

¹²¹ DURIEUX, Jean-Fracois, HURWITZ Agnés. *How Many is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees*. op. cit. str. 120.

¹²² RUTINWA, Bonaventure. *Prima facie status and refugee protection*. op. cit. str. 5-6, 7-11.

¹²³ Srov. ALBERT, Matthew. *Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx*. op. cit. str. 70.

¹²⁴ DURIEUX, Jean-Fracois, HURWITZ Agnés. *How Many is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees*. op. cit. str. 120-121.

přiznán, zůstává v dané zemi platným, ledažby byly naplněny podmínky cesační klauzule nebo je status jinak zrušen či odebrán“(vl. překlad). UNHCR tak také pohlíží na PFRSD jako na proces na základě kterého je získán uprchlický status, dokud nebude prokázán opak.

Na podporu tohoto pohledu lze uvést i příklad z praxe. Na podzim roku 1956 čelilo především Rakousko většímu přílivu osob z Maďarska, které prchaly před tamními politickými událostmi. Jejich přijetí rakouskými úřady lze označit za pravděpodobně první *prima facie* určení statusu uprchlíka na základě Úmluvy z roku 1951.¹²⁵ K dané situaci se vyjádřil i Vysoký komisař UNHCR, který *inter alia* danou situaci komentoval následovně: „... *Taková interpretace byla adoptována rakouskými úřady, které jsou připraveny posoudit maďarské uprchlíky v Rakousku jako spadající do působnosti Úmluvy [z roku 1951] a vydat jim k tomu příslušné dokumenty jakmile to bude jen technicky možné, pokud posouzení jejich kvalifikace neukáže, že individuálnímu žadateli nenáleží výhody plynoucí z Úmluvy. Tento přístup přijatý rakouskými úřady byl následován ve většině zemí, ve kterých byl uprchlíkům maďarského původu přicházejících skrze Rakousko udělen azyl.*“ (vl. překlad)¹²⁶ Právě slova „pokud posouzení jejich kvalifikace neukáže, že individuálnímu žadateli nenáleží výhody plynoucí z Úmluvy“ dle Jacksona implikují, že se jednalo právě o *prima facie* určení statusu uprchlíka.¹²⁷ Tytéž slova také naznačují, že *prima facie* uprchlík měl požívat všech výhod plynoucích z Úmluvy z roku 1951 a měl mu být tedy udělen status totožný s tím dle Úmluvy z roku 1951. Jackson uvádí i další případy řešení hromadného přílivu uprchlíků jak v Africe, tak v Latinské Americe, které za výchozí bod při posuzování žadatelů považovaly právě definice ve Statutu z roku 1950 a v Úmluvě z roku 1951.¹²⁸

Z názorů části nauky, UNHCR a praxe států lze tedy usoudit, že *prima facie* určení statusu uprchlíka je presumptivní ale nezvratné v tom, že dané osoby jsou *prima facie* uprchlíky dle příslušných definic, pokud daná domněnka není později vyvrácena.

4.2 Vyloučení a nezahrnutí určitých osob pod ochranu Úmluvy z roku 1951

PFRSD ve skupinových situacích slouží hlavně k zefektivnění a zrychlení řízení o určení statusu uprchlíka. Jako takové se zaměřuje pouze na udělování statusu, tedy na zahrnutí osob pod příslušnou definici uprchlíka. Nicméně řádné řízení o určení statusu uprchlíka musí také posoudit, jestli si danou ochranu určitá osoba zaslouží. Čl. 1 odst. D, E, a F Úmluvy

¹²⁵ Srov. JACKSON, C., Ivor. *The Refugee Concept in Group situations. op. cit.* str. 112-119.

¹²⁶ *Ibid* str. 117.

¹²⁷ *Ibid* str, 117.

¹²⁸ *Ibid*. Dále srov. RUTINWA, Bonaventure. *Prima facie status and refugee protection. op. cit.* str. 5.

z roku 1951 (tzv. vylučující/exkluzivní klauzule) stanoví okolnosti, za kterých osobám ochrana dle Úmluvy nepřísluší – tedy které ochranu buďto nepotřebují, jelikož požívají ochrany jiné, nebo které si ji z vážných důvodů nezaslouží. Osoba je především vyloučena z ochrany pokud „jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu, zločinu proti lidskosti..., vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu... nebo činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů.“¹²⁹ Následky, které aplikace exkluzivní klauzule pro žadatele o udělení statusu uprchlíka má, vyžadují, aby dané rozhodování proběhlo v rámci individualizovaného řízení, resp. aby mohlo proběhnout „plné skutkové a právní posouzení případu“ (vl. překlad).¹³⁰ V rámci individualizovaného řízení se otázka možného vyloučení z ochrany řeší zpravidla souvisle s posuzováním otázky oprávněnosti poskytnutí ochrany, nicméně osoba může být vyloučena i po udělení statusu uprchlíka pokud se objeví předmětné důvody pro znovuotevření případu.¹³¹ Jelikož užití PFRSD ve skupinových situacích je používáno právě kvůli nemožnosti podstoupit individualizované řízení, které by řádné posouzení případu mohlo zabezpečit, nelze ani v rámci PFRSD řádně vyloučit osoby, které si ochranu na základě čl. 1F Úmluvy z roku 1951 nezasluhují. Aplikace vylučující klauzule je v případě využití PFRSD tak většinou možná až v pozdějších fázích a až po prvotním prima facie uznání statusu uprchlíka.

Problémy v rámci PFRSD působí nejen neschopnost vyloučení osob, které spadají pod exkluzivní klauzuli, ale i těch osob, které pod ochranu Úmluvy z roku 1951 nespádají již samotnou svoji povahou tj. kombatanti a jiné ozbrojené elementy po dobu své aktivní účasti v ozbrojeném konfliktu. Ochrana poskytována uprchlíkům na základě Úmluvy z roku 1951 je co do své podstaty humanitární a zaměřená pouze na civilní obyvatelstvo.¹³² Již v preambuli Úmluvy z roku 1951 Vysoké smluvní strany vyslovily své přání, „aby všechny státy uznávající sociální a humanitární povahu problému uprchlíků učinily vše, co je v jejich silách, aby tento problém nepůsobil napětí mezi státy.“¹³³ Povaha poskytování ochrany uprchlíkům

¹²⁹ Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951, čl. 1F.

¹³⁰ HCR/GIP/03/05. UNHCR Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. 4 září 2003. odst. 31.

¹³¹ Dané Doporučení UNHCR stanoví, že „...otázka oprávněnosti poskytnutí ochrany by měla být posouzena před posouzením otázky možného vyloučení z ochrany; v tomto ohledu však neexistuje pevné pravidlo.“ Také stanoví, že „[p]okud se informace o skutečnostech, které by bývaly vedly k vyloučení z ochrany, objeví až po přiznání postavení uprchlíka, ospravedlňuje to zrušení statusu uprchlíka na základě vyloučení.“ Ibid. odst. 6 a 31.

¹³² A/AC.96/973. Executive Committee Conclusion on the Civilian and Humanitarian Character of Asylum No. 94 (LIII). 2002.

¹³³ Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951, preambule, odst. 5.

jako humanitární a přátelský akt je klíčová pro uprchlickou ochranu.¹³⁴ Právě pro daný humanitární a civilní charakter uprchlické ochrany, jsou kombatanti a jiné ozbrojené elementy nezahrnuty pod ochranu Úmluvy z roku 1951 resp. do doby než může být stanoveno, že se skutečně a trvale vzdali vojenských nebo ozbrojených aktivit.¹³⁵

Nemožnost efektivního vyloučení a nezahrnutí osob, kterým ochrana na základě Úmluvy z roku 1951 nenáleží, již v prvotních fázích uprchlické vlny vytváří v praxi problémy. Představuje tedy jednu z velkých limitací využití PFRSD. Jedním z nejčastěji v nauce citovaných případů, kdy PFRSD evidentně selhalo a jenž je udáván právě jako učebnicový příklad limitace PFRSD, je případ Rwandských uprchlíků z roku 1994, na které bylo aplikováno skupinové určení.¹³⁶ Právě mezi uprchlíky prchajícími před genocidou ve Rwandě se například v tehdejší republice Zaire v rámci nezvladatelného množství příchozích osob ocitly i osoby, které spáchaly zločin genocidy nebo zločiny proti lidskosti. Daná situace později vešla ve známost jako uprchlická krize Velkých jezer („*Great Lake refugee crisis*“), během níž ozbrojené elementy, které se před tím účastnily na genocidě, ovládly uprchlické kempy, kam uprchlíci před genocidou prchali. Uprchlická krize Velkých jezer je jedním ze smutných případů, kdy prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích selhalo, resp. jeho využití nebylo vhodné pro smíšenou povahu příchozích uprchlíků, mezi kterými byli jak civilisté, tak kombatanti. Přítomnost osob nezasluhujících ochranu mezi *bona fide* uprchlíky nevytváří jen morální dilema či bezpečnostní hrozbu pro osoby poskytující jim ochranu, ale zároveň může mít i velký vliv na ochranu samotných uprchlíků. Rutinwa uvádí příklad úplného uzavření hranic za účelem zabránění příchodu jakýchkoliv žadatelů o azyl v momentě, kdy není přístupný žádný mechanismus pro rozlišení *bona fide* uprchlíků od zločinců. Což se stalo například v roce 1997, kdy se rwandští uprchlíci snažili vyhledat ochranu ve Středoafričské republice.¹³⁷

Výše uvedené limitace PFRSD ve skupinových situacích si uvědomuje i UNHCR. Doporučuje, aby v případě hromadného přílivu uprchlíků, jenž je následkem ozbrojeného

¹³⁴ JAQUAMET, Stéphane. *Under What Circumstances Can a Person Who Has and Active Part in the Hostilities of an International or a Non-International Armed Conflict Become an Asylum Seeker*. Protection Policy and Legal Advice Section, Department of International Protection, UNHCR, Jakarta: červen 2004. str. 36.

¹³⁵ A/AC.96/973. *Executive Committee Conclusion on the Civilian and Humanitarian Character of Asylum No. 94 (LIII)*. 2002. *op. cit.*; srov. HCR/GIP/15/11, *UNHCR Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition on Refugee Status*, *op.cit.* odst. 22.

¹³⁶ Srov. OKOTH-OBBO, George. *Thirty Years on: a Legal Review of the 1969 OAU Refugee Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*. *op. cit.* str. 121; DURIEUX, Jean-Fracois, HURWITZ Agnés. *How Many is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees*. *op. cit.* str. 123; RUTINWA, Bonaventure. *Prima facie status and refugee protection*. str. 12.

¹³⁷ RUTINWA, Bonaventure. *Prima facie status and refugee protection*. *op. cit.* str. 12

konfliktu, byli kombatanti a jiné ozbrojené elementy identifikováni co nejdříve a posouzení individuálně a odděleně od zbytku civilistů.¹³⁸ Také upozorňuje, že PFRSD nemusí být v určitých situacích vhodný právě například kvůli „*bezpečnostním, právním nebo prováděcím faktorům*“ (vl. překlad).¹³⁹ Rutinwa jako řešení navrhuje také možnost dřívějšího vyloučení osob, u kterých se již například ve fázi přijetí nebo registrace lze obávat, že nejsou osobami zasluhujícími ochranu.¹⁴⁰ Tyto osoby by tak nemusely být uznány za prima facie uprchlíky, ale řešeny odděleně v rámci individualizovaného řízení či by byly podrobeny alespoň důkladnější kontrole. Mezi takové osoby by se mohly řadit například ty, které již byly mezinárodním tribunálem obviněny ze spáchání zločinů, což by je vyloučilo z ochrany poskytnuté na základě Úmluvy z roku 1951.

Obtížnost vyloučení osob nezasluhujících si ochranu při využití prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích představuje jednu ze stinných stránek PFRSD. Zatímco v rámci individualizovaného řízení proces inkluze a vyloučení probíhá zpravidla zároveň, i když i zbavení ochrany až po udělení uprchlického statusu je možné, PFRSD již ze své podstaty není pro posouzení vylučující klauzule v iniciačních fázích udělení ochrany vhodným instrumentem. Z nauky, praxe i z různých doporučení UNHCR vyplývá potřeba snažit se nežádané osoby vyloučit co nejdříve i při aplikaci PFRSD. V praxi to ale nebude tak snadné. Nemožnost posouzení vylučující klauzule tak z prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích ve srovnání s individualizovaným řízením činí kvalitativně odlišný proces.¹⁴¹ To ale z PFRSD může zároveň činit proces politicky problematický a veřejností těžce přijatelný. Vyloučení osob nezasluhujících si ochranu není totiž důležité jen z hlediska zachování humanitárního charakteru uprchlické ochrany, ale také z hlediska vytváření a zachování důvěry jak mezinárodního společenství tak přímo komunit přijímající uprchlíky, že uprchlický režim chrání opravdu jen ty, kteří si ochranu skutečně zaslouží.

4.3 Aplikace cesační klauzule

Jak již bylo uvedeno výše, status uprchlíka je osobě udělen v rámci PFRSD s konečnou platností, pokud nebude později vyvrácen skutečnostmi odůvodňujícími její vyloučení. Pokud tedy osoba byla určena za prima facie uprchlíka, pozbyde za normálních okolností svého statusu pouze na základě naplnění důvodů, které jsou předvídaný Úmluvou.

¹³⁸ HCR/GIP/15/11, *UNHCR Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition on Refugee Status*, op.cit. odst. 22.

¹³⁹ *Ibid.* odst. 12.

¹⁴⁰ Srov. RUTINWA, Bonaventure. *Prima facie status and refugee protection*. op. cit. str. 20.

¹⁴¹ ALBERT, Matthew. *Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx*. op. cit. str. 73.

Tyto důvody stanoví tzv. pozastavující tj. cesační klauzule v čl. 1C Úmluvy z roku 1951. Mezi důvody pro pozbytí platnosti Úmluvy vůči určité osobě patří dobrovolné znovu užívání vnitrostátní ochrany, dobrovolné nabytí státní příslušnosti, nabytí nové státní příslušnosti, dobrovolný návrat do země původu a zánik okolností podmiňujících postavení uprchlíka.

Nicméně i přes změnu okolností v zemi původu mohou mít některé osoby nadále oprávněné obavy před pronásledováním a jejich návrat by tak byl v rozporu se závazky, které státům vyplývají z Úmluvy z roku 1951 nebo jiné příslušné úmluvy. I proto je třeba při aplikaci cesační klauzule postupovat obezřetně. Doporučení výkonného výboru č. 69, týkající se aplikace cesační klauzule explicitně upozorňuje na skupinové určení statusu uprchlíka a stanoví, aby všichni uprchlíci, jejichž status byl udělen v rámci skupinového určení, měli při užití cesační klauzule možnost požádat o opakovaný přezkum jejich žádosti, který by umožňoval její individuální posouzení.¹⁴²

Dále se cesační klauzule neuplatní, pokud je uprchlík „...*schopen uvést pro odmítnutí ochrany země své státní příslušnosti [resp. země svého bývalého pobytu] naléhavé důvody podložené předcházejícím pronásledováním*“¹⁴³ a tedy i z tohoto důvodu je potřeba při aplikaci cesační klauzule individuální přezkum případu. Zde Albert upozorňuje na větší obtížnost pro prima facie uprchlíky podložit svoji žádost důkazy, které by takové „*naléhavé důvody*“ prokazovaly.¹⁴⁴ Obvykle je pro takové posouzení užito záznamů z původního řízení o určení statusu uprchlíka, kde žadatel uvedl všechny své důvody pro udělení azylu. Jelikož ale výsledkem PFRSD je často jen registrace resp. určení žadatelova původu, než podrobný záznam žadatelových obav, prima facie uprchlíci jsou tak v případě aplikace cesační klauzule v nevýhodě při prokazování „*naléhavých důvodů*“, které by odůvodňovaly i pokračující odmítnutí ochrany země svého původu. I tato skutečnost tak může být označena za kvalitativní rozdíl mezi statutem získaným na základě individualizovaného řízení oproti statusu získaného na základě prima facie určení ve skupinových situacích.

4.4 Přístup k trvalým řešením

Pro řešení uprchlického problému jsou tradičně využívány tři instituty, které jsou zmíněny ve Statutu UNHCR a to dobrovolný návrat, integrace a přesídlení.¹⁴⁵ Tyto nástroje, které jsou označovány jako tzv. trvalá řešení, mohou být aplikovány vůči kterýmkoliv

¹⁴² A/47/12/Add.1. *Executive Committee Conclusion on Cessation of Status No. 69 (XLIII)*. 1992. písm. d).

¹⁴³ Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951, čl. 1C odst. 5 a 6.

¹⁴⁴ ALBERT, Matthew. *Prima facie determination of refugee status: an Overview and its Legal Foundation*. op. cit. str. 15-16.

¹⁴⁵ Statut UNHCR, preambule, čl. 1, čl. 7 a čl. 9.

uprchlíkům, jejichž status byl určen na základě individualizovaného řízení. Je ale možné je využít bez dalšího i vzhledem k uprchlíkům uznaných na základě PFRSD?

Dobrovolný návrat neboli repatriace představuje řešení, v rámci kterého se uprchlík díky změně okolností vrátí do své země původu. Tímto návratem zároveň ztratí svůj uprchlický status, jak vyplývá i z výše uvedené cesační klauzule.¹⁴⁶ Dobrovolný návrat je vyzdvihován jako nejvhodnější řešení právě při řešení většího přílivu osob.¹⁴⁷ Dobrovolný návrat v praxi využívají nejen uprchlíci, ale i osoby, které neprošly klasickým řízením o určení statusu uprchlíka jako například vnitřně přesídlené osoby. Tím se dobrovolný návrat liší od dalších dvou nástrojů, které jsou zaměřené pouze na uprchlíky *per se*. Dobrovolný návrat je tedy využitelný i uprchlíky určenými skrze *prima facie* určení.¹⁴⁸ I když dobrovolný návrat může být tím nejžádanějším řešením, v určitých situacích nemusí být proveditelný a to jak z důvodu předpokládané dlouhodobosti problémů v zemi jejich původu, vytvořených rodinných a sociálních vazeb v zemi jim poskytující ochranu či kvůli předešlému prožití těžkého traumatu ve své zemi původu.

Dalším z trvalých řešení je vnitřní integrace. Vnitřní integrace znamená získání práv podobných a časem i stejných jako občané země azylu. Účelem vnitřní integrace je úplné začlenění uprchlíka do společnosti jak po ekonomické a sociální, tak i po právní stránce včetně finálního získání občanství v zemi azylu. Z praxe států vyplývá, že nic nebrání tomu, aby vnitřní integrace využili osoby s *prima facie* statusem uprchlíka. Albert uvádí příklady *prima facie* uprchlíků z Burundi v Tanzanii, *prima facie* uprchlíků z Angoly v Botswaně, či Chorvatů v Bosně nebo bývalých občanů Jugoslávie v Srbsku.¹⁴⁹ Zároveň ale v některých regionech, jako je například Blízký východ, není vnitřní integrace využívána vůbec a to jak vzhledem ke „klasickým“ uprchlíkům, tak vzhledem k *prima facie* uprchlíkům.¹⁵⁰ Možnost vnitřního přesídlení jako trvalého řešení je také typickým znakem pro uprchlickou ochranu,

¹⁴⁶ Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951. čl. 1C(4).

¹⁴⁷ A/AC.96/1003. *Executive Committee Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations No. 100 (LV)*. 2004. písm. m. Srov. EC/GC/01/4. *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework*. Background paper prepared for the Global Consultations on International Protection. op. cit. odst. 10. Srov. též LOESCHER, Gil. *The UNHCR and World Politics: States Interests vs. Institutional Autonomy*. Center for Migration Studies of New York: IMR, Volume 35, No. 1, 2001. str. 47.

¹⁴⁸ Srov. ALBERT, Matthew. *Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx*. op. cit. str. 74.

¹⁴⁹ *Ibid.* str. 75.

¹⁵⁰ KAGAN, Michael. *The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination*. op. cit. str. 6.

jež naopak není využitelná vůči osobám, kterým byla udělena tzv. dočasná ochrana.¹⁵¹ Uprchlíkovi, který svůj status získal na základě prima facie určení, tak z právního hlediska nic nebrání, aby v budoucnu využil možnosti vnitřní integrace jako trvalé řešení jeho otázky stejně jako ti, kteří ho získali skrze individualizované řízení.¹⁵²

Přesídlení představuje výběr a následný přesun uprchlíků ze státu, ve kterém hledali ochranu prvně, do třetí země, která souhlasila s jejich přijetím včetně jejich následného trvalého usazení. Nicméně proto, aby osoba mohla být doporučena pro přesídlení do jiného státu, je zapotřebí, aby před tím prošla takovým řízením, které je schopné určit, jestli se vůči ní uplatní či neuplatní vylučující klauzule. Jak určí i UNHCR příručka pro přesídlení, procesu přesídlení by měl být zahájen jen tehdy, pokud již bylo posouzeno možné vyloučení osoby z ochrany Úmluvy z roku 1951 dle exkluzivní klauzule a její status uprchlíka byl tak potvrzen.¹⁵³ Z toho plyne, že v praxi nemůže být pro přesídlení doporučena osoba, které byl přiznán status uprchlíka skrze prima facie určení, pokud nebylo provedeno podrobnější zkoumání jejího případu. Albert uvádí, že i přesto, že existují kvóty pro přesídlení určené speciálně pro prima facie uprchlíky, v praxi k přesídlení nedojde, aniž by byl proveden další přezkum dané osoby.¹⁵⁴ Doplnující posouzení za účelem přesídlení musí podstoupit také uprchlíci, jejichž status jim byl udělen na základě individualizovaného řízení. Nicméně takové posouzení je zaměřené pouze na naplnění doplňujících kritérií požadovaných státem, který dané uprchlíky hodlá přijmout. Zatímco u prima facie uprchlíků, je třeba v rámci dodatečného přezkoumání zjistit, nejen zdali splňují dané doplňující požadavky přijímacího státu, ale zdali lze také vyloučit, že se na ně nevztahuje exkluzivní klauzule.¹⁵⁵ Vzhledem k tomu, že pro zahájení procesu přesídlení je potřeba, aby byla osoba podrobena přezkumu, který je schopen posoudit všechny prvky definice uprchlíka na základě Úmluvy z roku 1951 včetně aplikace vylučující klauzule, prima facie uprchlíci nemohou být zvaženi pro přesídlení bez dalšího posouzení jejich individuálních okolností. Na základě výše uvedeného lze uvést, že nemožnost posouzení uplatnění exkluzivní klauzule v rámci PFRSD způsobuje, že přijímací země musí zabezpečit dodatečné prověření prima facie uprchlíků. Tedy, prima facie uprchlíci

¹⁵¹ Rozdíl mezi prima facie statusem uprchlíka a dočasnou ochranou bude popsán níže v kapitole 5.1.

¹⁵² Srov. ALBERT, Matthew. *Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx*. op. cit. str. 74-75.

¹⁵³ *UNHCR Resettlement Handbook*. Resettlement Service, Division of International Protection, UNHCR, 2011. str. 101.

¹⁵⁴ ALBERT, Matthew. *Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx*. op. cit. str. 75-76.

¹⁵⁵ *Ibid.* str. 76.

nemají přímý a zároveň volný přístup k využití možnosti přesídlení. Dané omezení představuje další kvalitativní rozdíl statusu uprchlíka získaného skrze PFRSD.¹⁵⁶

4.5 Trvání ochrany

Je někdy udáváno, že status uprchlíka získaný na základě prima facie určení ve skupinových situacích je pouze dočasný a i proto se uvádí dobrovolný návrat jako nejvhodnější řešení. Ve skutečnosti každá uprchlická ochrana je *de iure* dočasná z hlediska toho, že na každého uprchlíka dopadají pozastavující klauzule a tedy v momentě, kdy již ochranu na základě Úmluvy z roku 1951 nepotřebuje, by ji měl i pozbýt. V praxi se ale i taková „dočasná“ ochrana stává často trvalým stavem, jelikož není pro uprchlíka možné se fakticky do své země původu vrátit, ať již kvůli trvalejší povaze tamních problémů, tak například i kvůli rodinným a sociálním vazbám, které si člověk v zemi azylu vytvořil.

Rutinwa k tomu dále uvádí, že pojetí uprchlické ochrany jako dočasné oproti trvalé, je v rámci Afriky převažující pohled. Chápání ochrany jako dočasné může být podloženo čl. 2 odst. 5 Úmluvy Organizace africké jednoty, upravující aspekty uprchlických problémů v Africe (dále jako „Úmluva OAJ“), kde je stanoveno, že *„[p]okud uprchlíkovi nebylo uděleno právo se v zemi azylu usadit, může mu být udělen dočasný pobyt v kterékoliv zemi azylu, ve které prvně žádal o udělení uprchlického statusu, do doby než mu bude umožněno přesídlení.“* Nicméně dané ustanovení nemůže být racionálním základem chápání uprchlické ochrany v Africe jako „dočasné“ oproti „trvalé“ na základě Úmluvy z roku 1951,¹⁵⁷ když zaprvé nedopadá na všechny uprchlíky, ale jen na ty, kterým nebylo povoleno se v zemi, která jim udělila ochranu, trvale usadit a zadruhé, jedná se jen o dočasnost pobytu v první zemi azylu a ne dočasnost uprchlické ochrany jako takové. Uprchlík nepřestane být uprchlíkem ani při čekání na trvalé řešení jako je například přesídlení, ani po jeho využití. V tomto smyslu by tedy ochrana uprchlíka udělená na základě Úmluvy OAJ v rámci hromadného přílivu, kdy státy nejsou ochotni uprchlíky trvale usadit na svém území, neměla být považována za dočasnou a to ať již byla udělena skrze individualizované řízení nebo skrze PFRSD ve skupinových situacích.

Nicméně uprchlický status získaný ať již na základě PFRSD nebo na základě individualizovaného řízení se liší svým trváním od tzv. dočasné ochrany, která vznikla jako

¹⁵⁶ *Ibid*, str. 75-76.

¹⁵⁷ I poskytnutí ochrany na základě Úmluvy z roku 1951 je *de facto* dočasné. Zde ale ochranu udělenou na základě Úmluvy z roku 1951 stavím do protikladu s ochranou získanou na základě OAJ Úmluvy, která je považována za dočasnou ve smyslu, že dané osoby nemají přístup k vnitřní integraci.

reakce na hromadný příliv uprchlíků v Evropě. Mechanismus dočasné ochrany je založen také na neprovádění individualizovaného řízení s jednotlivými osobami. Ale zatímco prima facie status uprchlíka je udělen na předem neurčitou dobu, trvání dočasné ochrany je předem stanoveno a pro její prodloužení je třeba nového posouzení situace v zemi původu. Na základě dočasné ochrany zároveň osoba nezíská uprchlický status.¹⁵⁸

4.6 Kvalita získané ochrany na základě prima facie určení statusu uprchlíka

Výše bylo ukázáno, že PFRSD vede k získání statusu uprchlíka dle aplikovatelného právního instrumentu. Byly také uvedeny některé kvalitativní rozdíly v získaném statusu, co se týče aplikace exkluzivní a cesační klauzule a přístupu k trvalým řešením. Nyní si ukážeme, jaká práva uprchlíci na základě prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích *de iure* a *de facto* získají.

Doporučení UNHCR č. 11 uvádí, že každému uprchlíkovi, jehož status mu byl přiznán skrze PFRSD, náleží všechna práva zaručená Úmluvou z roku 1951.¹⁵⁹ Nestanoví ale explicitně nic o jejich standardu zacházení v čase. Pokud je ale výsledkem PFRSD získání uprchlického statusu, osobě s daným statutem by *de iure* měla náležet všechna práva, která náleží uprchlíkovi, který svůj status získal na základě individualizovaného řízení. Nicméně praxe států, které čelí hromadnému přílivu uprchlíků, ukazuje, že prima facie uprchlíci taková práva fakticky nezískají.¹⁶⁰ Spíše v momentě, kdy je třeba čelit hromadnému přílivu uprchlíků, státy výměnou za poskytnutí okamžité pomoci a ochrany před refoulement již takovým uprchlíkům neposkytnou žádná další práva, jež jsou zaměřena na dlouhodobější řešení. Durieux a Hurwitz dávají za příklad situaci uprchlíků v Africe, kteří se nacházejí v tzv. zdlouhavých situacích („*protracted situations*“).¹⁶¹ Crisp ve své analýze definuje „zdlouhavé situace“ ve kterých se uprchlíci nacházejí, jako situace, kdy uprchlík žije v exilu více než pět let a stále nemá v dohledné době vyhlídku na nalezení trvalého řešení.¹⁶² Tací uprchlíci jsou v situaci, kdy se nemohou navrátit domů, jelikož to pro ně není bezpečné, nemohou se ale ani usadit v zemi jejich prvního azylu, jelikož ta jim nechce umožnit trvalé usazení a zároveň je

¹⁵⁸ Více o dočasné ochraně níže v kapitole 5.1.

¹⁵⁹ HCR/GIP/15/11, UNHCR Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition on Refugee Status. 24 června 2015. odst. 7.

¹⁶⁰ Např. RUTINWA, Bonaventure. *Prima facie status and refugee protection*. *op. cit.* str. 14-15; DURIEUX, Jean-Francois, McADAM, Jane. *Non-refoulement through Time: The Case for Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies*. *op. cit.* str. 13-19; a další.

¹⁶¹ DURIEUX, Jean-Francois, HURWITZ Agnès. *How Many is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees*. *op. cit.* str. 125.

¹⁶² CRISP, Jeff. *No Solution in Sight: The Problem of Protracted Refugee Situations in Africa*. UNHCR New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 75, 2003. str. 1.

nechce přijmout ani žádná jiná třetí země. Práva, k nimž mají uprchlíci v takových situacích přístup, jsou značně omezená včetně limitace jejich svobody pohybu, občanských a politických práv nebo možnosti se zapojit do výdělečné činnosti. Crisp tak shledává, že „*právo na život [bývá] vykoupeno na úkor všech ostatních práv*“ (vl. překlad).¹⁶³ Rutinwa také uvádí, že většině uprchlíků, kteří přicházejí v rámci hromadných přílivů, je poskytnuto méně práv. Například navzdory čl. 26 Úmluvy z roku 1951, který stanoví svobodu pohybu včetně práva na svobodný výběr místa pro bydlení, většina států vyžaduje po prima facie uprchlících, aby se usadili v určených uprchlických kempech, z nichž mohou odcházet jen na základě povolení.¹⁶⁴ I přesto, že v řadě zemí bylo prima facie uprchlíkům dříve poskytováno mnoho práv včetně přístupu ke vzdělání či přístupu na pracovní trh, i to, jak zmiňuje Rutinwa, se dnes změnilo, jelikož řada zemí přeorientovala své uprchlické politiky, které se nově snaží docílit dobrovolného návratu uprchlíků přicházejících ve větších přílivech než jejich integrace. Takový přístup zapříčinil například omezení přístupu prima facie uprchlíků na pracovní trh s vidinou, že bez možné perspektivy v zemi azylu uprchlíci budou motivováni se do své země původu navrátit.¹⁶⁵

Jako právní odůvodnění pro nižší standard ochrany, kterou obdrží uprchlíci určení na základě PFRSD v rámci hromadného přílivu na africkém kontinentě někteří uvádějí, že příslušná aplikovatelná regionální Úmluva OAJ neobsahuje a tedy ani nezaručuje korespondující sociálně-ekonomická práva.¹⁶⁶ Takové pojetí statusu uprchlíka uděleného na základě Úmluvy OAJ, jež by nezaručoval stejný standard ochrany jako status uprchlíka udělený na základě Úmluvy z roku 1951, ale ve skutečnosti nemá v samotné Úmluvě OAJ žádný racionální podklad. Je pravda, že samotná Úmluva OAJ sociálně-ekonomická práva explicitně nezaručuje. Nicméně v jejím čl. 8 odst. 2 je uvedeno, že je komplementárním regionálním instrumentem k Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Zároveň v preambuli uznává Úmluvu z roku 1951 jako „*základní a universální instrument o právním postavení uprchlíků, který reflektuje vážné obavy států ohledně uprchlíků a jejich zájem na stanovení společných standardů pro jejich zacházení*“ (vl. překlad).¹⁶⁷ Vzhledem k tomu, že

¹⁶³ *Ibid.* str. 11.

¹⁶⁴ Zde je třeba zmínit, že vůči čl. 26 Úmluvy z roku 1951, který zaručuje uprchlíkům svobodu pohybu, mnoho afrických ale i jiných států učinilo výhrady. Mezi tyto státy patří například: Angola, Botswana, Malawi, Mosambik, Namibie, Rwanda Súdán a Zambie.

¹⁶⁵ RUTINWA, Bonaventure. *Prima facie status and refugee protection. op. cit.* str. 15.

¹⁶⁶ Srov. BARUTCISKI, Michael. *The Development of Refugee Law and Policy in South Africa: A Commentary on the 1997 Green Paper and 1998 White Paper/Draft Bill. International Journal of Refugee Law*, Vol. 10, 1998, str. 700, 714. Cit. v DURIEUX, Jean-Fracois, HURWITZ Agnés. *How Many is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees. op. cit.* str. 126.

¹⁶⁷ Úmluva OAJ, preambule, odst. 9.

standard ochrany by měl být stejný jako pro uprchlíky, jejichž status byl určen na základě Úmluvy z roku 1951 nebo na základě Úmluvy OAJ a jak bylo výše stanoveno, daný standard by měl být stejný i nezávisle na povaze řízení, skrz které byl takový uprchlický status uveden, nelze najít právní odůvodnění, které by ospravedlnilo neudělení všech práv obsažených v Úmluvě z roku 1951 uprchlíkům přicházejících v hromadném přílivu.¹⁶⁸

Z právního hlediska zde tedy není žádný důvod, proč by měla být prima facie uprchlíkům poskytnuta jiná kvalita ochrany než uprchlíkům, kteří svůj status získali skrze individualizované řízení. Lze tak usoudit, že důvody pro neudělení „plného“ statusu prima facie uprchlíkům budou spíš politického rázu. Goodwin-Gill dané znevýhodnění prima facie uprchlíků v praxi vysvětluje tak, že zatímco u uprchlíka, který projde individualizovaným řízením, se předpokládá, že finálním řešením jeho situace bude ve skutečnosti lokální integrace, nic takového se neočekává od uprchlíka, který projde PFRSD v rámci hromadného přílivu uprchlíků.¹⁶⁹ Ačkoliv tedy uprchlíci nejsou navraceni do země, kde jim hrozí pronásledování, i přesto že obdržely uprchlický status na základě PFRSD, často mnoho dalších práv neobdrží, případně nemají šťastné vyhlídky, co se týče trvalého řešení jejich situace. Pro výše uvedené nachází Goodwin-Gill právě politický spíše než právní důvod. Nižší kvalitu ochrany vnímá jako cenu, kterou si stanovily samy státy za poskytnutí ochrany většímu množství přichozích osob. Je ale takový přístup v souladu s Úmluvou?

Zatímco na základě Úmluvy z roku 1951 mají státy povinnost nenavrátit osoby do zemí, ve kterých by jejich život či osobní svoboda byly ohroženy (zásada *non-refoulement*), nejsou již ale na jejím základě povinni takové osobě status uprchlíka udělit a poskytnout jim tak trvalou ochranu. Princip *non-refoulement* tak prostupuje časem, na úkor práv jiných. Goodwin-Gill danou situaci popisuje jako paradox, kdy princip *non-refoulement* „*paradoxně slouží jako spojka a zároveň jako hranice mezi imperativními a normativními aspekty non-refoulement a pokračující diskreční pravomocí státu ve věci udělení azylu jako trvalého řešení a kvality zacházení s těmi, co byly ve skutečnosti přijati*“ (vl. překlad).¹⁷⁰ Nicméně dodává, že povinnost dodržet princip *non-refoulement* nemůže být v praxi oddělena od další komplexní

¹⁶⁸ Srov. DURIEUX, Jean-Francois, HURWITZ Agnès. *How Many is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees*. op. cit. str. 126.

¹⁶⁹ GOODWIN-GILL, Guy. *The Refugee in International law*. Oxford: Oxford University Press, 2nd edn., 1996. str. 202. Cit. v DURIEUX, Jean-Francois, McADAM, Jane. *Non-refoulement through Time: The Case for Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies*. op. cit. str. 13.

¹⁷⁰ GOODWIN-GILL, Guy. *The Refugee in International law*. Oxford: Oxford University Press, 2nd edn., 1996. str. 202. Cit. v DURIEUX, Jean-Francois, HURWITZ Agnès. *How Many is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees*. op. cit. str. 127.

povinnosti státu, která uznává odpovědnost společenství států při hledání trvalých řešení.¹⁷¹ Řešením může být pohlížení na standard ochrany v Úmluvě z roku 1951 jako na dynamický koncept, který by dovolil postupné naplňování jednotlivých povinností v čase, od základní povinnosti uprchlíky přijmout po více komplexní práva zaměřená na dlouhodobá řešení.

Durieux a McAdam argumentují, že jednotlivá ustanovení Úmluvy předpokládají postupné zlepšování standardu zacházení s uprchlíky v čase.¹⁷² Jak již bylo uvedeno, Úmluva z roku 1951 nestanoví povinnost uprchlíkovi udělit status uprchlíka jako trvalou ochranu, ale jen povinnost uprchlíka přijmout a nenavrátit ho do země, kde by mu hrozilo nebezpečí ve smyslu čl. 33 Úmluvy. Nelze ale usuzovat, že státy do doby, než formálně skrze řízení o určení statusu uprchlíka stanoví, komu bude status uprchlíka udělen, nemusí uprchlíkům zajistit žádná práva předvídaná Úmluvou. Zároveň, v rámci *prima facie* řízení je uprchlíkům daný status udělen, i přesto však nemají v praxi přístup ke všem právům zaručených Úmluvou po jeho udělení. Při pohledu na znění jednotlivých práv a povinností v Úmluvě můžeme skutečně spatřit možnost postupného nabývání jednotlivých práv v čase v závislosti na charakteru pobytu uprchlíka v daném státě.¹⁷³ Dle formulace Úmluvy z roku 1951 jsou některá práva uprchlíkům poskytována již ve chvíli, kdy se dostanou pod kontrolu příslušného státu,¹⁷⁴ jiná práva jsou jim poskytnuta, když se fyzicky nachází na území daného státu,¹⁷⁵ další jsou jim poskytnuta, když se nachází zákonně na území daného státu,¹⁷⁶ jiná zase pokud se zákonně zdržují na území daného státu¹⁷⁷ a posledně jsou jim určitá práva udělena v momentě, kdy naplní podmínky trvalého pobytu.¹⁷⁸

¹⁷¹ GOODWIN-GILL, Guy. *The Refugee in International law*. Oxford: Oxford University Press, 2nd edn., 1996. str. 202. Cit. v DURIEUX, Jean-Francois, McADAM, Jane. *Non-refoulement through Time: The Case for Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies*. *op. cit.* str. 13.

¹⁷² DURIEUX, Jean-Francois, McADAM, Jane. *Non-refoulement through Time: The Case for Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies*. *op. cit.* str. 15.

¹⁷³ HATHAWAY, James, C., NEVE, Alexander. *Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection*. *Harvard Human Rights Journal* 10, 1997. str. 157-158.

¹⁷⁴ Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951: čl. 3 (zákaz diskriminace), čl. 5 (práva uznaná nezávisle na této Úmluvě), čl. 12 (osobní postavení), čl. 13 (movitý a nemovitý majetek), čl. 16 odst. 1 (přístup k soudům), čl. 20 (přídělové zásobování), čl. 22 (veřejné vzdělání), čl. 29 (daňové předpisy), čl. 30 (převod jmění), čl. 31 (uprchlíci, kteří se nezákonně zdržují v zemi, do které se uchýlili), čl. 33 (zákaz vyhoštění a navrácení – *refoulement*) a čl. 34 (udělení státní příslušnosti).

¹⁷⁵ *Ibid.*: čl. 4 (náboženství) a čl. 27 (osobní doklady).

¹⁷⁶ *Ibid.*: čl. 18 (samostatné podnikání), čl. 26 (svoboda pohybu) a čl. 32 (vyhoštění).

¹⁷⁷ *Ibid.*: čl. 14 (autorská práva a průmyslové vlastnictví), čl. 15 (sdružovací právo), čl. 16 odst. 2 (přístup k soudům), čl. 17 (placená zaměstnání), čl. 19 (svobodná povolání), čl. 21 (bydlení), čl. 23 (veřejná podpora), čl. 24 (pracovní zákonodárství a sociální zabezpečení), čl. 25 (správní pomoc) a čl. 28 (cestovní doklady).

¹⁷⁸ *Ibid.*: čl. 7 odst. 2 (vynětí ze zásady reciprocity po třech letech pobytu), čl. 17 odst. 2 (vynětí z omezujících opatření platných pro zaměstnávání cizinců po třech letech pobytu).

Dané rozlišení tak může být vykládáno způsobem, který by státům umožnil volnější přístup k poskytování práv uprchlíkům přicházejícím v rámci hromadného přílivu, jelikož z Úmluvy z roku 1951 nevyplývá, že by uprchlíkům náležela všechna práva v momentě, kdy se ocitnou na území státu, ve kterém žádají o mezinárodní ochranu. Nicméně pokud si státy určité osoby ponechají jako uprchlíky na svých územích po delší dobu, jako například ve výše zmíněných „zdlouhavých situacích“, ve kterých se uprchlíci nacházejí, neměly by se již déle schovávat za významovými rozdíly použitých slov u jednotlivých práv v Úmluvě. Takovým uprchlíkům by měla připadnout všechna práva na základě Úmluvy z roku 1951 bez ohledu na to, jestli byli původně přijati na území daného státu jen dočasně, nebo trvale a to právě především kvůli závazku mezinárodního společenství hledat pro ně trvalá řešení. Jak konstatuje i Hathaway a Neve, práva by měla být „*poskytována postupně, v závislosti na rostoucí hloubce vztahu mezi uprchlíkem a státem azylu, jenž je předpokládán, že postupem času vznikne*“ (vl. překlad).¹⁷⁹ I přesto tedy, že by udělení práv nemělo být závislé na konečném určení statusu uprchlíka, ale spíše na běhu času, jenž uplyne od doby, kdy uprchlík v určitém státu požádal o ochranu, samotné plynutí času nepomůže státům při plnění jejich závazků vůči uprchlíkům v rámci řešení jejich hromadného přílivu. Jak tedy Úmluvu vykládat či upravit, aby mohla být schopna se přizpůsobit i takovým náporům, jakým státy čelí při velkém přílivu uprchlíků?

Jak již bylo řečeno výše, Doporučení UNHCR č. 11 ohledně standardu zacházení *prima facie* uprchlíků resp. uprchlíků přicházejících v rámci hromadného přílivu nic nestanoví. Je zde ale dokument, který se daným standardem zacházení zabývá. Tímto dokumentem je EXCOM Doporučení č. 22, který vydal v roce 1981 výkonný výbor UNHCR.¹⁸⁰ Dané EXCOM Doporučení č. 22 stanoví minimální standardy ochrany, které mají být dodržovány i za situací hromadného přílivu, kdy státy často uprchlíkům poskytují jen dočasnou ochranu a to do doby, než pro ně jsou schopni najít trvalá řešení. V rámci těchto minimálních standardů nalezneme výběr určitých práv jako je zákaz *refoulement*, ochrana rodiny, zákaz penalizace nezákonného vstupu na území nebo neurčitý odkaz na ochranu základních občanských práv dle Všeobecné deklarace lidských práv. EXCOM Doporučení č. 22 naopak explicitně nezahrnuje práva jako právo na vzdělání, přístup k pracovnímu trhu nebo právo na vydání dokladů totožnosti. V rámci Globálních konzultací státy dané EXCOM

¹⁷⁹ HATHAWAY, James, C., NEVE, Alexander. *Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection*. Harvard Human Rights Journal 10, 1997. str. 158.

¹⁸⁰ A/36/12/Add.1, Executive Committee Conclusion on Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx No. 22 (XXXII). 1981.

Doporučení č. 22 označily za „důležité měřítko“ pro UNHCR a afektované státy, proti kterému lze poměřovat standard poskytnuté ochrany při řešení hromadného přílivu uprchlíků.

¹⁸¹ Samy ale konstatují, že dané doporučení nebylo v žádném případě míněno jako náhrada standardu ochrany zaručeného Úmluvou z roku 1951. Kriticky na EXCOM Doporučení č. 22 pohlíží Durieux a McAdam, kteří zpochybňují jeho význam jako návodu, jak s uprchlíky v rámci hromadného přílivu zacházet, když upozorňují na kontext, ve kterém bylo dané doporučení přijato, a to jako odpověď na indočínský exodus v 70. letech, kdy dané přijímací státy nebyly smluvními stranami Úmluvy z roku 1951.¹⁸² EXCOM Doporučení č. 22 tak spatřují spíše jako stanovení minimálních pravidel pro tamní přijímací státy než jako náhradu standardu zacházení zaručeného Úmluvou.¹⁸³

Jedno z možných řešení, jak normativně upravit problematiku standardu zacházení s uprchlíky v rámci hromadného přílivu, který pro státy představuje velkou zátěž a často tak i nemožnost naplnění jejich mezinárodních závazků vyplývajících z Úmluvy z roku 1951, může být zavedení derogační klauzule, jíž bývá tradičně využíváno v rámci lidskoprávních mechanismů v případě mimořádných událostí.¹⁸⁴ Využití derogační klauzule navrhuje Durieux a McAdam za účelem stanovení alespoň určitých pravidel a mezí, které by státy již neměly překračovat. Smyslem derogačních resp. pozastavujících klauzulí v případech mimořádných událostí v mezinárodním právu je stanovení rozumných limitů pro očekávané omezení práv, jež je za mimořádných událostí téměř nevyhnutelné.¹⁸⁵ Jejich využití je omezeno právě okolnostmi, za kterých mohou být aplikovány a způsobem, jakým mohou být aplikovány tj. nutností a přiměřeností vzhledem k nebezpečí, které dané mimořádné události představují. Jejich využití by mělo podléhat mezinárodnímu dohledu a pravidelné kontrole pokračující nezbytnosti jejich využití. Právě stanovení limitů a kontroly může do situací, jež jsou jinak řešeny zcela libovolně, vnést řád a konečně i vynucení alespoň nějakého standardu zacházení.

Uprchlíkům, kteří svůj status nabyli na základě *prima facie* určení ve skupinových situacích, by měl *de iure* náležet stejný standard ochrany, jako je poskytován těm, kterým byl

¹⁸¹ EC/GC/01/4. *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework*. Background paper prepared for the Global Consultations on International Protection. op. cit. odst. 8.

¹⁸² DURIEUX, Jean-Francois, McADAM, Jane. *Non-refoulement through Time: The Case for Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies*. op. cit. str. 18.

¹⁸³ *Ibid.* str. 18.

¹⁸⁴ Využití derogačních klauzulí je zakotveno v řadě lidskoprávních instrumentů jako například v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech z roku 1966, v Evropské úmluvě o lidských právech z roku 1950 nebo v Americké úmluvě o lidských právech z roku 1969.

¹⁸⁵ DURIEUX, Jean-Francois, McADAM, Jane. *Non-refoulement through Time: The Case for Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies*. op. cit. str. 19.

udělen v rámci individualizovaného řízení. Jelikož nebo právě proto, že je prima facie určení statusu uprchlíka využíváno jako řešení hromadného přílivu uprchlíků, se jim ale v praxi stejného standardu ochrany zdaleka nedostává. Důvod pro nižší udělení ochrany je tak politický, kdy státy poskytnou ochranu většímu množství osob i za cenu toho, že jim nejsou schopni zajistit patřičný standard ochrany, který jim na základě Úmluvy z roku 1951 nebo jiného aplikovatelného právního instrumentu náleží. Úmluva z roku 1951 sice státy nezavazuje všem příchozím uprchlíkům udělit na jejich území trvalou ochranu, nicméně samotná povinnost dodržení principu non-refoulement by neměla být v praxi oddělena od odpovědnosti států hledat pro uprchlíky trvalá řešení. Zároveň platí, že jednotlivá práva v Úmluvě lze aplikovat dynamicky, tj. lze je poskytovat postupně v závislosti na plynutí času a hloubce vztahu mezi uprchlíkem a státem azylu. Z toho nicméně nelze vyvozovat, že práva uprchlíků, kterým stát nechce umožnit trvalé usazení na jeho území, může stát ignorovat i řadu let. Jako jeden z možných mechanismů, který by mohl být využit pro stanovení určitých limitů a zajištění alespoň určitého standardu zacházení i pro prima facie uprchlíky byl uveden koncept derogačních klauzulí, jenž je běžně využíván lidskoprávními instrumenty a který by státům umožnil v době hromadného přílivu uprchlíků dynamičtější přístup pro zvládnání dané situace. Zároveň si je ale třeba uvědomit, že jen čas státům čelícím hromadným přílivům nemusí stačit pro vypořádání se s uprchlickým problémem. Zde je tak namíste připomenout to, co si již státy uvědomovaly v době přijetí Úmluvy v roce 1951, když v preambuli stanovily, „že udělení azylu by mohlo klást nepřiměřeně těžká břemena některým zemím a že uspokojivého řešení problému, jehož mezinárodní rozsah a povahu Spojené národy uznaly, nemůže být dosaženo bez mezinárodní spolupráce.“¹⁸⁶

4.7 Pozitiva a negativa prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích

Prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích je tedy zjednodušená a zrychlená procedura, která vede k udělení statusu uprchlíka dle aplikovatelného právního instrumentu, ať již dle Úmluvy z roku 1951 nebo dle regionální uprchlické úpravy, a to bez provedení individualizovaného řízení. PFRSD je využíváno státy v momentě, kdy je jejich přijímací kapacita zahlcena a provést individualizované řízení je za dané situace příliš zdlouhavé, nákladné nebo i nemožné.

¹⁸⁶ Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951. preambule, odst. 4.

Právě jednoduchost, rychlost a menší nákladnost patří k benefitům PFRSD. Tyto výhody vyplývají ze samotné povahy PFRSD, když je při jejím využití důraz kladen na posouzení objektivních okolností v zemi původu namísto prokázání subjektivního pocitu strachu uprchlíka před pronásledováním. Jak bylo uvedeno výše, pro přiznání prima facie statusu uprchlíka je třeba prokázat pouze žadatelův původ a dobu jeho příchodu do země právě s ohledem na okolnosti v zemi jeho původu. Prima facie přístup v řízení, jenž má povahu zvláštního důkazního pravidla, tak zefektivňuje celý proces co do jeho rychlosti a nákladnosti. Ušetřené náklady, které by jinak musely být použité na nákladnější individualizované řízení, tak mohou být využity na individuální přístup vůči těm nejpotřebnějším, jako jsou nezletilé děti bez doprovodu a jiné zranitelné osoby¹⁸⁷ či pro samotnou materiální pomoc uprchlíkům.¹⁸⁸ Jelikož státy mají jen omezené finanční prostředky, výhodou uplatnění PFRSD namísto individualizovaného řízení při řešení hromadných přílivů je tak možnost uplatnit větší část těchto prostředků na samotné uprchlíky, tedy na jejich vzdělání, ubytování, zdravotní péči, sociální zabezpečení a jiné jejich potřeby.¹⁸⁹ Zároveň PFRSD umožňuje státům rychlejší zvládnutí situace právě tím, že uprchlíci jsou během PFRSD rychle identifikováni a registrováni a stát tak má přehled, kdo se nachází na jeho území. Udělení prima facie uprchlického statusu může být pro státy výhodné právě z hlediska lepší kontroly nad příchozími migranty oproti možnosti nekontrolovaného pohybu nucených migrantů bez dokladů po jejich území. Žadatelé o azyl zase mohou rychleji nabýt pocit jistoty tím, že obdrží uprchlický status a tedy i reálný dokument o jejich právním postavení, který jim zajišťuje faktickou ochranu před refoulement. PFRSD do uprchlického systému, v době kdy na individualizované řízení nejsou prostředky ani kapacity a poskytování ochrany často postrádá základní záruky spravedlivého procesu, může tyto záruky navrátit a zabránit tak nebezpečí, že nebude poskytnuta ochrana těm, kteří ji skutečně potřebují.¹⁹⁰ Pro samotné uprchlíky získání uprchlického statusu skrze PFRSD může představovat také rychlejší přístup ke zdravotní péči, k pracovnímu trhu, ke vzdělání či jiným privilegiím, ke kterým jsou jako uprchlíci oprávněni.

¹⁸⁷ KAGAN, Michael. *Assessment of Refugee Status Determination Procedure at UNHCR's Cairo Office 2001-2002*. *op. cit.* str. 43.

¹⁸⁸ Koroula uvádí, že při PFRSD je ušetřena až polovina prostředků původně určených na administraci individualizovaného řízení pro určení statusu uprchlíků. Srov. KOUROULA, P. *Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited*. The Hague: Kluwer Law International, 1997. str. 294. Cit. v ALBERT, Matthew. *Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx*. *op. cit.* str. 68.

¹⁸⁹ Srov. např. KAGAN, Michael. *The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination*. *op. cit.* str. 18.

¹⁹⁰ KAGAN, Michael. *Assessment of Refugee Status Determination Procedure at UNHCR's Cairo Office 2001-2002*. *op. cit.* str. 44.

Všechny tyto výše uvedené faktory by měly hrát roly při zvažování přijímacího státu, zda uplatnit či neuplatnit prima facie řízení o určení statusu uprchlíka. Právě PFRSD totiž v případech hromadného přílivu uprchlíků umožňuje státům dodržet aspoň některé jejich závazky plynoucí jim z mezinárodního uprchlického práva.

Prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích má ale také určité odlišné aspekty, jež můžeme považovat za problematické. Oproti individualizovanému řízení, nelze v rámci PFRSD řádně vyloučit osoby, které nejsou pod ochranu Úmluvy z roku 1951 zahrnutí nebo jsou z ní vyloučeni. Jelikož aplikace exkluzivní klauzule zpravidla vyžaduje plné skutkové a právní posouzení případu, vyloučit osoby na základě čl. 1F Úmluvy z roku 1951 je možné až v pozdějších fázích uprchlického režimu, a tedy až po prvotním prima facie přiznání statusu uprchlíka. To samé platí i pro osoby, které pod ochranu nespádají kvůli její humanitární a civilní povaze, tedy pro komatanty a jiné ozbrojené elementy. Nemožnost efektivního vyloučení a nezahrnutí osob, kterým ochrana na základě Úmluvy z roku 1951 nenáleží, ještě před udělením prima facie statusu uprchlíka vytváří v praxi problémy. Udělení ochrany těm, kteří si ji nezaslouží, vytváří pro přijímající státy a jejich komunity morální dilema ruku v ruce s potencionální bezpečnostní hrozbou, kterou dané nežádoucí osoby mohou znamenat. Zároveň přítomnost osob nezasluhujících ochranu mezi *bona fide* uprchlíky může představovat bezpečnostní riziko i pro samotné uprchlíky. Nemožnost aplikace vylučující klauzule v rámci PFRSD tak představuje jednu z jeho stinných stránek a činí z něj koncept, který může být veřejností těžce přijatelný a tedy i politicky problematický. Získání důvěry samotných komunit lidí, mezi které uprchlíci přicházejí, tím, že uprchlický režim bude chránit pouze ty, kteří si to skutečně „zaslouží“, může být v mnoha ohledech spatřováno jako klíčové pro trvalejší udržitelnost poskytování ochrany uprchlíkům. Pro nemožnost vyloučení osob z ochrany na základě exkluzivní klauzule nemají také prima facie uprchlíci bez dalšího přezkumu jejich osobní situace přímý přístup k přesídlení jako trvalého řešení. I přesto, že v praxi podstupují doplňující přezkoumání pro účely přesídlení i uprchlíci, kteří svůj status získali skrze individualizované řízení, může tato odlišnost v praxi zapříčinit horší přístup prima facie uprchlíků k možnostem přesídlení do třetích zemí.

Prima facie řízení o určení statusu uprchlíka může být v praxi také pro jeho jednoduchost zneužito. Rutinwa¹⁹¹ uvádí příklad z uprchlického kempu Lukole v Tanzanii, který byl v roce 1997 speciálně vytvořen pro uprchlíky z Burundi, již byli uznáváni na

¹⁹¹ RUTINWA, Bonaventure. *Prima facie status and refugee protection. op. cit.* str. 14.

základě prima facie přístupu. Zde se kolem 12 275 rwandským uprchlíkům podařilo dostat do daného kempu tím, že se vydávali za burundské občany. I přesto, že rwandští žadatelé o ochranu byli pravděpodobně sami *bona fide* uprchlíci, vydávali se za uprchlíky z Burundi právě z obav, že by sami úspěšně neprošli individualizovaným řízením, který byl pro žadatele z Rwandy mandatorní. Nedostatek důkladného šetření do minulosti žadatele o ochranu v rámci prima facie určení tak může bez dostatečně přesné identifikace jednotlivých žadatelů umožnit jeho jednoduché zneužití.

Jelikož žadatelé o azyl skrze PFRSD získávají uprchlický status *de iure* shodný s tím, který obdrží uprchlíci na základě individualizovaného řízení, měla by být totožná i práva pro ně plynoucí z Úmluvy z roku 1951. Nicméně praxe států ukázala, že v určitých aspektech je standard zacházení s prima facie uprchlíky odlišný od toho, který je poskytován uprchlíkům určených na základě klasické formy řízení. Tato odlišnost může být chápána jako důsledek častého vnímání prima facie statusu jako poskytnutí „dočasné“ ochrany oproti „trvalé“, která je poskytována uprchlíkům uznaných na základě individualizovaného řízení. Spíše ale bude důsledkem samotné zátěže, kterou pro přijímací státy hromadné přílivy uprchlíků způsobují a ne použitím PFRSD. Využití PFRSD může naopak celý proces přijímání uprchlíků v rámci hromadného přílivu zlevnit.

5 Řešení hromadného přílivu uprchlíků v evropském kontextu

Nyní se v úvahách o způsobu, jakým se uplatňuje uprchlický režim, přesuneme do Evropy, která v uplynulých letech čelí pro ni nezvyklému počtu příchozích osob. Vzniklá situace je obecně označována za uprchlickou nebo migrační krizi. V členských státech Evropské unie (dále také „EU“) se jednotlivě v letech 2015 a 2016 snažilo najít ochranu kolem 1,3 milionů osob.¹⁹² Vzhledem k celosvětovým číslům nuceně vysídlených osob, jež dosahují přibližně 65 milionů, z toho asi 21 milionů uprchlíků, je těžké danou situaci považovat za výjimečnou. Nicméně v porovnání s předchozími lety, kdy například v roce 2006 dosahoval počet žádostí o mezinárodní ochranu ve členských státech EU „jen“ něco kolem dvou set tisíc, se zdá na místě situaci označit za krizi, alespoň tedy v evropském kontextu.¹⁹³ K markantnímu navýšení příchozích osob vedly zajisté ozbrojené konflikty na Blízkém východě, z nichž asi největší dopad měl konflikt na území Sýrie, kdy v předemtných letech žádosti syrských občanů představovaly něco kolem 30% všech nově podaných žádostí o mezinárodní ochranu. Mezi další národnosti, jež zastupují větší procento nově podaných žádostí o mezinárodní ochranu, patří také například Afghánci nebo Iráčané, jejichž čísla se pohybují kolem 15%.¹⁹⁴ Nicméně osoby přicházející do Evropy se celkově vyznačují svou smíšeností, co se týče zemí původu daných osob a tedy i důvodů pro jejich příchod. Co do povahy jednotlivých osob je tak z hlediska jejich různorodých důvodů pro hledání ochrany přesnější je souhrnně označovat za migranty než obecně za uprchlíky, jelikož zdaleka ne všichni spadají pod definici uprchlíka dle Úmluvy z roku 1951. Danou situaci je tak zároveň výstižnější označovat za krizi migrační nežli za uprchlickou.

Uprchlický režim v Evropě je založen na Úmluvě z roku 1951, jež je považována za universální a základní instrument pro řešení uprchlické otázky. Praxe jednotlivých evropských států vzhledem k uprchlické problematice je však do značné míry ovlivněna i regionálními právními instrumenty, mezi které patří Evropská úmluva o lidských právech a právní úprava Evropské unie, jež na základě čl. 78 Smlouvy o fungování Evropské unie (*Treaty on the Functioning of the European Union*, „TFEU“) „vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování

¹⁹² Údaje převzaty ze statistik Eurostatu [online]. Dostupné na http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (navštíveno 25. 11. 2017).

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Ibid.*

*zásady nenavrácení.*¹⁹⁵ Zároveň čl. 78 TFEU stanoví, že taková politika musí být v souladu s Úmluvou z roku 1951. Evropský uprchlický režim je skutečně z velké části založen na právní úpravě EU, která se vyvíjí od roku 1999 a která se skládá z řady sekundárních předpisů EU, jež se dohromady nazývají společný evropský azylový systém (*Common European Asylum System*, „CEAS“). Ten určuje členským státům právní rámec, ve kterém by se měly při uplatňování azylové politiky pohybovat.¹⁹⁶ Nicméně členské státy se ještě nebyly schopny dohodnout na zcela integrovaném azylovém systému a azylová politika včetně otázky přijímání osob na území a udělování ochrany jednotlivým žadatelům je i nadále v rukou samotných členských států.¹⁹⁷

Velký příliv nově příchozích osob představoval zátěžovou zkoušku pro přijímací kapacity jednotlivých členských států EU i pro celý společný evropský azylový systém, který je založen na individualizovaném řízení. Individualizované řízení, jak bylo uvedeno výše, je tradičním pojetím pro určování statusu uprchlíka na základě Úmluvy z roku 1951, které může být za situace relativně nízkého počtu osob žádajících o ochranu, vhodným přístupem, v rámci kterého je možné provést plné skutkové a právní posouzení každého případu jednotlivého žadatele a tedy i řádně aplikovat všechna ustanovení Úmluvy z roku 1951. Individualizované řízení ale naopak nemusí být vhodným přístupem v rámci hromadného přílivu uprchlíků právě kvůli své důkladnosti, jež zapříčiňuje jeho zdlouhavost a nákladnost a tedy ovlivňuje i jeho maximální kapacitu. Členské státy Evropské unie pokračovaly ve využívání individualizovaného řízení ovšem i po rapidním navýšení počtu žádostí o mezinárodní ochranu na jejich území. Tato praxe ale nevyhnutelně vedla k porušení právních závazků států, a to ať už vůči žadatelům, tak i vůči ostatním členským státům. Vzhledem k obrovské zátěži totiž některé státy nebyly schopny dané množství příchozích řádně zprocesovat a docházelo tak k volnému vstupu osob na jejich území a tedy i dále na území Evropské Unie, bez toho aniž by byly dané osoby identifikovány a zaregistrovány a jež tak nepodléhaly žádné

¹⁹⁵ Před přijetím Lisabonské smlouvy byl právním základem pro úpravu azylové politiky na úrovni Evropské unie čl. 63 Smlouvy o založení Evropského společenství.

¹⁹⁶ Do CEAS patří tzv. Dublinské nařízení (nařízení č. 604/2013), které stanoví, který členský stát je zodpovědný za posouzení žádosti o mezinárodní ochranu; dále tzv. Přijímací směrnice (směrnice č. 2013/33/EU), která stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl; dále tzv. Kvalifikační směrnice (směrnice č. 2011/95/EU), která stanoví, kdo má nárok na mezinárodní ochranu a obsah poskytované ochrany; dále také tzv. Procedurální směrnice (směrnice č. 2013/32/EU), která stanoví minimální záruky procesních práv žadatelů o azyl; a v neposlední řadě tzv. směrnice o dočasné ochraně (směrnice č. 55/2001/ES), jež byla přijata právě pro případy hromadného přílivu vysídlených osob, ale doposud nebyla nikdy aktivizována.

¹⁹⁷ Srov. BOELES, Peter, den HEIJER, Maarten, LODDER, Gerrie, WOUTERS, Kees. *European Migration Law*. Cambridge-Antwerp-Portland: Intersentia, 2nd edn., 2014. ISBN 978-1-78068-155-9. str. 246.

kontrole.¹⁹⁸ Dále těm, které stát přijal, byl často zaručen jen velmi nízký přijímací standard.¹⁹⁹ Některé členské státy zároveň přestaly přijímat osoby, které k nim byly navraceny na základě Dublinského nařízení, které představuje jeden z hlavních pilířů CEAS.²⁰⁰ Dublinské nařízení totiž stanoví, který členský stát je zodpovědný za posouzení žadatelovi žádosti o mezinárodní ochranu, jímž je v zásadě členský stát, na jehož území žadatel prvně vstoupil. Právě Dublinské nařízení je označováno za jedno z nejvíce problematických instrumentů v rámci CEAS, které zapříčiňuje nerovnoměrné zatížení přijímacích kapacit jednotlivých členských států EU tím, že *de facto* největší břímě přenáší na členské státy na vnější hranici EU, jakými jsou například Řecko nebo Itálie.²⁰¹ Když už ne celkové, tak alespoň částečné selhání společného evropského azylového systému v rámci náporu hromadného přílivu uprchlíků zapříčinilo, že státy začaly brát situaci do svých rukou. Některé státy tak nechaly uprchlíky a migranty přes své území volně a nekontrolovaně procházet, jiné naopak své hranice uzavíraly a zamezovaly samotnému přístupu uprchlíků do azylového řízení a tedy i k faktické ochraně před *refoulement*. Napříč Evropou se tak začalo volat po reformě společného evropského azylového systému a potřebě lepší odpovědi na hromadný příliv uprchlíků, kterému Evropa čelila a na který zjevně nebyla efektivně připravena.

5.1 Řešení hromadného přílivu uprchlíků v minulosti a v současnosti

I přesto, že počty příchozích osob na evropský kontinent byly dlouhodobě celkem nízké, není to poprvé, co Evropa musela čelit většímu přílivu osob. Otázka jak se v praxi, ale i v normativní rovině vypořádat s hromadným přílivem uprchlíků vyvstala již na počátku 90. let, kdy do Evropy proudily statisíce lidí v důsledku jugoslávské války, jež představovaly největší uprchlickou vlnu na evropském kontinentu od dob 2. světové války.²⁰² Již tehdy evropské státy narazily na nevhodnost individualizovaného pojetí definice v situacích hromadného přílivu uprchlíků. Bez jakékoliv společné azylové politiky v rámci EU byly tehdy evropské státy nuceny jednat zcela samostatně a nekoordinovaně. Danou situaci řešily nově vytvořenými ad hoc mechanismy, na jejichž základě získaly příchozí osoby tzv.

¹⁹⁸ HONUSKOVÁ, Věra. *Možné odpovědi na hromadný příliv osob do Evropské unie*. Sborník ze semináře, Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva, Kancelář veřejného ochránce práv, 2016. str. 242.

¹⁹⁹ Nízký přijímací standard byl vytýkán např. Řecku v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva M.S.S. proti Belgii a Řecku, č. 30696/09, rozsudek ze dne 21. 1. 2011.

²⁰⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady. 604/2013 ze dne 26. června 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.

²⁰¹ Srov. např. *EU Response to the refugee crisis: the „hotspot“ approach*. European Court of Auditors' Special Report No. 06/2017 [online]. Dostupné na: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=41222> (navštíveno dne 26. 11. 2017).

²⁰² DURIEUX, Jean-Francois, HURWITZ Agnès. *How Many is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees*. *op. cit.* str. 138.

dočasnou ochranu, která se ale odvíjela od vnitrostátního práva států a nebyla založena na Úmluvě z roku 1951, osoby tedy nezískaly uprchlický status. Mechanismy dočasné ochrany byly zpočátku spatřovány jako vhodné právě pro zamezení přetížení přijímajících kapacit států. V praxi se pak ale objevily problémy. Například praxe států se navzájem značně lišily a to ať již v potřebné době pro udělení dočasné ochrany, tak v kvalitě práv, kterou osoby na základě dočasné ochrany získávaly, to ve výsledku vedlo také k nerovnoměrnému zatížení kapacit jednotlivých států. Jedním z nejvíce kritizovaných aspektů dočasné ochrany bylo faktické zamezení podání žádosti o azyl na základě Úmluvy z roku 1951.²⁰³ Využití dočasné ochrany jako odpovědi na balkánskou krizi také poskytlo vzhled na její samotnou „dočasnost“, tedy na efektivitu navrácení osob, kdy přibližně polovina z příchozích osob se nakonec v Evropě trvale usadila.²⁰⁴ Brzy po jugoslávské uprchlické krizi následovala v roce 1999 tzv. kosovská krize, která vyhnala ze svých domovů něco kolem 900 tisíc osob. Zvládnutí kosovské krize se považuje v mnoha ohledech za lepší, jak z hlediska přístupu a koordinace UNHCR, tak z hlediska trvalého řešení, kdy se většinu vysídlených osob z Kosova podařilo brzy navrátit do jejich domovů.²⁰⁵ Ovšem i kosovská krize znovu zdůraznila potřebu vytvoření společného evropského azylového systému včetně lepšího mechanismu pro zvládnutí hromadného přílivu uprchlíků.

Takovým mechanismem měla být směrnice o dočasné ochraně,²⁰⁶ která byla přijata státy EU v roce 2001 právě jako nástroj pro řešení hromadného přílivu vysídlených osob za účelem poskytnutí okamžité a dočasné ochrany většímu počtu lidí, zabránění přetížení přijímacích kapacit států a zajištění sdílení břemene mezi státy. Směrnice o dočasné ochraně však nebyla doposud nikdy aplikována a to i přesto, že po jejím využití některé členské státy při zhoršující se migrační situaci v Evropě volaly.²⁰⁷

²⁰³ DURIEUX, Jean-Francois, HURWITZ Agnès. *How Many is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees. op. cit.* str. 138.

²⁰⁴ *Ibid.* str. 142.

²⁰⁵ *Ibid.* str. 143.

²⁰⁶ Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (tzv. směrnice o dočasné ochraně).

²⁰⁷ Aktivaci směrnice o dočasné ochraně navrhovaly například v roce 2011 Itálie a Malta vzhledem k uprchlíkům z Libye, nebo UNHCR v roce 2012 vzhledem k uprchlíkům ze Sýrie. Srov. BOELES, Peter, den HEIJER, Maarten, LODDER, Gerrie, WOUTERS, Kees. *European Migration Law. op. cit.* str. 286. Srov. též *Study on the Temporary Protection Directive: Executive Summary*. Luxembourg: Publication Office of the European Union, European Union, 2016 [online]. Dostupné na https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/temporary-protection/docs/executive_summary_evaluation_tpd_en.pdf (navštíveno dne 26. 11. 2017). str. 2.

Dočasná ochrana na základě výše uvedené směrnice představuje řízení výjimečné povahy, jehož aktivace je vázána na rozhodnutí Rady EU, která o jeho vydání může rozhodnout jen na základě návrhu Evropské komise kvalifikovanou většinou. V rámci daného rozhodnutí Rada shledá, že určitá situace skutečně představuje případ hromadného přílivu vysídlených osob a určí, na kterou specifickou skupinu osob se dočasná ochrana bude vztahovat. Na základě rozhodnutí Rady státy nejsou povinny nikoho přijmout, systém dočasné ochrany je založen na principu solidarity a státy tak samy Radě oznamují, jakou mají volnou kapacitu resp. kolik osob v rámci dočasné ochrany jsou ochotni dobrovolně přijmout.

Udělení dočasné ochrany se tedy aplikuje vůči předem určené a dostatečně charakterizované skupině osob. Řízení o udělení dočasné ochrany tak z povahy věci bude skupinovým určením a ne řízením individualizovaným. Nicméně mechanismus dočasné ochrany nemůže být srovnáván s prima facie řízením o určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích z následujících důvodů. Zaprvé, osoby, kterým je dočasná ochrana udělena, neobdrží status uprchlíka na základě Úmluvy z roku 1951 resp. na základě čl. 13 Kvalifikační směrnice.²⁰⁸ Získání dočasné ochrany ale nebrání osobám o udělení mezinárodní ochrany později požádat. Zde je třeba zmínit, že rozsah dočasné ochrany není zcela jasný, resp. při aplikaci dočasné ochrany není kladen důraz na individualistické pojetí definice uprchlíka, když směrnice o dočasné ochraně stanoví, že se aplikuje vůči osobám, které by mohly spadat pod definice uprchlíka na základě Úmluvy z roku 1951, „zejména na osoby, které uprchly z oblastí ozbrojených konfliktů nebo endemického násilí, nebo osobám, kterým vážně hrozí systematické nebo obecné porušování lidských práv, či osoby, které se staly oběťmi takového porušování lidských práv.“²⁰⁹ V tomto ohledu lze rozsah dočasné ochrany považovat za odlišný od rozsahu ochrany uprchlické na základě Úmluvy z roku 1951. Zadruhé, dočasná ochrana je udělena na předem stanovenou dobu, která by zpravidla měla trvat jeden rok. Pokud není ukončena dříve Radou, může být až dvakrát prodloužena o dalších 6 měsíců, nejdéle však o jeden rok. Celková doba dočasné ochrany by tak *de iure* neměla překročit tři roky. Tím, se liší od prima facie statusu uprchlíka, který není sice trvalým statutem *per se*, ale nepodléhá periodickému přezkoumávání a je tedy udělen až do doby, než je odebrán na základě pozastavující či vylučující klauzule. V neposlední řadě osoba s dočasnou ochranou požívá kvalitativně odlišnou ochranu než osoba s prima facie statutem

²⁰⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 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 (přepřacované znění).

²⁰⁹ Směrnice o dočasné ochraně, čl. 2.

uprchlíka. Osobě s dočasnou ochranou by mělo být zajištěno přiměřené ubytování, základní sociální dávky a zdravotní péče. Dětem do 18 let by měl být zároveň zajištěn přístup ke vzdělání. Přístup na pracovní trh ale může ze strany států podléhat určitým restrikcím. Z povahy dočasné ochrany také vyplývá, že osoby nebudou mít přístup k tradičním trvalým řešením, jež mají uprchlíci jako je integrace.

Dočasná ochrana je tak zásadně odlišná od prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích a neměla by s ním být zaměňována. Dočasná ochrana nevytváří jakoukoliv presumpci statusu uprchlíka. Nicméně mezi oběma instituty lze najít i důležité podobnosti. Jednou z nich je okolnost, za které se oba instituty aplikují, čímž je hromadný příliv uprchlíků, i když, jak bylo vyloženo výše, daný pojem může být předmětem různorodého výkladu. Další jejich podobností je uplatnění v rámci skupinových situací. Přesněji, oba instituty uplatňují skupinový přístup, jenž je zde kladen do protikladu s individualizovaným pojetím.

Výše popsaný mechanismus dočasné ochrany zůstal zatím jen teoretickým konceptem, který v praxi nebyl nikdy využit. Zůstává otázkou, proč nakonec nikdy nebyl uveden v život. Za jeden z důvodů můžeme označit právě způsob aktivace dočasné ochrany, jež je vázána na rozhodnutí Rady a je tak zatížena politickým procesem a tedy i nutností politické dohody na řešení vzniklé situace. Dalším z důvodů, proč nebyla dočasná ochrana nikdy aktivována, může být také obsah práv, který je osobám s dočasnou ochranou přislíben. Pokud by totiž určitá osoba požívala dočasné ochrany, měla by dle čl. 15 směrnice o dočasné ochraně právo na sloučení rodiny s nejbližšími rodinnými příslušníky, tedy i s těmi, kteří se doposud nenacházejí na území EU a nepožívají sami dočasnou ochranu. Což by v důsledku mohlo vést k řetězení ochrany pro mnohem větší počet lidí. Tím, se například dočasná ochrana podobá té uprchlické a naopak je odlišná od ochrany doplňkové, která právo na sloučení rodiny neobsahuje.²¹⁰

Mechanismus dočasné ochrany, který sice nemůže být zaměňován s PFRSD, který ale již déle nelpí na individualistickém přístupu k poskytování ochrany, tak pro řešení současné migrační krize využit nebyl. Zato byly navrženy jiné způsoby, jak danou situaci řešit. Jedním z takových způsobů, byl návrh předložený Evropskou komisí v květnu 2015, který se nazýval Evropská agenda pro migraci.²¹¹ Tato agenda vychází z potřeby okamžité reakce na daný

²¹⁰ Srov. Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. čl. 3 odst. 2 písm. b).

²¹¹ COM(2015) 240 final ze dne 13. 5. 2015, „A European Agenda on Migration“.

hromadný příliv a zaměřuje se například na zachraňování životů na moři nebo na pomoc státům na vnější hranici EU vypořádat se s vysokým počtem žadatelů. Konkrétním výsledkem Evropské agendy pro migraci bylo například vytvoření tzv. „hotspots“, které byly ustaveny na několika místech Řecka a Itálie a jejichž účel je identifikace, registrace a snímání otisků prstů nově příchozích osob a jejich nasměrování do následující procedury na národní úrovni, kterou může být například řízení o udělení mezinárodní ochrany, řízení o navrácení nebo v minulosti také relokační systém, který byl již ale ukončen. I přesto, že systém „hotspots“ lze do jisté míry označit za úspěšný,²¹² neřeší ovšem finální problém a to konečné postavení osoby hledající ochranu. Systém relokací, který byl zaveden za účelem lepšího přerozdělení uprchlické zátěže mezi jednotlivé členské státy EU a který měl přemístit žadatele o mezinárodní ochranu za účelem provedení přezkumu jejich žádosti v jiném členském státě, však zase zcela selhal a to hlavně na základě neochoty některých členských států převzít odpovědnost za určitý počet žadatelů o mezinárodní ochranu. Nicméně za největší trend při hledání odpovědi na migrační krizi můžeme spíše označit samotné zamezení přístupu migrantů na území států Evropské unie nebo do samotných řízení o udělení mezinárodní ochrany. Tyto trendy můžeme vyčíst například z politické dohody mezi EU a Tureckem, která je založena na navrácení migrantů zpět na území Turecka, nebo například z procesních institutů jako je bezpečná třetí země nebo bezpečná země původů, které také slouží k přesunutí břemena na jiné státy.

Debata o reformě společného evropského azylového systému a potřebě lepšího mechanismu pro případné hromadné přílivy uprchlíků v budoucnosti nicméně nadále pokračuje.²¹³ Nabízí se tedy otázka, bylo by *prima facie* určení statusu uprchlíka vhodným instrumentem pro řešení hromadného přílivu uprchlíků v evropském kontextu?

5.2 Prima facie určení statusu uprchlíka jako možné řešení hromadného přílivu uprchlíků v evropském kontextu?

Jak bylo ukázáno výše, využití *prima facie* řízení o určení statusu uprchlíka při řešení hromadného přílivu uprchlíků má své výhody i nevýhody. Aplikace PFRSD v evropském kontextu, které by zefektivnilo celý proces poskytování ochrany, co do jeho rychlosti a nákladnosti, by zajisté pomohla při zvládnání současné migrační krize. Nicméně v cestě účinné

²¹² *EU Response to the refugee crisis: the „hotspot“ approach*. European Court of Auditors' Special Report No. 06/2017. *op. cit.* str. 38.

²¹³ Srov. např. stránky Rady EU o aktuálním vývoji reformy společného evropského azylového systému [online]. Dostupné na <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/ceas-reform/#> (navštíveno 26. 11. 2017).

aplikace PFRSD členskými státy EU vidím několik problémů a to jak právních, tak politických, ke kterým bych se zde chtěla vyjádřit. Na tomto místě již presumuji, že Úmluva z roku 1951 a její definice uprchlíka může být aplikována jak v rámci individualizovaného řízení, tak v rámci skupinového určení včetně prima facie určení ve skupinových situacích. Samotný soulad PFRSD a Úmluvy z roku 1951 zde již tedy nebude zkoumán.

Prvním problémem, který je třeba před využitím PFRSD zvážit, může být samotná povaha skupiny příchozích osob. Příliv osob do Evropy totiž není homogenní. V rámci příchozích osob nenajdeme jen jednu skupinu lidí, která by přichala ze stejného státu původu či kvůli stejným důvodům. Naopak, příliv osob do Evropy je typicky smíšený, v jehož rámci se zajisté nacházejí jak uprchlíci, tak zároveň osoby, které pod definici uprchlíka na základě Úmluvy z roku 1951 nespádají včetně ekonomických migrantů. Nicméně PFRSD může být aplikováno jen vůči určité skupině osob, jež se svou povahou pro PFRSD hodí. Z daného hlediska by se pak musel brát velký zřetel na identifikaci a registraci jednotlivých příchozích osob, to by ale mělo platit za každé situace. PFRSD by se tedy pravděpodobně mohl uplatnit jen vůči části příchozích osob, přesto by ale jeho účinnost mohla být alespoň z části zachována.

Dalším problémem ale bude samotné zahrnutí příchozích osob právě pod Úmluvu z roku 1951 a její definici uprchlíka. Pokud bychom např. zvažovali možnost využití PFRSD vůči syrským „uprchlíkům“, jež přecháží ze své země z důvodu probíhajícího ozbrojeného konfliktu, museli bychom být toho názoru, že váleční uprchlíci tradičně spadají pod definici uprchlíka. Na základě definice uprchlíka z roku 1951 je skutečně možné usoudit, že určitá osoba je součástí větší skupiny osob, která je jako celek pronásledována z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo důvodu příslušnosti k určitým společenským vrstvám. V takových případech mohou být obavy skupiny z pronásledování takového rázu, že skutečně vyvolají aplikaci uprchlické ochrany vůči celé skupině.²¹⁴ Relevantní otázkou pak bude, zda je celá skupina pronásledovaná v takové míře, že lze předpokládat, že každý její jednotlivý člen má oprávněnou obavu z pronásledování bez dalších důvodů a za předpokladu, že existuje souvislost s jedním z výše uvedených důvodů pronásledování. Z toho vyplývá, že i syrští „uprchlíci“ by mohly za určitých předpokladů naplňovat definici uprchlíka dle Úmluvy z roku 1951, nicméně z obecného hlediska a v souladu s převažujícím výkladem definice by

²¹⁴ Srov. BOELES, Peter, den HEIJER, Maarten, LODDER, Gerrie, WOUTERS, Kees. *European Migration Law. op. cit.* str. 300.

pod ní osoba prchající před ozbrojeným konfliktem nespádala.²¹⁵ I z tohoto pohledu může být využití PFRSD považováno za vhodnější v africkém regionu, kde je kromě Úmluvy z roku 1951 aplikovatelná i komplementární regionální Úmluva OAJ, která kromě univerzální definice uprchlíka obsahuje i tzv. rozšířenou definici.²¹⁶ I v rámci Evropské unie se ale mezinárodní ochrana poskytuje osobám prchajícím před ozbrojeným konfliktem, resp. kterým hrozí „*vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.*“²¹⁷ Dané osoby na základě Kvalifikační směrnice nezískají uprchlický status ale tzv. doplňkovou ochranu, která ale z větší míry má stejných kvalit jako ochrana uprchlická.²¹⁸ Pokud bychom tedy nemohli shledat, že osoby prchající před syrským konfliktem naplňují definici uprchlíka dle Úmluvy z roku 1951, mohli bychom zvážit využití prima facie přístupu vzhledem k udělení doplňkové ochrany. Takový přístup by se již ale lišil od prima facie řízení o určení statusu uprchlíka, tak jak ho známe z afrického regionu a na základě kterého osoba získá plný uprchlický status.

V neposlední řadě je třeba zvážit vhodnost prima facie řízení z hlediska nemožnosti aplikace vylučující klauzule již v prvotních fázích řízení. Vzhledem k vývoji bezpečnostní situace v Evropě a posunu diskursu o uprchlické otázce, a to jak na politické úrovni, tak mezi samotnými občany, považují otázku bezpečnosti za zvláště důležitou. Z toho zároveň plyne potřeba při jakýchkoliv debatách o změně azylového systému dbát na to, aby nebyla ochrana, a to ať už uprchlická nebo doplňková, udělována těm, co si ji nezasluhují resp. těm, kteří by ji mohli zneužít. Pro určení, zda by tak PFRSD mohlo být použitelným nástrojem pro odpověď na hromadný příliv uprchlíků, by bylo potřeba mít údaje o skutečné efektivnosti a včasnosti aplikace vylučující klauzule v rámci individualizovaných řízení. Zároveň by bylo potřeba

²¹⁵ HONUSKOVÁ, Věra. *Řešení hromadného přílivu uprchlíků skrze status prima facie. op. cit.* str. 165-166.

²¹⁶ Rozšířená definice Úmluvy OAJ stanoví, že „[p]ojem „uprchlík“ se dále vztahuje na každou osobu, která z důvodů vnější agrese, okupace, cizí nadvlády či události závažně narušujících veřejný pořádek, ať už v části nebo v celé zemi původu či státní příslušnosti, je nucena opustit místo obvyklého pobytu ve snaze najít útočiště na jiném místě mimo zemi původu či státní příslušnosti.“ Čl. I odst. 2 Úmluvy OAJ. „Rozšířená definice“ neznámá, že by se rozšířila sama definice uprchlíka dle Úmluvy z roku 1951, ale že na základě OAJ Úmluvy je ochrana poskytována širšímu okruhu lidí, než jenom uprchlíkům dle Úmluvy z roku 1951.

²¹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 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 (přepracované znění).

²¹⁸ BOELES, Peter, den HEIJER, Maarten, LODDER, Gerrie, WOUTERS, Kees. *European Migration Law. op. cit.* str. 369-371.

zvážit, jak by mohly být osoby vyloučeny co nejdříve i v rámci PFRSD například na základě údajů, které se získají již během procesu identifikace a registrace.²¹⁹

Na základě výše uvedeného nepovažují prima facie řízení o určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích, tak jak je využíváno v africkém regionu, bez dalšího za vhodný nástroj pro lepší zvládnutí hromadného přílivu osob do Evropy. V samotném konceptu prima facie přístupu jako zvláštního důkazního pravidla, jež může být použité jak v rámci individualizovaného řízení, tak v rámci skupinových situací, ovšem spatřuji určitý potenciál. I pokud by byl prima facie přístup využit v rámci individualizovaného řízení vůči určitým skupinám osob, mohl by značně přispět k jeho zrychlení a efektivnosti. Vedlejším efektem využití prima facie přístupu by pak zároveň bylo jednotnější rozhodování napříč členskými státy alespoň vůči určitým kategoriím osob. Prima facie přístupu lze také teoreticky využít pro udělení doplňkové ochrany a aplikovat ho tak i na různorodější povahu příchozích osob. Zároveň, povaha doplňkové ochrany je „dočasnější“ než ochrana uprchlická a na jejím základě nemá osoba dle práva EU právo na sloučení rodiny, tedy těch členů rodiny, které ještě nejsou na jejím území. I z toho hlediska by mohlo být využití prima facie přístupu v rámci udělení doplňkové ochrany jako řešení hromadného přílivu osob vhodným instrumentem. Pro efektivní využití prima facie přístupu je v neposlední řadě třeba dané řízení nastavit tak, aby bylo možné, co nejdříve vyloučit osoby, které si danou ochranu nezasluhují, resp. oddělit podezřelé osoby od ostatních a následně s nimi provést individualizované řízení pro zvážení všech právních a skutkových okolností případu.

²¹⁹ Určité vyhodnocení rizikovosti osob se provádí také v rámci relokačního mechanismu a tedy ještě před tím, než se s osobou zahájí řízení o udělení mezinárodní ochrany. Srov. *EU Response to the refugee crisis: the „hotspot“ approach*. European Court of Auditors' Special Report No. 06/2017. *op. cit.* str. 51.

6 Závěr

Fenomén masového přílivu uprchlíků patří i dnes k podstatnému znaku uprchlictví a v uplynulých letech se nevyhnul ani Evropě. Právě velký příliv osob, který byl zátěžovou zkouškou pro přijímací kapacity jednotlivých evropských států a společného evropského azylového systému, jenž v mnoha ohledech selhal, vyvolal napříč kontinentem diskuzi, jak by se měla Evropa napříště lépe připravit.

Je to právě způsob, jakým se uprchlický status udílí, který je jedním z klíčových aspektů poskytování ochrany uprchlíků. Teprve určení statusu uprchlíka je vstupní branou k právům zaručených Úmluvou, kdy se z uprchlíka *de facto* stává uprchlík *de iure*. Přesto ale Úmluva z roku 1951 neříká nic o tom, jaké řízení o jaké kvality by mělo být státy prováděno za účelem řádného posouzení, zda může být určitá osoba uznána za uprchlíka. Způsob určení statusu uprchlíka je tak ponechán na samotných státech. V západní nauce i praxi je přitom tradičně udáváno, že definice uprchlíka dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 je značně individualistická a jako taková vyžaduje individualizované řízení. Individualizované řízení, v rámci kterého je možné provést plné skutkové a právní posouzení případu, může být vhodným instrumentem v případě poměrně nízkého množství příchozích uprchlíků pro jeho důkladnost v rámci zjištění, zda určitá osoba je či není uprchlíkem a zda si danou ochranu skutečně zaslouží, tj. jestli z ní není vyloučena. Jinak se to ale může jevit v případě hromadného přílivu uprchlíků, kdy individualizované řízení může být příliš zdoluhavé a nákladné a z hlediska omezenosti kapacit přijímacích států tak za situace hromadného přílivu uprchlíků nevhodné.

Jedním z mechanismů, které státy využívají za situace masového přílivu uprchlíků pro jeho jednoduchost, rychlost a menší nákladnost, je tzv. *prima facie* určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích. Ve skutečnosti většina uprchlíků v dnešním světě získala ochranu na základě *prima facie* určení. I přes jeho široké využití však není zcela jasné, co je jím přesně míněno a jaký status na jeho základě osoby obdrží. To je dáno i tím, že *prima facie* určení statusu uprchlíka není upraveno v žádném závazném mezinárodním instrumentu. Cílem této práce tak bylo alespoň z části vyjasnit, co můžeme *prima facie* určením statusu uprchlíka rozumět.

Na základě analýzy nauky, praxe států a doporučení UNHCR bylo v této práci ukázáno, že *prima facie* určení statusu uprchlíka je možné definovat jako přiznání statusu uprchlíka ze strany států nebo UNHCR na základě zjevně patrných, objektivních okolností

v zemi původu, které zapříčinily odchod uprchlíků. Při využití prima facie určení statusu uprchlíka přijímací stát již předem uznává, že určité skupiny osob, které utíkají před takovými okolnostmi, jsou vystaveni riziku ublížení, které je vztáhne pod definici uprchlíka aplikovatelné v daném regionu. Prima facie určení tak vytváří presumpci, že jednotliví členové určité skupiny jsou uprchlíky, pokud nebude prokázán opak. Podstatou prima facie určení je tedy využití zvláštního důkazního pravidla, které ovlivňuje povahu důkazního břemeno a důkazního standardu a jež slouží k usnadnění a tedy i zrychlení procesu přiznávání statusu uprchlíka.

V praxi je prima facie určení statusu uprchlíka používáno nejčastěji jako odpověď na hromadný příliv uprchlíků v rámci skupinového určení, potom lze dané řízení označit jako prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích. Dané skupinové určení je zde míněno jako protiklad k řízení individualizovanému. Nicméně prima facie určení statusu uprchlíka nelze srovnávat jen s jedním typem řízení, jelikož může být využito jak v individualizovaném řízení, tak ve skupinových situacích. Prima facie určení statusu uprchlíka tak spíše představuje specifický přístup v rámci jakéhokoliv řízení, kdy jsou zde dány takové objektivní okolnosti v zemi původu, že lze využít prima facie přístupu jako zvláštního důkazního pravidla a to nejen pro jeho nutnost, ale i pro jeho vhodnost.

Práce se dále zabývá pouze charakteristikou prima facie určení ve skupinových situacích a statusem, který osoba na jeho základě získá, jelikož právě takto bývá v praxi státy využíváno jako reakce na hromadný příliv uprchlíků a tedy jako skupinové určení. Zde bylo ukázáno, že prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích („PFRSD“) představuje specifický proces, jenž vede do určité míry i ke specifickému statusu. PFRSD se kvalitativně liší od individualizovaného řízení, jelikož v jeho rámci není z povahy věci možné řádně aplikovat vylučující klauzuli a tak ani vyloučit osoby, které si ochranu nezaslouží. V návaznosti na to vyplývá, že prima facie uprchlíci mohou *de iure* využít dobrovolného návratu či vnitřní integrace jako trvalého řešení jejich situace, nemohou však být zváženi pro přesídlení bez dalšího posouzení jejich individuálních okolností. Pro prima facie uprchlíky je také více obtížné při aplikaci pozastavující klauzule prokázat, že i nadále mají oprávněné obavy před pronásledováním, příp. mají jiné naléhavé důvody pro odmítnutí ochrany své země původu, jelikož je pro dané posouzení obvykle využito záznamů z původního řízení o určení statusu uprchlíka, kde žadatel uvedl své důvody pro uvedení ochrany, které ale v rámci PFRSD chybí. I přesto, že na základě PFRSD získá osoba uprchlický status *de iure* shodný s tím, který získají osoby skrze individualizované řízení, v praxi bývají jejich práva omezena

a jejich standard ochrany je tak fakticky nižší. Je shledáno, že důvod pro nižší udělení ochrany je tedy spíše politický, kdy státy poskytnou ochranu většímu množství osob i za cenu toho, že jim nejsou schopni zajistit patřičný standard ochrany, který jim na základě Úmluvy z roku 1951 přísluší. Přitom je poukázáno na fakt, že Úmluva z roku 1951 sice státy nezavazuje všem přichozím uprchlíkům udělit trvalou ochranu, zároveň by ale samotná povinnost dodržení principu non-refoulement neměla být v praxi oddělena od odpovědnosti států hledat pro uprchlíky trvalá řešení. I přesto, že jednotlivá práva v Úmluvě lze poskytovat postupně v závislosti na plynutí času a hloubce vztahu mezi uprchlíkem a přijímacím státem, neměly by toho státy zneužívat pro odůvodnění horšího zacházení i po řadu let.

Další část práce se věnovala možnosti využití prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích jako odpovědi na hromadný příliv uprchlíků v Evropě. K zodpovězení této otázky bylo nejprve potřeba si stanovit, jestli je možné Úmluvu z roku 1951 aplikovat na základě PFRSD jako skupinového určení. Zde bylo již v úvodu shledáno, že i když je Úmluva z roku 1951 v západních státech tradičně aplikována skrze individualizované řízení, nic nenasvědčuje tomu, že by nemohla být aplikovaná vůči celým skupinám na základě skupinového určení. Dany závěr je podpořen názory nauky, UNHCR i praxí států. K tomu je zde mj. zkoumaná samotná definice uprchlíka, přesněji její prvek „oprávněných obav z pronásledování“, jehož subjektivní složka by mohla zdůvodnit potřebu individualizovaného řízení. Nicméně v nauce i praxi lze nalézt případy, kdy se subjektivní složka nepovažuje za podstatný, ale spíše pomocný prvek při posuzování naplnění pojmu „oprávněných obav z pronásledování“. Nebylo tedy shledáno, že pro určení statusu uprchlíka na základě Úmluvy z roku 1951 je individualizované řízení bezpodmínečné. To potvrdily i samy státy v rámci Globálních konzultací v roce 2001, přičemž zdůraznily trvající důležitost Úmluvy z roku 1951 jako primárního zdroje na ochranu uprchlíků a to i v rámci jejich masového přílivu.

V neposlední řadě bylo zkoumáno, zda by bylo prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích vhodným nástrojem pro řešení hromadného přílivu uprchlíků v evropském kontextu. Zde byl nejprve poskytnut náhled do minulosti, kdy Evropa v 90. letech čelila většímu přílivu osob v důsledku jugoslávské války a kosovské krize a na který jednotlivé státy odpovídaly vlastními *ad hoc* mechanismy často označované jako dočasná ochrana. Jako reakci na zkušenosti s danými přílivy uprchlíků přijala Evropská unie směrnici o dočasné ochraně, která měla představovat nástroj pro řešení hromadného přílivu uprchlíků. Dočasná ochrana může být označena také za skupinové určení resp. za skupinové poskytování ochrany, nicméně od PFRSD se liší hned v několika aspektech. Prvně, osoba na základě

směrnice o dočasné ochraně neobdrží uprchlický status ve smyslu Úmluvy z roku 1951, ale pouze dočasnou ochranu, tak jak je definovaná v dané směrnici. Zadržet, dočasná ochrana je udělena na předem stanovenou dobu, kdy naopak uprchlický status je udělen až do doby, než je na základě pozastavující či vylučující klauzule odebrán. Zatřetí, osoba s dočasnou ochranou nemá přístup k vnitřní integraci. Dočasná ochrana je v tomto smyslu odlišná od PFRSD a neměla by s ním být zaměňována. Daná směrnice však nebyla nikdy aktivována a v ní obsažený mechanismus dočasné ochrany pro řešení současné evropské krize tak využit nebyl. Evropská unie a samy členské státy reagovaly řadou jiných nástrojů, z nichž některé byly stanoveny v rámci Evropské agendy pro migraci. Nicméně za největší trend při hledání odpovědi na migrační krizi lze spíše označit zamezování přístupu migrantů na území Evropské unie nebo pak do samotných řízení o udělení mezinárodní ochrany. Nadále je ale předmětem diskusí budoucí reforma společného azylového systému.

Bylo by tedy PFRSD vhodným řešením hromadného přílivu uprchlíků v evropském kontextu? V práci shledávám, že prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích, tak jak je využíváno především v africkém regionu, by bez dalšího nebylo vhodným nástrojem pro lepší zvládnutí hromadného přílivu osob do Evropy. V cestě za účinným využitím PFRSD v Evropě vidím několik problémů a to jak právních, tak politických. Jedním z nich je povaha samotného přílivu osob do Evropy, která je typicky smíšeného charakteru, tedy mezi příchozími osobami jsou jak uprchlíci, tak migranti. Zde by se dalo PFRSD využít alespoň vůči určitým skupinám. Další problém spatřuji právě v samotné povaze určitých skupin, jakými jsou například osoby prchající před syrským konfliktem, kdy není zcela jasné, jestli by skutečně většina daných osob mohla být zahrnuta pod definici uprchlíka ve smyslu Úmluvy z roku 1951. V neposlední řadě pak považuji za problematickou nemožnost aplikace vylučující klauzule již v prvotních fázích řízení a to vzhledem k vývoji bezpečnostní situace v Evropě a posunu diskursu o uprchlické otázce jak na politické úrovni, tak mezi samotnými občany. V samotném konceptu prima facie přístupu jako zvláštního důkazního pravidla však spatřuji potenciál. Prima facie přístup by mohl být využit pro zrychlení a zefektivnění v rámci individualizovaného řízení a to i například pro udělení doplňkové ochrany.

Závěrem bych chtěla uvést, že si nemyslím, že by aplikace prima facie přístupu mohla sama osobě představovat řešení pro celý problém hromadného přílivu uprchlíků, nicméně by mohla být jedním z jeho podpůrných nástrojů. Evropská migrační krize představuje komplexní problém a ani její řešení tak nebude jednoduché. Nicméně mělo by být naším úkolem, hledat co nejvhodnější cestu, která by respektovala jak zájmy států na udržení

kontroly nad svým územím, tak právo uprchlíků na jejich život. A zdá se, že to si uvědomuje i celé mezinárodní společenství, když dne 19. září 2016 přijalo Newyorskou deklaraci pro migranty a uprchlíky, v rámci níž vyjádřilo svoji politickou vůli chránit práva uprchlíků a migrantů, zachraňovat jejich životy a sdílet odpovědnost v době rozsáhlých pohybů lidí v celosvětovém měřítku.²²⁰ Přijetím Newyorské deklarace se státy zavazují k zahájení jednání o budoucím vytvoření globálního paktu o bezpečné, řízené a legální migraci v roce 2018. Jak řekl i Generální tajemník a bývalý Vysoký komisař OSN pro uprchlíky António Guterres: *„Nemůžeme zastavit lidi prchající pro záchranu svých životů. Oni stejně přijdou. Co ale můžeme ovlivnit je, jak dobře a jak humánně jejich příchod zvládneme.“*

²²⁰ A/RES/71/1, General Assembly Resolution of 19 September 2016, *New York Declaration for Refugees and Migrants*.

7 Použité prameny a literatura

Knižní zdroje

BOELES, Peter, den HEIJER, Maarten, LODDER, Gerrie, WOUTERS, Kees. *European Migration Law*. Cambridge-Antwerp-Portland: Intersentia, 2nd edn., 2014. ISBN 978-1-78068-155-9.

GOODWIN-GILL, Guy, McADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 3rd edn., 2007. ISBN 978-0-19-928130-5.

HATHAWAY, C., James, FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status*. Cambridge: Cambridge University Press, 2nd edn., 2014. ISBN 978-1-107-01251-6.

HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2011. ISBN 978-80-87146-45-3.

HONUSKOVÁ, Věra. *Řešení hromadného přílivu uprchlíků skrze status prima facie*. In BÍLKOVÁ, Veronika, KYSELA, Jan a Šturma, Pavel. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016. ISBN 978-80-87284-57-5.

JACKSON, C., Ivor. *The Refugee Concept in Group situations*. The Hague/London/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1999. ISBN 90-411-1228-6.

Odborné články

ALBERT, Matthew. *Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx*. *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29, No. 1, UNHCR, 2010.

ALBERT, Matthew. *Prima facie determination of refugee status: an Overview and its Legal Foundation*. Working Paper Series No. 55. Oxford: Refugee Studies Centre, 2010.

BATCHELOR, Carol, EDWARDS, Alice. *Introductory Note to UNHCR's Guidelines on International Protection on Prima Facie Recognition of Refugee Status*. *International Journal of Refugee Law*, Vol. 28, No. 2, 2016.

CRISP, Jeff. *No Solution in Sight: The Problem of Protracted Refugee Situations in Africa*. UNHCR New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 75, 2003.

DURIEUX, Jean-Francois, HURWITZ Agnés. *How Many is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees*. 47 German Yearbook, Int'l L. 105, 2004.

DURIEUX, Jean-Francois, McADAM, Jane. *Non-refoulement through Time: The Case for Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

DURIEUX, Jean-Francois. *The Many Faces of „Prima Facie“: Group-Based Evidence in Refugee Status Determination*. Refuge, Volume 25, No. 2, 2008.

GORLICK, Brian. *Common burdens and standards: legal elements in assessing claims to refugee status*. UNHCR Regional Office for the Baltic and Nordic Countries, Stockholm: Working Paper No. 68, 2002.

HATHAWAY, James, C., NEVE, Alexander. *Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection*. Harvard Human Rights Journal 10, 1997.

HONUSKOVÁ, Věra. *Možné odpovědi na hromadný příliv osob do Evropské unie*. Sborník ze semináře, Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva, Kancelář veřejného ochránce práv, 2016.

HYNDMAN, Jennifer, NYLUND, Bo, Viktor. *UNHCR and the Status of Prima Facie Refugees in Kenya*. International Journal of Refugee Law, Vol. 10, No. ½, 1998.

JAQUAMET, Stéphane. *Under What Circumstances Can a Person Who Has and Active Part in the Hostilities of an International or a Non-International Armed Conflict Become an Asylum Seeker*. Protection Policy and Legal Advice Section, Department of International Protection, UNHCR, Jakarta, 2004.

KAGAN, Michael. *Assessment of Refugee Status Determination Procedure at UNHCR's Cairo Office 2001-2002*. The American University in Cairo: Forced Migration and Refugees Studies Working Paper No. 1, 2003.

KAGAN, Michael. *The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

LOESCHER, Gil. *The UNHCR and World Politics: States Interests vs. Institutional Autonomy*. Center for Migration Studies of New York: IMR, Volume 35, No. 1, 2001.

OKOTH-OBBO, George. *Thirty Years on: a Legal Review of the 1969 OAU Refugee Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*. Refugee Survey Quarterly, Vol. 20, No. 1, 2001.

RUTINWA, Bonaventure. *Prima facie status and refugee protection*. Faculty of Law, University of Dar es Salaam, Tanzania: Working Paper No. 69, 2002.

SIMEON, C., James. *A Comparative Analysis of the Response of the UNHCR and Industrialized States to Rapidly Fluctuating Refugee Status and Asylum Application: Lessons and Best Practices for RSD Systems Design and Administration*. International Journal of Refugee Law, Vol. 22, No. 1. 2015.

Sebrané dokumenty

TAKKENBERG, Alex, TAHBAZ, C., Christopher. *The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*. Amsterdam: Dutch Refugee Council, Vol. III, 1989.

Mezinárodní smlouvy a jiné mezinárodní dokumenty

Cartagenská deklarace o uprchlících z roku, *Cartagena Declaration on Refugees*, 1983.

Úmluva o právním postavení uprchlíků, *Convention Relating to the Status of Refugees*, 1951.

Úmluva Organizace africké jednoty, upravující specifické aspekty uprchlických problémů v Africe, *OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, 1969.

A/RES/428(V), General Assembly Resolution 428 (V) of 14 December 1950, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*.

A/RES/71/1, General Assembly Resolution of 19 September 2016, *New York Declaration for Refugees and Migrants*.

Dokumenty UNHCR

A/36/12/Add.1. Executive Committee Conclusion on Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx. Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx No. 22 (XXXII). 1981.

A/47/12/Add.1. Executive Committee Conclusion on Cessation of Status No. 69 (XLIII). 1992.

A/AC.96/973. Executive Committee Conclusion on the Civilian and Humanitarian Character of Asylum No. 94 (LIII). 2002.

A/AC.96/1003. Executive Committee Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations No. 100 (LV). 2004.

EC/GC/01/4. Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework. Background paper prepared for the Global Consultations on International Protection. UNHCR, Geneva, 19. února 2001.

HCR/GIP/15/11. UNHCR Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition on Refugee Status. 24 června 2015.

HCR/MMSP/2001/09. UNHCR, Declaration of States Parties to the Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 16 January 2002.

HCR/GIP/03/05. UNHCR Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. 4 září 2003.

UNHCR, Resettlement Handbook. Resettlement Service, Division of International Protection, UNHCR, 2011.

UNHCR, A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Division of International Protection, 7th edition, June 2014.

UNHCR, *Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany*. Praha: Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2006. ISBN 80-254-0451-X.

UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2015 (UNHCR Světové trendy: Nucené vysídlení v roce 2015). UNHCR, 2015. [online]. Dostupné na <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html> (navštíveno dne 29. 11. 2017).

Počet nuceně vysídlených dosahuje rekordní výše, postižen je každý 113. člověk. UNHCR, 20. 6. 2016. [online]. Dostupné na <http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/news/2016/pocet-nucene-vys%ADdlenych-dosahuje-rekordni-vyse-postizen-je-kazdy-113-clovek.html> (navštíveno 14. 2. 2017).

UNHCR, *States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol* [online]. Dostupné na: <http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html> (navštíveno 27. 10. 2017).

Dokumenty EU

COM(2015) 240 final ze dne 13. 5. 2015, „A European Agenda on Migration“.

EU Response to the refugee crisis: the „hotspot“ approach. European Court of Auditors‘ Special Report No. 06/2017.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady. 604/2013 ze dne 26. června 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.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 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 (přepracované znění).

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

Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny.

Study on the Temporary Protection Directive: Executive Summary. Luxembourg: Publication Office of the European Union, European Union, 2016.

Ostatní dokumenty

HATHAWAY, James, C. *The Michigan Guidelines on Well-Founded Fear.* University of Michigan Law School, 2004.

8 Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá tématem hromadného přílivu uprchlíků a možných způsobů jeho řešení. Jejím předmětem zkoumání je prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích, jež je hojně využíváno ve státech ekonomického jihu právě pro řešení hromadných přílivů uprchlíků. I přes jeho hojné využití není ale zcela jasné, co je jím možné rozumět. Lepšího způsobu řešení hromadného přílivu uprchlíků je zde hledáno v reakci na evropskou migrační „krizi“, která poukázala na nepřipravenost společného evropského azylového systému na větší množství příchozích osob. Prima facie určení statusu uprchlíka ve skupinových situacích je zde stavěno do opozice k individualizovanému řízení, jež je v západní nauce a praxi považováno za jediný možný způsob určení statusu uprchlíka dle Úmluvy z roku 1951. I když individualizované řízení může být vhodným instrumentem v případě poměrně nízkého počtu příchozích uprchlíků, jak tomu dlouho na evropském kontinentě bylo, jinak se to může jevit v situaci hromadného přílivu uprchlíků. Takové individualizované řízení je velmi nákladné a zdlouhavé a pro situace hromadného přílivu uprchlíků tak i nevhodné. Pro zodpovězení otázky, jestli je prima facie určení statusu uprchlíka vhodným nástrojem pro řešení hromadného přílivu osob v evropském kontextu, bylo nejprve zkoumáno, jestli je nutné status uprchlíka dle Úmluvy z roku 1951 určit pouze v rámci individualizovaného řízení. Je ukázáno, že Úmluva z roku 1951 hraje i nadále primární roli v mezinárodním uprchlickém režimu a může být aplikována i skrze skupinové určení včetně prima facie určení statusu uprchlíka. Dále je v práci zkoumáno, co vlastně prima facie určení statusu uprchlíka je. Jsou zde tak popsány základní rysy jeho použití. V práci jsou také analyzovány kvalitativní rozdíly mezi prima facie statusem uprchlíka a statusem uprchlíka, jenž byl udělen v rámci individualizovaného řízení. V závěru práce jsou uvedeny všechna pozitiva a negativa prima facie určení statusu uprchlíka a je kriticky zváženo možné využití prima facie určení statusu uprchlíka v evropském kontextu.

9 Abstract

This thesis addresses the topic of mass influx of refugees and its possible solutions. It examines the concept of prima facie refugee status determination in group situations, which is plentifully used in states of the economic South as a solution to mass influx of refugees. Despite its ample use, it is not entirely clear what can be understood by it. A better way to tackle mass influxes of refugees is sought here in response to the European migration “crisis” which has shed light on the unpreparedness of the Common European Asylum System for a large scale influx. The prima facie refugee status determination is put here as an opposite to individualized refugee status determination, which is assumed by the western doctrine and practice to be the only possible way of determining refugee status under the 1951 Convention. Even though individualized refugee status determination may be an appropriate tool in times of relatively low number of refugees, as it has been the case for a long time at the European continent, it may be different in situations of mass influx of refugees. Such individualized refugee status determination is very costly and lengthy procedure and as such not very suitable for situation of mass influx of refugees. To answer the question of whether the prima facie refugee status determination would be a suitable tool to tackle the mass influx of refugees in the European context, it was first examined whether the status of a refugee under the 1951 Convention must be assessed only in individualized proceedings. It is shown that the 1951 Convention continues to play a primary role in the international refugee regime and that it can be also applied via group determination including prima facie refugee status determination. In addition, the thesis examines what the prima facie refugee status determination actually is. Moreover, its basic features are described here. The thesis also analyzes the qualitative differences between the prima facie refugee status and the status that was granted on the basis of individualized refugee status determination. At the end of the thesis, all the positive and negative aspects of prima facie refugee status determination are presented and the possible application of prima facie refugee status determination in the European context is critically assessed.

10 Název diplomové práce/ Thesis Title

Prima facie status jako možné řešení hromadného přílivu uprchlíků

Prima Facie Status as a Possible Solution for Mass Influx of Refugees

11 Klíčová slova/ Key Words

Určení statusu uprchlíka, Prima facie určení statusu uprchlíka, Prima facie přístup, Hromadný příliv uprchlíků

Refugee status determination, Prima facie refugee status determination, Prima facie approach, Mass influx of refugees