

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Anna Smutná

**Princip non-refoulement v mezinárodním právu  
a právu Evropské unie: srovnání**

**Diplomová práce**

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

Katedra: Katedra mezinárodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. srpna 2012

## **Prohlášení**

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

V Praze dne 20. srpna 2012

.....

Anna Smutná

## **Poděkování**

Děkuji JUDr. Věře Honuskové, Ph.D., vedoucí mé diplomové práce, za cenné rady a připomínky při zpracování a prof. Cristině Gortázar Rotaeché za inspiraci při výběru tématu.

# Obsah

Úvod.....	1
1. Úprava principu non-refoulement v mezinárodním právu .....	7
1.1 Výklad ustanovení Ženevské úmluvy .....	7
1.1.1 Použití výkladových pravidel .....	7
1.1.2 Ženevská úmluva jako lidskoprávní smlouva.....	8
1.1.3 Všeobecná výkladová pravidla .....	9
1.1.4 Specifická pravidla výkladu lidskoprávních smluv a jejich aplikace na Ženevskou úmluvu.....	10
1.2 Působnost principu non-refoulement v mezinárodním právu .....	14
1.2.1 Osobní působnost.....	14
1.2.1.1 Okruh oprávněných.....	14
1.2.1.2 Výklad pojmu pronásledování .....	18
1.2.1.3 Okruh povinných.....	22
1.2.2 Územní působnost.....	23
1.2.2.1 Odmítnutí na hranicích.....	24
1.2.2.2 Extrateritoriální aplikace .....	26
1.2.2.3 Území, kam nesmí být osoba navracena .....	30
1.3 Obrana států proti přílivu osob v mezinárodněprávním kontextu.....	34
1.3.1 Vízové požadavky a sankce pro dopravce .....	36
1.3.2 Bezpečné země .....	38
1.4 Výjimky z principu non-refoulement v mezinárodním právu.....	42
1.4.1 Odlišení výjimek dle článku 33 a dle článku 1F Úmluvy.....	42
1.4.2 Limitace užití výjimek a absolutní povaha principu non-refoulement v právu lidských práv .....	44
2. Úprava principu non-refoulement v azylovém právu Evropské unie.....	49
2.1 Společný evropský azylový systém a jeho dopad na dodržování principu non-refoulement .....	49
2.2 Vztah evropského azylového práva a mezinárodního práva v oblasti uprchlictví a lidských práv .....	55
2.2.1 Závazky členských států z evropského práva a z mezinárodního práva... 55	
2.2.2 Evropská unie a mezinárodněprávní závazky.....	57

2.3	Působnost principu non-refoulement v právu Evropské unie .....	60
2.3.1	Osobní působnost.....	61
2.3.1.1	Okruh oprávněných – rozšíření či zúžení ochrany? .....	61
2.3.1.2	Výklad pojmu pronásledování .....	65
2.3.1.3	Okruh povinných.....	67
2.3.2	Územní působnost.....	70
2.3.2.1	Vnitrostátní ochrana – územní omezení principu non-refoulement? ....	70
2.3.2.2	Extrateritoriální aplikace .....	72
2.4	Obrana států proti přílivu osob do Evropské unie.....	77
2.4.1	Vízový systém a sankce pro dopravce .....	78
2.4.2	Bezpečné země .....	81
2.4.2.1	Koncept bezpečných zemí v nařízení Dublin II .....	81
2.4.2.2	Koncept bezpečných zemí v procedurální směrnici.....	88
2.5	Výjimky z principu non-refoulement v právu Evropské unie.....	98
2.5.1	Vyloučení z uprchlického statusu dle kvalifikační směrnice.....	99
2.5.2	Vyloučení z doplňkové ochrany dle kvalifikační směrnice .....	102
	Závěr .....	106
	Seznam zkratk .....	110
	Použité prameny a literatura .....	113
	Resumé.....	128
	Abstract.....	130
	Název práce.....	132
	Klíčová slova .....	132

## Úvod

Princip non-refoulement je základním kamenem mezinárodního uprchlického práva.<sup>1</sup> V současném mezinárodním právu není zakotvena povinnost států, která by odpovídala právu každého vyhledávat a požívat azyl před pronásledováním, zakotvenému v článku 14 Všeobecné deklarace lidských práv.<sup>2</sup> Státy tedy nemusí umožnit každému vstup na svá území. Státy však na sebe prostřednictvím četných mezinárodních smluvních závazků vzaly povinnost nenavrátit osobu, která se nachází v jejich jurisdikci, na území, kde by jí hrozilo porušení jejích základních lidských práv, jinak řečeno, zavázaly se dodržovat princip nenavracení (resp. princip non-refoulement).

Myšlenka zákazu navracení je poměrně nová. Poprvé se objevuje v Úmluvě o mezinárodním postavení uprchlíků z roku 1933, jejíž dosah však byl velmi limitovaný.<sup>3</sup> Základní vyjádření principu non-refoulement nalezneme v Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951<sup>4</sup> (dále též Ženevská úmluva, Úmluva či ŽÚ), dle jejíhož článku 33(1): „*Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.*“ Úmluva, později doplněná Protokolem, se stala základem mezinárodního uprchlického práva. Definovala, za jakých podmínek se osoba stane uprchlíkem, kdy statusu pozbývá i jaká práva jí z něj vyplývají. Zásadní povinnost, kterou stanovila státům a od které se nemohou odchýlit,<sup>5</sup> je právě povinnost dodržovat zásadu nenavracení.

---

<sup>1</sup> UNHCR, *Note on the Principle of Non-refoulement*, listopad 1997, bod (a). Dostupné na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/438c6d972.html> [cit. 1. 7. 2012].

<sup>2</sup> Všeobecná deklarace lidských práv (dále též VDLP nebo Deklarace) byla přijata Valným shromážděním OSN 10. 12. 1948.

<sup>3</sup> Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků z 28. 10. 1933, League of Nations, Treaty Series Vol. CLIX No. 3663, čl. 3. Úmluva z roku 1933 byla ratifikována jen osmi státy.

<sup>4</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků z 28. 7. 1951 (publ. pod č. 208/1993 Sb.). Působnost Úmluvy zde bude rozebírána s ohledem na přijetí Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z 31. 1. 1967 (publ. pod č. 208/1993), (dále též Protokol nebo Newyorský protokol), který zrušil její územní a časové omezení a rozšířil tak možnost žádat o uprchlický status i z důvodu událostí, které nastaly po 1. 1. 1951, a to i mimo Evropu. K 1. 8. 2012 měla Úmluva 145 smluvních stran a Protokol 146 smluvních stran.

<sup>5</sup> Srov. čl. 42(1) Úmluvy.

Úmluva však není jediným nástrojem určujícím obsah principu non-refoulement. Zákaz navrácení se postupně rozšířil i do oblasti mezinárodního práva lidských práv jako součást zákazu mučení, krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání. Výslovně jej zmiňuje Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1984<sup>6</sup> (dále též Úmluva proti mučení) v článku 3. Dále je třeba také zmínit článek 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966<sup>7</sup> (dále též Pakt I) a článek 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950<sup>8</sup> (dále též Evropská úmluva nebo EÚLP), které zakazují vystavit kohokoli mučení či jinému obdobnému zacházení. Kontrolní orgány těchto smluv později interpretovaly tato ustanovení tak, že do nich zahrnují i zákaz navrácení v případě, že by osobě bylo navrácením způsobeno zacházení v rozporu s těmito články.<sup>9</sup>

Budu-li se v této práci zmiňovat o mezinárodním uprchlickém právu, mám tím tedy na mysli úpravu obsaženou v Ženevské úmluvě. Jako úpravu v mezinárodním právu lidských práv relevantní pro tuto práci chápu zejména Všeobecnou deklaraci lidských práv, Pakt I, Úmluvu proti mučení a Evropskou úmluvu. Poslední zmiňovaná úprava je sice regionálního charakteru, nicméně tvoří součást práva lidských práv a díky své propracované judikatuře podstatně rozvíjí princip non-refoulement v lidskoprávním kontextu. Zbylou univerzální a regionální úpravu principu non-refoulement (vyjma úpravy v rámci EU) zde zmiňuji jen na okraj.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z 10. 12. 1984 (publ. pod č. 143/1988 Sb.).

<sup>7</sup> Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z 16. 12. 1966 (publ. pod č. 120/1976 Sb.).

<sup>8</sup> Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod byla přijata 4. 11. 1950 (publ. pod č. 209/1992 Sb.) v rámci systému Rady Evropy. Jejími smluvními státy jsou členové Rady Evropy, tj. 47 států.

<sup>9</sup> Kontrolním orgánem Paktu I je Výbor pro lidská práva zřízený podle čl. 28 Paktu I. Výbor poprvé interpretoval článek 7 Paktu I v tom smyslu, že zahrnuje i zákaz navrácení ve Všeobecné připomínce č. 20. Srov. Výbor pro lidská práva, *Všeobecná připomínka č. 20* z 10. 3. 1992, odst. 9. Co se týče výkladu kontrolního orgánu Evropské úmluvy, tedy Evropského soudu pro lidská práva, podrobněji v pododdílu 1.2.2.3.

<sup>10</sup> Pro univerzální úpravu srov. Deklarace OSN o teritoriálním azylu z 14. 12. 1967 přijatá Rezolucí VS OSN 2132 (XXII), čl. 3. Pro regionální úpravu na africkém kontinentu srov. Úmluva Organizace africké jednoty týkající se specifických aspektů uprchlické problematiky v Africe z 10. 9. 1969 (dále též Úmluva OAJ), čl. 2(3). Non-refoulement v americkém regionu upravuje čl. 22(8) Americké úmluvy o lidských právech z 22. 11. 1969. Důležitá je také Cartagenská deklarace o uprchlících z 22. 11. 1984 (dále též Cartagenská deklarace), část III, odst. 5, která stvrzuje význam principu non-refoulement a považuje jej za normu *ius cogens*. V asijském regionu upravují zásadu nenavrácení právně nezávazné Bangkotské principy o postavení a zacházení s uprchlíky, přijaté Asijsko-Africkou poradní právní organizací v Bangkoku 31. 12. 1966 (dále též Bangkotské principy), čl. 3.

Princip non-refoulement, zakotvený v řadě mezinárodních smluvních nástrojů a částí nauky dokonce považovaný za obyčejové pravidlo, je z hlediska postavení uprchlíků zásadní. Pro uprchlíky je zárukou, že nebudou navraceni do země, kde jim hrozí pronásledování, dokud nebude jejich status řádně posouzen. Je patrné, že tento princip prodělal vývoj – četnost jeho úprav značí, že státy si uvědomují jeho důležitost, na druhou stranu nepřispívá příliš k objasnění jeho významu. Zjištění přesného obsahu principu non-refoulement s ohledem na jeho vývoj a současný výklad v mezinárodním právu je právě jedním z cílů této práce. Aby totiž státy mohly dodržovat povinnosti, které jim z principu non-refoulement plynou, musí vědět, k čemu se zavázaly.

Situace je komplikovaná také existencí zmiňovaných regionálních systémů. Ty sice nemohou přímo změnit univerzální smluvní úpravu, nicméně mohou ovlivnit její výklad tím, že státům zakládají nové povinnosti, jejichž plněním se mohou dostat do rozporu se svými původními mezinárodněprávními závazky. V evropském regionu nalezneme kromě již zmíněného systému Rady Evropy i regionální úpravu uprchlictví v rámci Evropské unie. Rostoucí příliv migrantů a uprchlíků do Evropy a neexistující procesní úprava v mezinárodním uprchlickém systému vedl Unii k vytvoření vlastního systému, který měl sloužit k zaplnění bílých míst Ženevské úmluvy a sjednocení nesourodé praxe členských států Unie. Vznikl tak Společný evropský azylový systém (dále též SEAS), který upravuje veškeré otázky uprchlictví – od podmínek pro udělení ochrany, procesní otázky až po sekundární práva náležející uprchlíkům.

Druhým cílem této práce je tedy analýza toho, jakým způsobem je zajištěno dodržování principu non-refoulement v evropském azylovém právu. Bude nutné zkoumat, zda je obsah tohoto principu v unijním právu identický jeho mezinárodnímu smluvnímu vyjádření anebo jestli se evropská úprava odchyluje, resp. je v rozporu s principem non-refoulement v Ženevské úmluvě a v lidskoprávních nástrojích. Zajímat nás také bude, zda evropská azylová úprava nevede členské státy EU k zúžení a omezení jejich mezinárodněprávních závazků z non-refoulement.

Jelikož se jedná o srovnání téhož principu ve dvou různých systémech, rozčlenila jsem práci pro větší přehlednost na dvě kapitoly. V první kapitole analyzuji obsah principu non-refoulement v mezinárodním uprchlickém právu a pro účely výkladu beru v potaz i úpravu v oblasti lidskoprávní. Základním pramenem je Ženevská úmluva,



kteřou interpretuji prostřednictvím výkladových pravidel Vídeňské úmluvy o smluvním právu (dále také Vídeňská úmluva nebo VÚSP).<sup>11</sup> V první podkapitole této části rozebírám vhodnost použití pravidel Vídeňské úmluvy. V následující podkapitole analyzuji působnost principu. Zde se zabývám okruhem oprávněných a povinných z principu a s tím související otázkou, na jakém území se princip aplikuje a zda jsou státy povinny jej dodržovat i mimo svá území. Ve třetí podkapitole rozebírám praxi států, která souvisí s přílivem uprchlíků. Ve snaze zabránit rostoucímu množství uprchlíků přicházejících na jejich území se totiž státy uchylují k přijetí faktických i právních nástrojů, které mohou být v rozporu s jejich mezinárodněprávními závazky z non-refoulement. Ve čtvrté podkapitole pak zkoumám podobu výjimek z principu non-refoulement a jeho absolutní povahu v právu lidských práv.

V druhé části práce záměrně volím identické nebo obdobné názvy podkapitol jako v první části. S využitím metody analýzy a komparace nejprve v každé podkapitole zjišťuji vyjádření dané otázky v evropském azylovém právu a poté porovnávám její soulad s úpravou mezinárodního uprchlického práva a práva lidských práv. V první podkapitole vymezuji dopad SEAS na dodržování principu non-refoulement. Následně si kladu zásadní otázku, zda vůbec musí být právo EU v souladu s mezinárodním právem, přičemž činím rozdíl mezi závazky členských států a závazky samotné Unie jakožto právního subjektu. Pokud bude odpověď na tuto otázku pozitivní, umožní mi průzkum souladu evropského azylového práva s mezinárodním právem. V dalších podkapitolách se zaměřuji na předpisy azylového práva EU a případně i praxi států, které úzce souvisí s dodržováním principu non-refoulement. Zkoumám zejména ustanovení kvalifikační směrnice, procedurální směrnice a nařízení Dublin II, jež by se mohla dostat do rozporu s principem non-refoulement v mezinárodním právu, a zmiňuji také jejich přepracovaná znění.

Z hlediska literatury v této práci čerpám jak z primárních, tak sekundárních zdrojů. Jako základ mi slouží výše zmiňované mezinárodní smlouvy v uprchlickém i lidskoprávním kontextu a také primární i sekundární právo Evropské unie, důležitým zdrojem je dnes již závazná Listina základních práv EU (dále též Listina nebo LZP)<sup>12</sup>. Opírám se také o judikaturu kontrolních orgánů mezinárodních smluv, zejména

---

<sup>11</sup> Vídeňská úmluva o smluvním právu z 23. 5. 1969 (publ. pod č. 15/1988 Sb.).

<sup>12</sup> Listina základních práv Evropské unie, Úř. věst. C 303, 14. 12. 2007.

Evropského soudu pro lidská práva (dále též ESLP), Výboru pro lidská práva a Výboru proti mučení, přínosem v evropském azylovém právu je pak judikatura Soudního dvora Evropské unie (dále též SDEU). Tato práce nemá vzhledem ke svému rozsahu za cíl analyzovat praxi smluvních států, rozhodnutí národních orgánů tak slouží spíše pro ilustraci než jako obsáhlý rozbor.

Klíčové premisy diplomové práce opírám také o sekundární literaturu, jedná se zejména o díla zahraničních autorů J. C. Hathawaye, G. S. Goodwin-Gilla, C. W. Wouterse, E. Lauterpachta a D. Betlehema. Posledním dvěma zmiňovaným je někdy v literatuře vytýkán jejich „pro-lidskoprávní“ pohled na problematiku. Jejich dílo používám s tímto vědomím a při argumentaci jej srovnávám i s jinými názory. V evropském kontextu čerpám zejména z H. Battjese a z periodických příspěvků např. od S. Peerse, který představuje kritický pohled na současné evropské azylové právo. Z české literatury v oblasti mezinárodního a evropského práva cituji zejména díla P. Šturmy, D. Jílka a P. Svobody, v oblasti uprchlického práva vycházím z monografie V. Honuskové. Články byly získány převážně ze zahraničních databází, jako je *International Journal of Refugee Law*, *European Journal of International Law* nebo *European Journal of Migration and Law*. Důležitým pramenem jsou i dokumenty přijaté úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále též UNHCR).<sup>13</sup>

Konečně zmíním ještě otázky, kterými se zde nezabývám. V první řadě je to rozbor definice uprchlíka. Přestože je to právě uprchlík, kdo dle Ženevské úmluvy požívá práva nebýt navrácen, nebylo by účelné ani možné se touto otázkou podrobně zabývat. Dále je to otázka hromadného uprchlictví a odpověď na ni v podobě dočasné ochrany, kterou však považuji za natolik specifickou, že přesahuje rámec této práce. Nezabývám se ani otázkou obyčejové povahy principu non-refoulement. Obyčejový charakter normy by mohl mít význam jak z hlediska států, které nejsou stranami žádné mezinárodní smlouvy obsahující princip non-refoulement, tak z hlediska jeho možného odlišného obsahu. Nicméně počet těchto států není vysoký a obsah případného

---

<sup>13</sup> Podrobně rozebírám význam dokumentů UNHCR pro výklad ustanovení Ženevské úmluvy v oddílu 1.1.4.

obyčejového pravidla non-refoulement se podle názorů některých představitelů nauky příliš neliší od toho smluvního.<sup>14</sup>

Zkoumání obyčejové povahy principu by mohlo sloužit za námět samostatné práce. Pro účely této práce tedy pouze podotkněme, že část odborné veřejnosti i UNHCR se domnívá, že norma již nabyla obyčejového charakteru, tedy dosáhla prvků mezinárodního obyčeje, kterými jsou *usus longaeuvis* (rozšířená, reprezentativní, opakovaná a stejnorodá praxe) a *opinio juris* (přesvědčení o závaznosti).<sup>15</sup> Můžeme se setkat i s opačnými názory, které přesvědčení o neexistenci obyčejového pravidla non-refoulement opírají zejména o četné příklady praxe států, jež popírá princip nenavracení.<sup>16</sup> O obyčejové povaze non-refoulement lze uvažovat zejména v souvislosti s obyčejovým pravidlem zákazu mučení, krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení či trestu. Zajímavá v této souvislosti je možná kogentní povaha principu non-refoulement, nicméně převážná část literatury má za to, že v tomto případě neexistuje dostatečný důkaz o *opinio juris* a norma tedy není kogentní.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Podrobněji srov. např. Lauterpacht, E., Bethlehem D. *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement*. In: Feller, E., Türk, V., Nicholson, F., *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 149.

<sup>15</sup> Ibid, s. 140-164; Srov. též Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 25 (XXXIII) z roku 1982, kde je shledáno, že princip non-refoulement je obyčejovou normou kogentní povahy nebo též Deklaraci smluvních stran Úmluvy a/nebo Protokolu o právním postavení uprchlíků, Ženeva, 12-13. 12. 2001, bod 4.

<sup>16</sup> Srov. např. Hathaway, J. C. *Leveraging Asylum*. In: 45 *Texas International Law Journal*, 2010, s. 503-545.

<sup>17</sup> Srov. např. Battjes, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, s. 62-63. Opačný názor zastává J. Allain, který je přesvědčen o kogentní povaze principu. Srov. Allain, J. *The jus cogens nature of non-refoulement*. In: 13 *International Journal of Refugee Law*, 2001, s. 533-558.

# 1. Úprava principu non-refoulement v mezinárodním právu

V této části diplomové práce se zaměřím na obsah principu non-refoulement v mezinárodním uprchlickém právu, zejména na jeho smluvní vyjádření v Ženevské úmluvě, přičemž budu odkazovat také na relevantní úpravu v mezinárodním právu lidských práv. Soustředím se zejména na osobní a územní působnost tohoto principu, na základě kterých vymezím obsah a z něj plynoucí povinnosti smluvních států Úmluvy. Na závěr rozeberu výjimky z principu a otázku jeho případné absolutní povahy v právu lidských práv.

## 1.1 Výklad ustanovení Ženevské úmluvy

### 1.1.1 Použití výkladových pravidel

Pro zjištění obsahu smluvního vyjádření principu non-refoulement je důležité, jakým způsobem jej lze vykládat. Nejdůležitější zakotvení principu v uprchlickém kontextu se nachází v Ženevské úmluvě. Jelikož se jedná o ustanovení mezinárodní smlouvy splňující kritéria článku 2(1)(a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu,<sup>18</sup> použijeme zde všeobecná pravidla týkající se výkladu smluv kodifikovaná v jejích člancích 31 až 33. Použití těchto pravidel pro výklad Ženevské úmluvy však není bezproblémové, vzhledem k nemožnosti zpětné působnosti Vídeňské úmluvy<sup>19</sup> a vzhledem k nejednotnosti názorů o obyčejové povaze daných pravidel.<sup>20</sup> Například Lauterpacht pro výklad non-refoulement používá články 31 a 32 VÚSP s poukazem na to, že se jedná o pravidla všeobecně přijatá jako výraz mezinárodního obyčejového práva.<sup>21</sup> Naopak Čepelka se domnívá, že v době uzavření Vídeňské úmluvy články 31 a 32 nebyly kodifikací obyčejového pravidla, nýbrž příspěvkem k vzniku obecně platného

---

<sup>18</sup> Dle článku 2(1)(a) Vídeňské úmluvy: „*smlouva* je mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více souvisejících listinách, ať je její název jakýkoliv.“

<sup>19</sup>Srov. čl. 4 VÚSP: „*Vyloučení zpětné působnosti úmluvy: Tato úmluva se vztahuje jen na smlouvy uzavřené mezi státy až poté, kdy úmluva vstoupila vůči nim v platnost, bez újmy všech pravidel v ní obsažených, vztahujících se na smlouvy podle mezinárodního práva nezávisle na této úmluvě.*“ Vídeňská úmluva vstoupila v platnost 27. 1. 1980, zatímco Úmluva o právním postavení uprchlíků 28. 1. 1951 a její Protokol 31.1 1967.

<sup>20</sup> Honusková, V. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2011, s. 11.

<sup>21</sup> Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 103.

pravidla v budoucnu.<sup>22</sup> Honusková uvádí současnou praxi některých mezinárodních rozhodovacích orgánů, které pokládají výkladová pravidla Vídeňské úmluvy za součást obyčejového práva.<sup>23</sup> Vzhledem k tomu, že tato výkladová pravidla jsou využívána i naukou,<sup>24</sup> budu je v této práci považovat za relevantní rámec pro interpretaci principu non-refoulement vztahující se na Úmluvu z titulu obyčeje.

### 1.1.2 Ženevská úmluva jako lidskoprávní smlouva

Předtím než rozebereme jednotlivá interpretační pravidla, je třeba zmínit charakter Ženevské úmluvy. Pokud se jedná o tzv. lidskoprávní smlouvu, při výkladu bude třeba brát zřetel na určitá specifika. Lidskoprávní smlouvy jsou normotvorné smlouvy, které vytvářejí všeobecná pravidla pro ochranu jednotlivců, kde smluvní státy zpravidla nemají své vlastní subjektivní zájmy, ale společný zájem na ochraně lidských práv a z toho plynoucí nereciproční povinnosti tato práva chránit.<sup>25</sup> Obdobně se vyjádřil i Mezinárodní soudní dvůr (dále také MSD) ve svém posudku ve věci Výhrad k Úmluvě o předcházení a trestání zločinu genocidia.<sup>26</sup>

Podle názoru UNHCR i některých autorů má Ženevská úmluva zřejmý humanitární charakter<sup>27</sup> a musí být považována za lidskoprávní smlouvu.<sup>28</sup> Lauterpacht a Hathaway<sup>29</sup> dovozují lidskoprávní (resp. humanitární) povahu Úmluvy mimo jiné z její preambule. V preambuli Ženevské úmluvy členské státy potvrzují principy Charty OSN a Všeobecné deklarace lidských práv a úsilí OSN zajišťovat uprchlíkům co největší možnost užívat základních práv a svobod z Deklarace a zdůrazňují také „sociální a

<sup>22</sup> Čepelka, Č. *Právo mezinárodních smluv: Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem*. Praha: Karolinum, 1999, s. 55.

<sup>23</sup> Autorka zmiňuje rozsudek Mezinárodního soudního dvora ve věci *Kasikili/Sedudu Island* (Botswana v. Namibie) z 13. 12. 1999, odst. 18 nebo rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Mamatkulov a Askarov v. Turecko* z 4. 2. 2005, odst. 111. Cit. in: Honusková, V. op. cit., s. 12.

<sup>24</sup> Srov. Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 103; Wouters, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia, 2009, s. 38-39.

<sup>25</sup> Orakhelashvili, A. *The Position of the Individual in International Law*. In: California Western International Law Journal, 2001, s. 264. Cit. in: Wouters, C. W., op. cit., s. 6. Orakhelashvili mluví stejně jako Wouters o “human rights treaties” (viz výše „lidskoprávní smlouva“). Lauterpacht používá termín “treaty of a humanitarian character”. In: Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 104-107.

<sup>26</sup> Posudek MSD ve věci *Reservations to the Convention on Genocide* z 1. 10. 1950, s. 15, odst. 23. Cit. in: Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 104.

<sup>27</sup> *Ibid.*, s. 106-107.

<sup>28</sup> Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 85 (XLIX), 1998. Cit. in: Wouters, C. W., op. cit., s. 35.

<sup>29</sup> Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 106-107 a Hathaway, J.C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, kde autor na str. 53 zmiňuje: „the first two operative paragraphs of the Preamble to the Refugee Convention unequivocally establish the human rights purposes of the treaty.“

*humanitární povahu problému uprchlickví*“.<sup>30</sup> Zásadní lidskoprávní význam Úmluvy byl znovu potvrzen v Deklaraci smluvních stran Úmluvy.<sup>31</sup> Lauterpacht argumentuje také zákazem *refoulement* v článku 33 ŽÚ, který, jakožto nederogovatelné ustanovení,<sup>32</sup> představuje „*humanitární podstatu Úmluvy*“.<sup>33</sup> Existují však i názory, že charakter Úmluvy nelze považovat za lidskoprávní, jelikož Úmluva nebyla takto koncipována v době svého vzniku a nelze tedy její povahu dodatečně měnit.<sup>34</sup> Přestože tato otázka je sporná, domnívám se, že preambule Úmluvy i Deklarace smluvních stran naznačují možný lidskoprávní charakter Ženevské úmluvy. Při výkladu ustanovení Ženevské úmluvy tak dle mého názoru nelze opomenout vývoj v oblasti mezinárodního práva lidských práv.

### 1.1.3 Všeobecná výkladová pravidla

Základní ustanovení pro interpretaci mezinárodních smluv je obsaženo v článku 31 Vídeňské úmluvy a zahrnuje v sobě několik prvků. Smlouva má být vykládána „*v dobré víře*“, což je odrazem principu *pacta sunt servanda* z článku 26 VÚSP, „*v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě (textová interpretace) v jejich celkové souvislosti (systematická interpretace) a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy*“ (teleologická interpretace).<sup>35</sup> Zároveň je však třeba zdůraznit, že se jedná o jediné pravidlo, a ne o vyjádření více pravidel s hierarchickým uspořádáním.<sup>36</sup> Text, celková souvislost, předmět a účel smlouvy musí být posuzovány společně, přičemž žádný z nich nemá větší váhu.<sup>37</sup> Článek 31 v odstavci 2 dále stanoví, že pro účely výkladu smlouvy zahrnuje celková souvislost nejen text, ale také preambuli a přílohy, každou dohodu nebo listinu uzavřenou mezi všemi stranami nebo vyhotovenou v souvislosti s uzavřením smlouvy. Dle odstavce 3 téhož článku musí být do kontextu

---

<sup>30</sup> Odst. 5 preambule Úmluvy.

<sup>31</sup> Deklarace smluvních stran Úmluvy a/nebo Protokolu o právním postavení uprchlíků, op. cit., Preambule, odst.2 a dále odstavec 2 textu.

<sup>32</sup> Srov. čl. 42(1) Úmluvy, který znemožňuje učinit výhrady k čl. 33.

<sup>33</sup> Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s.107. Autor dále dokládá humanitární povahu Úmluvy příklady Doporučení výkonného výboru UNHCR, který opakovaně zdůrazňuje zásadní humanitární charakter a důležitost principu *non-refoulement*, např. v Doporučení výkonného výboru UNHCR č. 17 (XXXI), 1980.

<sup>34</sup> Honusková, V., op. cit., s. 44-49.

<sup>35</sup> Čl. 31(1) VÚSP.

<sup>36</sup> Čepelka, Č., op. cit., s. 55.

<sup>37</sup> Mechlem, K. *Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights*. In: 42 Vanderbilt Journal of Transnational Law, 2009, s. 911.

zahrnuta také každá další dohoda, již bylo následně dosaženo k účelům výkladu, jakožto i praxe, která založila určitý výklad smlouvy, či každé příslušné pravidlo mezinárodního práva použitelné ve vztazích mezi stranami.

Doplňkové prostředky výkladu uvedené v článku 32 Vídeňské úmluvy mají subsidiární použití, užijí se tedy pro potvrzení nebo určení významu zjištěného dle článku 31 v případě, že tento význam zůstává i po použití obecného pravidla nejednoznačný, nejasný nebo protismyslný či nerozumný.<sup>38</sup> Vídeňská úmluva zmiňuje explicitně přípravné materiály (*travaux préparatoires*) a okolnosti uzavření smlouvy. Jejich použití musí být ale opatrné, zejména pokud jde o mnohostranné mezinárodní smlouvy (tedy i Ženevskou úmluvu). Ty jsou totiž často přijímány malým počtem států, který se během let rozšiřuje, a tak limituje význam úmyslů původně se účastnících států.<sup>39</sup> Význam *travaux préparatoires* a okolností uzavření smlouvy pro interpretaci je tedy limitovaný. Jakožto doplňkové formy výkladu mohou ale sloužit také prostředky v článku 32 nezmíněné, nicméně spadající do této kategorie. Wouters zmiňuje například další mezinárodní smlouvy týkající se stejné problematiky, pravidla mezinárodního obyčejového práva či různé interpretační techniky, jako např. argumentaci *a contrario*.<sup>40</sup>

#### **1.1.4 Specifická pravidla výkladu lidskoprávních smluv a jejich aplikace na Ženevskou úmluvu**

U lidskoprávních smluv předmět a účel, kterým je ochrana individuálních lidských práv, hraje zásadní roli pro jejich výklad. Dle Wouterse takový charakter nejenže umožňuje, ale také vyžaduje, aby jakákoli nejasnost ve smlouvě byla vykládána ve prospěch tohoto humanitárního účelu.<sup>41</sup> Protože je Ženevská úmluva smlouvou humanitárního charakteru (viz výše), tak i při její interpretaci budou tyto prvky hrát významnou roli. Důležitost předmětu lidskoprávních smluv ostatně zdůraznil i MSD ve výše citovaném posudku ve věci Výhrad k Úmluvě o předcházení a trestání zločinu genocidia.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> Čl. 32 (a), (b) VÚSP.

<sup>39</sup> Wouters, C. W., op. cit., s. 10

<sup>40</sup> Ibid., s. 11.

<sup>41</sup> Wouters, C. W., op. cit., s. 11-12.

<sup>42</sup> Posudek MSD ve věci *Reservations to the Convention on Genocide* z 1. 10. 1950, op. cit., s. 15, odst. 23.

Podstatným principem při interpretaci smluv, a to nejen těch lidskoprávních, je princip efektivnosti, který vyplývá ze zásady *pacta sunt servanda*. Obecná povinnost, že smlouvy je třeba zachovávat, aplikovaná při interpretaci smluv, neznamena jen vykládat smlouvu v dobré víře a v souladu s jejím předmětem a účelem, ale také zajistit prostřednictvím výkladu patřičný účinek smlouvy.<sup>43</sup> Jestliže je tedy cílem lidskoprávních smluv ochrana práv, aby byla tato ochrana efektivní, má smluvní stát nejen povinnost do těchto práv nezasahovat, ale také zajistit jejich naplnění prostřednictvím pozitivního jednání. Ženevskou úmluvu je tedy třeba vykládat tak, aby byla uprchlíkům zajištěna „*co největší možnost užívat [jejich] základních práv a svobod*“,<sup>44</sup> a to jak tím, že státy jim nebudou bránit ve výkonu těchto práv, tak tím, že budou výkon těchto práv zajišťovat prostřednictvím legislativních, správních, soudních a jiných praktických opatření.<sup>45</sup> Princip efektivnosti nesmí nicméně vést k excesivnímu odklonu od textu smlouvy nebo k jejímu nelegitimnímu rozšíření.<sup>46</sup>

Dalším významným principem je zásada evolutivní interpretace, tedy s ohledem na pozdější vývoj. Je třeba dát přednost obvyklému významu výrazu ve smlouvě, tak jak byl chápán v době jejího uzavření, nebo je třeba přijmout evolutivní interpretaci ve světle sociálního a politického vývoje? Zdá se, že v oblasti lidskoprávních smluv panuje přesvědčení o větší vhodnosti dynamické interpretace, tedy dle stavu převládajícího v době výkladu.<sup>47</sup> Tento výklad je podporován i Mezinárodním soudním dvorem.<sup>48</sup> Význam pozdějších dohod či pozdější praxe, která založila dohodu stran ohledně výkladu smlouvy, vyplývá i z článku 31(3) Vídeňské úmluvy.

---

<sup>43</sup> Ibid., s. 9-10.

<sup>44</sup> Odst. 2 preambule Úmluvy.

<sup>45</sup> Francis, A. *Bringing Protection Home: Healing The Schism Between International Obligations And National Safeguards Created By Extraterritorial Processing*. In: 20 International Journal of Refugee Law, 2008, s. 276.

<sup>46</sup> ILC Reports of the International Law Commission to the General Assembly, Law of Treaties, 1966, 2 Yearbook ILC 169, 219 para. 6, UN doc. A/6309/Rev.1 (1966). Cit. in: Wouters, C. W., op. cit., s. 10.

<sup>47</sup> Fitzmaurice, G. *The Law and Procedure of the International Court of Justice 1951-4: Treaty Interpretation and Other Treaty Points*. In: British Yearbook of International Law, (1957), s. 207, který je toho názoru, že: „*that such a static interpretation is not always valid, particularly regarding human rights treaties, (...) the teleological approach is a method of interpretation more particularly connected with the general multilateral convention of the normative, and, particularly, of the sociological or humanitarian type.*” Cit. in: Wouters, C. W., op. cit., s. 9.

<sup>48</sup> Posudek MSD ve věci *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (SouthWest Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)* z 21. 6. 1971, s. 16, odst. 53.



Při interpretaci Ženevské úmluvy budu tedy brát v potaz praxi států (i když spíše okrajově z důvodu omezenosti rozsahu této práce) a také judikaturu mezinárodních kontrolních či rozhodovacích orgánů, zejména rozhodnutí Výboru pro lidská práva a Výboru proti mučení.<sup>49</sup> Rozhodnutí těchto lidskoprávních orgánů jsou důležitá, jelikož samotná Ženevská úmluva nekonstitovala žádný zvláštní implementační orgán ani speciální soud, který by mohl sjednotit její výklad. Odpovědnost za výklad Úmluvy tak leží na smluvních státech, přičemž ale významnou roli hraje úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a Výkonný výbor programu Vysokého komisaře pro uprchlíky (dále také Výkonný výbor). Oba tyto orgány mají určitou autoritu při interpretaci Úmluvy, jejich působnost je globální a státy je považují za významné zdroje.<sup>50</sup>

Jaký je význam dokumentů UNHCR pro výklad Úmluvy? Nelze je považovat za dohodu stran dle článku 31(3) VÚSP, protože UNHCR není organizace složená ze smluvních stran Úmluvy, je to podpůrný orgán OSN založený Valným shromážděním OSN.<sup>51</sup> Jeho dokumenty mohou být určitým zdrojem pro interpretaci Úmluvy a zde jimi bude argumentováno, ale spíše z hlediska jejich politického významu, a ne jako výraz pozdější dohody dle VÚSP. Důležitým vodítkem při interpretaci je i Příručka UNHCR k postupům pro určování právního postavení uprchlíků (dále také Příručka UNHCR) z roku 1979.<sup>52</sup> Tento dokument odráží jak praxi států, tak i pohled nauky. Dalo by se tedy uvažovat o jejím užití jakožto „*pozdější praxe při provádění smlouvy*“ dle článku 31(3)(b) VÚSP.<sup>53</sup> Tento pohled bude aplikován i v této práci.

Co se týče Doporučení přijímaných Výkonným výborem UNHCR,<sup>54</sup> Wouters je nepovažuje za důkaz pozdějších dohod mezi stranami pro účely výkladu dle Vídeňské

---

<sup>49</sup> Výbor proti mučení je kontrolním orgánem Úmluvy proti mučení vytvořeným na základě článku 17 této Úmluvy.

<sup>50</sup> Wouters, C. W., op. cit., s. 38.

<sup>51</sup> UNHCR byl ustaven 3. prosince 1949 Rezolucí Valného shromáždění OSN (VS OSN) A/RES/319 (IV), jakožto pomocný orgán VS OSN dle článku 22 Charty OSN. Ačkoli státy mají dle čl. 35(1) ŽÚ povinnost spolupracovat s UNHCR, jeho role dohledu nad Ženevskou úmluvou je omezena neexistencí donucovacích nástrojů.

<sup>52</sup> UNHCR, *Příručka UNHCR k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany*, doplněné vydání z ledna 1992. Praha: UNHCR 2006. Příručka byla vydána na žádost Výkonného výboru UNHCR jako „vodítka pro vlády“ osvětlující různé aspekty definice uprchlíka zakotvené v Úmluvě a Protokolu.

<sup>53</sup> Takto ji používá např. Honusková, V., op. cit., s. 15.

<sup>54</sup> Výkonný výbor byl ustaven v roce 1958 Hospodářskou a sociální radou OSN na žádost VS OSN. Je formálně nezávislý na UNHCR. K 1. 3. 2012 sestával z 85 členských států. V rámci svého mandátu přijímá Doporučení o mezinárodní ochraně, která nejsou právně závazná pro členské státy Výboru ani pro smluvní strany Ženevské úmluvy či Protokolu.

úmluvy, a přestože jim přiznává určitý normativní obsah, chápe jejich význam spíše jako politický než právní.<sup>55</sup> Zdůrazňuje přitom fakt, že nejsou dohodami uzavřenými mezi všemi stranami Ženevské úmluvy, ačkoli všechny smluvní strany se mohou na vzniku těchto doporučení podílet. V této práci bych se přiklonila spíše k názoru Honuskové, která považuje možnost států zúčastnit se vzniku Doporučení Výkonného výboru za dostatečnou náhradu za účast všech stran, která by prakticky nebyla možná.<sup>56</sup> Doporučení zde tedy budou považována za pozdější dohody dle článku 31(3) VÚSP.

Pro účely výkladu Ženevské úmluvy zde budou brány v potaz i mezinárodní lidskoprávní smlouvy, které upravují zákaz refoulement, jako je Úmluva proti mučení, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech,<sup>57</sup> případně i právně nezávazná Všeobecná deklarace lidských práv.<sup>58</sup> Můžeme je chápat jako dohody stran dle článku 31(3) Vídeňské úmluvy, kterých se však neúčastní všechny smluvní strany Ženevské úmluvy, nebo jako „každé pozdější pravidlo mezinárodního práva použitelné ve vztazích mezi stranami“.<sup>59</sup> Jak zmiňuje Lauterpacht, odkaz na ostatní smlouvy o lidských právech je důležitou metodou interpretace.<sup>60</sup> Nicméně užití těchto prostředků je opět omezené, a to tak, že nesmí vést k odklonu od textu, předmětu a účelu smlouvy.<sup>61</sup>

Jaký je ale význam lidskoprávních smluv, které existují v regionálním kontextu? Tyto smlouvy nepůsobí na všechny strany Ženevské úmluvy, nicméně tím, že státům určitého regionu zakládají nové povinnosti, mohou ovlivnit i dodržování jejich původních univerzálních závazků. Přestože tedy nejsou dohodami dle článku 31 Vídeňské úmluvy, budu je brát v potaz z důvodu jejich možného vlivu na výklad ustanovení Ženevské úmluvy. Zaměřím se přitom zejména na evropskou regionální lidskoprávní úpravu, kterou je Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních

---

<sup>55</sup> Wouters, C. W., op. cit., s. 45-46.

<sup>56</sup> Honusková, V., op. cit., s. 14.

<sup>57</sup> Tyto úmluvy se těší široké účasti států. I proto jsou podstatným hlediskem při interpretaci Ženevské úmluvy. K 1. 8. 2012 měla Úmluva proti mučení 151 smluvních stran a Pakt I 167 smluvních stran.

<sup>58</sup> Přestože se jedná o nezávaznou deklaraci, některé normy v ní zakotvené se staly závazné prostřednictvím obyčejového práva.

<sup>59</sup> Čl. 31(3)(c) VÚSP.

<sup>60</sup> Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 106 (odst. 46).

<sup>61</sup> Orakhelashvili, A. *Restrictive Interpretation of Human Rights Treaties in the Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights*. In: 14 European Journal of International Law, 2003, dále citováno jako Orakhelashvili, A. (2003), s. 536-537.

svobod, a zmiňovat budu také judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.<sup>62</sup> Ostatní regionální úpravy (americkou, africkou, asijskou, australskou) zmiňuji jen pro doplnění. Úpravu uprchlických otázek v Evropské unii nebudu rozebírat v této části práce. Její možný vliv na interpretaci Ženevské úmluvy a otázku jejího souladu s mezinárodní úpravou analyzuji podrobně v druhé části práce.

Konečně u lidskoprávních smluv se aplikuje také princip liberální interpretace práv a úzké interpretace jejich omezení.<sup>63</sup> Vídeňská úmluva sice výslovně nezmiňuje tuto otázku, ale s ohledem na předmět a účel těchto typů smluv je nutné je vykládat ve prospěch široké ochrany práv a úzké možnosti zásahů do těchto práv. Navíc restriktivní interpretace smluv není podporována Vídeňskou úmluvou<sup>64</sup> a v případě lidskoprávních smluv by mohla ohrozit naplnění jejich předmětu a účelu, tedy ochrany lidských práv.

## 1.2 Působnost principu non-refoulement v mezinárodním právu

V této části práce se budu zabývat obsahem zákazu navrácení. Bude třeba zodpovědět otázky, kdo je oprávněn z článku 33 Úmluvy, před čím je chráněn a na jakém území se zákaz aplikuje.

### 1.2.1 Osobní působnost

#### 1.2.1.1 Okruh oprávněných

Článek 33 Ženevské úmluvy stanoví, že „*žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka (...)*“. Z textového a systematického výkladu článku 33 Ženevské úmluvy vyplývá, že princip non-refoulement se aplikuje na uprchlíka, tak jak je definován v článku 1A(2) Úmluvy.<sup>65</sup> Je zde tedy patrná souvislost mezi článkem 1 a článkem 33 Úmluvy.

---

<sup>62</sup> Evropský soud pro lidská práva byl založen v roce 1959, jakožto soudní mechanismus kontroly Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.

<sup>63</sup> Wouters, C. W., op. cit., s. 13.

<sup>64</sup> Orakhelashvili, A. (2003), op. cit., s. 530.

<sup>65</sup> Článek 1(A) Ženevské úmluvy zní: „*Pro účely této úmluvy pojem ‘uprchlík’ se vztahuje na kteroukoliv osobu, jež: 1. (...) 2. v důsledku událostí, které nastaly před 1. lednem 1951, se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora*

První otázka, která se nabízí, je zda toto právo má i ten, kdo ještě nebyl formálně uznán za uprchlíka, např. žadatel o azyl? Gramatický výklad článku 1 nasvědčuje, že uprchlíkem je kterákoliv osoba, která splňuje podmínky tam uvedené, bez jakékoli zmínky o formálním uznání.<sup>66</sup> Příručka UNHCR potvrzuje, že uznání za uprchlíka je pouze deklaratorní akt: „Osoba je uprchlíkem ve smyslu Úmluvy z r. 1951, jakmile naplní kritéria obsažená v definici v ní obsažené. To musí nezbytně nastat před tím, než je formálně rozhodnuto o jejím právním postavení uprchlíka.“<sup>67</sup> Logicky pak i neformálně uznáný uprchlík, tedy i žadatel o azyl, má právo na ochranu před navrácením. Jiný výklad by byl v rozporu s účelem Úmluvy, tedy zajištěním efektivní ochrany práv uprchlíků.<sup>68</sup> Tento výklad je v souladu jak s doktrínou,<sup>69</sup> tak také s pozdějšími dohodami stran ve smyslu článku 31 Vídeňské úmluvy, potvrzen byl například v Doporučeních Výkonného výboru.<sup>70</sup>

Dále si můžeme položit otázku, zda je rozsah *ratione personae* článku 1 stejný jako ten článku 33. Tedy má každá osoba, která spadá do definice v článku 1, právo nebýt navrácena? Důvod k takovým pochybnostem se nachází v samotném textu ustanovení. Tak zatímco článek 1 mluví o „oprávněných obavách před pronásledováním“, článek 33 zakazuje navrátit uprchlíka „na hranice země, kde by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy“ na základě některého z pěti důvodů, které jsou shodné pro obě ustanovení.

V doktríně můžeme najít hned několik výkladů, které se odrážejí i v praxi států. Podívejme se nejprve na restriktivní výklad. Jde o přístup, který využívá nejasnosti v textu článku 33 k tomu, aby vyloučil určité osoby, byť již za uprchlíky uznané dle článku 1, z ochrany před refoulement.<sup>71</sup> Tento postoj je patrný zejména v praxi Spojených států. Nejvyšší soud USA ve věci *I. N. S. v. Cardoza-Fonseca* argumentoval,

---

*zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit (...).*“

<sup>66</sup> Hathaway analyzuje i přípravné práce Úmluvy a dospívá k závěru, že: „the prior permission to reside in the asylum state was not a relevant issue“. In: Hathaway, J. C., op. cit., s. 303.

<sup>67</sup> Příručka UNHCR, odst. 28.

<sup>68</sup> UNHCR, *Note on the Principle of Non-refoulement*, op. cit., bod (c).

<sup>69</sup> Srov. Goodwin-Gill, G.S., McAdam, J. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 232-233; Hathaway, J. C., op. cit., s. 302-304; Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s.116-118; Wouters, C. W., op. cit., s. 46-47.

<sup>70</sup> Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 6 (XXVIII) z roku 1977, bod c); Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 79 (XLVII) z roku 1996, bod j).

<sup>71</sup> D'Angelo, E. F. *Non-refoulement : The Search for a Consistent Interpretation of Article 33*. In: 42 *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2009, s. 291.

že aby osoba nebyla navrácena, musí nejenom prokázat, že má oprávněné obavy z pronásledování ve smyslu článku 1 Ženevské úmluvy, ale také, že pokud by byla navrácena, její život či svoboda by byly ohroženy.<sup>72</sup> Podle tohoto přístupu tedy ne všichni uprchlíci dle článku 1 Úmluvy mají právo na ochranu dle článku 33 Úmluvy. Takto chráněni jsou pouze ti, co prokáží, že jim v případě návratu hrozí ohrožení života či svobody, které je větší než oprávněné obavy z pronásledování.

Restriktivní výklad byl kritizován doktrínou,<sup>73</sup> zejména pro jeho rozpor s úmysly původních smluvních stran, nicméně i z hlediska výkladových pravidel Vídeňské úmluvy postrádá opodstatněnost. Smlouvu totiž nelze interpretovat jen prostřednictvím gramatického výkladu, je třeba přihlídnout i k jejímu předmětu, účelu a celkové souvislosti. Omezit působnost základního práva poskytovaného Úmluvou jen na určitou podmnožinu uprchlíků odporuje jejímu účelu i celkovému kontextu. Ostatně pokud je výklad nejasný či protismyslný, Vídeňská úmluva opravňuje k použití doplňkových prostředků výkladu, jako jsou *travaux préparatoires*. Ty poukazují na to, že úmyslem stran nebylo udělovat ochranu před refoulement pouze podskupině uprchlíků.

Z návrhu Ženevské úmluvy také vyplývá, že odkaz na článek 1 v ustanovení o non-refoulement byl zaveden pouze proto, aby odkázal na časové ohraničení rokem 1951,<sup>74</sup> a ne proto, aby zavedl přísnější kritérium než již existující kritérium „*oprávněných obav před pronásledováním*“. Použití spojení „*ohrožení života či osobní svobody*“ mělo sloužit jako zkratka pro hrozbu, která opravňuje k získání uprchlického statusu dle článku 1.<sup>75</sup> Dokladem oprávněnosti tohoto výkladu může být i argumentace kontextem Úmluvy – článek 31(1) Úmluvy totiž používá spojení identické s tím z článku 33 a zároveň odkazuje na článek 1. Weis se k článku 33 vyjadřuje jasně: „*slova 'na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy' mají stejný význam jako v článku*

---

<sup>72</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu USA ve věci *Immigration and Naturalization Service v. Cardoza-Fonseca* z 9. 3. 1987, s. 440-41. Soud zde vytvořil tzv. dvoustupňový test: „*Thus, Article 33.1 requires that an applicant satisfy two burdens: first, that he or she be a "refugee," i.e., prove at least a "well-founded fear of persecution;" second, that the "refugee" show that his or her life or freedom "would be threatened" if deported.*”

<sup>73</sup> Hathaway, J. C., Cusick, A. K. *Refugee Rights Are Not Negotiable*. In: 14 *Georgetown Immigration Law Journal* 481, 486 (2000). Cit. in: D'Angelo, E. F., op. cit., s. 307.

<sup>74</sup> *The Secretariat draft of the 1951 Convention indicates that reference to Article 1 in the non-refoulement provision was introduced mainly to refer to the dateline of 1 January 1951.*“ Weis, P. *The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, s. 303, 341. Cit. in: Hathaway, J. C., op. cit., s. 304.

<sup>75</sup> *Ibid.*, s. 304-305.

31 odst. 1, tj. stejný význam jako 'oprávněné obavy před pronásledováním' v článku 1A (2) Úmluvy.<sup>76</sup>

Posledně zmíněný výklad znamená, že ochrana před non-refoulement by měla být poskytována všem uprchlíkům, kteří naplní definici článku 1 Úmluvy. Zdá se, že tato interpretace má i největší podporu v nauce a v praxi států. Ve své judikatuře ji podpořily australské,<sup>77</sup> novozélandské<sup>78</sup> i britské soudy<sup>79</sup> a také komentátoři.<sup>80</sup> Tato interpretace působí také jako nejsmysluplnější v kontextu celé Úmluvy.

Přesto je zde i třetí možnost – extenzivní výklad článku 33 Úmluvy. Zastánci tohoto pojetí mají za to, že hrozba z článku 33 je širší než pronásledování z článku 1 argumentující rozšířením působnosti UNHCR, humanitárním cílem Úmluvy a rozvojem mezinárodního práva lidských práv, které dnes preferuje širší pojetí zákazu navrácení. Dle tohoto názoru i jiné osoby než uprchlíci dle článku 1 Úmluvy mohou požívat ochrany před refoulement.<sup>81</sup> Podle Lauterpachta tak slova „na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy“ musí zahrnovat případy, kdy má uprchlík nebo žadatel o azyl „a) oprávněné obavy před pronásledováním, b) čelí reálnému nebezpečí mučení či krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestání, c) čelí jiným ohrožením života, fyzické integrity nebo svobody.“<sup>82</sup>

K tomuto výkladu se staví kriticky doktrína<sup>83</sup> a i z pohledu výkladových pravidel se nejeví jako vhodný. Ano, dle interpretačních pravidel Vídeňské úmluvy je třeba přihlídnout k pozdějšímu vývoji v dané oblasti, tedy nejspíš i k tomu, že mandát

---

<sup>76</sup> UNHCR, *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*, 1990, s. 245. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/4ca34be29.pdf>> [cit. 1. 5. 2012].

<sup>77</sup> Australský soud se vyslovil takto: „Although the definition of 'refugee' in Article 1 and the identification of persons subject to the non-refoulement obligation in Article 33 differ, it is clear that the obligation against [refoulement] applies to persons who are determined to be refugees under Article 1“. Rozsudek australského Federálního soudu ve věci *M38/2002 v. Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs* z 13.6. 2003. Cit. in: Hathaway, J. C., op. cit., s. 306-307.

<sup>78</sup> Rozhodnutí Odvolacího soudu Nového Zélandu ve věci *Attorney General v. Zaoui* z 30. 9. 2004, odst. 36. Cit. in: Hathaway, J. C., op. cit., s. 306-307.

<sup>79</sup> Např. rozsudek Sněmovny lordů ve věci *R v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Sivakumaran* z 16. 12. 1987, odst. 202-203, postoj lorda Goffa: „It is plain (...) with reference to the travaux préparatoires, that the non-refoulement provision in article 33 was intended to apply to all persons determined to be refugees under article 1 of the Convention.“ Cit. in: Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 234.

<sup>80</sup> Srov. Wouters, C. W., op. cit., s. 57; Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 234; Hathaway, J. C., op. cit., s. 304-307.

<sup>81</sup> Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 124-127.

<sup>82</sup> Ibid., s. 125.

<sup>83</sup> Srov. Hathaway, J. C., op. cit., s. 305, 306; D'Angelo, E. F., op. cit., s. 310.

UNHCR byl rozšířen tak, aby zahrnul i osoby prchající před všeobecným násilím. Stejně tak je třeba zohlednit, že lidskoprávní normy považují non-refoulement za absolutní pravidlo v případě, že osobě hrozí reálné nebezpečí mučení či krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestání. Nicméně nemůžeme vykládat Úmluvu tak, aby si její dvě ustanovení odporovala. Tedy pokud se článek 33 aplikuje na uprchlíky z článku 1, není možné do článku 33 zahrnout i jiné osoby než ty, které splní požadavky článku 1. Jinak by zde vznikla kategorie osob chráněných proti refoulement, ale bez statusu konvenčního uprchlíka. To by sice bylo možné, ne však prostřednictvím Ženevské úmluvy, ale prostřednictvím nového obyčejového pravidla nebo pravidla regionálního. Jako řešení bych však zvolila jinou argumentaci. Proč uměle rozšiřovat obsah článku 33, když mohu tvrdit, že zmíněné body b) a c) spadají pod bod a), tedy pod současně vykládaný pojem pronásledování?

Domnívám se tedy, že jestliže došlo k rozšíření článku 33, bylo to spíše prostřednictvím dnešního výkladu pojmu pronásledování.<sup>84</sup> To by při podpoře výkladu, který staví osobní působnost článků 1 a 33 Úmluvy na roveň, znamenalo i rozšíření obsahu článku 33. Proto se nyní budu věnovat této problematice a pokusím se nastínit, jaký je obsah tohoto pojmu a zda zahrnuje i body b) a c) Lauterpachtovy definice.

### 1.2.1.2 Výklad pojmu pronásledování

Výklad tohoto pojmu je klíčový pro obsah principu nenavracení. Grahl-Madsen ke vztahu článků 1 a 33 poznamenává, že: „*bylo záměrem smluvních stran Úmluvy, aby slova 'život a osobní svoboda' byla vykládána široce a aby nebezpečí jakéhokoli pronásledování, [které opravňuje osobu k zisku uprchlického statusu], bylo považováno za ohrožení života či osobní svobody. Je tedy třeba dívat se na článek 1, abychom určili rozsah článků 31 a 33, ale ne naopak.*“<sup>85</sup> Pojmy život nebo osobní svoboda tak nemohou sloužit k vymezení pojmu pronásledování, ale pronásledování by mělo sloužit k jejich vymezení.

Příručka UNHCR stanoví, že: „*z článku 33 Úmluvy z r. 1951 lze vyrozumět, že ohrožení života či svobody z důvodu rasy, náboženství, národnosti, politických názorů*

<sup>84</sup> Např. Hathaway uznává, že: „(...) *the threats noted in (b) and (c) are in any event likely to fall within modern understandings of a risk of being persecuted.*“ In: Hathaway, J. C., op. cit., s. 305.

<sup>85</sup> Grahl-Madsen, A. *The Status of Refugees in International Law. Volume I. Refugee Character*. Leiden: Sijthoff, 1966, s. 196. Cit. in: Wouters, C. W., op. cit., s. 58.

nebo příslušnosti k určité společenské vrstvě je vždy pronásledováním.“<sup>86</sup> Vyplývá to i z logiky ustanovení o non-refoulement; pokud je jeho cílem zabránit vystavení uprchlíka pronásledování, pak pojem „ohrožení života a osobní svobody“ se musí rovnat „oprávněným obavám před pronásledováním“. Nicméně v Příručce se mluví i o jiných případech vážného porušování lidských práv, než je ohrožení života či svobody, které by rovněž mohly představovat pronásledování.<sup>87</sup> Jak si vysvětlit tento rozpor? Tedy, že na jedné straně se část nauky shoduje na rovnosti pojmů „ohrožení života či osobní svobody“ a „pronásledování“, ale zároveň mluví i o jiných porušeních lidských práv než těch zmíněných v článku 33?

V daném případě bych zvolila tento postup – jestliže dle Weise je „ohrožení života či osobní svobody“ pouze zkratka pro hrozbu, která opravňuje k zisku uprchlického statusu dle článku 1 a jestliže dle Grahl-Madsena je nutné obsah článku 1 aplikovat na článek 33 a ne naopak, potom jakkoli úzký z hlediska gramatického výkladu se obsah „ohrožení života či svobody“ zdá, není možné řídit se pouze jím, ale je nutné pod něj podřadit všechna porušení lidských práv, která opravňují k zisku uprchlického statusu. Jinak bychom dospěli opět k restriktivnímu výkladu pojmu non-refoulement, který však tato práce nehájí. Ohrožení života a osobní svobody tedy musí být chápáno široce, tak aby zahrnulo všechny případy pronásledování z Úmlouvou stanovených důvodů.

Konečně co je tedy podstatou pronásledování a tedy i ohrožení života či osobní svobody? Pronásledování není Ženevskou úmlouvou definováno. Grahl-Madsen vyslovuje domněnku, že tvůrci Úmluvy úmyslně vynechali definici, aby umožnili vytvoření flexibilního konceptu.<sup>88</sup> Gramatický výklad naznačuje obsah pojmu - podle encyklopedického slovníku jde o: „*projev nepřátelství, špatného zacházení, zejména kvůli rase, politickým nebo náboženským důvodům; útisk, vytrvalé obtěžování*“.<sup>89</sup> Z hlediska předmětu, účelu a zejména dalšího vývoje smlouvy, je však také třeba vzít v potaz rozvoj mezinárodního práva lidských práv, které se v mnoha úmlouvách dotýká

---

<sup>86</sup> Příručka UNHCR, odst. 51.

<sup>87</sup> Ibid, odst. 51.

<sup>88</sup> Grahl-Madsen, A., op. cit., s. 193. Cit. in: Wouters, C. W., op. cit., s. 58.

<sup>89</sup> *Compact Oxford English Dictionary*. Oxford: Oxford University Press, 2012. Dostupné na: <<http://oxforddictionaries.com/definition/persecution?q=persecution>> [cit. 22. 3. 2012]. Pozn. volně přeloženo.



tohoto pojmu.<sup>90</sup> Nauka se shoduje na tom, že musí jít o dostatečně závažné porušení lidských práv.<sup>91</sup> Otázkou je, zda je nutné tato práva kategorizovat a dle kategorií rozlišit, jde-li o pronásledování, nebo zda bychom měli brát v potaz všechna lidská práva jako celek.

Hathaway<sup>92</sup> volí kategorizaci práv a navrhuje vykládat pronásledování podle Všeobecné deklarace lidských práv, na kterou Úmluva ve své Preambuli přímo odkazuje a prostřednictvím Paktů, které kodifikují práva vyhlášená ve VDLP a těší se široké účasti států. Na základě toho rozlišuje čtyři skupiny práv. První kategorií jsou nederogovatelná práva z článku 4(2) Paktu I, jako je zákaz mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, právo na život, zákaz otroctví aj. Nedodržení těchto práv je považováno za všech okolností za pronásledování. Druhou skupinu tvoří derogovatelná práva z Paktu I a z Deklarace, jako je svoboda myšlení, projevu, presumpce nevinny a jiná zejména „politická“ práva. Odchýlení se od těchto práv obecně bude chápáno jako pronásledování, ledaže by šlo o legitimní možnost derogace. Třetí kategorií jsou práva obsažená ve VDLP a kodifikovaná v Paktu II,<sup>93</sup> mimo jiné právo na práci, stravu, lékařskou péči, vzdělání. Zde půjde o pronásledování v případě, že práva nejsou uskutečňována, aniž by to bylo v rozporu s možnostmi států, nebo pokud by byla realizována diskriminačně. Čtvrtou kategorií jsou práva upravená ve VDLP, ale neobsažená v Paktech, např. právo vlastnit majetek. Hathaway jejich porušení nepovažuje za pronásledování, nicméně při kumulaci několikanásobného porušení práv a diskriminačním jednání by i tato práva mohla hrát roli pro pronásledování.

Celistvější přístup volí Wouters, který zdůrazňuje potřebu nevycházet jen z těchto tří úmluv, ale brát v potaz i jiné globální lidskoprávní smlouvy.<sup>94</sup> Navíc, jak zdůrazňuje, dělení práv by nemělo vést k marginalizaci hospodářských, sociálních a kulturních

---

<sup>90</sup> Srov. zejména Všeobecná deklarace lidských práv, Pakt I, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z 19. 12. 1966 (publ. pod č. 120/1976), (dále též Pakt II) a Úmluva proti mučení.

<sup>91</sup> Např. Hathaway definoval pronásledování jako: „*sustained or systemic violation of basic human rights demonstrative of a failure of state protection.*“ Hathaway, J. C. *The Law of Refugee Status*, Toronto: Butterworths, 1991, dále citováno jako Hathaway, J. C. (1991), s. 104-105. Cit. in: Wouters, C. W., op. cit., s. 59.

<sup>92</sup> Ibid., s. 63-64.

<sup>93</sup> Jde o práva, která mají být dle článku 2(1) Paktu II realizována progresivně, tedy dle možností států a s ohledem na jejich zdroje.

<sup>94</sup> Např. Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace z 21. 12. 1965 (publ. pod č. 95/1974 Sb.), Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen z 18. 12. 1979 (publ. pod č. 62/1987).

práv.<sup>95</sup> Pronásledování chápe jako jakékoli jednání, které jednotlivě nebo kumulativně popírá na diskriminativním základě fyzickou integritu nebo lidskou důstojnost v jakékoli závažné nebo opakující se podobě, a zároveň musí jít o dostatečně závažné, vytrvalé nebo systematické porušování lidských práv.<sup>96</sup> Na rozdíl od Hathawaye nemluví jen o základních lidských právech, ani o určitých kategoriích práv či určitých smlouvách, ale o celku lidských práv, jejichž porušení musí být posuzováno individuálně v každém případě.

Pronásledováním může být také za určitých okolností diskriminace, trestní stíhání či kriminalizace odmítnutí branné povinnosti.<sup>97</sup> Důležité je, že osobě musí nejen hrozit určité porušení lidských práv, ale že tato újma nebo nedostatek ochrany ze strany státu musí existovat ze stanovených důvodů, tedy že mezi újmou nebo nedostatkem ochrany a důvody z Úmluvy musí existovat příčinná souvislost. Také zde musí existovat selhání ochrany ze strany státu. Nicméně otázky, jako jsou původci pronásledování, kauzální nexus a jednotlivé důvody pronásledování,<sup>98</sup> zde nebudou podrobně rozebírány, znamenalo by to totiž posun práce spíše směrem k definici uprchlíka. Některé z těchto pojmů budou však ještě zmíněny v souvislosti s azylovou úpravou v Evropské unii.

Jaký závěr tedy můžeme vyvodit pro obsah pojmu „*ohrožení života či osobní svobody*“? Bod b) Lauterpachtovy definice, tedy „*reálné nebezpečí mučení či krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestání*“, pokládá nauka za porušení práv, které je vždy pronásledováním (první skupina práv dle Hathawaye). Bod c) „*ohrožení života, fyzické integrity nebo svobody*“ by spadal nejspíš do první či druhé kategorie dle Hathawaye a i podle Woutersova pojetí by se, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu, zřejmě jednalo o pronásledování. Obsah pojmu „*ohrožení života nebo osobní svobody*“ lze tedy vykládat extenzivně, ne však jeho rozšířením navzdory článku 1 Úmluvy, ale jako důsledek širšího výkladu pojmu pronásledování ve smyslu tohoto článku. Okruh oprávněných z článku 33 Ženevské úmluvy tak považují za shodný

---

<sup>95</sup> Wouters cituje Grahl-Madsena a uvádí jako příklad zbavení určitých hospodářských či sociálních práv, které může vést až k ponechání osoby bez jakékoli možnosti obživy. Srov. Wouters, C. W., op. cit., s. 65.

<sup>96</sup> Wouters, C. W., op. cit., s. 70.

<sup>97</sup> Srov. např. Wouters, C. W., op. cit., s. 68-69; Honusková, V., op. cit., s. 77; Příručka UNHCR, odst. 54-60.

<sup>98</sup> K důvodům pronásledování srov. např. Goodwin-Gill, G.S., McAdam, J., op. cit., s. 70-89; Honusková, V., op. cit., s. 80-123; Příručka UNHCR, odst. 68-86.

s okruhem oprávněných z článku 1 Úmluvy, vycházíme-li ze současného širokého výkladu pojmu pronásledování.

### 1.2.1.3 Okruh povinných

Článek 33 stanoví povinnost nenavracení pro „*smluvní stát*“. Za ten je třeba chápat všechny smluvní strany Úmluvy a Protokolu.<sup>99</sup> Státy jsou odpovědné za jednání svých orgánů, ale mohou být odpovědné i za jednání jiných než státních orgánů či osob, pokud tyto subjekty vykonávají prvky vládní moci. Podrobně vymezuje odpovědnost států Návrh článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování (dále též Návrh článků).<sup>100</sup> Konstitutivním prvkem odpovědnosti státu je přičitatelnost jednání státu a protiprávnost daného jednání vyplývající z porušení smluvní nebo obyčejové normy mezinárodního práva.<sup>101</sup> Takovou normou, jejíž porušení zakládá odpovědnost státu, je zde Ženevská úmluva a její článek 33.

Kdy je ale jednání státu přičitatelné? Návrh článků stanoví tato pravidla v člancích 4 až 11. Státu je přičitatelné jednání jakéhokoli státního orgánu, který tak činí jeho jménem a jestliže je za takový orgán považován dle vnitrostátního práva.<sup>102</sup> I jednání jiných, nestátních, institucí lze státu přičítat, pokud je jim vnitrostátním právem svěřen výkon některých funkcí veřejné (vládní) moci.<sup>103</sup> V daném případě se může jednat například o soukromé letecké společnosti provádějící vízovou a imigrační kontrolu. Stát je odpovědný i za postup státního orgánu, který mu byl dán k dispozici jiným státem, jestliže tento orgán vykonává funkce veřejné moci odpovědného státu.<sup>104</sup> Tedy jestliže se například úředníci tranzitního státu dopustí jednání, které vyústí v přímé nebo nepřímé navrácení uprchlíka v rozporu s článkem 33 a jednají při tom jménem cílového

---

<sup>99</sup> Srov. čl. I(1) Protokolu. Povinnost nenavracení se tak bude vztahovat i na ty smluvní strany Protokolu, které nejsou stranami Úmluvy.

<sup>100</sup> Návrh článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování přijatý Komisí pro mezinárodní právo dne 31. 5. 2001. Ačkoli se nejedná o závaznou kodifikační Úmluvu, Návrh slouží jako kodifikace obyčejových pravidel týkajících se odpovědnosti států a státy i mezinárodní judičiální orgány se na něj mohou i v této nezávazné podobě odvolávat. Více k odpovědnosti států srov. Čepelka, Č., Šturma, P., *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 571-704.

<sup>101</sup> Čepelka, Č., Šturma, P., op. cit., s. 583-584.

<sup>102</sup> Čl. 4 Návrhu článků. Orgán státu může být individuální i kolektivní, celostátní i regionální, zákonodárný, výkonný, soudní i jiný.

<sup>103</sup> Čl. 5 Návrhu článků; Čepelka, Č., Šturma, P., op. cit., s. 590, autoři zde hovoří o tzv. para-statal entitites a zdůrazňují, že ačkoli se jedná o samostatné subjekty práva, na mezinárodní rovině za ně odpovídá stát.

<sup>104</sup> Čl. 6 Návrhu článků.

státu, je za porušení non-refoulement odpovědný tento cílový stát. Může se jednat též o společnou odpovědnost obou států, pokud jsou oba stranou Úmluvy.<sup>105</sup>

Stát obvykle neodpovídá za jednání fyzických či právnických soukromých osob, jestliže však tyto osoby jednají na základě jeho pokynu, nařízení nebo pod jeho kontrolou nebo jestliže vykonávají veřejnou moc při neexistenci nebo zanedbání oficiální úřední moci, potom je stát odpovědný i za jejich chování.<sup>106</sup> V těchto případech nejde o jednání osob, kterým byl právem svěřen výkon funkce veřejné moci, ale o osoby, které fakticky jednají v zájmu státu (*de facto* orgány).<sup>107</sup> Můžeme sem zařadit i chování povstaleckého nebo jiného hnutí, které se stalo novou vládou.<sup>108</sup> Konečně stát odpovídá i za chování, které mu není jinak přičitatelné, ale které jím bylo uznáno a přijato za vlastní.<sup>109</sup> Principy odpovědnosti mají význam i z hlediska územního vymezení povinností smluvních států, zejména v případě extraterritoriální jurisdikce. Odpovědnost se v tomto případě odvozuje od výše zmíněných pravidel přičitatelnosti, nikoli podle místa, kde k jednání došlo.<sup>110</sup>

Pro účely článku 33 tak můžeme shrnout, že zákaz refoulement se vztahuje na všechny orgány státu, tedy na imigrační úředníky i jiné osoby působící na hranicích státu i mimo jeho území, a na orgány cizího státu, které jsou státu dané k dispozici jiným státem, pokud vykonávají funkce veřejné moci. Vztahuje se také na nestátní subjekty, pokud vykonávají *de iure* nebo *de facto* vládní autoritu.<sup>111</sup>

### 1.2.2 Územní působnost

Zmínili jsme již, že princip non-refoulement se aplikuje na uprchlíky dle článku 1 Úmluvy. Nyní je třeba definovat, kde se jím osoba může stát. Osoba se musí nacházet „*mimo svou vlast*“, tedy musí překročit mezinárodní hranici,<sup>112</sup> aby se mohla stát uprchlíkem<sup>113</sup> a žádat ochranu před refoulement. Státy tedy nejednají v rozporu s non-refoulement, pokud brání osobám v odchodu z jejich země, v případě kdy se tyto osoby

<sup>105</sup> Hathaway, J. C., op. cit., s. 340-341.

<sup>106</sup> Čl. 8-9 Návrhu článků.

<sup>107</sup> Čepelka, Č., Šturma, P., op. cit., s. 596.

<sup>108</sup> Článek 10 Návrhu článků.

<sup>109</sup> Článek 11 Návrhu článků.

<sup>110</sup> O této problematice, viz níže v pododdílu 1.2.2.2.

<sup>111</sup> Wouters, C. W., op. cit., s. 53; Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 109.

<sup>112</sup> Hathaway, J. C. (1991), op. cit., s. 29-33. Cit. in: Wouters, C. W., op. cit., s. 49.

<sup>113</sup> Příručka UNHCR, odst. 88.

nacházejí ještě ve své vlasti.<sup>114</sup> Článek 33 neposkytuje právo na azyl a státy tak nemají povinnost poskytnout ochranu nebo pomoc těm osobám, které se snaží uniknout před pronásledováním v zemi jejich původu.<sup>115</sup>

Článek 33 by měl být aplikován státy bez jakéhokoli územního omezení, na rozdíl od jiných ustanovení Úmluvy totiž právo nebýt navrácen nepodmiňuje fyzickou nebo zákonnou přítomností uprchlíka v cílové zemi. Zákaz navrácení by se tak měl vztahovat na jednání přičitatelné smluvnímu státu dle pravidel odpovědnosti v mezinárodním právu bez ohledu na místo, kde se tak stane.<sup>116</sup> Jakmile se tedy uprchlík octne pod jurisdikcí smluvní strany Úmluvy, náleží mu z ní práva,<sup>117</sup> a to minimálně v rozsahu nenavrácení.

Podíváme-li se na otázku zakázaného jednání z hlediska gramatického výkladu, anglický text Úmluvy mluví o zákazu „*expel or return ('refouler') a refugee in any manner whatsoever*“, tedy o zákazu vyhoštění nebo vrácení jakýmkoli způsobem. Spojení „*jakýmkoli způsobem*“ evokuje, že půjde o poměrně široký okruh zakázaných opatření jako je např. vyhoštění, deportace, repatriace, odmítnutí, extradice aj.<sup>118</sup> Na použití zákazu navrácení na tato jednání je však v doktríně a v praxi států pohlíženo různě. Pojďme se tedy nyní na některé z těchto otázek podívat blíže.

### 1.2.2.1 Odmítnutí na hranicích

Zejména v době přijetí Úmluvy měla určitá část nauky za to, že zákaz navrácení se vztahuje pouze na osoby přítomné na území smluvních států a ne na ty, které se teprve o

---

<sup>114</sup> Takové jednání můžeme spatřit například v zavedení předvstupního povolovacího řízení prováděného britskými úřady na pražském letišti. Odvolací soud Spojeného království v rozsudku ve věci *European Roma Rights Centre and Others v. Immigration Officer at Prague Airport* z 20. 5. 2003 neshledal daný mechanismus, zaměřený na zamezení proudění azylových žadatelů romského původu z České republiky do Velké Británie, v rozporu s článkem 33 Úmluvy. Soud za refolement nepovažoval jednání, které spočívá v tom, že osoba zůstane na stejné straně hranice jako na počátku (odst. 31 rozsudku). Nicméně danou proceduru lze napadnout z hlediska článku 12(2) Paktu I, který stvrzuje právo každého „*svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní*“. Konečně toto povolovací řízení bylo zrušeno Sněmovnou lordů v případě *R. v. Immigration Officer at Prague Airport et al., ex parte European Roma Rights Centre et al.*, z 9. 12. 2004, a to zejména pro jeho diskriminační a nezákonnou povahu. Cit. in: Hathaway, J. C., op. cit., s. 309.

<sup>115</sup> Wouters, C. W., op. cit., s. 138.

<sup>116</sup> Ibid., s. 50; srov. také Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 244.

<sup>117</sup> Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 244; Hathaway, J. C., op. cit., s. 278.

<sup>118</sup> Wouters, C. W., op. cit., s. 133; Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 112.

přístup pokoušely.<sup>119</sup> Tento úzký výklad územní působnosti podporovali například švýcarský a nizozemský delegát během přípravných prací k Úmluvě na konferenci zplnomocněnců států.<sup>120</sup> Nicméně takový výklad se dnes jeví jako příliš restriktivní a nauka se nyní přiklání k zahrnutí odmítnutí na hranicích do působnosti non-refoulement.<sup>121</sup>

Argumenty pro širší územní působnost najdeme v textu, účelu i pozdějším vývoji smlouvy. Výraz „*refouler*“, který byl zahrnut i do anglického textu ustanovení článku 33, podle francouzského a belgického práva zahrnuje i odmítnutí na hranicích.<sup>122</sup> Odlišný výklad by odporoval účelu smlouvy a vedl by státy k zabraňování přístupu uprchlíkům k ochraně. Z hlediska celkové souvislosti a pozdějšího vývoje v oblasti mezinárodního uprchlického práva je také důležité, že tento postup podporují četná Doporučení Výkonného výboru UNHCR<sup>123</sup> a některé, zejména regionální,<sup>124</sup> ale i univerzální úpravy.<sup>125</sup> Aplikace zákazu refoulement i na státních hranicích pak znamená pro státy zákaz opatření jako je uzavření hranic či zatlačování uprchlíků na moři.<sup>126</sup> Konečně i dle norem o mezinárodněprávní odpovědnosti bude jednání států odehrávající se na jejich hranicích nejčastěji spadat do jejich jurisdikce a vyvolávat tak jejich odpovědnost.<sup>127</sup>

---

<sup>119</sup> Robinson, N. *Convention Relating to the Status of Refugees. Its History, Contents and Interpretation*. New York: Institute of Jewish Affairs, 1953, s. 138. Cit. in: Wouters, C. W., op. cit., s. 51.

<sup>120</sup> Wouters, C. W., op. cit., s. 51.

<sup>121</sup> Srov. Hathaway, J. C., op. cit., s. 315-317; Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 113-115; Honusková, V., op. cit., s. 193; Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 207.

<sup>122</sup> UNHCR, *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*, op. cit., s. 245.

<sup>123</sup> Srov. např. Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 6 (XXVIII) z roku 1977, bod c); Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 15 (XXX) z roku 1979, bod b); Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 85 (XLIX) z roku 1998, bod q).

<sup>124</sup> Srov. Úmluva OAJ, čl. 2 (3); Cartagenská deklarace, část III, odst. 5; Směrnice Rady EU č. 2005/85/ES z 1. 12. 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, Úř. věst. L 326, 13. 12. 2005 (dále též procedurální směrnice), čl. 13.

<sup>125</sup> Deklarace OSN o teritoriálním azylu z 14. 12. 1967, čl. 3 (1).

<sup>126</sup> Hathaway uvádí četné případy porušení, např. uzavření hranic Zairem a Tanzanií v roce 1994 a 1995 před uprchlíky prchajícími z Rwandy nebo uzavření hranic Makedonií v roce 1999 před prchajícími kosovskými Albánci nebo známý případ zadržování a repatriace haitských uprchlíků Spojenými státy v mezinárodních vodách. Srov. rozsudek Nejvyššího soudu USA ve věci *Sale, Acting Commissioner, Immigration and Naturalisation Service, et al. v. Haitian Centers Council, Inc. et al.* z 21. 6. 1993 (dále též *Sale v. Haitian Centers Council*), s. 279-291.

<sup>127</sup> Srov. např. Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 114; Wouters, C. W., op. cit., s. 52.

Článek 33 se v zásadě vztahuje i na zákaz extradice, argumenty které podporují toto tvrzení lze nalézt v nauce, ta se také zabývá otázkami případného konfliktu mezi Ženevskou úmluvou a extradičními smlouvami.<sup>128</sup>

### 1.2.2.2 Extrateritoriální aplikace

Už bylo řečeno, že článek 33 se neaplikuje na osoby, které se nacházejí v zemi jejich původu. Z významu použitých výrazů v článku 33 vyplývá také, že se vztahuje na jednání provedená ze státního území či z jeho hranic. Méně jasná je ale jeho aplikace mimo státní území. Je stát povinen dodržovat zásadu nenavrácení i mimo své teritorium, např. na volném moři? Anebo zde může uprchlíky zadržet a poslat zpět bez posouzení jejich žádostí? Praxe některých států nasvědčuje, že smluvní strany Úmluvy neschvalují extrateritoriální aplikaci článku 33.<sup>129</sup> Není ale tato praxe spíše porušením článku 33, než jeho správným výkladem? Zatímco státy se extrateritoriální aplikaci brání, nauka takovou možnost připouští<sup>130</sup> a podporu nachází i v jiných mezinárodních smlouvách,<sup>131</sup> v postoji UNHCR<sup>132</sup> i Výkonného výboru UNHCR.<sup>133</sup> Např. Brownlie se domnívá, že

<sup>128</sup> Podrobněji k této otázce srov. Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 112-113; Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 257; Wouters, C. W., op. cit., s. 136-137.

<sup>129</sup> Již od 80. let existoval v USA tzv. „*Haitian interdiction programme*“, který umožňoval americké pobřežní hlídce zastavovat v mezinárodních vodách Haitiřany snažící se dostat na půdu USA a navracet je do jejich vlasti. Nicméně v této době zde byly také záruky, že nebude navrácena žádná osoba, která by se kvalifikovala jako uprchlík. V roce 1992 po vojenském převratu na Haiti, který vedl k nárůstu násilí a porušování lidských práv v zemi, byl přesto tento program po krátké pauze obnoven a nadto neobsahoval již možnost výjimky pro možné uprchlíky. Nejvyšší soud USA ve věci *Sale v. Haitian Centers Council* v roce 1993 potvrdil odmítnutí americké vlády aplikovat extrateritoriálně článek 33(1) Úmluvy na cizince zadržené na volném moři a judikoval, že se aplikuje pouze na území USA. Rozhodnutí přijaté většinou soudců v poměru 8 ku 1 se opíralo zejména o národní právo a bylo kritizováno Meziamerickou komisí pro lidská práva, UNHCR i mnohými představiteli nauky. Goodwin-Gill, Hathaway i Wouters vyvrátili gramatickou, systematickou i historickou argumentaci soudu (In: Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 247-250; Hathaway, J. C., op. cit., s. 336-340; Wouters, C. W., op. cit., s. 54-55). Praxe zadržování a navrácení na moři a rozhodnutí, které ji stvrzuje je tedy spíše porušením povinnosti dle článku 33(1) ze strany USA (která v daném případě vykonávala jurisdikci mimo své území), než vyjádřením praxe, která by mohla modifikovat obsah článku 33. Srov. Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 248; Hathaway, J. C., op. cit., s. 339. Jak zmínil Hathaway, není pochyb, že zadržování loděmi Spojených států v mezinárodních vodách bylo v daném případě výkonem jurisdikce státu v cizině. Srov. Hathaway, J. C., op. cit., s. 339.

<sup>130</sup> Srov. Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 244; Wouters, C. W., op. cit.; s. 55, Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 110; Hathaway, J. C., op. cit., s. 339.

<sup>131</sup> Srov. čl. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 2(1) Paktu I, čl. 2(1) Úmluvy proti mučení.

<sup>132</sup> UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol* z 26. 1. 2007, odst. 24. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>> [cit. 7. 6. 2012].

fakt, že újma byla způsobena jednáním státu mimo jeho území nebo v zóně určené národním právem jako mezinárodní, nezmenšuje žádným způsobem odpovědnost státu.<sup>134</sup> Wouters dovozuje, že význam slov „*expel*“, „*return*“ a „*refouler*“ dohromady podmiňuje teritoriální i extrateritoriální aplikaci článku 33.<sup>135</sup>

Z výše zmíněných pravidel odpovědnosti vyplývá, že není důležité, na jakém území se relevantní jednání<sup>136</sup> odehrává, podstatné je, zda může být přičitatelné státu.<sup>137</sup> Státy jsou odpovědné za jednání ve vztahu k osobám, které podléhají jejich jurisdikci, a to na jejich území i mimo něj. Stát vykonává jurisdikci i mimo své území, a to minimálně ve dvou případech – pokud se osoby, vůči kterým jedná, nacházejí pod jeho efektivní kontrolou (např. skrze vojenskou okupaci nebo souhlas autorit daného území) nebo v případě, kdy kontrolu nad osobami vykonávají diplomatičtí, konzulární nebo jiní zástupci daného státu.<sup>138</sup> Takovéto pojetí můžeme najít i v oblasti mezinárodního práva lidských práv, konkrétně v rozhodnutích Evropského soudu pro lidská práva,<sup>139</sup> Výboru pro lidská práva<sup>140</sup> i Výboru proti mučení.<sup>141</sup> Můžeme tedy dovodit, že extrateritoriální aplikace článku 33 je možná, pokud stát vykonává efektivní kontrolu nad cizím územím a nad uprchlíkem a jeho právem nebýt navrácen.<sup>142</sup>

---

<sup>133</sup> Výkonný výbor UNHCR, *Interception of Asylum-Seekers and Refugees: the International Framework and Recommendations for a Comprehensive Approach* z 9. 6. 2000, odst. 23. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997afa1a.html>> [cit. 10. 6. 2012].

<sup>134</sup> Brownlie, I. *System of the Law of Nations: State Responsibility. Part I.* Oxford: Clarendon Press, 1983, s. 135-137, 159-166. Cit. in: Goodwin-Gill, G.S., McAdam, J., op. cit., s. 244.

<sup>135</sup> Wouters, C. W., op. cit., s. 51.

<sup>136</sup> Tím mám na mysli taková jednání, která mají za následek navrácení uprchlíka „*na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy*“.

<sup>137</sup> Srov. Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 246; Hathaway, J. C., op. cit., s. 339; Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 110; Wouters, C. W., op. cit., s. 53.

<sup>138</sup> Srov. Hathaway, J. C., op. cit., s. 339; Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 110.

<sup>139</sup> Zejména rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Loizidou v. Turecko* z 23. 3. 1995, stížnost č. 15318/89, odst. 62, kde soud dovozuje extrateritoriální jurisdikci i mimo státní území v případě, kdy stát vykonává nad tímto územím efektivní kontrolu. V rozhodnutí o přijatelnosti ve věci *Banković a další v. Belgie a 16 dalších smluvních států* z 12. 2. 2001, stížnost č. 52207/99, odst. 67, pak soud zdůraznil výjimečnou povahu extrateritoriální jurisdikce. Nicméně v následné judikatuře se projevuje spíše tendence rozšiřovat případy možné extrateritoriální aplikace, např. v rozsudku velkého senátu ESLP ve věci *Ócalan v. Turecko* z 12. 5. 2005, stížnost č. 46221/99 týkajícího se tureckých aktivit v Keni nebo v rozsudku *Issa v. Turecko* z 16. 11. 2004, stížnost č. 31821/96 týkajícího se tureckých aktivit v Iráku.

<sup>140</sup> Výbor pro lidská práva ve věci *Lopez Burgos v. Uruguay* z 29. 7. 1981, stížnost č. 52/1979, odst. 12.1 – 12.3 se vyslovil ve smyslu, že smluvní strana může být odpovědná za porušení práv chráněných v Paktu I, které spáchají její zástupci na území cizího státu.

<sup>141</sup> Výbor proti mučení potvrdil extrateritoriální aplikaci článku 3(1) Úmluvy proti mučení ve vztahu k vězňům z Guantánama. Dle Výboru je stát vázán povinností dodržovat non-refoulement i mimo své území, jestliže vykonává efektivní kontrolu nad určitým územím nebo osobou. Srov. Výbor proti mučení, *Závěrečné připomínky Výboru proti mučení: USA* z 25. 7. 2006, § 15, § 20.

<sup>142</sup> Wouters, C. W., op. cit., s. 53.



V této oblasti je třeba zmínit také prolínání uprchlického a mořského práva. Stát je odpovědný za jednání, které je mu přiřitatelné na území cizího státu, jak je tomu ale na území, kde žádný stát nevykonává suverenitu, na volném moři?<sup>143</sup> Pro rozsah této práce není možné podrobně rozebrat pravidla mořského práva.<sup>144</sup> Zmíníme tedy jen několik poznámek. Problematické jsou zde zejména dvě otázky – zadržování na volném moři s cílem zabránit lodi, na které mohou být i potenciální uprchlíci, dostat se na území cílového státu a povinnost poskytnutí záchrany.

Otázka odpovědnosti za jednání na volném moři je komplikovaná tím, že se jedná o území, kde státy nevykonávají suverenitu. Platí zde pouze, že stát vykonává svá výsostná práva jen vůči lodi plující pod jeho vlajkou.<sup>145</sup> Nad uprchlíkem, který se nachází na lodi plující pod vlajkou jeho státu, tak vykonává jurisdikci právě stát, ze kterého prchá a jehož ochranu postrádá. V případech podezření lodi z provozování určitých činností zakázaných mezinárodním právem mohou loď kontrolovat i autority jiného státu než je stát vlajky (článek 110 Úmluvy OSN o mořském právu z roku 1982, dále také Úmluva 1982).<sup>146</sup> Toho státy využívají k zadržování plavidel, na kterých se nacházejí i potenciální uprchlíci, argumentující článkem 110(1)(d) Úmluvy 1982, tedy že se jedná o loď bez státní příslušnosti, jejíž totožnost mají právo zjistit.<sup>147</sup>

Kdo je tedy odpovědný za ochranu uprchlíků na volném moři před navrácením? Nauka se shoduje na tom, že zadržování, které státy provádějí, je výkonem *de facto* jurisdikce a státy mohou být zodpovědné za porušení non-refoulement v případě, že zabránění vyloďení by vyústilo v navrácení osob do země, kde jim hrozí pronásledování.<sup>148</sup> Extrateritoriální aplikace článku 33 na volném moři tedy není vyloučena.<sup>149</sup> Goodwin-Gill se dokonce domnívá, že není důvod pro neaplikování pravidel mezinárodní ochrany na volných mořích.<sup>150</sup>

---

<sup>143</sup> Čepelka, Č., Šturma, P., op.cit., s. 251.

<sup>144</sup> Podrobněji se mořskému právu věnuje v této souvislosti např. Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 270-284. Obecně o mořském právu srov. též Čepelka, Č., Šturma, op. cit., s. 235-281.

<sup>145</sup> Čepelka, Č., Šturma, op. cit., s. 251.

<sup>146</sup> Úmluva OSN o mořském právu z 10. 12. 1982 (publ. pod č. 240/1996 Sb.).

<sup>147</sup> Srov. Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 271 a také článek 110(1)(d) Úmluvy 1982.

<sup>148</sup> Srov. Hathaway, J. C., op. cit., s. 339; Wouters, C. W., op. cit., s. 155.

<sup>149</sup> Wouters, C. W., op. cit., s. 55.

<sup>150</sup> Goodwin-Gill, G. S. *The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement*. In: 23 International Journal of Refugee Law, 2011, s. 452.

Důležitým principem je také právo pokojného proplutí teritoriálními vodami, které však nesmí ohrožovat mír, veřejný pořádek nebo bezpečnost daného státu.<sup>151</sup> Státy tak při zadržování plavidel v teritoriálních vodách mohou argumentovat narušením bezpečnosti z důvodu nelegální migrace. V pobřežních vodách mají státy navíc právo přijmout nezbytná opatření, aby zabránily proplutí, které není pokojné, což je i takové, které je v rozporu s přistěhovaleckými předpisy daného státu.<sup>152</sup> Jak poznamenává Goodwin-Gill, to je ale ještě neopravňuje k tomu, aby tuto loď odtáhly na jinou část moře.<sup>153</sup> Lze shrnout, že mezery v mořském právu v podstatě umožňují státům přijímat opatření v neprospěch uprchlíků.

Konečně co se týče poskytnutí pomoci lodi v nouzi, ani tato otázka není specificky upravena Ženevskou úmluvou. Odpovědnost států však můžeme dovodit z pravidel extrateritoriální aplikace. Jestliže stát zadržující danou loď vykonává efektivní jurisdikci, jako tomu bylo v případě *Sale*, má také povinnost dodržovat závazky, které mu vyplývají z mezinárodního práva, tedy i nedopustit se refoulement. Výkonný výbor zdůraznil, že aby nedošlo k refoulement, je třeba, aby bylo povoleno osobám v nouzi vylodit se v prvním možném přístavu a aby byl posouzen jejich případný uprchlický status, aniž by to nutně znamenalo trvalé usazení v této zemi.<sup>154</sup> Obdobně je tato otázka upravena i v úmlouvách mořského práva.<sup>155</sup> Odmítnutí poskytnutí ochrany prostřednictvím vylodění se nebo bráněním v přístupu se nemusí vždy automaticky rovnat refoulement. O refoulement půjde pouze v případě, že by se jednalo o reálné

---

<sup>151</sup> Čl. 19 Úmluvy 1982.

<sup>152</sup> Čl. 25(1) a čl. 19(2)(g) Úmluvy 1982.

<sup>153</sup> Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 271.

<sup>154</sup> Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 53 (XXXIX) z roku 1988, odst. 1 a 2. Cit. in: Wouters, C. W., op. cit., s. 152. Výkonný výbor se domnívá, že jde o humanitární povinnost pobřežních států poskytnout plavidlům v tísní útočiště, byť jen dočasně. Srov. též Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 15 (XXX), 1979, bod (c).

<sup>155</sup> Srov. článek 98 Úmluvy 1982. Povinnost poskytnout pomoc leží primárně na kapitánovi lodi, nicméně k tomu je nutná součinnost zejména pobřežních států. Ta chyběla i v dalším známém případě zadržování uprchlíků na norské lodi *Tampa* v srpnu 2001. Loď *Tampa* zachránila 433 osob (většinou azylových žadatelů) z lodí plujících pod indonéskou vlajkou, bylo jí však bráněno ve vstupu do australských teritoriálních vod a vylodění se v nejbližším přístavu. Žádná ze zemí nechtěla přijmout odpovědnost, což vedlo k zhoršení humanitární situace na lodi. Po vstupu do australských vod byla loď obsazena australskými vojenskými jednotkami, azyloví žadatelé byli nakonec převezeni na Nauru a Nový Zéland. Reakcí na tento kritizovaný incident bylo mimo jiné přijetí novelizací (v květnu 2004) k Mezinárodní úmluvě o vyhledávání a záchraně osob na moři z 27. 4. 1979 a Mezinárodní úmluvě o bezpečnosti lidského života na moři z 1. 11. 1974, které poprvé zakotvily povinnost států spolupracovat tak, aby umožnily kapitánům lodí vylodit se se zachráněnými osobami na bezpečném místě. Podrobněji srov. Wouters, C. W., op. cit., s. 156.

ohrožení uprchlíků ve smyslu článku 33, a to jak v případě hrozby potopení se lodi, tak v případě jejich navrácení do země, kde by byl ohrožen jejich život či svoboda.<sup>156</sup>

Jak mají státy na takové situace reagovat? V lodích, které zachytí na moři, se často nachází i velké množství tzv. ekonomických migrantů, kteří nejsou chráněni Ženevskou úmluvou, což může státy vést k dojmu, že nikdo z osob nevyžaduje ochranu. Jak ale zmiňuje Wouters, fakt, že se jedná o smíšený proud nelegálních migrantů a uprchlíků, nemění odpovědnost státu poskytnout ochranu uprchlíkům, byť by byli v menšině. Navrhuje situaci řešit tak, jako tomu je v případě hromadného přílivu, kdy jsou státy povinny poskytnout minimálně dočasnou ochranu, dokud nebudou posouzeny případné uprchlické statusy jednotlivých osob.<sup>157</sup>

Praktiky zadržování na moři a bránění ve vyloďení jsou problémem i v Evropě, zejména pro státy ležící na jejich vnějších hranicích, jako je Španělsko, Itálie či Řecko, kdy se nejčastěji jedná o osoby prchající ze Severní Afriky. Otázkou odpovědnosti států za jednání na volném moři se zabýval také ESLP ve věci *Khavara a spol. v. Itálie a Albánie*<sup>158</sup> a v poslední době také ve věci *Hirsi Jamaa a další v. Itálie*.<sup>159</sup>

### 1.2.2.3 Území, kam nesmí být osoba navrácena

Smluvní stát Úmluvy nesmí navrátit uprchlíka na „*hranice země*“, kde by mu hrozilo nebezpečí ve smyslu článku 33 Úmluvy. O jaké teritorium se jedná? Použijeme-li jazykový výklad, je třeba se podívat na anglický originál článku, který užívá příležitostně pojem „*territories*“, tedy spíše území než země či státy. Z toho lze dovodit, že není důležitý právní status daného místa, podstatné je, zda zde osobě hrozí nebezpečí z článku 33.<sup>160</sup> Neméně důležitá skutečnost, kterou lze vyvodit z textu ustanovení, je, že

---

<sup>156</sup> Ibid., s. 155.

<sup>157</sup> Ibid., s. 155. Srov. také Hathaway, J. C., op. cit., s. 279 a násl.; Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 215; Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 85 (XLIX), 1998, odst. q.

<sup>158</sup> Rozsudek ESLP ve věci *Khavara a spol. v. Itálie a Albánie* z 11. 1. 2001, stížnost č. 39473/98 (neuveřejněno), kdy se jednalo o údajný úmyslný náraz italské lodi do albánské lodi vezoucí nelegální migranty ve vzdálenosti 35 námořních mil od italského pobřeží. Soud zde potvrdil odpovědnost Itálie, nehledě na to, že se incident neodehrál v jejich teritoriálních vodách.

<sup>159</sup> Srov. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Hirsi Jamaa a další v. Itálie* z 23. 2. 2012, stížnost č. 27765/09, podrobněji v kapitole 2.3.2.2.

<sup>160</sup> Na rozdíl od Lauterpachta se však nedomnívám, že z tohoto důvodu lze zahrnout pod ochranu článku 33 i osoby, které se nacházejí stále ve svém domovském státě, ale nejsou již pod jeho ochranou, protože se například uchýlily na diplomatickou misi cizího státu. Lauterpacht má za to, že v takovém případě stát ochrany (stát, který vysílá diplomatickou misi) nesmí navrátit osobu na území jejího vlastního státu, pokud by tam byla ohrožena. Srov. Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 122. Nicméně diplomatické

se nejedná pouze o zemi původu uprchlíka, ale o jakékoli území, kde by mu hrozila relevantní újma.<sup>161</sup>

Článek 33 je třeba také vykládat tak, aby zabránil tzv. nepřímému, popř. řetězovému refoulement (tzv. „*indirect*“ nebo „*chain*“ refoulement). Jde o případ, kdy je uprchlík navrácen do třetí země, kde mu hrozí, že bude z tohoto území dále navrácen do země, kde by jeho život nebo osobní svoboda byly ohroženy.<sup>162</sup> Takovou interpretaci lze dovodit jak z textu (užití spojení „*jakýmkoli způsobem*“, „*na hranice [jakýchkoli] zemi*“), ale také z pozdějšího vývoje, zejména v oblasti lidskoprávní.<sup>163</sup> Co se týče odpovědnosti za nepřímé navrácení, zatímco třetí země, která skutečně navrácí osobu do míst, kde jí hrozí pronásledování, bude odpovědná za přímé navrácení, první země, skrze akt navrácení do třetí země, může být společně odpovědná za porušení zákazu refoulement.<sup>164</sup>

Zákaz nepřímého navrácení vyplývá i z oblasti mezinárodního práva lidských práv. V poslední době se této otázky týkala například rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věcech *T. I. v. Spojené Království*,<sup>165</sup> *K. R. S. v. Spojené Království*<sup>166</sup> a přelomový rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *M. S. S. v. Belgie a Řecko*.<sup>167</sup>

Ochrana před navrácením, kterou poskytuje ESLP, je ochranou implicitní, nepřímou (tzv. „*protection par ricochet*“).<sup>168</sup> ESLP totiž nemá pravomoc posuzovat

---

mise jsou nadále součástí území státu, na kterém se nachází. Osoba, která se pod jejich ochranu uchýlí, neopouští svou vlast a nemůže tak naplnit definici uprchlíka dle Ženevské úmluvy. Stejně se k této otázce staví např. Wouters, C. W., op. cit., s. 134.

<sup>161</sup> Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 122.

<sup>162</sup> Nauka vykládá nepřímé navrácení jako součást zákazu navrácení z článku 33. Srov. např. Lauterpacht, E., Bethlehem D., s. 122; Wouters, C. W., op. cit., s. 140; Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 252.

<sup>163</sup> Srov. např. Výbor proti mučení, *General Comment No. 1* (1997), odst. 2; Výbor pro lidská práva, *General Comment No. 31* (2004), odst. 12. Cit. in: Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 252. Na regionální úrovni srov. čl. 2(3) Úmluvy OAJ z roku 1969; čl. 22(8) Americké úmluvy o lidských právech. Shodný postoj zastává i UNHCR. Srov. Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 58 (XL) z roku 1989, bod (f); UNHCR, *Note on the Principle of Non-refoulement*, op. cit., bod (b).

<sup>164</sup> Srov. např. Wouters, C. W., op. cit., s. 134; Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 252-253. Odpovědnost státu ve spojení s chováním jiného státu upravuje i Návrh článků v čl. 16 (jedná se o pomoc nebo podporu při spáchání mezinárodně protiprávního chování).

<sup>165</sup> Rozhodnutí ESLP o přijatelnosti ve věci *T. I. v. Spojené Království* ze 7. 3. 2000, stížnost č. 43844/98 (dále též *T. I. v. Spojené Království*).

<sup>166</sup> Rozsudek ESLP ve věci *K. R. S. v. Spojené Království* z 2. 12. 2008, stížnost č. 32733/08 (dále též *K. R. S. v. Spojené Království*).

<sup>167</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *M. S. S. v. Belgie a Řecko* z 21. 1. 2011, stížnost č. 30696/09 (dále též *M. S. S. v. Belgie a Řecko*).

<sup>168</sup> Sudre, F., Marguenaud, J. P., Andriantsimbazovina, J. et al. *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*. France : Presses universitaires de France, 2003, s. 161.

otázky azylového práva, ani soulad jednání států s Ženevskou úmluvou. ESLP však může posuzovat porušení jiných, Evropskou úmluvou garantovaných práv, v této souvislosti zejména článku 3, tedy zákazu mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestání a také článků 8 a 13.<sup>169</sup> Díky ustálené judikatuře soudu se jakýkoli cizinec (tedy nejen uprchlík dle článku 1 Ženevské úmluvy) může dovolávat nenavrácení do země, jestliže jsou zde „závažné a věrohodné důvody domnívat se, že by byl navrácením vystaven reálnému riziku zacházení v rozporu s článkem 3.“<sup>170</sup> Zákaz refoulement tak byl dovozen implicitně na základě interpretace Evropské úmluvy prováděné soudem.

Zmiňovaná rozhodnutí ve věci *K. R. S. v. Spojené Království* a ve věci *M. S. S. v. Belgie a Řecko* mají významný dopad na aplikaci tzv. Dublinského systému, proto je rozeberu v druhé části práce zabývající se evropským azylovým právem. Ve věci *T. I. v. Spojené království* se jednalo o stěžovatele ze Srí Lanky, který žádal o azyl ve Spojeném království, ačkoli předtím již požádal o ochranu v Německu. Velká Británie chtěla navrátit stěžovatele do Německa jakožto státu příslušného k rozhodnutí o jeho žádosti na základě tehdejší Dublinské úmluvy. Stěžovatel se obával, že mu hrozí navrácení německými autoritami na Srí Lanku, kde již byl vystaven mučení, a tvrdil, že je zde reálné riziko, že bude znovu vystaven jednání v rozporu s článkem 3 Evropské úmluvy. Soud v tomto rozhodnutí explicitně uznal, že článek 3 Evropské úmluvy zakazuje také nepřímé refoulement.<sup>171</sup>

ESLP v daném případě posuzoval dva typy nebezpečí, tedy reálné riziko, že bude stěžovatel v zemi původu vystaven zacházení v rozporu s čl. 3, a dále riziko, že bude navrácen do země původu zprostředkující třetí zemi. Soud nejdřív vyhodnotil riziko špatného zacházení na Srí Lance a poté se zabýval odpovědností Spojeného království ohledně rizika, že by Německo navrátilo stěžovatele na Srí Lanku. Z rozhodnutí

---

<sup>169</sup> Čl. 8 EÚLP garantuje právo na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence, čl. 13 EÚLP stanoví právo na účinný právní prostředek nápravy, dle nějž: „Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“

<sup>170</sup> Srov. např. rozsudky ESLP ve věci *Soering v. Spojené Království* ze 7. 7. 1989, stížnost č. 14038/88, (dále též *Soering v. Spojené Království*), odst. 90-91; *Vilvarajah a další v. Spojené království* z 30. 10. 1991, stížnosti č. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/8, (dále též *Vilvarajah a další v. Spojené království*), odst. 103; *Chahal v. Spojené království* z 15. 11. 1996, stížnost č. 22414/93 (dále též *Chahal v. Spojené království*), odst. 74.

<sup>171</sup> Již dříve se ESLP zabýval otázkou nepřímého navrácení např. v rozsudku ve věci *Amuur v. Francie* z 25. 6. 1996, stížnost č. 19776/92, odst. 48.

vyplývá, že navracející státy (zde Spojené království) se musí ujistit, že azylová procedura zprostředkující třetí země (Německo) poskytuje dostatečné procesní záruky před vyhoštěním osoby do země, kde jí hrozí zacházení v rozporu s článkem 3. Velká Británie by byla odpovědná za porušení článku 3, pokud by stěžovatel v důsledku jejího rozhodnutí o navrácení do Německa byl posléze vystaven takovému zacházení. V daném případě ale soud neshledal hrozbu nepřímého navrácení, protože v Německu by byla stěžovateli poskytnuta dočasná ochrana, a rozhodl tak o nepřijatelnosti stížnosti.<sup>172</sup>

Problematika nepřímého navrácení se týká i další důležité otázky – tzv. třetí země, resp. třetí bezpečné země. Jak již bylo řečeno, článek 33 Úmluvy zakazuje návrat do třetí země, pokud hrozí, že by z ní osoba byla navrácena do země, kde by byla ohrožena ve smyslu článku 33. Nicméně článek 33 nezakazuje navrácení do třetí bezpečné země, tj. takové, kde jí nehrozí relevantní nebezpečí. Stát však musí posoudit, zda lze třetí zemi považovat za bezpečnou.<sup>173</sup> S tím souvisí i otázka, zda má uprchlík právo na vstup do země a stát povinnost přijmout jej na svém území. Zdá se, že praxe států i teorie připouští, že stát uprchlíka vpustit nemusí, pokud je zajištěna efektivní ochrana vůči refoulement jinde, např. skrze třetí bezpečnou zemi, nebo poskytnutím dočasné ochrany i mimo území státu.<sup>174</sup> Uprchlík nemá právo na azyl, má ale právo, aby jeho žádost byla řádně posouzena, a bylo tak zabráněno případnému navrácení, a má právo požívat všech práv, které mu Úmluva garantuje. Právě nedostatek záruky konvencionálních práv je předmětem kritiky, jakožto důsledek aplikace konceptu třetích bezpečných zemí, které nejsou stranami Úmluvy.<sup>175</sup>

Jiným úskalím tohoto konceptu je i větší pravděpodobnost refoulement, poté co byl osobám odmítnut vstup do země. Lze se tak domnívat, že státy nemají povinnost přijmout uprchlíky na své území, jen pokud zde není reálné riziko, že toto odmítnutí vyústí v ohrožení života či svobody uprchlíka. Článek 33 tak vlastně stanoví *de facto* povinnost přijmout uprchlíka na území státu, pokud není jiná možnost, jak se vyhnout

---

<sup>172</sup> Srov. výše citované rozhodnutí ESLP o přijatelnosti ve věci *T. I. v. Spojené Království* a dále také Wouters, C. W., op. cit., s. 320-321; Honusková, V., op.cit., s. 209; Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 122.

<sup>173</sup> Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 122.

<sup>174</sup> K tomu srov. např. Wouters, C. W., op. cit., s. 148; Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 113; Honusková, V., op.cit., s. 201; Hathaway, J.C., op. cit., s. 301.

<sup>175</sup> Hathaway, J.C., op. cit., s. 333.

jeho navrácení do země, kde by mu hrozilo pronásledování<sup>176</sup> (zejména v případech, kdy není možnost extrateritoriálního posouzení uprchlickova statusu a poskytnutí ochrany nebo využití konceptu třetí bezpečné země).

### 1.3 Obrana států proti přílivu osob v mezinárodněprávním kontextu

Podle statistické ročenky UNHCR za rok 2010 přibližně 43,3 milionů osob nuceně opustilo své domovy zejména v důsledku války a pronásledování, z toho 15,4 milionů tvořili uprchlíci<sup>177</sup> a 27,5 milionů vnitřně přesídlené osoby<sup>178</sup> a téměř 1 milion osoby, jejichž azylové žádosti nebyly dosud posouzeny. Jde o nejvyšší číslo za posledních více než patnáct let. V posledním desetiletí vzrostl také počet migrantů z přibližných 150 milionů v roce 2000 na 214 milionů osob v roce 2010.<sup>179</sup> Státům nevyplývá z mezinárodního práva povinnost přijmout na svá území cizí státní příslušníky, státy se tak masovému přílivu osob brání, a to prostřednictvím instrumentů právních i faktických. Nicméně mezi nelegálními migranty se mohou nacházet i potenciální uprchlíci (v takovém případě jde o tzv. smíšené proudy)<sup>180</sup> vůči kterým mají státy minimálně povinnost nedopustit se refoulement. Podívejme se nyní, jaké instrumenty stát k tomuto účelu užívá a zda jsou v souladu s jeho závazky z mezinárodního práva, zejména z Ženevské úmluvy.

Hathaway rozlišuje mezi prostředky fyzického zatlačení a mezi právními prostředky. Mezi ty první řadí např. odepření přístupu do země, politiku zatlačování,

---

<sup>176</sup> Ibid., s. 301.

<sup>177</sup> Počet uprchlíků, kteří spadají pod UNHCR byl na konci roku 2010 odhadován na 10,55 milionů (došlo k nárůstu z předešlého roku z 10,4 milionů). Dalších 4,8 milionů tvoří palestínští uprchlíci, kteří spadají pod mandát Agentury Organizace spojených národů pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků v zemích Blízkého východu (UNRWA). Z toho rozvojové země hostily 8,5 milionů uprchlíků, tj. 80 % světové uprchlické populace (Asie hostila více než polovinu, tj. 54 %, Evropa 15 %, Severní Amerika 4 %, Jižní Amerika a Karibik 4 % a Oceánie 0,3 %). 29 % z celkové uprchlické populace tvořili uprchlíci z Afganistánu (3,05 milionů), druhou zemí původu s největším počtem uprchlíků byl Irák (1,7 milionů) následován Somálskem (770000), Demokratickou republikou Kongo (477000) a Barmou/Myanmarem (416000). Zdroj: UNHCR, *Statistical Yearbook 2010*, s. 6. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/4ef9cc9c9.html>> [cit. 9. 6. 2012].

<sup>178</sup> Počet vnitřně přesídlených osob vzrostl z 21 milionů v roce 2000 na 27, 5 milionů v roce 2010. Zdroj: *Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) of the Norwegian Refugee Council (NRC)*. Cit. in: *UNHCR Statistical Yearbook 2010*, op. cit., s. 12.

<sup>179</sup> Srov. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*. Dostupné na: <<http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>> [cit. 9. 6. 2012]. Dále také Světová organizace pro migraci (IOM), *World Migration Report 2010*. Dostupné na <<http://www.publications.iom.int>> [cit. 9. 6. 2012].

<sup>180</sup> Honusková, V., op. cit., s. 183.

uzavírání hranic, hromadného navrácení.<sup>181</sup> Právní nástroje bránění v přístupu uprchlíkům k ochraně pak nazývá mechanismy „*non-entrée*“.<sup>182</sup> Tím jsou např. zavedení vízových požadavků, nevhodné užití konceptu třetí bezpečné země nebo první země azylu, určení země jakožto bezpečné země původu, užití pojmu zjevně nedůvodných žádostí o ochranu, sankce pro dopravce, readmisní dohody a můžeme sem zařadit i zadržování na moři. Tyto mechanismy mohou být odůvodněny v případě nelegální migrace, ale nesmí vyústit v odepření přístupu potenciálních uprchlíků k procedurám posouzení uprchlického statusu.

Někteří autoři užívají ve stejném významu pojem „*neo-refoulement*“.<sup>183</sup> „*Neo-refoulement, that is, the return of asylum seekers and other migrants to transit countries or regions of origin before they reach the sovereign territory in which they could make a claim.*“<sup>184</sup> Nejde o navrácení v pravém slova smyslu, protože osoba ještě nevstoupila na území smluvního státu, nicméně aplikace těchto praktik na smíšené proudy bez rozlišování, zda se mezi nimi nenachází azyloví žadatelé, popírá smysl Ženevské úmluvy. Tyto praktiky můžeme považovat za výraz azylové externalizace vedoucí k přenesení mezinárodní odpovědnosti za posouzení azylových žádostí na jiné, třetí státy.

Co se týče souladu mechanismů *non-entrée* se zákazem *non-refoulement* v Ženevské úmluvě, Úmluva nezabraňuje státům v zavádění opatření, jako jsou víza nebo sankce pro dopravce. Nicméně taková jednání se jeví jako problematická z hlediska bránění přístupu uprchlíků k procedurám určení jejich statusu. Jestliže je totiž

---

<sup>181</sup> Hathaway uvádí mnoho příkladů, kdy bylo uprchlíkům znemožněno vstoupit na území smluvních států, jejich statusy nebyly posouzeny a následně byli navráceni. Praktiky fyzického zatlačování jsou spíše doménou rozvojových států, zatímco rozvinuté západní země přijímají právní normy, jejichž efekt je však podobný fyzickému zatlačení. Srov. Hathaway, J.C., op. cit., s. 279-300.

<sup>182</sup> Hathaway, J. C. *The Emerging Politics of Non-Entrée*. In: 91 Refugees, 1992, s. 40-41. Cit. in: Hathaway, J. C., op. cit., s. 291. Dle autora se jedná o mechanismy, které prostřednictvím právních norem zabráňují uprchlíkům, aby mohli podat žádost o ochranu od úřadů daného státu. Goodwin-Gill užívá pro mechanismus *non-entrée* obdobné termíny, tj. „*non-arrival*“ nebo „*non-admission policies*“. Srov. Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 374, 390.

<sup>183</sup> Srov. Hyndman, J., Mountz, A. *Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe*. In: 43 Government and Opposition, 2008, s. 249–269; Gortázar Rotaache, C. *Building the CEAS: ad intra and ad extra: how to avoid non-refoulement and neo-refoulement*, 2011, s. 13. Přípravováno pro publikaci, použito se svolením autorky.

<sup>184</sup> *Ibid.*, s. 13.



uprchlický status deklaratorní, pak takové jednání může být ekvivalentem non-refoulement.<sup>185</sup>

Dále se lze tázat, zda jsou strategie non-entrée v souladu s předmětem a účelem Úmluvy. Vzpomeneme-li zmiňovaný interpretační princip efektivity a snahu vykládat Úmluvu tak, aby byla uprchlíkům zajištěna „co největší možnost užívat [jejich] základních práv a svobod“,<sup>186</sup> potom úsilí států bránit přístupu uprchlíků k výkonu těchto práv nevyhovuje lidskoprávní povaze Úmluvy a nederogovatelného ustanovení článku 33.<sup>187</sup> Aby se mohl tento článek aplikovat, musí uprchlík opustit svou zemi. Dle UNHCR opatření v boji s ilegální migrací, byť legitimní, mohou vážně ohrozit schopnost osob ohrožených pronásledováním získat přístup k ochraně a azylu. Nejsou-li vyvážena adekvátními prostředky k identifikaci případů skutečných uprchlíků, jsou porušením předmětu a účelu zákazu refoulement.<sup>188</sup>

Zaměříme se nyní blíže na některá konkrétní opatření non-entrée a jejich dopad na princip non-refoulement, tedy na vízové požadavky, sankce pro dopravce a koncept bezpečných zemí.

### 1.3.1 Vízové požadavky a sankce pro dopravce

Klasickým mechanismem non-entrée je zavedení víz pro příslušníky země, která produkuje velké množství uprchlíků, a jejich vynucování sankcemi pro dopravní společnosti, které převezou osoby nedisponující tímto dokladem. Příkladem může být postup Velké Británie, Nového Zélandu či Kanady.<sup>189</sup> Nicméně takový postup se jeví

---

<sup>185</sup> Gilbert, G. *Is Europe Living up to its Obligations to Refugees?* In: 15 European Journal of International Law, 2004, s. 966.

<sup>186</sup> Odst. 2 preambule Úmluvy. Viz výše v oddílu 1.1.4.

<sup>187</sup> Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s.107.

<sup>188</sup> Výkonný výbor UNHCR, *Note on International Protection* z 3. 7. 1998, odst. 16. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/3ae68d3d24.html>> [cit. 10. 6. 2012]; Výkonný výbor UNHCR, *Interception of Asylum-Seekers and Refugees: the International Framework and Recommendations for a Comprehensive Approach* z 9. 6. 2000, op. cit., odst. 18.

<sup>189</sup> Z tohoto důvodu zavedly víza např. Velká Británie vůči občanům Zimbabwe v roce 2003, Nový Zéland vůči indonéským občanům v roce 1998. Srov. Hathaway, J. C., op. cit., s. 292. Kanada zavedla víza pro občany ČR v roce 2009 v reakci na nárůst azylových žádostí českých státních příslušníků. Srov. vyjádření kanadského ministra v oblasti „*Citizenship, Immigration and Multiculturalism*“ Jasona Kenneyho z 13. 7. 2009. Dostupné na: <<http://www.cic.gc.ca/english/department/media/releases/2009/2009-07-13a.asp>> [cit. 11.6. 2012]. Srov. také Honusková, V., op.cit., s. 202; Ministerstvo vnitra ČR, *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2010*, Praha, 2011, s. 34. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky470144.aspx?q=Y2hudW09NA%3d%3d>> [cit. 11. 6. 2012].

proti smyslu ustanovení čl. 31(1) Ženevské úmluvy, kde se smluvní státy zavazují nestíhat uprchlíky pro nezákonný vstup za předpokladu, že se sami neprodleně přihlásí úřadům a prokáží dobrý důvod pro takový vstup.<sup>190</sup> Úmluva tedy počítala s možností nelegálního vstupu, což ale víza a sankce pro dopravce v podstatě znemožňují. Nevýhodou takových opatření je i jejich provádění osobami, které nejsou speciálně školeny k rozpoznání osob se specifickými potřebami, přičemž jejich cílem je primárně kontrola dokumentů a vyhnutí se sankcím za pochybení v této oblasti. Tyto postupy jsou kritizovány také ze strany UNHCR.<sup>191</sup>

Goodwin-Gill považuje tato opatření za nejexplicitnější způsob blokace azylových proudů, který nutí uprchlíky buďto k získání víz na základě falešných údajů, nebo k využití cest nelegální migrace.<sup>192</sup> Účinnost těchto mechanismů prokazuje např. zavedení víz Švédskem v roce 1992 pro Bosňany, které snížilo počet azylových žádostí z 2000 na méně než 200 za týden.<sup>193</sup> Zavedení vízových požadavků jedním státem navíc může mít dominový efekt na další státy, které se obávají, že se namísto prvního státu stanou útočištěm uprchlíků ony.<sup>194</sup>

Ke kontrole vízových požadavků využívají státy jak sankce pro dopravce, tak tzv. mechanismus „*pre-entry clearance*“,<sup>195</sup> určité předvstupní řízení, které spočívá nejčastěji ve vyslání imigračních úředníků do cizích států, kde provádějí zejména kontrolu dokumentů, aniž by se však zabývali důvodem pro opuštění země. Stát sankcionováním dopravních společností za převoz osoby bez náležitých dokumentů v podstatě přesouvá svou odpovědnost na jiný subjekt.<sup>196</sup> Z hlediska mezinárodní

---

<sup>190</sup> Srov. čl. 31 (1) Úmluvy. V teorii se objevují i odlišné názory autorů, kteří nepovažují články 31 a 33 Úmluvy za překážky v přijímání takových opatření. Srov. např. Hailbronner, K. *Right to Asylum and the Future of Asylum Procedures in the European Community*. In: 2 International Journal of Refugee Law, 1990, s. 354. Cit. in: Honusková, V., op. cit., s. 204.

<sup>191</sup> UNHCR definoval tyto praktiky jako: „*arbitrary form of burden-sharing which cannot be properly monitored by UNHCR(...)*“. UNHCR Global Consultations on International Protection: *NGO Background Paper on the Refugee and Migration Interface*, červen 2001. Cit. in: Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 377.

<sup>192</sup> Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 375.

<sup>193</sup> Hathaway, J. C., op. cit., s. 293.

<sup>194</sup> Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 374-375.

<sup>195</sup> Otázkou souladu tohoto mechanismu s principem non-refoulement a otázkou bránění osobám v opuštění jejich země se zabývaly i britské soudy ve věci *European Roma Rights Centre and Others v. Immigration Officer at Prague Airport* z 20. 5. 2003 či ve věci *R. v. Immigration Officer at Prague Airport et al., ex parte European Roma Rights Centre et al.*, z 9. 12. 2004. Cit. in: Hathaway, J. C., op. cit., s. 309, Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 377-379.

<sup>196</sup> Státy nejčastěji ukládají povinnost dopravcům odvézt na své náklady osobu bez dokumentů zpět, hradit náklady jejího zadržení a uhradit pokutu za její přivezení. Srov. Feller, E. *Carrier Sanctions and*

odpovědnosti je však třeba připomenout, že stát je odpovědný i za jednání nestátních subjektů (např. letecká společnost provádějící vízovou kontrolu), je-li jim svěřen výkon veřejné moci,<sup>197</sup> a za jednání orgánu státu, který mu byl dán k dispozici jiným státem, jestliže tento orgán vykonává funkce veřejné moci odpovědného státu.<sup>198</sup> I tyto subjekty musí tedy dodržovat zákaz refoulement.<sup>199</sup>

### 1.3.2 Bezpečné země

Současné pojetí uprchlického statusu a práv z něj vyplývajících (tedy i zákaz navrácení) vychází z individuálního posouzení žádosti<sup>200</sup> dle konkrétních okolností případu a klade důraz na přístup k spravedlivému a efektivnímu procesu posouzení.<sup>201</sup> Z článku 33 Úmluvy nevyplývá nárok uprchlíka na vstup na území smluvního státu, ale vyplývá z něj nárok na řádný procedurální postup, jinak by mohlo dojít k jeho navrácení. Množství osob, ať už migrantů či uprchlíků, se kterými jsou státy konfrontovány, je vede k úsilí o sdílení nebo přesun odpovědnosti. Definice konceptu bezpečných zemí se různí, ale v podstatě jde o procedurální mechanismus, na základě kterého dochází k přesunu uprchlíků do jiných států, které jsou považovány za bezpečné a které za ně pak nesou primární odpovědnost.<sup>202</sup> Přesouvající státy se tak vyhnou nutnosti činit meritorní rozhodnutí. Víme již však, že se nemohou vyhnout odpovědnosti za nepřímé refoulement, pokud by se jej přesunem do třetí bezpečné země dopustily.

Základním prvkem tohoto konceptu je možnost uprchlíka získat efektivní ochranu v třetím státě. Za místo jeho vzniku se považuje evropský region a dále se prosazuje zejména mezi rozvinutými státy, ale výjimkou není ani jeho aplikace v rozvojových zemích.<sup>203</sup> Již zde bylo naznačeno, že článek 33 a priori nezakazuje užití takového konceptu. Vede však k užívání zrychlených procedur (u tzv. zjevně nedůvodných

---

*International Law*. In: 1 *International Journal of Refugee Law*, 1990, 48-66, s. 51. Cit. in: Honusková, V., op. cit., s. 202.

<sup>197</sup> Čl. 5 Návrhu článků. Více v pododdílu 1.2.1.3.

<sup>198</sup> Čl. 6 Návrhu článků.

<sup>199</sup> Srov. Wouters, C. W., op. cit., s. 53; Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 109.

<sup>200</sup> Honusková, V., op. cit., s. 217.

<sup>201</sup> Srov. např. Rezoluce VS OSN 49/169 z 23. 12. 1995 odst. 5. Cit. in: Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 391.

<sup>202</sup> Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 392.

<sup>203</sup> Např. Keňa odmítla v roce 2004 přístup súdánským uprchlíkům přicházejícím z Ugandy na základě toho, že přicházeli z bezpečné země. *Ibid.*, s. 392.

žádostí),<sup>204</sup> snížení možnosti odvolání v řízení o žádosti a popření individuálního charakteru řízení. To, že jsou země obecně označeny jako bezpečné, nemusí platit pro každého uprchlíka, zejména proto, že státy dosud neaplikují stejný standard ochrany.<sup>205</sup> Můžeme rozlišit několik variant této teoretické konstrukce, jako jsou třetí bezpečná země, první země azylu, bezpečná země původu. Všechny by však měly zaručit přístup uprchlíka k efektivní ochraně a mezi nimi a uprchlíkem by mělo existovat určité spojení (pouto).<sup>206</sup>

První země azylu je specifickou aplikací třetí bezpečné země, která je využívána zejména v Evropě, ale i mimo ni, např. ve Spojených státech.<sup>207</sup> Její podstatou je přesun odpovědnosti za posouzení žádosti uprchlíka na první stát, kam uprchlík vstoupí poté, co opustil zemi původu, a kde je mu poskytnuta určitá forma ochrany. První země azylu je v evropském kontextu definována v procedurální směrnici,<sup>208</sup> ale v širším slova smyslu za ni můžeme považovat i aplikaci Dublinského systému, kdy na základě kritérií stanovených v Dublinském nařízení<sup>209</sup> se odpovědnost za posouzení žádosti uprchlíka přesouvá na první evropský stát, kam uprchlík vstoupí, není-li možné uplatnění jiného kritéria.<sup>210</sup> Aby byl takový systém v souladu s požadavky Ženevské úmluvy, osoba nesmí být do takového státu navrácena, pokud je proces posouzení žádosti nebo pojetí definice uprchlíka v tomto státě v rozporu s Úmluvou. Není možné se pouze automaticky spoléhat na dohodu o přenosu odpovědnosti. Pokud je tedy pojetí ochrany dle Ženevské úmluvy v daném státě nedostatečné, nelze osobu do takového státu navrátit.<sup>211</sup>

---

<sup>204</sup> Srov. např. čl. 28 procedurální směrnice.

<sup>205</sup> Rozhodnutí Sněmovny lordů ve věci *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Yogathas* z 17. 10. 2002, odst. 74. Cit. in: Hathaway, J. C., op. cit., s. 326.

<sup>206</sup> Srov. Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 393; Wouters, C. W., op. cit., s. 141.

<sup>207</sup> Srov. např. *Agreement between Government of Canada and the Government of the United States Regarding Asylum Claims Made at Land Borders* z 30. 8. 2002. Cit. in: Hathaway, J. C., op. cit., s. 294. Význam první bezpečné země se liší v jednotlivých pojetích. Podle práva USA je třeba, aby uprchlík byl v první zemi skutečně usazen („*firmly resettled*“), zatímco v jiných úpravách, zejména rozvojových zemí, postačí, pokud přes takové země uprchlík prošel. Ibid., s. 294-5.

<sup>208</sup> Čl. 26 procedurální směrnice.

<sup>209</sup> Nařízení Rady 343/2003/ES z 18. 2. 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, Úř. věst. L 50, 25. 2. 2003 (dále též nařízení Dublin II). Více viz v pododdílu 2.4.2.1.

<sup>210</sup> Hathaway, J. C., op. cit., s. 327.

<sup>211</sup> Rozhodnutí Sněmovny lordů ve věci *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Yogathas* ze 17. 10. 2002, odst. 74. Cit. in: Hathaway, J. C., op. cit., s. 326. Srov. také rozhodnutí ESLP o přijatelnosti ve věci *T. I. v. Spojené království*, viz výše.

Třetí bezpečná země může být jakákoli země, kam lze uprchlíka navrátit, aniž by došlo k porušení principu non-refoulement, která zároveň není zemí jeho původu, je ochotná jej přijmout (posoudit žádost) a kde existuje určité pouto mezi uprchlíkem a touto zemí.<sup>212</sup> UNHCR neodsuzuje užití takových přesunů odpovědnosti, pokud je zde individuální posouzení případného rizika pro uprchlíka a pokud nejde pouze o formální kritérium bezpečnosti země (seznam zemí posuzovaných jako bezpečné).<sup>213</sup> Pojetí třetí bezpečné země je podrobně upraveno v rámci EU,<sup>214</sup> jeho varianty jsou obsaženy i v australské<sup>215</sup> či severoamerické úpravě.<sup>216</sup>

Bezpečnost země je založena na efektivní ochraně, ta sice není jasně definována, ale jak teorie,<sup>217</sup> tak UNHCR<sup>218</sup> stanoví obdobná kritéria. V třetí bezpečné zemi nesmí dojít k ohrožení uprchlíkova života či svobody dle článku 33 Úmluvy, a to ani nepřímo. Uprchlík musí mít možnost vstoupit a pobývat v dané zemi a ta musí posoudit jeho žádost v rámci řádného procesu. Posouzení bezpečnosti země musí být na základě individuálních okolností případu. Konečně někteří autoři,<sup>219</sup> včetně UNHCR,<sup>220</sup> zmiňují požadavek, aby byla chráněna základní práva uprchlíka, a to i hospodářská, sociální a kulturní (např. právo na sociální zabezpečení, přístup k trhu práce). Zde se dostáváme ke kritickému bodu tohoto konceptu. Při přesunu do třetí bezpečné země totiž státy hodnotí pouze, zda bude v třetí zemi posouzena uprchlíkova žádost a zda přesunem

---

<sup>212</sup> Srov. Wouters, C. W., op. cit., s. 141, Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 393.

<sup>213</sup> UNHCR, *Note on the Principle of Non-refoulement*, op. cit., odst. 20 : „A country may be ‘safe’ for asylum seekers of a certain origin and ‘unsafe’ for others of a different origin.”

<sup>214</sup> Srov. úpravu obsaženou v procedurální směrnici, více v pododdílu 2.4.2.2.

<sup>215</sup> Australská verze je předmětem kritiky, protože na rozdíl od úpravy v EU nepožaduje, aby byl uprchlíku v třetí bezpečné zemi skutečně umožněn přístup k procesu posouzení jeho statusu, ani neomezuje třetí bezpečné země na ty, skrze které uprchlík prošel. Nepožaduje ani, aby byl uprchlíkovi umožněn přístup k efektivní ochraně. Srov. čl. 36 a sekci 91D „Migration Act“ z roku 1958. Srov. též Hathaway, J. C., op. cit., s. 295-296; Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 404-405; Honusková, V., op. cit., s. 212, 218.

<sup>216</sup> Ve Spojených státech je koncept třetí bezpečné země uplatňován zejména na základě dohod s třetími státy. Takovou je i Dohoda mezi vládou USA a vládou Kanady o spolupráci při posuzování žádostí o udělení statusu uprchlíka osobám ze třetích zemí z 5. 12. 2002. Podrobněji srov. Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 406-407.

<sup>217</sup> Srov. Wouters, C. W., op. cit., s. 141-142; Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 392-396; Hathaway, J. C., op. cit., s. 327-330.

<sup>218</sup> Srov. např. Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 58 (XL) z roku 1989, odst. (f)(i); Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 85 (XLIX) z roku 1998; UNHCR, *Summary Conclusions on the Concept of “Effective Protection” in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable)* z 9.-10. 12. 2002. Dostupné na: [www.unhcr.org/refworld/docid/3fe9981e4.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3fe9981e4.html) [cit. 1. 5. 2012].

<sup>219</sup> Srov. Wouters, C. W., op. cit., s. 142; Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 395; Hathaway, J. C., op. cit., s. 332-333.

<sup>220</sup> Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 58 (XL), 1989, odst. (f)(ii).

nedojde k refoulement. Ostatní práva, na která by uprchlík měl nárok dle Ženevské úmluvy, nehrají při posuzování bezpečnosti třetí země roli. Státy nepovažují za rozhodující ani, zda je tato země stranou Úmluvy.<sup>221</sup>

Je ale opravdu cílem Úmluvy zajistit uprchlíkům jen právo nebýt pronásledován? Úmluva garantuje uprchlíkům určitá základní práva v článcích 2-34 a uprchlíci by k nim měli mít přístup, jakmile se dostanou do jurisdikce některé ze smluvních stran. Koncept třetích bezpečných zemí však vede k tomu, že uprchlíci jsou zbaveni již nabytých práv přesunem do státu, který tento standard práv nerespektuje. Uprchlík sice nemá právo vybírat si zemi, kde mu bude poskytnuta ochrana, ale zúžení Úmluvy pouze na respektování jejího článku 33 se jeví v rozporu s jejím předmětem a účelem. Dle Hathawaye by tak země měla být považována za bezpečnou, jen pokud bude respektovat ta práva, která dle ní již uprchlík nabyt tím, že pobýval v jurisdikci některé smluvní strany Úmluvy.<sup>222</sup>

Třetí variantou pojetí bezpečné země je i tzv. bezpečná země původu. Osoba přicházející z takového státu není vůbec považována za konvencionálního uprchlíka.<sup>223</sup> Na první pohled se takový postup jeví v rozporu s individuálním posuzováním žádostí, nicméně i UNHCR jej připouští v případě, že se jedná o procesní nástroj založený na spolehlivých informacích o stavu lidských práv v dané zemi a může-li takovou domněnku uprchlík vyvrátit.<sup>224</sup> V případě, že by se jednalo o úplné odepření přístupu k posouzení uprchlického statusu, došlo by k porušení povinností dle článku 33 Úmluvy.<sup>225</sup>

---

<sup>221</sup> Srov. čl. 27 procedurální směrnice; rozsudek australského Federálního soudu ve věci *S115/00A v. Minister for Immigration and Multicultural Affairs* z 10.5. 2001. Cit. in: Hathaway, J. C., op. cit., s. 328.

<sup>222</sup> Hathaway, J. C., op. cit., s. 332-333.

<sup>223</sup> Srov. Wouters, C. W., op. cit., s. 135; Hathaway, J. C., op. cit., s. 333-334.

<sup>224</sup> UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)* z 31. 5. 2001. Dostupné na: [www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html) [cit. 1. 5. 2012].

<sup>225</sup> Srov. pojetí tzv. evropských bezpečných třetích zemí (tzv. „*super safe third country concept*“) dle článku 36 procedurální směrnice.

## 1.4 Výjimky z principu non-refoulement v mezinárodním právu

### 1.4.1 Odlišení výjimek dle článku 33 a dle článku 1F Úmluvy

Ženevská úmluva připouští výjimky z principu non-refoulement, dle této úpravy se tedy nejedná o absolutní pravidlo.<sup>226</sup> Článek 33(2) Úmluvy stanoví případy, kdy uprchlík nemůže požadovat ochranu před refoulement.<sup>227</sup> Jsou to případy, kdy je uprchlík nebezpečím pro národní bezpečnost nebo společnost země, ve které se nachází. Při bližším pohledu na Ženevskou úmluvu je patrné, že toto není jediné ustanovení limitující zákaz nenavracení. V článku 1 Úmluvy jsou upraveny podmínky, za kterých uprchlík přestává být uprchlíkem (cesační klauzule, čl. 1 C)<sup>228</sup> a skutečnosti, které brání tomu, aby se jím vůbec stal (exkluzivní klauzule, čl. 1D, E, F). V tomto druhém případě jde jednak o osoby, které ochranu již nepotřebují, (čl. 1D, E)<sup>229</sup> a jednak o osoby, které si ji z vážných důvodů nezasluhují (čl. 1F).<sup>230</sup>

Ustanovení článku 33(2) se překrývá zejména s článkem 1F, každý však slouží jinému účelu. Zatímco cílem článku 33(2) je ochrana bezpečnosti země a její společnosti, článek 1F slouží k tomu, aby vyloučil z ochrany osoby, o kterých jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustily zločinů proti míru, válečných zločinů a zločinů proti lidskosti nebo vážného nepolitického zločinu nebo jsou vinny činy v rozporu se zásadami a cíli OSN. Článek 1F, a to zejména čl. 1F(b) má sloužit k tomu, aby se pachatelé vážných trestných činů nestali beztrestnými díky poskytnutí uprchlického statusu dle Úmluvy.<sup>231</sup> Wouters nicméně kritizuje tento účel, který již dnes spolu s rozvojem univerzální jurisdikce a mezinárodních trestních soudů ztrácí na významu. Pachatelé zločinů již dnes nemusí být potrestáni pouze ve státě, kde je

<sup>226</sup> Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 234.

<sup>227</sup> Čl. 33(2) ŽÚ zní: „*Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.*“

<sup>228</sup> Jde o situaci, kdy mezinárodní ochrana přestává být nutná či oprávněná. Jedná se o okolnosti vyvolané buď samotným uprchlíkem (čl. 1 C, body 1-4), nebo o důvody nezávislé na jeho vůli (čl. 1 C, body 5, 6). Tyto posledně zmiňované objektivní důvody, pro které již uprchlík nemůže odmítnout ochranu své země, by mohly v některých případech vést k navrácení v rozporu s principem non-refoulement.

<sup>229</sup> Tento případ je upraven, aby nedocházelo ke zdvojení ochrany, pokud je osobám poskytována ochrana od jiných orgánů OSN než UNHCR, jako je UNRWA, nebo pokud jim byla udělena práva a povinnosti spojené s udělením státní příslušnosti země, kde se usadily. Srov. čl. 1 D a E Úmluvy.

<sup>230</sup> Srov. čl. 1F Úmluvy a také Šturma, P., Honusková, V. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Scripta Iuridica No. 2. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, s. 32.

<sup>231</sup> Hathaway, J. C., op. cit., s. 344.

spáchali. Také, dle mého názoru, vhodně poukazuje na to, že použití článku 1F Úmluvy jakožto nástroje v boji proti beztrestnosti v uprchlickém kontextu je diskutabilní. V této oblasti dnes lépe slouží mezinárodní trestní právo. Navíc je rozdíl, zda je osoba za zločiny odsouzena a poté vyloučena z ochrany anebo zda, jako to stanoví článek 1F, postačí pouze, že existují vážné důvody domnívat se, že spáchala daný zločin.<sup>232</sup>

Pokud se tedy jedná o ochranu zájmů státu, není třeba uprchlíka vyloučit z ochrany. Aplikace článku 33(2) tak na rozdíl od článku 1F nezbavuje uprchlíka jeho statusu, pouze mu brání požívat výhod, které by mu jinak plynuly z principu non-refoulement. Zůstává však oprávněn požívat ochranu od UNHCR či jiných smluvních států Úmluvy, pro které neznamena nebezpečí. Zachovává si také jiná práva, která mu plynou z Úmluvy, zejména ta, která nevyžadují zákonnou přítomnost či pobyt na území státu, jako je např. zákaz diskriminace upravený v článku 2 Úmluvy.<sup>233</sup> Fakt, že si uprchlík zachovává práva z Úmluvy, má význam zejména v případě, kdy nemůže být navrácen na základě jiného ustanovení, které jej chrání před refoulement a které je na rozdíl od článku 33(2) Úmluvy absolutní.<sup>234</sup>

Článek 33 na rozdíl od článku 1F stanoví vyšší nároky pro to, aby z něj státy mohly uplatnit výjimku. Státy totiž musí dokázat nebezpečí, které by mohl znamenat uprchlík pro jejich zemi v budoucnosti, a nevyházet přitom pouze z jeho minulého jednání.<sup>235</sup> Jestliže tedy není jednání uprchlíka dostatečně závažné, aby naplnilo podmínky článku 1F, je nepravděpodobné, že by naplnilo vyšší hranici článku 33(2). Zmíněné články se liší i v určení místa a času spáchání činu. Tedy zatímco článek 1F(b) hovoří o spáchání „*vážného nepolitického činu mimo zemi svého azylu dříve, než [osobě] bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík*“, článek 33 není v této otázce jasný. Aby se však nejednalo o dvě stejná ustanovení, článek 33(2) by se měl týkat odsouzení za zvlášť těžký trestný čin spáchaný v zemi azylu nebo i jinde, až poté, co zde byla osoba přijata jako uprchlík.<sup>236</sup>

---

<sup>232</sup> Wouters, C. W., op. cit., s. 122.

<sup>233</sup> Srov. Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 244; Wouters, C. W., op. cit., s. 114.

<sup>234</sup> Více o absolutní povaze non-refoulement v mezinárodním právu lidských práv v oddílu 1.4.2.

<sup>235</sup> Srov. Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 129; Hathaway, J. C., op. cit., s. 345.

<sup>236</sup> Srov. Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 130, kde autor dovozuje takovou interpretaci mimo jiné z přípravných prací; srov. též Wouters, C. W., op. cit., s. 113.



#### 1.4.2 Limitace užití výjimek a absolutní povaha principu non-refoulement v právu lidských práv

Výjimky z principu non-refoulement, a to dle článku 33(2) i článku 1F Úmluvy, by měly být interpretovány restriktivně.<sup>237</sup> V případě článku 33(2) je to stát, kdo musí prokázat vážné důvody, pro které je uprchlík považován za nebezpečného, a stejně tak v případě článku 1F, kdy musí prokázat vážné důvody, že se osoba dopustila zločinu. Úmluva stanoví v článku 33(2) jako důvod výjimky, představuje-li uprchlík hrozbu pro národní bezpečnost („national security“)<sup>238</sup> země, kde se nachází nebo je-li po odsouzení za zvlášť těžký trestný čin nebezpečím pro společnost této země („danger to the community“).<sup>239</sup> Interpretujeme-li výjimky restriktivně, potom by se mělo jednat spíše jen o nebezpečí, které uprchlík představuje pro zemi útočiště,<sup>240</sup> a ne nebezpečí pro kteroukoli zemi nebo celé mezinárodní společenství.<sup>241</sup>

Dále je třeba zdůraznit, že v případě nebezpečí pro společnost země v článku 33(2) musí být uprchlík usvědčen konečným rozsudkem pro zvlášť těžký trestný čin („particularly serious crime“), vyžaduje se tedy dvojí kvalifikace činu. Nestačí pouze spáchání takového činu, nutné je, aby z tohoto důvodu byl uprchlík nebezpečím pro společnost země azylu. Na rozdíl od článku 1F(b), kde postačí pouhé podezření, tedy

---

<sup>237</sup> Příručka UNHCR, odst. 149. Takový postup vyplývá i z humanitárního účelu Úmluvy a z výkladového principu liberální interpretace práv a úzké interpretace jejich omezení v případě lidskoprávních smluv. Srov. také oddíl 1.1.4.

<sup>238</sup> Tento pojem Úmluva nedefinuje. Bývá za něj však považováno jednání velmi vážné povahy, které přímo nebo nepřímo ohrožuje vládu, celistvost a nezávislost státu, na jehož území uprchlík pobývá, jako jsou aktivity směřující ke svržení vlády, špionáž, terorismus. Srov. UNHCR, *Advisory Opinion from the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees on the Scope of the National Security Exception Under Article 33(2) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees* z 6. 1. 2006 (dále též UNHCR Advisory Opinion 2006). Dostupné na:

[www.unhcr.org/refworld/docid/43de2da94.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/43de2da94.html) [cit. 1. 6. 2012].

<sup>239</sup> Úmluva nedefinuje ani tuto výjimku. Podstatné je, že závažnost činu musí být vyšší než v článku 1F(b). Některé státy (např. Austrálie) zvolily přístup přesně definující zvlášť těžké trestné činy pro účely čl. 33(2). Takový přístup je však kritizován a teorie se přiklání spíše k posuzování závažnosti činu s přihlédnutím ke všem okolnostem. Srov. Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 238-239; Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 138-140; Hathaway, J. C., op. cit., s. 349-351.

<sup>240</sup> Tento výklad je podporován částí teorie i UNHCR. Srov. např. Wouters, C. W., op. cit., s. 115-116; Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 135; UNHCR, *Advisory Opinion 2006*.

<sup>241</sup> Tento opačný názor se prosazuje zejména jako reakce na hrozbu mezinárodního terorismu. Širší pojetí zastává např. Hathaway, který hovoří o hrozbě pro zájmy tzv. hostičího státu („host State“). Srov. Hathaway, J. C., op. cit., s. 346,

relativně nízký důkazní standard, je v případě této výjimky nutné, aby byl uprchlík odsouzen konečným rozsudkem (tj. opravné prostředky byly vyčerpány).<sup>242</sup>

Pro vyloučení z ochrany dle článku 1F(b) je důležité, zda se jedná o politický či nepolitický zločin. Politický trestný čin nebyl definován, lze se však dle UNHCR řídit charakterem a účelem takového činu – čin by měl být považován za nepolitický, pokud byl spáchán „*pouze z osobních či zjištěných důvodů, a ne na základě čistě politické motivace.*“<sup>243</sup> I přes politický aspekt daného činu, čin bude považován za nepolitický, pokud je v hrubém nepoměru k údajnému cíli, zejména pokud zahrnuje činy kruté povahy, jako je mučení, braní rukojmí mezi civilisty a teroristické akty.<sup>244</sup>

Názory se různí ohledně toho, zda je nutné zkoumat proporcionalitu mezi nebezpečím, které uprchlíkovi hrozí v případě navrácení dle článku 33(2) a mezi nebezpečím, které hrozí státu z jeho přítomnosti. Wouters a Hathaway<sup>245</sup> se domnívají, že pokud se prokáže, že uprchlík je takovou hrozbou, není třeba dále zkoumat úměrnost jeho navrácení, Lauterpacht je opačného názoru.<sup>246</sup> Test proporcionality by však měl být zkoumán v případě článku 1F(b), kdy nejde o ochranu zájmů státu, ale o stíhání uprchlíka, navíc spáchání „*vážného nepolitického zločinu*“, jakožto poměrně široký pojem, poskytuje prostor pro uvážení státu.<sup>247</sup>

Již bylo zmíněno, že Ženevská úmluva neposkytuje absolutní ochranu před refoulement, jak se ale vyrovnat s tím, že rozvoj v oblasti mezinárodního práva lidských práv vedl právě k absolutní formě ochrany bez prostoru pro výjimky či derogace? Trend proti výjimkám z refoulement lze pozorovat v regionálních i univerzálních úmluvách. Např. Deklarace OSN o teritoriálním azylu umožňuje v článku 3 odst. 3 výjimky z non-

---

<sup>242</sup> Srov. Wouters, C. W., op. cit., s. 116-118; Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 138-140; Hathaway, J. C., op. cit., s. 349-351.

<sup>243</sup> Příručka UNHCR, odst. 152.

<sup>244</sup> V mezinárodním právu chybí definice terorismu. Spojení problematiky azylu a terorismu obsahuje Rezoluce Rady bezpečnosti OSN 1373 z 28. 9. 2001, S/RES/1373(2001). Ta mimo jiné stanoví v odst. 2 (c) státům povinnost odepřít bezpečné útočiště těm, kteří financují, plánují, podporují nebo jinak páchají teroristické činy. Taková povinnost se může dostat do rozporu s principem non-refoulement. Dle článku 1F(b) státy sice vyloučí z ochrany pachatele vážného nepolitického činu, kterým je i teroristický čin, nicméně je otázkou, zda je jím každý teroristický čin. Za závažný nepolitický čin by tak nemělo být považováno např. jen to, že osoba figuruje na seznamu teroristické organizace. V Evropské unii jsou teroristické činy definovány v článku 1(3) Společného postoje Rady 2001/931/SZBP z 27. 12. 2001 o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu, Úř. věst. L 344, 28. 12. 2001. Více v oddílu 2.5.1.

<sup>245</sup> Srov. Wouters, C. W., op. cit., s. 114; Hathaway, J. C., op. cit., s. 353.

<sup>246</sup> Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 137-138.

<sup>247</sup> Wouters, C. W., op. cit., s. 131.

refoulement, ale stát musí zvážit možnost poslat osobu do třetí bezpečné země nebo jí poskytnout prozatímní azyl. Výjimky z non-refoulement pak nejsou vůbec umožněny v Cartagenské deklaraci, Americké úmluvě o lidských právech či v Úmluvě OAJ.<sup>248</sup>

V oblasti práva lidských práv je třeba zmínit zejména úpravu v Paktu I, v Úmluvě proti mučení a pro evropský region obzvláště důležité Evropské úmluvě o ochraně lidských práv.<sup>249</sup> Na základě těchto úmluv a pozdějšího výkladu Výborem pro lidská práva,<sup>250</sup> Výborem proti mučení<sup>251</sup> a Evropským soudem pro lidská práva jednotlivec nejenže nemůže být vystaven mučení, nelidskému či ponižujícím zacházení nebo trestání, nemůže být ani navrácen do země, kde mu hrozí takové zacházení, a to přestože by znamenal hrozbu pro bezpečnost nebo společnost státu, kde se nachází. Tyto úmluvy poskytují tedy absolutní ochranu v případě reálného rizika, že by byl jednotlivec navrácením podroben mučení, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestu.<sup>252</sup> Neumožňují žádné výjimky z důvodu ochrany národní bezpečnosti státu, veřejného pořádku, zdraví, ochrany morálky. Státy nemohou derogovat z této povinnosti ani v případě války či jiného ohrožení státu.<sup>253</sup>

Z judikatury ESLP vyplývá, že nelze činit rozdíl mezi jednáním způsobeným přímo smluvní stranou a mezi jednáním způsobeným jiným státem poté, co do něj byla osoba

---

<sup>248</sup> Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 131-132.

<sup>249</sup> Srov. čl. 3 EÚLP, čl. 7 Paktu I a článek 3 Úmluvy proti mučení, na základě kterých je uprchlík taktéž chráněn před refoulement.

<sup>250</sup> Absolutní charakter článku 7 Paktu I byl uznán Výborem pro lidská práva ve *Všeobecné připomínce č. 20* (1992), odst. 3. Ve vztahu k non-refoulement o něm rozhodoval Výbor např. ve věci *Ahani v. Kanada* z 15. 6. 2004, stížnost č. 1051/2002, kde na rozdíl od kanadského Nejvyššího soudu zdůraznil, že navrácení osoby do státu, kde jí hrozí mučení či jiné zacházení v rozporu s čl. 7 Paktu je zakázáno za všech okolností. Cit. in: Wouters, C. W., op. cit., s. 404.

<sup>251</sup> Výbor proti mučení potvrdil, že článek 3 Úmluvy je formulován absolutně a nikdo tak nemůže být vyloučen z ochrany před refoulement, ač by byl hrozbou pro národní bezpečnost či spáchal závažné zločiny. Okolnosti, které by jinak vedly k jeho vyloučení z uprchlického statusu na základě článku 1F Ženevské úmluvy nejsou relevantní pro vyloučení z ochrany dle článku 3 Úmluvy proti mučení. Srov. např. rozhodnutí Výboru ve věci *Paez v. Švédsko*, z 28. 4. 1997, stížnost č. 39/1997, kde šlo o vyloučení osoby z ochrany na základě čl. 1F(b) ŽÚ pro účast na závažné nepolitické kriminalitě (členství v teroristické organizaci a teroristické aktivity). Mučení není dle výboru ospravedlnitelné za žádných okolností, ani v případě ohrožení bezpečnosti státu z důvodu teroristických hrozeb. Cit. in: Wouters, C. W., op. cit., s. 502-503.

<sup>252</sup> Hranice nutného rizika, které jednotlivci musí hrozit, se částečně liší ve výkladu ESLP a ve výkladu obou výborů. ESLP stanoví, že musí existovat závažné a věrohodné důvody domnívat se, že by byl jednotlivec navrácením vystaven reálnému riziku zacházení v rozporu s článkem 3. Srov. výše citované rozsudky ESLP ve věcech *Soering v. Spojené Království*, *Vilvarajah a další v. Spojené království* a *Chahal v. Spojené království*. Pro míru rizika požadovanou dle Výboru proti mučení srov. např. rozhodnutí ve věci *Aemei v. Švýcarsko* z 29. 5. 1997, stížnost č. 34/1995 a dle Výboru pro lidská práva srov. např. rozhodnutí ve věci *Chitat Ng. v. Kanada* ze 7. 1. 1994, stížnost č. 469/1991. Pro podrobnější srovnání těchto úprav srov. Wouters, C. W., op. cit., s. 542.

<sup>253</sup> Srov. čl. 4 Paktu I, čl. 15 EÚLP, čl. 2(2) Úmluvy proti mučení.

navrácena, v obou případech je zákaz jednání v rozporu s článkem 3 absolutní.<sup>254</sup> Ačkoli si je soud vědom problémů, kterým státy čelí v boji proti terorismu<sup>255</sup> či s drogovou kriminalitou,<sup>256</sup> a jakkoli závažné je jednání cizince, Evropská úmluva zakazuje mučení či nelidské, ponižující zacházení nebo tresty a osobu nelze v těchto případech navrátit.<sup>257</sup> Článek 3 Evropské úmluvy tak dle soudu neumožňuje státům porovnávat hrozbu, kterou znamená jednotlivec pro národní bezpečnost, s potřebou jeho ochrany. Není zde tedy možné provádět test proporcionality.<sup>258</sup> Soud výslovně uznal, že ochrana dle článku 3 EÚLP je širší než ochrana poskytovaná dle článku 33 Ženevské úmluvy, která umožňuje výjimky.<sup>259</sup>

Znamená tento vývoj takový posun v interpretaci článků 33 a 1F Ženevské úmluvy, že by již neobsahovala žádné výjimky? Teorie se domnívá, že nikoli<sup>260</sup> a její přístup potvrzují i státy a UNHCR.<sup>261</sup> Výjimky jsou tedy přípustné, ale musí být velmi limitované.<sup>262</sup> Nicméně i tak lze o jejich významu pochybovat, neboť uprchlík obávající se pronásledování se nejčastěji obává i určité formy nelidského, ponižujícího zacházení, trestu nebo i mučení.<sup>263</sup> Lze se tedy domnívat, že Ženevská úmluva nadále připouští

---

<sup>254</sup> Srov. výše citované rozsudky ESLP ve věcech *Vilvarajah a další v. Spojené království*, odst. 103 a *Chahal v. Spojené království*, odst. 80.

<sup>255</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Chahal v. Spojené království*, kde se jednalo o indického politicky angažovaného Sikha podporujícího separatismus, kterému v případě navrácení do Indie hrozilo zacházení v rozporu s článkem 3 EÚLP.

<sup>256</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *D. v. Spojené království* z 2. 5. 1997, stížnost č. 30240/96, odst. 46. Tento případ je zajímavým, i když spíše ojedinělým rozšířením judikatury soudu týkající se článku 3 EÚLP a non-refoulement. Riziko špatného zacházení zde pocházelo z objektivní situace v zemi původu stěžovatele. Soud rozhodl, že stěžovatel by se navrácením octl v takových podmínkách, které by se vzhledem k jeho nevyléčitelné nemoci a špatné humanitární situaci v zemi rovnaly zacházení v rozporu s článkem 3 EÚLP.

<sup>257</sup> Srov. citovaný rozsudek ESLP věci *Chahal v. Spojené království*, odst. 79.

<sup>258</sup> Státy v případě absolutního zákazu z článku 3 EÚLP nemají prostor pro uvážení („margin of appreciation“). Srov. rozsudek ESLP věci *Chahal v. Spojené království*, odst. 81; rozsudek ESLP ve věci *Ahmed v. Rakousko* ze 17. 12. 1996, stížnost č. 25964/94, odst. 46. Znovu soud potvrdil tyto premisy i rozsudkem velkého senátu ve věci *Saadi v. Itálie* z 28. 2. 2008, stížnost č. 37201/06.

<sup>259</sup> Srov. rozsudek ESLP věci *Chahal v. Spojené království*, odst. 80 a rozsudek ESLP ve věci *Ahmed v. Rakousko* ze 17. 12. 1996, stížnost č. 25964/94 (dále též *Ahmed v. Rakousko*), odst. 41.

<sup>260</sup> Srov. Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 234; Hathaway, J. C., op. cit., s. 342; Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 133.

<sup>261</sup> Pro postoj států srov. Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 133. Pro postoj UNHCR srov. UNHCR, *Note on the Principle of Non-refoulement*, op. cit., bod (f).

<sup>262</sup> Lauterpacht zmiňuje podrobně podmínky jejich limitace jako je např. přihlídnutí ke všem okolnostem případu a zajištění přijetí uprchlíka v třetí bezpečné zemi. Srov. Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 134-135.

<sup>263</sup> Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 243.

výjimky z principu non-refoulement, nelze je však aplikovat v případě, že by uprchlíku po navrácení hrozilo mučení, nelidské, ponižující zacházení nebo trestání.<sup>264</sup>

---

<sup>264</sup> Tento názor zastává např. Lauterpacht. Srov. Lauterpacht, E., Bethlehem D., op. cit., s. 133. Je potřeba zdůraznit i širokou účast států na některém z instrumentů obsahujícím absolutní zákaz non-refoulement a zřejmý obyčejový charakter zákazu mučení, krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení či trestu. Aplikací výjimky z non-refoulement v těchto případech by tak stát nedostal svým závazkům z mezinárodního práva.

## 2. Úprava principu non-refoulement v azylovém právu Evropské unie

V předešlé části jsme analyzovali obsah principu non-refoulement v mezinárodním uprchlickém právu, tedy v Ženevské úmluvě ve znění Protokolu, a zmínili jsme i úpravu non-refoulement v mezinárodním právu lidských práv, zejména v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv, Paktu I a v Úmluvě proti mučení.<sup>265</sup> V této kapitole nás bude zajímat to, jakým způsobem je zajištěno dodržování principu non-refoulement v evropském azylovém právu<sup>266</sup> a zdali tato úprava naplňuje standardy mezinárodního uprchlického práva a práva lidských práv. Pro uvedení do této problematiky se zmíním nejprve o systému úpravy azylu v Evropské unii a jeho vlivu na princip non-refoulement.

### 2.1 Společný evropský azylový systém a jeho dopad na dodržování principu non-refoulement

Evropské azylové právo vychází z úpravy mezinárodního uprchlického práva a mezinárodního práva lidských práv, a to zejména z Ženevské úmluvy a z EÚLP.<sup>267</sup> Nevytváří tedy nový systém ochrany, ale vyplňuje mezery v mezinárodněprávním systému<sup>268</sup> a stanoví závazný rámec pro interpretaci Úmluvy, kterou však nenahrazuje.<sup>269</sup> Přestože EU byla vytvořena právními akty mezinárodního práva, unijní právo tvoří samostatný právní řád, a to jak vůči mezinárodnímu, tak vnitrostátnímu právu.<sup>270</sup>

<sup>265</sup> Srov. ustanovení čl. 3 EÚLP, čl. 7 Paktu I a čl. 3 Úmluvy proti mučení.

<sup>266</sup> V právu EU dochází ke slučování pojmů azyl a uprchlictví, častěji se používá prvý z nich. Zaveden byl také pojem „mezinárodní ochrana“ zahrnující jak status uprchlíka, tak status tzv. podpůrné (nebo doplňkové či subsidiární) ochrany. Srov. čl. 2(a) kvalifikační směrnice. V souladu s pojmy užívanými v teorii i v předpisech EU zde budu užívat termín „evropské azylové právo“. Srov. např. Battjes, H., op. cit., s. 25.

<sup>267</sup> Srov. čl. 78 Smlouvy o fungování EU (dále též SFEU), čl. 6 Smlouvy o EU (dále též SEU) a Listinu základních práv EU. Podrobněji dále.

<sup>268</sup> Šturma, P., Honusková, V. a kol., op. cit., s. 53.

<sup>269</sup> Srov. např. bod 16, 17 preambule kvalifikační směrnice.

<sup>270</sup> Vůči mezinárodnímu právu se Soudní dvůr EU vymezil např. v rozsudku ve věci *Kadi* z 3. 9. 2008, C-402/05 P a C-415/05 P, bod 285, kde stanovil, že ani Charta OSN „nemůže zasahovat do pravomocí stanovených Smlouvami, a tedy do autonomie právního systému Společenství.“ Cit. in: Svoboda, P. *Úvod do evropského práva*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, dále citováno jako Svoboda, P. (2011), s. 79. Vůči vnitrostátnímu právu má právo EU přednost. Srov. Tichý, L., Arnold, R. Zemánek J. aj. *Evropské právo*. 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, s. 298.

Potřeba upravit otázky azylu a migrace na unijní úrovni<sup>271</sup> vyvstala spolu s vytvářením jednotného trhu a zajištěním volného pohybu osob v rámci EU. Zrušení hraničních kontrol vedlo k přesouvání uprchlíků mezi členskými státy a k zvyšování jejich počtů. Motivací pro sjednocování závazků v této oblasti nebyla tedy pro státy snaha zvýšit ochranu uprchlíků, ale spíše ochrana vlastních ekonomických a bezpečnostních zájmů.<sup>272</sup> Otázka uprchlictví byla nejprve upravena formou mezinárodních smluv týkajících se zejména vízové politiky<sup>273</sup> i azylu.<sup>274</sup> Maastrichtskou smlouvou se azylová problematika dostala do unijního práva v rámci tzv. třetího pilíře (mezivládní spolupráce). Amsterodamskou smlouvou pak v roce 1997 byla tato oblast vtělena do prvního pilíře, čímž se stala součástí komunitárního práva a dostala se tak do pravomocí Evropského společenství (ES, dnešní EU).<sup>275</sup> Na základě tehdejší úpravy (článek 63 SES) byla Rada EU zmocněna k přijetí opatření<sup>276</sup> k vytvoření Společného evropského azylového systému<sup>277</sup>, tzv. minimálních standardů.

Významnou změnu v azylové oblasti přinesla Lisabonská smlouva<sup>278</sup> (dále též LS), která odstranila pilířovou strukturu a vtělila oblast azylu a přistěhovalectví spolu s justiční a trestní spoluprací do V. hlavy Smlouvy o fungování EU pod názvem „*Prostor svobody, bezpečnosti a práva*“. Novým základem pro azylovou politiku EU je článek 78 SFEU. Přínosem Lisabonské smlouvy pro azylovou oblast a zejména pro dodržování zásady nenavrácení je i přenesení Listiny základních práv EU do primárního

---

<sup>271</sup> Používám zásadně pojmy „unijní“ a „Evropská unie“, pouze v historických souvislostech užívám termíny „komunitární“ a „Evropské společenství“.

<sup>272</sup> Honusková, V., op.cit., s. 156.

<sup>273</sup> Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985, Úř. věst. L 239, 19. 6. 1990 (dále též Schengenská prováděcí úmluva).

<sup>274</sup> Úmluva o určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států ES z 15. 6. 1990 (dále též Dublinská úmluva). Dublinská úmluva zavedla systém pro určení jednoho odpovědného státu za posouzení žádosti. Nicméně v době, kdy azylový systém jednotlivých států nebyl harmonizován, navrácení osob do státu příslušného k rozhodnutí, jehož systém ochrany nebyl v souladu s mezinárodněprávními závazky z Ženevské úmluvy, se mohlo rovnat porušení zákazu *refoulement*.

<sup>275</sup> Konkrétně byla tato oblast zařazena do nové hlavy IV. Smlouvy o založení evropského společenství (SES) pod názvem „*Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob*“.

<sup>276</sup> Tato opatření byla na základě čl. 67 SES během pěti let po vstupu v účinnost Amsterodamské smlouvy přijímána jednomyslně Radou EU. Jednomyslnost nicméně komplikovala dohodu na opatřeních a vedla k přijetí pouze základních, nízkých standardů. Niceská smlouva z 26. 2. 2001 umožnila pro přijímání dalších opatření v této oblasti postup kvalifikovanou většinou. Srov. čl. 67(5) SES.

<sup>277</sup> Pojem „Společný evropský azylový systém“ nefiguroval v SES, ale byl zaveden až Závěrech Evropské rady z Tampere z 15-16. 10. 1999, jakožto cíl opatření přijímaných na základě čl. 63 SES.

<sup>278</sup> Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007, Úř. věst. C 83, 30. 3. 2010.

práva. Na aplikaci SEAS má vliv také rozhodování soudů, tedy Soudního dvora EU<sup>279</sup> a nepřímo i ESLP.<sup>280</sup>

Ideový základem těchto opatření jsou politické programy přijímané Evropskou radou, které vymezily směřování SEAS. Závěry Evropské rady z Tampere z roku 1999 potvrdily budování SEAS, a to ve dvou fázích. Z hlediska vztahu k mezinárodnímu uprchlickému právu bylo stanoveno, že SEAS bude založen na uplatňování Ženevské úmluvy a dodržování zásady nenavracení.<sup>281</sup> První fáze SEAS již byla dosažena, a to přijetím všech opatření dle článku 63 odst. 1 a 2 SES. Byly tak přijaty minimální standardy týkající se postupu pro určení členského státu, který je příslušný pro posuzování žádosti o azyl (tzv. nařízení Dublin II, též DN), přijímání žadatelů o azyl v členských státech (tzv. recepční směrnice,<sup>282</sup> též RS), uznávání státních příslušníků třetích zemí za uprchlíky, včetně tzv. doplňkové ochrany (tzv. kvalifikační směrnice,<sup>283</sup> též KS), postupu členských států při přiznávání či odnímání postavení uprchlíka (tzv. procedurální směrnice, též PS) a dočasné ochrany vysídlených osob ze třetích zemí (směrnice o dočasné ochraně,<sup>284</sup> též SDO). Ačkoli systém SEAS je tvořen všemi těmito opatřeními,<sup>285</sup> zde se budu zabývat pouze některými ustanoveními kvalifikační

---

<sup>279</sup>Vnitrostátní soudy mohou podávat k SDEU předběžné otázky týkající se výkladu Smluv a platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty EU (čl. 267 SFEU). Ustanovení bývalého článku 68 SES, které umožňovalo položit předběžnou otázku k SDEU ve věcech azylu, migrace a víz pouze soudům členských států v poslední instanci, bylo odstraněno Lisabonskou smlouvou a nyní tak mohou učinit všechny národní soudy. Toto opatření tak znamená rozšíření judikatury SDEU v oblasti azylu, a to jak kvantitativně, tak i kvalitativně. Nyní se k SDEU mohou dostat i případy týkající se nařízení Dublin II, které dříve nebyly schopné dospět až k nejvyšší národní instanci a odtud k SDEU. Jedná se o pozitivní krok směrem ke zpřesnění a sjednocení evropského azylového práva. Pro podrobnější analýzu srov. Garlick, M. *The Common European Asylum System and the European Court of Justice – New Jurisdiction and New Challenges*. In: Elspeth Guild, Sergio Carrera, Alejandro Eggenchwiler (ed.), *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years on – Successes and Future Challenges Under the Stockholm Programme*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2010, s. 49-62.

<sup>280</sup>Srov. např. rozsudek ESLP ve věci *M. S. S. v. Belgie a Řecko*, podrobněji dále.

<sup>281</sup>Srov. bod 13 závěrů z Tampere.

<sup>282</sup>Směrnice Rady 2003/9/ES z 27. 1. 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, Úř. věst. L 31, 6. 2. 2003.

<sup>283</sup>Směrnice Rady 2004/83/ES z 29. 4. 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany, Úř. věst. L 304, 30. 9. 2004.

<sup>284</sup>Směrnice Rady 2001/55/ES z 20. 7. 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími, Úř. věst. L 212, 7. 8. 2001.

<sup>285</sup>Zařadit sem můžeme i zřízení Evropského uprchlického fondu a někteří autoři v souvislosti se SEAS hovoří také o směrnici Rady 2003/86/ES z 22. 9. 2003 o právu na sloučení rodiny, která však není součástí SEAS. Cit. in. Battjes, H., op. cit., s. 196.



směrnice, procedurální směrnice a nařízení Dublin II zásadními z hlediska dodržování non-refoulement.

Cíle druhé fáze SEAS vycházejí z Haagského programu a Akčního plánu,<sup>286</sup> na základě kterých by mělo být vytvořeno společné azylové řízení a jednotný status pro žadatele o mezinárodní ochranu (azyl a doplňkovou ochranu).<sup>287</sup> Koncept minimálních standardů by tak měl být postupně nahrazen vyšším stupněm harmonizace. Nejnovějším politickým programem v oblasti azylu je Stockholmský program,<sup>288</sup> který by mohl přinést významný posun v oblasti evropského azylového práva. Evropská rada v něm totiž vyslovila, že by „Unie měla usilovat o přistoupení k Ženevské úmluvě a jejímu protokolu z roku 1967“.<sup>289</sup> Takový krok by znamenal potvrzení závazku EU chránit práva uprchlíků, zejména jasnou vázanost Unie a jejích institucí mezinárodním uprchlickým právem. Vznikl by zde mezinárodněprávní závazek Evropské unie, jakožto smluvní strany Ženevské úmluvy, dodržovat zákaz navracení. Taková úprava je však nyní pouze úvahou *de lege ferenda*.

V souvislosti s dokončením druhé fáze SEAS by mělo být do konce roku 2012 dosaženo novelizace pěti předpisů.<sup>290</sup> Přestože jejich cílem je zlepšení ochrany žadatelů o mezinárodní ochranu a organizacemi na ochranu práv uprchlíků jsou obecně vítány,<sup>291</sup>

---

<sup>286</sup> Haagský program: „*Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii*“, Úř. věst. C 53, 3. 3. 2005. Zmínit lze také dokument Evropské komise týkající se 2. fáze SEAS, tzv. Zelenou knihu o budoucím Společném evropském azylovém systému, KOM (2007) 301, 6. 6. 2007 a na ni navazující Plán politiky pro azyl, KOM (2008) 360, 17. 6. 2008, který posunul datum dokončení SEAS až na konec roku 2012.

<sup>287</sup> Srov. Pikna, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 1. Vydání. Praha: Linde, 2010, s. 149.

<sup>288</sup> Stockholmský program: „*Otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je*“, Úř. věst. C 115, 4. 5. 2010.

<sup>289</sup> Ibid, bod 6.2.1.

<sup>290</sup> Jedná se o změny v kvalifikační směrnici, procedurální směrnici, recepční směrnici, nařízení Dublin II a také v nařízení Rady č. 2725/2000/ES z 11. 12. 2000 o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem efektivnějšího uplatňování Dublinské úmluvy, Úř. věst. L 316, 15. 12. 2000. V letech 2008-2009 navrhla Evropská komise přepracované znění výše zmíněných nástrojů. Úspěch měla prozatím pouze u kvalifikační směrnice. Problematické je schvalování změn zejména v případě recepční a procedurální směrnice. Komise proto předložila pozměněné návrhy těchto dvou směrnic v červnu 2011. Srov. Euroskop, *Spravedlnost, svoboda a bezpečnost v červnu 2011: „Komise předložila pozměněné návrhy směrnic týkajících se evropského azylového systému“*, 8. 7. 2011. Dostupné na:

<<http://www.euroskop.cz/8461/19265/clanek/spravedlnost-svoboda-a-bezpecnost-v-cervnu-2011>> [cit. 1. 7. 2012].

<sup>291</sup> Srov. European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive*, březen 2010, s. 4. Dostupné na: <<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/148.html>> [cit. 10. 6. 2012]. European Council on Refugees and Exiles (dále též Evropská rada pro uprchlíky a exil) je

v určitých ohledech nejsou považovány za dostatečné.<sup>292</sup> Významným posunem pro vytvoření jednotného statusu ochrany je přijetí tzv. přepracované kvalifikační směrnice v prosinci roku 2011, která zrušuje původní kvalifikační směrnici s účinkem od 21. 12. 2013. Do tohoto data by měla být nejpozději provedena její transpozice do národních právních řádů.<sup>293</sup>

Jaký vliv má azylový systém EU na dodržování principu non-refoulement? Podívejme se nejprve na systém jako celek vykazující společné rysy. Všechna opatření SEAS si kladou za cíl zamezit druhotnému pohybu žadatelů o azyl mezi členskými státy způsobenému rozdíly mezi právními předpisy<sup>294</sup> a chránit práva státních příslušníků třetích zemí. Co se týče vztahu k mezinárodnímu uprchlickému právu, nástroje SEAS stanoví pouze obecně vázanost normami mezinárodního práva, které zakazují diskriminaci,<sup>295</sup> a pouze připomínají závazek z Tampere, dle kterého budou plně uplatňovat Úmluvu a dodržovat zásadu nenavracení.<sup>296</sup> Překvapivě žádný z instrumentů SEAS neodkazuje přímo na úpravu non-refoulement v mezinárodním právu lidských práv, a to ani kvalifikační směrnice, jejíž doplňková ochrana vychází z judikatury ESLP k článku 3 EÚLP. Neobsahují ani přímý odkaz na článek 19 Listiny, který zaručuje non-refoulement, stanoví pouze dodržování Listiny jako celku.<sup>297</sup> Tyto nedostatky však nemohou bránit tomu, že jakožto nástroj sekundárního práva EU, musí být opatření SEAS v souladu s primárním právem, které vyžaduje dodržování Ženevské úmluvy a zásady nenavracení.<sup>298</sup> Absence specifikace vztahu k mezinárodnímu právu nemění skutečnost, že s ním musí být tato opatření v souladu.

---

aliance sdružující nevládní organizace věnující se uprchlíkům v Evropě. Pro více informací o tomto subjektu, srov. <<http://www.ecre.org/>>.

<sup>292</sup> Pro kritický pohled, srov. např. Peers, S. *EU: Statewatch Analysis: The Revised Asylum Procedures Directive: Keeping Standards Low*, květen 2012, s. 1-13. Dostupné na: <<http://www.statewatch.org/analyses/no-178-asylum-procedures.pdf>> [cit. 1. 7. 2012].

<sup>293</sup> Srov. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU z 13. 12. 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění), Úř. věst. L 337, 20. 12. 2011. Dále též přepracovaná kvalifikační směrnice nebo PKS.

<sup>294</sup> Srov. body preambulí 7 KS, 6 PS, 8 RS, 9 SDO.

<sup>295</sup> Srov. body preambulí 11 KS, 9 PS, 6 RS, 12 DN .

<sup>296</sup> Srov. bod 2 preambulí KS, PS, RS, DN .

<sup>297</sup> Srov. body preambulí 10 KS, 8 PS, 8 RS, 15 DN .

<sup>298</sup> Srov. bývalý čl. 63 SES, současný čl. 78 SFEU a čl. 19 LZP.

Pro soulad s mezinárodním uprchlickým právem a právem lidských práv má význam i povaha opatření první fáze SEAS jakožto tzv. minimálních standardů.<sup>299</sup> Členské státy musí dodržovat tento základ, ale mohou přijímat příznivější standard ochrany, který však nesmí být v rozporu s primárním právem, ani podryvat cíle dané směrnice. Neznamená však vytváření příznivějšího systému jedním státem překážku ve snaze směrnic bránit tzv. „*asylum shopping*“, tedy tomu, aby se žadatelé nepřemísťovali do státu, jehož systém je pro ně nejvýhodnější? Zdá se, že pokud je tento příznivější standard nutný pro dodržení závazků členských států z mezinárodního práva, potom nemůže být v rozporu s unijním právem, které samo vyžaduje soulad s mezinárodním právem.<sup>300</sup>

Druhou otázkou však je, zda systém minimálních standardů postačí pro zajištění souladu s mezinárodním uprchlickým právem. Jinak řečeno, je možné, aby v případě nesouladu směrnic s mezinárodním právem napravit tento rozpor příznivější status, jehož přijetí závisí jen na vůli státu? Domnívám se, že v tomto ohledu jsou minimální standardy nedostačující a soulad s Ženevskou úmluvou i s instrumenty mezinárodního práva lidských práv by měl být zajištěn již na unijní úrovni, a ne ponechán na dobrovolné úvaze státu.

Co se týče aplikace SEAS členskými státy, první fáze čelí kritice, že její plnění brání efektivnímu přístupu k ochraně před refoulement.<sup>301</sup> Cílem systému bylo zejména zabránění sekundárním pohybům žadatelů vytvořením stejných podmínek ochrany v členských státech, toho však nebylo dosaženo. UNHCR kritizoval nízkou úroveň minimálních standardů a přetrvávající zásadní odlišnosti v interpretaci jednotlivých předpisů. Tyto nedostatky mohou vést k neodůvodněným rozdílům v posuzování žádostí v jednotlivých státech a následně k odepření ochrany před refoulement.<sup>302</sup> I Evropská komise přiznala, že nedostatky harmonizace v první fázi a rozdíly v azylových řízeních členských států za současného posilování hraničních kontrol

---

<sup>299</sup> Jediný nástroj, který se vymyká této povaze, je nařízení Dublin II.

<sup>300</sup> Battjes, H., op. cit., s. 204.

<sup>301</sup> Srov. Gilbert, G., op. cit., s. 972; Campagna, M. *Effective protection against refoulement in Europe: Minimizing exclusionism in search of a Common European Asylum System*. In: 17 *University of Miami International and Comparative Law Review*, 2010, s. 145.

<sup>302</sup> UNHCR, *Remarks by Ms Erika Feller, Assistant UN High Commissioner for Refugees, Public Hearing on the Future Common European Asylum System, 7 November 2007, Brussels*. In: 20 *International Journal of Refugee Law*, 2008, s. 217, (dále též „UNHCR, *Remarks by Ms Erika Feller, Public Hearing on the Future Common European Asylum System*“).

mohou v krajních případech vést až k porušení pravidla non-refoulement.<sup>303</sup> UNHCR i orgány EU vkládají naděje na odstranění těchto nedostatků do druhé fáze SEAS, která zvyšuje pravomoci Unie v azylové oblasti. V této práci se primárně zaměříme na předpisy již ukončené a aplikované první fáze SEAS. Poukážeme však i na některé změny přijaté v druhé fázi SEAS, a to v přepracované kvalifikační směrnici a v návrzích přepracovaných znění procedurální směrnice a nařízení Dublin II.

## **2.2 Vztah evropského azylového práva a mezinárodního práva v oblasti uprchlictví a lidských práv**

Dříve než rozebereme jednotlivá opatření azylového práva EU z hlediska dodržování principu non-refoulement, je třeba zodpovědět si otázku, zda a do jaké míry musí být právo EU v souladu s mezinárodním právem.

### **2.2.1 Závazky členských států z evropského práva a z mezinárodního práva**

Je rozsah povinností členských států Unie, které jim vyplývají z jejich mezinárodních závazků ovlivněn přesunem pravomocí v azylové oblasti na EU? Všechny státy Evropské unie jsou smluvními stranami Ženevské úmluvy a Protokolu,<sup>304</sup> Evropské úmluvy o ochraně lidských práv<sup>305</sup> i Paktu I a Úmluvy proti mučení.<sup>306</sup> Členské státy implementují závazky z evropského práva do vnitrostátního práva, a ovlivňují tak výklad a aplikaci svých závazků mezinárodněprávních.<sup>307</sup> Z mezinárodního smluvního práva vyplývá, že smlouvy musí být dodržovány jejich stranami<sup>308</sup> a že z nich nevznikají závazky ani práva třetímu státu bez jeho souhlasu.<sup>309</sup> Aby tedy došlo ke změně v mezinárodním uprchlickém právu či mezinárodním právu lidských práv, bylo by třeba souhlasu všech smluvních stran daných smluv.

---

<sup>303</sup> Commission staff working document accompanying the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions - Policy plan on asylum: an integrated approach to protection across the EU - Impact Assessment, SEC(2008) 2029, 17. 6. 2008, odst. 2.1.2.1.

<sup>304</sup> UNHCR, *States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>> [cit. 5. 6. 2012].

<sup>305</sup> Seznam smluvních stran EÚLP je dostupný na <<http://www.coe.int/>>.

<sup>306</sup> Stav ratifikací těchto smluv je dostupný na:

<<http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>> [cit. 5. 6. 2012].

<sup>307</sup> Honusková, V., op. cit., s. 155.

<sup>308</sup> Čl. 26 VÚSP (zásada *pacta sunt servanda*).

<sup>309</sup> Čl. 34 VÚSP (zásada *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*).

Amsterodamská smlouva ani jiná smlouva uzavřená pouze členskými státy Evropské unie (jako je i Lisabonská smlouva) nemůže pozměnit obsah povinností těchto ani třetích států, které jim vyplývají z dříve uzavřených mezinárodních smluv. Členské státy tak musí dostát svým závazkům z mezinárodního uprchlického práva a práva lidských práv, zejména dodržení principu non-refoulement, bez ohledu na později vytvořený systém azylového práva EU.<sup>310</sup>

Jedna věc je teorie, na druhé straně je zřejmé, že povinnosti, které státům vznikají na základě evropského azylového práva, se ve skutečnosti mohou lišit od těch mezinárodněprávních, přičemž situace je komplikovaná neexistencí orgánu střežícího jednotný výklad Ženevské úmluvy, který by mohl případné rozpory v interpretaci odstranit. Konflikt mezi závazky z unijního práva a z mezinárodního práva můžeme řešit pomocí ustanovení mezinárodního práva, tedy článku 30(2) VÚSP<sup>311</sup> ve spojení s článkem 6(3) SEU.<sup>312</sup> Na základě nich je třeba aplikovat a vykládat unijní právo tak, aby bylo slučitelné se smlouvami mezinárodního uprchlického práva a práva lidských práv.<sup>313</sup> Soulad azylové politiky s Ženevskou úmluvou vyžaduje výslovně i článek 78 Smlouvy o fungování EU (dále též SFEU) a článek 18 Listiny základních práv EU.

Battjes navrhuje i druhý způsob řešení konfliktu,<sup>314</sup> a to pomocí článku 351 SFEU.<sup>315</sup> Dle tohoto ustanovení závazky z „dřívějších“ mezinárodních smluv<sup>316</sup> uzavřených mezi členskými státy a třetími státy nejsou dotčeny pozdějšími závazky

---

<sup>310</sup> Battjes, H., op. cit., s. 60.

<sup>311</sup> Čl. 30(2) VÚSP zní: „*Stanoví-li smlouva, že je podřízena smlouvě dřívější nebo pozdější, nebo že nemá být považována za neslučitelnou s touto druhou smlouvou, mají ustanovení této druhé smlouvy přednost.*“

<sup>312</sup> Zásada respektování lidských práv byla výslovně zakotvena v primárním právu až v čl. 6 SEU v roce 1992, který v odst. 3 potvrzuje, že: „*Základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie.*“

<sup>313</sup> Battjes mluví o tzv. „*conciliatory interpretation*“. Srov. Battjes, H., op. cit., s. 61-62.

<sup>314</sup> Ibid, s. 63-68.

<sup>315</sup> Článek 351 SFEU (bývalý článek 307 Smlouvy o ES), dle nějž: „*Práva a povinnosti vyplývající ze smluv uzavřených před 1. lednem 1958 nebo pro přistupující státy přede dnem jejich přistoupení mezi jedním nebo několika členskými státy na jedné straně a jedním nebo několika třetími zeměmi na straně druhé nejsou Smlouvami dotčeny.*“

<sup>316</sup> Jedná se o smlouvy uzavřené zakladatelskými státy před založením Evropského hospodářského společenství (dále též EHS) nebo v případě ostatních států též smlouvy uzavřené před přistoupením k EHS/ES/EU. Jedná se ale také o mezinárodní smlouvy uzavřené před prohloubením pravomocí EU, tedy v případě uprchlického práva před přenosem pravomocí v této oblasti na EU (vstupem v platnost Amsterodamské smlouvy dne 1. 5. 1999). Tak mohou být za dřívější smlouvy považovány i mezinárodní smlouvy uzavřené po roce 1958, ale před Amsterodamskou smlouvou (Protokol k Ženevské úmluvě z roku 1967, Pakt I z roku 1966 a Úmluva proti mučení z roku 1984).

členských států z práva EU. Znamená to, že SFEU tak v podstatě při konfliktu těchto závazků dává přednost mezinárodnímu právu? Přihlédneme-li k zmíněným článkům 6 SEU a 78 SFEU můžeme se domnívat, že ano. Nicméně jde pouze o přednost ve vztahu k třetím státům a k jednotlivcům, kterým z dřívějších závazků členských států plynou práva, ti se jich mohou nadále domáhat. V případě konfliktu závazků z unijního práva a z dřívější mezinárodní smlouvy uzavřené s nečlenskými státy tak národní soud neaplikuje rozporné ustanovení unijního práva.<sup>317</sup> Článek 351 SFEU zakládá ve vztahu k orgánům EU povinnost nebránit členským státům v plnění dřívějších závazků z mezinárodních smluv.<sup>318</sup>

Dřívější smlouvy způsobují přednost mezinárodněprávních závazků členských států ve vztahu k třetím nečlenským státům, nemají ale automaticky právní důsledky uvnitř EU. To platí i v případě, kdy všechny členské státy byly stranami dřívější multilaterální smlouvy.<sup>319</sup> Dřívější dohoda členských států (tedy i Ženevská úmluva) nemůže změnit ani omezit pravomoci EU, jelikož z hlediska evropského práva mohou být Smlouvy pozměněny jen postupem dle článku 48 SEU. Proto platí, že členské státy se nemohou dovolávat vůči jiným členským státům dřívějších multilaterálních smluv k tomu, aby se vyhýbaly plnění svých pozdějších závazků z práva EU.<sup>320</sup> Tím se dostáváme k další otázce – jak zajistit, aby závazky z mezinárodního práva měly vliv i uvnitř EU? Jak je tomu s vázaností Unie, jakožto právního subjektu, mezinárodním uprchlickým právem a právem lidských práv?

## 2.2.2 Evropská unie a mezinárodněprávní závazky

Jestliže jsou členské státy nadále vázány svými závazky z mezinárodního uprchlického práva a práva lidských práv (principem non-refoulement), znamená to, že je jimi automaticky vázána i Evropská unie, její orgány a členské státy při implementaci unijního práva? EU je považována za subjekt *sui generis* na pomezí mezinárodní

---

<sup>317</sup> Srov. Rozsudek SDEU ve věci *Lévy* z 2. 8. 1993, C-158/91, odst. 22. Cit. in: Battjes, H., op. cit., s. 67. Článek 351 také upravuje povinnost členského státu odstranit rozpor všemi prostředky dostupnými dle mezinárodního práva, což by v krajním případě mohla být i výpověď dřívější mezinárodní smlouvy. Nicméně taková situace se jeví v případě mezinárodního uprchlického práva nebo práva lidských práv jako nepravděpodobná vzhledem k tomu, že unijní právo spíše tyto závazky podporuje, než že by se stavělo proti nim. Srov. čl. 78 SFEU a 6 SEU.

<sup>318</sup> Srov. rozsudek SDEU ve věci *Burgoa* z 14. 10. 1980, 812/79, bod 9. Cit. in: Svoboda, P. *Právo vnějších vztahů EU*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, dále citováno jako Svoboda, P. (2010), s. 81,

<sup>319</sup> Svoboda, P. (2010), op. cit. s. 82.

<sup>320</sup> *Ibid.*, s. 82.

organizace a státního útvaru (federace).<sup>321</sup> Subjektem práva je, jak z hlediska mezinárodněprávního, které ji považuje za mezinárodní organizaci, tak z hlediska evropského práva, které jí po přijetí Lisabonské smlouvy přiznává právní subjektivitu.<sup>322</sup>

Co se týče dodržování mezinárodního práva, tato zásada je od Lisabonské smlouvy výslovně zakotvena v primárním právu EU (čl. 21(1) SEU).<sup>323</sup> Evropská unie není sama stranou Ženevské úmluvy ani Evropské úmluvy o ochraně lidských práv,<sup>324</sup> i když v tomto druhém případě již Unie svůj záměr přistoupit vyjádřila v článku 6(2) SEU. Ochrana lidských práv a svobod je však považována za základní hodnotu EU (čl. 2 SEU), k níž mají její politiky přispívat. Přestože lidská práva v původních smlouvách zakotvena nebyla, SDEU jim od 70. let přiznal postavení obecných zásad právních a pramene práva ES. Dnes jsou upravena v Listině základních práv, která je od Lisabonské smlouvy právně závazná,<sup>325</sup> a ve Smlouvách. Dále jsou v EU upravena jako obecné zásady právní (EÚLP a ústavní tradice společně členskými státy) a vyplývají také z judikatury SDEU a z lidskoprávních závazků členských států. Ochrana práv zavazuje orgány EU, členské státy při aplikaci vnitrostátního práva, které je v pravomoci EU a při aplikaci norem EU.

Na podkladě výše uvedeného můžeme dovést, jakým způsobem je zajištěno dodržování principu non-refoulement v unijním právním řádu. Zaprvé, mezinárodní právo v oblasti uprchlictví a lidských práv je závazné pro EU skrze ustanovení Listiny. Jde o nástroj primárního práva, všechny sekundární předpisy s ním musí být v souladu a kontrolu dodržování vykonává SDEU.<sup>326</sup> Z práv, která Listina zaručuje, jsou pro dodržování non-refoulement Evropskou unií podstatné zejména články 18 a 19(2), ale

---

<sup>321</sup> Svoboda, P. (2011), op. cit., s. 21.

<sup>322</sup> Čl. 47 SEU.

<sup>323</sup> V čl. 21(1) SEU se stanoví, že činnost Unie na mezinárodní scéně spočívá mimo jiné na zásadách univerzality a nedělitelnosti lidských práv a základních svobod a na dodržování zásad Charty OSN a mezinárodního práva.

<sup>324</sup> Dle SDEU nemá EU obecnou pravomoc přistupovat k mezinárodním úmluvám v oblasti lidskoprávní, nevylučuje nicméně jakoukoliv pravomoc EU tyto smlouvy uzavírat. Posudek SDEU 2/94, bod 27. Cit. in: Svoboda, P. (2010), op. cit. s. 82. Speciální pravomoc k přistoupení má EU v případě EÚLP.

<sup>325</sup> Čl. 6 SEU.

<sup>326</sup> Z článku 51 (1) LZP vyplývá rozsah jejího použití. Ustanovení Listiny se aplikují na akty orgánů a institucí Unie a dále na členské státy, výhradně pokud uplatňují právo Unie.

také články 4 a 47.<sup>327</sup> Článek 18 zaručuje právo na azyl při dodržování Ženevské úmluvy, Protokolu a SEU a SFEU. Toto právo není garantováno v Ženevské úmluvě, ekvivalent lze najít pouze ve Všeobecné deklaraci lidských práv. Jedná se tedy o rozšíření ochrany oproti Ženevské úmluvě. Pozitivním aspektem je, že působnost tohoto práva je dle Listiny široká, týká se nejen konvencionálních uprchlíků, ale i těch osob, které požívají doplňkové či dočasné ochrany.<sup>328</sup> Nicméně toto ustanovení neznamená převrat pro uprchlíky, neboť jejich právu na azyl neodpovídá povinnost členských států jej udělit. Prostřednictvím tohoto článku tak nelze zabránit např. přesunu uprchlíka do třetích bezpečných zemí.<sup>329</sup>

Článek 19(2) Listiny posiluje aplikaci principu non-refoulement v EU tím, že zaručuje jeho zákaz, a to v podobě, v jaké jej v judikatuře k článku 3 vymezil ESLP. To vyplývá z Vysvětlení k tomuto článku, které výslovně odkazuje na případy *Soering v. Spojené Království* a *Ahmed v. Rakousko*. Povinnost nenavrátit je zde tedy zakotvena široce, týká se kohokoli (nejen uprchlíka dle článku 1 ŽÚ) a nejsou z ní možné výjimky.<sup>330</sup> Zatímco článek 19(2) zmiňuje zákaz vystěhování, vyhoštění či vydání do státu, kde by byla osoba vystavena trestu smrti či mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení a trestu, nezmiňuje výslovně nepřijetí na hranicích. Na rozdíl od judikatury ESLP, článek 19(2) Listiny požaduje pro zákaz navrácení vyšší standard nebezpečí, které musí osobě hrozit.<sup>331</sup> K zúžení ochrany oproti EÚLP však nemůže dojít, článek 52(3) LZP totiž stanoví pro případy, kdy Listina upravuje práva odpovídající právům z EÚLP, že smysl a obsah těchto práv odpovídá úpravě dle EÚLP. EU tak může ochranu oproti Evropské úmluvě i jiným mezinárodním smlouvám, jejichž stranami jsou všechny členské státy, jen rozšířit, ne zúžit.<sup>332</sup>

---

<sup>327</sup> Článek 4 LZP zaručuje zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestu a odpovídá článku 3 EÚLP. Článek 47 LZP zaručuje právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces a vychází z judikatury ESLP založené na čl. 13 EÚLP.

<sup>328</sup> Působnost práva na azyl lze dovodit z článku 18 LZP a z tzv. Vysvětlení k LZP, které odkazují na ŽÚ a čl. 78 SFEU.

<sup>329</sup> Battjes, H., op. cit., s. 115.

<sup>330</sup> Absolutní povaha non-refoulement v pojetí ESLP by mohla mít vliv na aplikaci čl. 17 kvalifikační směrnice, který stanoví důvody pro vyloučení z podpůrné ochrany. Podrobněji v oddílu 2.5.2.

<sup>331</sup> ESLP užívá termín „závažné a věrohodné důvody domnívat se, že by byla osoba navrácením vystavena reálnému riziku zacházení v rozporu s článkem 3“, kdežto LZP hovoří o „vážném nebezpečí“.

<sup>332</sup> Srov. odst. 5 preambule LZP a článek 53 LZP. LZP představuje vůči EÚLP i jiným lidskoprávním smlouvám jen minimální standard. Zajímavý je také vztah mezi ESLP a SDEU. Oba soudy i přes některé odlišnosti navzájem respektují své judikatury. ESLP se však považuje za „nástroj evropského veřejného pořádku“ (srov. výše citovaný rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Loizidou v. Turecko*, odst. 75) a



Za druhé, mezinárodní uprchlické právo a právo lidských práv působí v EU skrze odkazy na něj v unijním právu. V primárním právu je to článek 78 SFEU, který stanoví povinnost souladu unijní politiky v oblasti azylu, doplňkové a dočasné ochrany s Ženevskou úmluvou, Protokolem a ostatními příslušnými smlouvami.<sup>333</sup> V sekundárním právu nalezneme řadu odkazů na soulad s Úmluvou a dodržování zásady nenavrácení.<sup>334</sup> Za třetí, mezinárodní uprchlické právo a právo lidských práv působí v EU skrze obecné zásady práva Unie, kterými jsou i základní práva zaručená v EÚLP.<sup>335</sup> Podle Battjese může mít význam pro dodržování principu non-refoulement Unii i fakt, že EU je na základě judikatury SDEU vázána také mezinárodním obyčejovým právem.<sup>336</sup> Nicméně, vzhledem k panující neshodě ohledně obyčejové povahy principu non-refoulement, je tento význam omezený.

Závěrem pro tuto kapitolu je, že mezinárodní uprchlické právo a právo lidských práv působí jako standard, který musí být dodržován unijními orgány i členskými státy při přijímání či implementaci unijních závazků v oblasti evropského azylového práva.<sup>337</sup> Princip non-refoulement tak musí být respektován členskými státy i Unii.

### 2.3 Působnost principu non-refoulement v právu Evropské unie

Již bylo zmíněno, že princip non-refoulement je zakotven v evropském právu v Listině základních práv a jeho dodržování je závazné i skrze přímé odkazy na mezinárodní úpravu. Klademe-li si však otázku, kdo má právo nebýt navrácen a na jakém území platí tento zákaz, musíme se podívat, komu EU poskytuje ochranný status.

---

neváhá přezkoumávat z hlediska dodržování lidských práv i právo EU. ESLP se ve vztahu k EU vyjádřil v tom smyslu, že přenos pravomocí na mezinárodní organizaci je slučitelný s Evropskou úmluvou, nakolik tato organizace zajišťuje základním lidským právům „přiměřenou (či ekvivalentní) ochranu“ k ochraně poskytované Evropskou úmluvou. Srov. např. rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ve věci *M. & Co. v. Německo* z 9. 2. 1990, stížnost č. 13258/87, s. 138. Tento princip soud potvrdil v případě *Bosphorus*, kde vymezil, že bude uplatňovat vyvratitelnou domněnku ekvivalentní ochrany poskytované státem, který je členem dané organizace a že tedy nebude v každém případě zkoumat úroveň ochrany práv. Tuto domněnku však může vyvrátit a případ posoudit, pokud je úroveň ochrany práv z Evropské úmluvy v tomto státě zjevně nedostatečná. Srov. rozsudek ESLP ve věci *Bosphorus Hava v. Irsko* z 30. 6. 2005, stížnost č. 45036/98, odst. 156. Srov. též Svoboda, P. (2011), s. 129-130.

<sup>333</sup> Těmi mohou být např. Úmluva proti mučení, Pakt I.

<sup>334</sup> Srov. např. bod 2 preambule kvalifikační směrnice, procedurální směrnice a nařízení Dublin II.

<sup>335</sup> Zdrojem inspirace obecných zásad právních mohou být dle Battjese jakékoli mezinárodní smlouvy, jejichž stranami jsou všechny členské státy (tedy i Úmluva proti mučení, Pakt I).

<sup>336</sup> Battjes, H., op. cit., s. 81. Autor cituje např. rozsudek SDEU ve věci *Poulsen* z 24. 11. 1992, C-286/90, odst. 10.

<sup>337</sup> Srov. např. posudek SDEU 2/94, bod 34, kde soud stanovil, že: „respektování lidských práv je podmínkou legality předpisů EU“. Cit. in: Svoboda, P. (2010), op. cit. s. 109.

Není to jen uprchlík, ale i osoba požívající doplňkové a dočasné ochrany.<sup>338</sup> Nástroje SEAS se navíc v určitých otázkách liší od Ženevské úmluvy, což může mít vliv právě i na dodržování zásady nenavrácení. Proto se nyní zaměříme i na opatření, která zdánlivě s non-refoulement nesouvisí, jejichž aplikace však může vést k navrácení osoby v rozporu s Ženevskou úmluvou či s právem lidských práv.

### 2.3.1 Osobní působnost

#### 2.3.1.1 Okruh oprávněných – rozšíření či zúžení ochrany?

SEAS se aplikuje *ratione personae* pouze na státní příslušníky třetích zemí,<sup>339</sup> tedy takové, kteří nejsou občany EU. Dle čl. 2(c) kvalifikační směrnice je uprchlíkem „*státní příslušník třetí země (...)*“.<sup>340</sup> Členské státy EU jsou tedy považovány za státy neprodukující uprchlíky, přičemž občané EU se jimi mohou stát jen v případech upravených v tzv. Španělském protokolu.<sup>341</sup> Domněnka, že členské státy se navzájem považují za bezpečné země původu, se zakládá na dosažené úrovni ochrany práv v EU. Žádost o azyl podanou příslušníkem členského státu lze přijmout jen ve zvláštních případech, např. pokud stát odstoupí od svých závazků dle článku 15 EÚLP nebo je proti němu zahájeno řízení dle článku 7 SEU, protože hrozí, že poruší hodnoty, na kterých je EU založena.<sup>342</sup> V ostatních případech jsou žádosti osob z členských států považovány za zjevně nedůvodné.

---

<sup>338</sup> Battjes považuje za ochranný status i status žadatele o mezinárodní ochranu. Srov. Battjes, H., op. cit., s. 198. Dočasnou ochranou se pro rozsah této práce podrobně nezabývám. Jejím účelem je reagovat na hromadný příliv osob přicházejících do EU nejčastěji z oblastí ozbrojených konfliktů. Neznamena to však, že osoba, které je taková ochrana poskytnuta, se nemůže stát i uprchlíkem. K této otázce srov. směrnice o dočasné ochraně nebo též Šturma, P., Honusková, V. a kol., op. cit., s. 73-74.

<sup>339</sup> Srov. např. články 1, 2(a) nařízení Dublin II; čl. 2(c),(e) KS; čl. 2(b)PS.

<sup>340</sup> Toto zúžení působnosti je zachováno i v přepracované KS, srov. čl. 2 (d),(f) PKS, což bylo kritizováno i UNHCR. Srov. UNHCR, *Comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009)* z 29. 7. 2010, (dále též *Comments on the European Commission's Recast Proposal for a Qualification Directive*), s. 4. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c503db52.html>> [cit. 5. 7. 2012].

<sup>341</sup> Protokol č. (24) o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie, Úř. věst. C 83, 2010 (dále též Protokol č. (24)).

<sup>342</sup> *Ibid.*, čl. 1(a),(b).

Tato úprava je problematická ze dvou hledisek. Prvně, někteří autoři<sup>343</sup> ji považují za rozpor se zákazem diskriminace v Ženevské úmluvě i jiných lidskoprávních nástrojích,<sup>344</sup> a lze ji také považovat za nedovolené omezení působnosti Úmluvy.<sup>345</sup> Domněnku bezpečnosti členských zemí lze sice vyvrátit, ale pouze v úzce definovaných případech. Členské státy nemohou redefinovat ustanovení Úmluvy tak, že by omezily její rozsah, a měly by tedy poskytovat ochranu minimálně v rozsahu nenavrácení všem osobám, které naplní definici uprchlíka dle článku 1 Úmluvy, a to i občanům EU.<sup>346</sup>

SEAS neklade omezení jen státním příslušníkům členských států, ale i osobám pocházejícím ze třetích zemí. Dle bodu 2 preambule nařízení Dublin II „*jsou členské státy, které dodržují zásadu nenavrácení, pokládány za bezpečné země pro státní příslušníky třetích zemí*“. Jestliže jsou členské státy EU považovány za bezpečné, potom se při přesunu uprchlíka pocházejícího z třetí země z jednoho členského státu do druhého nelze dopustit refoulement. Domněnku, ze které vychází Španělský protokol a o kterou se opírá i celý Dublinský systém, však v poslední době zpochybnila rozhodnutí ESLP, i samotného SDEU. Ve světle této judikatury, která odhalila nedostatky v azylovém systému členských států a porušování základních práv těmito státy,<sup>347</sup> je možné tuto domněnku nadále uplatňovat jen jako vyvratitelnou. Uprchlík ji může popřít, jestliže by jeho přesunem do některého členského státu došlo k porušení jeho základních lidských práv, a v takovém případě nesmí být navrácen.

V těchto případech se jedná tedy o zúžení ochrany oproti Ženevské úmluvě. Domnívám se, že členské státy navrácením osoby, která by jinak byla chráněna dle Úmluvy, porušují své mezinárodněprávní závazky z Ženevské úmluvy. Navíc jsou tyto

---

<sup>343</sup> Gilbert, G. op. cit., s. 975; Noll, G. *Negotiating asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*. The Hague: Martinus Nijhof Publishers, 2000. Cit. in: Battjes, H., op. cit., s. 356.

<sup>344</sup> Diskriminace uprchlíků na základě země jejich původu je zakázána v čl. 3 ŽÚ, srov. také zákaz diskriminace dle čl. 26 Paktu I a čl. 14 EÚLP.

<sup>345</sup> K článku 1 ŽÚ nelze dle článku 42 Úmluvy přijmout výhrady.

<sup>346</sup> Srov. UNHCR, *Připomínky UNHCR ke Směrnici Rady č. 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních požadavcích na kritéria a status státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti jako uprchlíků nebo jako osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany*, (dále též Připomínky UNHCR ke kvalifikační směrnici). Ženeva, leden 2005, s. 5, připomínky k § 1. Dostupné na: [http://unhcr.dexusnet.cz/dokumenty/Qualification\\_Directive.pdf](http://unhcr.dexusnet.cz/dokumenty/Qualification_Directive.pdf) [cit. 3. 7. 2012].

<sup>347</sup> Srov. výše citované rozsudky ESLP ve věcech *K. R. S. v. Spojené království a M. S. S. v. Belgie a Řecko*. Srov. také rozsudek velkého senátu SDEU ve spojených věcech *N. S. a další v. Secretary of State for the Home Department a M. E. a další v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform* z 21. 12. 2011, C-411/10 a C-493/10. Podrobněji dále.

závazky porušovány i těmi ustanoveními SEAS, která navrácení umožňují. Nicméně tvrdit, že samotné předpisy SEAS jsou v rozporu s Ženevskou úmluvou, je poněkud komplikované vzhledem k odlišným cílům těchto nástrojů. Opatření SEAS neměla za cíl nahradit Úmluvu, ale spíše poskytnout interpretační vodítko pro klíčové prvky z Úmluvy. Například Storey se domnívá, že v případě kvalifikační směrnice se nejedná o náhradu definice uprchlíka z Úmluvy, ale pouze o její upřesnění.<sup>348</sup> Přesto je však třeba vnímat rozpory, které existují mezi nástroji SEAS a Ženevskou úmluvou.

SEAS přispělo i k rozšíření ochrany před refoulement. Přijetím kvalifikační směrnice byl vytvořen specifický právní rámec pro status podpůrné ochrany,<sup>349</sup> a rozšířena tak ochrana před navrácením i na osoby do té doby chráněné pouze na základě článku 3 EÚLP. Dle kvalifikační směrnice je podpůrná (doplňková) ochrana<sup>350</sup> poskytována vedle uprchlíka i osobě, která se nemůže navrátit z jiných důvodů než z těch zmíněných v Ženevské úmluvě, tedy pokud jí hrozí reálná hrozba, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15 KS. Taková ochrana by měla být doplňkovou k ochraně uprchlíků dle Úmluvy, měla by tedy být užita až v případě, že osoba nesplňuje podmínky pro získání statusu uprchlíka.<sup>351</sup>

Důvod, proč se o této úpravě zmiňují, je ten, že se do jisté míry kryje s pojetím principu non-refoulement v judikatuře ESLP i dle Výboru proti mučení a Výboru pro lidská práva.<sup>352</sup> Evropská unie úpravou doplňkové ochrany rozšířila a institucionalizovala ochranu před navrácením dle Evropské úmluvy.<sup>353</sup> Respektování principu non-refoulement je tedy základem pro podpůrnou ochranu. Nicméně nejedná

---

<sup>348</sup> Storey, H. *EU Refugee Qualification Directive: a Brave New World?* In: 20 International Journal of Refugee Law, 2008, s. 9.

<sup>349</sup> Rozsáhlou otázkou doplňkové ochrany podrobně nerozebírám, zmiňuji se pouze o několika souvislostech s principem nenavracení. Pro více informací k tomuto tématu srov. např. Jílek, D. (ed.). *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Sborník. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007.

<sup>350</sup> Přepřacovaná kvalifikační směrnice užívá termín doplňková ochrana.

<sup>351</sup> Srov. body preambulí 24 KS, 33 PKS a články 2(e)KS a 2(f) PKS.

<sup>352</sup> Kvalifikační směrnice sice nezmiňuje přímo inspiraci mezinárodním právem lidských práv, důvodová zpráva KS však stanovila, že doplňková ochrana je založena na mezinárodních lidskoprávních instrumentech, zejména čl. 3 EÚLP, čl. 3 Úmluvy proti mučení a čl. 7 Paktu I. Srov. Battjes, H., op. cit., s. 220.

<sup>353</sup> Větrovský, J. *Vyloučení z doplňkové ochrany v perspektivě Evropské úmluvy o lidských právech*. In: Jílek, D. (ed.). *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 114.

se o identické úpravy, a jak uvidíme později, tato skutečnost má zásadní vliv na existenci důvodů vyloučení z doplňkové ochrany.<sup>354</sup>

Zmíníme ještě podmínky pro získání nároku na podpůrnou ochranu. Základem je existence reálné hrozby tzv. vážné újmy, která osobě hrozí v případě návratu do země původu. V článku 15(a) KS se specifikuje, že vážnou újmou je „uložení nebo vykonání trestu smrti“. Tady můžeme vidět souvislost s článkem 1 Protokolu 13 EÚLP, článkem 2 EÚLP a s navazující judikaturou ESLP, dle které nelze navrátit osobu i v případě, že by jí hrozil v zemi původu trest smrti.<sup>355</sup> Vážnou újmou je dále „mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu“ (článek 15(b) KS). Tento případ vychází z judikatury ESLP k článku 3 Evropské úmluvy. Na rozdíl od Evropské úmluvy však doplňková ochrana v kvalifikační směrnici nezahrnuje tzv. humanitární případy, tedy zákaz navrácení v případě, že osobě v zemi hrozí špatné zacházení kvůli objektivním okolnostem v zemi původu.<sup>356</sup>

Třetí důvod vážné újmy je potom „vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu“ (článek 15(c) KS). I v případě ohrožení plynoucího ze všeobecného násilí v ozbrojeném konfliktu může tedy být osoba chráněna před refoulement. Praxe států se však lišila ohledně míry, v jaké musela osoba prokázat své individuální ohrožení.<sup>357</sup> V tomto smyslu je přínosné rozhodnutí SDEU ve věci *Elgafaji*, kde soud stanovil, že pojem „individuální ohrožení“ by neměl vést k vyššímu důkaznímu standardu.<sup>358</sup>

---

<sup>354</sup> Podrobněji v oddílu 2.5.2.

<sup>355</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Al-Saadoon and Mufdhi v. Spojené království* z 2. 3. 2010, stížnost č. 61498/08, odst. 123. Článek 2 ve spojení s článkem 1 Protokolu 13 EÚLP tak zakazují extradici nebo vyhoštění osoby do státu, pokud existují závažné a věrohodné důvody domnívat se, že by tam byla vystavena reálnému riziku trestu smrti. Srov. také výše citovaný rozsudek ve věci *Soering v. Spojené Království*, odst. 111.

<sup>356</sup> Srov. výše citovaný rozsudek ESLP ve věci *D. v Spojené království*.

<sup>357</sup> Některé státy odmítaly poskytnout ochranu na základě článku 15(c) KS a bodu 26 preambule KS s odůvodněním, že nebylo prokázáno individuální ohrožení. Srov. ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive*, op. cit., s. 15.

<sup>358</sup> Srov. rozsudek SDEU ve věci *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie* ze 17. 2. 2009, C-465/07. Na základě tohoto rozhodnutí může osoba získat nárok na doplňkovou ochranu, i když nepředloží důkazy, že je osobně v ohrožení, pokud je zároveň míra svévolného násilí v konfliktu tak vysoká, že existují závažné důvody domnívat se, že by byla v případě navrácení do dané země, z pouhého důvodu své přítomnosti na jejím území, vystavena reálnému nebezpečí vážného a individuálního ohrožení.

### 2.3.1.2 Výklad pojmu pronásledování

Pro vymezení okruhu osob oprávněných z nenavracení podle evropského práva je třeba také posoudit obsah pojmu pronásledování a souvisejících poskytovatelů ochrany, a to z hlediska jejich souladu s mezinárodním uprchlickým právem i s právem lidských práv. V první části práce jsem při definici pojmu pronásledování vycházela z univerzálních úprav, jako jsou Všeobecná deklarace lidských práv a Pakty. Kvalifikační směrnice v článku 9(1)(a) interpretuje pronásledování v souladu s mezinárodním právem jakožto vážné porušení základních lidských práv. Za základní lidská práva přitom považuje zejména nederogovatelná práva dle článku 15(2) EÚLP. Takové pojetí však zužuje výklad pojmu pronásledování, jelikož výčet práv, od kterých se nelze odchýlit na základě EÚLP, je užší než nederogovatelná práva v Paktu I. Mohlo by se tedy stát, že například porušení svobody projevu, která není dle EÚLP nederogovatelná, by nebylo považováno za pronásledování. To by, jak poznamenává Battjes, bylo v rozporu s účelem článků 1 a 33 Ženevské úmluvy i s praxí států.<sup>359</sup> Navíc se nezdá vhodné interpretovat pojem z univerzální Ženevské úmluvy prostřednictvím regionální úpravy v Evropské úmluvě.

Směrnice vyvolává i jiný rozpor, a to dělením na porušení „základní lidských práv“, tedy těch, od kterých se nelze dle EÚLP odchýlit, a derogovatelných „lidských práv“, jako je např. svoboda projevu.<sup>360</sup> V tomto druhém případě se jedná o pronásledování, až jestliže dojde k souběhu více opatření, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce. To by mohlo vést v praxi k zúžení pojmu pronásledování jen na první kategorii nederogovatelných práv.<sup>361</sup> Takový postup by však byl v rozporu s výkladem pojmu pronásledování v kontextu článků 1 a 33 Ženevské úmluvy. Dle UNHCR nesmí být pronásledování interpretováno pouze na základě závažného porušování lidských práv.<sup>362</sup> Battjes se však domnívá, že díky výrazu „zejména“

---

<sup>359</sup> Battjes, H., op. cit., s. 233.

<sup>360</sup> Srov. články 9(1)(a) a 9(1)(b) KS.

<sup>361</sup> Srov. Battjes, H., op. cit., s. 233; UNHCR, *Příspěvek JUDr. Marcely Skalkové z pražské kanceláře UNHCR přednesený na konferenci o Kvalifikační směrnici, pořádané v červnu 2005 Právnickou fakultou MU v Brně*, s. 5. Dostupné na:

[http://unhcr.dexusnet.cz/dokumenty/Qualification\\_Directive\\_Skalkova.pdf](http://unhcr.dexusnet.cz/dokumenty/Qualification_Directive_Skalkova.pdf) [cit. 10. 6. 2012].

<sup>362</sup> UNHCR, *Připomínky UNHCR ke kvalifikační směrnici*, op. cit., s. 9, připomínky k § 9(1).

použitému v článku 9(1)(a) kvalifikační směrnice nedochází k těmto omezením.<sup>363</sup> Přesto, jestliže je kvalifikační směrnice nástrojem pro sjednocování interpretace, měla by ji spíše objasňovat, než nejasnosti ve výkladu prohlubovat.

Směrnice je pozitivní v tom, že uznává za původce pronásledování (i vážné újmy u doplňkové ochrany) jak stát, tak i orgány *de facto* a nestátní činitele. Úskalí je však v tom, že stejný přístup aplikuje i na poskytovatele ochrany (článek 7 KS). Za ty považuje nejen stát, ale i strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, které ovládají stát nebo podstatnou část jeho území. Z výkladu Ženevské úmluvy<sup>364</sup> i z judikatury ESLP týkající se nenavrácení<sup>365</sup> vyplývá, že ochranu může poskytnout pouze stát. Dle kvalifikační směrnice však může dojít k navrácení osoby do státu, jehož ochranu postrádá, v případě, že jí v něm poskytne ochranu nestátní subjekt, přičemž účinnost a trvalost takové ochrany není jasně požadovaná. Ustanovení článku 7(1)(b) KS je tedy v rozporu s Ženevskou úmluvou i s judikaturou ESLP.

Nedostatečnost takové ochrany uznala i Evropská komise<sup>366</sup> a v přepracované kvalifikační směrnici je stanoven požadavek, aby ochrana před pronásledováním nebo vážnou újmou byla „účinná a ne pouze dočasná“ a aby nestátní poskytovatelé byli „ochotni a schopni zajistit takovou ochranu“.<sup>367</sup> Tedy nestačí jen schopnost chránit, ale nutný je i reálný, nepřechodný přístup k ochraně. V tomto smyslu je přepracovaná směrnice pozitivním krokem k zajištění souladu s Ženevskou úmluvou, judikaturou ESLP i SDEU.<sup>368</sup> Přestože se jedná o pokrok, dle UNHCR a ECRE není dostatečný. Dle

---

<sup>363</sup> Battjes, H., op. cit., s. 234. Článek 9(1)(a) KS zní: „Za pronásledování ve smyslu čl. 1 odst. A Ženevské úmluvy je považováno jednání, které je svou povahou nebo opakováním dostatečně závažné, aby představovalo vážné porušení základních lidských práv, zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze odchýlit (...)“

<sup>364</sup> Ženevská úmluva stanoví jako prvek definice uprchlíka, že osoba je neschopna přijmout nebo odmítá „ochranu své vlasti“. V článku 1 ŽÚ se doslova mluví o „*protection of the country of his nationality*“, tedy „země jeho státního občanství“.

<sup>365</sup> Srov. např. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *H. L. R. v. Francie* z 29. 4. 1997, stížnost č. 24573/94, odst. 40, kde ESLP stanoví, že osobu nelze navrátit, pokud „*authority přijímajícího státu*“ nejsou schopny poskytnutím patřičné ochrany zabránit reálné hrozbě zacházení v rozporu s článkem 3. Battjes tak dovozuje, že pouze autority státu mohou poskytnout ochranu. Cit. in. Battjes, H., op. cit. s. 248-249.

<sup>366</sup> Srov. Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení osoby požívající mezinárodní ochrany, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracování), KOM (2009) 551, 21. 10. 2009 (dále též návrh přepracované kvalifikační směrnice), bod 3.1.1.

<sup>367</sup> Srov. čl. 7(1),(2) přepracované kvalifikační směrnice.

<sup>368</sup> Rozsudek velkého senátu SDEU ve spojených věcech *Abdulla a další* z 2. 3. 2010, C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, ze kterého vyplývá, že autority členského státu musí ověřovat, zda má

nich by nestátní subjekty neměly být nadále vůbec považovány za poskytovatele ochrany.<sup>369</sup>

### 2.3.1.3 Okruh povinných

Podle Ženevské úmluvy se povinnost nenavrátit uprchlíka vztahuje na smluvní strany této Úmluvy a navazujícího Protokolu. Podle EÚLP, Paktu I a Úmluvy proti mučení má takovou povinnost smluvní stát, pokud se jedná o osobu či území v jeho jurisdikci.<sup>370</sup> V případě EU jen zopakujme, že všechny členské státy jsou stranami těchto úmluv, a zůstávají tak nadále vázány závazky, které jim z nich plynou, zejména povinností dodržovat non-refoulement. Přestože EU doposud nepřistoupila k žádné z těchto úmluv, dovedili jsme, že i orgány EU jsou vázány dodržováním základních práv, včetně principu non-refoulement, a to zejména díky ustanovením Listiny základních práv. Jaký vliv však má na okruh subjektů povinných z non-refoulement to, že ne všechny členské státy EU se účastní společného evropského azylového systému a Listiny základních práv? Jinak řečeno, jaký je vliv tzv. „opt-out“ ze SEAS a z Listiny?

Nejprve se podívejme na výjimky ze SEAS a jejich vliv na non-refoulement. Obecně by měly být evropským azylovým právem vázány všechny členské státy EU.<sup>371</sup> Nicméně Spojené království, Irsko a Dánsko mají, na základě zvláštních protokolů k SFEU, možnost neúčastnit se některého z nástrojů V. hlavy SFEU „Prostoru svobody, bezpečnosti a práva“, tedy i společné azylové politiky. Na základě Protokolu (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva tyto dvě země nejsou vázány opatřeními přijatými ostatními členskými státy podle V. hlavy SFEU, mají však možnost volby účastnit se přijímání kteréhokoli

---

žadatel přístup k ochraně poskytnuté nestátním subjektem. Nestačí tedy pouhá přítomnost mezinárodní organizace včetně mnohonárodních sil („multinational force“).

<sup>369</sup> Srov. např. ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive*, op. cit., s. 8; UNHCR, *Comments on the European Commission's Recast Proposal for a Qualification Directive*, op. cit., s. 5.

<sup>370</sup> Srov. čl. 1 EÚLP, čl. 2(1) Paktu I, čl. 2(1) Úmluvy proti mučení. Otázka povinných souvisí i s principy odpovědnosti a extraterritoriální aplikací non-refoulement. Stát může být odpovědný i za jednání nestátních subjektů či za jednání, které se neodehrává na jeho území. K tomu srov. pododdíly 1.2.2.2 a 1.2.2.3 a k úpravě v EU pododdíl 2.3.2.2.

<sup>371</sup> Battjes, H., op. cit., s. 165.



z těchto opatření.<sup>372</sup> Obdobnou výjimku má i Dánsko, které má možnost neúčastnit se celé V. hlavy SFEU, kromě některých otázek týkajících se vízové politiky.<sup>373</sup>

Spojené království a Irsko se rozhodly podílet se na kvalifikační i procedurální směrnici i na nařízení Dublin II.<sup>374</sup> Irsko se na rozdíl od Spojeného království neúčastní směrnice o dočasné ochraně ani recepční směrnice.<sup>375</sup> Dánsko aplikuje pouze nařízení Dublin II, a to na základě mezinárodní dohody, kterou uzavřelo s Evropským společenstvím v roce 2006.<sup>376</sup> Ještě můžeme zmínit, že na dublinském systému se prostřednictvím mezinárodních dohod podílí i nečlenské státy EU, tedy Island, Norsko, Lichtenštejnsko a Švýcarsko. Protože všechny tyto státy jsou zároveň povinny dodržovat non-refoulement na základě svých mezinárodněprávních závazků, neměly by výjimky z evropského azylového *acquis* ovlivnit dodržování tohoto principu.

Jinak by tomu mohlo být v případě výjimek z nástrojů druhé fáze SEAS. Porušování non-refoulement by se totiž mohly dopouštět ty státy, které se odmítají účastnit přepracovaných nástrojů SEAS. Jak by to bylo možné? V této práci poukážeme na nedostatky současné první fáze SEAS, které jsou v některých případech v rozporu se zákazem navracení v mezinárodním uprchlickém a lidskoprávním kontextu. Jestliže má druhá fáze SEAS odstranit tyto rozpory sjednocením ochrany na úrovni EU a zajištěním souladu azylového práva EU s judikaturou ESLP a SDEU, potom výjimka z tohoto systému znamená setrvání na nižších, nevyhovujících standardech.

Uvedme příklad Spojeného království, které oznámilo úmysl neúčastnit se přepracované kvalifikační, procedurální ani recepční směrnice.<sup>377</sup> Již přijatá přepracovaná kvalifikační směrnice přitom zakotvuje řadu důležitých změn, které odstraňují nedostatky původní směrnice, a poskytují tak širší ochranu před

---

<sup>372</sup> Pikna, B., op. cit., s. 163.

<sup>373</sup> Ibid., s. 164. Srov. také Protokol (č. 22) o postavení Dánska, Úř. věst. C 83, 30. 3. 2010.

<sup>374</sup> Srov. body 38, 39 preambule KS, body 32, 33 preambule PS a bod 17 nařízení Dublin II.

<sup>375</sup> Pro neúčast Irska srov. body preambulí 25 SDO a 20 RS, pro účast Spojeného království srov. body preambulí 24 SDO a 19 RS.

<sup>376</sup> Dohoda mezi Evropským společenstvím a Dánským královstvím o kritériích a mechanismech pro určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v Dánsku nebo jiném členském státě Evropské unie a o systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy, Úř. věst. L 66, 8. 3. 2006.

<sup>377</sup> Srov. vyjádření britského ministra pro imigraci Damiana Greena z 13. 10. 2011. Dostupné na: <<http://www.homeoffice.gov.uk/media-centre/news/EU-asylum>> [cit. 15. 7. 2012]. Srov. také bod 50 preambule přepracované kvalifikační směrnice.

navrácením.<sup>378</sup> Návrh přepracované procedurální směrnice taktéž přináší významné změny pro ochranu před nenavrácením, jako je např. zúžení použití tzv. zrychlené procedury či zvýšení možnosti užití opravného prostředku.<sup>379</sup> Spojené království má právo na opt-out ze změn provedených v azylovém systému EU,<sup>380</sup> nicméně případná nižší ochrana před non-refoulement může být do budoucna předmětem sporu u ESLP či SDEU. Jestliže bude totiž nadále aplikovat původní znění směrnic, zatímco ostatní státy Unie přijmou vyšší standard ochrany, bylo by teoreticky možné domáhat se nenavrácení do této země s poukazem na nedostatečnou úroveň ochrany práv v ní zaručenou. Navíc, pokud zůstane Spojené království u nižších standardů, podryvá pilíř dublinského systému, tedy vzájemnou důvěru členských států ve stejnou úroveň ochrany práv v celé EU. Domnívám se tedy, že členské státy by si neměly vybírat ty části SEAS, které se jim zdají nejvýhodnější, ale aplikovat je jako celek.

Konečně zodpovězme ještě otázku, ovlivní-li okruh subjektů povinných dodržovat non-refoulement výjimka některých členských států z Listiny základních práv. Na Spojené království a Polsko se vztahuje tzv. Protokol (č. 30) o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království,<sup>381</sup> který byl Lisabonskou smlouvou připojen ke Smlouvám a podle článku 51 SEU je právně závazný.<sup>382</sup> Protokolem (č. 30) si tyto státy vymínily zvláštní zacházení ve vztahu k Listině základních práv. Povaha výjimky nebyla jednoznačná, nicméně usuzovalo se, že nejde o skutečné vynětí z Listiny a že význam Protokolu (č. 30) je spíše interpretativní a Listina by se měla nadále ve zmíněných státech aplikovat.<sup>383</sup>

<sup>378</sup> Srov. např. články 7, 8 PKS. Více v kapitole 2.3.1.2 .

<sup>379</sup> Srov. Návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění), KOM (2011) 319, 1. 6. 2011, (dále též přepracovaná procedurální směrnice nebo PPS), čl. 31 a čl. 46.

<sup>380</sup> Srov. čl. 4a Protokolu (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, Úř. věst. C 83, 30. 3. 2010.

<sup>381</sup> Protokol (č. 30) o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království, Úř. věst. C 83, 30. 3. 2010 (dále též Protokol (č. 30)).

<sup>382</sup> Česká republika usiluje také o výjimku z Listiny základních práv. Na zasedání Evropské rady v roce 2009 bylo dohodnuto, že ČR bude moci přistoupit k Protokolu v okamžiku přijetí příští smlouvy o přistoupení k Evropské unii. Srov. Evropská rada v Bruselu, Závěry předsednictví z 29.-30. 10. 2009. Dostupné na: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/CS/ec/110893.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/110893.pdf)>. [cit. 15. 7. 2012].

<sup>383</sup> Srov. např. House of Lords. *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*. Volume I: Report. European Union Committee, 2008, s. 102. Dostupné na: <<http://www.parliament.the-stationeryoffice.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/62.pdf>> [cit. 15. 7. 2012].

Vyloučení určitého státu z působnosti Listiny by mohlo mít významný vliv na dodržování non-refoulement. Ustanovení Listiny se totiž dotýkají i práv žadatelů o mezinárodní ochranu, zejména práva nebýt navrácen.<sup>384</sup> Soudní dvůr EU však ve věci *N. S. a další*,<sup>385</sup> úzce související právě s dodržováním tohoto principu, vyjasnil, že se nejedná o všeobecnou výjimku z Listiny. Dle soudu článek 1 odst. 1 Protokolu (č. 30)<sup>386</sup> pouze „ozřejmuje článek 51 Listiny, týkající se oblasti použití Listiny, a jeho účelem není osvobodit Polskou republiku a Spojené království od povinnosti dodržovat ustanovení Listiny, ani bránit soudu některého z těchto členských států, aby dbal na dodržování těchto ustanovení.“<sup>387</sup> Všechny členské státy, včetně Velké Británie, Polska a případně i České republiky, tak musí dodržovat Listinu základních práv. Neobjasněná však zůstává otázka výjimky ve vztahu k sociálním právům z Listiny,<sup>388</sup> kterou soud v tomto případě neřešil. Přesto přístup k sociálním právům, jako je právo na zdravotní péči či sociální pomoc, může mít v určitých výjimečných případech vliv i na zákaz navrácení,<sup>389</sup> a bude tedy i z tohoto z hlediska třeba, aby SDEU výjimku vyjasnil.

### 2.3.2 Územní působnost

Přestože Ženevská úmluva nepřipouští přijetí výhrad k článku 33, dochází v právu EU vedle omezení osobního rozsahu principu non-refoulement i k jeho limitacím územním.

#### 2.3.2.1 Vnitrostátní ochrana – územní omezení principu non-refoulement?

V právu EU, konkrétně v článku 8 kvalifikační směrnice, jsou stanovena pravidla pro aplikaci konceptu tzv. vnitřního přesídlení či vnitrostátní ochrany. Na základě nich lze žadateli odmítnout mezinárodní ochranu a navrátit jej do země, pokud může nalézt útočiště, byť jen v části z ní. Z hlediska mezinárodního uprchlického práva je ochrana

---

<sup>384</sup> Srov. práva zaručená v člancích 1, 4, 18, 19(2) a 47 LZP.

<sup>385</sup> Rozsudek velkého senátu SDEU ve spojených věcech *N. S. a další v. Secretary of State for the Home Department a M. E. a další v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform* z 21. 12. 2011, C-411/10 a C-493/10 (dále též „*N. S. a další*“). Více v kapitole 2.4.2.1

<sup>386</sup> Čl. 1(1) Protokolu (č. 30) zní: „Listina nerozšiřuje možnost Soudního dvora Evropské unie ani jakéhokoliv soudu Polska či Spojeného království shledat, že právní a správní předpisy, zvyklosti nebo postupy Polska či Spojeného království nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami, které Listina potvrzuje.“

<sup>387</sup> Srov. odst. 120 rozsudku ESLP ve věci *N. S. a další*.

<sup>388</sup> Srov. čl. 1(2) Protokolu (č. 30).

<sup>389</sup> Srov. výše citovaný rozsudek ESLP ve věci *D. v. Spojené království*.

před navrácením závislá na nedostatku ochrany státu. Dle článku 1 Úmluvy totiž pouze osoba, která je neschopna přijmout nebo odmítá ochranu své vlasti, se může stát uprchlíkem a být chráněna před refoulement. Alternativa vnitřního útěku se týká specifické geografické zóny uvnitř uprchlickovy země původu, kde může nalézt efektivní ochranu před pronásledováním.<sup>390</sup> Přestože Ženevská úmluva nezmiňuje tento koncept, nauka dovozuje, že jej lze uplatňovat v souladu s ní, a to za splnění několika podmínek týkajících se zejména přístupnosti ochrany a absence oprávněných obav z pronásledování v daném místě.<sup>391</sup> Základ pro uplatnění této alternativy vidí v tom, že pokud je ochrana přístupná alespoň v části země původu, potom osoba nenaplnuje definici uprchlíka, protože ochranu státu nepostrádá.<sup>392</sup>

Mohli bychom však zvolit i jiný přístup k oprávněnosti tohoto konceptu. Článek 42 Ženevské úmluvy zapovídá možnost činit výhrady k jejím článkům 1 i 33. Domnívám se tedy, že vytváření určitého údajně chráněného místa uvnitř země, kde osobě hrozí pronásledování, je omezením územní působnosti principu non-refoulement v rozporu s Ženevskou úmluvou. Koncept je přesto uplatňován, ani UNHCR nevyklučuje jeho užití, ale podmiňuje jej mimo jiné tzv. testem rozumnosti, tedy zkoumáním, zda lze od žadatele rozumně očekávat, že se uchýlí do dané části země, zejména může-li tam vést relativně normální život.<sup>393</sup> Aby bylo možné vnitřní přesídlení uplatňovat, aniž by došlo k porušení principu nenavracení, je tedy nutné aplikovat podobná kritéria jako v případě konceptu bezpečných zemí. Alternativní ochrana musí být efektivní (účinná), to znamená, že osoba k ní musí mít zajištěn přístup.<sup>394</sup>

Jsou tedy ustanovení kvalifikační směrnice týkající se vnitrostátní ochrany v souladu s požadavky Ženevské úmluvy i EÚLP?<sup>395</sup> V případě úpravy dosavadní

---

<sup>390</sup> Wouters, C. W., op. cit., s. 26.

<sup>391</sup> Srov. Battjes, H., op. cit., s. 249-251; Wouters, C. W., op. cit., s. 104-110.

<sup>392</sup> Battjes, H., op. cit., s. 249.

<sup>393</sup> UNHCR, *Comments on the European Commission's Recast Proposal for a Qualification Directive*, op. cit., s. 6; UNHCR, Připomínky UNHCR ke kvalifikační směrnici, op. cit., s. 9, připomínky k § 8.

<sup>394</sup> Srov. UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 4: "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* z 23.7. 2003.

Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f2791a44.html>> [cit. 6. 7. 2012]. Srov. také Battjes, H., op. cit., s. 251; Wouters, C. W., op. cit., s. 105.

<sup>395</sup> Srov. zejména rozsudek ESLP ve věci *Salah Sheekh v. Nizozemí* z 11. 7. 2007, stížnost č. 1948/04, odst. 141. Dle soudu článek 3 EÚLP nezakazuje státům užití alternativy vnitřního přesídlení. Nicméně státy jsou stejně jako v případě nepřímého navrácení odpovědné, pokud by vyhoštěním do určitého regionu země došlo k porušení článku 3. Pro použití vnitřního přesídlení je tedy nutné zaručit, že osoba,

kvalifikační směrnice lze spatřit řadu rozporů. Chybí požadavek, aby měl žadatel přístup k ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmu, a mezinárodní ochranu lze žadateli odmítnout i pokud návrat do země původu není technicky možný. Tyto nedostatky jsou odstraněny v článku 8 přepracované kvalifikační směrnice, která podmiňuje aplikaci vnitřního přesídlení podmínkou přístupu k ochraně. Žadatel o mezinárodní ochranu také musí mít možnost bezpečně a legálně do země odcestovat, vstoupit do ní a usadit se v ní. Podstatný je i požadavek z bodu 27 preambule přepracované směrnice, kde se stanoví, že je-li původcem pronásledování nebo vážné újmy stát nebo státní subjekt, měla by se uplatnit domněnka, že účinná ochrana není žadateli přístupná.<sup>396</sup> Je tomu tak zejména proto, že tyto orgány působí většinou na celém území dané země. Lze tedy dospět k závěru, že současná úprava vnitrostátní ochrany v kvalifikační směrnici může vést k navrácení osob v rozporu s Ženevskou úmluvou i judikaturou ESLP, nicméně přepracovaná kvalifikační směrnice tyto nedostatky odstraňuje.

### 2.3.2.2 Extraterritoriální aplikace

Z hlediska mezinárodního uprchlického práva a práva lidských práv jsme vymezili, že princip non-refoulement se musí aplikovat na státních hranicích, a přiklonili jsme se i k jeho extraterritoriální aplikaci.<sup>397</sup> Otázkou zůstává, zda se za hranicemi členských států aplikuje i evropské azylové právo, a pokud ano, zda jej členské státy, společně se svými mezinárodněprávními závazky, při operacích mimo svá území respektují.

Podívejme se nejprve na ustanovení primárního práva. Článek 78 SFEU i článek 18 Listiny základních práv deklarují soulad s Ženevskou úmluvou. Článek 19(2) Listiny zaručuje non-refoulement v podobě zakotvené dle ESLP. Článek 51 LZZ váže členské státy ustanoveními Listiny podle toho, zda jednájí v působnosti práva Unie, a ne podle územních kritérií. Nezdá se tedy, že by z primárního práva vyplývala překážka pro

---

kteřá má být vyhoštěna, bude mít možnost odcestovat do dané bezpečné zóny, získat do ní vstup a usadit se v ní.

<sup>396</sup> Tento požadavek je pokrokem i vůči původnímu návrhu přepracované směrnice z roku 2009, který jej neobsahoval a byl za to kritizován Evropskou radou pro uprchlíky a exil. Srov. ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive*, op. cit., s. 8;

<sup>397</sup> Přestože státy tuto možnost odmítají, jako tomu bylo v citovaném rozhodnutí *Sale v. Haitian Centers Council*, část teorie ji připouští a podporována je i UNHCR a Výkonným výborem UNHCR. Podporují ji také ESLP, Výbor proti mučení i Výbor pro lidská práva. Srov. pododdíl 1.2.2.2.

extraterritoriální aplikaci non-refoulement. Naopak, jestliže právo EU stipuluje svůj soulad s mezinárodním uprchlickým právem, mělo by takovou aplikaci podporovat.

Ustanovení sekundárního práva se v tomto smyslu nevyjadřují jednoznačně, z čehož bývá dovozováno, že SEAS se neaplikuje extraterritoriálně.<sup>398</sup> Dle článku 3 procedurální směrnice a článku 3 nařízení Dublin II se tyto nástroje vztahují na žádosti podané na území členských států, včetně hranic nebo tranzitních prostor. Z těchto ustanovení můžeme vyvodit, že žadatele nelze bez posouzení jeho žádosti odmítnout na hranicích. Lze jej ale odmítnout na volném moři? Extraterritoriální aplikace zde není jasně zmíněna, přesto, budeme-li vykládat tato ustanovení tak, že se neaplikují mimo území členských států, potom navádíme státy k opatřením, kterými odsunují potenciální žadatele za hranice svých území a zbavují se odpovědnosti za ně. Kvalifikační směrnice o otázce územní působnosti překvapivě mlčí. Článek 21(1) KS však potvrzuje dodržování zásady non-refoulement členskými státy v souladu s jejich mezinárodními závazky. Přestože takový výklad není jednoznačný, domnívám se tedy, že na základě zmíněných ustanovení primárního práva a článku 21 KS by i sekundární právo EU mělo být aplikováno extraterritoriálně a dodržování principu non-refoulement by nemělo být limitováno územím, kde státy jednají.

Druhou otázkou je potom soulad extraterritoriálně prováděných operací členských států s mezinárodněprávními a unijními závazky. Pro její zodpovězení musíme nejprve zmínit právní podklad těchto opatření. V souvislosti s realizací volného pohybu osob v rámci EU a rušením vnitřních hranic bylo třeba posílit vnější hranice Unie. V roce 2004 byla ustavena Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (tzv. agentura Frontex).<sup>399</sup> Tato agentura koordinuje spolupráci členských států týkající se ostrahy a kontroly jejich hranic a podílí se na provádění společných operací, které spočívají mimo jiné v zadržení plavidel

---

<sup>398</sup> Srov. Battjes, H., op. cit., s. 209-211; *Letter of 15 July 2009 from Mr Jacques Barrot, Vice-President of the European Commission*, kde se tehdejší místopředseda Evropské komise a komisař odpovědný za spravedlnost, svobodu a bezpečnost vyjádřil, že SEAS se aplikuje pouze na území členských států a ne na situace na volném moři. Nicméně zdůraznil význam principu non-refoulement, ze kterého nelze učinit výjimku z důvodu provádění opatření k ostraze vnějších hranic na volném moři. Cit in. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Hirsi Jamaa a další v. Itálie* z 23. 2. 2012, stížnost č. 27765/09, (dále též *Hirsi Jamaa a další v. Itálie*), odst. 35.

<sup>399</sup> Nařízení Rady č. 2007/2004/ES z 26. 10. 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, Úř. věst. L 349, 25. 11. 2004 (dále též nařízení Frontex).

směřujících na území EU a jejich navrácení do tranzitních států nebo států původu.<sup>400</sup> Operace mohou být na základě dohod prováděny ve spolupráci s orgány třetích zemí,<sup>401</sup> a to i na území jejich pobřežních vod. Provádění společných akcí s třetími státy však neumenšuje odpovědnost členských států za případné porušení jejich mezinárodněprávních závazků. Stát může být odpovědný i za pomoc či podporu při spáchání mezinárodně protiprávního chování.<sup>402</sup>

Běžnou praxí při operacích ke kontrole hranic je, že loď s nelegálními migranty mířící na území EU je zadržena a předána spolupracujícímu třetímu státu,<sup>403</sup> aniž by bylo posouzeno, zda se na ní vyskytují osoby žádající o mezinárodní ochranu.<sup>404</sup> V první části práce jsme zmínili, že implicitní povinností, vyplývající z článku 33 Ženevské úmluvy, je zaručit uprchlíkům přístup k procesu posouzení jejich statusu. Dodržování principu non-refoulement vyžaduje přístup k efektivní právní ochraně<sup>405</sup> a bylo také argumentováno, že pokud státy nejsou schopny zajistit trvalou ochranu, mají minimálně povinnost poskytnout osobám dočasný vstup a ochranu.<sup>406</sup> Takový postup je tedy v rozporu s principem non-refoulement, tak jak je vykládán v mezinárodním uprchlickém právu i právu lidských práv.

Opatření činěná k ochraně hranic by neměla být na újmu dodržování principu non-refoulement ani podle evropského práva.<sup>407</sup> V procedurální směrnici je stanoveno právo

---

<sup>400</sup> Srov. např. Operace Hera III, během které bylo celkem zadrženo 2020 nelegálních migrantů, z nichž 1559 (tj. 77%) bylo navráceno zpět. Srov. *Frontex General Report 2007*. Cit. in. Trevisanut, S. *Maritime Border Control and the Protection of Asylum-Seekers in the European Union*. In: 12 *Touro International Law Review*, 2009, s. 158.

<sup>401</sup> Srov. čl. 14 nařízení Frontex.

<sup>402</sup> Srov. čl. 16 Návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování. Podmínkou odpovědnosti je, že stát tak činí se znalostí mezinárodně protiprávního jednání a toto jednání by bylo protiprávní, pokud by bylo spácháno státem.

<sup>403</sup> Dohody o spolupráci se třetími státy mají zajistit zlepšení ochrany migrantů v zemích jejich původu, ve skutečnosti však brání potenciálním uprchlíkům v opuštěné zemi, kde jim hrozí pronásledování. Uzavírány jsou přitom se státy, kde úroveň dodržování základních práv je předmětem kritiky, jako jsou např. Libye, Mauritanie, Egypt, Turecko, Čína. Srov. *Frontex Programme of Work 2009*. Cit. in. Fischer-Lescano, A., Löhr, T., Tohidipur, T. *Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law*. In: 21 *International Journal of Refugee Law*, 2009, s. 294-295.

<sup>404</sup> Srov. např. UNHCR, tiskové vyjádření ze 7. 5. 2009, „*UNHCR deeply concerned over returns from Italy to Libya*“. Toto vyjádření se týkalo navrácení 230 osob zadržovaných na moři v květnu 2009, které bylo také důvodem podání stížnosti k ESLP ve věci *Hirsi Jamaa a další v. Itálie*. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/4a02d4546.html>> [cit. 1. 7. 2012].

<sup>405</sup> Hathaway, J. C., op. cit., s. 279. To potvrzuje i ESLP, podle něž non-refoulement ve smyslu článku 3 ve spojení s článkem 13 EÚLP zahrnuje také přístup k účinnému právnímu prostředku nápravy.

<sup>406</sup> Srov. Wouters, C. W., op. cit., s. 155. Srov. také pododdíl 1.2.2.2.

<sup>407</sup> Nařízení Evropského Parlamentu a Rady 562/2006/ES z 15. 3. 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob, Úř. věst. L 105, 13. 4. 2006

setrvat na území členského státu, na jeho hranicích či v tranzitní zóně, dokud není žádost o ochranu posouzena.<sup>408</sup> Překvapivě, samotné nařízení Frontex, které je základem pro společné operace členských států, neobsahuje výslovné ustanovení týkající se dodržování principu non-refoulement. Takový požadavek však stanoví jiné související nařízení, kterým se zřizuje mechanismus pro vytvoření pohraničních jednotek rychlé reakce.<sup>409</sup> Zásadní posun je patrný v Rozhodnutí Rady z roku 2010, které stanoví pravidla pro ostrahu vnějších námořních hranic v rámci operativní spolupráce mezi členskými státy koordinované agenturou Frontex.<sup>410</sup> Tyto operace mají být prováděny v souladu se základními právy, přičemž nesmí dojít k přímému ani nepřímému navrácení žádné osoby.<sup>411</sup> Vyžaduje se také, aby zachráněné osoby byly náležitě informovány o tom, že mohou sdělit důvody, pro které se domnívají, že by jejich vylodění v navrhovaném místě bylo v rozporu se zásadou nenavrácení.<sup>412</sup>

Připomeňme ještě, že základem pro odpovědnost státu není území, kde se jednání odehrává, ale to, zda mu lze jednání přičítat, tedy zda vykonává efektivní kontrolu nad osobou nebo územím. Není tedy možné tvrdit, že opatření, která státy činí pro kontrolu a ostrahu svých vnějších hranic, se odehrávají v území, kde se uprchlické, lidskoprávní či evropské azylové normy neaplikují. Státy nemohou obejít požadavky mezinárodního ani evropského práva tím, že prohlásí hraniční operace za záchranná opatření na volném

---

(Schengenský hraniční kodex). Článek 1 zní: „stanoví se jím [nařízením] pravidla, kterými se řídí opatření na ochranu hranic ve vztahu k osobám překračujícím vnější hranice členských států Evropské unie.“ V článku 3 nařízení se dále stanoví, že taková opatření nejsou na újmu právům uprchlíků či osob žádajících o mezinárodní ochranu, zejména pokud jde o dodržování zásady nenavrácení.

<sup>408</sup> Srov. čl. 7 a čl. 35(3)(a) PS. Někteří autoři se domnívají, že tyto dva články stanoví povinnost členského státu udělit dočasný přístup na své území za účelem posouzení žádosti o ochranu. Srov. Fischer-Lescano, A., Löhr, T., Tohidipur, T., op. cit., s. 287.

<sup>409</sup> Nařízení Evropského Parlamentu a Rady 863/2007/ES z 11. 7. 2007, kterým se zřizuje mechanismus pro vytvoření pohraničních jednotek rychlé reakce a kterým se mění nařízení Rady 2007/2004/ES, pokud se jedná o tento mechanismus a o pravomoci a úkoly vyslaných příslušníků, Úř. věst. L 199, 31. 7. 2007. Toto nařízení podstatně rozšiřuje pravomoci agentury Frontex. Požádá-li o to členský stát v naléhavé situaci jako je náhlý zvýšený příliv nelegálních migrantů mohou mu být agenturou vyslány na pomoc tyto jednotky. Nařízení v článku 2 stipuluje dodržování zásady nenavrácení a v článku 6(2) respektování lidské důstojnosti při plnění úkolů členy jednotek.

<sup>410</sup> Rozhodnutí Rady 2010/252/EU z 26. 4. 2010, kterým se doplňuje Schengenský hraniční kodex, pokud jde o ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, Úř. věst. L 111, 4. 5. 2010.

<sup>411</sup> Ibid., část I Přílohy Rozhodnutí Rady, bod 1.2, kde se stanoví, že: „Žádná osoba nesmí být vyloděna v zemi, nebo jinak předána orgánům této země, v rozporu se zásadou nenavrácení, nebo z níž hrozí nebezpečí vyhoštění nebo návratu do jiné země v rozporu s uvedenou zásadou.(...)“

<sup>412</sup> Ibid.



moři, nebo tím, že budou popírat výkon efektivní kontroly.<sup>413</sup> Opatření, která spočívají v zadržování, bránění v přístupu či navracení lodí vezoucích potenciální žadatele o ochranu, jsou výkonem jurisdikce a státy při nich musí respektovat své mezinárodněprávní a unijní závazky, zejména dodržovat nenavrácení.

Extraterritoriální aplikace principu non-refoulement byla potvrzena i rozsudkem velkého senátu ESLP ve věci *Hirsi Jamaa a další v. Itálie* z roku 2012.<sup>414</sup> Případ vzešel z politiky zabraňování v přístupu a navracení osob směřujících do Itálie ze severní Afriky. Tato praxe vycházela z bilaterálních dohod uzavřených mezi Itálií a Libyí v letech 2007-2009, na základě kterých byli migranti plavící se z Libye do Itálie zadrženi na moři a navraceni zpět, aniž by došlo k posouzení jejich možného uprchlického statusu. Libye v té době nebyla (a dosud není) stranou Ženevské úmluvy. Stejně tomu bylo v případě *Hirsi Jamaa a další v. Itálie*, kdy bylo 24 somálských a eritrejských stěžovatelů společně s dalšími dvěma sty osobami zadrženo 35 námořních mil od italského ostrova Lampedusa a navraceno do Libye. Italské autority, které je nechaly nalodit na své lodě, neposoudily jejich žádosti, mylně je informovaly o tom, že budou převezeny do Itálie, a namísto toho je předaly libyjským úřadům. ESLP nejdříve zkoumal, zda jednání spadalo pod italskou jurisdikci ve smyslu článku 1 EÚLP. Zatímco Itálie se snažila popřít efektivní kontrolu nad operací mimo jiné tvrzením, že se jednalo o tzv. „záchrannou operaci na moři“, soud dospěl k názoru, že žadatelé byli pod výlučnou *de iure* i *de facto* kontrolou italských autorit, tedy podmínka jurisdikce Itálie byla naplněna.<sup>415</sup>

Soud dále konstatoval porušení článku 3 EÚLP, a to pro přímé i nepřímé navrácení. Itálie s plnou znalostí okolností vystavila žadatele hrozbě zacházení v rozporu s článkem 3, a to jejich navrácením do Libye i vystavením hrozbě následného navrácení do Somálska a Eritrey, proti kterému zde nebyly adekvátní záruky. Teprve podruhé zde soud deklaroval porušení článku 4 Protokolu č. 4 EÚLP, který zakazuje hromadné vyhoštění cizinců,<sup>416</sup> a vůbec poprvé vyslovil, že tento zákaz se aplikuje i

---

<sup>413</sup> Srov. Fischer-Lescano, A., Löhr, T., Tohidipur, T., op. cit., s. 284.

<sup>414</sup> Srov. výše citovaný rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Hirsi Jamaa a další v. Itálie*.

<sup>415</sup> Ibid., odst. 79-82.

<sup>416</sup> Poprvé vyslovil soud porušení čl. 4 Protokolu č. 4 EÚLP ve věci *Čonka v. Belgie* z 5. 2. 2002, stížnost č. 51564/99.

pokud se jedná o hromadné vyhoštění, které probíhá odjinud než ze státního území.<sup>417</sup> Soud tak umožnil extraterritoriální aplikaci zákazu hromadného vyhoštění, a to i při operacích probíhajících na volném moři. Dodejme ještě, že soud shledal i porušení článku 13 EÚLP ve spojení s článkem 3 EÚLP a článkem 4 Protokolu č. 4 EÚLP, poněvadž italské autority neposoudily individuální situaci stěžovatelů, ani je neinformovaly o možnosti účinné nápravy.

Přínosem tohoto rozsudku je zejména to, že potvrzuje odpovědnost států za zadržování a navrácení žadatelů na volném moři. Tyto operace nejsou vyňaty z působnosti principu non-refoulement, státy jej musí dodržovat i extraterritoriálně, a to i na volných mořích.<sup>418</sup> Členské státy EU jsou vázány EÚLP, která je zároveň i pramenem práva EU skrze obecné zásady právní, nemohou se tak nadále vyhýbat plnění závazků, které jim z ní vyplývají. Pod vlivem judikatury ESLP by tak měly zajistit účinnější dodržování zásady nenavrácení i mimo svá území, a to jak v nástrojích SEAS a předpisech regulujících ochranu hranic Unie, tak především ve své praxi. Členské státy EU by měly zabránit navrácení těch žadatelů o ochranu, kterým nebyl umožněn přístup k posouzení jejich žádostí, jinak nemohou dostát svým mezinárodněprávním závazkům.

## 2.4 Obrana států proti přílivu osob do Evropské unie

V první části práce jsme se zmínili o narůstajícím počtu osob, které nuceně opouští své domovy, přičemž uprchlíci spadající pod UNHCR tvořili v roce 2010 10,55 milionů osob. Evropa však v přijímání uprchlíků na svém území figuruje s 15 % až na třetím místě, po Asii (54 %) a Africe (23 %).<sup>419</sup> Jsou to tedy paradoxně rozvojové státy, které poskytují útočiště až 80 % celkové uprchlické populace. Důvodem však není větší otevřenost jejich azylové politiky, ale spíše geografická blízkost regionům produkujícím uprchlíky a také menší propracovanost mechanismů non-entrée, kterými se státy přílivům osob brání.<sup>420</sup> Evropská unie je naopak na tomto poli úspěšná, propojením politiky boje s nelegální migrací a azylové politiky docílila ztížení přístupu na své území, a to i těm osobám, které mají podle mezinárodního práva nárok na ochranu

<sup>417</sup> Srov. odst. 183-186 rozsudku ESLP ve věci *Hirsi Jamaa a další v. Itálie*.

<sup>418</sup> *Ibid.*, odst. 76-82.

<sup>419</sup> UNHCR, *Statistical Yearbook 2010*, op. cit., s. 6.

<sup>420</sup> Pro ukázkou praktik rozvojových států, srov. Hathaway, J. C., op. cit., s. 279-300.

minimálně v rozsahu nenavracení. Právě splývání azylových otázek s ilegální migrací v Evropě je předmětem kritiky teorie<sup>421</sup> i UNHCR.<sup>422</sup>

Evropská unie ve snaze o ochranu svých hranic využívá různé nástroje. Již byla zmíněna praxe států spočívající ve fyzickém zatlačení potenciálních žadatelů na moři, která byla odsouzena Evropským soudem pro lidská práva pro rozpor s principem non-refoulement i se zákazem hromadného navracení. EU využívá i právní mechanismy non-entrée, a to zejména vízový systém, sankce pro dopravní společnosti, readmisní dohody i koncepty bezpečných zemí. Na první pohled se jedná o méně zjevné porušování závazků mezinárodního práva, jejich důsledkem však může být taktéž popření ochrany před refoulement. Z údajů Eurostatu vyplývá, že v EU došlo k poklesu azylových žádostí.<sup>423</sup> Srovnáme-li tento údaj s vzrůstajícím počtem globální uprchlické populace, můžeme se domnívat, že pokles žádostí podaných v Evropě není zapříčiněn snižující se potřebou ochrany vysídlených osob, ale spíše přenosem odpovědnosti z evropských zemí na neevropské státy a bariérami, které EU žadatelům klade, mimo jiné i v restriktivní vízové politice.<sup>424</sup>

#### 2.4.1 Vízový systém a sankce pro dopravce

Přístup k azylové proceduře, a tedy i k ochraně před refoulement, je závislý na přístupu na území Unie.<sup>425</sup> K tomu je však třeba v souladu s přistěhovaleckými předpisy disponovat pasem s platným vízem. Posílení hraničních kontrol tak nutí uprchlíky k využití nelegálních forem migrace. Odhaduje se, že 90 procent žadatelů o mezinárodní

---

<sup>421</sup> Srov. např. Moreno-Lax, V. *Must EU Borders Have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas and Carrier Sanctions with EU Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees*. In: 10 European Journal of Migration and Law, 2008, s. 318; Gilbert, G. op. cit., s. 968, 984.

<sup>422</sup> UNHCR, *Remarks by Ms Erika Feller, Public Hearing on the Future Common European Asylum System*, op. cit., s. 218.

<sup>423</sup> Dle údajů Eurostatu došlo v posledních letech k prudkému poklesu žádostí o azyl v EU. Vrcholu dosahoval jejich počet v roce 1992 (671 000 žádostí v tehdejší patnáctičlenné EU), v roce 2010 bylo podáno pouze 258950 žádostí. Srov. Eurostat, *"Asylum statistics" - Statistics Explained*, 8. 6. 2012. Dostupné na: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Asylum\\_statistics#](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics#)> [cit. 12. 7. 2012]. Údaje jsou získávány na základě Nařízení Evropského parlamentu a Rady 862/2007/ES z 11. 7. 2007 o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 311/76 o sestavování statistik o zahraničních pracovnících, Úř. věst. L 199, 31. 7. 2007.

<sup>424</sup> Srov. Kjaerum, M. *Refugee Protection Between State Interests and Human Rights: Where is Europe Heading?* In: 24 Human Rights Quarterly, 2002, s. 515; Gortázar Rotaecche, C., op. cit., s. 13.

<sup>425</sup> UNHCR, *Remarks by Ms Erika Feller, Public Hearing on the Future Common European Asylum System*, op. cit., s. 218.

ochranu využívá ke vstupu do Evropy nelegálních metod.<sup>426</sup> Užití stejných prostředků na migranty i potenciální azylové žadatele však popírá specifický charakter osoby, která žádá o mezinárodní ochranu. V reakci na tento trend navrhl UNHCR tzv. „*10-Point Plan of Action*“, který má napomoci státům v začlenění ochrany uprchlíků do politik přistěhovalecké a hraniční kontroly.<sup>427</sup>

Úprava vízových opatření v rámci EU se příliš neliší od podoby, v jaké jsou prováděny jinými státy, např. USA, Kanadou, Austrálií,<sup>428</sup> a stejně jako tyto systémy i vízová opatření EU čelí kritice, že nejsou v souladu s účelem Ženevské úmluvy a jejího článku 33.<sup>429</sup> Vízový režim EU je sjednocený a požaduje po všech členských státech zavedení víz i pro mnohé „uprchlíky produkující země“, jako je např. Afghánistán, Irák, Súdán, Somálsko.<sup>430</sup> EU zavedla také předvstupní řízení (tzv. „*pre-entry screening*“), v rámci nichž členské státy vysílají do třetích států své imigrační úředníky, aby pomáhali a radili dopravním společnostem a úřadům těchto států v oblasti nelegální migrace a nedostatečných cestovních dokumentů. EU v této oblasti přijala nařízení Rady 377/2004/ES o vytvoření sítě styčných úředníků pro přistěhovalectví.<sup>431</sup> Předvstupní řízení je z hlediska souladu s Úmluvou hůře napadnutelné, neboť jak již bylo uvedeno, uprchlíkem je jen osoba nacházející se mimo svou vlast, což je jí v takovém případě znemožněno.<sup>432</sup>

---

<sup>426</sup> Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 376.

<sup>427</sup> UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, leden 2007, revidovaná verze. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/45b0c09b2.html>> [cit. 10. 7. 2012]. Srov. také plán zaměřený na země na vnějších hranicích Evropy. UNHCR, *Ten Point Plan of Action for Refugee Protection and Mixed Migration for Countries along the Eastern and South Eastern Borders of European Union Member States*, 29. 6. 2007. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/4688b4af2.html>> [cit. 10. 7. 2012].

<sup>428</sup> Honusková, V., op.cit., s. 202.

<sup>429</sup> Srov. např. Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 375; Hathaway, J. C., op. cit., s. 292-293.

<sup>430</sup> Nařízení Rady 539/2001/ES ze dne 15. 3. 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, Úř. věst. L 81, 21. 3. 2001. Příloha I. Srov. také UNHCR, *Statistical Yearbook 2010*, op. cit., s. 6.

<sup>431</sup> Nařízení Rady 377/2004/ES z 19. 2. 2004 o vytvoření sítě styčných úředníků pro přistěhovalectví, Úř. věst. L 64, 2. 3. 2004. Článek 1 vymezuje pojem „styčného úředníka pro přistěhovalectví“ jako „zástupce členského státu vyslaný imigračním úřadem nebo jiným příslušným orgánem do zahraničí, aby navázal a udržoval styky s orgány hostitelské země s cílem přispět k předcházení nedovolenému přistěhovalectví a boji proti němu, navrácení ilegálních přistěhovalců a řízení legální migrace osob.“ Jejich úkoly pak stanoví zejména čl. 2 Nařízení.

<sup>432</sup> Srov. výše zmiňovaný případ *European Roma Rights Centre and Others v. Immigration Officer at Prague Airport* z 20. 5. 2003. Cit. in: Hathaway, J. C., op. cit., s. 309.

Co se týče sankcí pro dopravce, EU má tuto politiku také sjednocenou. Odpovědnost dopravců byla zavedena Schengenskou prováděcí úmluvou<sup>433</sup> a dále harmonizována Směrnicí Rady 2001/51/ES<sup>434</sup> a následně transponována do vnitrostátní úpravy.<sup>435</sup> Dle článku 26 Schengenské prováděcí úmluvy se smluvní strany s výhradou závazků, které pro ně vyplývají z Ženevské úmluvy ve znění Newyorského protokolu, zavazují zavést do svých vnitrostátních předpisů povinnosti pro dopravce v případě, že dopraví cizince, jemuž bude na území některé ze smluvních stran odepřen vstup. Dopravce by se měl předem ujistit, že osoba disponuje potřebnými doklady. Pokud neoprávněně dopraví cizince vzdušnou, námořní nebo pozemní cestou na vnější hranici, je povinen znovu se ho ujmout, dopravit jej zpět do třetího státu a podrobit se sankci. Článek 26(2) Schengenské prováděcí úmluvy výslovně stanoví, že smluvní strany zavedou „sankce proti dopravcům, kteří budou letecky nebo po moři přepravovat ze třetích států na jejich území cizince nedisponující potřebnými cestovními doklady“, nicméně tyto sankce mohou zavést pouze s výhradou závazků z Ženevské úmluvy.

K provedení článku 26 Schengenské prováděcí úmluvy byla přijata zmíněná směrnice 2001/51/ES, která harmonizuje finanční sankce pro dopravce dopravující neoprávněně cizí státní příslušníky na území členských států. Jejím cílem mělo být potírání nedovoleného přistěhovalectví, nicméně opět se dotýká i žadatelů o mezinárodní ochranu. Směrnice sice stanoví, že jí nejsou dotčeny závazky vyplývající z Ženevské úmluvy ve znění Newyorského protokolu,<sup>436</sup> není zde však stanovena výslovná výjimka pro případy přepravy žadatelů o mezinárodní ochranu. Původně na základě ní neměli být sankcionováni dopravci, kteří by dopravili osobu, již byla udělena

---

<sup>433</sup> Srov. článek 26 Schengenské prováděcí úmluvy.

<sup>434</sup> Směrnice Rady 2001/51/ES z 28. 6. 2001, kterou se doplňuje článek 26 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985, Úř. věst. L 187, 10. 7. 2001.

<sup>435</sup> Srov. např. zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, § 104, který upřesňuje, že doprava cizince do zahraničí musí být zajištěna do 48 hodin od obdržení pokynu policie, jde-li o provozovatele vodní nebo pozemní dopravy, nebo do 7 dnů, jde-li o leteckého dopravce, přičemž běh lhůty se staví po dobu řízení o udělení azylu, pokud cizinec o něj požádá. Zákon dále zakotvuje povinnosti dopravců nést náklady spojené s pobytem cizince na území ČR nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště do doby než cizinec bude dopraven do zahraničí. Za porušení povinností uložených tímto zákonem jsou stanoveny dopravcům pokuty (§ 157).

<sup>436</sup> Bod 3 preambule výše citované Směrnice 2001/51/ES, kterou se doplňuje článek 26 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985.

mezinárodní ochrana, protože však směrnice není v tomto ohledu jasná, vede v praxi k uplatňování sankcí i v těchto případech.<sup>437</sup>

V části zabývající se sankcemi pro dopravce a vízovými požadavky z mezinárodněprávního hlediska jsem se přiklonila k názoru, že ty z nich, které neumožňují výjimky pro uprchlíky, jsou v rozporu s účelem Ženevské úmluvy, zejména s jejími články 31(1) a 33. Tak je tomu i v případě evropské úpravy. Členské státy EU se nemohou zbavit odpovědnosti, která jim z Úmluvy plyne, pouze tím, že ji přesunou na soukromé dopravní společnosti. Článek 5 již zmíněného Návrhu článků o odpovědnosti států umožňuje, aby státy odpovídaly i za jednání nestátních subjektů.<sup>438</sup> Externalizací azylové odpovědnosti vytváří členské státy EU překážky v ochraně osob, které jsou k ní podle mezinárodního práva v oblasti uprchlictví a lidských práv oprávněny.

## **2.4.2 Bezpečné země**

V právu EU se využívá mechanismu bezpečné země, a to jak pro přesun odpovědnosti za rozhodnutí o žádosti o udělení ochrany mezi členskými státy EU (prostřednictvím nařízení Dublin II), tak pro přesun odpovědnosti na třetí, neevropský stát (prostřednictvím konceptů bezpečné země z procedurální směrnice). Splňují tyto nástroje požadavek dostupnosti efektivní ochrany v třetím státě, nebo je jejich aplikace porušením non-refoulement?

### **2.4.2.1 Koncept bezpečných zemí v nařízení Dublin II**

Jak již bylo zmíněno, nařízení Dublin II se opírá o konstrukci, podle níž jsou členské státy EU bezpečné země. Žadatele o mezinárodní ochranu lze tedy mezi těmito státy přesouvat na základě kritérií stanovených v dublinském nařízení, aniž by bylo třeba zkoumat, zda tímto přesunem může dojít k porušení principu nenavracení. Taková domněnka je z hlediska souladu s mezinárodněprávními standardy možná, jen pokud je v každém z členských států úroveň dosažené ochrany práv taková, že zde nemůže dojít k zacházení v rozporu s článkem 3 EÚLP, ani k ohrožení života či svobody ve smyslu

---

<sup>437</sup> Tato úprava je kritizována naukou. Srov. Moreno-Lax, V., op.cit., s. 326; Peers, S., Rogers, N. (eds.). *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, s. 803. Cit. in: Honusková, V., op. cit., s. 204.

<sup>438</sup> Více v pododdílech 1.2.1.3 a 1.3.1.

článku 33 Úmluvy a že jsou zde dostatečné procedurální záruky před nepřímým navrácením žadatele do země původu. Celý dublinský systém, a potažmo i SEAS, tak stojí na principu vzájemné důvěry mezi státy EU. Ta vychází z domněnky, že členské státy EU dodržují unijní právo, tedy respektují základní lidská práva azylových žadatelů a poskytují stejnou úroveň ochrany práv. Tato domněnka však byla v poslední době zpochybněna judikaturou evropských judiciálních orgánů.

Základem dublinského systému je nařízení Dublin II,<sup>439</sup> které stanoví kritéria pro určení státu odpovědného za řízení o žádosti o mezinárodní ochranu osoby přicházející do EU z mimoevropského (třetího) státu. Podle hierarchicky uspořádaných kritérií<sup>440</sup> má být určen pouze jeden stát odpovědný za meritorní rozhodnutí.<sup>441</sup> Osoba, která žádá o mezinárodní ochranu v nepříslušném státě, je pak na základě nařízení přesunuta do státu příslušného k rozhodnutí, přičemž se až dosud neposuzovala možnost porušení principu nenavrácení při přesunech mezi členskými státy EU. Cílem systému bylo zajistit, aby se žadatelé nepřemísťovali mezi jednotlivými členskými státy ve snaze získat co nejpríznivější podmínky a aby alespoň jeden stát žádost o ochranu věcně prozkoumal.<sup>442</sup>

Přestože dublinské nařízení stanoví více kritérií pro určení odpovědného státu, nejčastěji uplatňovaným pravidlem se stalo místo nelegálního vstupu na území EU, což vedlo v praxi k přesunu odpovědnosti za posouzení azylových žádostí na státy na vnějších hranicích EU, zejména Řecko, Itálii, Španělsko, Maltu a Kypr. Takový systém nejenže neodráží spravedlivé rozdělení břemene v rámci EU v souladu se zásadou solidarity,<sup>443</sup> ale naopak vede k přetížení azylových systémů jižních zemí, které pod tímto náparem nedostávají svým závazkům z mezinárodního práva. Závažné nedostatky v azylové proceduře, v přijímacích a životních podmínkách azylových žadatelů v Řecku

---

<sup>439</sup> Předchůdcem nařízení Dublin II byla výše citovaná Dublinská úmluva.

<sup>440</sup> Srov. čl. 5-14 nařízení Dublin II. Příslušným státem je zejména ten stát, kde má osoba rodinného příslušníka (kritérium slučování rodin) nebo stát, který vydal žadateli vízum či povolení k pobytu. Pokud se tato kritéria neuplatní, je odpovědný stát, kde žadatel poprvé nedovoleně překročil hranici EU. Konečně, je zde i zbytkové kritérium odpovědnosti státu podání žádosti.

<sup>441</sup> Srov. čl. 3(1) nařízení Dublin II.

<sup>442</sup> Tím se mělo zabránit tzv. „*asylum shopping*“, tj. postupnému podávání žádostí ve více členských státech a tzv. „*refugees in orbit*“, tedy uprchlíkům, jejichž žádost o ochranu žádný ze států nechtěl posoudit.

<sup>443</sup> Srov. čl. 80 SFEU, který stanoví, že: „*Politiky Unie podle této kapitoly [„Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví] a jejich provádění se řídí zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni.(...)*.“

byly kritizovány četnými nevládními organizacemi<sup>444</sup> i UNHCR,<sup>445</sup> které vyzvaly členské státy EU k zastavení navrácení azylových žadatelů do této země a k využití tzv. doložky suverenity.<sup>446</sup> Dublinské nařízení totiž v článku 3(2) umožňuje členským státům, aby převzaly odpovědnost za posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, i když k tomu podle kritérií v nařízení nejsou příslušné. Uplatnění této i obdobné humanitární doložky (článek 15 nařízení) však závisí pouze na vůli státu.

Výše zmíněné rozpory se projevíly také v judikatuře ESLP i SDEU, jejíž vliv na aplikaci nařízení Dublin II a na evropský azylový systém nyní rozebereme. Rozhodování ESLP v této oblasti prodělalo vývoj. Nejprve v již zmiňovaném rozhodnutí o nepřijatelnosti ve věci *T. I. v. Spojené království* soud zdůraznil, že i stát navracející osobu na základě tehdejší Dublinské úmluvy se nemůže pouze automaticky spoléhat na systém vytvořený touto úmluvou, ale musí se ujistit, zda osobě nehrozí nepřímé navrácení, za které by případně nesl odpovědnost. V obdobné věci *K. R. S. v. Spojené království* se jednalo o navrácení iránského uprchlíka do Řecka, tentokrát již podle nařízení Dublin II. Soud zde opět rozhodl o nepřijatelnosti stížnosti, a to díky tomu, že Řecko dle předložených důkazů v té době nenavracelo žadatele do Íránu, nehrozilo zde tedy zacházení v rozporu s článkem 3 EÚLP. Soud se zde spolehl na záruky toho, že v případě navrácení do Řecka má osoba právo odvolat se proti vyhoštění i požádat o předběžné opatření dle článku 39 Jednacího řádu ESLP.<sup>447</sup>

Další případ ESLP ve věci *M. S. S. v. Belgie a Řecko* se týkal afghánského stěžovatele, který požádal o azyl v Belgii, byl však předán do Řecka, které bylo příslušné podle nařízení Dublin II na základě kritéria místa nelegálního vstupu na území EU. V Řecku byl žadatel dvakrát zadržen v detenčním centru, kde byl vystaven ponižujícímu zacházení a po propuštění byl ponechán bez prostředků, bez informací o možnostech ubytování, a byl tak nucen několik měsíců žít jako bezdomovec bez

---

<sup>444</sup> Srov. např. Amnesty International, *Greece: No place for an asylum-seeker*, 27. 2. 2008. Dostupné na: <<http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR25/002/2008/en>> [cit. 15. 7. 2012]; ECRE, *Spotlight on Greece – EU asylum lottery under fire*, 3. 4. 2008. Dostupné na:

<<http://www.ecre.org/component/news/news/16.html>> [cit. 15. 7. 2012]. Pro další zprávy lidskoprávních organizací srov. též rozsudek ESLP ve věci *M. S. S. v. Belgie a Řecko*, odst. 160.

<sup>445</sup> UNHCR, *The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper*, duben 2006, s. 46-47. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4445fe344.html>> [cit. 15. 7. 2012].

<sup>446</sup> Dle studie UNHCR některé státy EU (např. Norsko, Finsko, v určitých případech Nizozemí) přestaly žadatele z těchto důvodů navracet do Řecka. Ibid, s. 47.

<sup>447</sup> Srov. výše citovaný rozsudek ESLP ve věci *K. R. S. v. Spojené Království*, v části „*The Court's assesment*“, bod B.



podpory řeckých úřadů. Zatímco stížnost podaná k ESLP před jeho předáním do Řecka v roce 2009 byla nejprve zamítnuta, soud později rozhodl o předběžném opatření, které mělo zabránit vyhoštění žadatele Řeckem po dobu probíhajícího řízení.<sup>448</sup>

V rozsudku uznal Evropský soud pro lidská práva problémy, kterým čelí státy na vnějších hranicích EU v souvislosti s rostoucím přílivem migrantů a azylových žadatelů a se současnou ekonomickou krizí a zdůraznil také nevyváženost tohoto břemene.<sup>449</sup> Dublinské nařízení však nezbavuje státy povinností, které jim vyplývají z absolutního zákazu v článku 3 EÚLP. Stát tak musí vždy „ověřit“ podmínky, kterým bude žadatel vystaven v případě návratu, a to i pokud jde o navrácení mezi dvěma členskými státy EU. Nelze se automaticky „spoléhat“ na to, že s žadatelem bude zacházeno v souladu s EÚLP jen na základě toho, že se jedná o stát EU.<sup>450</sup> Soud tak shledal porušení článku 3 Belgie, která měla v daném případě vědět (zejména díky četným informacím poskytnutým UNHCR a nevládními organizacemi), že žadateli nebude v Řecku zaručena odpovídající azylová procedura. Belgie porušila článek 3 EÚLP také tím, že vědomě navrácením vystavila žadatele nelidskému a ponižujícímu zacházení.

Toto rozhodnutí je přelomové v tom, že popírá domněnku, podle které jsou členské státy EU bezpečné země, které se nedopouštějí navrácení. Nelze se tedy nadále spoléhat na to, že ochrana v každém členském státě je zaručena, ale je ji nutné ověřovat. Rozsudek také znamená, že pokud se stát bude domnívat, že v jiném členském státě jsou podmínky azylových žadatelů v rozporu s článkem 3 EÚLP, měl by využít doložky suverenity dle článku 3(2) nařízení Dublin II a případ posoudit sám. Lze tedy mít za to, že se jedná o zpochybnění vzájemné důvěry mezi členskými státy EU. Minimálně dokud nebudou azylové procedury ve státech, jako je Řecko, uvedeny do souladu s požadavky uprchlického práva i práva lidských práv a dokud nebude dosaženo reálné harmonizace v evropském azylovém právu tak, aby byla uprchlíku v každém členském státě zajištěna efektivní ochrana, nelze presumovat, že členské státy EU jsou bezpečné země.

ESLP rozhodl také o porušení článku 3 EÚLP Řeckem, a to pro podmínky v zadržení a životní podmínky stěžovatele, ve kterých se ocitl během azylového

---

<sup>448</sup> Srov. výše citovaný rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *M. S. S. v. Belgie a Řecko*, odst. 40.

<sup>449</sup> *Ibid.*, odst. 223.

<sup>450</sup> *Ibid.*, odst. 359.

řízení.<sup>451</sup> Přínosné je zejména posuzování životních podmínek žadatele soudem. ESLP zdůraznil, že článek 3 neposkytuje všeobecnou povinnost států zajistit komukoli na jejich území ubytování či v případě žadatelů o azyl finanční pomoc.<sup>452</sup> Nicméně protože žadatelé o azyl jsou obzvláště zranitelnou a znevýhodněnou skupinou populace,<sup>453</sup> vyžadující speciální ochranu a protože recepční směrnice stanoví členským státům EU povinnost zajistit žadatelům vhodné materiální podmínky přijetí, situace, ve které byl žadatel nucen žít, dosáhla stupně závažnosti vyžadovaného pro porušení článku 3 EÚLP.<sup>454</sup> Soud tak v podstatě posílil úlohu recepční směrnice, jejíž porušení může být nadále jedním z argumentů, kterým stěžovatelé prokáží porušení článku 3 EÚLP. Domnívám se, že se jedná o rozšíření ochrany před refoulement. Navrácení by tedy nemělo být nadále prováděno, pokud by žadatelé o azyl hrozily v zemi takové životní podmínky, které by dosáhly porušení článku 3 EÚLP. Jedná se možná i o posun k lepší ochraně hospodářských a sociálních práv uprchlíků, na které se běžně při přesunech do tzv. bezpečných zemí nehledí, přestože to UNHCR i někteří autoři doporučují.<sup>455</sup>

Obdobu případu *M. S. S. v. Belgie a Řecko* můžeme nalézt i u Soudního dvora EU, který rozhodoval ve věci *N. S. a další v. Secretary of State for the Home Department*<sup>456</sup> o předběžných otázkách položených soudy Velké Británie a Irsko. Věcně se případy podobaly situaci stěžovatele ve věci *M. S. S. v. Belgie a Řecko*, i zde se jednalo o navrácení azylových žadatelů do Řecka, které mělo být provedeno na základě nařízení Dublin II. Žadatelé v případě *N. S. i M. E.* vyzvali britské a irské autority, aby využily článku 3(2) nařízení Dublin II a nepředaly je do Řecka, kde jim dle jejich tvrzení hrozilo porušení základních práv, která jim přiznává unijní právo, EÚLP a Ženevská úmluva. Soudy Velké Británie a Irsko položily Soudnímu dvoru EU sérii otázek týkajících se výkladu článku 3(2) nařízení Dublin II, základních práv Evropské unie (zejména práv týkajících se zákazu refoulement uvedených v člancích 1, 4, 18, 19(2) a

---

<sup>451</sup> Ibid., odst. 233 a 263. ESLP rozhodl také o porušení práva na účinný právní prostředek nápravy ze strany Belgie i Řecka (porušení článku 13 ve spojení s článkem 3 EÚLP). Řecko bylo odsouzeno kvůli nedostatkům v posouzení azylové žádosti a reálné hrozbě přímého či nepřímého navrácení bez jakéhokoli posouzení žádosti stěžovatele a bez možnosti účinného opravného prostředku (odst. 321). Belgie byla odsouzena kvůli nedostatku účinného právního prostředku nápravy proti navrácení do Řecka (odst. 385-396).

<sup>452</sup> Ibid., odst. 249.

<sup>453</sup> Ibid., odst. 251.

<sup>454</sup> Ibid., odst. 263.

<sup>455</sup> Srov. oddíl 1.3.2.

<sup>456</sup> Srov. výše citovaný rozsudek velkého senátu SDEU ve spojených věcech *N. S. a další a M. E. a další*.

47 LZP) a také Protokolu (č. 30) o uplatňování Listiny základních práv v Polsku a ve Spojeném království.<sup>457</sup>

Klíčovou otázkou bylo, zda z práva EU vyplývá povinnost členských států hodnotit, jestli by navrácení do jiného členského státu vyústilo v porušení základních práv, nebo zda se mají spolehnout na domněnku dodržování ochrany lidských práv v tomto státě. Pokud by taková povinnost existovala a pokud by bylo zjištěno, že příslušný členský stát nedodržuje základní práva, je členský stát, který má provést přemístění žadatele o azyl, povinen přijmout odpovědnost za posouzení žádosti o azyl podle článku 3 odst. 2 nařízení Dublin II?

SDEU nejprve vymežil, že pokud stát rozhodne na základě článku 3 odst. 2 nařízení Dublin II o posouzení žádosti o azyl, i když k ní není příslušný, je třeba mít za to, že uplatňuje právo Unie ve smyslu článku 51 odst. 1 Listiny základních práv.<sup>458</sup> Členský stát takto rozhodující o žádosti o azyl je tedy vázán ustanoveními Listiny. Dále se soud vyjádřil k vzájemné důvěře a k předpokladu, že členské státy EU dodržují unijní právo, zejména základní práva. Podle SDEU je taková důvěra základem SEAS, prostoru svobody, bezpečnosti a práva, dokonce i samotné Unie.<sup>459</sup> Soud tedy důvěru nepopírá, neboť stanoví, že ne každé porušení směrnic evropského azylového systému znamená nemožnost přemístění žadatele o azyl do primárně příslušného členského státu. Při méně závažném porušení se tedy dublinský systém nadále aplikuje. Nicméně domněnka, že členské státy zacházejí s žadateli o azyl v souladu se základními právy zakotvenými v Ženevské úmluvě, v EÚLP i v Listině, musí být vyvratitelná, jinak by nebyla slučitelná s dodržováním základních práv v Unii.<sup>460</sup>

Soud tak dospěl k závěru, že členské státy nemohou přemístit žadatele o azyl do příslušného členského státu, „*nemohou-li ponechat bez povšimnutí skutečnost, že systematické nedostatky azylového řízení a podmínek přijímání žadatelů o azyl v tomto členském státě představují závažné a prokazatelné důvody pro domněnku, že žadatel bude vystaven skutečnému riziku nelidského nebo ponižujícího zacházení*“ v rozporu s

---

<sup>457</sup> Otázku aplikace Listiny základních práv s ohledem na Protokol (č. 30) rozebírám v souvislosti s působností principu non-refoulement v právu EU v pododdílu 2.3.1.3.

<sup>458</sup> Odst. 68 rozsudku SDEU ve věci *N. S. a další*.

<sup>459</sup> *Ibid.*, odst. 83.

<sup>460</sup> *Ibid.*, odst. 105, kde SDEU stanovil, že: „(...) unijní právo brání uplatnění nevyvratitelné domněnky, podle níž členský stát, jež čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 označuje za příslušný, dodržuje základní práva Unie.“

článkem 4 Listiny základních práv.<sup>461</sup> Soud tak v podstatě používá podobnou formulaci jako ESLP v případě ochrany před navrácením podle článku 3 EÚLP. Nicméně z rozsudku není jasné, jak mají státy posuzovat dodržování práv v příslušném členském státě a kdy už je porušení dostatečně závažné pro to, aby neaplikovaly dublinská kritéria. V daném případě se soud opřel o informace, které uvedl ESLP v případě *M. S. S. v. Belgie a Řecko*, takové dle SDEU stačí pro posouzení rizika. SDEU by však měl do budoucna ujasnit míru dokazování. Nelze požadovat, aby žadatel o azyl, obávající se přesunu do určitého členského státu, musel pokaždé nejprve získat pozitivní rozhodnutí ESLP.

Důležité také je, že SDEU zde vymezil, jak postupovat v případě, že stát shledá navrácení do příslušného členského státu v rozporu s požadavky Listiny. Stát pak musí zkoumat další kritéria z kapitoly III nařízení Dublin II pro určení odpovědného státu. Pokud by však takový postup byl nepřiměřeně dlouhý, má stát, ve kterém se žadatel nachází, posoudit jeho žádost o ochranu sám v souladu s článkem 2(3) nařízení.<sup>462</sup>

Můžeme tak shrnout, že zmíněná judikatura ESLP i SDEU ovlivnila podstatným způsobem aplikaci dublinského systému. Jedná se o pozitivní krok, který má zajistit dodržování principu non-refoulement i při aplikaci konceptu bezpečné země. Nelze se tak nadále spoléhat na bezpečnost států v Unii, aniž by jejich bezpečnost byla ověřena.<sup>463</sup> Díky rozsudku ESLP ve věci *M. S. S. v. Belgie a Řecko* není za současného stavu pochyb o nemožnosti navrácení žadatelů minimálně do jednoho členského státu EU – do Řecka. V dalších případech by však státy mohly váhat, jakým způsobem ověřit nedostatky v dodržování základních práv azylových žadatelů v jiných členských státech a zda jsou již tyto nedostatky dostatečně závažné, aby znamenaly neaplikování dublinského nařízení. Domnívám se, že by se měly (jako ostatně učinil ESLP ve věci *M. S. S. v. Belgie a Řecko*) řídit především zprávami UNHCR a nevládních organizací o stavu dodržování základních práv. Pokud by si ani pak nebyly jisty, mohou se obrátit k SDEU s předběžnou otázkou.

---

<sup>461</sup> Ibid., odst. 106.

<sup>462</sup> Ibid., odst. 95-98.

<sup>463</sup> Peers dokonce hovoří o konci vzájemné důvěry o dodržování lidských práv členskými státy EU. Srov. Peers, S. *EU: Statewatch Analysis: Court of Justice: The NS and ME Opinions. The Death of 'Mutual' Trust?*, září 2011, s. 1. Dostupné na: <<http://www.statewatch.org/analyses/no-148-dublin-mutual-trust.pdf>> [cit 10. 7. 2012].

Na závěr zmiňme ještě, že v rámci druhé fáze SEAS je patrná snaha o odstranění těchto nedostatků dublinského systému. Návrh přepracovaného dublinského nařízení z roku 2008 (dále též návrh nařízení Dublin III)<sup>464</sup> obsahoval možnost zastavení přemísťování žadatelů do státu, jehož azylový systém byl přetížen nebo jehož podmínky nevyhovovaly požadavkům recepční a procedurální směrnice. V takovém případě měla být využita procedura k zastavení přesunů, o které by rozhodovala Evropská komise.<sup>465</sup> Návrh nařízení je však nyní předmětem řádného legislativního postupu, v rámci nějž prodělal řadu změn.<sup>466</sup> Dočasné pozastavení přesunů bylo nahrazeno tzv. mechanismem včasného varování. Ten by měl sloužit členským státům k zjišťování informací o fungování azylového systému a v případě hrozby, že azylový systém určitého státu bude vystaven zvýšenému tlaku, k vytvoření preventivních plánů a plánů řešení krizí.<sup>467</sup> UNHCR vítá takový mechanismus jako pozitivní krok, nicméně upozorňuje, že takový systém nestačí sám o sobě k odstranění nedostatků evropského azylového systému.<sup>468</sup> Návrh nařízení doposud nebyl přijat, můžeme jej tedy zatím považovat za stav *de lege ferenda*.

#### 2.4.2.2 Koncept bezpečných zemí v procedurální směrnici

Nejpropracovanější úpravu konceptu bezpečných zemí nalezneme v procedurální směrnici. Jedná se o první supranacionální nástroj, který stanoví pravidla pro použití

---

<sup>464</sup> Návrh Nařízení Evropského Parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění), KOM (2008) 820, 3. 12. 2008. Někteří autoři v tomto smyslu hovoří o tzv. „návrhu nařízení Dublin III“, srov. např. Peers, S. *EU: Statewatch Analysis: The revised 'Dublin' rules on responsibility for asylum-seekers: a missed opportunity*, červen 2012. Dostupné na:

<<http://www.statewatch.org/analyses/no-181-dublin.pdf>> [cit. 16. 7. 2012]. Dále citováno jako Peers, S. (červen 2012).

<sup>465</sup> O pozastavení by mohl požádat stát, jehož azylový systém je přetížen i stát, který by měl pochybnosti o situaci ve státě, kam by měla být osoba přesunuta, a také Evropská komise. Srov. článek 31 Návrhu Nařízení Dublin III.

<sup>466</sup> Nařízení Dublin III by mělo být přijato na podzim roku 2012 a po vstupu v účinnost v roce 2013 by tak nahradilo dosavadní nařízení Dublin II z roku 2003. Srov. Peers, S. (červen 2012), op. cit., s. 2.

<sup>467</sup> Srov. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (First reading), Brussels, 2008/0243 (COD), 20. 6. 2012, s. 196 (Article 31 - compromise text).

<sup>468</sup> UNHCR, *Working to complete the Common European Asylum System: UNHCR's recommendations to Cyprus for its EU Presidency June – December 2012*, červenec 2012, s. 4. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ffaf9422.pdf>> [cit. 16. 7. 2012].

tohoto konceptu, jehož vliv na přístup žadatelů k ochraně je zásadní.<sup>469</sup> V procesu přijímání byla procedurální směrnice původně vítána jako krok k zajištění přístupu žadatelů k azylovému řízení a k posílení efektivní ochrany před navrácením. Výsledkem je však nepřehledná procesní úprava, která obsahuje řadu výjimek a která v praxi vede ke snížení procesních záruk žadatelů.<sup>470</sup> Nejvíce kritizovanými jsou přitom ustanovení směrnice týkající se bezpečných zemí, jejichž aplikace může vést k porušení mezinárodněprávních závazků států, týkajících se dodržování non-refoulement.<sup>471</sup> Částečně se tyto nedostatky snaží odstranit dříve zmiňovaná přepracovaná procedurální směrnice, která si klade za cíl mimo jiné zjednodušení dosavadních procesních pravidel a zajištění účinnějšího přístupu žadatelů k ochraně v souladu s Listinou základních práv EU, s Ženevskou úmluvou i EÚLP.<sup>472</sup> Nicméně, co se týče konceptu bezpečných zemí, návrh přepracované směrnice přináší jen málo změn.<sup>473</sup>

Hlediska, ze kterých je třeba hodnotit úpravu bezpečných zemí, jsme určili v první části práce. Podmínkou uplatňování konceptu je zejména zajištění přístupu uprchlíka k efektivní ochraně a existence pouta mezi uprchlíkem a zemí, do které má být navrácen. Na základě postoje UNHCR i doktríny jsme stanovili, že efektivní ochrana je v třetí zemi zajištěna, jen pokud v ní uprchlíku nehrozí zacházení v rozporu s článkem 33 ŽÚ (resp. s článkem 3 EÚLP), pokud má do takové země zajištěn vstup a pobyt v ní a tato země posoudí jeho žádost v rámci řádného procesu s přihlédnutím k individuálním okolnostem případu. Podle některých autorů by měla být v této zemi

---

<sup>469</sup> Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 397.

<sup>470</sup> Skalková, M. *Postoj UNHCR k procedurální směrnici*. In: Jílek, D. a kol. *Společný evropský azylový systém: Procedurální směrnice*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 47.

<sup>471</sup> Pro kritický postoj k pojetí bezpečných zemí v procedurální směrnici srov. např. Hathaway, J. C., op. cit., s. 334; Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 396-403; Costello, C. *The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?* In: 7 *European Journal of Migration and Law*, 2005, s. 35-69. Pro postoj nevládních organizací srov. též ECRE, *Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*, říjen 2006. Dostupné na: <<http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/87.html>> [cit. 17. 7. 2012].

<sup>472</sup> Srov. bod 3.6 důvodové zprávy přepracované procedurální směrnice.

<sup>473</sup> ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to Recast the Asylum Procedures Directive (COM(2011) 319 final)*, září 2011, s. 31. Dostupné na: <<http://www.ecre.org/component/content/article/57-policy-papers/248-ecrecommentsrecastpd2011.html>> [cit. 17. 7. 2012].

chráněna i uprchlíkova základní ekonomická a sociální práva, minimálně ta, která již nabyly pobytem v jurisdikci některé smluvní strany Úmluvy.<sup>474</sup>

Pojďme se nyní podívat, zda procedurální směrnice splňuje tyto mezinárodněprávní požadavky. Ve směrnici najdeme v podstatě čtyři koncepty bezpečných zemí, tzv. první zemi azylu, bezpečnou zemi původu, třetí bezpečnou zemi a evropskou bezpečnou třetí zemi. Společným důsledkem těchto konceptů je nepřipustnost nebo nedůvodnost azylové žádosti a následné zrychlené řízení. Je-li žádost nepřipustná, členský stát ji nemusí posuzovat po věcné stránce, nemusí tedy zkoumat, zda osoba naplňuje definici uprchlíka podle kvalifikační směrnice. Jestliže však stát aplikuje tento koncept, aniž by měl dostatečné záruky, že ve třetí zemi bude osobě zaručen přístup k ochraně, může se dopustit refoulement. Jak uvidíme, v případě procedurální směrnice tyto záruky často chybí. Žádost je nepřipustná, zejména pokud již žadatel získal ochranu v nečlenském státě EU (v první zemi azylu) nebo pokud mu lze ochranu poskytnout v třetí bezpečné zemi.<sup>475</sup> Pokud žadatel pochází z bezpečné země původu, žádost může být posuzována jako zjevně nedůvodná a být předmětem zrychleného řízení.<sup>476</sup>

Žadatelé, jejichž žádost o azyl byla prohlášena za nepřipustnou, mohou napadnout toto rozhodnutí, nicméně státy nemají povinnost zakotvit odkladný účinek opravného prostředku, čímž z něj činí v podstatě neúčinný nástroj.<sup>477</sup> Žadatel tak může být navrácen ještě před tím, než je o jeho opravném prostředku rozhodnuto. V tomto smyslu jsou požadavky procedurální směrnice nedostatečné ve srovnání s ochranou před navrácením poskytovanou podle článku 13 EÚLP. Směrnice by měla v souladu s judikaturou ESLP výslovně požadovat zajištění práva žadatelů na účinný opravný prostředek, který by pozastavil aplikaci napadeného opatření do doby, než by o něm bylo rozhodnuto.<sup>478</sup> Ještě závažnějším nedostatkem směrnice je úplné popření práva na opravný prostředek proti rozhodnutí o nedůvodnosti žádosti v případě, kdy žadatel pochází z bezpečné země původu.<sup>479</sup> Podotkněme jen, že oba tyto nedostatky jsou odstraněny v přepracovaném znění procedurální směrnice. Podle něj bude možné

---

<sup>474</sup> Více v oddílu 1.3.2.

<sup>475</sup> Čl. 25(2)(b) a (c) PS.

<sup>476</sup> Srov. čl. 23(4)(c)(i) a čl. 31(2) PS.

<sup>477</sup> Srov. čl. 39(1)(a)(i) a čl. 39(3)(a) PS. Srov. též Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 399.

<sup>478</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Jabari v. Turecko* z 11. 7. 2000, stížnost č. 40035/98, odst. 50. Cit. in. Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 403.

<sup>479</sup> Srov. čl. 39(1) PS vyjmenovávající rozhodnutí, proti kterým se lze odvolat. Rozhodnutí o prohlášení žádosti za nedůvodnou mezi nimi nefiguruje.

opravný prostředek podat i proti rozhodnutí o nedůvodné žádosti a žadatelům bude umožněno setrvat na území členského státu, dokud nebude o opravném prostředku rozhodnuto.<sup>480</sup>

První země azylu je definována v článku 26 procedurální směrnice jako země, ve které již byl žadatel uznán za uprchlíka a může nadále požívat její ochrany, nebo země, kde jinak požívá dostatečné ochrany, včetně zásady nenavrácení, za předpokladu, že bude takovou zemí převzat zpět. Problematické je, že státy nemají povinnost umožnit žadatelům napadnout uplatnění konceptu první země azylu, a vytvářejí tak v podstatě nevyvratitelnou domněnku o ochraně základních práv žadatele v této zemi. Přepracovaná procedurální směrnice tento nedostatek odstraňuje a výslovně umožňuje žadatelům napadnutí konceptu.<sup>481</sup>

Jiným sporným bodem procedurální směrnice i její přepracované verze je, že pro aplikaci první bezpečné země postačí, pokud má žadatel přístup k tzv. „dostatečné“ ochraně, která je však na rozdíl od zmíněné efektivní ochrany užší.<sup>482</sup> Efektivní ochrana nezahrnuje totiž jen ochranu před navrácením, ale i přístup k právům, která by jinak uprchlíku v členském státě náležela dle Ženevské úmluvy, EÚLP či kvalifikační směrnice.<sup>483</sup>

Dalším institutem, jehož aplikace zbavuje státy povinnosti posuzovat žádost o azyl meritorně, je třetí bezpečná země. Procedurální směrnice v souladu s mezinárodněprávními požadavky vyžaduje, aby při aplikaci tohoto konceptu existovala vazba (pouto) mezi žadatelem a zemí, do které má být navrácen,<sup>484</sup> nicméně oslabuje tento požadavek tím, že stanovení pravidel pro existenci vazby ponechává na členských státech.<sup>485</sup> V krajním případě by se tak mohlo stát, že pro navrácení žadatele do třetí země by stačila pouhá krátkodobá přítomnost na jejím území, což by nevyhovovalo mezinárodním standardům.<sup>486</sup> Směrnice by tedy měla sjednotit podmínky

---

<sup>480</sup> Srov. čl. 46(1)(a)(i) a čl. 46(5) PPS.

<sup>481</sup> Čl. 35(b) PPS.

<sup>482</sup> Srov. čl. 26(b) PS a čl. 35(b) PPS.

<sup>483</sup> ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to Recast the Asylum Procedures Directive*, op. cit., s. 31.

<sup>484</sup> Bod 23 preambule PS.

<sup>485</sup> Čl. 27(2)(a) PS.

<sup>486</sup> Srov. Skalková, M., op. cit., s. 53; Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 399.



existence pouta a omezit je jen na ty významné, jako jsou rodinné či jazykové vazby, nebo předchozí dlouhodobý pobyt.<sup>487</sup>

K aplikaci konceptu třetí bezpečné země je vyžadováno, aby v ní bylo s žadatelem zacházeno podle určitých zásad, zejména aby zde nedocházelo k ohrožení jeho života či svobody nebo k porušení non-refoulement podle Ženevské úmluvy, a aby v ní existovala možnost požádat o přiznání postavení uprchlíka.<sup>488</sup> Žadateli je vydán doklad, kterým mají být informovány orgány třetí země, že jeho žádost nebyla posouzena. Pokud mu není umožněn vstup na území třetí země, členský stát, který jej na toto území navrátil, má povinnost posoudit žádost sám.<sup>489</sup>

Toto pojetí není v souladu s požadavky efektivní ochrany. Pouhé vydání dokladu ještě nesvědčí o tom, zda bude tato skutečnost vzata v potaz i v třetí zemi. Podle UNHCR musí o přesunech odpovědnosti mezi státy existovat dohoda a nelze je aplikovat pouze na základě jednostranného prohlášení členského státu EU, který přenáší odpovědnost na třetí zemi.<sup>490</sup> Zajištění vstupu žadatele na území třetí země je taktéž nedostačující, neboť, jak jsme již zmínili, v třetí zemi je třeba umožnit také pobyt a posouzení žádosti v řádném procesu. Členskému státu však z procedurální směrnice nevyplývá povinnost zkoumat, zda a jak procedura proběhla, spokojuje se jen s umožněním vstupu. Navíc podle směrnice postačí pouhá možnost žadatele požádat v třetí zemi o postavení uprchlíka a nikoli záruka, že toto řízení proběhne. Takový postup však nestanoví dostatečné záruky před vystavením žadatele refoulement, zejména před rizikem nepřímého navrácení. Může se tak stát, že třetí země žádost neposoudí a navrátí žadatele do čtvrté země, která může takto pokračovat dále.

Jistě, členské státy při navrácení do třetí země vycházejí z mezistátní důvěry, že daný stát se refoulement nedopustí. ESLP se však v případě *M. S. S. v. Belgie a Řecko* vyjádřil k aplikaci konceptu bezpečných zemí mezi členskými státy v tom smyslu, že úroveň práv v daném státě nelze pouze předpokládat, ale je ji třeba též ověřovat. Domnívám se, že takový postup je žádoucí tím spíše, že v případě konceptu třetí bezpečné země se nejedná o státy EU, které se k dodržování lidských práv zavázaly v četných mezinárodních úmlouvách i v samotném unijním právu, ale o státy, které stojí

---

<sup>487</sup> Tento nedostatek neodstraňuje ani přepracovaná procedurální směrnice. Srov. čl. 38(2)(a) PPS.

<sup>488</sup> Čl. 27(1)(a-d) PS.

<sup>489</sup> Čl. 27(3)(b) a čl. 27(4) PS.

<sup>490</sup> Skalková, M., op. cit., s. 53.

mimo tento systém a jejichž azylové řízení vykazuje řadu nedostatků.<sup>491</sup> Důvěra v bezpečnost třetí země a v úroveň ochrany práv v této zemi tedy musí být vyvratitelná s ohledem na individuální situaci žadatele.<sup>492</sup>

Směrnice však neposkytuje takové záruky. V článku 27(3)(c) vyžaduje, aby ve vnitrostátním právu byla dána žadateli alespoň možnost napadnout uplatnění třetí bezpečné země, pokud by měl být vystaven mučení a krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestu. Nejenže ponechává stanovení těchto pravidel na vůli států, namísto jejich sjednocení na unijní úrovni, ale nestanoví ani možnost žadatele vyvrátit domněnku bezpečnosti země v případě, že by v ní byl vystaven ohrožení života či svobody ve smyslu článků 1 a 33 Ženevské úmluvy. Nezačlenění posledně zmíněných důvodů mezi případy, kdy může žadatel vyvrátit domněnku bezpečnosti země, není v souladu s mezinárodněprávními požadavky na dodržování non-refoulement.<sup>493</sup>

V rozporu s požadavkem na vyvratitelnost domněnky o bezpečnosti země je i možnost vnitrostátního určení zemí, které jsou obecně považovány za bezpečné. Článek 27(2)(b) procedurální směrnice totiž ponechává na státech, jakým způsobem určí zemi za bezpečnou a kromě posuzování případu od případu stanoví i možnost vytváření národních seznamů. Tento systém však popírá individuální posuzování žádostí a upřednostňuje obecné posuzování bezpečnosti zemí, čímž brání přístupu žadatelů k efektivní ochraně.<sup>494</sup> Přitom i Evropský parlament se vyjádřil k návrhu přepracované procedurální směrnice tak, že národní seznamy třetích bezpečných zemí i bezpečných zemí původu by měly být z přepracovaného znění vyňaty. Je-li cílem vytvoření

---

<sup>491</sup> Jedná se např. o možnost považovat za bezpečnou zemi Turecko či Ruskou federaci. Více viz dále v souvislosti s konceptem evropské bezpečné třetí země.

<sup>492</sup> ECRE, *Recommendations to the Justice and Home Affairs Council on the Safe Third Country concept at its meeting on 22-23 January 2004*, 15. 1. 2004, s. 1. Dostupné na: <<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/166.html>> [cit. 20. 7. 2012].

<sup>493</sup> Srov. Battjes, H., op. cit., s. 425; Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 400.

<sup>494</sup> Kriticky se k této možnosti vyjadřují nevládní organizace i doktrína. Srov. ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to Recast the Asylum Procedures Directive*, op. cit. s. 31; UNHCR, *Note on International Protection ze 7. 7. 1999*, odst. 20. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/4cb2d8749.html>> [cit. 20. 7. 2012]; Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 399-400; Costello, C., op. cit., s. 60.

společného evropského azylového systému, potom by i definice třetích bezpečných zemí měly být jednotné ve všech členských státech.<sup>495</sup>

Konečně, zmiňme ještě důsledek, který by na aplikaci konceptu bezpečné třetí země v EU mohla mít Listina základních práv, konkrétně článek 18 zakotvující právo na azyl. Dovedli jsme, že tomuto právu neodpovídá povinnost členských států udělit azyl na svém území a nezpůsobuje tedy nemožnost přemístit žadatele do třetí země. Nicméně Battjes se domnívá, že z článku 18 Listiny vyplývá povinnost zajistit žadateli dlouhodobé řešení jeho situace v třetí zemi a přístup k základním právům, a to nejen k právu nebýt navrácen.<sup>496</sup> Takový postup by ostatně byl v souladu i s požadavkem zmiňovaným Hathawayem a Goodwin-Gillem, aby žadatel přesunem neztratil ta práva, která již dle Úmluvy nabyt.<sup>497</sup> Státy by tedy měly na základě svých povinností z unijního i mezinárodního práva zakotvit do směrnice záruky proti nepřímému či řetězovému navracení žadatelů do země, kde by jim hrozilo zacházení v rozporu s článkem 33 Úmluvy nebo článkem 3 EÚLP. Směrnice by neměla státům umožňovat vytváření paušálních národních seznamů bezpečných zemí a měla by v souladu s individuálním přístupem k žadatelům rozšířit možnosti vyvrácení domněnky bezpečnosti třetí země.

Ještě restriktivnější a kritizovanější formou konceptu bezpečné země je tzv. evropská bezpečná třetí země nebo též tzv. „superbezpečná“ třetí země. Pokud žadatel neoprávněně vstoupí z této země na území členského státu, může stát posouzení žádosti o azyl či posouzení bezpečnosti třetí země neprovést vůbec, nebo jej neprovést plně.<sup>498</sup> Tyto země jsou považovány za „superbezpečné“ na základě předpokladu, že země v evropském regionu lze považovat za bezpečnější než ty mimoevropské.<sup>499</sup> Za evropské bezpečné třetí země mohou být považovány státy, které ratifikovaly bez geografických omezení Ženevskou úmluvu a Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a dodržují jejich ustanovení, a které mají zákonem stanovené azylové řízení.<sup>500</sup> Seznamy těchto zemí (stejně jako i bezpečných zemí původu) měly být přijímány

---

<sup>495</sup> Srov. European Parliament Resolution of 6 April 2011 on Commission Proposal recasting the Asylum Procedures Directive, 2009/0165(COD), 6. 4. 2011, Amendments 84, 85, 91.

<sup>496</sup> Battjes, H., op. cit., s. 405-406.

<sup>497</sup> Srov. oddíl 1.3.2.

<sup>498</sup> Čl. 36(1) PS.

<sup>499</sup> Costello, C., op. cit., s. 63.

<sup>500</sup> Čl. 36(2)(a-d) PS.

Radou na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem. Nicméně SDEU ustanovení směrnice umožňující vytvářet společné seznamy rozsudkem zrušil,<sup>501</sup> nadále tak mohou být vytvářeny jen na národní úrovni. Pouze s národními seznamy počítá i přepracovaná procedurální směrnice.

O dodržování práv ve státech, které připadají v úvahu pro aplikaci konceptu evropské bezpečné třetí země, lze mít důvodné pochybnosti. Jedná se o země ležící na vnějších hranicích EU, s výjimkou těch, které se účastní Dublinského systému, jako je Norsko, Island, Švýcarsko. Costello zmiňuje mimo jiné Albánii, Bělorusko, Chorvatsko, Makedonii, Ruskou federaci, Srbsko, Černou horu, Turecko a Ukrajinu.<sup>502</sup> UNHCR se domnívá, že žádný z těchto států nelze považovat za bezpečnou třetí zemi pro účely navrácení žadatelů o azyl.<sup>503</sup> Rada z těchto zemí sice přijala příslušnou legislativu v oblasti azylu, ale provádí ji s mnohými omezeními.<sup>504</sup> Costello uvádí příklady porušování práv žadatelů v těchto státech, jako tomu bylo ve věci *Mamatkulov a Askarov v. Turecko*, kdy Turecko, které je stranou Ženevské úmluvy a EÚLP, navzdory žádosti ESLP, aby se zdrželo výkonu extradičního rozhodnutí po dobu rozhodování soudu, vyhostilo žadatele o azyl do Uzbekistánu, který však nebyl ani stranou Ženevské úmluvy.<sup>505</sup>

Skutečnost, že stát může žadatele navrátit do třetí země, aniž by posoudil její bezpečnost v konkrétním případě, popírá individuální přístup k posuzování žádostí o azyl. Navíc žadatel má, stejně jako tomu bylo u konceptu třetích bezpečných zemí, pouze právo na vstup do třetí země, bez záruky, že jeho žádost zde bude posouzena. Nemůže dokonce ani vyvrátit domněnku bezpečnosti této země. Konečně, i kdyby byl k azylovému řízení v třetím státě připuštěn, směrnice nestanoví, jaké podmínky má toto řízení splňovat.

---

<sup>501</sup> Jednalo se o články 36(3) a 29(1),(2) procedurální směrnice. Srov. rozsudek SDEU ve věci *Evropský parlament v. Rada Evropské unie* z 6. 5. 2008, C-133/06. V daném případě Rada překročila své pravomoci v rozporu se Smlouvou o ES. Pro přijetí společných seznamů bezpečných zemí původu a evropských bezpečných třetích zemí měla stanovit spolurozhodovací postup a ne postup vyžadující pouze konzultaci s Parlamentem.

<sup>502</sup> Costello, C., op. cit., s. 63.

<sup>503</sup> Skalková, M., op. cit., s. 54.

<sup>504</sup> Ibid., s. 55.

<sup>505</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Mamatkulov a Askarov v. Turecko* ze 4. 2. 2005, stížnosti č. 46827/99 a 46951/99. Cit. in: Costello, C., op. cit., s. 63.

Zmiňme ještě, že koncept evropské bezpečné třetí země není v souladu ani s požadavkem na existenci vazby mezi žadatelem a třetí zemí. Fakt, že žadatel z území bezpečné třetí země vstoupil na území EU, tedy skrze třetí zemi pouze projížděl, nelze považovat za dostatečné pouto pro aplikaci tohoto institutu. Většina autorů se tak shoduje, že koncept „superbezpečných“ zemí v procedurální směrnici není v souladu s mezinárodněprávními požadavky na dodržování principu non-refoulement.<sup>506</sup> ECRE i Evropský parlament navrhuji, aby v přepracované směrnici vůbec tento koncept nefiguroval.<sup>507</sup> Přepracovaná směrnice jej přesto v jeho současné podobě nadále zachovává. Jedinou pozitivní změnou, kterou směrnice při jeho aplikaci zavádí, je povinnost členských států pravidelně informovat Evropskou komisi o zemích, na které uplatňují toto pojetí.<sup>508</sup>

Posledním zbývajícím konceptem jsou bezpečné země původu. Určení bezpečných zemí původu se děje skrze národní seznamy, protože, jak již bylo řečeno, možnost vytváření společných seznamů na úrovni EU byla Soudním dvorem EU zrušena. Podle Přílohy II procedurální směrnice je země považována za bezpečnou, pokud lze prokázat, že v ní nedochází k pronásledování, mučení ani obdobnému zacházení či k hrozbám spojeným se svévolným násilím. Zohledňují se také předpisy dané země a jejich uplatňování, dodržování mezinárodněprávních závazků, včetně nenavracení, a existence systému účinných opravných prostředků.

Při aplikaci konceptu bezpečné země původu státy v podstatě předpokládají, že občan země, která dodržuje zmíněné závazky, se nemůže stát uprchlíkem. Nicméně takový postup je v rozporu s individuálním posuzováním žádostí, protože i země, která je obecně považována za bezpečnou, nemusí být bezpečná pro každého žadatele. Proto je důležité, má-li žadatel, na kterého je dle směrnice přesunuto důkazní břemeno, reálnou šanci tuto domněnku vyvrátit. Směrnice uvádí, že žadatel musí předložit závažné důvody pro to, aby zemi v jeho konkrétní situaci nebylo možné považovat za

---

<sup>506</sup> Srov. Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., op. cit., s. 400, 402; Hathaway, J. C., op. cit., s. 334, Costello, C., op. cit., s. 61-64; Honusková, V. *Směrnice o minimálních normách pro řízení – krok vpřed v aplikaci Úmluvy o právním postavení uprchlíků?* In: Jílek, D. a kol. *Společný evropský azylový systém: Procedurální směrnice*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 73.

<sup>507</sup> Srov. ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to Recast the Asylum Procedures Directive*, op. cit., s. 32; European Parliament Resolution of 6 April 2011 on Commission Proposal recasting the Asylum Procedures Directive, op. cit., Amendment 91.

<sup>508</sup> Čl. 39(6) PPS.

bezpečnou.<sup>509</sup> Nedefinuje však, co se těmito závažnými důvody rozumí a ponechává tak na vůli států, do jaké míry bude muset žadatel svou situaci prokázat. Šance žadatele na vyvrácení domněnky a zabránění navrácení do země původu jsou také ztíženy tím, že žádost je považována za nedůvodnou a projednávána ve zrychleném řízení. Navíc, jak jsme již zmínili, proti tomuto rozhodnutí nelze podat ani opravný prostředek.

Dodejme jen, že existence národních seznamů bezpečných zemí je kritizována ECRE i Evropským parlamentem.<sup>510</sup> Tyto seznamy mohou vést k odlišné úrovni ochrany v jednotlivých členských státech v závislosti na tom, jaké země na ně budou zařazeny. Lze se obávat, že členské státy mohou při vytváření seznamů dát přednost svým politicky motivovaným zájmům před objektivním posouzením situace v dané zemi.<sup>511</sup> Navíc státy mohou určit za bezpečné země původu i ty země, které nesplňují kritéria z Přílohy II procedurální směrnice v případě, že jim to umožňovaly dříve platné předpisy,<sup>512</sup> anebo mohou za bezpečnou určit pouze část země, což bylo kritizováno také UNHCR.<sup>513</sup>

Můžeme shrnout, že záruky, které procedurální směrnice stanoví pro aplikaci institutu bezpečné země původu, negarantují žadateli přístup k azylové proceduře a mohou vést k porušení principu non-refoulement. Pozitivním posunem je, že přepracovaná procedurální směrnice posiluje ochranu žadatele tím, že stanoví povinnost členských států zajistit pravidelný přezkum situace ve třetích zemích určených za bezpečné, a že ruší možnost považovat zemi za bezpečnou, pokud je bezpečná jen její část nebo pokud je bezpečná jen pro určitou část populace.<sup>514</sup> Ponechává však v platnosti vytváření národních seznamů bezpečných zemí.

Podíváme-li se na koncepty bezpečných zemí v unijním právu jako celek, můžeme shrnout, že jejich aplikací dosáhly členské státy svého cíle. Podařilo se jim přesunout část odpovědnosti na jiné státy a snížit množství žadatelů, jejichž žádosti by musely věčně posuzovat. V procedurální směrnici však nezakotvily dostatečné záruky pro to,

---

<sup>509</sup> Čl. 31(1)(b) PS.

<sup>510</sup> Srov. ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to Recast the Asylum Procedures Directive*, op. cit., s. 31-32; European Parliament Resolution of 6 April 2011 on Commission Proposal recasting the Asylum Procedures Directive, 2009/0165(COD), op. cit., Amendment 85.

<sup>511</sup> Costello, C., op. cit., s. 66.

<sup>512</sup> Čl. 30(2) PS.

<sup>513</sup> Skalková, M., op. cit., s. 55-56.

<sup>514</sup> Čl. 37(1),(2) PPS.

aby aplikace konceptů nevedla k navrácení žadatelů bez záruky přístupu k azylovému řízení. Je možné namítat, že dosavadní směrnice stanovila pouze minimální standardy a že členské státy mohou úroveň ochrany zvýšit. Z posledních rozhodnutí ESLP však vyplývá, že členské státy EU nejenže ochranu nezvyšují, ale naopak se dopouštějí porušení svých mezinárodněprávních závazků. Domnívám se tedy, že se nelze spoléhat na vůli států pro zajištění souladu unijního azylového práva s mezinárodním právem. Je třeba, aby samotná procedurální směrnice stanovila dostatečné záruky proti navrácení žadatelů v rozporu s mezinárodními požadavky.

## 2.5 Výjimky z principu non-refoulement v právu Evropské unie

V první části práce jsme zmínili, že limity principu non-refoulement klade samotná Ženevská úmluva, a to v ustanovení článku 33(2), které stanoví výjimky z principu, a v ustanovení článku 1F, které umožňuje vyloučení osob nezasluhujících si ochranu z uprchlického statusu. Zhodnotili jsme také, že ochrana proti navrácení v mezinárodním právu lidských práv je na rozdíl od Ženevské úmluvy absolutní, neumožňuje tedy žádné výjimky.

V azylovém právu EU můžeme taktéž nalézt úpravu výjimek z principu non-refoulement i úpravu vyloučení a zániku statusu uprchlíka a osoby, které je poskytována doplňková ochrana. Otázkou je, zdali je v této oblasti unijní úprava stále jen nástrojem interpretujícím ustanovení Ženevské úmluvy nebo zda se již jedná o vybočení z interpretačního rámce a ohrožení ochrany před navrácením garantované Ženevskou úmluvou a mezinárodním právem lidských práv. Jinak řečeno, je rozšíření výjimek z non-refoulement a vyloučení z uprchlického statusu a doplňkové ochrany v unijním právu porušením mezinárodněprávních závazků?

Relevantní úprava je obsažena v kvalifikační směrnici a v podstatě bez větších změn je přejata i do přepracované kvalifikační směrnice,<sup>515</sup> primárně se tedy budu zmiňovat o ustanoveních doposud účinné kvalifikační směrnice. Kvalifikační směrnice

---

<sup>515</sup> Přepracovaná kvalifikační směrnice přináší pozitivní změnu ohledně cesačních doložek, které jsou ve směrnici zakotveny v článku 11 (tj. ukončení uprchlického statusu) a v článku 16 (tj. ukončení doplňkové ochrany). Směrnice přidala do obou článků odstavec 3, který odráží obecný humanitární princip zakotvený v čl. 1C(5) a 1C(6) Ženevské úmluvy. Podle něj osoba nepozbývá statusu uprchlíka, pokud je schopna uvést pro odmítnutí ochrany země své státní příslušnosti naléhavé důvody podložené předchozím pronásledováním. V tomto smyslu tedy přepracovaná směrnice přispěla k sjednocení úpravy obsažené v kvalifikační směrnici a v Ženevské úmluvě.

stanoví tři důvody pro zánik (resp. odnětí, ukončení platnosti nebo zamítnutí prodloužení) uprchlického statusu a statusu doplňkové ochrany. Jsou jimi vyloučení (exkluze), ukončení (cesace) a podvod.<sup>516</sup> Zaměřím se především na ty důvody, které odpovídají článku 1F Ženevské úmluvy a rozeberu i otázku souladu důvodů vyloučení z doplňkové ochrany s absolutní povahou non-refoulement v mezinárodním právu lidských práv.

### 2.5.1 Vyloučení z uprchlického statusu dle kvalifikační směrnice

Článek 12 ve spojení s článkem 14(3) kvalifikační směrnice stanoví důvody, pro které členský stát musí odejmout status uprchlíka. Obligatorní charakter těchto ustanovení vyplývá mimo jiné z použitého výrazu „*shall*“. Členské státy tedy nemají na výběr a v případě, že je osoba vyloučena z ochrany dle článku 12 KS, jí musí status odejmout, ukončit nebo jej neprodloužit. Na rozdíl od toho v případech uvedených v článku 14(4) KS členské státy pouze mohou („*may*“) takto status zrušit. Článek 12(1)(a) a (b) kvalifikační směrnice upravuje důvody vyloučení z uprchlického statusu obdobně jako články 1D a 1E Ženevské úmluvy. Jejich cíle jsou v obou případech identické, tedy zabránit zdvojení ochrany osob, které jsou chráněny jinými orgány OSN než je UNHCR, či vnitrostátně.

Problém však vyvstává v člancích 12(2)(a) až (c) a 12(3) KS, které vychází z exkluzivní klauzule v článku 1F Ženevské úmluvy a jejichž cílem je vyloučit z ochrany ty osoby, které si ji nezasluhují. UNHCR opakovaně zdůrazňuje, že důvody pro vyloučení z ochrany jsou v Úmluvě definovány taxativně a státy je musí interpretovat restriktivně.<sup>517</sup> Členské státy EU je tak nemohou bez souhlasu všech smluvních stran rozšiřovat. Zatímco ustanovení článku 12(a) a (c) KS kopíruje či pouze zpřesňuje úpravu v článku 1F Ženevské úmluvy, článek 12(2)(b) KS neodpovídá formulaci článku 1F(b) Úmluvy. Článek 12(2)(b) směrnice totiž podstatně limituje geografické a časové omezení stanovené v Ženevské úmluvě, která požaduje, aby vážné nepolitické zločiny byly spáchány mimo zemi azylu a před přijetím osoby jako uprchlíka. Kvalifikační směrnice, na rozdíl od Úmluvy, hovoří o spáchání zločinu „*před vydáním povolení k pobytu*“. Podle této úpravy by tak osoba mohla být vyloučena

<sup>516</sup> Battjes, H., op. cit., s. 267.

<sup>517</sup> Srov. UNHCR, *Připomínky UNHCR ke kvalifikační směrnici*, op. cit., s. 12, připomínky k § 12(2); Příručka UNHCR, odst. 149.



z ochrany i na základě činů spáchaných až po příchodu do členského státu EU. Jelikož je přiznání uprchlického statusu deklaratorní, vyloučení ze statusu by mělo zahrnovat jen jednání spáchaná před fyzickým příchodem uprchlíka do státu, tedy mimo azylovou zemi. Navíc k postihu zločinů spáchaných v azylové zemi až po přijetí osoby za uprchlíka, slouží odlišné ustanovení článku 33(2) Úmluvy upravující výjimky z non-refoulement.

Kvalifikační směrnice, na rozdíl od Ženevské úmluvy, dále upřesňuje, že za „závažné nepolitické zločiny lze považovat zvláště kruté činy, přestože byly spáchány s údajně politickým cílem.“<sup>518</sup> Tato definice příliš nepřispívá k objasnění hranice mezi politickými a nepolitickými činy, přestože povaha činu má zásadní význam pro vyloučení z postavení uprchlíka. Soudní dvůr EU upřesnil podmínky vyloučení v rozsudku ve věci *B. a D. v. Spolková republika Německo*.<sup>519</sup> Zdůraznil, že skutečnost, že osoba příslušela k organizaci, která se zapojovala do teroristických činů a byla na seznamu teroristických organizací,<sup>520</sup> neznamená automaticky závažný důvod domnívat se, že se tato osoba dopustila „vážného nepolitického zločinu“. Vždy je třeba posoudit konkrétní skutečnosti případ od případu a zjistit, zda může být osoba individuálně odpovědná za spáchání činů, kterých se dopustila dotyčná organizace.

Problematickým ustanovením je také článek 12(3) KS, který rozšiřuje aplikaci exkluzivní klauzule nad rámec Ženevské úmluvy i na osoby, „*kteřé podněcují k páčání zločinů v něm uvedených nebo se na jejich páčání jinak účastní*“. Dle UNHCR i ECRE by mělo toto ustanovení být ze směrnice odstraněno. Mohlo by totiž vést k vyloučení osob, které neměly v úmyslu čin spáchat a nebyly za něj tedy individuálně odpovědné, což by bylo v rozporu s restriktivním výkladem důvodů vyloučení.<sup>521</sup>

Asi nejkritizovanějším ustanovením v této oblasti je článek 14(4) KS, který směšuje důvody pro vyloučení z ochrany s výjimkami z principu non-refoulement.<sup>522</sup>

---

<sup>518</sup> Čl. 12(2)(b) KS, druhá věta.

<sup>519</sup> Rozsudek velkého senátu SDEU ve spojených věcech *B. a D. v. Spolková republika Německo* z 9. 11. 2010, C-57/09 a C-101/09.

<sup>520</sup> Konkrétně se jednalo o organizaci zapsanou na seznamu tvořícím přílohu výše citovaného Společného postojů Rady 2001/931/SZBP ze dne 27. 12. 2001 o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu.

<sup>521</sup> Srov. UNHCR, *Comments on the European Commission's Recast Proposal for a Qualification Directive*, op. cit., s. 12; ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive*, op. cit., s. 17.

<sup>522</sup> Srov. UNHCR, *Comments on the European Commission's Recast Proposal for a Qualification Directive*, op. cit., s. 13; ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive*, op. cit., s. 17.

Směrnice zde státům umožňuje, aby odňaly, ukončily nebo neprodloužily uprchlíkův status, pokud je ze závažných důvodů „považován za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází“ nebo je „nebezpečím pro společnost státu jako osoba odsouzená za zvlášť závažný trestný čin“. Směrnice tak výjimky z principu non-refoulement obsažené v článku 33(2) Ženevské úmluvy a v článku 21(2) kvalifikační směrnice chápe také jako důvody pro vyloučení z uprchlického statusu.

V kapitole 1.4.1 jsme rozebrali, že účel vylučovací klauzule dle článku 1F Úmluvy a výjimek z non-refoulement dle článku 33(2) Úmluvy se zásadně liší a nelze je proto slučovat. Cílem článku 33(2) je ochrana bezpečnosti země a uprchlíka v těchto případech není třeba z ochrany vyloučit. Nadále tak požívá práva, která mu dle Úmluvy přísluší, což má význam zejména v případě, kdy jej nelze navrátit na základě závazků z principu non-refoulement podle mezinárodní lidskoprávní úpravy. Směrnice však uprchlíka v rozporu s účelem článku 33(2) Úmluvy těchto práv zbavuje tím, že jej úplně vyloučí z ochrany. Přestože článek 14(4) kvalifikační směrnice není závazné ustanovení a členské státy status v tomto případě nemusí odejmout či jinak ukončit, domnívám se, že jeho zakotvení do směrnice je v rozporu s úpravou non-refoulement v Ženevské úmluvě.

Dalším důvodem pro zánik uprchlického statusu je také tzv. podvodné jednání. Článek 14(3)(b) kvalifikační směrnice stanoví povinnost členských států zrušit ochranný status, pokud zjistí, že nesprávné uvedení či opomenutí určitých skutečností, včetně použití falešných dokladů uprchlíkem, mělo na přiznání jeho statusu rozhodující vliv. UNHCR však dodává, že tyto důvody mohou být relevantní pro zrušení uprchlického statusu, jen pokud podstatně přispěly k udělení ochrany a žadatel měl v úmyslu rozhodující orgán uvést v omyl.<sup>523</sup> Použití falešných dokladů by nemělo automaticky vést ke zrušení ochrany, jelikož uprchlíci často nemají jinou možnost než právě využití nelegálních prostředků, což lze mimo jiné klást za vinu restriktivní vízové politiky EU a sankcím, které klade na dopravní společnosti. Navíc i Ženevská úmluva v článku 31(1) připouští v určitých případech nelegální vstup uprchlíků na území smluvních stran.

---

<sup>523</sup> UNHCR, Připomínky UNHCR ke kvalifikační směrnici, op. cit., s. 14, připomínky k § 14(3)(b).

Domnívám se tedy, že důvody pro vyloučení a ukončení uprchlického statusu v kvalifikační směrnici nejsou v souladu s požadavky na restriktivní výklad omezení práv uprchlíků a výjimek z principu non-refoulement. Aplikace těchto ustanovení, která je v některých případech pro státy závazná a neumožňuje jim přijmout příznivější normy, může vést k porušení principu non-refoulement v rozporu s Ženevskou úmlouvou.

### 2.5.2 Vyloučení z doplňkové ochrany dle kvalifikační směrnice

Stejně jako z uprchlického statusu i z doplňkové ochrany lze osobu vyloučit, ochrana poskytovaná kvalifikační směrnici tedy není absolutní. Kvalifikační směrnice stanoví důvody pro vyloučení z doplňkové ochrany v článku 17. Ustanovení článku 17(1)(a) a (c) odpovídá důvodům vyloučení z uprchlického statusu obsaženým ve směrnici. Článek 17(1)(b) však vylučuje z ochrany jakoukoli osobu, o které jsou vážné důvody domnívat se, že se dopustila „*vážného zločinu*“, na rozdíl od spáchání „*vážného nepolitického zločinu*“, které je podmínkou pro vyloučení z uprchlického statusu. Vyloučení z doplňkové ochrany je tedy podstatně širší než v případě uprchlického statusu, neboť není nerozhodující, zda osoba spáchala politický či nepolitický čin, ani v jaké zemi a době. Článek 17(1)(d) směrnice dále vylučuje z ochrany osobu, „*která představuje nebezpečí pro společnost nebo pro bezpečnost státu, ve kterém se nachází.*“ Tento důvod je obdobou výjimky z principu non-refoulement v článku 33(2) Ženevské úmluvy, na rozdíl od ní však nestanoví jako podmínku pro jeho aplikaci „*usvědčení konečným rozsudkem ze zvlášť těžkého trestného činu*“. K vyloučení z doplňkové ochrany tak postačí pouhé podezření ze spáchání nepřilíš závažného činu.<sup>524</sup>

Článek 17(3) kvalifikační směrnice dále umožňuje členským státům vyloučení osoby z podpůrné ochrany na základě důvodu, který nemá paralelu ani v Ženevské úmluvě ani v ustanoveních směrnice týkajících se vyloučení z uprchlického statusu.<sup>525</sup> Kvalifikační směrnice tak vytváří důvody vyloučení z doplňkové ochrany, které dosud

---

<sup>524</sup> Battjes, H., op. cit., s. 266.

<sup>525</sup> Srov. čl. 17(3) KS, který zní: „Členské státy mohou vyloučit státního příslušníka třetí země nebo osobu bez státní příslušnosti z možnosti získat podpůrnou ochranu, pokud před svým přijetím v členském státě spáchal jeden nebo více zločinů, na které se odstavec 1 nevztahuje a za které lze uložit trest odnětí svobody, kdyby byl spáchán v dotyčném členském státě, a pokud dotyčná osoba opustila svou zemi původu pouze proto, aby se vyhnula trestům za uvedené zločiny.“

nebyly předmětem úpravy na mezinárodní úrovni,<sup>526</sup> a jsou podstatně širší než důvody vyloučení z uprchlického statusu.<sup>527</sup> Domnívám se, že takové znevýhodnění osob požívajících doplňkovou ochranu je neopodstatněné. Bohužel ani přepracovaná směrnice, jejímž cílem bylo mimo jiné sjednocení práv přiznaných uprchlíkům a osobám, kterým je poskytována doplňková ochrana, tento nedostatek neodstraňuje.<sup>528</sup>

Samotná existence důvodů vyloučení z doplňkové ochrany vzbuzuje také otázky s ohledem na absolutní povahu zákazu mučení, krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání v mezinárodním právu lidských práv.<sup>529</sup> Jak jsme již zmínili, doplňková ochrana je podpůrným statutem poskytovaným osobám, jimž hrozí v případě návratu do země původu vážná újma, tedy mimo jiné mučení, nelidské, ponižující zacházení nebo trest. Inspirace úpravou non-refoulement z práva lidských práv je v kvalifikační směrnici zřejmá. Respektování tohoto principu lze dokonce považovat za pilíř doplňkové ochrany.<sup>530</sup>

Není tedy existence výjimek z doplňkové ochrany v rozporu s lidskoprávní úpravou, která tuto možnost v případě hrozby mučení či jiného obdobného zacházení nepřipouští? Relevantnost této otázky potvrzují i neshody, které ohledně důvodů vyloučení z doplňkové ochrany panovaly v době přijetí kvalifikační směrnice. Švédsko vzneslo námitky proti možnosti vyloučení a požadovalo, aby výjimky z doplňkové ochrany nebyly paušální a aby bylo možné neaplikovat článek 17 kvalifikační směrnice v případě hrozby trestu smrti nebo mučení v zemi původu.<sup>531</sup> Takový návrh však nebyl přijat a směrnice (i její přepracovaná verze) nadále připouštějí vyloučení z doplňkové ochrany.

Pro zodpovězení otázky souladu důvodů vyloučení z doplňkové ochrany v kvalifikační směrnici s absolutní povahou principu non-refoulement v lidskoprávních normách je třeba se ptát, zda se jedná o úpravy, které je vůbec možné srovnávat. Battjes se domnívá, že doplňková ochrana není ekvivalentem non-refoulement, což zdůvodňuje

---

<sup>526</sup> McAdam, J. *The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime*. In: 17 International Journal of Refugee Law, 2005, s. 19.

<sup>527</sup> Battjes, H., op. cit., s. 264.

<sup>528</sup> Srov. čl. 17 a čl. 19 PPS.

<sup>529</sup> Srov. čl. 3 EÚLP, čl. 3 Úmluvy proti mučení a čl. 7 Paktu I.

<sup>530</sup> Větrovský, J., op. cit., s. 114.

<sup>531</sup> Ibid, s. 112.

mimo jiné odlišnou úpravou okruhu osob oprávněných z těchto dvou úprav.<sup>532</sup> Větrovský zmiňuje obsahovou odlišnost úprav, jelikož non-refoulement v mezinárodním právu lidských práv, resp. v článku 3 EÚLP, znamená pouze zákaz navrácení do země, kde osobě hrozí zacházení zmíněné v tomto ustanovení. Článek 3 EÚLP však nestanoví, jakým způsobem mají státy setrvání umožnit, nedává tak státům povinnost udělit osobě doplňkovou ochranu.<sup>533</sup>

Můžeme tedy dovodit, že existence důvodů vyloučení z doplňkové ochrany v kvalifikační směrnici není popřením absolutní ochrany před navrácením podle mezinárodního práva lidských práv, ale značí pouze odlišnost těchto úprav. Osoba, která je vyloučena z doplňkové ochrany, je nadále chráněna prostřednictvím článku 3 EÚLP, článku 3 Úmluvy proti mučení a článku 7 Paktu I. Úprava non-refoulement v mezinárodním právu lidských práv je tedy širší než doplňková ochrana dle kvalifikační směrnice.

Zůstává otázka, jak naložit s osobami, které jsou vyloučeny z doplňkové ochrany, které však nelze navrátit na základě výše zmíněných mezinárodněprávních závazků, jimiž jsou členské státy EU vázány. Státy by v těchto případech neměly poskytnout doplňkovou ochranu, jelikož většina ustanovení týkajících se vyloučení a zániku doplňkové ochrany je pro ně závazná. Pokud by se od nich odchýlily a poskytly tak vyšší ochranu než v jiných členských státech, mohly by popřít cíl směrnice, kterým je zabránit druhotnému pohybu žadatelů o ochranu v rámci EU. Řešením je tedy nejspíš poskytnutí humanitárního statusu závisujícího na uvážení států.<sup>534</sup>

Je však takový postup dostatečnou zárukou před navrácením? Poskytnutí ochrany z humanitárních důvodů závisí jen na vůli států. Je tedy možné, že osobě vyloučené z doplňkové ochrany nebude poskytnut žádný status a že bude navracena do země původu, a to navzdory hrozbě mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu. Bylo by tedy vhodnější, aby státy v těchto případech nevyloučily osobu z doplňkové ochrany. Podporu pro takové jednání by mohly najít i v ustanoveních závazné Listiny základních práv EU. Článek 19(2) Listiny totiž potvrzuje princip nenavracení ve smyslu judikatury ESLP a článek 18 Listiny stanoví právo na azyl. Osoba, která nesmí

---

<sup>532</sup> Battjes, H., op. cit., s. 221.

<sup>533</sup> Větrovský, J., op. cit., s. 119.

<sup>534</sup> Srov. bod 9 preambule KS a bod 15 preambule PKS a články 17 KS a PKS.

být navrácena, by tedy měla mít právo na určitou formu dlouhodobé ochrany, která nezávisí jen na uvážení států.

Je otázkou praxe, zda se státy budou řídit ustanoveními Listiny a začnou poskytovat doplňkovou ochranu i těm osobám, které by z ní jinak mohly vyloučit. Domnívám se, že tento postup by byl účinnější zárukou proti zákazu navrácení, který je v případě hrozby mučení či jiného obdobného zacházení podle mezinárodního práva lidských práv absolutní a nelze jej porušit ani v případě osoby, která by v důsledku svého zavrženíhodného jednání spadala pod vylučovací klauzuli v článku 17 kvalifikační směrnice.

## Závěr

Podoba principu non-refoulement v mezinárodním právu se mění. Vykládáme-li jej s ohledem na pozdější vývoj v oblasti lidských práv, jeho obsah je podstatně širší než zamýšlely státy v době jeho vzniku. Objevily se nové otázky, kterým státy musí čelit, jako jsou smíšené proudy migrantů a uprchlíků, větší počet osob, které volí k příchodu do států cestu po moři, otázka terorismu a uprchlictví a mnoho jiných. Státy řeší tyto problémy různě, spojuje je však snaha vyhnout se náporu osob, které by musely přijmout na svá území. Ostatně k tomu nejsou dle mezinárodního práva ani povinny. A tak se uchylují k restriktivnímu výkladu svých smluvních závazků z Ženevské úmluvy i z mezinárodních smluv o lidských právech, či k tvorbě nástrojů, jimiž by přesunuly odpovědnost na jiné státy.

Příkladem tohoto trendu může být právě úprava azylových otázek v právním řádu Evropské unie. Ačkoli vytvoření jednotné úpravy pro členské státy EU by mohlo mít pozitivní význam na sjednocení odlišné praxe v oblasti uprchlictví, jak jsme již viděli, tyto snahy nejsou doposud dovršeny a odlišná úprava přetrvává. Za situace, kdy se úroveň ochrany práv uprchlíků v jednotlivých členských státech podstatně liší, není možné slepě aplikovat systém, který přesunuje naprostou většinu uprchlíků do států, jejichž azylové systémy jsou již přetíženy. Konečně i Evropský soud pro lidská práva, následovaný Soudním dvorem Evropské unie, zdůraznil nutnost vyvratitelnosti domněnky o dodržování práv v členských státech EU. Evropské azylové právo má tedy řadu nedostatků, ať už je to v Dublinském systému, v kvalifikační či procedurální směrnici.

Jaké jsou tedy hlavní poznatky této práce? Zkoumala jsem zde obsah principu non-refoulement v mezinárodním právu s ohledem na jeho současný výklad a úpravu v mezinárodním právu lidských práv a následně jsem jej porovnála s úpravou v azylovém právu EU. Prokázala jsem, že jak členské státy, tak Evropská unie musí dodržovat mezinárodní uprchlické právo i právo lidských práv. Dospěla jsem také k závěru, že evropské azylové právo (prostřednictvím směrnic a nařízení) i následná praxe členských států jsou v některých otázkách v rozporu s mezinárodněprávním vyjádřením principu non-refoulement. Závazky států z evropského azylového práva se tak v některých případech střetávají s jejich dříve převzatými povinnostmi

z mezinárodního práva. V oblasti lidskoprávní působí jako záruka judikatura Evropského soudu pro lidská práva, který neváhá odsoudit členské státy EU, jejichž praxe se dostala do rozporu s Evropskou úmluvou, přestože tak činily z důvodu provádění ustanovení evropského nařízení. Do popředí se v oblasti lidských práv v poslední době dostává také Soudní dvůr EU, který však může pouze interpretovat minimální standardy obsažené ve směrnicích, ale nemůže je změnit. Zajištění souladu s mezinárodním právem tak leží především na členských státech EU, neboť to byly ony, kdo na sebe původně vzaly závazek dodržovat ustanovení Ženevské úmluvy, Evropské úmluvy i ostatních smluv v této oblasti.

Z hlediska osobní působnosti jsem dovodila, že v mezinárodním uprchlickém právu jsou oprávněnými z principu non-refoulement nejen formálně uznání uprchlíci, ale i osoby, které teprve žádají o ochranu, jelikož uprchlický status je deklaratorní. V právu lidských práv dokonce požívá výhod ze zásady nenavrácení každý, tedy nejen uprchlík. Ohrožení života nebo osobní svobody z článku 33 Ženevské úmluvy je třeba vykládat v souladu se současným výkladem pojmu pronásledování v článku 1 téže Úmluvy, tedy jako dostatečně závažná porušení lidských práv. Pronásledováním, a tedy i ohrožením ve smyslu článku 33, není jen riziko mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, ale také jiná ohrožení života, fyzické integrity či svobody. Spadat sem mohou v některých případech i porušení hospodářských a sociálních práv, jak naznačil ESLP v nedávném rozsudku ve věci *M. S. S. v. Belgie a Řecko*, když shledal vystavení stěžovatele nedůstojným životním podmínkám v Řecku v rozporu s článkem 3 EÚLP. Co se týče osobní působnosti, přináší unijní úprava spíše zúžení dosavadního standardu tím, že redukuje uprchlíky pouze na příslušníky třetích států. Zuzující je také výklad pronásledování v kvalifikační směrnici a možnost navrácení uprchlíka do země, kde mu má být poskytována ochrana od nestátních subjektů.

Z hlediska územní působnosti principu existoval v době přijetí Úmluvy užší výklad, který nepodporoval použití principu na hranicích států či dokonce mimo území států. V tomto směru došlo k posunu, princip je tedy nutné aplikovat bez ohledu na to, kde se relevantní jednání odehrává. Důležité je pouze, zda lze jednání státu přičítat podle pravidel o odpovědnosti států. Extraterritoriální aplikace principu non-refoulement je státy vesměs odmítána, čemuž nasvědčují opatření členských států EU prováděná na moři. Vykonává-li stát nad osobami efektivní kontrolu, nemůže však popřít svou



odpovědnost, ostatně extraterritoriální aplikaci principu non-refoulement na moři podpořil i nedávný rozsudek ESLP ve věci *Hirsi Jamaa a další v. Itálie*.

Dalším podstatným znakem dnešní situace v oblasti uprchlictví je obrana států proti přílivu uprchlíků a migrantů. Opatření, která státy přijímají s cílem omezit tento nápor, se však mohou dostat do rozporu s principem non-refoulement. Vízové požadavky, sankce pro dopravce i koncepty bezpečných zemí mohou ohrozit šanci uprchlíka na posouzení jeho statusu a případné získání ochrany. Nauka i UNHCR se shodují na požadavku, že osobu lze navrátit do třetího státu, jen pokud jí zde bude poskytnuta efektivní ochrana. Ustanovení procedurální směrnice to však nezaručují, a nedávají tak dostatečné záruky proti porušení principu non-refoulement. Vnitrostátní určení zemí, které mohou být považovány za bezpečné, rozhodně nepřispívá ke sjednocení úpravy v rámci EU. Paušální seznamy bezpečných zemí popírají nejen individuální přístup k posouzení žádostí o ochranu, ale i fakt, že země nemusí být bezpečná pro každého žadatele. Současná úprava v procedurální směrnici navíc popírá i právo na přístup žadatelů o ochranu k účinnému právnímu prostředku nápravy.

Konečně poukázala jsem i na vývoj v lidskoprávní oblasti z hlediska jeho možného vlivu na výjimky z principu. Zatímco Ženevská úmluva připouští výjimky z nenavracení, podle mezinárodního práva lidských práv nelze osobu v případě hrozby mučení či jiného obdobného zacházení na dané území navrátit. Výjimky v právu EU jsou pojaty rozšiřujícím způsobem. Kvalifikační směrnice slučuje důvody pro vyloučení z ochrany s výjimkami z principu non-refoulement. Mohlo by tak dojít k vyloučení osoby, která by dle mezinárodněprávní úpravy neměla pozbýt uprchlického statusu. Úprava výjimek z doplňkové ochrany ve směrnici navíc naráží na absolutní povahu principu non-refoulement v právu lidských práv.

Tato práce naznačila možný posun k zajištění souladu evropské azylové úpravy s mezinárodním právem prostřednictvím druhé fáze Společného evropského azylového systému. Nicméně již přijatá přepracovaná kvalifikační směrnice neodstranila všechny nedostatky, které jí byly vytýkány, a návrh přepracované procedurální směrnice je jen malým pokrokem k zajištění dodržování principu non-refoulement v právu EU. Ponechání konceptu bezpečných zemí v přepracované procedurální směrnici takřka beze změn poukazuje na neochotu států Evropské unie naplnit smysl Ženevské úmluvy,

kterým je ochrana uprchlíků. Systém nařízení Dublin II je jedním z hlavních výzev současného evropského systému. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva jsou v této oblasti velkým přínosem. Zajímavé bude sledovat, jaký vliv bude mít na dodržování práv v Unii její přistoupení k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv nebo dokonce k Ženevské úmluvě (ač tato druhá možnost je zatím mnohem méně pravděpodobná). Třeba to bude právě odsouzení Evropské unie za nedodržování ustanovení Evropské úmluvy, které přiměje Unii, aby jako celek skutečně zajistila dodržování principu non-refoulement v souladu s mezinárodním uprchlickým právem i právem lidských práv.

## Seznam zkratek

Bangkokské principy	Bangkokské principy o postavení a zacházení s uprchlíky
Cartagenská deklarace	Cartagenská deklarace o uprchlících
Deklarace (VDLP)	Všeobecná deklarace lidských práv
Dublinská úmluva	Úmluva o určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států ES z 15. 6. 1990
ECRE	Evropská rada pro uprchlíky a exil
EHS	Evropské hospodářské společenství
ES	Evropské společenství
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
Evropská úmluva (EÚLP)	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
Frontex	Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie
Kvalifikační směrnice (KS)	Směrnice Rady 2004/83/ES z 29. 4. 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany
Listina (LZP)	Listina základních práv EU
LS	Lisabonská smlouva
MSD	Mezinárodní soudní dvůr
Návrh článků	Návrh článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování
Návrh nařízení Dublin III	Návrh Nařízení Evropského Parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany podané státním

	příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států
Nařízení Dublin II (DN)	Nařízení Rady 343/2003/ES ze dne 18. 2. 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států
Nařízení Frontex	Nařízení Rady 2007/2004/ES z 26. 10. 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie
Newyorský protokol (Protokol)	Protokol o právním postavení uprchlíků
OAJ	Organizace Africké jednoty
OSN	Organizace spojených národů
Pakt I	Mezinárodního pakt o občanských a politických právech
Pakt II	Mezinárodního pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech
Přepřacovaná kvalifikační směrnice	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU z 13. 12. 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany
PKS	Viz Přepřacovaná kvalifikační směrnice
Protokol (č. 30)	Protokol (č. 30) o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království
Procedurální směrnice (PS)	Směrnice Rady EU 2005/85/ES z 1. 12. 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka
Přepřacovaná procedurální směrnice	Návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění)
PPS	Viz Přepřacovaná procedurální směrnice

Příručka UNHCR	Příručka UNHCR k postupům pro určování právního postavení uprchlíků
Recepční směrnice (RS)	Směrnice Rady 2003/9/ES z 27. 1. 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SEAS	Společný evropský azylový systém
SES	Smlouva o Evropském společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SDO	Směrnice Rady 2001/55/ES z 20. 7. 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími
Schengenská prováděcí úmluva	Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985
Úmluva	Úmluva o právním postavení uprchlíků
Úmluva OAJ	Úmluva Organizace africké jednoty týkající se specifických aspektů uprchlické problematiky v Africe
Úmluva 1982	Úmluva OSN o mořském právu
Úmluva proti mučení	Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání
UNHCR	Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
UNRWA	Agentura Organizace spojených národů pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků v zemích Blízkého východu
Vídeňská úmluva (VÚSP)	Vídeňská úmluva o smluvním právu
Výkonný výbor	Výkonný výbor programu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
Ženevská úmluva (ŽÚ)	Viz Úmluva

## **Použité prameny a literatura**

### **Monografie**

Battjes, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

Čepelka, Č. *Právo mezinárodních smluv: Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem*. Praha: Karolinum, 1999.

Čepelka, Č., Šturma, P., *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008

Goodwin-Gill, G.S., McAdam, J. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

Hathaway, J.C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Honusková, V. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2011.

Jílek, D. (ed.). *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Sborník. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007.

Sudre, F., Marguenaud, J. P., Andriantsimbazovina, J. et al. *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*. France: Presses universitaires de France, 2003.

Svoboda, P. *Právo vnějších vztahů EU*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.

Svoboda, P. *Úvod do evropského práva*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011.

Šturma, P., Honusková, V. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Scripta Iuridica No. 2. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006.

Tichý, L., Arnold, R. Zemánek J. aj. *Evropské právo*. 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011.

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

### **Články v odborných časopisech**

Allain, J. *The jus cogens nature of non-refoulement*. In: 13 International Journal of Refugee Law, 2001.

- Campagna, M. *Effective protection against refoulement in Europe: Minimizing exclusionism in search of a Common European Asylum System*. In: 17 *University of Miami International and Comparative Law Review*, 2010.
- Costello, C. *The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?* In: 7 *European Journal of Migration and Law*, 2005.
- D'Angelo, E. F. *Non-refoulement: The Search for a Consistent Interpretation of Article 33*. In: 42 *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2009.
- Fischer-Lescano, A., Löhr, T., Tohidipur, T. *Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law*. In: 21 *International Journal of Refugee Law*, 2009.
- Francis, A. *Bringing Protection Home: Healing The Schism Between International Obligations And National Safeguards Created By Extraterritorial Processing*. In: 20 *International Journal of Refugee Law*, 2008.
- Gilbert, G. *Is Europe Living up to its Obligations to Refugees?* In: 15 *European Journal of International Law*, 2004.
- Goodwin-Gill, G. S. *The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement*. In: 23 *International Journal of Refugee Law*, 2011.
- Gortázar Rotaecche, C. *Building the CEAS: ad intra and ad extra: how to avoid non-refoulement and neo-refoulement*, 2011. Připravováno pro publikaci, použito se svolením autorky.
- Hathaway, J. C. *Leveraging Asylum*. In: 45 *Texas International Law Journal*, 2010.
- Hyndman, J., Mountz, A. *Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe*. In: 43 *Government and Opposition*, 2008.
- Kjaerum, M. *Refugee Protection Between State Interests and Human Rights: Where is Europe Heading?* In: 24 *Human Rights Quarterly*, 2002.
- McAdam, J. *The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime*. In: 17 *International Journal of Refugee Law*, 2005.
- Mechlem, K. *Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights*. In: 42 *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2009.

Moreno-Lax, V. *Must EU Borders Have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas and Carrier Sanctions with EU Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees*. In: 10 European Journal of Migration and Law, 2008.

Orakhelashvili, A. *Restrictive Interpretation of Human Rights Treaties in the Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights*. In: 14 European Journal of International Law, 2003.

Storey, H. *EU Refugee Qualification Directive: a Brave New World?* In: 20 International Journal of Refugee Law, 2008.

Trevisanut, S. *Maritime Border Control and the Protection of Asylum-Seekers in the European Union*. In: 12 Touro International Law Review, 2009.

### **Příspěvky ve sbornících**

Garlick, M. *The Common European Asylum System and the European Court of Justice – New Jurisdiction and New Challenges*. In: Elspeth Guild, Sergio Carrera, Alejandro Eggenschwiler (ed.), *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years on – Successes and Future Challenges Under the Stockholm Programme*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2010.

Honusková, V. *Směrnice o minimálních normách pro řízení – krok vpřed v aplikaci Úmluvy o právním postavení uprchlíků?* In: Jílek, D. a kol. *Společný evropský azylový systém: Procedurální směrnice*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006.

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

Skalková, M. *Postoj UNHCR k procedurální směrnici*. In: Jílek, D. a kol. *Společný evropský azylový systém: Procedurální směrnice*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006.

Větrovský, J. *Vyloučení z doplňkové ochrany v perspektivě Evropské úmluvy o lidských právech*. In: Jílek, D. (ed.). *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Brno: Masarykova univerzita, 2007.



## Elektronické zdroje a internetové stránky

Amnesty International, *Greece: No place for an asylum-seeker*, 27. 2. 2008. Dostupné na: <<http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR25/002/2008/en>> [cit. 15. 7. 2012].

ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive*, březen 2010. Dostupné na: <<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/148.html>> [cit. 10. 6. 2012].

ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to Recast the Asylum Procedures Directive (COM(2011) 319 final)*, září 2011. Dostupné na: <<http://www.ecre.org/component/content/article/57-policy-papers/248-ecrecommentsrecastapd2011.html>> [cit. 17. 7. 2012].

ECRE, *Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*, říjen 2006.

Dostupné na: <<http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/87.html>> [cit. 17. 7. 2012].

ECRE, *Recommendations to the Justice and Home Affairs Council on the Safe Third Country concept at its meeting on 22-23 January 2004*, 15. 1. 2004. Dostupné na: <<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/166.html>> [cit. 20. 7. 2012].

ECRE, *Spotlight on Greece – EU asylum lottery under fire*, 3. 4. 2008. Dostupné na: <<http://www.ecre.org/component/news/news/16.html>> [cit. 15. 7. 2012].

Euroskop, *Spravedlnost, svoboda a bezpečnost v červnu 2011: „Komise předložila pozměněné návrhy směrnic týkajících se evropského azylového systému“*, 8. 7. 2011. Dostupné na: <<http://www.euroskop.cz/8461/19265/clanek/spravedlnost-svoboda-a-bezpecnost-v-cervnu-2011>> [cit. 1. 7. 2012].

Eurostat, *"Asylum statistics" - Statistics Explained*, 8. 6. 2012. Dostupné na: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Asylum\\_statistics#](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics#)> [cit. 12. 7. 2012].

House of Lords. *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*. Volume I: Report. European Union Committee, 2008. Dostupné na: <<http://www.parliament.the-stationeryoffice.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/62/62.pdf>> [cit. 15. 7. 2012].

Ministerstvo vnitra ČR, *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2010*, Praha, 2011. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx?q=Y2hudW09NA%3d%3d>> [cit. 11. 6. 2012].

Světová organizace pro migraci, *World Migration Report 2010*. Dostupné na: <<http://www.publications.iom.int>> [cit. 9. 6. 2012].

Peers, S. *EU: Statewatch Analysis: Court of Justice: The NS and ME Opinions. The Death of 'Mutual' Trust?*, září 2011. Dostupné na: <<http://www.statewatch.org/analyses/no-148-dublin-mutual-trust.pdf>> [cit 10. 7. 2012].

Peers, S. *EU: Statewatch Analysis: The Revised Asylum Procedures Directive: Keeping Standards Low*, květen 2012. Dostupné na: <<http://www.statewatch.org/analyses/no-178-asylum-procedures.pdf>> [cit. 1. 7. 2012].

Peers, S. *EU: Statewatch Analysis: The revised 'Dublin' rules on responsibility for asylum-seekers: a missed opportunity*, červen 2012. Dostupné na: <<http://www.statewatch.org/analyses/no-181-dublin.pdf>> [cit. 16. 7. 2012].

United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*. Dostupné na: <<http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>>.

Vyjádření britského ministra pro imigraci Damiana Greena z 13. 10. 2011. Dostupné na: <<http://www.homeoffice.gov.uk/media-centre/news/EU-asylum>> [cit. 15. 7. 2012].

Vyjádření kanadského ministra v oblasti „*Citizenship, Immigration and Multiculturalism*“ Jasona Kenneyho z 13. 7. 2009. Dostupné na: <<http://www.cic.gc.ca/english/department/media/releases/2009/2009-07-13a.asp>> [cit. 11.6. 2012].

<<http://www.coe.int>>

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

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

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

<<http://treaties.un.org>>

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

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

## Slovníky

*Compact Oxford English Dictionary*. Oxford: Oxford University Press, 2012. Dostupné na: <http://oxforddictionaries.com/definition/persecution?q=persecution> [cit. 22. 3. 2012].

## Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

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

Rozsudek ESLP ve věci *Al-Saadoon and Mufdhi v. Spojené království* z 2. 3. 2010, stížnost č. 61498/08.

Rozsudek ESLP ve věci *Amuur v. Francie* z 25. 6. 1996, stížnost č. 19776/92.

Rozhodnutí ESLP o přijatelnosti ve věci *Banković a další v. Belgie a 16 dalších smluvních států* z 12. 2. 2001, stížnost č. 52207/99.

Rozsudek ESLP ve věci *Bosphorus Hava v. Irsko* z 30. 6. 2005, stížnost č. 45036/98.

Rozsudek ESLP ve věci *Čonka v. Belgie* z 5. 2. 2002, stížnost č. 51564/99.

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

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

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

Rozsudek ESLP ve věci *Issa v. Turecko* z 16. 11. 2004, stížnost č. 31821/96.

Rozsudek ESLP ve věci *K. R. S. v. Spojené Království* z 2. 12. 2008, stížnost č. 32733/08.

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

Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *M. S. S. v. Belgie a Řecko* z 21. 1. 2011, stížnost č. 30696/09.

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

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

Rozsudek ESLP ve věci *Salah Sheekh v. Nizozemí* z 11. 7. 2007, stížnost č. 1948/04.

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

Rozhodnutí ESLP o přijatelnosti ve věci *T. I. v. Spojené Království* ze 7. 3. 2000, stížnost č. 43844/98.

Rozsudek ESLP ve věci *Vilvarajah a další v. Spojené království* z 30. 10. 1991, stížnosti č. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/8.

Rozsudek ESLP ve věci *Xhavara a spol. v. Itálie a Albánie* z 11. 1. 2001, stížnost č. 39473/98.

### **Judikatura Mezinárodního soudního dvora**

Posudek MSD ve věci *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (SouthWest Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)* z 21. 6. 1971.

Posudek MSD ve věci *Reservations to the Convention on Genocide* z 1. 10. 1950.

### **Judikatura Soudního dvora EU**

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

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

Rozsudek SDEU ve věci *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie* ze 17. 2. 2009, C-465/07.

Rozsudek SDEU ve věci *Evropský parlament v. Rada Evropské unie* z 6. 5. 2008, C-133/06.

Rozsudek velkého senátu SDEU ve spojených věcech *N. S. a další v. Secretary of State for the Home Department a M. E. a další v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform* z 21. 12. 2011, C-411/10 a C-493/10.

### **Judikatura ostatních mezinárodních kontrolních mechanismů**

Evropská komise pro lidská práva, rozhodnutí ve věci *M. & Co. v. Německo* z 9. 2. 1990, stížnost č. 13258/87.

Výbor pro lidská práva, rozhodnutí ve věci *Chitat Ng. v. Kanada* ze 7. 1. 1994, stížnost č. 469/1991.

Výbor pro lidská práva, rozhodnutí ve věci *Lopez Burgos v. Uruguay* z 29. 7. 1981, stížnost č. 52/1979.

Výbor pro lidská práva, *Všeobecná připomínka č. 20* z 10. 3. 1992.

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

Výbor proti mučení, *Závěrečné připomínky Výboru proti mučení: USA* z 25. 7. 2006.

### **Judikatura zahraničních vnitrostátních soudů**

Rozsudek Nejvyššího soudu USA ve věci *Immigration and Naturalization Service v. Cardoza-Fonseca* z 9. 3. 1987.

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

### **Mezinárodní smlouvy**

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

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z 4. 11. 1950  
(publ. pod č. 209/1992 Sb.).

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z 16. 12. 1966  
(publ. pod č. 120/1976 Sb.).

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z 19. 12. 1966  
(publ. pod č. 120/1976).

Mezinárodní úmluva o vyhledávání a záchraně osob na moři z 27. 4. 1979.

Mezinárodní úmluva o bezpečnosti lidského života na moři z 1. 11. 1974.

Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z 31. 1. 1967 (publ. pod č. 208/1993).

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

Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků z 28. 10. 1933.

Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace z 21. 12. 1965  
(publ. pod č. 95/1974 Sb.).

Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen z 18. 12. 1979 (publ. pod č. 62/1987).

Úmluva OSN o mořském právu z 10. 12. 1982 (publ. pod č. 240/1996 Sb.).

Úmluva o právním postavení uprchlíků z 28. 7. 1951 (publ. pod č. 208/1993 Sb.).

Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z 10. 12. 1984 (publ. pod č. 143/1988 Sb.).

Vídeňská úmluva o smluvním právu z 23. 5. 1969 (publ. pod č. 15/1988 Sb.).

### **Ostatní mezinárodní dokumenty**

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

Cartagenská deklarace o uprchlících z 22. 11. 1984.

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

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

Návrh článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování z 31. 5. 2001.

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

Všeobecná deklarace lidských práv z 10. 12. 1948.

### **Dokumenty ES/EU**

Commission staff working document accompanying the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions - Policy plan on asylum: an integrated approach to protection across the EU - Impact Assessment, SEC(2008) 2029, 17. 6. 2008.

Dohoda mezi Evropským společenstvím a Dánským královstvím o kritériích a mechanismech pro určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v Dánsku nebo jiném členském státě Evropské unie a o systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy, Úř. věst. L 66, 8. 3. 2006.

European Parliament Resolution of 6 April 2011 on Commission Proposal recasting the Asylum Procedures Directive, 2009/0165(COD), 6. 4. 2011.

Evropská rada v Bruselu, Závěry předsednictví z 29.-30. 10. 2009. Dostupné na: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/CS/ec/110893.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/110893.pdf).

[cit. 15. 7. 2012].

Haagský program: *“Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii“*, Úř. věst. C 53, 3. 3. 2005.

Konsolidované znění Smlouvy o založení Evropského společenství, Úř. věst. C 321 E, 29. 12. 2006.

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, Úř. věst. C 83, 30. 3. 2010.

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

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007, Úř. věst. C 83, 30. 3. 2010.

Návrh Nařízení Evropského Parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění), KOM (2008) 820, 3. 12. 2008.

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení osoby požívající mezinárodní ochrany, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracování), KOM (2009) 551, 21. 10. 2009.

Návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění), KOM (2011) 319, 1. 6. 2011.

Nařízení Rady 2725/2000/ES z 11. 12. 2000 o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem efektivnějšího uplatňování Dublinské úmluvy, Úř. věst. L 316, 15. 12. 2000.

Nařízení Rady 539/2001/ES ze dne 15. 3. 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, Úř. věst. L 81, 21. 3. 2001.

Nařízení Rady 343/2003/ES z 18. 2. 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, Úř. věst. L 50, 25. 2. 2003.

Nařízení Rady 2007/2004/ES z 26. 10. 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, Úř. věst. L 349, 25. 11. 2004.

Nařízení Rady 377/2004/ES z 19. 2. 2004 o vytvoření sítě styčných úředníků pro přistěhovalectví, Úř. věst. L 64, 2. 3. 2004.

Nařízení Evropského Parlamentu a Rady 562/2006/ES z 15. 3. 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob, Úř. věst. L 105, 13. 4. 2006 (Schengenský hraniční kodex).

Nařízení Evropského Parlamentu a Rady 863/2007/ES z 11. 7. 2007, kterým se zřizuje mechanismus pro vytvoření pohraničních jednotek rychlé reakce a kterým se mění nařízení Rady 2007/2004/ES, pokud se jedná o tento mechanismus a o pravomoci a úkoly vyslaných příslušníků, Úř. věst. L 199, 31. 7. 2007.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 862/2007/ES z 11. 7. 2007 o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 311/76 o sestavování statistik o zahraničních pracovnících, Úř. věst. L 199, 31. 7. 2007.

Plán politiky pro azyl, KOM (2008) 360, 17. 6. 2008

Protokol (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, Úř. věst. C 83, 30. 3. 2010.

Protokol (č. 22) o postavení Dánska, Úř. věst. C 83, 30. 3. 2010.

Protokol (č. 24) o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie, Úř. věst. C 83, 30. 3. 2010.

Protokol (č. 30) o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království, Úř. věst. C 83, 30. 3. 2010.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (First reading), Brussels, 2008/0243 (COD), 20. 6. 2012.

Rozhodnutí Rady 2010/252/EU z 26. 4. 2010, kterým se doplňuje Schengenský hraniční kodex, pokud jde o ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, Úř. věst. L 111, 4. 5. 2010.



Směrnice Rady 2001/55/ES z 20. 7. 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími, Úř. věst. L 212, 7. 8. 2001.

Směrnice Rady 2001/51/ES z 28. 6. 2001, kterou se doplňuje článek 26 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985, Úř. věst. L 187, 10. 7. 2001.

Směrnice Rady 2003/9/ES z 27. 1. 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, Úř. věst. L 31, 6. 2. 2003.

Směrnice Rady 2004/83/ES z 29. 4. 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany, Úř. věst. L 304, 30. 9. 2004.

Směrnice Rady EU 2005/85/ES z 1. 12. 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, Úř. věst. L 326, 13. 12. 2005.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU z 13. 12. 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění), Úř. věst. L 337, 20. 12. 2011.

Společný postoj Rady 2001/931/SZBP z 27. 12. 2001 o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu, Úř. věst. L 344, 28. 12. 2001.

Stockholmský program: „*Otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je*“, Úř. věst. C 115, 4. 5. 2010.

Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985, Úř. věst. L 239, 19. 6. 1990.

Úmluva o určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států ES z 15. 6. 1990.

Zelená kniha o budoucím Společném evropském azylovém systému, KOM (2007) 301, 6. 6. 2007.

## Dokumenty UNHCR

Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 6 (XXVIII) z roku 1977.

Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 15 (XXX) z roku 1979.

Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 25 (XXXIII) z roku 1982.

Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 58 (XL) z roku 1989.

Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 79 (XLVII) z roku 1996.

Doporučení Výkonného výboru UNHCR č. 85 (XLIX) z roku 1998.

Výkonný výbor UNHCR, *Note on International Protection* z 3. 7. 1998. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/3ae68d3d24.html>> [cit. 10. 6. 2012].

Výkonný výbor UNHCR, *Interception of Asylum-Seekers and Refugees: the International Framework and Recommendations for a Comprehensive Approach* z 9. 6. 2000. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997afa1a.html>> [cit. 10. 6. 2012].

UNHCR, *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*, 1990. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/4ca34be29.pdf>> [cit. 1. 5. 2012].

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

Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/438c6d972.html>> [cit. 1. 7. 2012].

UNHCR, *Note on International Protection* ze 7. 7. 1999.

Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/4cb2d8749.html>> [cit. 20. 7. 2012].

UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)* z 31. 5. 2001.

Dostupné na: <[www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html)> [cit. 1. 5. 2012].

UNHCR, *Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable)* z 9.-10. 12. 2002. Dostupné na: <[www.unhcr.org/refworld/docid/3fe9981e4.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3fe9981e4.html)> [cit. 1. 5. 2012].

UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 4: "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* z 23.7. 2003.

Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f2791a44.html>> [cit. 6. 7. 2012].

UNHCR, *Příspěvek JUDr. Marcely Skalkové z pražské kanceláře UNHCR přednesený na konferenci o Kvalifikační směrnici, pořádané v červnu 2005 Právnickou fakultou MU v Brně*, s. 5. Dostupné na: <[http://unhcr.dexusnet.cz/dokumenty/Qualification\\_Directive\\_Skalkova.pdf](http://unhcr.dexusnet.cz/dokumenty/Qualification_Directive_Skalkova.pdf)> [cit. 10. 6. 2012].

UNHCR, *Připomínky UNHCR ke Směrnici Rady č. 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních požadavcích na kritéria a status státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti jako uprchlíků nebo jako osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany*. Ženeva, leden 2005.

Dostupné na: <[http://unhcr.dexusnet.cz/dokumenty/Qualification\\_Directive.pdf](http://unhcr.dexusnet.cz/dokumenty/Qualification_Directive.pdf)> [cit. 3. 7. 2012].

UNHCR, *Příručka UNHCR k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany*, doplněné vydání z ledna 1992. Praha: UNHCR, 2006.

UNHCR, *The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper*, duben 2006. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4445fe344.html>> [cit. 15. 7. 2012].

UNHCR, *Advisory Opinion from the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees on the Scope of the National Security Exception Under Article 33(2) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees* z 6. 1. 2006. Dostupné na: <[www.unhcr.org/refworld/docid/43de2da94.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/43de2da94.html)> [cit. 1. 6. 2012].

UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, leden 2007, revidovaná verze. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/45b0c09b2.html>> [cit. 10. 7. 2012].

UNHCR, *Ten Point Plan of Action for Refugee Protection and Mixed Migration for Countries along the Eastern and South Eastern Borders of European Union Member States*, 29. 6. 2007. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/4688b4af2.html>> [cit. 10. 7. 2012].

UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol* z 26. 1. 2007. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>> [cit. 7. 6. 2012].

UNHCR, *Remarks by Ms Erika Feller, Assistant UN High Commissioner for Refugees, Public Hearing on the Future Common European Asylum System, 7 November 2007, Brussels*. In: 20 *International Journal of Refugee Law*, 2008.

UNHCR, *Comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009)*z 29. 7. 2010.

Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c503db52.html>> [cit. 5. 7. 2012].

UNHCR, *Statistical Yearbook 2010*. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/4ef9cc9c9.html>> [cit. 9. 6. 2012].

UNHCR, *Working to complete the Common European Asylum System: UNHCR's recommendations to Cyprus for its EU Presidency June – December 2012*, červenec 2012.

Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ffaf9422.pdf>> [cit. 16. 7. 2012].

UNHCR, tiskové vyjádření ze 7. 5. 2009: „*UNHCR deeply concerned over returns from Italy to Libya*“. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/4a02d4546.html>> [cit. 1. 7. 2012].

UNHCR, *States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>> [cit. 5. 6. 2012].

## **Legislativa ČR**

Zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

## Resumé

Tato diplomová práce se zabývá klíčovým principem mezinárodního uprchlického práva, kterým je princip non-refoulement. V nejširším slova smyslu znamená tento princip zákaz nuceného přesunu či navrácení osoby do země, kde by jí hrozilo porušení jejích základních lidských práv. Princip non-refoulement je vyjádřen v Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951, ale byl rozvinut také ve smlouvách mezinárodního práva lidských práv jako je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech či regionální Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Jeho vyjádření nalezneme i ve Společném evropském azylovém systému, sdíleném členskými státy Evropské unie.

Prvním cílem této práce je zjištění přesného obsahu principu nenavrácení s ohledem na jeho vývoj a současný výklad v mezinárodním právu. Druhým cílem práce je analýza obsahu téhož principu v právu Evropské unie a posouzení souladu této úpravy s mezinárodním právem. Práce je s ohledem na větší přehlednost rozdělena na dvě hlavní kapitoly.

První kapitola pojednává o úpravě principu v Úmluvě o právním postavení uprchlíků a přihlíží také k jeho vývoji v oblasti mezinárodního práva lidských práv. Význam principu je zjišťován prostřednictvím výkladových pravidel Vídeňské úmluvy o smluvním právu s ohledem na názory nauky a UNHCR. Tato kapitola se člení na čtyři podkapitoly, které postupně zkoumají způsob interpretace principu a jeho působnost. V práci je argumentováno, že rozsah principu z hlediska osobní i územní působnosti je dnes širší a neomezuje se pouze na území členských států. Navíc díky rozvoji judikatury Evropského soudu pro lidská práva státy odpovídají i za nepřímé navrácení uprchlíka. Následně jsou zkoumány nástroje, pomocí nichž se státy brání přílivu uprchlíků na svá území. Vízové požadavky, sankce pro dopravce i koncepty bezpečných zemí mohou ohrozit šanci uprchlíka na posouzení jeho statusu a případné získání ochrany. Podmínkou jejich uplatnění je zajištění přístupu uprchlíka k efektivní ochraně. Poslední podkapitola první části se zabývá výjimkami z principu a jeho absolutní povahou v právu lidských práv.

Druhá kapitola se člení na pět podkapitol. Nejprve je argumentováno, že jak členské státy, tak Evropská unie musí dodržovat mezinárodní uprchlické právo i právo

lidských práv. Na základě této premisy je pak posuzován soulad evropského azylového práva s mezinárodním právem. Zkoumána jsou zejména ustanovení kvalifikační směrnice, procedurální směrnice a nařízení Dublin II. V práci je kritizováno restriktivní pojetí osobní a územní působnosti principu non-refoulement v azylovém právu EU. Rozebírána je také extraterritoriální aplikace principu s ohledem na současnou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, která vymezila aplikaci principu na moři. Kriticky jsou hodnoceny zejména mechanismy „non-entrée“ využívané v EU. Koncept bezpečných zemí v procedurální směrnici a tzv. dublinský systém sdílení odpovědnosti jsou v rozporu se závazky členských států z mezinárodního uprchlického práva a práva lidských práv. Poslední podkapitola se zabývá pojetím výjimek z principu non-refoulement v kvalifikační směrnici. V závěru práce se potvrzuje hypotéza, že evropské azylové právo v některých otázkách popírá mezinárodněprávně zakotvený princip non-refoulement.

## **Abstract**

This thesis deals with the key principle of international refugee law which is the principle of non-refoulement. In the broadest sense of the term, the principle forbids the forced removal or ‘refoulement’ of an individual to the territories where he would run a risk of being subjected to the violation of his basic human rights. The non-refoulement principle was enshrined in the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees but it was also developed in international human rights treaties such as the International Covenant on Civil and Political Rights or regional European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Its expression can also be found in Common European Asylum System shared by the Member States of the European Union.

The first goal of the thesis is to find out the precise content of the non-refoulement principle with regard to its development and current interpretation in international law. The second aim of the study is to analyze the same principle in the context of European Union law and to assess the compliance of this system with international law. For the sake of clarity, the thesis is composed of two main chapters.

Chapter One examines the meaning of the principle in the Convention Relating to the Status of Refugees and takes into consideration its development in the field of international human rights law. The content of the principle is studied in accordance with the rules of treaty interpretation contained in the Vienna Convention on the Law of Treaties while additionally taking into account the writings of scholars and UNHCR. This chapter consists of four subchapters which explore successively the way of interpretation of the principle and its scope. It is argued that the personal and geographical scope of the principle is larger today and is not limited only to the territories of states. In addition, the development of the case-law of the European Court of Human Rights enabled that the states could be held responsible even for indirect refoulement. Subsequently, it is examined how the states prevent the influx of refugees from reaching their territories. Visa requirements, carrier sanctions and rules on ‘safe countries’ can jeopardize the access to the refugee status determination and the subsequent protection. They can be applied only if effective protection is provided to

refugees. The last subchapter deals with the exceptions to the principle and the absolute rule of non-refoulement in human rights law.

Chapter Two is composed of five subchapters. First, it is argued that both the Member States and the European Union have to abide by international refugee law and human rights law. Based on this fact, the accordance of European asylum law with international law is assessed. The study focuses on the provisions of the Qualification Directive, Procedures Directive and Dublin II Regulation. The author criticizes the restrictive approach to the personal and territorial scope of the non-refoulement principle adopted in EU asylum law. The analysis of the extra-territorial application of the principle is provided with the view to the recent case-law of the European Court of Human Rights which delimited the use of the non-refoulement principle at sea. The critical evaluation of the ‘non-entrée’ mechanisms which have been put in place in the EU is advocated. The ‘safe country concept’ in the Procedures Directive and the Dublin system of sharing responsibility contradict the Member States’ obligations under international refugee law and human rights law. The last subchapter examines the exceptions to the non-refoulement principle in the Qualification Directive. Finally, the thesis confirms the initial hypothesis that European asylum law contradicts in some aspects the international rule of non-refoulement.



## **Název práce**

### **V češtině**

Princip non-refoulement v mezinárodním právu a právu Evropské unie: srovnání

### **V angličtině**

The non-refoulement principle in international law and the law of the European Union:  
a comparison

## **Klíčová slova**

### **V češtině**

Non-refoulement

Mezinárodní právo

Právo Evropské unie

### **V angličtině**

Non-refoulement

International law

European Union law