

PŘEDMLUVA

Smyslem mezinárodního uprchlického práva je poskytnout ochranu osobám, které byly nuceny opustit svou vlast, aby vyhledaly útočiště před pronásledováním.¹ Na úrovni mezinárodního práva je tento cíl zajištěn zejména prostřednictvím Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 ve znění Protokolu z roku 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“)², jež je základním kamenem mezinárodního uprchlického režimu.

Součástí definice uprchlíka obsažené v čl. 1 Ženevské úmluvy je rovněž vylučující klauzule vymezená v čl. 1F. Smyslem článku 1F, jenž je integrální součástí definice uprchlíka, je zabránit tomu, aby osoby, jež nejsou pokládány za hodné mezinárodní ochrany, byly beneficiáři výhod a práv plynoucích z postavení uprchlíka dle Ženevské úmluvy. Článek 1F proto vymezuje kategorie osob, jež nejsou uprchlíky ve smyslu úmluvy, a to i tehdy, pokud jinak splňují pozitivní (inkluzivní) část definice, tedy pokud mají opodstatněný strach z pronásledování v zemi původu z důvodů předvídaných Ženevskou úmluvou.

Dle čl. 1F se ustanovení úmluvy „nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že

- a) se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech;
- b) se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík;
- c) je vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů.“

Jak je patrné z výčtu skutků v tomto ustanovení, k vyloučení z definice uprchlíka má dojít v případě, kdy osoba žádající o přiznání postavení uprchlíka má na svědomí zvláště závažné a zavrženíhodné zločiny. Tato okolnost dle úmluvy převáží nad potřebou její ochrany a postavení uprchlíka jí nesmí být přiznáno. S ohledem na závažné následky, jež jsou spjaty s odepřením postavení uprchlíka, je čl. 1F Ženevské úmluvy vymezen vysokou mírou závažnosti spáchaných skutků, jež může ospravedlnit vyloučení osoby z definice uprchlíka.

Vylučující klauzuli dle čl. 1F Ženevské úmluvy je dlouhodobě v odborné debatě věnována nepoměrně menší pozornost než výkladu ustanovení čl. 1A tvořícímu pozitivní (inkluzivní) část definice uprchlíka. V prvních několika desetiletích po vstupu Ženevské úmluvy v platnost v roce 1954 byl totiž čl. 1F v praxi aplikován

¹ NYLNAH, Michael Kingsley. Exclusion Under Article 1F: Some Reflections on Context, Principles and Practice. *International Journal of Refugee Law*. 2000, No. 12 (suppl. 1), Special Issue, s. 295.

² Convention Relating to the Status of Refugees [online]. 1951. United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137.

poměrně zřídka.³ Zvýšení zájmu o výklad a aplikaci vylučující klauzule definice uprchlíka lze ve větší míře pozorovat až od 90. let.⁴ Tehdy se její aktuálnost ukázala v rámci řešení uprchlických proudů vyvolaných konflikty v bývalé Jugoslávii, ve Rwandě či v Sierra Leone.⁵ Tyto konflikty byly charakteristické nejen bezprecedentním rozsahem útoků vůči civilnímu obyvatelstvu, ale též vysokým počtem pachatelů těchto násilností,⁶ kteří často následně sami hledali mezinárodní ochranu po boku obětí pronásledování, na jehož páchání se podíleli.⁷

Kromě otázek spjatých se situacemi hromadného přílivu uprchlíků se v tomto období zároveň zvýšila i pozornost věnovaná aplikaci vylučující klauzule definice uprchlíka v rámci standardního řízení o určení právního postavení uprchlíka

³ Možné důvody rozvedl novozélandský Odvolací soud ve věci X a Y z roku 2009. Soud rovněž konstatoval, že prvních přibližně 25 let na doktrinálních otázkách spjatých s výkladem čl. 1F Ženevské úmluvy „příliš nezáleželo, protože čl. 1F byl aplikován pouze výjimečně. Může to být tím, že typ lidí, na které by vylučující klauzule mohla dopadat, se obvykle uchýlil do ‚podzemí‘ a o postavení uprchlíka jednoduše nežádal. Ostatně člověk by se ochotně nehlásil k tomu, že je bývalým nacistou a žádá o azyl. Strašlivé události, ke kterým došlo na různých místech v druhé polovině dvacátého století, však postupně otázku vyloučení vynesly na světlo, včetně všech problémů, které s ní souvisí.“ („For a quarter of a century, such doctrinal issues did not matter very much, as Article 1F was rarely invoked. That may have been because the sort of persons who could have been caught by the exclusion provision routinely ‘went to ground’ and simply did not apply for refugee status. After all, one would not have readily advertised that one was an ex-Nazi seeking asylum. However, appalling events in various places in the latter half of the twentieth century have brought the exclusion issue into much greater prominence, with all its attendant difficulties.“) Rozsudek Odvolacího soudu (*Court of Appeal*) ze dne 20. 10. 2009 ve věci X v. Refugee Status Appeals Authority; Attorney-General (Minister of Immigration) v. Y, [2009] NZCA 488, odst. 66.

⁴ Srov. např. NYINAH, Michael Kingsley. Exclusion Under Article 1F: Some Reflections on Context, Principles and Practice. *International Journal of Refugee Law*. 2000, No. 12 (suppl. 1), Special Issue, s. 301. Autor mj. upozorňuje, že v letech 1997 a 1998 bylo téma vylučující klauzule dle čl. 1F dva roky po sobě tématem na jednání stálého výboru řídicího Výkonného výboru UNHCR (Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, ExCom).

⁵ ZARD, Monette. Exclusion, Terrorism and the Refugee Convention. *Forced Migration Review*. 2002, No. 13, s. 33.

⁶ Například v případě genocidy ve Rwandě dosáhl počet jejich pachatelů několika set tisíc osob (v rámci jejich stíhání projednaly místní rwandské *gacaca* soudy více než 1,2 milionu obvinění). Srov. *Background Information on the Justice and Reconciliation Process in Rwanda* [online]. United Nations, © 2016.

⁷ K problémům vyvstávajícím v kontextu těchto konfliktů ohledně aplikace čl. 1F Ženevské úmluvy srov. blíže např. NYINAH 2000, op. cit., s. 302-303. Tato zkušenost mimo jiné následně vedla k přijetí doporučení UNHCR z roku 2006 ohledně aplikace vylučující klauzule v situacích hromadného přílivu uprchlíků. Srov. UNHCR. *UNHCR Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*. 7 February 2006.

prováděného smluvními stranami Ženevské úmluvy.⁸ Došlo tak k rozvoji judikatury a postupnému vyjasňování mnoha otázek spojených s výkladem vylučující klauzule dle čl. 1F.⁹ V rámci toho se dostala do popředí rovněž otázka aplikace daného ustanovení ve vztahu k osobám podezřelým z terorismu. Byť se nejedná o fenomén spjatý výlučně s obdobím po 11. září 2001,¹⁰ jeho události byly významným impulsem pro rozvinutí tohoto tématu.¹¹

Spáchání teroristického činu může za různých okolností vyvolat aplikaci každé ze tří vylučujících klauzulí vymezených pod písm. a) až c) čl. 1F (ať už jednotlivě či v kombinaci). V rámci odborné debaty nicméně opakovaně zaznívají obavy, podle nichž má zvýšený akcent na otázky národní bezpečnosti v kontextu migrace a uprchlictví, k němuž dochází (zejména) v období po 11. září 2001 v souvislosti s bojem proti terorismu, negativní dopad na právní postavení uprchlíků a jejich

⁸ Srov. např. HATHAWAY, James, C. *Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 1. G. Gilbert tuto skutečnost dává do souvislosti s obecně restriktivnějším postojem vůči žadatelům o azyl v západní Evropě a Severní Americe, jenž lze pozorovat od 90. let a jehož součástí je také větší míra případů vyloučení osoby z postavení uprchlíka z důvodu aplikace čl. 1F Ženevské úmluvy. Srov. GILBERT, Geoff. Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses. In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances (eds). *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 429. Souvislost s tímto trendem dovozuje rovněž M. K. Nyinah, podle něhož kombinace zvýšeného zájmu o aplikaci vylučující klauzule definice uprchlíka a celkového restriktivního klimatu ve vztahu k azylu vedla k tomu, že se v některých případech projevila tendence k nerespektování práv uprchlíků a ohrožení vyloučením rovněž těch žadatelů, kteří definici uprchlíka naplňují. Srov. NYINAH 2000, op. cit., s. 303-304.

⁹ BOND, Jennifer. Excluding Justice: The Dangerous Intersection between Refugee Claims, Criminal Law, and "Guilty" Asylum Seekers. *International Journal of Refugee Law*. 2012, Vol. 24, No. 1, s. 42-43. Jak konstatuje S. Juss, zatímco před 25 lety bylo pro soudy aplikující definici uprchlíka nejpálčivější otázkou, kdo se kvalifikuje pro právní postavení uprchlíka, dnes se zdá být obtížnější otázkou to, kdo se pro něj nekvalifikuje. JUSS, Satvinder Singh. Terrorism and the Exclusion of Refugee Status in the UK. *Journal of Conflict & Security Law*. 2012, Vol. 17, No. 3, s. 497.

¹⁰ Například M. K. Nyinah již v roce 2000 konstatoval, že otázky týkající se vyloučení teroristů z definice uprchlíka jsou jedním z významných témat týkajících se čl. 1F Ženevské úmluvy. Srov. NYINAH 2000, op. cit., s. 310. Srov. též např. UNHCR. *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*. 2003, odst. 2.

¹¹ Například D. Kosař uvádí, že události z 11. září 2001 „změnily právní prostředí a oživily vylučující klauzuli.“ V mnoha zemích došlo k nárůstu počtu případů aplikace vylučující klauzule (byť se dle autora nejedná o natolik silný nárůst, jak se někdy předpokládá). Srov. např. KOSAŘ, David. Inclusion before Exclusion or Vice Versa: What the Qualification Directive and the Court of Justice Do (Not) Say. *International Journal of Refugee Law*. 2013, roč. 25, č. 1, s. 88.

přístup k ochraně v rámci azylových systémů některých států.¹² Konkrétně pak řada autorů vyjadřuje obavy z extenzivního výkladu čl. 1F Ženevské úmluvy ve vztahu k terorismu a možného vyloučení žadatelů, kteří nespáchali natolik závažné zločiny, aby spadali pod čl. 1F Ženevské úmluvy.¹³ Mnozí tuto otázku kladou rovněž do souvislosti s absencí obecné definice terorismu v mezinárodním právu, jež otevírá prostor k příliš širokému (či politicky ovlivněnému) vymezení terorismu ve vnitrostátním právu jednotlivých států. To pak může ovlivnit výklad čl. 1F Ženevské úmluvy a vést k nepatřičným rozhodnutím o vyloučení z definice uprchlíka.¹⁴

Aplikace vylučující klauzule vůči osobám podezřelým z terorismu s sebou nese řadu složitých a ne zcela vyjasněných otázek. Ty jsou v prvé řadě spojeny s poměrně značnou obtížností výkladu vylučující klauzule dle čl. 1 F obecně, neboť její uplatnění zahrnuje komplexní posouzení skutkově často složitých situací a vyžaduje znalost a integraci poznatků z mnoha odvětví mezinárodního práva (mimo jiné mezinárodního trestního práva, mezinárodního humanitárního práva či práva

¹² Srov. např. HATHAWAY, James, C.; HARVEY, Colin J. Framing Refugee Protection in the New World Disorder. *Cornell International Law Journal*. 2001, Vol. 34, No. 2, s. 258 a násl. Dále GOODWIN-GILL, Guy; McADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 195. Dále GILBERT, Current Issues... 2003, op. cit., s. 429. Dále NYINAH 2000, op. cit., s. 303-304. K projevům restriktivního přístupu v rámci evropského azylového systému srov. např. EL-ENANY, Nadine. The 'New Europe' and the 'European Refugee': The Subversion of the European Union's Refugee Law by its Migration Policy. In: JUSS, Satvinder S. *The Ashgate Research Companion to Migration Law, Theory and Policy*. Burlington: Ashgate, 2013, s. 3-24. Dále též GUILD, Elspeth; GARLICK, Madeline. Refugee Protection, Counter-Terrorism, and Exclusion in the European Union. *Refugee Survey Quarterly*. 2011, Vol. 29, No. 4, s. 63-82. Obavy v tomto smyslu vyjadřuje opakovaně rovněž UNHCR. Srov. např. UNHCR. *Addressing Security Concerns Without Undermining Refugee Protection - UNHCR's Perspective*. 17 December 2015, Rev. 2, odst. 1 a 6.

¹³ Srov. např. ZARD 2002, op. cit., s. 33. Dále SALINAS DE FRÍAS, Anna María. States' Obligations under International Refugee Law and Counter-Terrorism Responses. In: SALINAS DE FRÍAS, Anna María; SAMUEL, Katja L.H.; WHITE, Nigel D. (eds.). *Counter-Terrorism. International Law and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 111-112. Dále např. MESSARI, Nizar; VAN DER KLAUW, Johannes. Counter-Terrorism Measures and Refugee Protection in North Africa. *Refugee Survey Quarterly*. 2011, Vol. 29, No. 4, s. 92. Rovněž dle stanoviska konsorcia ECRE (European Council on Refugees and Exiles), jež sdružuje 81 nevládních neziskových organizací pracujících s migranty a uprchlíky v celkem 37 (převážně evropských) zemích, se státy v kontextu boje proti terorismu po 11. září 2001 uchylují k „častějšímu použití vylučujících klauzulí, s někdy chybnou představou o jejich obsahu a rozsahu.“ ECRE tak vyjadřuje obavu, aby se „zneužití vylučujících klauzulí nestalo další cestou, kterou je uprchlíkům odepírán přístup k mezinárodní ochraně.“ („This focus on international terrorism and national security has created an environment in which States seem to [...] contemplate the use of the exclusion clauses more often, with sometimes erroneous beliefs in their object and scope. It is one of ECRE's concerns that [...] misuse of the exclusion clauses does not become another avenue by which refugees are denied access to international protection.“) European Council on Refugees and Exiles. *Position on Exclusion from Refugee Status* [online]. 2004, PP1/03/204/Ext/CA, odst. 1.

¹⁴ Srov. např. SAUL, Ben. *Exclusion of Suspected Terrorists from Asylum: Trends in International and European Refugee Law* [online]. Institute for International Integration Studies Discussion Paper no. 26, 2004, s. 1-2. Dále UNHCR. *Background Note* 2003, op. cit., odst. 84. Dále též ZARD 2002, op. cit., s. 33. Dále KAUSHAL, Asha; DAUVERGNE, Catherine. The Growing Culture of Exclusion: Trends in Canadian Refugee Exclusion. *International Journal of Refugee Law*. 2011, Vol. 23, No. 1, s. 66-67. Blíže srov. též kapitoly 6.1.4 a 7.1.1.

extradičního),¹⁵ za současného respektování specifického kontextu mezinárodního uprchlického práva a Ženevské úmluvy. Vedle toho je problematika uplatnění čl. 1F ve vztahu k osobám podezřelým z terorismu ovlivněna rovněž vývojem mezinárodního (a do jisté míry rovněž vnitrostátního) práva v oblasti boje proti terorismu.

Tato kniha reaguje na výše popsany vývoj a zaměřuje se na problematiku vyloučení osob podezřelých z terorismu z definice uprchlíka dle čl. 1F Ženevské úmluvy. Jejím záměrem je přispět k vyjasnění některých problematických aspektů spojených s výkladem a aplikací vylučující klauzule v případech osob podezřelých z terorismu a kriticky zhodnotit praxi států v této oblasti. S ohledem na výše popsany vývoj se snaha o vyjasnění možností a limitů uplatnění vylučující klauzule vůči osobám podezřelým z terorismu jeví jako vysoce aktuální a potřebná pro praxi dalšího uplatňování čl. 1F Ženevské úmluvy.

Jak již bylo uvedeno výše, spáchání teroristického činu může za určitých okolností vyvolat aplikaci každé ze tří vylučujících klauzulí vymezených v čl. 1F Ženevské úmluvy, a to buď jednotlivě, nebo souběžně. Přestože každé z ustanovení vylučující klauzule má svá specifika a míří na jiné typy skutků, dochází mezi nimi i k částečnému průniku a část skutků spadajících pod písm. a), b) či c) článku 1F zároveň může naplňovat i některé další z písmen tohoto ustanovení.¹⁶ V praxi se proto můžeme setkat s rozhodnutími o vyloučení z definice uprchlíka, v nichž je uplatněno více důvodů vyloučení (a tedy více písmen ustanovení čl. 1F Ženevské úmluvy) zároveň. V jiných případech pak dochází též k tomu, že se rozhodující orgány ve svém hodnocení zaměřují pouze na jedno z ustanovení čl. 1F, byť by skutek mohl teoreticky naplňovat i některá další. Nejčastěji se to týká čl. 1Fb) Ženevské úmluvy, jehož uplatnění s sebou mnohdy nese méně komplexní a složitý právní test, než je

¹⁵ Srov. např. UNHCR. *UNHCR public statement in relation to cases Bundesrepublik Deutschland v. B and D pending before the Court of Justice of the European Union*. 2009, s. 6.

¹⁶ Blíže k možnému prolínání skutků spadajících pod písm. a) až c) čl. 1F Ženevské úmluvy a jeho limitům v kontextu ozbrojených konfliktů srov. např. GILBERT, Geoff. Exclusion is Not Just about Saying 'No'. Taking Exclusion Seriously in Complex Conflicts. In: In: CANTOR, David James; DURIEUX, Jean-Francois (eds.). *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*. Leiden: Brill Nijhoff, 2014, s. 159 a násl.

tomu v případě zločinů podle mezinárodního práva dle čl. 1Fa) nebo činů v rozporu s cíli a zásadami OSN dle čl. 1Fc) Ženevské úmluvy.¹⁷

Rovněž ve vztahu k uplatnění čl. 1F Ženevské úmluvy vůči osobám podezřelým z terorismu panuje shoda na tom, že nejvíce relevantním a používaným ustanove-

¹⁷ Například ve francouzské rozhodovací praxi je čl. 1Fb) typicky používán na případy týkající se spáchání skutků naplňujících kvalifikaci pro válečné zločiny, ve vnitrostátním ozbrojeném konfliktu. Přestože primárním ustanovením čl. 1F Ženevské úmluvy pro tyto případy by měl být čl. 1Fa), francouzská praxe k jeho aplikaci nepřistupuje. Srov. RIKHOF 2012, op. cit., s. 321-322, 326. Důvodem může být poměrně komplikovaná mezinárodněprávní argumentace spojená s konstatováním závěru o spáchání válečného zločinu ve vnitrostátním ozbrojeném konfliktu, jež klade na rozhodce poměrně vysoké nároky a může je vést k tomu, že ve vztahu k těmto skutkům raději volí aplikaci vylučující klauzule dle čl. 1Fb) Ženevské úmluvy. To dovozuje též např. G. Gilbert. Srov. GILBERT 2014, op. cit., s. 167, 175. Podobný závěr potvrzuje rovněž výzkum z norské praxe, podle něhož je většina rozhodnutí o vyloučení z definice uprchlíka v Norsku založena na čl. 1Fb) Ženevské úmluvy. Z rozhovorů s pracovníky rozhodujícího orgánu přitom vyplynulo, že důvodem je nižší komplexita aplikace vylučující klauzule dle čl. 1Fb) oproti zločinům podle mezinárodního práva. Někteří dotázaní to formulovali jako princip „přeskočit plot tam, kde je nejnižší“ (*jumping across where the fence is lowest*). Z rozhovorů s pracovníky tak vyplynulo, že dle čl. 1Fb) tak někdy postupují i v těch případech, kdy by jednání mohlo být kvalifikováno rovněž jako válečný zločin či zločin proti lidskosti ve smyslu čl. 1Fa) Ženevské úmluvy. Srov. BERGRAM AAS, Maria. *Exclusion from Refugee Status. Rules and Practices in Norway, Canada, Great Britain, The Netherlands and Denmark* [online]. Commissioned by the Norwegian Directorate of Immigration (UDI), 2013, s. 75. Obdobně též například britský Vrchní tribunál v případě AH se v případě žadatele podezřelého z terorismu zahrnujícím aplikaci čl. 1Fb) a čl. 1Fc) rozhodl zaměřit svou analýzu pouze na čl. 1Fb) jako na v jistém smyslu nejmenšího společného jmenovatele pro daný případ. Soud uvedl, že pokud by nebyl dotčený skutek shledán „vážným“ ve smyslu čl. 1Fb), nemohl by spadat ani pod čl. 1Fc). Naopak pokud skutek naplní kritéria vážného nepolitického zločinu dle čl. 1Fb), žadatel bude vyloučen dle tohoto důvodu bez ohledu na to, zda dotčený skutek byl rovněž činem v rozporu s cíli a zásadami OSN dle čl. 1Fc). Srov. rozsudek Vrchního tribunálu (Komora pro imigraci a azyl) [Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)] ze dne 5. 8. 2013 ve věci AH (Article 1F(b) – ‘serious’) Algeria, UKUT 00382 (IAC), odst. 81. Dle výzkumu S. Singer ohledně rozhodovací praxe ve Velké Británii nicméně plyne, že většina rozhodnutí o vyloučení z definice uprchlíka se zde nezakládá na čl. 1Fb), ale na čl. 1Fa) Ženevské úmluvy. Blíže srov. SINGER, Sarah. *Terrorism and Exclusion from Refugee Status in the UK: Asylum Seekers Suspected of Serious Criminality*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015, s. 157. Obdobný závěr vyplynul rovněž z výzkumu kanadské rozhodovací praxe provedeného A. Kaushal a K. Dauvergne, podle něhož se přibližně polovina přijímaných rozhodnutí o vyloučení z definice uprchlíka na základě čl. 1F Ženevské úmluvy zakládá na důvodu dle čl. 1Fa). Srov. KAUSHAL, DAUVERGNE 2011, op. cit., s. 61.

ním čl. 1F je vylučující klauzule dle čl. 1Fb). Na tomto závěru se shodují autoři,¹⁸ konzistentně jej zastává Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky¹⁹ (UNHCR)²⁰ a dovodily jej rovněž expertní globální konzultace o mezinárodní ochraně z roku 2001.²¹ Důvodem je především skutečnost, že zbývající dvě ustanovení čl. 1F jsou svým zaměřením poměrně specifická a jejich využitelnost ve vztahu k terorismu je

¹⁸ Srov. např. RIKHOF, Joseph. *The Criminal Refugee: The Treatment of Asylum Seekers with a Criminal Background in International and Domestic Law*. Human Rights Series Vol. 3. Dordrecht: Republic of Letters Publishing, 2012, s. 307, 346. Dále též KAPFERER, Sibylle. *The Interface between Extradition and Asylum*. UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2003/05, 2003, s. 111. Rovněž M. Zard upozorňuje, že čl. 1Fb „je tou vylučující klauzulí, která je v rámci boje proti terorismu tradičně nejvíce relevantní.“ („The exclusion clause which has traditionally been of most relevance in the battle against terrorism is Article 1F(b) [...]“) ZARD 2002, op. cit., s. 34. Dále srov. též BETTINSON, Vanessa. Loss and Denial of Refugee Status. In: ISLAM, Rafiqul; BHUIYAN, Jahid Hossain (eds). *An Introduction to International Refugee Law*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, s. 88. Dále též BAHTIYAR, Zarif. *Exclusion clauses of the Refugee Convention in relation to national immigration legislations, European policy and human rights instruments. Article 1F versus the non-refoulement principle*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2016, s. 36. Podobně též I. Kraft ve vztahu k čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice, které upravuje vylučující klauzuli dle čl. 1Fb) Ženevské úmluvy na úrovni unijního práva, konstatuje, že toto ustanovení se „běžně používá pro násilné skutky, jež jsou obecně považovány za ‚teroristické‘ povahy.“ („Article 12(2)(b) will **regularly apply** for acts of violence that are commonly considered to be of a ‘**terrorist**’ nature.“) KRAFT, Ingo. Asylum Qualification Directive 2011/95/EU (Articles 11-14). In: HAILBRONER, Kay; THYM, Daniel (eds.). *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*. 2. vyd. Mnichov, Oxford, Baden-Baden: C. H. Beck, Hart, Nomos, 2016, s. 1216. (zdržádně v původním textu) Výjimkou je do jisté míry opět případ Velké Británie, kde – jak plyne z výzkumu S. Singer – došlo v posledních letech k odklonu od tradičního použití čl. 1Fb) ve vztahu k vyloučení osob podezřelých z terorismu a více případů z této oblasti je nyní řešeno v rámci vylučující klauzule dle čl. 1Fc) Ženevské úmluvy. Srov. SINGER 2015, op. cit., s. 5.

¹⁹ Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) vznikl k 1. lednu 1951 na základě rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 3. prosince 1949 č. 319 (IV). Je pověřen dozorem nad prováděním ustanovení Ženevské úmluvy a státy se zavazují s ním při tom spolupracovat. Podrobnosti mandátu a činnosti UNHCR vymezuje Statut UNHCR, který přijalo Valné shromáždění OSN dne 14. prosince 1950. Podrobněji srov. kapitolu 2.2.2.

²⁰ Podle UNHCR je čl. 1Fb) Ženevské úmluvy ústřední a nejdůležitější vylučující klauzulí z hlediska mezinárodního terorismu. („A central exclusion clause, from the perspective of international terrorism [...] is article 1F(b).“) Srov. UNHCR. *Addressing Security Concerns Without Undermining Refugee Protection - UNHCR's Perspective*. 29 November 2001, Rev. 1, odst. 15. Dále též UNHCR. *Addressing Security Concerns* 2015, op. cit., odst. 21. Dále též UNHCR. *Background Note* 2003, op. cit., odst. 81 a 83. Rovněž UNHCR. *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*. HCR/GIP/03/05, 2003, odst. 26. Dále např. UNHCR. *UNHCR Observations on the European Commission Proposal for a Council Framework Decision on Combating Terrorism (COM(2001) 521 final 2001/0217 (CNS))*. 1 November 2001, odst. 4.

²¹ *Summary Conclusions – Exclusion from Refugee Status. Expert roundtable organized by the United Nations High Commissioner for Refugees and the Carnegie Endowment for International Peace, hosted by the Luso-American Foundation for Development, Lisbon, Portugal, 3–4 May 2001*. In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances (eds). *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 481, bod 9.

tím oproti čl. 1Fb) do jisté míry omezena.²² Roli může hrát rovněž výše naznačený přístup, podle něhož některé rozhodovací orgány preferují uplatnění čl. 1Fb) též z důvodu jeho (předpokládané) nižší právní složitosti oprotizbývajícím dvěma vylučujícím klauzulím dle čl. 1F Ženevské úmluvy.

Z toho vychází rovněž tato kniha, která analýzu možností a limitů aplikace vylučující klauzule dle čl. 1F Ženevské úmluvy vůči osobám podezřelým z terorismu zaměřuje na vylučující klauzuli dle čl. 1Fb). Měla by tím tematicky obsáhnout většinu situací, v nichž vyvstává otázka aplikace čl. 1F Ženevské úmluvy ve vztahu k osobám podezřelým z terorismu.

Soustředí se přitom na výklad a analýzu hmotněprávní definice skutku způsobitého vyvolat vyloučení dle čl. 1Fb), tedy na pojem „vážený nepolitický zločin“ spolu s časovou a teritoriální specifikací jeho vymezení spočívající ve spáchání osobou „mimo zemi jejího azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík.“ Stranou naopak ponechává otázku důkazního standardu („vážné důvody se domnívat“) a forem účasti na spáchání skutků způsobitých v kontextu čl. 1F vyvolat individuální odpovědnost žadatele za daný čin.²³ Nezabývá se rovněž otázkami spojenými s dalším osudem a právním postavením osoby poté, co je vůči ní vylučující klauzule dle čl. 1F uplatněna.²⁴

²² Ve vztahu k vylučující klauzuli dle čl. 1Fa) sice terorismus může naplnit skutkovou podstatu válečného zločinu i zločinu proti lidskosti, bude tomu tak ovšem pouze v případě splnění specifických podmínek vymezení těchto zločinů dle mezinárodního práva. V případě válečných zločinů je třeba identifikovat existenci mezinárodního či vnitrostátního ozbrojeného konfliktu dle příslušných kritérií mezinárodního humanitárního práva (to zahrnuje zejména ve vztahu k vnitrostátním konfliktům často poměrně komplexní posouzení, neboť je ne vždy zcela jasné, kdy je již práh ozbrojeného konfliktu překročen), přičemž mezi skutkem a ozbrojeným konfliktem musí existovat vzájemná souvislost. Typ konfliktu zároveň determinuje okruh skutků, jež mohou být kvalifikovány jako válečné zločiny. Definiční podmínkou zločinů proti lidskosti oproti tomu sice není souvislost s probíhajícím ozbrojeným konfliktem, a lze jej tedy spáchat i v době míru, je však třeba prokázat, že spáchaný skutek byl součástí rozsáhlého či systematického útoku na civilní obyvatelstvo ve smyslu výkladu těchto pojmů v rámci mezinárodního trestního práva. Tyto podmínky sice mohou některé teroristické činy naplnit (dle některých autorů to lze dovést například ve vztahu k útokům z 11. září 2001), avšak i zde bude okruh těchto případů omezen. Blíže srov. např. ARNOLD, Roberta. *The ICC as a New Instrument for Repressing Terrorism*. Ardsley: Transnational Publisher, Inc., 2004, s. 53-275, 302-344.

Ve vztahu k vylučující klauzuli dle čl. 1Fc) platí, že akty mezinárodního terorismu mohou být pokládány za činy v rozporu se zásadami a cíli OSN, což konstatovala rovněž Rada bezpečnosti v několika svých rezolucích (mimo jiné v rezoluci č. 1373 ze dne 28. září 2001). Okruh osob, vůči nimž má být čl. 1Fc) aplikován, je nicméně vymezen poměrně úzce. Nevztahuje se na běžné „řadové“ pachatele, ale měl by zahrnovat především osoby, jež nesou nejvyšší míru odpovědnosti za činy, jež svou závažností dosahují mezinárodního rozměru a mohou být vyhodnoceny jako rozporné s cíli a zásadami OSN. Rovněž zde tedy bude okruh případů spadajících pod tuto vylučující klauzuli do jisté míry limitován. Blíže srov. např. JANKŮ, Linda. Vyloučení osob podezřelých z terorismu z postavení uprchlíka dle čl. 1F c) Úmluvy o právním postavení uprchlíků. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 4, s. 488-492.

²³ Tyto otázky jsou zároveň do jisté míry (podmínky dovození individuální odpovědnosti za spáchání skutku) či zcela (naplnění požadovaného důkazního standardu) společné pro aplikaci všech tří vylučujících klauzulí dle písm. a) až c) čl. 1F.

²⁴ Nepojednává tedy o subsidiárních možnostech ochrany dle mezinárodního práva ani o závazcích států spojených s principem *non-refoulement* v rámci mezinárodního práva lidských práv.

Kniha si klade za cíl přispět k odborné debatě týkající se výkladu a aplikace vylučující klauzule definice uprchlíka ve vztahu k osobám podezřelým z terorismu. Toto téma dosud v rámci české odborné literatury není prakticky vůbec zpracováno. Ve své úplnosti pak dosud není zcela pokryto ani zahraničním výzkumem.

Zpracování problematiky vyloučení osob z definice uprchlíka dle čl. 1F Ženevské úmluvy nalezneme v zahraniční odborné literatuře jak obecně, tak v určité míře i ve vztahu k osobám podezřelým z terorismu. Obecněji zaměřené zpracování tématu čl. 1F Ženevské úmluvy je dostupné v několika odborných monografiích, a to jak zaměřených specificky na téma vyloučení z definice uprchlíka,²⁵ tak v obecněji zaměřených přehledových publikacích podávajících výklad jednotlivých ustanovení Ženevské úmluvy.²⁶ Dále se pak různými aspekty spjatými s vylučující klauzulí definice uprchlíka dle čl. 1F Ženevské úmluvy zabývá rostoucí množství publikovaných odborných článků. Rovněž ve vztahu ke specifickému tématu uplatnění čl. 1F Ženevské úmluvy vůči osobám podezřelým z terorismu lze zejména v posledních letech najít rostoucí počet publikací, z nichž drtivá většina má podobu dílčích studií či odborných článků s analýzou určitých aspektů daného tématu. Pouze zcela výjimečně je toto téma zpracováno v rámci monografie.²⁷ Z toho vyplývá, že komplexní

²⁵ V rámci a anglicky psané odborné literatury byla na dlouhou dobu jedinou publikací zaměřenou specificky na téma vylučující klauzule dle čl. 1F Ženevské úmluvy publikace z roku 1999 editovaná P. van Kriekenem. Srov. VAN KRIEKEN, Peter J. (ed.). *Refugee Law in Context: The Exclusion Clause*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 1999. To se změnilo s monografií J. Rikhofa z roku 2012, jež představuje dle mého vědomí doposud nejkompexnější odborný text pojednávající o vylučující klauzulí dle čl. 1F Ženevské úmluvy z teoretického i praktického pohledu. RIKHOF, Joseph. *The Criminal Refugee: The Treatment of Asylum Seekers with a Criminal Background in International and Domestic Law*. Human Rights Series Vol. 3. Dordrecht: Republic of Letters Publishing, 2012. V roce 2016 pak byla vydána rovněž monografie Z. Bahtiyara, jenž se věnuje tématu čl. 1F a principu *non-refoulement* v evropském kontextu se zaměřením na případové studie Nizozemí a Velké Británie. Srov. BAHTIYAR, Zarif. *Exclusion clauses of the Refugee Convention in relation to national immigration legislations, European policy and human rights instruments. Article 1F versus the non-refoulement principle*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2016.

²⁶ Ve všech současných významných monografiích věnovaných problematice uprchlického práva na mezinárodní úrovni zpravidla nalezneme alespoň jednu kapitolu či část textu věnovanou tématu vylučující klauzule dle čl. 1F. Ze starší literatury lze zmínit zejména dílo A. Grahl-Madsena, jenž je předchůdcem a inspirátorem současné generace autorů v této oblasti, v podobě dvoudílného svazku *The Status of Refugees in International Law* z let 1966 a 1972. GRAHL-MADSEN, Atle. *The Status of Refugees in International Law. Vol. I. Refugee Character*. Leyden: A. W. Stijthoff, 1966, s. 270-304. Z novější literatury pak především díla G. Goodwina-Gilla a J. McAdam (GOODWIN-GILL, Guy; McADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 162-200), J. Hathawaye a M. Foster (HATHAWAY, James, C.; FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status*. 2. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 524-598) a komentář k Ženevské úmluvě editovaný A. Zimmermannem. ZIMMERMANN, Andreas; WENNHOLZ, Philipp. Article 1F. In: ZIMMERMANN, Andreas (ed.). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. New York: Oxford University Press, 2011, s. 579-610). Významným zdrojem je rovněž publikace zachycující průběh a výsledky expertních globálních konzultací o mezinárodní ochraně, které iniciovalo UNHCR v roce 2001. FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances (eds). *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 425-485.

²⁷ Srov. SINGER, Sarah. *Terrorism and Exclusion from Refugee Status in the UK: Asylum Seekers Suspected of Serious Criminality*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015.

uchopení a zpracování problematiky vztahu čl. 1F Ženevské úmluvy a terorismu dosud v zahraniční literatuře (v rozsahu přesahujícím článek v odborném časopise) nenalezneme. Předkládaná kniha tento nedostatek rovněž plně nepřekonává, když své tematické zaměření zužuje pouze na výklad týkající se skutku vymezeného v čl. 1Fb) Ženevské úmluvy. S ohledem na komplexitu a systematickosti zpracování tohoto (byť dílčího) tématu ji nicméně lze považovat za přínos i ve srovnání se zahraniční (anglicky psanou) literaturou.

V rámci české odborné literatury zůstává dosud téma vylučující klauzule z velké části nezpracováno, a to jak v obecné rovině, tak specificky ve vztahu k její aplikaci vůči osobám podezřelým z terorismu. Obecné pojednání o tématu čl. 1F Ženevské úmluvy přináší komentář k zákonu o azylu²⁸ a několik kapitol v kolektivní monografii.²⁹ Obdobně ojedinělé je rovněž pojednání specificky o otázce vylučující klauzule dle čl. 1F Ženevské úmluvy ve vztahu k terorismu.³⁰ Několik odborných textů jsem k danému tématu publikovala v uplynulých letech rovněž já.³¹

Téma této knihy přitom zdaleka nepředstavuje pouze akademickou otázku, ale má významné praktické implikace pro řízení o mezinárodní ochraně. Ministerstvo vnitra je povinno *ex officio* zkoumat možnost aplikace vylučující klauzule při každém rozhodování o žádosti o mezinárodní ochranu, pokud pro to v rámci okolností případu vyvstanou důvody.

Kniha na pojednávání téma nahlíží výhradně prizmatem Úmluvy o právním postavení uprchlíků a výkladu jejich ustanovení. Nemá přitom ambici předestírat úva-

²⁸ MOLEK, Pavel; KOSAŘ, David; LUPAČOVÁ, Hana; JURMAN, Miroslav; HONUSKOVÁ, Věra. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 205-218.

²⁹ HONUSKOVÁ, Věra. Vyloučení z ochrany: exkluzivní klauzule Úmluvy o právním postavení uprchlíků. In: ŠTRUMA, Pavel (ed.) a kol. *Odpověď mezinárodního práva na mezinárodní zločiny*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014. Studie z mezinárodního práva č. 6, s. 153-170. Dále OŠTÁDALOVÁ, Šárka. Nežádoucí cesty za svobodou a únosy letadel a lodí a exkluzivní klauzule Úmluvy o právním postavení uprchlíků. In: ŠTRUMA, Pavel (ed.) a kol. *Odpověď mezinárodního práva na mezinárodní zločiny*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014. Studie z mezinárodního práva č. 6, s. 184-194.

³⁰ Jedním z mála odborných článků na dané téma byl po dlouhou dobu text R. Klečkové z roku 2006. KLEČKOVÁ, Renáta. Článek 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků a terorismus. *Správní právo*. 2005, Roč. 38, č. 6, s. 352-368. Později jej doplnila rovněž kapitola E. Flídrové v kolektivní monografii z roku 2014. FLÍDROVÁ, Eliška. Vyloučení teroristů z postavení uprchlíka a exkluzivní klauzule Úmluvy o právním postavení uprchlíků. In: ŠTRUMA, Pavel (ed.) a kol. *Odpověď mezinárodního práva na mezinárodní zločiny*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014. Studie z mezinárodního práva č. 6, s. 171-183.

³¹ JANKŮ, Linda. Význam a aplikace vylučující klauzule dle čl. 1Fb) Úmluvy o právním postavení uprchlíků: vybrané otázky. In: JÍLEK, Dalibor; POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Aktuální problémy azylového a cizineckého práva. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, Wolters Kluwer, 2016, s. 177-233. Dále JANKŮ, Linda. Vyloučení osob podezřelých z terorismu z postavení uprchlíka: sjednocený výklad Soudního dvora EU a jeho aplikace členskými státy. *Jurisprudence*. 2014, č. 1, s. 21-28. Dále JANKŮ, Linda. Vyloučení osob podezřelých z terorismu z postavení uprchlíka dle čl. 1F c) Úmluvy o právním postavení uprchlíků. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 4, s. 488-492. Dále též JANKŮ, Linda. (Ne)soulad úpravy vylučující klauzule definice uprchlíka dle čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice s Úmluvou o právním postavení uprchlíků. In: JURNÍKOVÁ, Jana; KRÁLOVÁ, Alžbeta. *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize (sborník z konference)*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 49-68.