

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Zdeněk Stejskal

**Aplikace principu non-refoulement ve vztahu k
národní bezpečnosti**

**Application of Non-refoulement Principle in relation to National
Security**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Eliška Flídrová Ph.D.

Katedra mezinárodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 13.12.2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 148 313 znaků včetně mezer.

.....

Zdeněk Stejskal

V Praze dne

Dovoluji si poděkovat JUDr. Elišce Flídrové Ph.D. za laskavé vedení této diplomové práce a za podněty k zamyšlení a odborné rady, které mi poskytla při odborných konzultacích a v neposlední řadě také za její trpělivost v průběhu celého procesu tvorby práce.

Obsah

Úvod	6
1. Struktura a prameny práce, aplikovaná metodologie	8
1.1 Struktura práce	8
1.2 Prameny	9
1.3 Metodologie	10
1.4 Vymezení a limity práce	11
2. Vymezení principu non-refoulement	13
2.1 Úmluva o právním postavení uprchlíků	15
2.1.1 Osobní rozsah	16
2.1.2 Geografický rozsah	18
2.2 Úmluva proti mučení	20
2.3 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech	22
2.4 Regionální evropská úprava	25
2.4.1 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod	25
2.5 Obyčejová povaha principu non-refoulement	26
2.5.1 Konstitutivní prvky mezinárodního obyčeje	27
2.5.2 Usus longaevis a opinio juris principu non-refoulement	28
2.5.3 Kritická analýza obyčejové povahy principu non-refoulement	30
2.5.4 Závěrem k obyčejové povaze non-refoulement	33
3. Vymezení pojmu „národní bezpečnost“	34
3.1 Problém definiční	34
3.2 Národní bezpečnost pramenící ze suverenity státu	35
3.3 Vymezení národní bezpečnosti v kontextu Úmluvy o právním postavení uprchlíků	36
3.4 Národní bezpečnost v kontextu lidskoprávních smluv	40
3.5 Diplomatické záruky	40
4. Zohlednění národní bezpečnosti při aplikaci principu non-refoulement	45
4.1 Národní bezpečnost a princip non-refoulement v judikatuře ESLP	45
4.1.1 Příklad Soering v. The United Kingdom	45
4.1.2 Příklad Chahal v. The United Kingdom	47
4.1.3 Příklad Saadi v. Italy	49
4.1.4 Příklad N v. The United Kingdom	52

4.2	Národní bezpečnost a princip non-refoulement v ostatní judikatuře.....	53
4.2.1	Případ Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)	53
4.2.2	Případ Home Secretary v. Rehman	55
	Závěrečné shrnutí.....	57
	Seznam zkratk.....	64
	Použité prameny a literatura.....	65

„Když jsou ohroženy lidské životy, když je ohrožena lidská důstojnost, státní hranice ztrácejí význam.“

Elie Wiesel při převzetí Nobelovy ceny za mír¹

Úvod

Dnešní svět čelí spolu s ekologickými a energetickými problémy, vedle pandemie koronaviru a z ní plynoucí ekonomické krize také řadě problémům demografickým. Jedním z největších z nich je globální migrace velkých skupin obyvatelstva. Tento fenomén starý stejně jako lidstvo samo především vinou dvou světových válek opět výrazně zesílil ve 20. století a v současnosti nabyl podoby silných migračních vln v globálním měřítku z jihu na sever a z východu na západ. Pro statisíce lidí z nejhudších částí Afriky, politicky a válkami rozvráceného Blízkého východu a dalších zemí Asie i ze Střední Ameriky se tato cesta stala vidinou příležitosti, jak dosáhnout větší svobody a lepšího života. Pro euroatlantickou civilizaci pak je hromadná migrace na jedné straně velkou zkouškou lidskosti, zároveň ale i zdrojem obav a nejistot ze zachování identity, kvality života a snad i vlastní existence. Celá tato problematika se na poli mezinárodního práva dá vymezit také jako napětí mezi snahou uplatnit pro imigranty stejná práva a svobody jako pro obyvatelstvo vlastního státu a civilizačního okruhu a ochránit při tom integritu hostitelských států i bezpečnost jejich obyvatel. Jedním z projevů této ambivalence je i uplatňování principu nevracení uprchlíků do země původu, pokud jim tam hrozí nebezpečí (*non-refoulement*) a zároveň potřeba zajistit neporušitelnost principu národní bezpečnosti. Je snahou této práce tyto dvě protichůdné tendence a jejich vzájemnou korelaci v zákonodárství i právní praxi popsat, analyzovat a také zhodnotit. Práce si klade základní výzkumnou otázku:

- Jak je při aplikaci principu *non-refoulement* zohledňována národní bezpečnost?

Odpověď hledá autor v následujících čtyřech kapitolách. Z hlediska logické struktury se předkládaná práce po první heuristické a metodologické kapitole člení na dva základní celky: na část definiční (2. a 3. kapitola) a následně nosnou kapitolu analytickou, v níž autor rozebírá

¹ Elie Wiesel, spisovatel, filosof, humanista, z proslovu při převzetí Nobelovy ceny za mír, 10. prosince 1986.

příslušnou mezinárodně právní úpravu, praxi států a s tím spojené otázky, aby se pak v závěru pokusil zformulovat odpověď na výše položenou výzkumnou otázku.

1. Struktura a prameny práce, aplikovaná metodologie

1.1 Struktura práce

Sama předkládaná práce je po úvodu členěna do čtyř dále strukturovaných kapitol. První z nich je věnována rozboru pramenů a literatury k danému tématu, popisu použité metodologie a metody a v závěru pak regionálnímu a dalšímu vymezení práce. Druhá kapitola práce se snaží vymezit princip *non-refoulement*, neboť jeho důkladné ukotvení je klíčovým předpokladem pro správné pochopení problematiky uprchlictví, národní bezpečnosti a vlastně celé této práce. Kapitola dále podává přehled o normativním vyjádření tohoto principu, přičemž jsou zdůrazněny jeho obsahové odlišnosti plynoucí z jednotlivých právních úprav, v nichž je princip *non-refoulement* obsažen. Závěrem tato kapitola obsahuje také poměrně podrobnou a v souvislosti s tématem práce velmi významnou podkapitolu rozebírající možnou obyčejovou povahu principu *non-refoulement*.

Třetí kapitola se pokouší o vymezení dalšího pro předkládanou práci zásadního pojmu, totiž termínu „národní bezpečnost“², který, ačkoliv je často užíván jak v pramenech primárních, tak odborné diskusi a literatuře, není zcela jednoznačně definován na poli práva mezinárodního, ani o něm není souhrnně pojednáno v české odborné mezinárodněprávní literatuře. V dané kapitole je tedy autorem představen pohled odborné literatury mezinárodního práva na pojem národní bezpečnost, přičemž následně autor předkládá s přihlédnutím k tématu práce definici založenou na vztahu národní bezpečnosti k suverenitě státu. Obsah pojmu národní bezpečnost je objasňován v souvislosti s Úmluvou o právním postavení uprchlíků, jakožto základním zdrojem mezinárodního uprchlického práva. V mezinárodní ochraně lidských práv se pojem národní bezpečnosti jako takový příliš nevyskytuje, prakticky se ale projevuje skrze užívání tzv. diplomatických záruk, jejichž obsah a smysl autor stručně představuje na závěr této kapitoly.

V rámci čtvrté, poslední kapitoly se autor zabývá obsahovým výstupem samotné práce, tedy právní aplikací argumentu národní bezpečnosti ve věcech principu *non-refoulement*. Činí tak skrze analýzu právní praxe států a rozhodovací činnosti jak kontrolních mechanismů

² Pojem „národní bezpečnost“ je v předkládané práci užíván ve smyslu bezpečnosti státu, v anglickém jazyce „*national security*“ nebo „*security of state*“, neboť jak v pozitivní právní úpravě, tak v judikatuře a nauce se tyto termíny užívají ve vzájemně shodném významu.

mezinárodních smluv obsahujících v různých formách princip *non-refoulement*, tak několika soudů národních.

Ze souhrnu poznatků, jichž bylo v této práci dosaženo, dochází autor v závěru své práce nejen k odpovědi na úvodní výzkumnou otázku, ale také k hodnocení současné jurisprudence a jurisdikce ve zkoumané oblasti.

Předmětná diplomová práce vychází z právního stavu ke dni odevzdání 13. 12. 2021.

1.2 Prameny

Předkládaná diplomová práce se opírá o primární i sekundární prameny. Primárních zdrojů, ze kterých práce vychází, je celá řada, přičemž vzhledem ke komplexnosti zkoumaných témat nelze vybrat pouze jediný. Jedná se v souhrnu o hlavní universální smlouvy z oblasti mezinárodní ochrany lidských práv. Předmětem analýzy primárních pramenů jsou rovněž smlouvy z vybraných zvláštních oblastí mezinárodního práva veřejného, zejména z oblasti práva uprchlického a osob bez státního občanství. Pozornost je věnována také primárním pramenům regionální úpravy lidských práv, konkrétně Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod³. Autora k tomuto zaměření vede zejména rozsáhlá a podnětná judikatura Evropského soudu pro lidská práva a její relevance pro českém právní prostředí. Jak bude objasněno níže, autor svou pozornost cíleně soustředí pouze na západní eurocentrický diskurs, přičemž nesleduje úpravu a aplikaci v rámci Evropské unie.

Z pramenů sekundárních pracuje autor zejména s kánony uprchlického práva: s díly profesorů mezinárodního práva Guye S. Goodwin-Gilla, Jamese C. Hathawaye, Cornelise W. Wouterse nebo Jane McAdam. V současné české teorii mezinárodního práva se autor drží nauky pražské, přičemž za stěžejní dílo považuje publikaci *Mezinárodní právo veřejné* z pera Čestmíra Čepelky a Pavla Šturmy. Předkládaná práce z ní často čerpá zejména v základních otázkách ukotvení a interpretace institutů. Důkladně je zkoumána také další odborná literatura tuzemská, zejména tvorba věnovaná uprchlickému právu z per pražských autorek Věry Honuskové a Elišky Flídrové. Vzhledem k významu, který je věnován principu *non-refoulement* v debatách odborné veřejnosti, práce v mnohém na uváděnou odbornou literaturu navazuje.

³ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod z roku 1950 (publ. pod č. 209/1992 Sb.).

Vztah principu *non-refoulement* a národní bezpečnosti je v praxi významně utvářen a ovlivňován rozhodnutími kontrolních mechanismů. Autor tedy hojně pracuje s rozhodovací praxí Mezinárodního soudního dvora, Výboru pro lidská práva i Výboru proti mučení. V regionálním kontextu je pozornost věnována rozhodnutím Evropského soudu pro lidská práva, jež jsou spolu se dvěma rozhodnutími národních rozhodovacích orgánů předmětem důkladné analýzy v závěru celé práce.

1.3 Metodologie

Práce postupně a v závislosti na povaze jednotlivých kapitol, pracuje s metodou deskriptivní i metodou analytickou, jež se vzájemně doplňují. Dvěma následujícími kapitolám přirozeně dominuje metoda deskripce, která umožňuje autorovi vhodně představit a definovat oba pro práci klíčové pojmy. Na konci první z nich však nachází místo převážně analytickým způsobem pojatá diskutovaná obyčejová povaha principu *non-refoulement*, včetně zkoumaného naplnění jak materiální povahy, tak *opinia juris* domnělého obyčeje. Autor zde zaujímá dílčí stanovisko stran obyčejové povahy principu *non-refoulement*. Následující definiční kapitola věnovaná národní bezpečnosti obsahuje především syntézu primárních zdrojů, závěrů ze sekundární literatury a aplikační praxe, která je poté autorem v poslední kapitole analyzována tak, aby v závěru práce mohla být poskytnuta odpověď na v úvodu položenou výzkumnou otázku.

Se zdroji sekundárními se autor práce snaží pracovat kriticky. Nelze totiž pominout zkušenosti řady autorů, kteří často spolupracovali či stále spolupracují s Úřadem vysokého komisaře pro uprchlíky nebo přímo s neziskovými organizacemi, jejichž hlavním účelem je hájení práv migrantů, resp. uprchlíků. Takové zkušenosti jsou tu více tu méně patrné v jejich dílech a nelze tak opomíjet často široký výklad práv uprchlíků, který většina zde citovaných autorů vyznává. Příkladem významně „pro-uprchlické“ literatury je kniha *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection* editorů Eriky Fellerové, Volkera Türka a Frances Nicholsonové, zejména pak kapitola z pera autorů Elihu Lauterpachta a Daniela Bethlehemu. Ačkoliv autorů zastávajících střízlivější pohled na uprchlickou problematiku není mnoho, za vzácný příklad vyváženějšího přístupu k otázkám uprchlického práva lze označit J. C. Hathawaye a jeho aktuální druhé vydání díla *The Rights of Refugees under International Law* z března 2021. Autor předkládané práce si je vědom zázemí

citovaných autorů a jejich úhlů pohledu na problematiku, sám se však snaží o objektivní uchopení tématu a o jeho popsání s ohledem na limity práce v co nejširších souvislostech.

1.4 Vymezení a limity práce

Vzhledem k omezenému rozsahu, který diplomová práce poskytuje, byl autor nucen omezit zkoumání daného tématu v několika ohledech. Jeden z limitů práce představuje omezení regionální – vzhledem k různorodému chápání a výkladu principu *non-refoulement* v závislosti na tom, v jakém mezinárodním dokumentu se princip vyskytuje či kde je dovozen judikaturou, hovoříme o regionálním pojetí. V předkládané práci jsou cíleně pominuty neevropské regionální úpravy rovněž obsahující princip *non-refoulement* – tedy zejména Úmluva Organizace africké jednoty týkající se specifických aspektů uprchlické problematiky v Africe z roku 1969⁴, Káhirska deklarace o ochraně uprchlíků a přesídlených osob v arabském světě z roku 1992⁵ (čl.2), Americká úmluva o lidských právech z roku 1969⁶ (čl.22 odst. 8), Kartagenská deklarace o uprchlících z roku 1984⁷ (část III odst. 5), nebo Bangkotské principy o postavení a zacházení s uprchlíky z roku 1966⁸ (čl. III). Pozornost je soustředěna na evropskou regionální úpravu z důvodu její geografické blízkosti a relevance pro české právní prostředí, stejně jako z důvodu bohaté a zásadní judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

V evropském prostoru se však vyskytují dva paralelní a na sobě nezávislé subsystémy – právo Rady Evropy a právo Evropské unie. Autor se v předkládané práci pro její omezený rozsah soustředí na právní úpravu Rady Evropy, tedy na Evropskou úmluvu a navazující činnost ECLP v oblasti *non-refoulement*. Ačkoliv autor považuje pojetí a zejména aplikační praxi principu *non-refoulement* v rámci práva EU za vysoce aktuální a důležité téma, které by si zasloužilo samostatnou práci, vzhledem ke své náročnosti a rozsahu a omezeným možnostem diplomové práce se mu autor v následujících řádcích cíleně nevěnuje.

Dalším limitem je koncentrace práce na výhradně hmotněprávní úpravu (např. v podkapitole Úmluvy o právním postavení uprchlíků a příslušných výjimek z principu *non-*

⁴ Úmluva Organizace africké jednoty týkající se specifických aspektů uprchlické problematiky v Africe, 1969, čl. 2.

⁵ Káhirska deklarace o ochraně uprchlíků a přesídlených osob v arabském světě, 1992, čl. 2.

⁶ Americká úmluva o lidských právech, 1969, čl. 22 odst. 8.

⁷ Kartagenská deklarace o uprchlících, 1984, část III odst. 5.

⁸ Bangkotské principy z roku 1966 byly významně revidované v roce 2001 a posléze vydané pod názvem „Konečný text přepracovaných Bangkotských principů z roku 1996 o postavení a zacházení s uprchlíky“, čl. III.

refoulement). V Úmluvě o právním postavení uprchlíků jsou přítomné nedostatky procesních pravidel a záruk vyplňovány úpravou vnitrostátní.⁹ Procesním otázkám a navazující vnitrostátní úpravě se autor rovněž blíže nevěnuje.

⁹ ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997, str. 71-72.

2. Vymezení principu non-refoulement

Úvodem této kapitoly je třeba uvést, že ačkoliv se v nauce i předkládané práci hovoří o principu *non-refoulement* jako o jediném, konkrétním platném principu, jeho povaha a pojetí jeho obsahu se liší v závislosti na kontextu, v němž se vyskytuje. Především, ovšem ne výlučně, jej nalzáme v úpravě smluvní. Tu lze rozlišit na úpravu práva uprchlického a mezinárodního práva lidských práv. Jednu z rozhodujících odlišností autor spatřuje v rozdílnosti absolutní, respektive relativní povahy zákazu *refoulement*, přičemž této a dalším odlišnostem jsou věnovány následující pasáže diplomové práce. Autor ve své práci dává přednost mezinárodně užívanému pojmu „*refoulement*“ nebo „*refouler*“ před českým ekvivalentem „navracení“, což zdůvodňuje dále v textu této kapitoly.

Samotný princip *non-refoulement* řadíme k novodobým výdobytkům mezinárodního práva, neboť se začal konkretizovat a prosazovat až ve 20. století v souvislosti s masovými pohyby osob zejména v důsledku obou světových válek. Jeho první konkrétní a výslovné vyjádření v mezinárodní smlouvě nalzáme v článku 3 Úmluvy Společnosti národů o mezinárodním postavení uprchlíků z roku 1933.¹⁰ Vzhledem k velmi nízkému počtu signatářů však byl význam prvního smluvního zakotvení principu *non-refoulement* v praxi okrajový.¹¹ Hrůzy druhé světové války a zejména trvajících rozvrácení států a vysídlení či hromadné přesuny obyvatel probíhající stále i po jejím skončení donutily mezinárodní společenství k nalezení a přijetí masivnějších a dlouhodobějších řešení. Proto roku 1946 vznikla nová organizace – *International Refugee Organisation* s cílem nalézt východisko pro statisíce vysídlených osob pohybujících se v Evropě. Současně byla Ekonomickou a sociální radou OSN (*Economic and Social Council* – ECOSOC) ustavena *ad hoc* komise k navržení dokumentu o mezinárodním statutu uprchlíků a osob bez státní příslušnosti. Výsledkem její činnosti byla ženevská Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951, jež vstoupila v platnost v r. 1954 a která představuje základní kámen mezinárodněprávní úpravy uprchlického práva.¹² K dohledu na uplatňování Úmluvy o právním postavení uprchlíků smluvními signatářskými státy a k ochraně samotných uprchlíků¹³ byl o rok dříve založen Úřad

¹⁰ Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků, 1933, čl. 3.

¹¹ Smlouvu ratifikovalo pouze osm států, z toho tři s výhradami, přičemž UK výslovně odmítlo zákaz navracení na hranicích, viz. GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 202.

¹² Tamtéž, str. 205.

¹³ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C.H. Beck, 2018, str. 241.

Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.¹⁴ Samotná Úmluva byla roku 1967 rozšířena o Newyorský Protokol týkající se právního postavení uprchlíků, který odstranil časové omezení její aplikace.¹⁵ Místní omezení Úmluvy o právním postavení uprchlíků na „události v Evropě“ nebo „události v Evropě či jinde“ bylo ponecháno jako fakultativní a státy si tak při přistoupení, podpisu nebo ratifikaci Úmluvy mohou vybrat, jak budou definici uprchlíka obsaženou v čl. 1 oddíl A aplikovat.¹⁶ V této souvislosti je třeba upozornit na situaci Turecka, významného státu na poli migrace, které sice je stranou Úmluvy i Protokolu, ponechalo si ovšem geografickou limitaci a Úmluva je tedy v jeho případě velmi obtížně použitelná.

Kromě výslovné definice v Úmluvě o právním postavení uprchlíků lze princip *non-refoulement* nalézt také v dalších dokumentech a mezinárodních smlouvách tentokrát lidskoprávní či dokonce regionálně-lidskoprávní povahy, na příklad v Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1984 nebo v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech¹⁷. V Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 byl tento princip dovozen také judikaturou a výkladem.

Ačkoliv se pojetí principu *non-refoulement* odlišuje v závislosti na tom, v jaké mezinárodněprávní úpravě je vyjádřen, lze konstatovat, že v platné právní úpravě v nejobecnější, nejzákladnější rovině významu tímto principem rozumíme „*zákaz nuceného, přímého nebo nepřímého přesunutí jedince do země nebo oblasti, kde mu hrozí, že bude vystaven porušování lidských práv.*“¹⁸ Princip *non-refoulement* lze dále nalézt jak v pramenech mezinárodního práva

¹⁴ Čl. 35 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, srov. OSN. Valné shromáždění OSN. *Rezoluce přijatá Valným shromážděním dne 14. 12. 1950*. Res. 428 (V).

¹⁵ Úmluva o právním postavení uprchlíků, čl. 1 a HONUSKOVÁ, V. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2011, str. 52: „*Přijímání ad hoc řešení událostí, které nastaly mezi přijetím Úmluvy a Protokolu, se nejevila jako dlouhodobě vyhovující, proto bylo časové omezení Protokolem zrušeno.*“

¹⁶ K tomu srov. čl. 1 oddíl B Úmluvy o právním postavení uprchlíků, který zní: „*B. 1. Pro účely této úmluvy, slova "události před 1. lednem 1951" nacházející se v článku 1, odstavec A, mohou být vysvětlována buď jako a) "události před 1. lednem 1951 v Evropě" nebo b) "události před 1. lednem 1951 v Evropě nebo jinde" a každý smluvní stát při podpisu, ratifikaci nebo přístupu učiní prohlášení vysvětlující, který z těchto pojmů hodlá užívat při plnění svých povinností stanovených touto úmluvou.*“ Jak bylo uvedeno výše, časové omezení bylo odstraněno Protokolem z roku 1967 a tak v citovaném oddílu B nyní zůstalo jen omezení místní. (důraz doplněn).

¹⁷ Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (United Nations International Covenant on Civil and Political Rights) z roku 1966 (publ. pod č. 120/1976 Sb.).

¹⁸ WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia, 2009, str. 25.

s univerzální aplikovatelností, tak v pramenech norem regionálního práva. Autor nepomíná ani rovinu možné obvyčejové podoby principu *non-refoulement*, které je věnován závěr této kapitoly.

2.1 Úmluva o právním postavení uprchlíků

V následujícím textu se autor zabývá principem *non-refoulement*, jak je obsažen v Úmluvě o právním postavení uprchlíků 1951 ve znění jejího Newyorského Protokolu 1967. Dle článku 33 odstavce 1 Úmluvy:

„Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemi, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.“

Odstavec druhý vytyčuje omezení zákazu *refoulement* takto:

„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.“

Samotný článek 33 představuje „páteří zásadu ochrany uprchlíků“¹⁹, když výslovně zakotvuje zákaz navracení – *refoulement*. Ačkoliv se české znění Úmluvy o právním postavení uprchlíků pojmu „*refoulement*“ či „*refouler*“ vyhýbá, zřetelně jej nalézáme jak ve francouzské²⁰ verzi, tak i v anglickém znění čl. 33: „*No Contracting State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.*“

Co se týká užívané terminologie, autor, jak už bylo výše řečeno, dává ve své práci přednost mezinárodně užívanému pojmu „*refoulement*“ nebo „*refouler*“ před českým ekvivalentem „navracení“, kterého se v daném diskursu nejčastěji užívá, ačkoliv jsou tyto pojmy v českém odborném prostředí běžně užívány rovnocenně a ekvivalentně. Prvním důvodem je skutečnost, že

¹⁹ WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Op. cit., str. 33.

²⁰ Ve francouzském znění Úmluvy o právním postavení uprchlíků je zřetelné použití pojmu „*refoulement*“, přičemž čl. 33 ve francouzštině zní: „*Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.*“

za oficiální znění Úmluvy o právním postavení uprchlíků se považují pouze anglická a francouzská jazyková verze²¹, přičemž při práci se zněním mezinárodních smluv autor považoval za nezbytné konzultovat primárně autentický text daného dokumentu, nikoliv se spoléhat pouze na jeho překlad, byť i oficiální.²² Druhým a významnějším důvodem byla autorova analýza podrobné rozpravy o přesném znění článku 33 v rámci procesu přijímání Úmluvy o právním postavení uprchlíků, zejména ve vztahu k významu slov „*refouler*“ a „*return*“ v obou původně vyjednaných jazykových verzích.²³ Je rovněž nutné uvést, jak plyne z komentáře k Úmluvě²⁴, že pojem *refoulement* je například v Belgii a Francii užíván ve významu méně formalizovaného způsobu odsunutí nežádoucí osoby z území, přičemž tento význam slova není v anglicky mluvících zemích běžně znám.²⁵ Z toho důvodu bylo rovněž slovo „*refouler*“ vkládáno do anglického znění Úmluvy jako ekvivalent za jinak užitě slovo „*return*“.

Vzhledem k nederogovatelnosti²⁶ čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků státy od počátku trvaly na vtělení tzv. vylučovací klauzule (*exclusion clause*) v podobě odst. 2 čl. 33, která zabraňuje absolutnímu působení principu *non-refoulement*.

Rozsah principu *non-refoulement* v Úmluvě o právním postavení uprchlíků lze dále nazírat ze dvou úhlů pohledu – jako rozsah osobní (*ratione persone*) a rozsah geografický (*ratione loci*).

2.1.1 Osobní rozsah

Princip *non-refoulement* se ve smyslu *ratione persone* vztahuje pouze na uprchlíky. Pro správné porozumění zákazu *refoulement* podle článku 33 je třeba jej vykládat v kontextu článku 1

²¹ Viz. čl. 46 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

²² Totožný interpretační postup je rovněž preferován autory P. Šturmou a Č. Čepelkou, viz. ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Op. cit., str. 267: „Proto je nezbytné vždy konzultovat autentický text daného dokumentu a nikdy se nespoléhat na pouhý jeho překlad, případně i oficiální.“

²³ K tomu srov. OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*. 1990, str. 233-246, komentář k čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

²⁴ K tomu srov. GRAHL-MADSEN, A. *Commentary on the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37)*. Ženeva. 1963, čl. 33.

²⁵ Viz. OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*. Op. cit. str. 136: „the term corresponds to the Anglo-American concepts of “reconduction”, “exclusion” and “refusal of leave to land.”

²⁶ Tedy nemožnosti smluvních stran činit vůči takovému článku výhrady, srov. čl. 42 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

Úmluvy, který obsahuje definici uprchlíka (představuje tzv. klauzuli inklusivní, zahrnující). Konkrétně článek 1 oddíl A odst. 2 stanoví, že uprchlíkem je ten, kdo:

„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 neschopen 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 zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit.“

Z předmětného výkladu dovozujeme, kdo je uprchlíkem a kdo požívá ochrany před *refoulement*. Podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků se princip *non-refoulement* aplikuje na uprchlíka bez ohledu na to, jak se na území daného státu dostal, zda legálně či ilegálně, stejně jako nehraje roli, zda se na uprchlíka vztahuje článek 31 či nikoliv.²⁷ Samotný princip ve svém celku působí „*pro futuro*“ a vyjadřuje preventivní povahu ochrany lidských práv – tedy zejména snahu předejít jejich porušování a nikoliv napravovat či zhojovat minulé porušení.²⁸ Rovněž je třeba vyzdvihnout, že uprchlíkem se osoba stává z titulu, že jí je, nikoliv proto, že jí je uprchlický status přiznán.²⁹ Přiznání statusu uprchlíka státem má ve vztahu k principu *non-refoulement* pouze deklaratorní charakter, stát Úmluvy o právním postavení uprchlíků je vázán zákazem *refoulement* bez ohledu na právní statut osoby. Jen tak může být zajištěna účinná ochrana práv uprchlíků.

Věcně se zákaz *refoulement* vztahuje pouze na případy, kdy by osobě hrozila újma ve formě ohrožení života nebo svobody, což představuje oproti článku 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, v němž se o hrozbě hovoří jako o „oprávněných obavách z pronásledování“³⁰, výrazné zúžení. Hrozba újmy je chráněná principem *non-refoulement*, pouze, pokud se zakládá na konkrétních taxativně vymezených důvodech (rasa, náboženství, národnost, příslušnost k určité

²⁷ K tomu srov. OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Commentary on the Refugee convention 1951*, Articles 2-11, 13-37. Ženeva, 1997. – článek 33 bod 2.

²⁸ Wouters užívá termínu „*is prospective*“, viz. WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Op. cit., str. 25.

²⁹ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Ženeva, 1992, odst. 28. a GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Op. cit., str. 244.

³⁰ Viz. čl. 1 oddíl A odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

společenské vrstvě či politické přesvědčení).³¹ Pozornosti by neměla uniknout zdánlivě odlišná formulace důvodů v člancích 1 a 33, které jsou však, jak je uvedeno výše, vzájemně úzce interpretačně spojeny. Zatímco v článku 1 se jako o jednom z důvodů hovoří o „zastávání určitých politických názorů“, v článku 33 se uvádí pojem „politické přesvědčení“. Odlišnost je to však pouze zdánlivá – při nahlédnutí do anglické a francouzské jazykové verze Úmluvy o právním postavení uprchlíků, jakožto dvou autentických znění, zjistíme, že se v obou člancích objevují důvody shodné³². Jedná se tedy jen o nedůsledný český překlad, který dobře ilustruje a zdůrazňuje autorem vnímanou potřebu práce s autentickým zněním Úmluvy.

Osobní rozsah principu *non-refoulement* však dále obsahuje jistá omezení vyplývající z oddílů 1B, C, D, E a F Úmluvy. Oddíly 1B a C představují tzv. cesační klauzule a uvádějí důvody, pro které osoba přestává být uprchlíkem. Tzv. exkluzivní klauzule³³ představující oddíly 1D, E a F podávají výčet důvodů, pro které se osoby, jež by jinak naplňovaly požadované znaky podle oddílu A, nikdy nemohou stát uprchlíky v souladu s Úmluvou. Uvedené oddíly Úmluvy nejsou předmětem předkládané práce, neboť na ně dostatečně přiléhavě nedopadá problematika národní bezpečnosti. Výjimku představuje polemika kolem vztahu odst. 2 čl. 33 a oddílu 1(F) Úmluvy³⁴. Vzájemný vztah, aplikační odlišnosti a rozdíly mezi jejich účely budou představeny níže v kapitole věnované národní bezpečnosti.

2.1.2 Geografický rozsah

Ke geografickému rozsahu (*ratione loci*) principu *non-refoulement* v rámci Úmluvy o právním postavení uprchlíků je třeba předně uvést, že k tomu, aby se osoba stala uprchlíkem *stricto sensu*, musí opustit zemi svého dosavadního pobytu a pobývat mimo její území. Osoba nacházející se v jurisdikci svého domovského státu nepožívá mezinárodní ochrany ve smyslu uprchlického práva a článku 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, jak je ostatně patrné i z právního názoru Sněmovny lordů v případě stěžovatelů, občanů České republiky romské

³¹ Srov. FLÍDROVÁ, E. *Vyhoštění cizinců v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, str. 69-70.

³² Ve článku 1 i článku 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků se v anglické jazykové verzi shodně pracuje s pojmem „*political opinion*“, respektive ve francouzské jazykové verzi s pojmem „*opinions politiques*“.

³³ Srov. WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Op. cit., str. 118.

³⁴ Viz. HATHAWAY, J. C., FOSTER M. *The law of refugee status*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, str. 540.

národnosti, ve věci *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and Another*³⁵. Odvolací soud Spojeného království rozhodl, že v daném případě není přípustné aplikovat článek 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, neboť: „se článek 33 vztahuje jen na uprchlíky, a uprchlík je definován v článku 1 A (2) jako někdo, kdo je nutně „mimo svůj domovský stát“ (nebo v případě osob bez státní příslušnosti mimo „zemi svého dosavadního pobytu“). Článek 33 zakazuje „refoulement“ na „hranice“, a ať už je přesný výklad tohoto pojmu jakýkoliv, nemůže se vztahovat na činy, které způsobí, že osoba zůstane na stejné straně hranice, na které svou cestu započala; to by pak nebylo možné navrátit osobu na žádné hranice.“³⁶

Zásadním tématem úvah o teritoriálním rozsahu principu *non-refoulement* byla jeho aplikovatelnost na hranicích státu („at the frontier“), respektive rovněž v prostoru za hranicí státu, který ale současně není ani součástí území státu jiného (tzv. aplikace extrateritoriální). Ačkoliv původní výklad principu *non-refoulement* v době přijímání Úmluvy o právním postavení uprchlíků hovořil jednoznačně proti aplikovatelnosti článku 33 na hranicích³⁷, nauka a aplikační praxe jak států, tak mezinárodních organizací, doznala značného vývoje. V současné době se nauka převážně shoduje na rozšířeném výkladu principu *non-refoulement* ve smyslu článku 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků tak, že není možné ani navrátit ani odmítnout uprchlíka na hranici.³⁸ Jak k danému vývoji vnímání principu *non-refoulement* uvádí sám Goodwin-Gill: „Realistické posouzení normativního aspektu principu *non-refoulement* zase vyžaduje, aby toto pravidlo nebylo zkoumáno izolovaně, ale v jeho dynamickém smyslu a ve vztahu ke konceptu azylu a hledání trvalých řešení.“³⁹

Co do posouzení extrateritoriální aplikace čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, pro účely předkládané práce postačí (i při vědomí komplexnosti a složitosti této otázky)

³⁵ Stížnost se týkala úkonů úředníků UK, kteří kontrolovali cestující před nástupem do letadla na představeném stanovišti na mezinárodním letišti Ruzyně a rozhodovali, koho vpustí na území Spojeného království. Stěžovatelé namítali rozpor takového postupu s článkem 33 Úmluvy, Sněmovna lordů jejich právnímu názoru nepřisvědčila.

³⁶ Předložený právní názor následně potvrdil svým rozhodnutím rovněž House of Lords – *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and Another, Ex parte European Roma Rights Centre and Others* z 9. 12. 2004, srov. odst. 16.

³⁷ Srov. GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Op. cit., str. 207-208.

³⁸ Srov. WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Op. cit., str. 51.

³⁹ V autentickém anglickém znění: „A realistic appraisal of the normative aspect of non-refoulement in turn requires that the rule be examined not in isolation, but in its dynamic sense and in relation to the concept of asylum and the pursuit of durable solutions.“ Viz. GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Op. cit., str. 208.

konstatování, že lze v současné době považovat takovou aplikaci za územně neomezenou.⁴⁰ Převládá názor, že rozhodující není ani tak skutečnost, zda došlo k předmětnému jednání (např. překročení hranice, vylodění, požádání o azyl apod. a následné odmítnutí takto jednající osoby) na území daného státu, ale zda k takovému jednání došlo pod jeho jurisdikcí, tedy zda může být státu přičítáno.⁴¹

2.2 Úmluva proti mučení

Jednou z universálních lidskoprávních smluv, která obsahuje princip *non-refoulement*, je Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání⁴². Princip je v Úmluvě proti mučení zakotven explicitně v článku 3, který zní následovně:

„1. Žádný stát, který je smluvní stranou této Úmluvy, nevypoví, nevrátí či nevydá osobu jinému státu, jsou – li vážné důvody se domnívat, že by jí v něm hrozilo nebezpečí mučení.

2. Pro účely stanovení toho, zda existují takovéto důvody, vezmou příslušné orgány v úvahu veškeré související okolnosti, včetně, v odůvodněných případech, existence trvalého hrubého, zřejmého nebo masového porušování lidských práv v daném státě.“

Aplikace samotného článku 3 je však možná pouze za splnění podmínek článku 1 Úmluvy proti mučení, tedy že předmětné jednání naplňuje zde uvedenou definici mučení.⁴³ Užitím předmětné podmínky docházíme k závěru, že ochrana před *refoulement* dopadá pouze na jednání, kterého se účastní stát, veřejní činitelé, případně státní aktéři. Takový závěr vyslovil Výbor proti mučení⁴⁴ rovněž ve věci *G.R.B. v. Sweden*⁴⁵, když potvrdil, že osoba, které hrozí újma plynoucí

⁴⁰ FLÍDROVÁ, E. *Vyhoštění cizinců v mezinárodním právu*. Op. cit., str. 71.

⁴¹ Viz. rozsudek ESLP ve věci *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* z 23.2.2012, stížnost č. 27765/09 a rozsudek ESLP ve věci *M.K. and Others v. Poland* z 23. 7. 2020, stížnosti č. 40503/17, 42902/17 a 43643/17, a dále např. LAUTERPACHT, E., BETHLEHEM, D. *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*. In: FELLER, E., TÜRK, V. a NICHOLSON, F. (eds.). *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, str. 24.

⁴² Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, 1984.

⁴³ Článek 1 Úmluvy proti mučení zní: „Pro účely této Úmluvy výraz "mučení" znamená jakékoli jednání, jímž je člověku úmyslně působena silná bolest nebo tělesné či duševní utrpení s cílem získat od něho nebo od třetí osoby informace nebo přiznání, potrestat jej za jednání, jehož se dopustil on nebo třetí osoba nebo z něhož jsou podezřelí nebo s cílem zastrašit nebo přinutit jej nebo třetí osobu nebo z jakéhokoli jiného důvodu založeného na diskriminaci jakéhokoli druhu, když taková bolest nebo utrpení jsou **působeny veřejným činitelem nebo jinou osobou jednající z úředního pověření** nebo z jejich podnětu či s jejich výslovným nebo tichým souhlasem. Toto vymezení nezahrnuje bolest nebo utrpení, které vznikají pouze v důsledku zákonných sankcí, jsou od těchto sankcí neoddělitelné nebo jsou jimi vyvolány náhodou.“ (důraz doplněn autorem).

⁴⁴ Výbor proti mučení byl ustaven jako kontrolní mechanismus Úmluvy proti mučení na základě čl. 17.

⁴⁵ OSN. Výbor proti mučení (CAT), rozhodnutí ve věci *G.R.B. v. Sweden*, ze dne 15. 5. 1998, stížnost č. 83/1997.

z jednání v rozporu s Úmluvou proti mučení ze strany nevládního subjektu, kdy takový subjekt nemá souhlas státní autority, nespadá pod ochranu čl. 3. Úmluvy. Úmluva proti mučení však dále rozeznává situace, kdy předmětné jednání je páčáno s výslovným či tichým souhlasem státu či veřejných činitelů nebo státních aktérů.⁴⁶

Pouhým jazykovým výkladem čl. 3 Úmluvy proti mučení by bylo možné dojít k závěru, že *stricto sensu* se zákaz *refoulement* dle výše citovaného odst. 1 vztahuje pouze na mučení, a nikoliv na nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, což by znamenalo materiálně užší rozsah ochrany oproti jiným instrumentům mezinárodního práva. Těmto úvahám však zamezil Výbor proti mučení, který ve své rozhodovací praxi výklad čl. 3 Úmluvy proti mučení v průběhu času významně rozšířil. Opakovaně rozeznával a upozorňoval na blízkost a provázanost špatného zacházení a mučení, přičemž konstatoval, že hranice oddělující mučení od špatného zacházení⁴⁷ je v praxi často nejasná, a tak nakonec ve svém obecném komentáři (*general comment*) prohlásil nederogovatelný zákaz špatného zacházení za integrální součást čl. 3 Úmluvy proti mučení.⁴⁸

Jedním ze základních rozhodnutí Výboru proti mučení ve vztahu k čl. 3 Úmluvy proti mučení je případ *Mutombo v. Switzerland*⁴⁹, v němž konstatoval, že samotná existence „trvalého, hrubého, jasného a masového“ porušování základních lidských práv v předmětném státě nepředstavuje dostačující důvod pro tvrzení, že konkrétní osobě hrozí v případě *refoulement* do takového státu nebezpečí mučení ve smyslu čl. 1 Úmluvy proti mučení. Hrozba mučení musí být skutečná, hrozit bezprostředně dané osobě a musí být předpokladatelná více než pouze teoreticky; nemusí však být jistá nebo velmi pravděpodobná.⁵⁰ Ve vztahu k odst. 2 čl. 3 Úmluvy proti mučení je nezbytné zdůraznit, že je z textu ustanovení očekávána aktivní role státu při zkoumání relevance

⁴⁶ Jako důvod pro takové omezení je uváděn předpoklad, že mučení a jiné problematické jednání páchané nestátními, soukromými aktéry, bude stíháno v rámci vnitrostátního trestního práva, viz. BURGERS, J. H., DANELIUS, H. *The United Nations Convention against Torture. A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988, str. 119–120. Takový předpoklad je ostatně plně v souladu s čl. 4 odst. 1 Úmluvy proti mučení, který stanovuje povinnost států prohlásit jakékoliv projevy mučení za trestné v rámci jejich vnitrostátního práva.

⁴⁷ Výbor proti mučení užívá ve své rozhodovací praxi souhrnného výrazu „*ill-treatment*“ zahrnující v sobě ostatní kruté, nelidské nebo ponižující zacházení a trestání.

⁴⁸ OSN. Výbor proti mučení (CAT), *General comment no.2*. CAT/C/GC/2/CRP.1/Rev.4. ze dne 23. 11. 2007, odst. 3.

⁴⁹ OSN. Výbor proti mučení (CAT), *Mutombo v Switzerland*, rozhodnutí č. 13/1993 ze dne 27. 4. 1994, odst. 9.4.

⁵⁰ GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Op. cit., str. 304-305.

hrozby pro dotčenou osobu, přičemž tato aktivní role plně odpovídá předmětu a účelu Úmluvy proti mučení, stejně jako preventivní povaze principu *non-refoulement*.⁵¹

Osobní rozsah principu *non-refoulement* v rámci uvedeného ustanovení čl. 3 Úmluvy proti mučení je oproti rozsahu v rámci Úmluvy o právním postavení uprchlíků významně širší, neboť poskytnutí ochrany před mučením není vázáno na žádné právní postavení osoby, tedy ani na statut uprchlíka. Čl. 3 Úmluvy proti mučení působí zcela absolutně⁵², tedy vztahuje se na všechny osoby bez výjimky, pakliže se nacházejí pod jurisdikcí smluvního státu Úmluvy proti mučení a pokud by takovými osobám po *refouler* hrozilo špatné zacházení dosahující intenzity mučení podle čl. 1 Úmluvy.

2.3 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

Jak bylo uvedeno výše, princip *non-refoulement* je zakotven nejen v mezinárodním uprchlickém právu, ale rovněž ve smlouvách mezinárodní ochrany lidských práv. Jednou z klíčových smluv na tomto poli je pak Mezinárodní pakt o občanských a politických právech⁵³, zkráceně též Pakt II, přijatý na půdě *Valného shromáždění* roku 1966 v rámci systému smluvní úpravy OSN mezinárodní ochrany lidských práv.⁵⁴ Mezinárodní pakt představuje standardní harmonizační úmluvu, přičemž částečně plní i funkci kodifikace obecně platné kogentní normativity určené k ochraně lidských práv (*so-called hard core*)⁵⁵. Jedná se o čl. 6 (právo na život), čl. 7 (právo na lidskou důstojnost – týkající se zákazu mučení a nelidského zacházení) a čl. 8 odst. 1 a odst. 2 (týkající se zákazu nevolnictví a otroctví). Ačkoliv sám Mezinárodní pakt neobsahuje výslovné vyjádření principu *non-refoulement* v žádném ze svých ustanovení, implicitní přítomnost principu byla dovozena výkladem⁵⁶ a činností *Výboru pro lidská práva*⁵⁷ (*Human*

⁵¹ SUNTINGER, W. *The Principle of Non-Refoulement: Looking Rather to Geneva than to Strasbourg?* Austrian Journal of Public and International Law, 1995, str. 220.

⁵² WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Op. cit., str. 502.

⁵³ *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), UNTS, Vol. 999, p. 171, úřední překlad pod č. 120/1976 Sb.

⁵⁴ Přijat byl spolu s Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech; *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR), UNTS, Vol. 993, p. 3, úřední překlad pod č. 120/1976 Sb.

⁵⁵ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Op. cit., str. 267.

⁵⁶ Dovozeno výkladem skrze doporučení Výboru pro lidská práva. Viz. OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). *CCPR General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)*, 10.3.1992, odst. 9., [cit. 2021-10-28]. Dostupné z <https://www.refworld.org/docid/453883fb0.html>

⁵⁷ Výbor pro lidská práva představuje orgán složený z 18 expertů se sídlem v Ženevě, který byl zřízen článkem 28 Mezinárodního paktu s cílem dohlížet na jeho dodržování.

Rights Committee) ve vztahu k právu na život (čl. 6) a právu na lidskou důstojnost (resp. zákazu mučení a nelidského zacházení v čl. 7) Mezinárodního paktu.⁵⁸

Článek 7 Mezinárodního paktu zní: „*Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. Zvláště nebude nikdo bez svého svobodného souhlasu podrobován lékařským nebo vědeckým pokusům.*“⁵⁹

Zákaz *refoulement* byl z čl. 7 dovozen jeho aplikací v kontextu s čl. 2 odst. 1 Mezinárodního paktu.⁶⁰ Porušení zásady *non-refoulement* tedy představuje porušení Mezinárodního paktu, přičemž součástí povinnosti států je rovněž „*nevydat, nevrátit, nevypovědět či jinak přemístit*“ osobu ze svého území, jsou-li vážné důvody se domnívat, že by hrozila nenapravitelná újma, tak jak je stanoveno v článku 6 a 7 Mezinárodního paktu, a to jak v zemi, kam má být osoba navracena, tak v každé zemi, do které by mohla být následně přemístěna.⁶¹ K takovému výkladu došel *Výbor pro lidská práva* v případě *Ng. v. Canada*⁶². Z předmětného rozhodnutí lze dovodit, že je tedy chráněn každý, kdo se nachází na území státu, který je smluvní stranou Mezinárodního paktu, případně podléhá jeho jurisdikci, a jemuž „*skutečně hrozí*“ v případě *refoulement* zásah do jeho osobní integrity některým z výše uvedených způsobů (mučení, kruté, nelidské či ponižující zacházení či trestání).⁶³

Je třeba doplnit, že rozsah ochrany v rámci principu *non-refoulement* je dle Mezinárodního paktu širší než podle čl. 3 Úmluvy proti mučení a obsahuje i širší výčet zákazů. Na rozdíl od Úmluvy proti mučení ochrana dle Mezinárodního paktu nevyžaduje, aby porušování práv bylo

⁵⁸ WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Op. cit., str. 359.

⁵⁹ V autentickém anglickém znění: „*No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In particular, no one shall be subjected without his free consent to medical or scientific experimentation.*“

⁶⁰ Čl. 2 odst. 1 zní: „*Každý stát, který je smluvní stranou Paktu, se zavazuje respektovat práva uznaná v tomto Paktu a zajistit tato práva všem jednotlivcům na svém území a podléhajícím jeho jurisdikci, bez jakéhokoli rozlišování podle rasy, barvy, pohlaví, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního nebo sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení.*“ Aplikuje se tedy i na uprchlíky.

⁶¹ Dovozeno výkladem skrze doporučení Výboru. Srov. OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). *CCPR General Comment No. 31: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)*, 29. 3. 2004, odst. 12., [cit. 2021-10-28]. Dostupné z <https://digitallibrary.un.org/record/533996>.

⁶² OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). *Communication No. 469/1991, Charles Chítat Ng v. Canada*, rozhodnutí z 25.9.1991, CCPR/C/49/D/469/1991, odst. 14.2 praví, že: „*pokud stát, který je stranou Mezinárodního paktu, vydá osobu, která se nachází v jeho jurisdikci za takových podmínek, že jí hrozí porušení práv stanovených Mezinárodním paktem v jiné jurisdikci, může tím takový stát sám porušovat Mezinárodní pakt.*“

⁶³ OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). *Communication. No. 706/1996, GT v. Australia*, rozhodnutí z 4. 11. 1997. CCPR/C/61/0/706/1996, odst. 8.1. a také FLÍDROVÁ, E. *Vyhoštění cizinců v mezinárodním právu*. Op. cit., str. 72.

prováděno státem nebo se souhlasem dotčeného státu.⁶⁴ Vztahuje se rovněž na případy krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení a trestání, přičemž *Výbor pro lidská práva* v rámci své činnosti shledal porušení čl. 7 Mezinárodního paktu například i v případě *refoulement* a následného rizika ženské obřízky ve věci *Kaba and Kaba v. Canada*⁶⁵. Vystavení osoby riziku ženské obřízky hrozící při jejím *refoulement* do třetí země bylo shledáno porušením čl. 7 Mezinárodního paktu rovněž v závěrečných doporučení (*Concluding Observations*) Výboru o Nizozemí z roku 2001.⁶⁶

Princip *non-refoulement* byl výkladem *Výboru pro lidská práva* dovozen také ve vztahu k čl. 6 Mezinárodního paktu (právo na život). Ačkoliv daný článek sám přímo neobsahuje zákaz trestu smrti, jeho výklad je dodatečně ovlivněn Druhým opčním protokolem⁶⁷, přijatým roku 1989, jehož cílem je zrušení trestu smrti. Čl. 1 odst. 1 a 2 Druhého opčního protokolu zní: „*Žádná osoba podléhající jurisdikci smluvního státu tohoto Protokolu nesmí být popravena. Každý smluvní stát přijme nezbytná opatření ke zrušení trestu smrti v rámci své jurisdikce.*“ Státy, jež jsou stranou Mezinárodního paktu i druhého opčního protokolu, tedy porušují Mezinárodní pakt i v případě *refoulement* osoby do země, kde jí důvodně hrozí trest smrti.

Významné je věnovat pozornost posunu ve výkladu a pozici k otázce legitimacy trestu smrti v názoru *Výboru pro lidská práva*. Zatímco v rozhodnutí *Kindler v. Canada*⁶⁸ *Výbor pro lidská práva* uznává diskreci států aplikovat trest smrti pro určité druhy trestných činů⁶⁹, v pozdějším rozhodnutí ve věci *Judge v. Canada*⁷⁰ dochází *Výbor* k opačnému závěru, když konstatuje, že „*byla nalezena široká mezinárodní shoda na zrušení trestu smrti, přičemž v zemích, které trest smrti ve svých právních rádech ponechaly, lze pozorovat vzrůstající tendenci ho nevykonávat.*“⁷¹ Tento případ je podstatný rovněž v rovině interpretační, neboť *Výbor pro lidská práva* konstatuje, že

⁶⁴ OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). *General Comment 20*. Op. cit., odst. 2. věta druhá.

⁶⁵ OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). Communication No. 1465/2006, *Kaba and Kaba v. Canada*, rozhodnutí z 21. 5. 2010, CCPR/C/98/D/1465/2006.

⁶⁶ OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). *Concluding Observations on the Netherlands*, zpráva z 27. 10. 2001, CCPR/CO/72/NET, odst. 11.

⁶⁷ *Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition, of the death penalty*. V současné době (2021) má 90 členských států, přičemž ČR k němu přistoupila roku 2004.

⁶⁸ OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). Communication. No. 470/1991, *Kindler v. Canada*, rozhodnutí z 30. 4. 1993, CCPR/C/48/D/470/1991.

⁶⁹ Srov. znění článku 6 odstavce 2 Mezinárodního paktu.

⁷⁰ OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). Communication. No. 829/1998, *Judge v. Canada*, rozhodnutí z 5. 8. 2003, CCPR/C/78/D/829/1998.

⁷¹ Tamtéž, odst. 10 bod 3, v původním znění: „*there has been a broadening international consensus in favour of abolition of the death penalty, and in states which have retained the death penalty, a broadening consensus not to carry it out.*“

Mezinárodní pakt musí být vykládán jako vhodný a použitelný nástroj (*living instrument*) a že práva v něm chráněná mají být nahlížena s ohledem na současnou situaci.⁷²

2.4 Regionální evropská úprava

Z regionálních úprav obsahujících princip *non-refoulement* vzhledem k vlivu na českou právní praxi mají největší dopad mezinárodněprávní úpravy evropského prostoru. Konkrétní důvody vedoucí k omezení této práce pouze na oblast Evropy byly vysvětleny výše. Právní úprava, v jejímž rámci je obsažen, ať už explicitně či implicitně, princip *non-refoulement*, se rozpadá do dvou paralelně existujících a souběžně se vyvíjejících subsystémů – práva založeného působením Rady Evropy⁷³, s klíčovou rolí Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách jakožto primárního pramene úpravy, a dále práva Evropské unie v jeho subregionálním pojetí. Pro již předestřené důvody se autor na následujících stranách zabývá pojetím principu *non-refoulement* pouze ve vztahu k úpravě lidských práv v rámci Rady Evropy.

2.4.1 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod představuje základní kámen moderní ochrany lidských práv v evropském prostoru. Rozsah samotné úmluvy je v průběhu času rozšiřován jak jednotlivými protokoly⁷⁴, tak jurisdikcí Evropského soudu pro lidská práva.⁷⁵

Stejně tomu je i v případě principu *non-refoulement*, který sice není v Evropské úmluvě explicitně obsažen, nicméně byl dovozen judikaturou Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k čl. 3 (zákaz mučení, nelidského a ponižujícího zacházení či trestání) a v omezeném rozsahu k čl. 8 (právo na rodinný život). Prvním a přelomovým rozhodnutím ESLP, v němž se soud zabýval principem *non-refoulement*, je rozhodnutí ve věci *Soering v. The United Kingdom*.⁷⁶ Soud později rozšířil aplikaci čl. 3 na všechna opatření vedoucí k *refoulement* dané osoby svým rozhodnutím ve

⁷² Tamtéž, odst. 10 bod 7.

⁷³ Rada Evropy byla založena roku 1949 jako mezinárodní organizace členských zemí z Evropy, jejíž hlavním posláním je podpora spolupráce států v otázkách rozvoje demokracie a ochrany základních lidských práv a svobod, včetně práv a svobod sociálních.

⁷⁴ Například Protokol č. 13 z roku 2003 obsahující absolutní zákaz trestu smrti.

⁷⁵ ESLP jako hlavní kontrolní mechanismus Evropské úmluvy. Více viz. ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012, str. 119.

⁷⁶ Rozsudek ESLP ve věci *Soering v. The United Kingdom* z 7. 7. 1989, stížnost č. 14038/88. V tomto rozhodnutí soud judikoval, že extradice stěžovatele do státu za účelem provedení trestu smrti odporuje čl. 3 Evropské úmluvy, konkrétně z důvodů pobytu osoby v extrémních podmínkách cely smrti představující nelidské a ponižující zacházení.

věci *Vilvarajah and Others v. The United Kingdom*.⁷⁷ Ve vztahu k trestu smrti ESLP rozhodoval i později ve věci *Öcalan v. Turkey*⁷⁸, kdy již trest smrti označil sám o sobě za nelidské a ponižující zacházení a trestání ve smyslu čl. 3 Evropské úmluvy. Co se týče aplikace principu *non-refoulement* mimo území smluvních států, ESLP se zabýval konceptem jurisdikce (ve vztahu k extraterritoriální aplikaci Evropské úmluvy) v řadě rozhodnutí a vždy se vyslovil v takovém smyslu, že rozhodujícím kritériem není, jestli se osoba nachází na území daného státu, ale zda se nachází pod efektivní kontrolou státu, nebo zda je pod vlivem těch, kteří jednájí za daný stát.⁷⁹

Na rozdíl od Úmluvy o právním postavení uprchlíků není možné v případě čl. 3 Evropské úmluvy uplatňovat výjimky, neboť zákaz *refoulement* zde má absolutní povahu.⁸⁰ Absolutní povahu dovozeného principu *non-refoulement* potvrdil ESLP rozhodnutím ve věci *T. I. v. The United Kingdom*.⁸¹ V předkládané práci bude dále představena polemika s absolutní povahou plynoucí z čl. 3 Evropské úmluvy v případě aplikování výhrady ohrožení národní bezpečnosti.

2.5 Obyčejová povaha principu non-refoulement

Pokud připustíme, že princip *non-refoulement* je součástí mezinárodního obyčeje, znamená to, že je závazný i pro ty státy, které netvoří stranu žádné mezinárodní úmluvy. Jakou materiální povahu by pak měl takový obyčej, pokud by skutečně existoval? Odpověď na danou otázku není jednoznačná, neboť i právní nauka se v názoru na obyčejovou povahu principu *non-refoulement* rozchází⁸².

Mezinárodní obyčej představuje vedle mezinárodní smlouvy jeden ze základních pramenů mezinárodního práva. Tak je uváděn rovněž ve výčtu v čl. 38 Statutu Mezinárodního soudního dvora⁸³ mezi prameny, které MSD při rozhodování sporů aplikuje.⁸⁴ Předně je nutné uvést, že

⁷⁷ Rozsudek ESLP ve věci *Vilvarajah and Others v. The United Kingdom* z 30.10.1991, stížnosti č. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87.

⁷⁸ Rozsudek ESLP ve věci *Öcalan v. Turkey* z 12. 5. 2005, stížnost č. 46221/99.

⁷⁹ FLÍDROVÁ, E. *Vyhoštění cizinců v mezinárodním právu*. Op. cit., str. 73.

⁸⁰ Viz. Rozsudek ESLP ve věci *Chahal v. The United Kingdom* z 15.11.1996, stížnost č. 22414/93.

⁸¹ Rozhodnutí ESLP o přijatelnosti ve věci *T. I. v. The United Kingdom* z 7.3.2000, stížnost č. 43844/98, bod 211-217.

⁸² Srov. Goodwin-Gill, Lauterpacht a Bethelam, Costello a Foster a oproti nim Hathaway nebo Honusková.

⁸³ Dle čl. 1 statutu Mezinárodního soudního dvora je tento soud zřízen Chartou Organizace spojených národů jako hlavní soudní orgán OSN.

⁸⁴ To, že je obyčej v čl. 38 uveden na druhém místě, nepředstavuje kategorizaci pramenů. Dnes je všeobecně uznáváno, že obyčej nestojí na nižším stupni hierarchie než mezinárodní smlouva, ale oba prameny jsou rovnocenné. Viz. ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Op. cit., str. 69.

v souladu s naukou⁸⁵ je pro vznik mezinárodního obyčeje jakožto *normotvorné skutečnosti* nezbytné naplnění dvou konstitutivních prvků – prvku materiálního a prvku subjektivního.

2.5.1 Konstitutivní prvky mezinárodního obyčeje

Materiálním prvkem je kvalifikovaná praxe států, která musí být *opakovaná, stejnorodá, nepřetržitá, rozšířená a reprezentativní*, jakožto i *déledobá*.⁸⁶ Taková praxe bývá zkráceně označována jako *usus longaevus*. Otázka dlouhodobosti praxe však prošla podstatným vývojem a v současné době je vzhledem ke globalizaci, zvýšené komunikaci a zrychlení v přenosu informací vnímána relativně, v závislosti na individuálních okolnostech.⁸⁷ Proces tvorby mezinárodního obyčeje se tak v současnosti významně urychlil. Ve svém rozhodnutí ve věci *North Sea Continental Shelf Cases* (1969), v němž se MSD dosud nejkomplexněji vyjádřil k obecným otázkám problematiky mezinárodního obyčeje, užil pro určení kvalifikované praxe obdobná kritéria, jaká výše uvádí nauka. MSD zdůraznil, že pokud dochází k extensivní a prakticky jednotné praxi států za současného vědomí aktérů o právní závaznosti dané normy chování, může i z původně ryze smluvního závazku vzniknout mezinárodní obyčej.⁸⁸

Prvek subjektivní představuje obecné povědomí nezbytnosti takové praxe (*opinio necessitatis generalis*). Dané chování tak nabývá obecného přijetí ze strany států jakožto *usus generalis*. V evropské konsensuální teorii hovoříme o společném přesvědčení o právní závaznosti pravidla chování jako o *opinio juris*. Ve věci *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (1986) MSD k *opinio juris* mimo jiné uvádí, že ho lze dovodit rovněž ze smluv mezinárodního práva, jimiž jsou státy vázány.⁸⁹ Právě subjektivní prvek představuje

⁸⁵ Tamtéž, str. 70.

⁸⁶ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Op. cit., str. 70.

⁸⁷ Tamtéž, str. 71.

⁸⁸ Rozhodnutí MSD ve věci *North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark v. Netherlands)*. Sb. Rozh. MSD (ICJ Reports), 1969, odst. 74. V autentickém znění: „Although the passage of only a short period of time is not necessarily, or of itself, a bar to the formation of a new rule of customary international law on the basis of what was originally a purely conventional rule, an indispensable requirement would be that within the period in question, short though it might be, State practice, including that of States whose interests are specially affected, **should have been extensive and virtually uniform** in the sense of the provision invoked; and should moreover have occurred in such a way as to show a general recognition that a rule of law or legal obligation is involved.“ (důraz doplněn autorem).

⁸⁹ Rozhodnutí MSD ve věci *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. The United States)*. Sb. rozh. MSD (ICJ Reports), 1984, odst. 183.

nejkomplikovanější rovinu obyčejové povahy principu *non-refoulement*. Zároveň je *opinio juris* považován za ústřední prvek obyčejového mezinárodního práva.⁹⁰

2.5.2 Usus longaevus a opinio juris principu non-refoulement

Pokud jde o naplnění obou konstitutivních prvků obyčejové roviny principu *non-refoulement*, nauka se ve svých závěrech zásadním způsobem rozchází. Argumentem opakovaně užívaným pro podporu tvrzení o naplnění materiálního prvku obyčejového principu *non-refoulement* je skutečnost, že převážná většina členských států OSN (v současné době se udává 170 ze 189 států) je stranou jedné či více mezinárodních smluv, jež obsahují princip *non-refoulement*.⁹¹ Zároveň MSD upozorňuje, že ke vzniku mezinárodního obyčeje nepovažuje za nezbytné, aby praktické jednání států bylo v naprosté shodě s předpokládanou normou.⁹² Jednání států směřující proti takové domnělé obyčejové normě by mělo být vykládáno jako daný obyčej porušující, a nikoliv jako nový odlišný obyčej indikující.

V samotné praxi států ovšem nelze přehlédnout dlouhodobé a opakované porušování principu *non-refoulement*. Takové jednání států má však zřídka podobu přímého a otevřeného *refoulement*. K podobným krokům se v minulosti odhodlaly výhradně rozvojové státy globálního jihu. Například Tanzanie a Zair tak zcela uzavřeli své hranice za použití ozbrojených složek osobám prchajícím před genocidou ve Rwandě.⁹³ Oproti tomu rozvinuté země globálního severu uplatňují především nepřímé nástroje, s jejichž pomocí se vyhýbají negativním aspektům smluvní povinnosti *non-refoulement*. Lze je označit jako *non-entrée* strategie, právní limity pro možnost vstupu na území, a zahrnují například sankce pro dopravce za to, že přijmou do dopravního prostředku osobu bez platného víza či cestovního dokladu.⁹⁴ Mezi takové nástroje rovněž patří vyřizování žádostí o ochranu a umístění jejich žadatelů po dobu nutnou k meritornímu rozhodnutí

⁹⁰ K tomu srov. KAMMERHOFER, J. *Uncertainty in the Formal Sources of International Law: Customary International Law and Some of Its Problems*. European Journal of International Law, 2004, 15(3), str. 532.

⁹¹ Srov. GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Op. cit., str. 147 nebo LAUTERPACHT, E., BETHLEHEM, D. *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*. In: FELLER, E., TÜRK, V. a NICHOLSON, F. (eds.). *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, str. 146 odst. 209-210.

⁹² Rozhodnutí MSD ve věci *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*, odst. 186.

⁹³ Srov. HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, str. 314.

⁹⁴ HONUSKOVÁ, V. *Řešení hromadného přílivu uprchlíků skrze status prima facie*. In: BÍLKOVÁ, V., KYSELA J., ŠTURMA P. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016, str. 153.

do některého z okolních států na základě vzájemné bilaterální dohody, jak činí významnou měrou Austrálie nebo Spojené státy.⁹⁵ Právě Austrálie představovala zemi, která na začátku tohoto tisíciletí podle Goodwin-Gilla dokonce „téměř pohrdala“⁹⁶ rozšířeným pojetím principu *non-refoulement* v mezinárodním právu. Tuto kritiku si vysloužila především praxí, kdy, ačkoliv přímo nehovořila o neuznávání nebo neplatnosti principu *non-refoulement*, se v důsledku přijímaných opatření snažila účinně bránit negativním dopadům jeho extenzivního výkladu.⁹⁷ Taková a podobná praxe států byla a je stále častá, a to bez ohledu na region.

Mezi další argument podporující obyčejovou povahu principu *non-refoulement* a svědčící o naplnění *opinio juris* lze zařadit i opakované přijímání rezolucí na půdě *Valného shromáždění OSN*.⁹⁸ Konkrétně jde o rezoluce mimo jiné vyzývající k „*respektování závazku non-refoulement*“, často ve vztahu k uprchlíkům a žadatelům o mezinárodní ochranu, přijímané v návaznosti na výroční zprávu *Vysokého komisaře pro uprchlíky*.⁹⁹ Předmětné rezoluce mají jistou relevanci a podporují tvrzení o utváření *opinio juris*, zejména uvážíme-li, že nelze dlouhodobě pozorovat žádnou opozici v hlasování proti takovým rezolucím. Totožný argument byl vznesen také ze strany UNHCR. Ten kromě opakujících se rezolucí *Valného shromáždění* vyzdvihl také význam závěrů vlastního Výkonného výboru (*UNHCR Executive committee*), které podle něj přispívají k prokázání přijímání principu *non-refoulement* jako základního obyčejového principu.¹⁰⁰

V české mezinárodněprávní nauce je od 90. let zastáván názor, že princip *non-refoulement* představuje součást mezinárodního obyčejového práva. Takový názor zaujal i P. Šturma v článku *Mezinárodněprávní úprava postavení uprchlíků* z roku 1991, v němž bez podrobnější analýzy

⁹⁵ SIMEON, J. C. *What is the future of non-refoulement in international refugee law?* In: *Research Handbook on International Refugee Law*. Edward Elgar Publishing, 2019, str. 205-6.

⁹⁶ „*Australia was the only State to express near-contempt*“, srov. GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Op. cit., str. 221.

⁹⁷ Současně se Austrálie vymezila proti trendu, kdy žadatelé o mezinárodní ochranu mnohdy zjevně zneužívají práva na podávání opravných prostředků k rozličným mezinárodním orgánům stojícím mimo rámec Úmluvy o postavení uprchlíků s cílem prodloužit si pobyt v Austrálii na dobu neurčitou. Viz. OSN. Výkonný výbor programu Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Summary Record of the 507th Meeting*. 1996. A/AC.96/SR.507 odst. 71.

⁹⁸ COSTELLO C., FOSTER M. *Non-refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test*. In: HEIJER M., VAN DER WILT H. (eds) *Netherlands Yearbook of International Law 2015*. Netherlands Yearbook of International Law, vol 46. T.M.C. Asser Press, The Hague. 2016, str. 287–289.

⁹⁹ Např. OSN. Valné shromáždění OSN. *Rezoluce přijatá Valným shromážděním dne 18. prosince 2013*. 68/141.

¹⁰⁰ Viz. UNHCR, *The Principle of Non-refoulement as a Norm of Customary International Law: Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93* ze dne 31. 1. 1994, odst. 43, citováno z HATHAWAY, J. C. *The rights of refugees under international law*. 2nd edition. Op- cit., str. 446.

odkázal na Goodwin-Gilla¹⁰¹ a konstatoval, že „... je třeba uvést zásadu *non-refoulement*, která představuje výjimku z jinak čistě smluvního práva uprchlíků, neboť se stala, jakožto obyčejová norma, součástí obecného mezinárodního práva.“¹⁰² Shodně jednoznačné konstatování s totožným odkazem nalézáme také v pozdější publikaci *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*¹⁰³ z roku 2012. Oproti tomu dle V. Honuskové lze o obyčejové podobě principu *non-refoulement* hovořit přinejmenším v rozsahu zákazu mučení, krutého a nelidského zacházení a trestání.¹⁰⁴ Stejného názoru je i E. Flídrová v publikaci *Vyhoštění cizinců v mezinárodním právu*.¹⁰⁵

2.5.3 Kritická analýza obyčejové povahy principu *non-refoulement*

Dle autora této práce je ovšem nezbytné neztratit ze zřetele základní skutečnost – totiž, že ačkoliv se většina světového společenství států přihlásila skrze přistoupení k jedné z mnoha mezinárodních smluv k některé z podob principu *non-refoulement*, v kontextu každé jednotlivé smlouvy představuje vymezení *non-refoulement* vždy odlišné závazky pro odlišnou skupinu beneficiářů. Není tedy jasné, na jaké osoby se má obyčej vztahovat, ani jaké by mělo být jeho materiální vymezení. Pouhé konstatování, že většina států světa v *nějaké* formě uznává *nějaké* vymezení principu *non-refoulement*, nemá dostatečnou výpovědní hodnotu. Jak uzavírá J. C. Hathaway:

*„Jak je možné tvrdit, že existence tohoto souboru různých povinností, které jsou alespoň částečně realizovány společným mechanismem, vede ke vzniku společné povinnosti? Jediné, co je společné, jsou prostředky k dosažení různých cílů; tato skutečnost jednoduše nevede ke společné hmotněprávní povinnosti.“*¹⁰⁶

¹⁰¹ GOODWIN-GILL, G. S. *The refugee in international law*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 1998, str. 97-100, citováno z ŠTURMA, P. *Mezinárodněprávní úprava postavení uprchlíků*. Právník. 1991, roč. 130, č. 4, s. 340-354, ppč. 23.

¹⁰² ŠTURMA, P. *Mezinárodněprávní úprava postavení uprchlíků*. Právník. 1991. Op. cit., str. 345.

¹⁰³ „Nejdůležitější je zásada *non-refoulement*, která představuje výjimku z jinak čistě smluvního práva uprchlického, neboť se stala jako obyčejová norma součástí obecného mezinárodního práva.“, s odkazem na Goodwin-Gilla viz. výše bod 100 předkládané práce.

¹⁰⁴ HONUSKOVÁ, V. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Op. cit., str. 186.

¹⁰⁵ FLÍDROVÁ, E. *Vyhoštění cizinců v mezinárodním právu*. Op. cit., str. 84.

¹⁰⁶ V autentickém anglickém znění: „How could the existence of this panoply of different duties operationalized at least in part by a common mechanism be said to give rise to a common duty? The only thing in common is the means to a variety of different ends; that fact simply does not result in a shared substantive obligation.“ Viz. HATHAWAY, J. C. *The rights of refugees under international law*. 2nd edition. Op. cit., str. 439.

Ve vztahu k přijímaným rezolucím *Valného shromáždění* je třeba uvést, že ačkoliv MSD ve svém rozhodnutí ve věci *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* potvrzuje relevanci rezolucí GA pro utváření *opinio juris*¹⁰⁷, nelze jejich význam přeceňovat. *Valné shromáždění* dosud nikdy neprohlásilo princip *non-refoulement* za normu obyčejové povahy. Jak dále připomíná Hathaway, nejdále zašlo *Valné shromáždění* v roce 2011, kdy *přivítalo* přijetí rezoluce signatářských států Úmluvy o právním postavení uprchlíků, v níž stojí, že „základní princip *non-refoulement* ... je součástí obyčejového mezinárodního práva“.¹⁰⁸ Takové přijetí běžně užívaným a neutrálním termínem „welcome“ však rozhodně nelze označit za „jednoznačný znak schválení a shody všech členských států OSN“, jak činí ve svém díle výše zmiňovaní Costello a Foster.¹⁰⁹ Toto a podobná tvrzení lze podle autora považovat za nadhodnocená.

Rovněž zakládání *opinia juris* na závěrech Výkonného výboru UNHCR se jeví jako problematické. Ačkoliv tento orgán pravidelně vyzívá mezinárodní společenství k dodržování zásady *non-refoulement*, nikdy o ní nehovoří jako o normě obyčejové povahy. Samotné rezoluce přijímané orgánem mezinárodní organizace mohou být navíc pouze dílčím a pomocným faktorem pro určení *opinia juris*. Samy vznik mezinárodního obyčeje založit nemohou.¹¹⁰ Jak uvádí Komise MP, takové rezoluce musí být vykládány obezřetně, v širokém kontextu, a poměřovány k ostatním, zejména protichůdným projevům vůle¹¹¹. Za zásadní protichůdný projev lze bezesporu považovat vůli států nezavázaných z Úmluvy o právním postavení uprchlíků – zejména jde o státy Asie a Blízkého východu – které odmítají přistoupit na závazek zakazující jim provádět *refoulement* vůči uprchlíkům.¹¹² Co do projevů vůle signatářských států Úmluvy o právním postavení uprchlíků je dle názoru MSD zásadní si uvědomit, že státy, které byly nebo se nedávno staly stranou Úmluvy

¹⁰⁷ Rozhodnutí MSD ve věci *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (*Nicaragua v. United States*), ze dne 27. 6. 1986, odstavec 188.

¹⁰⁸ Viz. OSN. Valné shromáždění OSN. *Rezoluce přijatá Valným shromážděním*. 2011. 57/187. Odst. 4., citováno z HATHAWAY, J. C. *The rights of refugees under international law*. 2nd edition. Op. cit., str. 446.

¹⁰⁹ COSTELLO C., FOSTER M. *Non-refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test*. In: HEIJER M., VAN DER WILT H. (eds) *Netherlands Yearbook of International Law 2015*. Op. cit., str. 289.

¹¹⁰ “A resolution adopted by an international organization or at an intergovernmental conference cannot, of itself, create a rule of customary international law.” Viz. OSN, Komise pro mezinárodní právo (International Law Commission), *Identification of Customary International Law*. 2016. A/CN.4/L.872, odst. 12.1.

¹¹¹ “Caution is required when seeking through written texts, such as treaties and resolutions, to identify rules of customary international law . . . All of the surrounding circumstances need to be considered and weighed.” Viz. OSN. Komise pro mezinárodní právo (International Law Commission). *Third Report on Identification of Customary International Law*. 2015. A/CN.4/682, odst. 29.

¹¹² HATHAWAY, J. C. *The rights of refugees under international law*. 2nd edition. Op. cit., str. 447-448.

při svém jednání především naplňovaly závazky jim z takové úmluvy plynoucí a jejich jednání tedy nemůže být přičítáno projevu či respektování domnělého obyčeje.¹¹³

Jak udává J. C. Hathaway, celá čtvrtina zemí, jež nejsou stranou Úmluvy o právním postavení uprchlíků nebo jejího Protokolu 1967, se dopouštěla v nedávných letech *refoulement*.¹¹⁴ Dle autora je rovněž důležité, že řadu těchto zemí¹¹⁵ lze považovat za tzv. *zvláště dotčené země*, jak jejich kritéria vymezil MSD ve svém rozhodnutí ve věci *North Sea Continental Shelf Cases*.¹¹⁶

Za velmi znepokojující lze označit trend směšování projevů *opinio juris* a chování států v hodnocení nauky, jak na to upozorňuje J. C. Hathaway či D'Amato.¹¹⁷ Takového jednání je třeba se vyvarovat rovněž podle názoru Komise MP.¹¹⁸ Autor této práce se plně ztotožňuje s názorem Hathawayovým,¹¹⁹ že je třeba trvat na obou prvcích ustavujících mezinárodní obyčej tak, jak je vymezil MSD ve svém rozhodnutí ve věci *Nicaragua*,¹²⁰ totiž jak na praxi států, tak na vyjádření *opinio juris*. Není přípustné považovat pouhá verbální vyjádření států za cokoli jiného nežli za projev jejich *opinio juris*. Obyčejové právo není pouze věcí slov, ať už jsou vyřčena kdekoli a jakkoli často.¹²¹ Taková slova musí rovněž doprovázet činy. Jak důsledně připomněl Wolfke: *“opakované slovní úkony jsou rovněž akty jednání . . . svědčící však pouze zvyklosti činění takových prohlášení . . . a nikoliv zvyklostem chování popsáním v obsahu verbálních aktů.”*¹²²

¹¹³ “To begin with, over half the States concerned, whether acting unilaterally or conjointly, were or shortly [afterward] became parties to the Geneva Convention, and were therefore presumably, so far as they were concerned, acting actually or potentially in the application of the Convention. From their action no inference could legitimately be drawn as to the existence of a rule of customary international law in favour of the equidistance principle.” Viz. Rozhodnutí MSD ve věci *North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark v. Netherlands)* z 20. 2. 1969, odst. 76.

¹¹⁴ HATHAWAY, J. C. *The rights of refugees under international law*. 2nd edition. Op. cit., str. 451.

¹¹⁵ Např. Jordánsko, Libye, Bangladéš nebo Pákistán.

¹¹⁶ „States whose interests were specially affected.“ Viz. Rozhodnutí MSD ve věci *North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark v. Netherlands)* z 20. 2. 1969, odst. 73.

¹¹⁷ D'AMATO, A. A. *The Concept of Custom in International Law*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1971, 286 s. D'Amato dokonce za praxi států označuje pouze fyzické konání a stojí tak na opačném konci názorového spektra.

¹¹⁸ „Yet when seeking to identify the existence of a rule of customary international law, evidence of the relevant practice should . . . generally not serve as evidence of *opinio juris* as well: such ‘double counting’ (repeat referencing) is to be avoided.“ Viz. OSN. Komise pro mezinárodní právo (International Law Commission), *Third Report on Identification of Customary International Law*. 2015. Op. cit., odst. 15.

¹¹⁹ HATHAWAY, J. C. *The rights of refugees under international law*. 2nd edition. Op. cit., str. 457.

¹²⁰ Rozhodnutí MSD ve věci *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*, ze dne 27. 6. 1986, odst. 183.

¹²¹ HATHAWAY, J. C. *The rights of refugees under international law*. 2nd edition. Op. cit., str. 458.

¹²² V autentickém anglickém znění: „repeated verbal acts are also acts of conduct . . . but only to customs of making such declarations . . . and not to customs of the conduct described in the content of the verbal acts.“ WOLFKE, K. *Custom in present international law*. 2nd ed. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993, str. 42.

2.5.4 Závěrem k obyčejové povaze non-refoulement

Z výše uvedeného je zřejmé, že otázka obyčejové povahy není v nauce dosud spolehlivě zodpovězena. I přes četná verbální prohlášení států, akademiků či mezinárodních organizací o obyčejové povaze principu *non-refoulement* je autor přesvědčen o potřebě důsledně sledovat naplnění obou konstitutivních kritérií mezinárodního obyčeje tak, jak byla vymezena v úvodu této podkapitoly – tedy *opinia juris* a zároveň praxe států. Vzhledem k současné situaci však nelze než konstatovat, že zejména praxe států není dostačující pro vznik obyčeje. Nic na tom nemůže změnit ani tvrzení akademiků či mezinárodních organizací o obyčejové povaze principu. Bylo by chybou se domnívat, že praxe mezinárodních organizací může *per se* zapříčinit vznik mezinárodního obyčejového závazku vůči státům.¹²³ Stejně tak je obtížné připustit, aby mezinárodní obyčej tvořilo přesvědčení a konstatování akademiků, že obyčej vznikl. Rozhodující úlohu musí sehrávat státy jakožto výsostní nositelé suverenity na mezinárodním poli. Po výše předložené analýze a zejména na základě praxe bohužel nezbyvá autorovi než konstatovat, že kritéria pro vznik principu *non-refoulement* jako mezinárodního obyčeje v jeho nejobecnější rovině, jak je vymezena v úvodu předkládané práce¹²⁴, dosud nejsou naplněna.

¹²³ Viz. HATHAWAY, J. C. *The rights of refugees under international law*. Op. cit., str. 365: “The effort to disguise this fact by reference to the institutional positions and practices of UNHCR mistakenly assumes that the work of international agencies can *per se* give rise to international law binding on states.”

¹²⁴ Viz. ppč. 18 předkládané práce, WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Op. cit. str. 25.

3. Vymezení pojmu „národní bezpečnost“

Pro poznání vztahu národní bezpečnosti a principu *non-refoulement*, což je jádrem této práce, je třeba, vedle výše detailně vymezeného principu *non-refoulement*, rovněž blíže objasnit význam užívaného termínu „národní bezpečnost“, což je předmětem následujícího textu.

3.1 Problém definiční

Úvodem je třeba zdůraznit skutečnost, že pojem národní bezpečnost nemá v pozitivním mezinárodním právu ustálenou definici. Tento pojem není jednoznačně definován ani v české nebo zahraniční mezinárodněprávní nauce. Situaci do značné míry komplikuje rovněž fakt, že s termínem národní bezpečnost hojně pracují kromě práva rovněž jiné vědy – zejména politologie, mezinárodní vztahy, bezpečnostní studia i jiné, každá pro své potřeby definuje tento termín poněkud jinak. Národní bezpečnost je nadto také hojně užívaným pojmem v právu vnitrostátním, zejména v legislativě upravující rozsah a podobu pravomocí orgánů státu zabývajících se ochranou bezpečnosti. Taková legislativa může v omezené míře přispět k objasnění významu pojmu národní bezpečnost.¹²⁵ Ačkoliv lze tyto dvě roviny jen obtížně oddělit, autor dále směřuje pozornost pouze k rovině mezinárodněprávní.

Samotný termín národní bezpečnosti se stává čím dál frekventovanějším, zejména v souvislosti s nárustem míry celosvětového terorismu. Pod ohrožením národní bezpečnosti si dnes lze představit mnoho situací. Přesto, nebo možná právě proto, dosud nebyla na mezinárodní úrovni přijata žádná jednotící definice. Zůstává v kompetenci každého státu posoudit povahu národní bezpečnosti a jejího ohrožení. Jednotlivé státy mohou ohrožení své národní bezpečnosti vyhodnocovat odlišně, na základě incidentů a zkušeností z minulosti, stejně jako v reakci na hrozby, kterým čelí v přítomnosti. Proto představuje národní bezpečnost pojem relativní, který nelze vyčerpávajícím způsobem definovat.¹²⁶

¹²⁵ GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Op. cit., str. 236.

¹²⁶ Jak shledala Evropská komise pro lidská práva (předchůdce ESLP v rámci Rady Evropy) ve věci *Esbester v. The United Kingdom*, rozhodnutí z 2. 4. 1993, stížnost č. 18601/91.

3.2 Národní bezpečnost pramenící ze suverenity státu

Přinejmenším pro účely této práce je nezbytné se pokusit alespoň o obecnější vymezení. Dle autora je zásadní pojetí národní bezpečnosti ve spojení s ideou suverenity státu, tedy státní mocí, která je nejvyšší, konečná a současně nezávislá vůči jiným suverénům. Státy disponují mezinárodním právem chráněnou suverenitou a jako takové své území výlučně ovládají, mají nad ním územní suverenitu a vykonávají veřejnou moc nad obyvatelstvem i věcmi, jež se na daném teritoriu nacházejí.¹²⁷ Státy tím uplatňují územní výsost a jsou oprávněny určit, kdo má právo vstoupit, případně se zdržet na jejich území.¹²⁸ Právo hostitelského státu kdykoliv cizince ze země vyhostit je všeobecně uznáváno.¹²⁹ Rozsah výkladu národní bezpečnosti lze dle Goodwin-Gilla do jisté míry odvodit z práva každého suverénního státu zvolit si svůj politický, ekonomický, sociální a kulturní systém, z jeho *prima facie* výlučné územní výsosti a práva na sebeobranu.¹³⁰ Jedním ze základních znaků suverenity státu je tak jeho schopnost hájit vlastní bezpečnost. I přes chybějící závazný mezinárodněprávní instrument, který by alespoň částečně sjednocoval přístup k migraci a bezpečnosti, lze konstatovat, že státy disponují pravomocí ke kontrole migrace s ohledem na národní bezpečnost. Tato skutečnost je, v rámci zejména lidskoprávních mezí mezinárodního práva, neochvějně dokládána praxí států.¹³¹

Suverenita státu však přirozeně není bezbřehá a je omezena i v otázce vstupu cizinců na jeho území. Předně je třeba upozornit na tradiční a obecná mezinárodněprávní omezení suverenity státu: zásady zákazu zneužití práva, zákazu libovůle, principu dobré víry a standardy týkající se zacházení s cizinci. Omezení suverenity představují ovšem i mezinárodněprávní závazky státu v oblasti lidských práv, jež jsou dále předmětem následující podkapitoly. Lze tedy uzavřít, že ačkoliv národní bezpečnost vychází ze suverenity státu jako základního zdroje mezinárodního právního řádu¹³², je i ona významně omezena.

¹²⁷ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Op. cit., str. 35-36.

¹²⁸ Srov. POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část*. Praha: C.H.Beck, 2011, str. 60.

¹²⁹ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Op. cit., str. 231.

¹³⁰ GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Op. cit., str. 235-236.

¹³¹ ALEINIKOFF, A. T. *International Legal Norms and Migration: A Report*. In: ALEINIKOFF, A. T., CHETAIL, V. (eds). *Migration and International Legal Norms*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2003, str. 5.

¹³² Viz. DE VISSCHER, C. *Theory and Reality in Public International Law*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1968, citováno z SØRENSEN, G., CABADA, L. *Stát a mezinárodní vztahy*. Praha: Portál, 2005, str. 171.

3.3 Vymezení národní bezpečnosti v kontextu Úmluvy o právním postavení uprchlíků

Jak bylo představeno výše, princip *non-refoulement* je ve vztahu k uprchlíkům obsažen především v Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Jeho aplikace z povahy věci není absolutní, uplatňuje se při ní několik samotnou úmluvou přímo předpokládaných výjimek. K národní bezpečnosti se vztahuje zejména čl. 33 odstavec 2, který 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.“¹³³

Je zjevné, že samotný termín národní bezpečnost není v odst. 2 čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků výslovně uveden jako důvod k vyhoštění nebo *refoulement* uprchlíka. Dané ustanovení obsahuje vlastně dva případy výjimky. Účelu práce a osob nebezpečných pro národní bezpečnost se bude týkat především první případ.

S pochopením obsahu pojmu národní bezpečnosti v kontextu uprchlického práva se úzce pojí terminologické spojení „z vážných důvodů“ (*reasonable grounds*) obsažené v odstavci druhém čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Jak ukazuje detailní zkoumání přípravných prací¹³⁴, toto spojení bylo užito ve znění čl. 33 právě z důvodu, aby si státy ponechaly dostatečný manévrovací prostor při určení, zda ten který uprchlík nepředstavuje ohrožení pro národní bezpečnost¹³⁵. Rovněž si státy přály ponechat na svém uvážení, zda nebezpečí plynoucí uprchlíkovi z jeho vyhoštění převažuje nad hrozbou, kterou on představuje pro národní bezpečnost, kdyby mu bylo povoleno zůstat.¹³⁶ Současně však již v době tvorby odst. 2 čl. 33 bylo stranami bez výhrad

¹³³ V autentickém anglickém znění: „*The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a **danger to the security of the country** in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country.*“ (důraz doplněn autorem).

¹³⁴ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*. Op. cit.

¹³⁵ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*. Op. cit. str. 237, viz. prohlášení zástupce UK Mr. Hoare z 11. 7. 1951, A/CONF.2/SR.16: „...the reason for doing so (použití slov „reasonable grounds“ – doplněno autorem) was that it must be left to States to determine whether there were sufficient grounds for regarding any refugee as a danger to the security of the country.“

¹³⁶ Srov. ROBINSON N., *Convention Relating to the Status of Refugees. Its History, Contents and*

vzato na vědomí, že samo spojení „z vážných důvodů“ není zcela jednoznačné.¹³⁷ Je zjevné, že signatářské státy si tedy již v době sepisování Úmluvy o právním postavení uprchlíků byly vědomy důležitosti národní bezpečnosti a chtěly si nad její interpretací podržet co nejvyšší kontrolu.

Současně s tím je však nutné upozornit i na význam, který přikládáme výkladu takového pramene, jakým jsou výše představené přípravné práce. V souladu s čl. 32 Vídeňské úmluvy¹³⁸ jsou totiž považovány za podpůrný interpretační pramen. Je tedy nezbytné k nim přistupovat s obezřetností. Jak důvodně poznamenává Wouters, při přijímání mezinárodních smluv je časté, že se na nich nejprve usnese menší množství států a až v následujících letech k nim přistupuje většina států mezinárodního společenství, což omezuje význam přikládaný názorům a záměrům původních tvůrců – signatářů.¹³⁹

Ve spojení s čl. 33 je ohrožení národní bezpečnosti v komentáři k Úmluvě vykládáno Grahl-Madsenem jako „*čin spíše závažné povahy přímo či nepřímo ohrožující ústavní zřízení (vládu), územní jednotnost, nezávislost nebo vnější mír dané země.*“¹⁴⁰ Takovému výkladu je však třeba rozumět v kontextu doby, v níž byl vysloven, tedy v kontextu počátku 60. let a probíhající studené války s bipolárně rozděleným světem, kdy byla jako hlavní nebezpečí pro národní bezpečnost často skloňována např. špionáž či vyzvědačství.¹⁴¹

Vzhledem k proměně geopolitické situace stejně jako povahy hrozeb v posledních dekádách je však žádoucí přizpůsobit této změně i vnímání obsahu pojmu národní bezpečnost. Nelze setrvávat jen na výše uvedeném významu představeném v komentáři, neboť v současné době řadíme mezi nejvýznamnější hrozby bezesporu terorismus. Dnes je tedy na místě ohrožení národní bezpečnosti vykládat jako důvodné, skutečně hrozící, přímé či nepřímé způsobení újmy na

Interpretation, Institute of Jewish Affairs, World Jewish Congress, 1953, str. 134., citováno z OSN. Komise pro mezinárodní právo (International Law Commission). Fifty-eighth session: Expulsion of aliens, Memorandum by the Secretariat. 2006. A/CN.4/565.

¹³⁷ Viz. komentář zástupce Svatého stolce v OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis.* Op. cit. str. 236.

¹³⁸ Čl. 32 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 (v ČR vyhlášena pod č. 15/1988 Sb.).

¹³⁹ WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement.* Op. cit., str. 10.

¹⁴⁰ GRAHL-MADSEN, A. *Commentary on the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37).* Ženeva. 1963, čl. 33, odst. 8.

¹⁴¹ Tamtéž, odst. 7.

nejzásadnějších zájmech hostitelského státu, spočívající v útoku na jeho území, obyvatele či demokratické instituce.¹⁴²

Nesnadné je rovněž určení rozsahu ohrožení národní bezpečnosti ve vztahu k ostatním státům, tedy zda hrozba musí směřovat výlučně vůči hostitelskému státu či nikoliv. Právní nauka zde není jednotná. Například „pro-uprchlíci“ Lauterpacht a Bethlehem se odvolávají na humanitární povahu zákazu *refoulement* s tím, že se odst. 2 čl. 33 nevztahuje na ohrožení ostatních států nebo mezinárodního společenství obecně.¹⁴³ V českém právním prostředí zaujala například Flídrová postoj, že není možné teroristické aktivity předmětné osoby v zahraničí automaticky považovat za nebezpečí pro hostitelský stát, přičemž zdůrazňuje, že je třeba výjimku z principu *non-refoulement*, jako každou výjimku, aplikovat restriktivně.¹⁴⁴ Jak Flídrová dále dodává: „Jednotlivé státy tedy nelze vnímat jako jakési spojence v boji proti terorismu a újmu hrozící jednomu ze států považovat za újmu národní bezpečnosti všech států.“¹⁴⁵ Proti takto zúženému výkladu jsou však v současné době předkládány argumenty svědčících ve prospěch opačné interpretace.¹⁴⁶ Předně je třeba každou úpravu vykládat v kontextu. V současné době rozvinuté globalizace, silné provázanosti a stále vzrůstajících snah o nalézání společných řešení rozšířených bezpečnostních hrozeb ve světě se jeví trvání na přímé hrozbě pouze vůči hostitelskému státu jako příliš úzký výklad. Tento závěr rovněž potvrzují kroky států a mezinárodního společenství na půdě OSN vyzývající ke společnému postupu – ať už roku 2006 přijatá protiteroristická strategie OSN¹⁴⁷, řada rezolucí přijatých na půdě *Valného shromáždění*¹⁴⁸ OSN, nebo četné protiteroristické rezoluce Rady bezpečnosti OSN¹⁴⁹. Jak uvádí Zimmermann a Wennholz, pokud hrozba směřuje vůči základním zájmům státu, je zcela namístě ji považovat za schopnou ohrozit i zájmy

¹⁴² GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Op. cit., str. 408.

¹⁴³ LAUTERPACHT, E., BETHLEHEM, D. *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*. In: FELLER, E., TÜRK, V. a NICHOLSON, F. (eds.). *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Op. cit., str. 165.

¹⁴⁴ FLÍDROVÁ, E. *Ochrana cizinců podezřelých z terorismu před vyhoštěním*. In: BÍLKOVÁ, V., KYSELA J., ŠTURMA P. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Op. cit., str. 108.

¹⁴⁵ Tamtéž, str. 108.

¹⁴⁶ Srov. Lord Slynn of Hadley ve věci *Rehman*; nebo ZIMMERMANN, A., WENNHOLZ, P. *1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol : a commentary*. Oxford: Oxford University Press. 2011, str. 1416; stejně jako závěry kanadského Nejvyššího soudu ve věci *Suresh*.

¹⁴⁷ *United Nations Global Counter-Terrorism Strategy* přijatá rezolucí Valného shromáždění OSN č. 60/288 z 8. 9. 2006.

¹⁴⁸ Například OSN. Valné shromáždění OSN. *Rezoluce přijatá Valným shromážděním dne 16. 12. 2013*, č. A/RES/68/119.

¹⁴⁹ Nejvýznamnější viz. OSN. Rada bezpečnosti OSN. *Rezoluce přijatá Radou bezpečnosti dne 28. 11. 2001*, č. S/RES/1373, zakládající Counter-Terrorism Committee (CTC).

spojeneckých zemí např. v rámci systému EU nebo NATO.¹⁵⁰ Úzký výklad ohrožení národní bezpečnosti by neúměrně výrazně omezoval diskreci výkonné moci v rozhodování o způsobu ochrany klíčových zájmů státu, nejen v oblasti vojenské, ale rovněž ochrany zásad demokracie, právního státu a ústavního systému.¹⁵¹

Dále nelze opomenout komplexní vzájemný vztah mezi druhým odstavcem čl. 33 a článkem 1(F) Úmluvy o právním postavení uprchlíků, podle něhož nemůže statusu uprchlíka, a tedy ani ochrany před *refoulement*, požívat osoba, která se dopustila závažných zločinů mimo území hostitelského státu. Obě ustanovení Úmluvy o právním postavení uprchlíků se liší především ve svých zamýšlených a sledovaných cílech.¹⁵² Čl. 1(F) představuje tzv. vylučovací klauzuli a sleduje vydělení osob nehodných, nežádoucích pro získání uprchlického statusu. Cílem je vyloučit osoby, jež nejsou *bona fide* uprchlíky, čímž je ve svém důsledku chráněna také integrita uprchlického režimu. Čl. 1(F) totiž brání zneužívání uprchlické ochrany osobami, které by se tak vyhýbali potrestání za závažné zločiny spáchané mimo hostitelský stát. Kdyby nebyly osoby se závažnou kriminální minulostí¹⁵³ vyloučeny z nabývání uprchlického statusu, narušilo by to jak důvěru stran i veřejnosti v systém uprchlického práva, tak i jeho celkovou životaschopnost. Osoba naplňující podmínky aplikace čl. 1(F) se tedy nikdy nestane uprchlíkem. Cílem tohoto ustanovení však není ochrana společnosti a hostitelského státu, tedy jeho národní bezpečnosti, před nebezpečným uprchlíkem, jak ostatně upozorňuje i Nejvyšší soud Kanady ve věci *Pushpanathan*¹⁵⁴. K tomuto cíli naopak směřuje odst. 2 čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, kterému se autor věnuje v následující podkapitole týkající se rozboru aplikační praxe.

¹⁵⁰ ZIMMERMANN, A., WENNHOLZ, P. *1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol : a commentary*. Op. cit., čl. 33, odst. 2, str. 1416.

¹⁵¹ Viz. Lord Slynn of Hadley ve věci *Rehman v. The United Kingdom*, odst. 16.

¹⁵² Jak poznamenává UNHCR: “*Article 1F should not be confused with Article 33(2); they are two provisions serving very different purposes.*“ Viz. OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*. Ženeva, 2004, str. 10.

¹⁵³ Závažná kriminální minulost spočívá podle čl. 1(F)(a) ve spáchání zločinů proti míru, válečných zločinů, zločinů proti lidskosti včetně zločinu genocidia, dle čl. 1(F)(b) ve spáchání vážného nepolitického zločinu spáchaném mimo zemi svého azylu a dle čl. 1(F)(c) je taková osoba vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN.

¹⁵⁴ Rozhodnutí kanadského Nejvyššího soudu ve věci *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* z 4. 6. 1998, 1 S. C. R. 982, 1998, Canada: Supreme Court, odst. 1024.

3.4 Národní bezpečnost v kontextu lidskoprávních smluv

Vzhledem k absolutní povaze principu *non-refoulement*, jak byla vymezena výše v souvislosti s mezinárodní ochranou lidských práv, by se mohlo na první pohled zdát, že zákaz *refoulement* je jednoznačný a žádné výjimky, tedy ani v případě ohrožení národní bezpečnosti, se nepřipouštějí. Ovšem vzhledem ke změně bezpečnostní situace ve světě, zejména po 11. září 2001, vlně teroristických útoků v Evropě¹⁵⁵ a naposledy velké migrační krizi 2015 je namísto se ptát, zda jsou státy povinny respektovat zákaz *refoulement* i v případech, kdy je jejich národní bezpečnost ohrožena osobou buď důvodně podezřelou z terorismu, nebo dokonce přímo zapojenou do teroristické činnosti. Se střetem absolutní povahy principu *non-refoulement* a oprávněným zájmem státu na národní bezpečnosti se snaží vyrovnávat institut diplomatických záruk (*Diplomatic Assurances*), který bude níže představen. Dále se se v praxi států objevují tendence vyvažovat na straně jedné hrozící nebezpečí pro obyvatelstvo a národní bezpečnost a na straně druhé míru rizika případné újmy na integritě osoby podrobené *refoulement*. Obstojí takový výklad států při přezkumu kontrolními mechanismy mezinárodních úmluv na ochranu lidských práv? Odpovědi autor hledá v následující čtvrté kapitole věnované jurisprudenci.

3.5 Diplomatické záruky

Diplomatické záruky se nabízejí jako jedno z možných řešení střetu principu *non-refoulement* a zájmu na ochraně národní bezpečnosti státu. Představují fenomén, jež začal být v posledních dvaceti letech státy užíván jako nástroj boje proti terorismu, byť praxe diplomatických záruk byla známa již před 11. zářím 2001. O dřívějším užívání tohoto nástroje svědčí například zpráva Zpravodaje OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1996.¹⁵⁶ Diplomatické záruky současně státům umožňují dostát jak jejich mezinárodněprávním závazkům při ochraně lidských práv, tak zároveň jejich oprávněné potřebě chránit národní bezpečnost. Samy diplomatické záruky se nacházejí na pomezí mezinárodního

¹⁵⁵ Bombové útoky ve Španělsku 11. 3. 2004, v Londýně 7. 7. 2005, teroristické útoky ve Francii v letech 2015 a 2016, útoky v Belgii v roce 2016.

¹⁵⁶ Ve zprávě Zvláštní zpravodaj mimo jiné uvádí, že diplomatické záruky zajišťují snížení rizika špatného zacházení s předmětnou osobou, přispívají k dodržování jejích práv, a neměly by proto být považovány za zpochybnění dodržování mezinárodních závazků ze strany přijímajícího státu. Viz. OSN. Zvláštní zpravodaj OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestání. *Report of the Special Rapporteur on torture*. 1996. E/CN.4/1997/7/Add.1, str. 14-15.

práva a mezinárodní politiky a představují nedefinovaný, neurčitý právní pojem. Pro jeho výklad lze z důvodu neexistující definice užít na příklad interpretaci Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Dle UNHCR se jedná o ujednání mezi dvěma státy, kdy stát osobu přijímající poskytne státu osobu navracející záruku, že s dotyčným bude nakládáno v souladu s podmínkami určenými v tomto ujednání.¹⁵⁷ Takový závazek spočívá především v přihlášení se k respektování povinností států vyplývajících jim ze smluv mezinárodní ochrany lidských práv. Osobě, která má být navrácena, se zaručuje, že s ní bude nakládáno tak, jak je ujednáno v zárukách. Diplomatičké záruky představují většinou individuální instrument, jehož předmětem je konkrétní osoba, přičemž kontrolní orgán vždy zkoumá okolnosti každého jednotlivého případu. V poslední době se však začaly objevovat rovněž obecnější ustanovení o přesouvání osob v rámci dvoustranných dohod mezi státy.¹⁵⁸

Na diplomatičké záruky může být nahlíženo jako na instrument posilující práva přesouvané osoby. Poskytují v zárukách vyjednaný vyšší standard dodržování práv osob v jejich individuálním případě. Takový závěr se na první pohled jeví jako pozitivní. Jak však důvodně poznamenává M. Kaštyl, dochází tím vlastně k zavádění dvojího standardu dodržování lidských práv. Proč mají mít jen některé osoby ve vyšší míře zaručené dodržování jejich práv a jiné osoby nikoliv? Ačkoliv mezinárodněprávní úmluvy na ochranu lidských práv zaručují všem svým beneficiářům stejný stupeň ochrany například před mučením, „*používání diplomatičkých záruk by mohlo tuto ochranu podkopávat tím, že se navrácené osoby budou „těšit“ z nadstandardních podmínek na základě sjednaných záruk, zatímco ostatní osoby bez této ochrany by čelily realitě (ne)dodržování lidských práv*“.¹⁵⁹

Kontrolní orgány mezinárodněprávních instrumentů se problematikou zabývají ve svých rozhodnutích stále častěji, úměrně tomu, jak se státy ke sjednávání diplomatičkých záruk stále více uchylují. Svůj postoj k tomuto instrumentu zaujal rovněž Výbor pro lidská práva v rámci kontroly dodržování ustanovení Mezinárodního paktu. Dle Výboru představují diplomatičké záruky, jejich obsah, stejně jako mechanismy zajišťující kontrolu jejich dodržování, jednu ze složek rozhodných

¹⁵⁷ OSN. Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection*, 2006, str. 2.

¹⁵⁸ WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Op. cit., str. 27.

¹⁵⁹ KAŠTYL, M. *Diplomatičké záruky a jejich přípustnost při navracení osob s ohledem na judikaturu evropského soudu pro lidská práva*. In: HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ, L. (eds.) a kol. *Dnes migrantí – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2014, str. 157-158.

pro posouzení existence rizika špatného zacházení neslučitelného s Mezinárodním paktem.¹⁶⁰ Aby byly diplomatické záruky považovány za přípustné, musí v dostatečné míře snižovat riziko špatného zacházení.¹⁶¹ Ve své závěrečné zprávě o Švédsku (*Concluding Observations on Sweden*) z roku 2002 Výbor vyjádřil pochybnosti o přijatých bezpečnostních opatřeních¹⁶² zaměřených na vyhošťování žadatelů o azyl podezřelých z terorismu. Výbor vyjádřil znepokojení nad navrácením takových podezřelých azylantů do zemí původu, přičemž i přes poskytnuté záruky za dodržování jejich základních práv Výboru chybí dostatečně silné prostředky ke sledování dodržování těchto záruk. Konkrétně Výbor zpochybnil podle něj nedostatečnou péči o navrácenou osobu, když ji pracovník zastupitelského úřadu státu osobu navracející navštívil „pouze“ dvakrát v době tří měsíců.¹⁶³ Ačkoliv tedy Výbor opakovaně diplomatické záruky uznal a připustil, přikládá ve své rozhodovací praxi velký význam faktické stránce daného instrumentu, zejména pak kontrolním mechanismům dodržování podmínek diplomatických záruk, jak o tom svědčí například výše uvedený případ *Alzery v. Sweden* z roku 2006.

Konsistentní a dlouhodobou rozhodovací praxi pak rozvinul ESLP, přičemž několika jeho rozsudkům je věnována detailní pozornost v následující kapitole práce, kde jsou rozhodnutí zkoumána komplexně, nejen co do analýzy diplomatických záruk jako takových. Lze však zobecnit, že ačkoliv ESLP často rozhodnul o odmítnutí záruk jako nedostatečných či nedůvěryhodných, vždy se tak stalo pouze v daném konkrétním případě a na základě detailního zkoumání. Naopak, dosud nikdy ESLP sjednávání diplomatických záruk neodmítnul jako praxi *a priori* rozpornou s některým z článků Evropské úmluvy. Institutem se ESLP věcně zabýval, hodnotil je, a dokonce v rozsudku v případě *Othman (Abu Qatada) v. The United Kingdom*¹⁶⁴ vymezil konkrétní faktory rozhodné pro posuzování kvality a důvěryhodnosti sjednaných diplomatických záruk.¹⁶⁵

Prvním takovým kritériem je možnost záruky vůbec přezkoumat soudem, tedy stát musí ESLP záruky poskytnout a případně odtajnit. Pokud záruky nejsou ESLP předloženy

¹⁶⁰ Srov. OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). Ve věci *Alzery v Sweden*, ze dne 10. 11. 2006, rozhodnutí č. 1416/2005, odst. 11.3.

¹⁶¹ Tamtéž, odst. 11.4.

¹⁶² Tato bezpečnostní opatření byla přijata v reakci na teroristické útoky v USA z 11. 9. 2001.

¹⁶³ OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). *Concluding Observations on Sweden*, závěry ze dne 24. 4. 2002, CCPR/CO/74/SWE, odst. 12.

¹⁶⁴ Rozsudek ESLP ve věci *Othman (Abu Qatada) v. The United Kingdom* z 17.1.2012, stížnost č. 8139/09.

¹⁶⁵ Tamtéž, srov. odst. 189, kde jsou relevantní faktory souhrnně vymezeny v bodech (i) – (xi).

k přezkoumání, soud je věcně nezkoumá a považuje je bez dalšího za bezpředmětné.¹⁶⁶ Po obsahové stránce musí být předložené diplomatické záruky srozumitelné, musí obsahovat přesné závazky státu, v souhrnu nesmí být obecné a vágní.

Dle ESLP musí být dále záruky poskytnuty osobou, která je k tomu oprávněna, respektive která může z titulu své funkce zavazovat stát, který diplomatické záruky v dané věci vydává. Jak následně ukáže případ *Chahal v. The United Kingdom*, soud rovněž zkoumá praktickou naplnitelnost diplomatických záruk. Pokud záruky poskytne národní vláda, musí panovat přesvědčení soudu, že je budou dodržovat rovněž vlády na nižší regionální či lokální úrovni. ESLP také zkoumá, zda je jednání v zárukách popsané ve vnitrostátním platném právu přijímacího státu považováno za dovolené nebo zakázané. Roli hrají rovněž vzájemné vztahy mezi oběma státy, zda je přijímající stát smluvní stranou Evropské úmluvy, nebo zda v minulosti dodržoval či nedodržoval dříve poskytnuté záruky.

Samostatnou oblastí zkoumání jsou vnitřní poměry přijímacího státu, zejména nastavení podmínek vnitrostátního systému ochrany před mučením a dalším nedovoleným zacházením, stejně jako prověření reálné možnosti objektivně ověřovat dojednané záruky. V daném případě *Othman (Abu Qatada)* bylo kladně hodnoceno zapojení nevládní organizace za účelem sledování podmínek navrácené osoby a jejího kontaktu s právním zástupcem. Roli hrají rovněž dřívější zkušenosti osoby v přijímajícím státě, tedy zda zde byla osoba v minulosti vystavena mučení či jinému nedovolenému zacházení. Dle ESLP je také významné, jak přijímající stát vyšetřuje podezření z mučení a zda stíhá případné pachatele. Závěrem ESLP jako kritérium vytyčil zapojení a roli vnitrostátních soudů obou dotčených států, tedy zda je jim umožněno přezkoumat podmínky dojednané v diplomatických zárukách.

Lze tedy uzavřít, že ačkoliv ESLP vymezil velmi náročná kritéria nutná pro schválení diplomatické záruky, nejedná se o metu nedosažitelnou, jak dokazují četné případy diplomatických záruk, jež v rámci přezkumu před ESLP obstály.¹⁶⁷ Soud koncept diplomatických záruk neodmítl jako rozporný s Evropskou úmluvou, a tak i přes polemiku nebo možné výhrady k nim lze

¹⁶⁶ Viz. Rozsudek ESLP ve věci *Muminov v. Russia* z 11.12.2008, stížnost č. 42502/06, odst. 97.

¹⁶⁷ Jedná se např. o četné rozsudky ESLP ve věcech vydávání osob do USA, viz. Rozsudek ESLP ve věci *Boumediene and Others v. Bosnia and Herzegovina* z 18.11.2008, stížnosti č. 38703/06, 40123/06, 43301/06, 43302/06, 2131/07 a 2141/07 nebo rozsudek ESLP ve věci *Babar Ahmad and Others v. The United Kingdom* z 10.4.2012, stížnosti č. 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 a 67354/09.

diplomatické záruky považovat za jedno z možných a legitimních řešení konfliktu základních práv nebezpečného cizince a ohrožení národní bezpečnosti určitého státu.

4. Zohlednění národní bezpečnosti při aplikaci principu non-refoulement

Zásadní pro zodpovězení výzkumné otázky není jen výklad právní nauky, ale zejména zkoumání praxe států a na ni navazující kontroly prováděné judiciálními či kvazijudiciálními orgány. Proto těžiště následující kapitoly i celé práce představuje analýza několika soudních rozhodnutí, která v sobě spojují otázku ochrany národní bezpečnosti a princip *non-refoulement*. Kromě judikatury ESLP je pozornost zaměřena i na některá další zásadní rozhodnutí národních rozhodovacích orgánů v rámci našeho euroatlantického prostoru, tedy rozsudek kanadského Nejvyššího soudu a rozhodnutí Sněmovny lordů Spojeného království. Z analýzy těchto rozhodnutí pak vyplynou závěry pro zodpovězení výzkumné otázky.

4.1 Národní bezpečnost a princip non-refoulement v judikatuře ESLP

4.1.1 Případ *Soering v. The United Kingdom*¹⁶⁸

Rozsudek ve věci *Soering* představuje první rozhodnutí tohoto soudu, ve kterém bylo vysloveno porušení Evropské úmluvy tím, že stát vydá cizího státního příslušníka do země, v níž mu může hrozit zacházení rozporné s čl. 3 Evropské úmluvy.¹⁶⁹ Zároveň však tento rozsudek obsahuje důležité závěry jak pro výklad principu *non-refoulement* v rámci čl. 3, tak pro interpretaci termínu „mučení a nedovolené zacházení“. Vzhledem k důkladné pozornosti, kterou tomuto přelomovému rozsudku v minulosti opakovaně věnovala odborná literatura, se autor rozhodl blíže nepředstavovat jeho skutkové okolnosti a zaměřit se přímo na několik významných aspektů vztahujících se k principu *non-refoulement*, respektive k jeho možnému vztahu k národní bezpečnosti¹⁷⁰.

Předně je třeba upozornit na způsob, jakým ESLP v daném rozsudku vyložil princip *non-refoulement*. Své rozhodnutí opřel o několik základních tezí.¹⁷¹: Jednak o závazek státu v čl. 1 Evropské úmluvy „přiznat každému, kdo podléhá jeho jurisdikci, práva a svobody pramenící z Úmluvy“ a na něj navazující odpovědnost státu za předvídatelné (*foreseeable*) následky vydání

¹⁶⁸ Rozsudek ESLP ve věci *Soering v. The United Kingdom* z 7.7.1989, stížnost č. 14038/88.

¹⁶⁹ FLÍDROVÁ, E. *Vyhoštění cizinců v mezinárodním právu*. Op. cit., str. 73.

¹⁷⁰ Ačkoliv národní bezpečnost *per se* nebyla předmětem posuzování ESLP v dané věci.

¹⁷¹ Viz. Rozsudek ESLP ve věci *Soering v. The United Kingdom* z 7.7.1989, stížnost č. 14038/88, odst. 86-88.

osoby, k nimž dojde mimo jurisdikci smluvního státu a které jsou v rozporu s čl. 3 Evropské úmluvy. Dále o potřebu vykládat Evropskou úmluvu v jejím zvláštním smyslu jako úmluvu prosazující základní lidská práva a svobody, chránící práva jednotlivce a demokratické hodnoty, stejně jako o nepřipustnost omezení nebo derogace čl. 3 a jeho povahy základního práva. ELSP však nepovažuje stát osobu navracející odpovědný za samotný akt mučení či nedovolené zacházení, ale hovoří o odpovědnosti státu za akt vydání či vyhoštění osoby, nikoliv o odpovědnosti za jeho následky.¹⁷² Sám ELSP připouští, že není běžné rozhodovat o předběžném či potenciálním porušení Evropské úmluvy, nicméně dodává, že takové posouzení je v určitých případech nutné.¹⁷³ Tento závěr činí soud na základě odkazu na výše rozvedený zvláštní smysl Evropské úmluvy. Lze však důvodně namítnout, že tento zvláštní smysl spočívající v „podpoře základních lidských práv, ochraně práv jednotlivce, podpoře demokratických hodnot“ je příliš vágní, abstraktní a vzbuzuje více otázek než odpovědí.¹⁷⁴ Takový teleologický argument se jeví jako přinejlepším neurčitý.¹⁷⁵

V daném případě se ELSP vyjádřil také k absolutnímu významu čl. 3 Evropské úmluvy, když uvedl, že „absolutní zákaz mučení a nedovoleného zacházení dokládá, že čl. 3 obsahuje jednu ze základních hodnot demokratických zemí tvořících společenství Rady Evropy“.¹⁷⁶ Současně však později ve svých rozhodnutích¹⁷⁷ opakovaně zdůrazňuje, že čl. 3 „obsahuje jednu ze základních hodnot demokratické společnosti, a proto je absolutní“. Zde se ovšem jedná o definici kruhem. ELSP tvrdí, že čl. 3 Evropské úmluvy nedovoluje derogaci ani omezení (tedy je absolutní), protože má zásadní význam, přičemž tento zásadní význam vyplývá z chybějícího omezujícího ustanovení.¹⁷⁸

ELSP v případě *Soering* prohlásil zákaz *refoulement*, jež by vyústilo v mučení, za absolutní. Komplikovanější je však takový zákaz v případě jiného nelidského či ponižujícího

¹⁷² Rozsudek ELSP ve věci *Soering v. The United Kingdom* z 7.7.1989, stížnost č. 14038/88, odst. 91.

¹⁷³ Tamtéž, odst. 90.

¹⁷⁴ GREENMAN, K. *A castle built on sand? Article 3 ECHR and the source of risk in non-refoulement obligations in international law*. International journal of refugee law. Oxford University Press, 2015, 27(2), 264-296, str. 272.

¹⁷⁵ NOLL, G. *Negotiating Asylum. The EU acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*. The Hague: Kluwer Law International, 2000., str. 412-413.

¹⁷⁶ Viz. Rozsudek ELSP ve věci *Soering v. The United Kingdom* z 7.7.1989, stížnost č. 14038/88, odst. 88.

¹⁷⁷ Jak bude představeno dále například ve věci *Chahal v. The United Kingdom* z 15.11.1996, stížnost č. 22414/93.

¹⁷⁸ V autentickém znění: „*This is circular reasoning: it amounts to stating that Article 3 does not allow for limitations or derogations because it is fundamentally important, and this fundamental importance follows from the absence of a limitation clause.*“ Viz. NOLL, G. *Negotiating asylum*. Op. cit., str. 461.

zacházení nebo trestání (souhrnně označovaného jako nedovolené zacházení¹⁷⁹). ESLP totiž došel k následujícímu závěru:

„Co naplňuje znaky nelidského a ponižujícího zacházení a trestání odvisí od souhrnu všech okolností případu ... Kromě toho, *celou Úmluvou prostupuje hledání spravedlivé rovnováhy mezi požadavky obecného zájmu společenství a požadavky na ochranu základních práv jednotlivce*.¹⁸⁰ Vzhledem k tomu, že pohyb po světě je stále snazší a trestná činnost nabývá stále většího mezinárodního rozměru, je stále více v zájmu všech států, aby podezřelí pachatelé, kteří uprchnou do zahraničí, byli postaveni před soud. Naopak zřizování bezpečných útočišť pro osoby uprchlé by vedlo nejen k ohrožení státu, který je povinen takovou osobu ukrývat, ale také k podkopání základů vydávání. Tyto úvahy musí být rovněž zahrnuty mezi faktory, které je třeba zohlednit při výkladu a uplatňování pojmů nelidského a ponižujícího zacházení nebo trestání v případech vydávání.“¹⁸¹

ESLP tak vedle absolutní povahy čl. 3 Evropské úmluvy postavil souběžně druhý princip dopadající na případy *refoulement*: hledání spravedlivé rovnováhy mezi požadavky obecného zájmu společenství a požadavky na ochranu základních práv jednotlivce. Z předmětného závěru by se tedy mohlo zdát, že vyvažování zájmů je přeci jen možné. ESLP ovšem v daném případě tento závěr blíže nerozvedl a neposkytl tedy žádné vodítko k odlišení závažnosti rozdílných druhů nedovoleného zacházení.

4.1.2 Případ *Chahal v. The United Kingdom*¹⁸²

Tento případ je významný k několika hledisek. Předně jde o potvrzení absolutní povahy principu *non-refoulement* judikátem ESLP. Současně ve věci figuruje institut diplomatických záruk, které soud v daném případě nepřijal jako dostatečné. Rovněž je třeba upozornit, že ačkoliv se případ řadí do období před teroristickými útoky 11. září 2001, již zde stát, Spojené království, argumentuje národní bezpečností a pokouší se o vyvažování dvou klíčových zájmů (přičemž národní anglické soudy na poměrování potřeby ochrany stěžovatele a národní bezpečnosti přistoupily). ESLP však této argumentaci nepřisvědčil.

¹⁷⁹ V anglickém jazyce souhrnně jako „*ill-treatment*“.

¹⁸⁰ V autentickém anglickém znění: „*Furthermore, inherent in the whole of the Convention is a search for a fair balance between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights.*“ (důraz doplněn autorem).

¹⁸¹ Viz. Rozsudek ESLP ve věci *Soering v. The United Kingdom* z 7.7.1989, stížnost č. 14038/88, odst. 89.

¹⁸² Rozsudek ESLP ve věci *Chahal v. The United Kingdom* z 15.11.1996, stížnost č. 22414/93.

Ve věci *Chahal* se jedná o navrácení stěžovatele, indického občana a příslušníka populace Sikhů pobývajících ve Spojeném království, zpět do Indie, za současného sjednání diplomatických záruk proti mučení a jinému nedovolenému zacházení. Stěžovatel se aktivně angažoval v organizování odporu s cílem dosáhnout autonomie území Pandžábu a později se na území Spojeného království radikalizoval. Byl nejprve zatčen pro podezření z přípravy atentátu na indického premiéra a následně pro podezření ze spolčení s cílem likvidace umírněných Sikhů působících ve Spojeném království. Ačkoliv stěžovatel požádal ve Spojeném království o azyl¹⁸³, orgány Spojeného království rozhodly, že představuje hrozbu pro národní bezpečnost a nařídily jeho deportaci.

Stěžovatel namítal, že jeho navrácení do Indie je v rozporu s čl. 3 Evropské úmluvy, neboť mu v zemi původu hrozí reálné nebezpečí mučení nebo jiného nelidského či ponižujícího zacházení. Spojené království setrvalo na svém výkladu a považovalo i nadále za nezbytné poměřovat ochranu stěžovatele s ochranou národní bezpečnosti. Zejména se zde argumentovalo implicitním omezením v čl. 3 umožňujícím státu vyhostit osobu i do takového přijímajícího státu, v němž by jí hrozilo nedovolené zacházení, pokud je takové vyhoštění nezbytné pro ochranu národní bezpečnosti.¹⁸⁴

ESLP většinou dvanácti hlasů ku sedmi rozhodl ve prospěch stěžovatele s tím, že poskytnuté záruky posoudil jako nedostatečné a označil očekávanou deportaci stěžovatele za rozpornou s čl. 3 Evropské úmluvy a nepřipustil zdůvodnění navrácení zájmem na ochraně národní bezpečnosti. ESLP potvrdil, že pokud existují závažné důvody se domnívat, že by osoba byla po svém navrácení vystavena mučení či jinému nedovolenému zacházení, nesmí dojít k *refoulement* takové osoby, a to zcela bez ohledu na závažnost či stupeň nebezpečnosti chování dané osoby v hostitelském státě.¹⁸⁵

Co do posouzení diplomatických záruk poskytnutých Indií Spojenému království, ESLP byl velmi znepokojen až endemickou povahou mučení v policejních věznicích, rozsahem nedovoleného zacházení s vězni, které často končilo smrtí, stejně jako chybějící doporučenou reformou policie.¹⁸⁶ Zajímavostí je, že soud nebral v potaz argumenty a důkazy vlád Spojeného

¹⁸³ Přičemž jeho žádost byla na všech stupních přezkumu řízení zamítnuta, viz. Rozsudek ESLP ve věci *Chahal v. The United Kingdom* z 15.11.1996, stížnost č. 22414/93, odst. 43.

¹⁸⁴ Tamtéž, odst. 76.

¹⁸⁵ Srov. BRUIN R., WOUTERS K. *Terrorism and the Non-derogability of Non-refoulement*. Op. cit., str. 21.

¹⁸⁶ Rozsudek ESLP ve věci *Chahal v. The United Kingdom* z 15.11.1996, stížnost č. 22414/93, odst. 104.

království a Indie, nýbrž dal přednost zprávám tzv. *amicis curiae*, které předložili vedle Zvláštního zpravodaje OSN proti mučení především nevládní organizace.¹⁸⁷ Z jakého důvodu jsou zprávy soukromých organizací důvěryhodnější než závěry orgánů státu však soud neupřesnil. Přestože ESLP uznal, že indická vláda poskytla diplomatické záruky v dobré víře, právě pro charakter indických věznic, kde je mučení rozšířené, a neschopnost centrální vlády takovému mučení účinně bránit rozhodl o odmítnutí ujednaných diplomatických záruk jako nedostatečně účinných.¹⁸⁸

Disentní stanovisko ve věci představilo sedm soudců ESLP¹⁸⁹ a obsahuje důležitý poznatek. Soudci v něm sice potvrdili absolutní charakter principu *non-refoulement* podle čl. 3 Evropské úmluvy, avšak odlišně se vyjádřili k extrateritoriální aplikaci tohoto článku. Podle nich je žádoucí hledat rovnováhu mezi hrozbou pro národní bezpečnost, pokud by daná osoba ve státě zůstala, a mírou potenciálního rizika mučení nebo nedovoleného zacházení v přijímajícím státě, který není stranou Evropské úmluvy. Právě skutečnost, že k možnému nedovolenému zacházení by mohlo dojít při nepřímé aplikaci Evropské úmluvy, by měla být postavena na roveň hledisku ohrožení národní bezpečnosti hostitelského státu. Závěrem disentující soudci uvedli, že samo rozhodnutí nechává příliš mnoho prostoru pro pochybnosti a že nebyla doložena reálná hrozba mučení nebo zacházení rozporném s čl. 3.

Princip *non-refoulement* ve své absolutní podobě tak, jak ji vyložil ESLP ve svém rozsudku ve věci *Chahal*, tedy znamená, že není přípustné žádné vyvažování, a to ani ve vztahu k národní bezpečnosti. Taková absolutní povaha dopadá i na případy vyhošťování.¹⁹⁰ V tomto tedy ESLP částečně popřel své předchozí závěry z případu *Soering* a princip hledání rovnováhy v něm představený dokonce výslovně odmítl.¹⁹¹

4.1.3 Případ *Saadi v. Italy*¹⁹²

V rozsudku ESLP ve věci *Saadi* se opět spojuje užití diplomatických záruk se střetem národní bezpečnosti a základních práv jednotlivce. Zásadní je však skutečnost, že na rozdíl od výše

¹⁸⁷ Zejména Amnesty International a její zprávu o situaci v Pandžábu, srov. Rozsudek ESLP ve věci *Chahal v. The United Kingdom* z 15.11.1996, stížnost č. 22414/93, odst. 55.

¹⁸⁸ WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Op. cit., str. 301.

¹⁸⁹ Částečně disentní stanovisko soudců F. Gölcüklü, F. Matschera, J. Freeland, A. B. Baka, G. Mifsud Bonnicihoo, D. Gotcheva a E. Levitse.

¹⁹⁰ Srov. Rozsudek ESLP ve věci *Chahal v. The United Kingdom* z 15.11.1996, stížnost č. 22414/93, odst. 80.

¹⁹¹ Tamtéž, odst. 81.

¹⁹² Rozsudek ESLP ve věci *Saadi v. Italy* ze dne 28. 2. 2008, stížnost č. 37201/06.

uvedených rozsudků bylo rozhodnutí ve věci *Saadi* přijato již po teroristických útocích z 11. září 2001. Měla změna bezpečnostní situace ve světě vliv na rozhodování ESLP?

Stěžovatelem byl občan Tuniska toho času pobývajícím v Itálii, jež aktivně podporoval radikální islamistické organizace zapojené do mezinárodního terorismu, za což byl v nepřítomnosti tuniským soudem odsouzen ke dvaceti letům odnětí svobody. Z důvodu podpory domácích i zahraničních teroristických skupin bylo Itálií považováno setrvání takové osoby na jejím území za ohrožení národní bezpečnosti. Itálie se rozhodla ho navrátit zpět do Tuniska za současného sjednání diplomatických záruk, které garantovaly, že po jeho navrácení nebude vystaven zacházení v rozporu s čl. 3 Evropské úmluvy. Itálie sama požádala o poskytnutí záruk a považovala je za nezbytně nutnou podmínku k navrácení osoby zpět do Tuniska.¹⁹³

Stěžovatel se domáhal vydání příkazu k zastavení deportace s odkazem na svoje obavy, že po případném návratu do Tuniska by byl jakožto podporovatel teroristických organizací zatčen, a i přes poskytnuté záruky vystaven mučení nebo jinému nedovolenému zacházení v rozporu s čl. 3. Itálie trvala na *refoulement* takto nebezpečné osoby, za současného sjednání diplomatických záruk s tuniskou stranou. Jako třetí strana intervenovaly 4 evropské státy¹⁹⁴ pod vedením Spojeného království s žádostí o přehodnocení názoru ESPL z věci *Chahal*. Spojené království požadovalo umožnění vyvažování zákazu *refoulement* otázkou národní bezpečnosti tak, aby bylo možné posoudit bezpečnostní riziko vyplývající z přítomnosti dané osoby na území státu proti individuálnímu riziku mučení a nedovoleného zacházení, které této osobě hrozí v přijímajícím státě.¹⁹⁵ Rovněž ve své intervenci Spojené království volalo po revizi důkazních standardů tak, aby v případě, kdy dotčený stát předloží důkazy o ohrožení národní bezpečnosti, musela nebezpečná osoba předložit silnější důkazy, které by prokázaly, že osobě stěžovatele skutečně hrozí v přijímající zemi špatné zacházení.¹⁹⁶

Soud však ve svém rozhodnutí nezohlednil změnu mezinárodní bezpečnostní situace, jednomyslně odmítl všechny argumenty vlád a potvrdil absolutní povahu čl. 3 Evropské úmluvy.¹⁹⁷ Rovněž odmítl vyvažování rizika hrozícího dané osobě a zájmů společnosti jako celku a výslovně

¹⁹³ Rozsudek ESLP ve věci *Saadi v. Italy* ze dne 28. 2. 2008, stížnost č. 37201/06, odst. 52.

¹⁹⁴ Jednalo se o Portugalsko, Litvu, Slovensko a Spojené království.

¹⁹⁵ FLÍDROVÁ, E. *Vyhoštění cizinců v mezinárodním právu*. Op. cit., str. 89.

¹⁹⁶ Rozsudek ESLP ve věci *Saadi v. Italy* ze dne 28. 2. 2008, stížnost č. 37201/06, odst. 122.

¹⁹⁷ Tamtéž, odst. 137 a 138.

odkázal na své rozhodnutí ve věci *Chahal*. Stejně tak ESPL nepřipustil vyšší důkazní standard pro případy, kdy by osoba představovala ohrožení národní bezpečnosti.¹⁹⁸

Soud vyvažování rizika hrozící navracené osobě a její nebezpečnosti v hostitelském státě nepřipustil s odkazem na logickou nesouměřitelnost, kdy prohlásil, že se jedná o pojmy, které lze posuzovat pouze nezávisle na sobě.¹⁹⁹ Proč tomu tak je, jaké úvahy ESPL k tomuto závěru vedly? Žádná vodítka v tomto směru však soud v rozsudku nenabídl.

Co do posouzení diplomatických záruk, Tunisko deklarovalo ochotu přijmout svého občana v souladu s mezinárodním právem a doplnilo obecné prohlášení o dodržování závazků plynoucích státu z mezinárodních smluv s tím, že se v Tunisku všichni vězni těší právu na spravedlivý proces. Takové záruky však ESPL neshledal za dostatečné a odmítl je, přičemž poznamenal, že národní legislativa a přistoupení k mezinárodním instrumentům na ochranu lidských práv samo o sobě nezajišťuje ochranu před nedovoleným zacházením. ESPL zejména upozornil na informace od „spolehlivých zdrojů“²⁰⁰ svědčící o jednání porušujícím zásady Evropské úmluvy, kdy takové jednání bylo prováděno přímo státními orgány nebo jimi bylo tolerováno.²⁰¹

Závěry ESPL ve věci *Saadi* byly velkou částí akademické sféry přijaty kladně. Například Wouters zdůrazňuje, že vedle samotného znění čl. 3 v rozhodnutí soudu hrály zásadní roli hodnoty, které čl. 3 Evropské úmluvy chrání. Nikdo by podle Wouterse neměl být podroben takovému jednání, které je považováno za příliš kruté či nehumánní.²⁰² Moeckli rovněž upozorňuje na zásadní význam rozsudku ve věci *Saadi*: jde o významný rozsudek nikoliv proto, čím soud argumentuje a o čem rozhodoval, ale zejména proto, že soud takové rozhodnutí přijal v době neustále zvyšujících se požadavků na změnu přístupu k bezpečnostním otázkám.²⁰³

¹⁹⁸ Rozsudek ESPL ve věci *Saadi v. Italy* ze dne 28. 2. 2008, stížnost č. 37201/06, odst. 139 a 140.

¹⁹⁹ Tamtéž, odst. 139.

²⁰⁰ ESPL své rozhodnutí mimo jiné opřel o zprávy Amnesty International, které však podávaly pouze obecné informace o situaci lidských práv v Tunisku, viz. WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Op. cit., str. 302.

²⁰¹ Rozsudek ESPL ve věci *Saadi v. Italy* ze dne 28. 2. 2008, stížnost č. 37201/06, odst. 147.

²⁰² WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Op. cit., str. 314.

²⁰³ MOECKLI, D. *Saadi v Italy: The Rules of the Game Have Not Changed*. Human rights law review [online]. Oxford University Press, 2008, 8(3), [cit. 2021-11-30], str. 548.

4.1.4 Případ *N v. The United Kingdom*²⁰⁴

Rozsudek ve věci *N v. The United Kingdom* pochází z mírně odlišné skupiny judikatury ESLP vztahující se k čl. 3 Evropské úmluvy. Formálně se zabývá na prvním místě zdravím osoby a jejím *refoulement*. Pro účely této diplomové práce je však podstatných několik dílčích skutečností a závěrů, ke kterým ESLP v rozhodnutí dospěl a kde posuzoval právě vyvažování dvou protichůdných zájmů, tedy individuální práva osoby a zájem širší společnosti.

Samotný případ *N v. The United Kingdom* byl rozhodován jen tři měsíce po případě *Saadi* a zkoumal situaci stěžovatelky, HIV-pozitivní ugandské žadatelky o azyl ve Spojeném království, která napadala rozhodnutí o svém *refoulement* s argumentem, že by se po návratu do země původu její zdraví zásadně zhoršilo, což by představovalo nedovolené zacházení ve smyslu čl. 3 Evropské úmluvy. Dle zavedené praxe ESLP může ve výjimečné situaci vyhoštění, v jehož důsledku hrozí výrazné zhoršení zdravotního stavu, představovat nelidské nebo ponižující zacházení ve smyslu čl. 3.²⁰⁵ V daném případě však nebyla naplněna nezbytná podmínka velmi výjimečných okolností (*very exceptional circumstances*) a tak ESLP stížnost stěžovatelky zamítl.

Autor však za zásadní považuje následující odst. 44, v němž ESLP došel k závěru, že „*Neodmyslitelnou součástí celé Evropské úmluvy je hledání spravedlivé rovnováhy mezi požadavky obecného zájmu společnosti a požadavky na ochranu základních práv a svobod jednotlivce . . . Článek 3 neukládá povinnost smluvního státu poskytovat bezplatnou a neomezenou zdravotní péči všem cizincům bez ohledu na to, zda je jim právo na pobyt v rámci jeho jurisdikce. Opačný závěr by kladal na smluvní státy příliš velkou zátěž.*“²⁰⁶

Dle závěru ESLP je tedy možné poměřovat vyhoštění cizince s obecnými zájmy společnosti, v tomto kontextu finančními náklady na péči. Soud tak opět odkázal na princip hledání rovnováhy představený v rozsudku ve výše diskutované věci *Soering*. Je tedy zřejmé, že ESLP stále považuje princip vyvažování za platný a použitelný. V řadě jiných případů ESLP došel dokonce k závěru, že princip neustálého poměřování a hledání rovnováhy mezi základními právy

²⁰⁴ Rozsudek ESLP ve věci *N v. the United Kingdom* ze dne 27. 5. 2008, stížnost č. 26565/05.

²⁰⁵ Tamtéž, odst. 42.

²⁰⁶ Tamtéž, odst. 44, v autentickém anglickém znění: „*[I]nherent in the whole of the Convention is a search for a fair balance between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights . . . Article 3 does not place an obligation on the Contracting State to [provide for] free and unlimited health care to all aliens without a right to stay within its jurisdiction. A finding to the contrary would place too great a burden on the Contracting States.*“

a svobodami představuje základ demokratické společnosti.²⁰⁷ Pozoruhodné rovněž je, že ESLP přiznává při zkoumání míry rizika hrozícího nedovoleného zacházení ve smyslu čl. 3 „jistou nezbytnou míru spekulací“.²⁰⁸

Je tedy možné konstatovat, že v případě *N v. The United Kingdom* ESLP odkázal na případ *Soering* jako na vzorový případ, pokud jde o hledání spravedlivé rovnováhy v kontextu článku 3 EÚLP, čímž připustil, že vyvažování principu *non-refoulement* ve smyslu čl. 3 je za určitých okolností možné.

4.2 Národní bezpečnost a princip non-refoulement v ostatní judikatuře

4.2.1 Případ *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*²⁰⁹

Rozhodnutí v tomto případě lze považovat za zásadní hned v několika ohledech. Ačkoliv kanadský Nejvyšší soud rozhodoval primárně o nepřímém porušení práva na přístup ke spravedlnosti v rámci kanadského vnitrostátního práva, v širším smyslu se v daném případě jedná o výklad principu *non-refoulement* ve smyslu ochrany proti mučení a jinému nedovolenému zacházení tak, jak je obsažen v mezinárodní lidskoprávní úpravě. Dále se případ dotýká ochrany národní bezpečnosti a vzájemných vztahů mezi státy, přičemž je třeba vyzdvihnout, že byl rozhodován již v době po útocích z 11. září 2001. Právě argumentace a závěry kanadského Nejvyššího soudu v těchto otázkách jsou pro účely zodpovězení výzkumné otázky v předkládané práci zásadní.

Stěžovatelem byl pan Suresh, občan Srí Lanky, který byl uznaným uprchlíkem v souladu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků, a který se nacházel v Kanadě. Byl aktivním členem organizace Tygři osvobození tamilského Ílamu (Tamilští tygři), pro kterou opatroval finanční prostředky. Vzhledem ke skutečnosti, že se tato organizace na Srí Lance dopouštěla teroristických útoků, je řadou států²¹⁰ včetně Kanady považována za teroristickou. Jakožto její příslušník byl pan

²⁰⁷ Rozsudek ESLP ve věci *Chassagnou and others v. France* ze dne 29. 4. 1999, stížnost č. 25088/94, 28331/95, 28443/95, odst. 113. Nebo rozsudek ESLP ve věci *Öcalan v. Turkey* ze dne 12. 5. 2005, stížnost č. 46221/99, odst. 88, kde ESLP dokonce výslovně odkázal na princip vyvažování v rozhodnutí *Soering*.

²⁰⁸ Rozsudek ESLP ve věci *N. v. the United Kingdom* ze dne 27. 5. 2008, stížnost č. 26565/05, odst. 50.

²⁰⁹ Rozhodnutí kanadského Nejvyššího soudu ve věci *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* z 1.11.2002, 1 S. C. R. 3, 2002 SCC 1, Canada: Supreme Court.

²¹⁰ Včetně Evropské unie, USA, Austrálie nebo Indie.

Suresh vyhodnocen jako rizikový pro národní bezpečnost státu a bylo rozhodnuto o jeho deportaci zpět do země původu.

Kanadský Nejvyšší soud k věci zaujal přelomové stanovisko, kdy právě pod vlivem proměny mezinárodní bezpečnostní situace prohlásil, že bezpečnost jednoho státu závisí i na bezpečnosti států ostatních. Soud zhodnotil historické okolnosti uplatňování výjimky národní bezpečnosti²¹¹, avšak výslovně prohlásil, že vzhledem k vývoji okolností mohou soudy nyní dospět k závěru, že podpora terorismu v zahraničí vyvolává možnost nepříznivých důsledků pro bezpečnost Kanady.²¹²

Podle současného soudního výkladu tedy nemusí být hrozba pro národní bezpečnost pouze přímá a bezprostřední.²¹³ Naopak, uprchlík představuje nebezpečí, pokud jeho přítomnost či aktivity vyvolávají důvodné, skutečné obavy z přímého či nepřímého ohrožení základních zájmů hostitelského státu, včetně ozbrojeného útoku na území nebo obyvatele státu, nebo útoku na jeho demokratické instituce a zřízení.²¹⁴ Kanadský Nejvyšší soud upozornil, že hrozba pro základní zájmy státu musí být založena na „objektivním a důvodném podezření“.²¹⁵ Neexistuje však žádný požadavek na to, aby byl uprchlík odsouzen či alespoň obviněn. Cizinec totiž přirozeně může být hrozbou pro národní bezpečnost, ačkoliv nemůže být stíhán či shledán vinným z trestného činu.²¹⁶

Soud vyslovil závěr, že přestože je obecně nepřipustné vyhostit osobu, které v přijímající zemi hrozí mučení, za výjimečných okolností (exceptional circumstances) takový postup nelze vyloučit.²¹⁷ Za tyto výjimečné okolnosti soud označil právě terorismus a z něho plynoucí ohrožení národní bezpečnosti. Soud však zároveň stanovil přísná kritéria a podmínky pro vyhoštění, které je třeba dodržet. Dotčená osoba musí být o případu informována a musí jí být umožněno proti rozhodnutí o vyhoštění vznést námitku.²¹⁸

²¹¹ Například citoval z výše uvedeného komentáře A. Grahl-Madsena, *Commentary on the Refugee Convention 1951*, nebo se detailně zabýval přípravnými pracemi k Úmluvě o právním postavení uprchlíků.

²¹² Rozhodnutí kanadského Nejvyššího soudu ve věci *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*. Op. cit., odst. 87.

²¹³ HATHAWAY, J. C. *The rights of refugees under international law*. 2nd edition. Op. cit., str. 843.

²¹⁴ Tamtéž.

²¹⁵ Rozhodnutí kanadského Nejvyššího soudu ve věci *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*. Op. cit., odst. 90.

²¹⁶ GRAHL-MADSEN, A. *Commentary on the Refugee Convention 1951*. Op. cit., str. 203.

²¹⁷ Rozhodnutí kanadského Nejvyššího soudu ve věci *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*. Op. cit., odst. 46.

²¹⁸ Tamtéž, odst. 65.

Předmětné rozhodnutí kanadského Nejvyššího soudu bylo některými akademiky kritizováno zejména pro široký výklad národní bezpečnosti. Za nedostačující byly označeny „možné neblahé důsledky“ pro hostitelský stát, kdy R. Bruin a K. Wouters vyslovili názor, že nebezpečí pro hostitelskou zemi či její mezinárodní vztahy musí být prokázáno.²¹⁹ Také J. C. Hathaway a C. Harvey konstatovali, že kanadský soud zašel příliš daleko, když za ohrožení národní bezpečnosti považoval činy uprchlíka zaměřené do zahraničí. Zejména pak požadovali, aby dopad na „integritu mezinárodních vztahů Kanady“ byl prokázán, a nikoliv jen předpokládán.²²⁰ Nic na kritice některých akademiků nezměnila ani odlišná bezpečnostní situace ve světě po 11. září, ani vytyčení přísných podmínek nebo důraz na výjimečné okolnosti, na kterých kanadský Nejvyšší soud ve věci *Suresh* trval.

4.2.2 Příklad Home Secretary v. Rehman²²¹

Podobná otázka jako v případě *Suresh* byla řešena, dokonce ve stejném období, také ve Spojeném království ve věci *Rehman*.

Předmětnou osobou ve věci byl občan Pákistánu, střídavě pobývajícím několik let ve Spojeném království, kterému nebyl prodloužen pobyt z toho důvodu, že byl vládou vyhodnocen jako nebezpečí pro národní bezpečnost. Jeho činnosti spočívala v aktivní podpoře islámské teroristické skupiny páchající terorismus na indickém subkontinentu, podílel se na jejím financování a poskytoval vojenský výcvik dalším osobám zapojeným do teroristických aktivit. Z těchto důvodů bylo rozhodnuto o jeho deportaci, proti které se odvolal.

Sněmovna lordů ve svém rozhodnutí vyjádřila pochopení pro řadu obav týkajících se mezinárodní bezpečnostní situace. Připustila také, že akce namířené proti cizí zemi nebo mezinárodnímu společenství jako celku jsou způsobilé nepřímo ohrozit také národní bezpečnost Spojeného království.²²² Akcentovala měnící se realitu, zrychlení pohybu osob i zboží a rychlejší moderní komunikaci. Proto dle Sněmovny lordů již nelze setrvávat na požadavku přímosti

²¹⁹ K tomu srov. BRUIN R., WOUTERS K. *Terrorism and the Non-derogability of Non-refoulement*. International Journal of Refugee Law, Vol. 15 no 1., Oxford University Press, 2003, str. 18.

²²⁰ Viz. HATHAWAY J. C., HARVEY C. J. *Framing Refugee Protection in the New World Disorder*. Cornell International Law Journal, 2001, Vol. 34 no. 2, str. 290.

²²¹ Rozhodnutí Sněmovny lordů ve věci *Secretary of State for the Home Department v. Rehman* z 11. 10. 2001, UKHL 47, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee).

²²² Tamtéž, odst. 16.

a bezprostřednosti hrozby pro národní bezpečnost, neboť to by příliš omezovalo působnost státu v otázce ochrany základních zájmů společnosti.

I přes takto vyjádřené pochopení pro zhoršenou mezinárodní bezpečnostní situaci však Sněmovna lordů zaujala opatrnější stanovisko než kanadský Nejvyšší soud v předchozím případě *Suresh*. Jádrem tohoto stanoviska je, že musí existovat „materiál, na jehož základě může ministr vnitra přiměřeně a rozumně dospět k závěru, že v jednání dané osoby existuje reálná možnost ohrožení národní bezpečnosti.“²²³ Jde tedy o vyšší stupeň průkaznosti, důvodnosti se obávat o národní bezpečnost. Sněmovna lordů však nepožaduje na straně ministerstva vnitra jistotu (*he does not have to be satisfied, nor on appeal to show, that all the material before him is proved*).

Za podstatné lze také označit úvahy Sněmovny lordů nad dělbou moci. Soudní orgány (včetně ESLP) jsou oprávněny posuzovat faktickou i právní stránku věci, i ony jsou však do jisté míry vnitřně limitovány. Jejich omezení plyne především z principu dělby moci. Jak obsáhle vysvětlil Lord Hoffmann, otázka určení, co je a co není v zájmu národní bezpečnosti, nepřísluší moci soudní, ale moci výkonné.²²⁴

²²³ Rozhodnutí Sněmovny lordů ve věci *Secretary of State for the Home Department v. Rehman* z 11. 10. 2001, UKHL 47, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee), odst. 22.

²²⁴ Tamtéž, odst. 49 a 50.

Závěrečné shrnutí

V závěrečné části práce si autor zodpovídá základní výzkumnou otázku a shrnuje i další poznatky, k nimž v předchozích kapitolách dospěl jak studiem příslušné právní úpravy a odborné literatury, tak analýzou a srovnáním jednotlivých judikátů a dalších rozhodnutí kontrolních orgánů.

Autor výše představil princip *non-refoulement* v jeho několika rozdílných podobách v závislosti na tom, v jaké mezinárodněprávní úpravě je princip obsažen. Lze však konstatovat, že v platné právní úpravě v nejobecnější, nejzákladnější rovině významu tímto principem rozumíme „*zákaz nuceného, přímého nebo nepřímého přesunutí jedince do země nebo oblasti, kde mu hrozí, že bude vystaven porušování lidských práv.*“²²⁵ Předmětem zkoumání byla také obyčejové povaha principu *non-refoulement*, kde autor dospěl po výše předložené analýze nauky a zkoumání praxe států k závěru, že kritéria pro vznik principu *non-refoulement* jako mezinárodního obyčeje v jeho nejobecnější rovině dosud nejsou naplněna.

Dále se autor pokusil pro účely práce definovat pojem národní bezpečnost, jež však stále představuje právní pojem relativní, neurčitý, a nelze ho tedy vyčerpávajícím způsobem popsat. Navíc autor doložil, jak se význam pojmu národní bezpečnost proměňoval v čase. Významovou relativnost a obsahovou neuzavřenost tohoto pojmu je však dle mínění autora třeba považovat spíše za bonitu – složky výkonné moci států tak mají za současného zvážení všemožných souvislostí a dopadů širší prostor pro vyhodnocení, jaké chování jednotlivců představuje ohrožení pro národní bezpečnost. Autor akcentuje princip dělby moci, kdy o hrozbě pro národní bezpečnost mají rozhodovat státy, nikoliv soudy.²²⁶ Jak uvádí Kysela, jedná se o rozhodování eminentně politické, o rozhodování s nesenou politickou odpovědností, na rozdíl od rozhodování podle právního standardu, jež je legitimizováno tezí o tom, že již vlastně bylo rozhodnuto ve chvíli, kdy byl standard schvalován.²²⁷

V rámci představené judikatury ESLP autor zřetelně pozoruje určitý vývoj: zatímco nejprve v rozhodnutí *Soering* soud připustil hledání spravedlivé rovnováhy mezi zájmy společnosti a jednotlivce, a dokonce vyzval při výkladu a uplatňování pojmu nelidské zacházení k zohlednění

²²⁵ WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia, 2009, str. 25.

²²⁶ Viz. Lord Hoffmann ve věci *Home Secretary v. Rehman*, ppč. 224 předkládané práce.

²²⁷ KYSELA, J. *Právo jako relativně uzavřený systém a dvojí pojetí výjimečného stavu. Předběžné ohledání schmittovského tématu*. In: BÍLKOVÁ, V., KYSELA J., ŠTURMA P. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Op. cit., str. 39.

změny poměrů²²⁸, ve svých pozdějších rozhodnutích *Chahal* a *Saadi* tento princip popřel a odmítl. Neposkytl však nauce vysvětlení, proč tak učinil. V posledním představeném případě *N v. The United Kingdom* ovšem ESLP princip vyvažování znovu vrátil do hry, když dokonce na své původní rozhodnutí ve věci *Soering* výslovně odkázal. Navíc dle další rozhodovací praxe ESLP představuje princip poměřování a vyvažování práv za základ demokratické společnosti.²²⁹ Proč je ale možné hledat rovnováhu mezi zájmy jednotlivce a zájmy společnosti, pokud jde o finanční náklady na zdravotní péči, a není to možné v případě ohrožení národní bezpečnosti? ESLP neposkytl žádné spolehlivé vysvětlení takové disproporce. Autor tedy se zneklidněním sleduje jistou nekonzistentnost ve výkladu absolutní povahy principu *non-refoulement* dovozeného z čl. 3 Evropské úmluvy.

Nelze se však spokojit pouze s konstatováním nekonzistentního rozhodování významného kontrolního orgánu. Státy nesou primární odpovědnost za ochranu základních práv svých obyvatel, stejně jako za zachování základních hodnot demokratického právního státu, a musí se tedy přizpůsobovat měnící se realitě v oblasti bezpečnostních hrozeb. Dobře to ilustrují poslední dvě analyzovaná rozhodnutí z Kanady a Spojeného království (*Suresh v. Canada; Home Secretary v. Rehman*). Dle autora v nich lze najít inspiraci pro řešení střetu základních lidských práv jednotlivců a zájmů státu na ochraně národní bezpečnosti. Relevantním východiskem je názor vyslovený ve věci *Suresh*, tedy že „*mezinárodní úmluvy musí být vykládány s ohledem na aktuální podmínky*.“²³⁰ Vzhledem k ohrožení, které dnes představuje mezinárodní terorismus, je nezbytné přikročit ve výjimečných případech k výjimečným řešením. To se však dle autora a ostatně i dle kanadského Nejvyššího soudu musí dít pouze za stanovení a dodržení jasných podmínek; dostatečně přísných, zároveň však naplnitelných. Je důležité klást důraz na objektivní a důvodné podezření z ohrožení národní bezpečnosti; státní orgány se nesmí uchýlit k libovůli.

Dle autora je třeba dále upozornit na zásadní skutečnost, totiž že ve všech výše diskutovaných případech se jednalo o osoby důvodně nebezpečné, tedy buď přímo teroristy a příslušníky teroristických organizací, nebo jejich aktivní podporovatele. Pokud je autorovi této práce známo, žádný stát euroamerického civilizačního okruhu v posledních desetiletích

²²⁸ Rozsudek ESLP ve věci *Soering v. The United Kingdom* z 7.7.1989, stížnost č. 14038/88, odst. 89.

²²⁹ Viz. ppč. 207 předkládané práce.

²³⁰ Rozhodnutí kanadského Nejvyššího soudu ve věci *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* z 1.11.2002, 1 S. C. R. 3, 2002 SCC 1, Canada: Supreme Court, odst. 87.

systematicky neusiloval o zneužití *refoulement* k navrácení politicky citlivých osob, např. příslušníků opozice, aktivistů, novinářů, vědců či akademiků.

Autor považuje rovněž za důvodné si v současné době ve vztahu k Evropské úmluvě položit otázku, zda nebyl výklad čl. 3 Evropské úmluvy rozšířen až příliš. Pozornost, zejména ve smyslu nedovoleného zacházení, vzbuzují rozsudky ESLP ve věcech *Yankov v. Bulgarie*²³¹ a *Moisejevs v. Latvie*²³². V prvním případě bylo shledáno nedovolené zacházení v oholení hlavy osoby při detenci, v případě druhém ESLP za nedovolené zacházení považoval podávání „pouze“ lehkého obědu ve dnech probíhajícího přelíčení před soudem. Je možné po státech požadovat, v případě trvání na absolutní povaze zákazu *refoulement* bez možnosti vyvažování zájmů, aby neprováděly *refoulement* osob představujících objektivní a vážné nebezpečí pro národní bezpečnost pouze z výše uvedených důvodů? Je důvodné poskytovat takto širokou ochranu teroristům z případů analyzovaných v této práci? Vzhledem k tomu, že ESLP trvá na absolutní povaze zákazu *refoulement* ve vztahu k čl. 3 Evropské úmluvy a odmítá zde aplikovat jím samotným zavedený princip hledání rovnováhy mezi zájmy jednotlivce a zájmy společnosti (viz, případy *Chahal* a *Saadi*), bude tak muset ESLP věrný vlastní rozhodovací praxi v případě, kdy důvodně podezřelému teroristovi bude po jeho návratu do přijímajícího státu hrozit např. podávání lehčí stravy v některých dnech, rozhodnout o zákazu *refoulement* takové osoby a jejím ponechání v hostitelském státě, čímž takovou zemi a zejména její obyvatele vystaví důvodnému ohrožení. Podobnou situaci by pak autor považoval za absurdní, byť vzhledem k výše analyzované judikatuře ESLP za možnou.

Cesta, jak vyřešit napětí mezi rozhodnutími ESLP *Soering* na straně jedné a *Chahal* a *Saadi* na straně druhé (v širším smyslu mezi absolutní ochranou práv jednotlivce a zohledněním míry ohrožení národní bezpečnosti státu), je dle mínění autora právě v odlišení mučení od různých dalších forem nedovoleného, resp. špatného zacházení (*ill-treatment*). Čl. 3 Evropské úmluvy by dle autora neměl být vykládán ve smyslu, že jakákoliv forma hrozícího špatného zacházení v nesignatářském státě Evropské úmluvy by měla mít za následek zákaz *refoulement*. Takový absolutní a idealistický přístup ESLP má v současnosti pro státy za následek vznik velmi obtížné situace z hlediska účinné kontroly teroristů, vystavuje obyvatelstvo hostitelských zemí vážným

²³¹ Rozsudek ESLP ve věci *Yankov v. Bulgarie* z 11.12.2003, stížnost č. 39084/97.

²³² Rozsudek ESLP ve věci *Moisejevs v. Latvie* z 23.7.2006, stížnost č. 64846/01.

hrozbám nebezpečných teroristických útoků a klade na státy nákladná břemena kontroly takových problematických osob. V důsledku toho vzniká napětí mezi univerzálností a účinností mezinárodními úmluvami zaručených práv. Ačkoli se zdá, že důstojnost jednotlivce ukládá za cíl globální realizaci dodržování lidských práv, úmluvy o lidských právech musí při ukládání závazků brát také v úvahu, zda mohou být reálně splněny a lidská práva nejen zaručena, ale také účinně chráněna.

Jak je tedy při aplikaci principu *non-refoulement* zohledňována národní bezpečnost? Předkládaná práce prokázala, že odpověď na výzkumnou otázku odvisí od odlišnosti pojetí principu *non-refoulement* v různých právních úpravách. Zatímco v rámci uprchlického práva lze za jistých podmínek užít čl. 33 odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a z důvodu národní bezpečnosti tak princip *non-refoulement* neaplikovat, podobnou výjimku lidskoprávní úprava nezná. Absolutní povahu vyznává i rozhodovací praxe příslušných kontrolních orgánů.

V argumentaci kontrolních orgánů (zejména byla zkoumána praxe ESLP) však autor analýzou našel z jeho pohledu několik slabin.²³³ Především se jedná o nekonzistentní užívání principu hledání rovnováhy, případně chybějící zdůvodnění, proč takový princip ve vztahu k *non-refoulement* a národní bezpečnosti neužívat. Autor dále považuje za důvodnou polemiku vedenou o přesném rozsahu absolutní povahy principu *non-refoulement*²³⁴, například v otázce odlišení samotného mučení od mírnějšího, nedovoleného trestání. Autorovi však nezbyvá než konstatovat, že ani v případě reálné hrozby terorismu lidskoprávní kontrolní orgány ve svých rozhodnutích dosud nepřipustily odchytil se od absolutní povahy principu *non-refoulement* v jeho širokém významu.

Ani mezinárodní právo však neexistuje ve vzduchoprázdnu a musí tak přirozeně reagovat na civilizační vývoj a rozličné události, které se dějí kolem nás. Věčná problematika uprchlictví a migrace v posledních letech v Evropě nabrala na intenzitě a stala se jedním z hlavních politických témat. Migranti se stávají arzenálem politického boje, bývají užíváni jako zbraně, jako nástroj nátlaku v mezinárodní politice, jak již v souvislosti s migrační krizí roku 2015 konstatoval i vrchní velitel vojsk NATO v Evropě gen. Breedlove.²³⁵ Obdobný scénář zažíváme v současnosti (prosinec

²³³ Viz. rozpory v rozsudcích ESLP představené výše.

²³⁴ WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Op. cit., str. 28.

²³⁵ Učinil tak 1.3.2016 během slyšení před komisí amerického Senátu pro ozbrojené složky (*US Senate's Armed Service Committee*), dostupné online z: <https://www.dw.com/en/nato-commander-russia-uses-syrian-refugees-as-weapon-against-west/a-19086285>.

2021) na hranicích Polska, pobaltských republik a Běloruska. Podobné situace vyvolávají legitimní otázky ohledně bezpečnostních rizik, která s migranty a uprchlíky souvisejí. V zemích, které přijímají velká množství uprchlíků, roste riziko teroristických útoků.²³⁶ Mezinárodní, dlouhodobá a průřezová analýza dat z let 1970-2007 provedená na 154 zemích ukázala, že země s vyšším počtem uprchlíků jsou častěji obětí ať domácího nebo zahraničního terorismu.²³⁷

Bylo by však hrubou chybou plošně odmítat migranty či dokonce uprchlíky. Drtivá většina z nich není s terorismem nijak spojená.²³⁸ Uprchlík nebyl zapojen do žádného z velkých teroristických útoků posledních let v Evropě.²³⁹ Lidé, kteří opustí své domovy z důvodu občanské války, útlaku nebo chudoby, netouží páchat zlo v hostitelské zemi, která jim nabízí příležitost k novému začátku a lepšímu životu. K závěru, že uprchlické proudy do Evropy nejsou systematicky užívány teroristy, dospěl v roce 2016 i Europol.²⁴⁰ Za skutečnou hrozbu naopak považuje možnou radikalizaci uprchlických diaspor v hostitelských státech. Prvořadým zájmem státu by tedy měla být snaha o úspěšnou integraci nově příchozích, aby je sociální izolace a hmotný nedostatek nepřivedly k extremistickým názorům a k jejich zastáncům. K splnění tohoto požadavku je dle autora nezbytné učit nově příchozí státní jazyk, vysvětlovat jim základní principy organizace společnosti a trvat na dodržování zákonů, zvyků a základních kulturních hodnot v hostitelských zemích. V Evropě jde zejména o principy demokratického právního státu se zachováním práv menšin, oddělení státu a církve, zásadu rovnosti pohlaví, svobodu myšlení a vyznání. V této souvislosti je třeba důsledně připomenout čl. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, podle kterého má uprchlík vůči hostitelskému státu povinnost podřídit se jeho zákonům a nařízením, včetně opatření sloužících k zachování veřejného pořádku.²⁴¹

Ovšem v případě, kdy dobrá vůle a pomocná ruka hostitelských států nestačí a osoba začne z vážných důvodů představovat riziko pro národní bezpečnost státu, v němž se nachází, je na místě,

²³⁶ SCHMID, P. A. *Links between Terrorism and Migration: An Exploration*. International Centre for Counter-Terrorism – The Hague: Research Paper, 2016, str. 37.

²³⁷ CHOI, S., SALEHYAN, I. *No Good Deed Goes Unpunished: Refugees, Humanitarian Aid, and Terrorism*. Conflict management and peace science. London, England: SAGE, 2013, 30(1), 53-75.

²³⁸ SCHMID, P. A. *Links between Terrorism and Migration: An Exploration*. Op. cit., str. 45.

²³⁹ Myšleno bombové útoky ve Španělsku 11. 3. 2004, v Londýně 7. 7. 2005, teroristické útoky ve Francii v letech 2015 a 2016, útoky v Belgii v roce 2016.

²⁴⁰ EUROPOL. Závěrečná zpráva expertů z 18. 1. 2016. *Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks*. The Hague, 2016.

²⁴¹ Viz. čl. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a HATHAWAY, J. C. *The rights of refugees under international law*. 2nd edition. Op. cit., str. 399.

aby stát hájil legitimní zájem na ochraně vlastních obyvatel, stejně jako *bona fide* uprchlíků. Jak uvádí Kysela:

„Mění-li se realita, právo se přizpůsobuje formálními změnami či interpretací, jinak se stává ignorovaným papírovým drakem. Pohybujeme se pak mezi póly ignorování práva s odkazem na fakticitu, k níž patří i protiprávní jednání, a skalním přidržováním se práva, jež míjením se se světem ohrožuje jeho funkci efektivně působícího normativního řádu.“²⁴²

Rizik spojených s takovým odtržením práva od reality by si měli být vědomi i soudci kontrolních orgánů mezinárodních lidskoprávních úmluv. Autor však současně považuje za nesporné, že nelze dosahovat bezpečnostních cílů za každou cenu. Jak prohlásil roku 1999 předseda Nejvyššího soudu Státu Izrael Aharon Barak ve věci *Public Committee Against Torture in Israel v. The State of Israel and The General Security Service*²⁴³: „Je údělem demokracie, že nepovažuje všechny prostředky za přijatelné, někdy musí bojovat s jednou rukou za zády.“²⁴⁴

Úplně na závěr je tedy možné konstatovat, že právní rámec, ve kterém soudy rozhodují o případném vrácení žadatelů o mezinárodní ochranu a posuzují při tom ohrožení jejich lidských práv při nuceném návratu na jedné a jejich nebezpečnost pro hostitelský stát a společnost na straně druhé, je definován dostatečně. Problémy ale způsobuje příliš rigidní a formalistní výklad tohoto práva. Taková rozhodovací praxe, kdy v rozsudcích a dalších rozhodnutích převažuje právo na ochranu jednotlivce před ochranou občanů a státu vede ke dvěma negativním důsledkům. Soudy a přeneseně kontrolní orgány mezinárodních lidskoprávních úmluv na jedné straně hostitelským státům svazují ruce při ochraně národní bezpečnosti. Státy se pak na druhé straně více či méně oprávněně brání hraničními metodami (viz. užívání diplomatických záruk) či přímo nedodržováním svých závazků plynoucích z mezinárodních smluv na ochranu lidských práv, přičemž obětí takového nedodržování jsou bohužel často právě žadatelé o mezinárodní ochranu. V mnoha případech taková praxe a z ní plynoucí společenská atmosféra ale přerůstá v absolutně odmítavé stanovisko politické reprezentace k přijímání kohokoliv cizího včetně uprchlíků, k růstu

²⁴² KYSELA, J. *Právo jako relativně uzavřený systém a dvojí pojetí výjimečného stavu. Předběžné ohledání schmittovského tématu.* In: BÍLKOVÁ, V., KYSELA J., ŠTURMA P. *Výjimečné stavy a lidská práva.* Op. cit., str. 38.

²⁴³ Rozhodnutí Nejvyššího soudu Státu Izrael ze dne 26. 5. 1999 ve věci *Public Committee Against Torture in Israel v. The State of Israel and The General Security Service*, Israel Law Report, HCJ 5100/94. V dané věci se Nejvyšší soud Státu Izrael zabýval přezkumem některých vyšetřovacích metod izraelské policie při výsleších osob podezřelých z terorismu, přičemž přezkoumávané praktiky závěrem označil pro jejich zasahování do lidské důstojnosti za protiústavní.

²⁴⁴ Viz. odst. 39 výše citovaného rozhodnutí.

nacionalismu a xenofobie. Nesprávný výklad a použití správných zákonů tak paradoxně vede k opaku toho, čeho by měly dosáhnout: zákony zůstávají mrtvou literou a soudní i politická praxe vedou jak k poškozování lidských práv uprchlíků, tak k ohrožování národní bezpečnosti hostitelských států.

Seznam zkratek

AVČR	Akademie věd České republiky
ECOSOC	Evropská hospodářská a sociální rada
EU	Evropská unie
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
Evropská úmluva	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
Komise MP	Komise pro mezinárodní právo
Mezinárodní pakt	Mezinárodního pakt o občanských a politických právech
IOM	Mezinárodní organizace pro migraci
OSN	Organizace spojených národů
Úmluva proti mučení	Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání
UK	Spojené království Velké Británie a Severního Irska
UNHCR	Úřad vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky
USA	Spojené státy americké

Použité prameny a literatura

PRAMENY

Mezinárodní smlouvy

Africká charta pro lidská práva a práva národů z roku 1981

Americká úmluva o lidských právech z roku 1969

Bangkokské principy o postavení a zacházení s uprchlíky z roku 1966 (Konečný text přepracovaných Bangkokských principů z roku 1996 o postavení a zacházení s uprchlíky z 24.6.2001)

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod z roku 1950 (publ. pod č. 209/1992 Sb.)

Kartagenská deklarace o uprchlících z roku 1984

Káhirská deklarace o ochraně uprchlíků a přesídlených osob v arabském světě z roku 1992

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966 (publ. pod č. 120/1976 Sb.)

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966 (publ. pod č. 120/1976 Sb.)

Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (publ. pod č. 208/1993 Sb.)

Úmluva Organizace africké jednoty týkající se specifických aspektů uprchlické problematiky v Africe z roku 1969

Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1984

Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků z roku 1933

Vídeňská úmluva o smluvím právu z roku 1969 (publ. pod č. 15/1988 Sb.)

Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948

Ostatní mezinárodní dokumenty

OSN. Výbor proti mučení (CAT). Rozhodnutí ve věci *Mutombo v Switzerland*, z 27. 4. 1994, stížnost č. 13/1993.

OSN. Výbor proti mučení (CAT). Rozhodnutí ve věci *G.R.B. v. Švédsko*, z 15. 5. 1998, stížnost č. 83/1997.

OSN. Výbor proti mučení (CAT). *General comment no. 2*, z 23. 11. 2007, CAT/C/GC/2/CRP.1/Rev.4.

OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). Communication No. 469/1991, *Charles Chitat Ng v. Canada*, rozhodnutí z 25.9.1991, CCPR/C/49/D/469/1991.

OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). *CCPR General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)*, 10.3.1992.

OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). Communication No. 470/1991, *Kindler v. Canada*, rozhodnutí z 30. 4. 1993, CCPR/C/48/D/470/1991.

OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). Communication No. 706/1996, *GT v. Australia*, rozhodnutí z 4. 11. 1997, CCPR/C/61/0/706/1996.

OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). *Concluding Observations on the Netherlands*, zpráva z 27. 10. 2001, CCPR/CO/72/NET.

OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). *Concluding Observations on Sweden*, závěry ze dne 24. 4. 2002, CCPR/CO/74/SWE.

OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). Communication No. 829/1998, *Judge v. Canada*, rozhodnutí z 5. 8. 2003, CCPR/C/78/D/829/1998.

OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). *CCPR General Comment No. 31: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)*, 29. 3. 2004.

OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). Communication No. 1416/2005, *Alzery v. Sweden*, rozhodnutí z 10. 11. 2006, CCPR/C/88/D/1416/2005.

OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). Communication No. 1465/2006, *Kaba and Kaba v. Canada*, rozhodnutí z 21. 5. 2010, CCPR/C/98/D/1465/2006.

OSN. Komise pro mezinárodní právo (International Law Commission). *Fifty-eighth session: Expulsion of aliens, Memorandum by the Secretariat*. 2006. A/CN.4/565.

OSN. Komise pro mezinárodní právo (International Law Commission). *Third Report on Identification of Customary International Law*. 2015. A/CN.4/682.

OSN. Komise pro mezinárodní právo (International Law Commission). *Identification of Customary International Law*. 2016. A/CN.4/L.872.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*. 1990.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Ženeva, 1992. 61 str.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *The Principle of Non-refoulement as a Norm of Customary International Law: Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93* ze dne 31. 1. 1994.

OSN. Výkonný výbor programu Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Summary Record of the 507th Meeting*. 1996. A/AC.96/SR.507.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*. Ženeva, 2004.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection*, 2006.

OSN. Rada bezpečnosti OSN. *Rezoluce přijatá Radou bezpečnosti dne 28. 11. 2001*, č. S/RES/1373.

OSN. Valné shromáždění OSN. *Rezoluce přijatá Valným shromážděním dne 14. prosince 1950*. Res. 428 (V).

OSN. Valné shromáždění OSN. *Rezoluce přijatá Valným shromážděním dne 8. září 2006*. Res. 60/288.

OSN. Valné shromáždění OSN. *Rezoluce přijatá Valným shromážděním*. 2011. Res. 57/187.

OSN. Valné shromáždění OSN. *Rezoluce přijatá Valným shromážděním dne 16. prosince 2013*. Res. A/RES/68/119.

OSN. Valné shromáždění OSN. *Rezoluce přijatá Valným shromážděním dne 18. prosince 2013*. Res. 68/141.

OSN. Zvláštní zpravodaj OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestání. *Report of the Special Rapporteur on torture*. 1996. E/CN.4/1997/7/Add.1.

Judikatura

Judikatura Evropské komise a Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ESLP ve věci *Babar Ahmad and Others v. The United Kingdom* z 10.4.2012, stížnosti č. 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 a 67354/09.

Rozsudek ESLP ve věci *Boumediene and Others v Bosnia and Herzegovina* z 18.11.2008, stížnosti č. 38703/06, 40123/06, 43301/06, 43302/06, 2131/07 a 2141/07.

Rozsudek ESLP ve věci *Chahal v. The United Kingdom* z 15.11.1996, stížnost č. 22414/93.

Rozsudek ESLP ve věci *Chassagnou and others v. France* ze dne 29. 4. 1999, stížnost č. 25088/94, 28331/95, 28443/95.

Rozsudek ESLP ve věci *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* z 23.2.2012, stížnost č. 27765/09.

Rozsudek ESLP ve věci *M.K. and Others v. Poland* z 23.7.2020, stížnosti č. 40503/17, 42902/17 and 43643/17.

Rozsudek ESLP ve věci *Moisejevs v. Latvia* z 23.7.2006, stížnost č. 64846/01.

Rozsudek ESLP ve věci *Muminov v. Russia* z 11.12.2008, stížnost č. 42502/06.

Rozsudek ESLP ve věci *N. v. the United Kingdom* ze dne 27. 5. 2008, stížnost č. 26565/05.

Rozsudek ESLP ve věci *Othman (Abu Qatada) v. The United Kingdom* z 17.1.2012, stížnost č. 8139/09.

Rozsudek ESLP ve věci *Öcalan v. Turkey* z 12.5.2005, stížnost č. 46221/99.

Rozsudek ESLP ve věci *Soering v. The United Kingdom* z 7.7.1989, stížnost č. 14038/88.

Rozhodnutí ESLP o přijatelnosti ve věci *T. I. v. The United Kingdom* z 7.3.2000, stížnost č. 43844/98.

Rozsudek ESLP ve věci *Vilvarajah and Others v. The United Kingdom* z 30.10.1991, stížnosti č. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87.

Rozsudek ESLP ve věci *Yankov v. Bulgaria* z 11.12.2003, stížnost č. 39084/97.

Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ve věci *Esbester v. The United Kingdom* z 2. 4. 1993, stížnost č. 18601/91.

Judikatura Mezinárodního soudního dvora

Rozhodnutí MSD ve věci *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. The United States)*. Sb. rozh. MSD (ICJ Reports), 1984.

Rozhodnutí MSD ve věci *North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark v. Netherlands)*. Sb. Rozh. MSD (ICJ Reports), 1969.

Judikatura vnitrostátních soudů a národních rozhodovacích orgánů

Rozhodnutí Nejvyššího soudu Státu Izrael ve věci *Public Committee Against Torture in Israel v. The State of Israel and The General Security Service*. Israel Law Report, HCJ 5100/94. 1999.

Rozhodnutí Sněmovny lordů Spojeného království ve věci *Secretary of State for the Home Department v. Rehman* z 11.10.2001, UKHL 47, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee).

Rozhodnutí Sněmovny lordů Spojeného království ve věci *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and Another, Ex parte European Roma Rights Centre* z 9.12.2004, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee).

Rozhodnutí kanadského Nejvyššího soudu ve věci *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* z 4. 6. 1998, 1 S. C. R. 982, 1998, Canada: Supreme Court.

Rozhodnutí kanadského Nejvyššího soudu ve věci *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* z 1.11.2002, 1 S. C. R. 3, 2002 SCC 1, Canada: Supreme Court.

LITERATURA

Monografie

ALEINIKOFF, A. T., CHETAİL, V. (eds). *Migration and International Legal Norms*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2003. 382 str.

BÍLKOVÁ, V., KYSELA, J., ŠTURMA, P. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016, 223 str.

BURGERS, J. H., DANELIUS, H. *The United Nations Convention against Torture. A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988.

COSTELLO, C., FOSTER, M. *Non-refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test*. In: HEIJER M., VAN DER WILT H. (eds) *Netherlands Yearbook of International Law 2015*. Netherlands Yearbook of International Law, vol 46. T.M.C. Asser Press, The Hague. 2016.

ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997.

ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C.H. Beck, 2018. 549 str.

D'AMATO, A. A. *The Concept of Custom in International Law*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1971, 286 str.

DE VISSCHER, C. *Theory and Reality in Public International Law*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1968, 527 str.

FLÍDROVÁ, E. *Vyhoštění cizinců v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, 179 str.

GOODWIN-GILL, G. S. *The refugee in international law*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 1998, 584 str.

GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. 786 str.

GRAHL-MADSEN, A. *Commentary on the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37)*. Ženeva. 1963.

HATHAWAY, J. C., FOSTER, M. *The law of refugee status*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, 693 str.

HATHAWAY, J. C. *The rights of refugees under international law*. Second edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, 1382 str.

HATHAWAY, J. C. *The rights of refugees under international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, 1184 str.

HONUSKOVÁ, V. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2011. 284 str.

HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ, L. (eds.) a kol. *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2014.

LAUTERPACHT, E., BETHLEHEM, D. *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*. In: FELLER, E., TÜRK, V. a NICHOLSON, F. (eds.). *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

NOLL, G. *Negotiating Asylum. The EU acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*. The Hague: Kluwer Law International, 2000. 643 str.

POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J.: *Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část*. Praha: C.H.Beck, 2011.

ROBINSON, N., *Convention Relating to the Status of Refugees. Its History, Contents and Interpretation, a comentary*. Institute of Jewish Affairs, [online]. World Jewish Congress, 1953. [citováno 22. 11. 2021]. Dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/4785f03d2.html>

SIMEON, J. C. *What is the future of non-refoulement in international refugee law?* In: *Research Handbook on International Refugee Law*. Edward Elgar Publishing, 2019, str. 183-206.

- SØRENSEN, G., CABADA, L. *Stát a mezinárodní vztahy*. Praha: Portál, 2005, 237 str.
- ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012. 253 str.
- WOLFKE, K. *Custom in present international law*. 2nd ed. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993.
- WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia, 2009. 638 str.
- ZIMMERMANN, A., WENNHOLZ, P. *1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol : a commentary*. Oxford: Oxford University Press. 2011.

Studie a články v odborných časopisech

- BRUIN R., WOUTERS K. *Terrorism and the Non-derogability of Non-refoulement*. International Journal of Refugee Law, Vol. 15 no 1., Oxford University Press, 2003. str. 5-29.
- GREENMAN, K. *A castle built on sand? Article 3 ECHR and the source of risk in non-refoulement obligations in international law*. International journal of refugee law. Oxford University Press, 2015, 27(2), str. 264-296.
- HATHAWAY J. C., HARVEY C. J. *Framing Refugee Protection in the New World Disorder*. Cornell International Law Journal, 2001, Vol. 34 no. 2. str. 257-320.
- CHOI, S., SALEHYAN, I. *No Good Deed Goes Unpunished: Refugees, Humanitarian Aid, and Terrorism*. Conflict management and peace science [online]. London, England: SAGE, 2013, 30(1), str. 53-75 [citováno 01. 12. 2021]. Dostupné z: doi:10.1177/0738894212456951.
- KAMMERHOFER, J. *Uncertainty in the formal sources of international law: customary international law and some of its problems*. European journal of international law [online]. 2004, 15(3), str. 523-553 [citováno 29. 11. 2021]. Dostupné z: doi:10.1093/ejil/15.3.523.

MOECKLI, D. *Saadi v Italy: The Rules of the Game Have Not Changed*. Human rights law review [online]. Oxford University Press, 2008, 8(3), [cit. 2021-11-30], 534-548 str. Dostupné z: doi:10.1093/hrlr/ngn017.

SCHMID, P. A. *Links between Terrorism and Migration: An Exploration*. International Centre for Counter-Terrorism – The Hague: Research Paper, 2016, 63 str.

SUNTINGER, W. *The Principle of Non-Refoulement: Looking Rather to Geneva than to Strasbourg?* Austrian Journal of Public and International Law. 1995, str. 203–226.

ŠTURMA, P. *Mezinárodněprávní úprava postavení uprchlíků*. Právník. 1991, roč. 130, č. 4, str. 340-354.

Ostatní

EUROPOL. Závěrečná zpráva expertů z 18. 1. 2016. *Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks*. 2016. The Hague [online]. [citováno 25. 11. 2021]. Dostupné z: <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/changes-in-modus-operandi-of-islamic-state-terrorist-attacks>.

Zpráva o slyšení nejvyššího velitele NATO v Evropě gen. Breedlova před komisí amerického Senátu pro ozbrojené složky (*US Senate's Armed Service Committee*) ze dne 1.3.2016, dostupné online z: <https://www.dw.com/en/nato-commander-russia-uses-syrian-refugees-as-weapon-against-west/a-19086285>.

English Abstract

Application of Non-refoulement Principle in relation to National Security

Both national security and the principle of *non-refoulement* play a crucial role in the modern and rapidly changing world of today's refugees and migrants. On one hand, it is the international legal obligation of states not to return, or *refouler*, those who might be in danger of torture or various other types of undesirable treatment in their home countries. On the other, it is the legitimate concern of the each and every state for the safekeeping of its vital interests, all together understood as the state's national security. The analysis and clarification of the complicated and often tense relationship between the two phenomena is the aim of the presented thesis.

Both descriptive and analytical methods are used in this thesis. The practice of states in individual cases is analysed thoroughly via the relevant decisions of judicial and quasi-judicial authorities. The scope of this paper is limited solely to Euro-American perspective. Detailed chapters dedicated to defining both of the examined phenomena play a crucial role in this paper. Since the definition of *non-refoulement* differs throughout various areas of international law, it would be hard to apply it correctly without full understanding of this principle. Defining the national security itself also poses a challenge that needs to be addressed carefully. Therefore, two large chapters of this paper are dedicated to presenting the necessary background of these terms.

The conclusion of this thesis is introduced through the analysis of related decision-making practice of judicial authorities. While describing the case law, various approaches towards the application of *non-refoulement* principle in relation to the national security are examined. Concerning the closing conclusions, the tensions between states security concerns and individual rights of persons (despite being dangerous terrorists) emerged and crystallised. Even though the regional European judicial authority insists on the absolute understanding of the *non-refoulement* principle, as shown, its inconsistent reasoning may result in serious controversies. The more dangerous reality poses a great threat. Ignoring such a challenge would cause dangerous consequences for the states, its populations and also for the *bona fide* refugees and migrants.

Keywords: national security, *non-refoulement*, refugee law

Abstrakt v češtině

V moderním a rychle se měnícím světě dnešních uprchlíků a migrantů hrají zásadní roli jak národní bezpečnost, tak princip *non-refoulement*. Na jedné straně jde o mezinárodněprávní závazek států nenavracet ty, kterým by v jejich domovských zemích mohlo hrozit mučení nebo různé jiné druhy nedovoleného zacházení. Na straně druhé je to legitimní zájem každého státu na zachování jeho nejzákladnějších zájmů, což lze souhrnně označit jako národní bezpečnost státu. Analýza a objasnění komplikovaného a často napjatého vztahu mezi oběma zájmy je cílem předkládané práce.

Práce užívá deskriptivní a analytickou metodu. Praxe států v jednotlivých případech je důkladně analyzována skrze příslušnou rozhodovací praxi judiciálních a kvazijudiciálních orgánů. Rozsah předkládané práce je omezen výhradně na euroamerickou oblast. Zásadní roli hrají podrobné kapitoly věnované vymezení obou zkoumaných jevů. Vzhledem k tomu, že definice principu *non-refoulement* se v jednotlivých oblastech mezinárodního práva liší, bylo by obtížné tento princip správně aplikovat bez jeho úplného pochopení. Samotné vymezení národní bezpečnosti rovněž představuje náročný úkol, který je třeba pečlivě uchopit. Proto jsou dvě rozsáhlé kapitoly práce věnovány představení nezbytných souvislostí obou těchto pojmů.

Závěr předkládané práce je představen prostřednictvím analýzy související rozhodovací praxe judiciálních orgánů. Při představení judikatury jsou zkoumány různé přístupy k uplatňování zásady *non-refoulement* ve vztahu k národní bezpečnosti. Pokud jde o samotný závěr, objevuje se a krystalizuje napětí mezi bezpečnostními zájmy státu a individuálními právy osob (ačkoliv se jedná o nebezpečné teroristy). Přestože regionální evropský soudní orgán trvá na absolutním chápání zásady *non-refoulement*, jak bylo v práci doloženo, jeho nekonsistentní zdůvodnění může vést k vážným rozporům. Stále nebezpečnější realita představuje velkou hrozbu. Ignorování takové hrozby by způsobilo nebezpečné důsledky jak pro státy a jejich obyvatele, tak však také pro *bona fides* uprchlíky a migranty.

Klíčová slova: národní bezpečnost, *non-refoulement*, uprchlické právo