

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Vavřinec Dudek

Princip non-refoulement a suverenita státu

Diplomová práce

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

Katedra mezinárodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 15. 6. 2022

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 165 272 znaků včetně mezer.

Vavřinec Dudek, diplomant

V Praze dne 15. 6. 2022

Poděkování:

Děkuji JUDr. Elišce Flídrové, Ph.D. za laskavé vedení této diplomové práce a za podněty k zamyšlení, které mi poskytla při odborných konzultacích.

Dále děkuji své rodině za podporu po celou dobu mých studií.

V neposlední řadě děkuji Anně, bez níž by tato práce nevznikla.

Obsah

Úvod.....	1
1. Charakteristika principu non-refoulement.....	5
1.1. Z jakých pramenů mezinárodního práva princip non-refoulement pochází?	5
1.2. Jak a kdy se princip non-refoulement uplatní?	7
1.2.1. Územní rozsah	7
1.2.2. Osobní rozsah.....	9
1.2.3. Obsah závazku k non-refoulement.....	10
1.3. Non-refoulement v kontextu uprchlického práva, práva lidských práv a humanitárního práva	12
1.4. Jaká je povaha principu non-refoulement z hlediska pramenů mezinárodního práva?	14
1.4.1. Co je mezinárodní obyčej?.....	14
1.4.2. Je princip non-refoulement mezinárodním obyčejem?	16
1.5. Shrnutí	19
2. Suverenita státu	21
2.1. Historický vývoj	21
2.2. Pojem suverenita v současném (nejen) mezinárodním právu	28
2.2.1. Základní definice	28
2.2.2. Materiální v. formální pojetí suverenity	31
2.2.3. Bližší vymezení suverenity	32
2.2.4. Suverenita z pohledu mezinárodních soudů.....	37
2.3. Shrnutí	39
3. Konkurence suverenity a principu non-refoulement	40
3.1. Omezení suverenity mezinárodní smlouvou	40
3.2. Suverenita a lidská práva	42
3.3. Suverenita a non-refoulement.....	47
3.3.1. Dublinský systém a klauzule suverenity	48
3.3.2. Suverenita a (nejen) smluvní non-refoulement.....	51
3.4. Shrnutí	55
Závěr.....	56
Seznam použitých zkratk.....	58
Seznam použitých zdrojů	59
Abstrakt	67
Abstract	68

Úvod

V posledních letech se z migrace a uprchlictví stalo jedno z nejsilněji rezonujících témat veřejné debaty jak v českém, tak evropském, ba i celosvětovém měřítku. V této často ideologicky vyhrocené debatě nezdědka zaznívají nepravdivá či zavádějící vyjádření. Téma dělí společnost na dvě skupiny, z nichž jedna akcentuje ochranu státu a jeho obyvatel a brání se příchodu cizinců, zatímco druhá naopak poukazuje na skutečnost, že mnozí z přicházejících jsou k odchodu ze svých zemí nuceni, často jsou v ohrožení života a pomoc zkrátka potřebují.

Státy odmítající přijímat uprchlíky argumentují tím, že pouze ony samy si mohou rozhodovat, jaká bude jejich imigrační politika, koho na své území vpustí a koho ne.¹ Trvají na tom, že součástí suverenity je právo chránit svoji národní bezpečnost a vlastní obyvatelstvo před rizikem, které představuje pobyt cizinců na jejich území.² V důsledku tohoto postoje jsou však mnozí uprchlíci, často i děti, mladiství a ženy, nuceni žít v zoufalých podmínkách různých uprchlických táborů a jiných provizorních stanovišť, kde vyčkávají v bezvýchodné situaci, aniž by mohli pokračovat dál nebo se vrátit zpět.³ Státy jsou proto často kritizovány, především neziskovými organizacemi, akademiky a jinými odborníky, pro porušování svých lidskoprávních závazků, které vyplývají z mezinárodního práva.

Argument suverenity, resp. jejího ohrožení, zaznívá ze strany států, resp. jejich čelních představitelů poměrně často. V České republice to naposledy bylo zřejmě vidět například v souvislosti s otázkou migračních kvót⁴ nebo Globálního paktu o migraci.⁵ Často však tato argumentace není zcela korektně užívána, právě proto, že mimo jiné pomíjí již platné

¹ GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 228.

² ŠTURMA, Pavel, Martin FAIX a Stanislava HÝBNEROVÁ. *Lidskoprávní dimenze mezinárodního práva*. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2014. s. 253.

³ V poslední době taková situace v Evropě nastala na polsko-běloruské hranici, viz *Belarus-Poland crisis: Human rights of trapped migrants 'paramount'*. In: UN News [online]. United Nations, 2021 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: <https://news.un.org/en/story/2021/11/1105672>., dlouhodobě je takový stav v přímořských státech Středozemního moře, především v Řecku, viz *Greece: Asylum seekers are trapped in a never-ending cycle of re-traumatization*. In: Medecins sans frontieres [online]. 2021 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: <https://www.doctorswithoutborders.org/latest/greece-asylum-seekers-are-trapped-never-ending-cycle-re-traumatization>.

⁴ Zeman: *Migrační kvóty Evropské unie představují ztrátu suverenity členských zemí*. In: iRozhlas [online]. 2017 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/zeman-migracni-kvoty-evropske-unie-predstavuji-ztratu-suverenity-clenskych-zemi_1706141345_pj.

⁵ *Česko zřejmě odmítne globální pakt OSN o migraci. Vláda rozhodne příští týden*. In: ČT 24 [online]. 2018 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2644667-cesko-nepristoupi-ke-globalnimu-paktu-osn-o-migraci-rozhodla-vlada>. *Migrace potřebuje pravidla. Odmítnutím paktu OSN jsme problém odložili, věří poslanec Peksa (Piráti)*. In: ČRo Plus [online]. 2018 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: <https://plus.rozhlas.cz/migrace-potrebuje-pravidla-odmitnutim-paktu-osn-jsme-problem-odlozili-veri-7672173>.

lidskoprávní závazky, mezi nimiž bývá v souvislosti s právní ochranou cizinců⁶ jako nejdůležitější uváděn princip non-refoulement.

Cílem této diplomové práce je proto nejprve vysvětlit, co pojmy non-refoulement a suverenita v kontextu mezinárodního práva znamenají, jaký mají obsah a jak se uplatňují. Dále je cílem práce popsat, jak oba pojmy navzájem působí, jak se ovlivňují a zda jeden omezuje ten druhý.⁷ Z těchto cílů vyplývá základní výzkumná otázka, na kterou má práce odpovědět:

Jaký je vztah principu non-refoulement a státní suverenity?

Cílům práce odpovídá i její struktura. Dělená je na tři hlavní kapitoly. V první kapitole se věnuji principu non-refoulement. Popisuji, v jakých pramenech princip nalezneme, kdy, kde a jakým způsobem se uplatní. Rovněž je vysvětlen kontext mezinárodního práva a jeho subsystémů, jako je právo lidských práv či právo uprchlické. V druhé kapitole se věnuji suverenitě. Vyložím historický vývoj tohoto pojmu a jeho soudobé vnímání. Ve třetí, závěrečné kapitole vysvětlím vzájemné působení obou principů.

První dvě kapitoly jsou přirozeně zpracovány především metodou deskriptivní, jejich záměrem je podat popis obou zkoumaných pojmů. Připravují tak půdu pro kapitolu třetí, kde naopak převažuje metoda analytická, cílem této kapitoly je zjistit jaký vztah existuje mezi popsányými principy.

Práce využívá jak primární, tak sekundární prameny. Mezi primárními jsou to na prvním místě mezinárodní smlouvy, které upravují non-refoulement, a to jak smlouvy univerzální (Ženevská úmluva⁸ či Úmluva proti mučení⁹), tak regionální (Evropská úmluva¹⁰). Suverenita není v žádné mezinárodní smlouvě výslovně upravena, práce však v souladu s dosavadní naukou využívá k výkladu suverenity zásadu svrchované rovnosti, stanovenou v Chartě OSN¹¹. Okrajově

⁶ Nejen v laické, ale i odborné debatě jsou často zaměňovány pojmy uprchlík a migrant. Vzhledem k tomu, že princip non-refoulement není institutem určeným pouze na ochranu uprchlíků, ale v neširším rozsahu všech cizinců (k osobnímu rozsahu podrobněji dále), budu v práci používat především širšího pojmu migrant nebo cizinec. Pojem uprchlík používám, pokud mám na mysli uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy. Ne vždy je ale možné, i s ohledem na citované či parafrázované zdroje, dodržet správnou terminologii zcela. Snažím se proto používat uvedené pojmy alespoň přiměřeně a tak, aby v kontextu práce dávaly smysl.

⁷ O non-refoulement se v literatuře hovoří téměř výhradně jako o principu. V souvislosti se suverenitou se setkáme s jejím označováním za zásadu i princip, někdy však též za vlastnost. Vzhledem k nejasné povaze suverenity budu v práci používat pouze pojem suverenita bez dalšího přívlastku. Oba pojmy společně označuji jako principy.

⁸ Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (publ. pod č. 208/1993 Sb.). V dalším textu také označována jen jako Úmluva.

⁹ Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1984 (publ. pod č. 143/1988 Sb.).

¹⁰ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 (publ. pod č. 209/1992 Sb.). V dalším textu je rovněž používána zkratka EÚLP.

¹¹ Charta Spojených národů a statut Mezinárodního soudního dvora (vyhlášeno pod č. 30/1947 Sb.).

práce využívá rovněž další relevantní předpisy uprchlického práva, např. evropské nařízení Dublin III.

Mimoto se má práce opírá o závěry plynoucí z judikatury. Nejčastěji je z níže popsaných důvodů používána judikatura Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), kromě toho je využita i judikatura Mezinárodního soudního dvora (MSD), Soudního dvora EU (SDEU), či českého Ústavního soudu (ÚS).

Užitými sekundárními prameny jsou jednak obecnější díla pojednávající o mezinárodním právu a uprchlictví. Práce vychází z monografií a příruček mezinárodního práva, a to jak domácích (například pražská učebnice profesorů Čepelky a Šturmy nebo brněnská učebnice profesora Malenovského), tak zahraničních (*The Oxford Handbook of International Refugee Law* nebo *The Max Planck Encyclopedias of International Law*). Důležitým zdrojem je též dnes již klasická „bible“ uprchlického práva *The Refugee in International Law* profesora Goodwin-Gilla a profesorky McAdam. V uprchlické tematice jsou rovněž hojně využité práce Věry Honuskové a Elišky Flídrové z pražské právnické fakulty, které se dlouhodobě uprchlickým právem zabývají.

Oba zkoumané pojmy jsou rovněž zpracovány v řadě úzce specializovaných odborných článků. Práce není na žádném z těchto článků postavena výhradně, spíše je využívá v relevantních pasážích. Například lze zmínit článek *Suverenita státu a mezinárodní právo* od Josefa Mrázka. V kapitole věnující se non-refoulement jsou využity také dokumenty či názory zúčastněných nevládních organizací jako jsou UNHCR a ICRC. V neposlední řadě práce navazuje na diplomové a jiné kvalifikační práce vypracované (nejen) na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Z těch nejnovějších lze zmínit *Aplikace principu non-refoulement ve vztahu k národní bezpečnosti* Zdeňka Stejskala a *Pojem suverenita státu v současném mezinárodním právu* Jakuba Svátka.

Ačkoli se jedná o téma mezinárodněprávní, které se přirozeně více či méně týká všech států mezinárodního společenství, ve své práci se budu záměrně soustředit na prostor evropský, a to z několika důvodů. Především jsem limitován rozsahem. Věnovat se podrobněji všem regionálním odlišnostem je v rámci jedné diplomové práce nemožné. Evropský prostor jsem si zvolil, neboť to považuji za přirozené vzhledem k tomu, že jsme jeho součástí. Jsou ale i další důvody. Pojem suverenita, stejně jako mezinárodní právo samotné, je z velké části produktem evropského vývoje, jehož hodnoty jsou v něm dodnes otisknuty.¹² Pro přijetí Evropské úmluvy a ustavení ESLP považuji Evropu, i přes oprávněné výhrady, v oblasti ochrany

¹² MRÁZEK, Josef. *Suverenita státu a mezinárodní právo*. Právnik. Roč. 146, č. 7 (2007). s. 731.

lidských práv za nejrozvinutější region na světě. Judikatura ESLP navíc poskytuje pro tuto práci důležité závěry. V neposlední řadě je Evropa, respektive Evropská unie, v současnosti jednou z nejvyhledávanějších cílových destinací uprchlíků a migrantů. Z toho důvodu se evropské státy problematikou suverenity a non-refoulement přirozeně zabývají. Spíše pro srovnání v práci na některých místech zmiňuji praxi v jiných částech světa (například odlišné vnímání suverenity světovými mocnostmi v druhé kapitole).

Pojmy suverenity a non-refoulement jsou sice vztahovány především k právu mezinárodnímu, avšak, jak bude dále vyloženo, najdeme zde zřejmé přesahy do jiných právních oborů, jimiž je třeba se pro správné pochopení problematiky rovněž zabývat. V případě suverenity to budou především přesahy do ústavního práva, práce to reflektuje například při zkoumání judikatury Ústavního soudu. Non-refoulement je zase významným pojmem práva uprchlického, které samo o sobě zahrnuje úpravu napříč právem mezinárodním, evropským i vnitrostátním. Práce se proto cíleně neomezuje pouze na právo mezinárodní, ale bere v úvahu i další relevantní právní obory.

1. Charakteristika principu non-refoulement

Princip non-refoulement bývá označován jako nejzákladnější závazek států vůči uprchlíkům.¹³ Jeho podstatou je povinnost zajistit, že žádný uprchlík nebude navrácen do země, ve které by mu hrozilo nebezpečí pronásledování, mučení nebo obdobného špatného zacházení.¹⁴ Účelem principu tak je chránit zvláště zranitelné osoby (uprchlíky) před nebezpečím, kterému jsou vystaveni v zemi původu (nebo v jiné třetí zemi) a před kterým utíkají. Pojem non-refoulement pochází z francouzštiny a bývá obvykle překládán jako princip nenavrácení či zákaz navracení.

V této kapitole se budu nejprve věnovat tomu, jak je princip non-refoulement v mezinárodním právu upraven, v jakých mezinárodních smlouvách a jiných dokumentech je zakotven. Dále vysvětlím, jakým způsobem se princip non-refoulement uplatňuje, na jakém území, pro které osoby a co je jeho obsahem. Následně vyložím, jak se liší pojetí principu non-refoulement v uprchlickém právu a v jiných subsystémech mezinárodního práva, především v právu lidských práv. V závěrečné části kapitoly se budu věnovat probíhající debatě o tom, zda princip non-refoulement v současnosti již nabytl povahy mezinárodního obyčeje.

1.1. Z jakých pramenů mezinárodního práva princip non-refoulement pochází?

K dodržování principu non-refoulement se státy zavazují v první řadě smluvně. V této části se proto věnuji pramenům mezinárodního práva smluvního, tedy především mezinárodním smlouvám (tzv. hard law), případně deklaracím a obdobným dokumentům (soft law).

Princip non-refoulement se v mezinárodním smluvním právu poprvé objevuje v první polovině 20. století. Nicméně až po druhé světové válce, po vzniku Organizace spojených národů (OSN), v době velkého nárůstu uzavírání mezinárodních lidskoprávních smluv, dochází k přijetí principu v celosvětovém měřítku.¹⁵

Explicitně ve vztahu k uprchlíkům je princip non-refoulement zakotven v Ženevské úmluvě. Příslušnou úpravu nalezneme v článku 33, jehož první odstavec zní: „*Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.*“ Ženevská úmluva je v současnosti celosvětově základním dokumentem právní úpravy uprchlictví. Smluvními stranami je 146 států

¹³ MATHEW, Penelope. *Non-refoulement*. In: The Oxford Handbook of International Refugee Law. Oxford University Press, 2021, str. 899.

¹⁴ GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Op. cit. s. 201.

¹⁵ Tamtéž, s. 203.

světa, v případě Protokolu z roku 1967 je to 147 států.¹⁶ K principu non-refoulement se tak prostřednictvím Ženevské úmluvy hlásí přibližně tři čtvrtiny světového společenství.¹⁷ V případě Ženevské úmluvy jsou beneficienty principu uprchlíci, tedy osoby, které vyhovují definici uprchlíka podle článku 1 (A) Úmluvy.¹⁸

Kromě této ryze uprchlické Úmluvy je princip nenavracení obsažen také v dalších důležitých mezinárodních lidskoprávních dokumentech. V Úmluvě proti mučení, která se na rozdíl od Úmluvy o právním postavení uprchlíků vztahuje na všechny osoby, je zákaz navracení zakotvený v článku 3. Zde je ale omezen pouze na hrozbu nebezpečí mučení. V odborné literatuře je nicméně článek 3 také považován za explicitní vyjádření principu non-refoulement.¹⁹ V případě Úmluvy proti mučení je smluvních stran ještě více než u Ženevské úmluvy, konkrétně 173.²⁰

V jiných mezinárodních smlouvách je tento princip obsažen implicitně a zákaz navracení je dovozován výkladem.²¹ Je tomu tak například u článku 7 (ve spojení s čl. 2 odst. 1) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (ICCPR)²² nebo u článku 45 Čtvrté Ženevské úmluvy o ochraně civilních osob za války.²³

Mimoto je zákaz navracení zakotven v řadě regionálních lidskoprávních instrumentů jako jsou Americká úmluva o lidských právech, Úmluva Organizace africké jednoty týkající se specifických aspektů uprchlické problematiky v Africe, Káhirská deklarace o ochraně uprchlíků a přesídlených osob v arabském světě, či Kartaginská deklarace o uprchlících.²⁴

V evropském prostoru je v oblasti non-refoulement stěžejní Evropská úmluva o lidských právech, která je v současnosti díky existenci Evropského soudu pro lidská práva pravděpodobně nejsilnějším nástrojem k prosazování principu non-refoulement. Zákaz navracení se dovozuje z jejího článku 3, tedy ze zákazu mučení. Článek 4 Protokolu č. 4 k EÚLP zakazuje kolektivní vyhoštění cizinců. Kolektivním, nebo též hromadným vyhoštěním rozumíme skupinové vyhoštění cizinců, přičemž se nezkoumá individuální situace jednotlivců v rámci této skupiny.

¹⁶ Stav ke dni 16. 2. 2022. online. Dostupné z: <https://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?clang=en>. [cit. 2022-02-16].

¹⁷ Na základě článku 42 (1) Ženevské úmluvy není možné učinit vůči článku 33 výhradu. Všechny smluvní strany Ženevské úmluvy jsou proto tímto článkem vázány.

¹⁸ FLÍDROVÁ, Eliška. *Aplikace principu non - refoulement na moři*. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012. s. 3-4.

¹⁹ Srov. např. GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Op.cit., s. 208, či MATHEW, Penelope. *Non-refoulement*. Op.cit., s. 900.

²⁰ Stav ke dni 16. 2. 2022. online. Dostupné z: <https://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?clang=en>. [cit. 2022-02-16].

²¹ GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Op.cit., s. 208.

²² Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966 (publ. pod č. 120/1976 Sb.).

²³ Čtvrtá Ženevská úmluva o ochraně civilních osob za války z roku 1949 (vyhlášeno pod č. 65/1954 Sb.).

²⁴ GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Op.cit., s. 209-212.

Takové vyhoštění lze pokládat za specifické porušení non-refoulement a je absolutně zakázané.²⁵ V rámci Evropské unie je princip non-refoulement zakotven v Kvalifikační směrnici z roku 2011.²⁶

V úhrnu je velká většina států světa smluvní stranou alespoň jedné z univerzálních či regionálních smluv, jejichž nedílnou součástí je závazek k non-refoulement.²⁷ Je však třeba mít na paměti, že non-refoulement je princip, nikoli norma mezinárodního práva. To znamená, že konkrétní normativní vyjádření, tedy vymezení skutečností, před kterými má princip oprávněné osoby chránit, je v každé jednotlivé úmluvě či deklaraci odlišný.²⁸

1.2. Jak a kdy se princip non-refoulement uplatní?

Již bylo řečeno, že subjektem povinným k dodržování principu non-refoulement jsou jednotlivé státy. V této části se zaměřím na to, kdy, vůči komu a jakým způsobem jsou státy povinny tento princip dodržovat. Za tím účelem lze následující výklad rozdělit do tří podbodů, ve kterých odpovídám na tyto otázky: Na jakém území se non-refoulement uplatňuje (územní rozsah), které osoby se mohou této ochrany dovolávat (osobní rozsah) a co přesně musí stát konat, respektive jakého konání se má zdržet, aby principu dostál (obsah)?

1.2.1. Územní rozsah

Pokud uvažujeme o tom, kde všude se princip non-refoulement aplikuje, je klíčovým pojmem jurisdikce státu. Tento pojem označuje pravomoc, kterou stát vykonává nad svými občany na svém území. Jurisdikce je projevem státní suverenity. Nejčastěji se jako jurisdikce označuje soudní pravomoc, ale v neširším slova smyslu pojem označuje veškeré pravomoci, které nad jednotlivci stát má.²⁹ V tomto širokém smyslu ji také budu pro účely této práce dále užívat. V některých případech je možné, aby stát vykonával svou jurisdikci i nad občany cizích států a mimo svoje území. S jurisdikcí spojujeme nejen pravomoc, ale také odpovědnost. Stát, který vykonává svoji jurisdikci, je při tom povinen chránit základní práva jednotlivců, kteří se v jeho jurisdikci nacházejí.

²⁵ FLÍDROVÁ, Eliška. *Vyhoštění cizinců v mezinárodním právu*. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. s. 29.

²⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011.

²⁷ LAUTERPACHT, Elihu a Daniel BETHLEHEM. *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*. In: FELLER, Erika, Volker TÜRK a Frances Nicholson. *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. bod 209, s. 146-147.

²⁸ Srov. HONUSKOVÁ, Věra, Harald Christian SCHEU a Eliška FLÍDROVÁ. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavracení*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2016. s. 7-8.

²⁹ ONDŘEJ, Jan, Josef MRÁZEK a Oto KUNZ. *Základy mezinárodního práva veřejného*. V Praze: C.H. Beck, 2018. s. 92.

V případech, kdy se osoba dovolávající se ochrany před navracením nachází na území daného státu, je jurisdikce tohoto státu již poměrně zřejmá. Sporná však bývá otázka odpovědnosti státu v případech, kdy stát vykonává svoji jurisdikci extraterritoriálně, tedy na hranicích a mimo své vlastní území.³⁰ V současnosti stále více převládá názor, že i v takových případech jsou státy principem non-refoulement vázány, a to v souvislosti s výkonem vlastní jurisdikce prostřednictvím výkonu kontroly nad jednotlivci.³¹ Jakmile totiž stát tuto kontrolu získá, může rozhodovat o tom, jakým způsobem s jednotlivci naloží. Tedy, zda je přijme pod svoji ochranu nebo jim ji naopak odmítne. V důsledku toho je tak stát odpovědný za jejich osud a vyjádřením této odpovědnosti je právě vázanost principem non-refoulement. Takový pohled ve své judikatuře sdílí i ESLP.³² Nicméně některé státy prosazují názor, podle kterého princip non-refoulement zavazuje stát pouze na jeho vlastním území.³³

Podle Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) non-refoulement ve smyslu čl. 33 Ženevské úmluvy zavazuje stát kdekoli, kde uplatňuje svoji suverenitu, tedy na jeho území, na jeho hranicích, v mezinárodních vodách i na území jiného státu. Vázanost principem non-refoulement totiž UNHCR spojuje s efektivním výkonem státní moci vůči jednotlivcům.³⁴ K podobnému názoru se kloní také Mezinárodní výbor Červeného kříže (ICRC)³⁵, mezinárodní soudní tribunály a kontrolní orgány mezinárodních smluv.³⁶ V praxi to znamená, že pokud stát začne vykonávat efektivní kontrolu nad jednotlivci v podstatě jakýmkoli způsobem (např. zamezí lodi převážející uprchlíky v přistání na svém pobřeží), vykonává tím svoji jurisdikci, a je v ten moment vázaný principem non-refoulement.³⁷

Otázka, zda i hranice je součástí státního území, nebo je mimo jeho teritorium, v důsledku čehož by v úvahu připadalo pouze extraterritoriální uplatnění státních závazků, byla

³⁰ HONUSKOVÁ, Věra, Harald Christian SCHEU a Eliška FLÍDROVÁ. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavracení*. Op. cit. s. 19.

³¹ UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Geneva, 2007. odst. 28-31.

³² Rozsudek ESLP ve věci *Hirsi Jamaa a ostatní v. Itálie* z 23. 2. 2012, stížnost č. 27765/09.

³³ MATHEW, Penelope. *Non-refoulement*. Op.cit., s. 906. Podle Honuskové lze odmítavý postoj doložit nejrůznějšími faktickými a administrativními překážkami, které státy účelově vytvářejí, aby zabránily uprchlíkům v příchodu na své území. Autorka zmiňuje například pre-screeningy, off-shore řízení nebo sankce pro dopravce. Tím se státy snaží extraterritoriální dopad principu non-refoulement obejít. Srov. HONUSKOVÁ, Věra, Harald Christian SCHEU a Eliška FLÍDROVÁ. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavracení*. Op. cit. s. 26.

³⁴ UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, Op. cit. odst. 24, 43.

³⁵ Mezinárodní výbor Červeného kříže je švýcarská nevládní organizace. Díky svému významnému postavení v oblasti mezinárodního humanitárního práva je jí však přiznávána omezená mezinárodněprávní subjektivita. Srov. ČEPELKA, Čestmír a Pavel ŠTURMA. *Mezinárodní právo veřejné*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2018. s. 65.

³⁶ ICRC. *Note on migration and the principle of non-refoulement*. International review of the Red Cross (2005) [online]. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017 s. 352.

³⁷ Tamtéž. s. 352.

předmětem debat především v minulosti. V současné době platí, že ve chvíli, kdy se osoba na hranicích dostane pod moc činitelů daného státu (typicky pohraničnicků), je pod jeho jurisdikcí. K zákazu navracení na hranicích se státy zavázaly především v regionálních úmluvách. Na druhou stranu je třeba říci, že se přesto vyskytují případy, kdy státy staví na svých hranicích zdi a ploty, aby cizincům zabránily ve vstupu. Takové jednání je však třeba považovat za rozporné s principem non-refoulement.³⁸ Touto problematikou se v poslední době zabývá ve svých rozhodnutích ESLP, čemuž se blíže věnuji v podkapitole 1.2.3.

Z druhé strany můžeme uvažovat o tom, kde se osoba, která se ochrany před refoulement dovolává, musí nacházet, aby byl stát povinen ji tuto ochranu poskytnout. Je zřejmé, že taková osoba se musí nacházet mimo území svého domovského státu nebo svého dosavadního pobytu. Tento požadavek vyplývá z definice uprchlíka podle Ženevské úmluvy, která stanoví, že uprchlíkem je pouze osoba, která už se nachází mimo území svého domovského státu.³⁹ V případech, kdy se aplikuje non-refoulement na základě jiných mezinárodních smluv, lze podle mého názoru tento požadavek logicky také dovodit, neboť dokud se osoba nachází ve svém domovském státě, je také pod jeho jurisdikcí, a tak také tento stát je povinný k ochraně jejích základních lidských práv. Mimoto z povahy věci osobu, která neopustila svůj domovský stát, není ani kam navracet. Může však dojít i k určitým situacím, kdy se jedinec bude stále nacházet na území svého domovského státu, jurisdikci nad ním však bude vykonávat stát jiný. Jde například o institut diplomatického azylu nebo o vojenskou misi na území jiného státu. Takové případy jsou však spíše výjimečné.

Z výše uvedeného je proto zřejmé, že princip non-refoulement se bude aplikovat všude tam, kde stát vázaný tímto principem vykonává svoji jurisdikci. Z hlediska teritoriálního rozsahu je možné, aby se principu non-refoulement jednotlivcem dovolával jak na území povinného státu, tak mimo toto území za předpokladu, že stát vykonává nad jednotlivcem svoji jurisdikci. Pro účely aplikace principu non-refoulement je tak relevantní území vymezeno spíše rozsahem jurisdikce povinného státu než jeho státním územím určeným hranicemi.⁴⁰

1.2.2. Osobní rozsah

Kromě vymezení územního rozsahu aplikace je třeba dále určit, kdo se může ochrany před refoulement dovolávat, tedy které osoby jsou osobami oprávněnými.

³⁸ HONUSKOVÁ, Věra, Harald Christian SCHEU a Eliška FLÍDROVÁ. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavracení*. Op. cit. s. 22-23.

³⁹ FLÍDROVÁ, Eliška. *Aplikace principu non - refoulement na moři*. Op. cit. s. 10.

⁴⁰ UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Op. cit. odst. 9.

V případě zákazu navracení stanoveného v článku 33 Ženevské úmluvy je osobní rozsah na první pohled zřejmý, neboť zde je jasně řečeno, že žádný stát nesmí vrátit uprchlíka. Uprchlíkem je podle článku 1 (A) (2) Úmluvy osoba, která: „*se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti.*“ V případě Ženevské úmluvy se tak závazek státu vztahuje pouze na uprchlíky. Je důležité mít přitom na paměti, že aby bylo možné považovat osobu za uprchlíka, postačuje, aby splňovala citovaná definiční kritéria. Pro aplikaci principu non-refoulement není nutné, aby povinný stát uprchlíka jakkoli formálně uznával.⁴¹

Pokud dovozujeme povinnost státu k dodržování principu nenavracení z jiných lidskoprávních dokumentů, obvykle platí, že tuto povinnost stát musí dodržovat vůči všem osobám, které se nacházejí v jeho jurisdikci. Například článek 3 Úmluvy o mučení stanoví, že „*[ž]ádný 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*“. Podle článku 3 Evropské úmluvy o lidských právech „*[n]ikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu*“. [zvýrazněno autorem]

Lze tak uzavřít, že při určování osobního rozsahu principu non-refoulement záleží, odkud povinnost státu k tomuto závazku odvozujeme. V případě Ženevské úmluvy se mohou ochrany dovolávat pouze uprchlíci, v případě jiných mezinárodních smluv všechny osoby. Vždy ale platí, že musí být současně dána jurisdikce povinného státu, tedy dodržen teritoriální rozsah.

1.2.3. Obsah závazku k non-refoulement

Jak vyplývá z výše uvedeného, princip non-refoulement je závazkem, který mají státy vůči jednotlivcům. Pochopitelně tam, kde má stát povinnost zdržet se navracení, má jednotlivec právo tuto ochranu požadovat. Co ale konkrétně státy musí, nebo naopak nesmí konat, aby svému závazku dostály?

Princip non-refoulement v současnosti zahrnuje dva základní požadavky, a to nenavracení a neodmítnutí na hranici.⁴² Důraz je přitom kladen především na individuální posouzení každého případu. Pokud k žádnému takovému posouzení nedojde a stát odepře uprchlíkovi ochranu, aniž by zjistil, zda pro to existují relevantní důvody, považuje se takové

⁴¹ UNHCR. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2019, odst. 28.

⁴² GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Op.cit., s. 208.

jednání za rozporné s principem non-refoulement.⁴³ V případě Hirsi Jammaa a ostatní v. Itálie ESLP konstatoval, že čl. 4 Protokolu č. 4 k EÚLP státu brání: „*vyhostit větší počet cizinců, aniž by prověřil jejich osobní poměry a následně jim umožnil hájit se proti opatřením, která přijal příslušný úřad.*“⁴⁴ Nicméně v případě, že by takové odepření ochrany nemělo za důsledek nucený návrat osoby do země, kde jí hrozí nebezpečí pronásledování, nemusí se nutně jednat o porušení non-refoulement. Podle ICRC stát porušuje zásadu non-refoulement pouze v případě, že odmítne vstup osobě, která se pak musí vrátit do země, kde jí hrozí újma na základních lidských právech.⁴⁵ Platí tedy, že státy mají především povinnost osoby, které se ocitly v jejich jurisdikci, vyslechnout, provést základní proces k zjištění jejich životní situace a případně jim umožnit požádat o mezinárodní ochranu.⁴⁶

ESLP potvrdil v několika svých nedávných rozhodnutích, že státy nesmějí zcela uzavřít své hranice, neboť by tím fakticky znemožnily uprchlíkům požádat o mezinárodní ochranu.⁴⁷ Nicméně ve věci N.D. a N.T. v. Španělsko ESLP svůj pohled do jisté míry korigoval, když judikoval, že v důsledku svého vlastního chování mohou cizinci o právo na individuální posouzení své situace přijít. N.D. a N.T. se v roce 2014 pokusili se skupinou dalších asi 600 migrantů překročit hraniční plot ve španělské enklávě Melilla. Španělští pohraničníci je zadrželi a bez jakékoli identifikace předali marockým úřadům. ESLP konstatoval, že oba žadatelé mohli o mezinárodní ochranu či víza požádat na hraničním přechodu. Skutečnost, že této možnosti žadatelé nevyužili, a naopak se pokusili v rámci velké skupiny přejít hranici nelegálním způsobem, ospravedlňuje podle ESLP postup španělských pohraničníků. Soud považuje jejich navrácení bez individuálního posouzení za důsledek neoprávněného pokusu o vstup na španělské území. Přestože se oba stěžovatelé prokazatelně dostali pod španělskou jurisdikci, jejich navrácením nedošlo k porušení čl. 4 Protokolu č. 4. Soud současně dodává, že jeho rozsudek nemění nic na širokém konsenzu v rámci mezinárodní komunity, podle kterého mají státy chránit své hranice způsobem slučitelným se závazky stanovenými EÚLP, především principem non-refoulement.⁴⁸ Z uvedené judikatury plyne, že aby státy jednaly v souladu s principem non-refoulement, nesmí své hranice zcela uzavřít. Vždy musí umožnit, aby přicházející cizinci mohli legálním způsobem požádat na hranici o mezinárodní ochranu.

⁴³ LAUTERPACHT, Elihu a Daniel BETHLEHEM. *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*. Op. cit. odst. 100. s. 118.

⁴⁴ *Hirsi Jammaa a ostatní v. Itálie*. Op. cit. odst. 177.

⁴⁵ ICRC. *Note on migration and the principle of non-refoulement*. Op. cit. s. 353.

⁴⁶ Tamtéž. s. 353.

⁴⁷ Např. Rozsudek Velkého senátu ESLP ve věci *N.D. a N.T. v. Španělsko* ze dne 13. 2. 2020, stížnost č. 8675/15 a 8697/15. Rozsudek ESLP ve věci *M.K. a ostatní v. Polsko* ze dne 14. 12. 2020, stížnost č. 40503/17, 42902/17 a 43643/17. Rozsudek ESLP *Shahzad v. Maďarsko* ze dne 8. 10. 2021, stížnost č. 12625/17.

⁴⁸ *N.D. a N.T. v. Španělsko*. Op. cit. odst. 231-232.

Součástí principu non-refoulement není právo osoby na to, aby jí byl udělen azyl. Má nicméně právo alespoň na to, aby stát, pod jehož ochranu se uchyluje (tedy je v jeho jurisdikci), přijal taková opatření, jejichž výsledkem nebude přemístění oprávněné osoby na území, kde jí hrozí nebezpečí pronásledování.⁴⁹ Opatřením v souladu s non-refoulement může být například přemístění do bezpečné třetí země⁵⁰ nebo poskytnutí dočasné ochrany.

Kromě přímého navracení do zemí, kde osobám hrozí nebezpečí pronásledování, se za porušení non-refoulement považují také opatření, která mají ve výsledku stejný efekt. Tím může být například přemístění uprchlíka do jiného než domovského státu, tedy tzv. třetí země, kde mu žádné nebezpečí přímo nehrozí, existuje však riziko, že bude z této třetí země dále přemístěn do země, kde už mu nebezpečí pronásledování hrozí.⁵¹ Pokud stát toto riziko nevezme v potaz a přemístí uprchlíka do třetí země, kde mu tento tzv. chain refoulement hrozí, dopustí se porušení principu non-refoulement.⁵²

Lze shrnout, že obsahem principu non-refoulement je především povinnost států umožnit uprchlíkům vstup na své území a zajistit, aby s nimi bylo vedeno efektivní a spravedlivé azylové řízení.⁵³ Pokud stát není z nějakého důvodu připraven nebo ochoten oprávněnou osobu pod svoji ochranu přijmout, má povinnost alespoň zajistit, aby této osobě nezůstala pouze jediná možnost, a to vrátit se do země, ze které utíká před pronásledováním.⁵⁴

1.3. Non-refoulement v kontextu uprchlického práva, práva lidských práv a humanitárního práva

Princip non-refoulement je obvykle vnímán především jako institut mezinárodního uprchlického práva. V rámci Ženevské úmluvy se považuje za klíčovou záruku, na které je celý systém vystavěn a bez níž by Úmluva byla nefunkční.⁵⁵ Nicméně jak již bylo naznačeno, tento princip je rovněž součástí mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního práva lidských práv.⁵⁶ Rozdíl mezi jednotlivými úpravami tkví především v rozsahu jejich potenciální aplikace. Mimoto samozřejmě konkrétní smlouva jakožto pramen principu non-refoulement zavazuje pouze ty státy, jež k příslušné smlouvě přistoupily.

⁴⁹ UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Op. cit. odst. 8.

⁵⁰ K problematice bezpečných třetích zemí a non-refoulement: BRYCHTOVÁ, Karolína. *Princip non-refoulement a koncept bezpečných zemí*. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2020.

⁵¹ LAUTERPACHT, Elihu a Daniel BETHLEHEM. *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*. Op. cit. odst. 115. s. 122.

⁵² BRYCHTOVÁ, Karolína. *Princip non-refoulement a koncept bezpečných zemí*. Op. cit. s. 9.

⁵³ UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Op. cit. odst. 8.

⁵⁴ ICRC. *Note on migration and the principle of non-refoulement*. Op. cit. s. 354.

⁵⁵ ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012. s. 40.

⁵⁶ ICRC. *Note on migration and the principle of non-refoulement*. Op. cit. s. 346.

V případě práva uprchlického, konkrétně tedy myslím článek 33 Ženevské úmluvy, je osobní rozsah non-refoulement omezen v zásadě dvojím způsobem. Jednak je ochrana před navrácením určena pouze uprchlíkům ve smyslu článku 1 (A) Úmluvy.⁵⁷ Hned v následujících odstavcích tohoto článku pak najdeme ustanovení, jež okruh osob, které lze pro účely Úmluvy považovat za uprchlíky, dále zužují. Odstavec C (tzv. cesační neboli pozastavující klauzule) určuje podmínky, za kterých se osoba přestává za uprchlíka považovat. Jedná se o situace, kdy z různých důvodů zaniknou okolnosti podmiňující postavení uprchlíka. V odstavcích D, E a F (tzv. exkluzivní neboli vylučující klauzule) jsou pak upraveny okolnosti, které brání osobám, jež jinak splňují definici uprchlíka, status uprchlíka vůbec získat. Účelem exkluzivní klauzule je vyloučit z mezinárodní ochrany osoby, které ji nepotřebují nebo ji nezasluhují pro zločiny, které spáchaly.⁵⁸ Druhý odstavec článku 33 pak přímo vylučuje aplikaci non-refoulement v případě uprchlíka, jenž „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.“ O tomto ustanovení se hovoří jako o výhradě národní bezpečnosti a státy ji často využívají jako podporu své argumentace ve snaze o revizi dosažené úrovně ochrany jednotlivců.⁵⁹ Zmíněné výjimky zbavují státy povinnosti k non-refoulement v případech, kdy přijetí uprchlíka pod svoji ochranu považují za hrozbu vůči národní bezpečnosti nebo veřejnému pořádku.⁶⁰

V systému práva lidských práv (myslím tedy např. článek 3 Evropské úmluvy) však žádné takové výjimky ani omezení stanoveny nejsou. Hovoří se o absolutní povaze non-refoulement.⁶¹ Princip non-refoulement chrání všechny osoby bez ohledu na jejich právní postavení. Je proto možné, že i když by měl být jednotlivec podle uprchlického práva vyhoštěn, lidskoprávní závazky mohou státu v takovém jednání zamezit⁶², neboť zakazují státům jakýmkoli způsobem vystavit jednotlivce nebezpečí mučení a krutého nebo nelidského zacházení.⁶³ Evropský soud pro lidská práva k takovému výkladu článku 3 poprvé dospěl v případě Soering v. Spojené království.⁶⁴ ESLP v rozsudku judikoval, že vydáním (tedy navrácením) žadatele, který je stíhán pro vraždu, do země, v níž mu hrozí trest smrti a tomu

⁵⁷ GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Op.cit., s. 232.

⁵⁸ ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Op.cit. s. 31-33.

⁵⁹ ŠTURMA, Pavel, Martin FAIX a Stanislava HÝBNEROVÁ. *Lidskoprávní dimenze mezinárodního práva*. Op. cit. s. 253.

⁶⁰ GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Op.cit., s. 235-236.

⁶¹ ŠTURMA, Pavel, Martin FAIX a Stanislava HÝBNEROVÁ. *Lidskoprávní dimenze mezinárodního práva*. Op. cit. s. 255.

⁶² ICRC. *Note on migration and the principle of non-refoulement*. Op. cit. s. 348.

⁶³ LAUTERPACHT, Elihu a Daniel BETHLEHEM. *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*. Op. cit. odst. 154. s. 131.

⁶⁴ Soering v. Spojené království z 7.7.1989, stížnost č. 14038/88.

předcházející dlouhodobý pobyt v cele smrti, je porušením článku 3, neboť to vězně vystaví nelidskému a ponižujícímu zacházení a trestu.⁶⁵

Specifická je aplikace non-refoulement v případě mezinárodního humanitárního práva. Podle ICRC je možné dovozovat zákaz přemísťování osob pod cizí jurisdikci, pokud by tím hrozilo porušování základních lidských práv, ze společného článku 3 Ženevských úmluv na ochranu obětí války.⁶⁶ Společný článek 3 se uplatňuje v případě konfliktu jiného než mezinárodního rázu. Jak již bylo zmíněno, čl. 45 Čtvrté Ženevské úmluvy poskytuje ochranu před refoulement civilnímu obyvatelstvu ve všech případech vyhlášení války nebo jakéhokoli jiného ozbrojeného konfliktu. Obecně řečeno se však tyto úmluvy aplikují pouze v době ozbrojeného konfliktu.⁶⁷ V této práci jim proto nebude nadále věnována pozornost, neboť se jedná o (do jisté míry) výjimečné situace.

1.4. Jaká je povaha principu non-refoulement z hlediska pramenů mezinárodního práva?

Ačkoli princip non-refoulement původně pochází z čistě smluvního uprchlického práva a o jeho smluvní povaze není mezi subjekty mezinárodního práva pochyb, považují jej dnes někteří dokonce za součást obyčejového mezinárodního práva a tudíž za normu závaznou pro všechny státy bez ohledu na to, jestli se k principu samy smluvně zavázaly, či nikoli.⁶⁸ Ne vždy ale na tomto hodnocení panuje absolutní shoda⁶⁹, případně se vedou debaty o tom, v jakém rozsahu se jedná o obyčejové právo.⁷⁰ V této části proto vymezím požadavky, které mezinárodní právo klade na vznik obyčeje, a vyložím argumenty podporující názor, že princip non-refoulement je mezinárodním obyčejem, i argumenty, které tento názor vyvracejí.

1.4.1. Co je mezinárodní obyčej?

Mezinárodní obyčej je jako pramen mezinárodního práva uveden v čl. 38 Statutu Mezinárodního soudního dvora, kde je definován jako: „*průkaz obecné praxe přijímané za právo.*“ Z toho vyplývá, že aby norma mohla být považována za mezinárodní obyčej, vyžadují se dvě základní podmínky. První z nich je požadavek obecné praxe (*usus longaevis*), tedy stav,

⁶⁵ ŠTURMA, Pavel, Vladimír BALAŠ, Veronika BÍLKOVÁ, et al. *Casebook: výběr případů z mezinárodního práva veřejného*. 4. upravené vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2019. s. 175-178.

⁶⁶ Ženevské úmluvy ze dne 12. srpna 1949 na ochranu obětí války (vyhlášeno pod č. 65/1954 Sb.).

⁶⁷ ICRC. *Note on migration and the principle of non-refoulement*. Op. cit. s. 349.

⁶⁸ Srov. např. ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Op.cit. s. 40., UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Op. cit. odst. 15., ICRC. *Note on migration and the principle of non-refoulement*. Op. cit. s. 346., MATHEW, Penelope. *Non-refoulement*. Op.cit., s. 904., LAUTERPACHT, Elihu a Daniel BETHLEHEM. *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*. Op. cit. odst. 216. s. 149.

⁶⁹ Srov. např. FLÍDROVÁ, Eliška. *Aplikace principu non-refoulement na moři*. Op. cit. s. 12.

⁷⁰ HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka, její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Op. cit. s. 209.

kdy je norma státy dlouhodobě zachovávána. Obecnost praxe je dána její reprezentativností a konzistentností. Malenovský uvádí, že praxe by měla být opakovaná, stejnorodá, nepřetržitá, dostatečně rozšířená, konzistentní a konstantní.⁷¹ Do jisté míry je vyžadována určitá dlouhodobost praxe, není ovšem stanovena žádná konkrétní doba, po kterou musí být praxe udržována. V souvislosti s pokračující globalizací a propojeností celého světa se obecně požadovaná délka praxe zkracuje, hovoří se o tzv. moderním obyčeji.⁷² Druhou podmínkou je pak požadavek, aby státy tuto normu zachovávaly vědomě, tedy aby ji samy považovaly za mezinárodní právo a uznávaly její právní závaznost (*opinio juris*).⁷³ Není ovšem nezbytné, aby státy normu dodržovaly bezvýjimečně. Důležité však je, aby státy, pokud normu porušují, toto chování vnímaly jako porušování závazné normy, a ne jako jednání po právu.⁷⁴

Rovněž není nutné, aby vznik mezinárodního obyčeje byl dán praxí úplně všech států. To by totiž v praxi vznik jakéhokoli obyčeje vylučovalo. Podstatná je proto především praxe velmocí a států v dané věci zvláště zainteresovaných.⁷⁵ V mezinárodním obyčejovém právu se ostatně praktikuje institut trvalého odpůrce, který státu umožňuje vyvázat se z platného obyčejového pravidla tím, že dává aktivně a setrvale najevo, že se necítí být daným obyčejem vázán. Takový odpor však musí být dán už v průběhu vzniku obyčejového pravidla, nebo ještě před ním, a musí pokračovat i nadále.⁷⁶

Jedná se tedy o normu nepsanou, která vzniká neformálním způsobem, samotnou praxí států. Pokud tato praxe dostatečně naplňuje požadavky uvedené výše, je tzv. kvalifikovaná, považuje se za pramen mezinárodního práva a například v řízení před MSD je závazná. Na rozdíl od neformálního, do jisté míry spontánního procesu svého vzniku je ale vzniklý obyčej chápán jako formální pramen práva. Z této vnitřní rozpornosti pak vyplývají neshody při určování, zda nějaké pravidlo již nabylo podoby mezinárodního obyčeje, nebo zda za obyčej považované být ještě nemůže.⁷⁷ Jak bude vysvětleno níže, je to i případ principu non-refoulement.

⁷¹ MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. 7., upravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova universita, 2020. s. 148-149.

⁷² ČEPELKA, Čestmír a Pavel ŠTURMA. *Mezinárodní právo veřejné*. Op. cit. s. 71 a 73.

⁷³ ONDŘEJ, Jan, Josef MRÁZEK a Oto KUNZ. *Základy mezinárodního práva veřejného*. Op. cit. s. 25.

⁷⁴ Rozsudek MSD ve věci *Vojenské a polovojenské aktivity v a proti Nikaragui*, Nikaragua v. Spojené státy americké z 27. 6. 1986. odst. 186. cit. v ŠTURMA, Pavel, Vladimír BALAŠ, Veronika BÍLKOVÁ, et al. *Casebook: výběr případů z mezinárodního práva veřejného*. Op.cit. s. 91.

⁷⁵ MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. Op. cit. s. 149.

⁷⁶ ŠINKOVÁ, Barbara. *Role obyčeje v mezinárodním právu veřejném*. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2020. s. 37-42.

⁷⁷ ČEPELKA, Čestmír a Pavel ŠTURMA. *Mezinárodní právo veřejné*. Op. cit. s. 69.

Důležité je též zmínit, že podstatná je pro vytvoření obyčejového pravidla samotná praxe států, nikoli však chování, které od států očekává nauka.⁷⁸ Není proto možné, aby obyčej vznikl pouze na základě výkladu akademiků, soudů nebo nevládních organizací. Nicméně jejich výkladem jsou postoje států často ovlivňovány a proto mají tyto subjekty na tvorbě obyčeje také svůj podíl.⁷⁹

1.4.2. Je princip non-refoulement mezinárodním obyčejem?

Otázkou, zda princip non-refoulement lze považovat za normu obyčejového práva se alespoň okrajově zabývá v podstatě každá publikace věnující se tomuto principu. Nelze předpokládat, že bych při studiu dosavadní nauky a praxe států došel k zásadně odlišným názorům, než k jakým dospěli předchozí autoři. V této části práce proto shrnuji dosavadní poznatky a zhodnotím, zda je některý z názorů možné prohlásit za převažující.

V literatuře zasazující se o práva uprchlíků objevuje se přirozeně pohled, že non-refoulement obyčejem je. Podle ICRC se: „*jádro principu non-refoulement stalo obyčejovým mezinárodním právem.*“ Odkazuje se přitom na některá soudní rozhodnutí, odbornou literaturu a vyjádření UNHCR.⁸⁰ Podle UNHCR zákaz navracení naplňuje obě výše zmíněné podmínky vzniku obyčeje a je tak obyčejovým pravidlem. K tomu UNHCR poukazuje na fakt, že obvyklá praxe států, které nejsou smluvními stranami Úmluvy, spočívá v tom, že pokud se dopouštějí porušování principu non-refoulement, snaží se takové chování vysvětlit či obhájit. Z toho zřejmě vyplývá, že uznávají svoji vázanost tímto principem.⁸¹ Lauterpacht a Bethlehem prohlašují, že non-refoulement „*musí být považován za princip obyčejového mezinárodního práva*“ mimo jiné proto, že nedošlo k výslovnému popření normativní povahy non-refoulement ze strany žádného státu.⁸² Jak již bylo zmíněno výše, zřejmá většina států světa je smluvní stranou alespoň některé z mezinárodních smluv, jejichž součástí je závazek k non-refoulement. Touto skutečností Lauterpacht a Bethlehem argumentují a dodávají, že přijetí principu non-refoulement je „*více než 'rozšířené a reprezentativní'*“. Je téměř univerzální a zahrnuje státy, jejichž zájmy jsou zvláště dotčeny.“⁸³ Goodwin-Gill a McAdam neuvádí jednoznačně, že by non-refoulement považovali za obyčej, nicméně odkazují na některá soudní rozhodnutí, závěry jiných akademiků a UNHCR,

⁷⁸ Tamtéž. s. 71.

⁷⁹ MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. Op. cit. s. 146.

⁸⁰ ICRC. *Note on migration and the principle of non-refoulement*. Op. cit. s. 346.

⁸¹ UNHCR. *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Op. cit. odst. 15.

⁸² LAUTERPACHT, Elihu a Daniel BETHLEHEM. *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*. Op. cit. odst. 209. s. 147.

⁸³ Tamtéž. odst. 210. s. 147.

deklarace či jiné prameny soft law, které naznačují, že non-refoulement obyčejem je.⁸⁴ S odkazem na Goodwin-Gilla prohlašuje princip non-refoulement za obyčejovou normu také publikace Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Bohužel zde však nenajdeme podrobnější argumentaci, proč je tomu tak.⁸⁵

Na druhou stranu nalezneme v literatuře argumenty, které výše uvedené závěry rozporují. Pravděpodobně nejvýraznějším kritikem obyčejové povahy non-refoulement na akademické půdě je americko-kanadský právník James C. Hathaway. Uvádí, že non-refoulement je spíše než princip nebo norma mezinárodního práva ve skutečnosti mechanismus, tedy způsob, jehož prostřednictvím může být princip nebo norma vykonána. Takový mechanismus se nachází v Ženevské úmluvě, v Úmluvě proti mučení a dalších relevantních smlouvách. Ovšem v každé z těchto smluv je mechanismus určen k tomu, aby dosáhl (i byť jen drobně) odlišného cíle. Proto nelze usuzovat, že by přistoupení různých států k různým smlouvám, které sice shodně obsahují závazek k non-refoulement, ovšem v rozdílných podobách, bylo prokázáním *opinio juris*.⁸⁶ Hathaway rovněž odmítá argument, podle kterého jsou dokladem existence *opinio iuris* opakované výzvy Valného shromáždění OSN k respektování principu non-refoulement. Podle něj Valné shromáždění nikdy výslovně neprohlásilo non-refoulement za obyčejovou normu a své výzvy vždy naopak vztahovalo k té které mezinárodní smlouvě.⁸⁷ Hathaway rovněž rozporuje názor, že existuje obecná praxe států, které, ač se refoulement dopouštějí, považují to zároveň za porušení své povinnosti a tím svou vázanost non-refoulement dokládají. Hathaway naopak hovoří o „*převažující praxi států, která tak či onak popírá právo na ochranu před refoulement*“ a která odporuje vzniku obecně závazného mezinárodního obyčeje. Speciálně vyzdvihuje fakt, že celá čtvrtina států, jež nejsou smluvní stranou Úmluvy, se dopouští navracení uprchlíků.⁸⁸ Nesouhlas států, které Úmluvu nepřijaly (jedná se především o asijské a blízkovýchodní státy), dokládá také tím, že ačkoli odmítají přiznat ochranu před refoulement uprchlíkům, zavázaly se k principu non-refoulement v rámci jiných úmluv, především Úmluvy proti mučení. To Hathawaye vede k závěru, že „*jejich neochota souhlasit s přístupem uprchlíků ke stejnému mechanismu ochrany pravděpodobně není náhoda*.“⁸⁹

Obyčejovou povahou non-refoulement se rovněž zabývá dnes již poměrně velký počet kvalifikačních prací vypracovaných na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Věra Honusková

⁸⁴ Srov. GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Op.cit., s. 201 an.

⁸⁵ ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Op.cit. s. 40.

⁸⁶ HATHAWAY, James C. *The rights of refugees under international law*. Second edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. s. 438-439.

⁸⁷ Tamtéž. s. 446-447.

⁸⁸ Tamtéž. s. 451.

⁸⁹ Tamtéž. s. 447-448.

ve své disertační práci uvádí, že non-refoulement je obyčejovým právem „*patrně minimálně v rozsahu zákazu mučení, krutého a nelidského zacházení a trestání*“,“ přičemž tento závěr autorka dovozuje z podoby non-refoulement v rozsahu, který stanoví Úmluva proti mučení a ICCPR, jež jsou celosvětově přijaty širěji než Ženevská úmluva.⁹⁰ To znamená, že ochrana před navrácením v případech, kdy by navrácené osobě mělo hrozit některé z uvedených nebezpečí, je obecně závazná pro všechny státy (s výjimkou trvalých odpůrců), bez ohledu na to, zda se k danému zavázaly smluvně. Vzhledem k univerzální aplikaci lidskoprávních úmluv se non-refoulement vztahuje i na uprchlíky, avšak právě jen v důsledku uvedených nebezpečí, nikoli proto, že by se jednalo o uprchlíky. S tímto názorem souhlasí i Eliška Flídrová a dodává, že „*z podstaty věci je zákaz navrácení v obyčejové podobě zákazem absolutním nepřipouštějícím výjimky*.“⁹¹ Honusková svůj pohled v pozdější publikaci *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavrácení* koriguje. Shodně s Hathawayem poukazuje na skutečnost, že princip non-refoulement je v jednotlivých úmluvách definován odlišně. Jako „*nejnižšího společného jmenovatele*“, implicitně či explicitně uvedeného ve všech smlouvách, uvádí zákaz navrácení na území, kde by osobě hrozilo nebezpečí mučení. To lze podle autorky považovat za obyčejovou normu. V případě nelidského zacházení nejsou podmínky vzniku obyčeje dosud naplněny.⁹²

Zdeněk Stejskal ve své diplomové práci dospívá k závěru, že non-refoulement obyčejem není. Podle něj dosud nedošlo k dostatečnému naplnění obou konstitutivních prvků obyčejového pravidla. Zejména praxe států nevyhovuje v dostatečné míře. Stejskal poukazuje na fakt, že obyčejové pravidlo nemůže být založeno v první řadě na tvrzení akademiků a mezinárodních organizací. Podstatné je chování států, podle autora „*výsostných nositelů suverenity na mezinárodním poli*“, které ovšem kritéria pro vznik obyčeje nenaplní.⁹³ Stejně hodnotí obyčejovou povahu principu non-refoulement Karolína Brychtová. Podle ní „*vzhledem k nejasnostem ohledně naplnění požadavku kvalifikované praxe se lze [...] přiklonit k názoru, že princip non-refoulement ve smyslu čl. 33 [Úmluvy] jako obyčej neexistuje*“. Autorka ve své práci též zkoumala, zda lze non-refoulement považovat dokonce za normu *ius cogens*, nicméně i zde si

⁹⁰ HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka, její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Op. cit. s. 186.

⁹¹ FLÍDROVÁ, Eliška. *Vyhoštění cizinců v mezinárodním právu*. Op. cit. s. 84.

⁹² HONUSKOVÁ, Věra, Harald Christian SCHEU a Eliška FLÍDROVÁ. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavrácení*. Op. cit. s. 16-19.

⁹³ STEJSKAL, Zdeněk. *Aplikace principu non-refoulement ve vztahu k národní bezpečnosti*. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2022. s. 33.

odpovídá záporně, „*neboť se krom jiného jedná o normu uprchlického práva, a není tak splněna podmínka příslušnosti do obecného mezinárodního práva*“.⁹⁴

Z uvedeného zřejmě vyplývá, že v nauce shoda na tom, zda non-refoulement je obyčejem, nepaduje. Už samotné tyto neshody by mohly indikovat, že se o obyčej nejedná. Jak bylo naznačeno výše, lze přisvědčit závěru, že podstatná je pro vznik obyčejového pravidla praxe států jakožto originálních normotvůrců pravidel mezinárodního práva, nikoli chování naukou předpokládané. V hodnocení chování států dochází k zajímavým střetům, kdy jedna strana (UNHCR) pokládá porušování principu non-refoulement státem za uvědomělé překračování vlastních závazků, a tím tedy i za jejich uznávání. Druhá strana (Hathaway) stejné jednání považuje za popření práva na ochranu před navracením, čímž dokládá vůli dotčených států nebýt principem non-refoulement vázán.

Za jistý „únik“ z těchto disputací lze považovat přístup Honuskové, která považuje non-refoulement za obyčejové pravidlo pouze v rovině lidskoprávní, v rozsahu tzv. „*tvrdého jádra*“, tedy jen ochranu před navracením v případě hrozby mučení. V rovině uprchlického práva nelze v tuto chvíli dostatečnou shodu nalézt. V této práci budu proto nadále vycházet ze závěru, že non-refoulement má obyčejovou povahu v lidskoprávní rovině a v rovině uprchlického práva je tento princip závazný „pouze“ na základě smluvním, tedy jen pro státy, které jsou smluvní stranou Úmluvy. V dalších kapitolách budu mít pod pojmem non-refoulement na mysli především jeho smluvní podobu.

1.5. Shrnutí

Princip non-refoulement je důležitým pravidlem mezinárodního práva. Vychází původně z práva uprchlického, avšak neméně důležitou roli hraje i v právu lidských práv. Při jeho aplikaci je třeba mít na zřeteli, z kterého právního subsystému princip odvozujeme. Pokud aplikujeme non-refoulement na základě Ženevské úmluvy, vztahuje se pouze na uprchlíky. V případě, že zákaz refoulement odvozujeme z lidskoprávních úmluv, beneficienty jsou obvykle všechny osoby. Non-refoulement zavazuje státy k tomu, aby osoby nacházející se pod jejich jurisdikcí nenavrátily na území, kde by jim hrozilo nebezpečí pronásledování, mučení nebo krutého a nelidského zacházení a trestání, případně jiného závažného porušování lidských práv. Zároveň princip non-refoulement zakazuje státu odmítnout osobu na vlastní hranici bez řádného prověření, že tato osoba nebude v důsledku odmítnutí ochrany nucena k návratu na území, ze kterého utíká před pronásledováním.

⁹⁴ BRYCHTOVÁ, Karolína. *Princip non-refoulement a koncept bezpečných zemí*. Op. cit. s. 24.

K uplatňování principu non-refoulement jsou státy vázány především prostřednictvím mezinárodních úmluv. Ač se vedou diskuse o jeho obyčejové povaze, nelze v současnosti non-refoulement pokládat za mezinárodní obyčej v plném rozsahu. Obyčejovým pravidlem je non-refoulement v rozsahu vyplývajícím z lidskoprávních úmluv, tedy jako ochrana před navracením v případě hrozby mučení.

2. Suverenita států

Suverenita⁹⁵ se v mezinárodním právu připisuje především jednotlivým nezávislým státům. Takové státy jsou nejdůležitějšími subjekty současného mezinárodního práva.⁹⁶ Suverenita je pro státy zcela zásadní, úzce souvisí se samotnou jejich existencí a klíčovým postavením států v mezinárodním právu. Státy se suverenitou spojují veškerou svoji moc a nezávislost. Vzhledem k tomu, že suverenita vyjadřuje též nezávislost na jiné moci (cizího státu nebo například mezinárodní organizace), státy ji mimo jiné využívají také k argumentaci proti své povinnosti přijímat pod svoji ochranu uprchlíky či jiné osoby, které na svém území nechtějí.

S obhajobou politických zájmů ve jménu státní suverenity se můžeme setkat poměrně často, ne vždy je však suverenita vykládána zcela korektně. V České republice to bylo zřejmé například při diskusích o přijetí Lisabonské smlouvy, která dále prohlubuje evropskou spolupráci, čímž, alespoň podle některých tvrzení, omezuje suverenitu členských států EU.⁹⁷

V této kapitole podám charakteristiku suverenity jakožto jednoho ze základních principů či zásad mezinárodního práva. Nejprve popíšu okolnosti vzniku a následný historický vývoj suverenity. Poté vysvětlím, jak mezinárodní společenství dospělo k současnému chápání suverenity. Dále se budu věnovat aktuálním pohledům na suverenitu, a to jak z pohledu teorie, tak z pohledu praxe států a mezinárodních soudů. V průběhu kapitoly budu hledat odpovědi na otázky, jak státy svoji suverenitu chápou a uplatňují, kdo nebo co může stát v jeho suverenitě omezit, a zda je stát absolutním suverénem.

2.1. Historický vývoj

I přes výše naznačenou mimořádnou důležitost v mezinárodním právu nepanuje na definici pojmu suverenita jednoznačná shoda.⁹⁸ Spíše naopak, definicí a názorů na to, co je obsahem suverenity, najdeme celou řadu. Nejenže se v tomto ohledu liší pohledy mezinárodních právníků, ale vzhledem k tomu, že se jedná také o důležitý pojem vnitrostátního práva, především ústavního, případně i souvisejících neprávních oborů, jako je politologie, je třeba vzít v potaz i rozličné názory těchto odvětví. V této části ve stručnosti shrnu, jaký vliv měl na vnímání suverenity historický vývoj.

Vnímání pojmu suverenita v minulosti ovlivnily zejména státy samotné tím, jak určovaly svá státní zřízení. Zprvu především fakticky, později přijímáním ústav a podobných zakládacích,

⁹⁵ V odborné literatuře je občas používán také pojem svrchovanost jako synonymum suverenity. I tato práce užívá oba pojmy ve stejném významu.

⁹⁶ MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. Op. cit. s. 77.

⁹⁷ TICHÝ, Luboš. *State sovereignty and integration under development: how to assess these notions*. In: TICHÝ, Luboš a Tomáš DUMBROVSKÝ. *Sovereignty and integration: paradoxes and development within Europe today*. Praha: Charles University in Prague in Eva Rozkotová Publishing, 2010. s. 32.

⁹⁸ ONDŘEJ, Jan, Josef MRÁZEK a Oto KUNZ. *Základy mezinárodního práva veřejného*. Op. cit. s. 87.

základních či ustavujících dokumentů, případně uzavíráním mezinárodních smluv s dalšími státy. Podrobněji se zabývám okolnostmi a významem uzavření Vestfálského míru, který je považován za přelomovou událost nejen ve vnímání suverenity, ale i ve vývoji mezinárodního práva jako takového. Důležitou roli ve výkladu hráli (a hrají) také filozofové, právníci a další učenci, kteří se ve svých dílech pokoušeli postihnout podstatu toho kterého státního zřízení. Nutně se přitom museli zabývat i suverenitou státu. Pozornost proto bude věnována také jim.

Vnímání pojmu suverenity a jeho obsahu se v průběhu dějin průběžně měnilo a vyvíjelo především v závislosti na změnách politického uspořádání světa a rozvoji mezinárodního práva.⁹⁹ Jak už bylo uvedeno, princip suverenity bývá spojován se samotnou existencí státních útvarů a mezinárodního práva, které upravuje vztahy mezi nimi. Jakmile je státní útvar vytvořen, vzniká pro něj potřeba obhájit vlastní existenci před potenciálními narušiteli. Vymezení vlastní suverenity a snaha o její udržení, případně rozšíření, je vlastně podstatou boje o moc, který probíhal od samých počátků historie lidstva.

Proto někteří autoři hledají počátky suverenity již ve starověku, neboť už tehdy byla otázka vymezení panovnickovy moci aktuální, ačkoli mnohem méně než dnes.¹⁰⁰ Z té doby bývá připomínán především Aristotelův pojem autarkie, který se překládá jako soběstačnost. Avšak jak vysvětluje Pavlíček s Jiráskovou, Aristoteles měl na mysli především svrchovanost faktickou. Autarkii uváděl jako podmínku existence státu, která spočívá v tom, že stát ke své existenci nepotřebuje státy jiné.¹⁰¹ Významný právní teoretik Georg Jellinek tvrdí, že starověké státy nemohly k právnímu vymezení suverenity dojít, neboť neměly potřebu definovat svoji moc vůči státům ostatním.¹⁰² Malenovský uvádí, že ve starověku (a ani později ve středověku) ještě není možné mluvit o mezinárodním systému. Státy tehdy fungovaly samostatně a nevytvářely s ostatními rovnoprávné vztahy.¹⁰³ Vzhledem k tomu, že tehdy byl svět mnohem řídkěji obydlen než dnes a státy tak nebyly na sobě nijak významně závislé a ani nepotřebovaly ke své existenci uznání ze strany ostatních států, nebyla otázka suverenity natolik důležitá jako v současnosti. V období starověku tak můžeme mluvit o suverenitě, jejímž obsahem je především samostatnost státu a vnitřní suverenity, tedy moc nad vlastním územím a vším, co se na něm nachází. Schází ovšem prvek vnější suverenity, tedy vyjádření rovnoprávnosti s ostatními státy a vzájemná nezávislost. Mezistátní vztahy byly v té době založeny spíše na faktické nerovnosti a vojenské

⁹⁹ MRÁZEK, Josef. *Suverenity státu a mezinárodní právo*. Op. cit. s. 731.

¹⁰⁰ SCHEU, Harald Christian. *Suverenity státu v mezinárodním právu*. *Mezinárodní politika*. 28/2 (2004), s. 4.

¹⁰¹ PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Ústavní právo a státověda. Díl 1, Obecná státověda*. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021. s. 111.

¹⁰² Cit. v MRÁZEK, Josef. *Suverenity státu a mezinárodní právo*. Op. cit. s. 733.

¹⁰³ MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. Op. cit. s. 35.

síle. Tehdejší politické uspořádání vycházelo především ze skutečného postavení států, které bylo dané velikostí, silou a mocí toho kterého státu. Právní vymezení vzájemných vztahů bylo omezené pouze na partikulární smlouvy a diplomatické styky.¹⁰⁴

Pojetí suverenity doznalo zásadní proměny v průběhu středověku. Proměna se týkala celého mezinárodního práva, neboť během středověku se počaly formovat první skutečně nezávislé suverénní státy a na počátku novověku již mluvíme o klasickém mezinárodním právu, které se svými znaky blíží mezinárodnímu právu současnému. Boj o moc se ve středověku neodehrával jen mezi státními útvary, v jejichž čele stáli svěští panovníci. Zahrnoval také církev a Svatou říši římskou, tedy dva subjekty, které křesťanskou Evropu po většinu středověku diarchicky ovládaly. O moc se ve středověké kontinentální Evropě přetahovali především papež, císař Svaté říše římské a král Francie.¹⁰⁵ Nikdo z nich však nezískal takové postavení, aby se mohl prohlašovat za absolutního suveréna.¹⁰⁶ Tito „velcí hráči“ pod svou moc zahrnovali území jiných menších států v podřízeném postavení, nelze proto ani zde mluvit o rovnoprávných vztazích suverénních států.¹⁰⁷ Nicméně právě v boji o moc mezi jednotlivými státy, katolickou církví a Svatou říši římskou jakožto nadnárodním útvarem lze spatřovat počátky zrodu suverenity v moderním pojetí.¹⁰⁸

V čele středověkého státu stál obvykle světský panovník, monarcha. Svoji moc sice ztotožňoval s mocí státní, ale musel o ní bojovat s mnoha dalšími. Na domácím poli především se šlechtou a městy, jejichž vliv postupem času zesiloval. Důležitým hráčem byla církev, jejíž postavení vůči státu se měnilo. Zpočátku byla světská moc podřízena moci církevní, papež kupříkladu dosazoval či naopak svrhával některé panovníky. Později se moci církevní a světské vyrovnávaly, až nakonec státní moc převážila nad církví. K tomu se především středoevropské státy musely vyrovnávat s mocí Svaté říše římské, v jejímž čele stál císař a která státy, jež do Říše spadaly, považovala za sobě podřízené, provinční útvary. Je ovšem nutné poznamenat, že vývoj v jednotlivých oblastech se značně lišil, probíhal v různých etapách a nelze ho popsat pro všechny státy společně. Ve vývoji směrem k modernímu státu nejsou výjimkou ani různé zvraty a kroky zpět.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Tamtéž. s. 35.

¹⁰⁵ MRÁZEK, Josef. *Suverenita státu a mezinárodní právo*. Op. cit. s. 733.

¹⁰⁶ PHILPOTT, Daniel. *Revolutions in sovereignty: how ideas shaped modern international relations*. Princeton: Princeton University Press, 2001. s. 80.

¹⁰⁷ MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. Op. cit. s. 35.

¹⁰⁸ ONDŘEJ, Jan, Josef MRÁZEK a Oto KUNZ. *Základy mezinárodního práva veřejného*. Op. cit. s. 2.

¹⁰⁹ PAVLÍČEK, Václav. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha: Vodnář, 1999. s. 14-15.

Lze však konstatovat, že právě za účelem určení vlastní moci a vymezení se vůči moci cizí začínají státy postupně přijímat nově pojímanou zásadu suverenity. Často je tento jev spojen se sjednocováním rozdrobených území do jednoho státu a centralizací moci do rukou jediného panovníka. Zcela zřejmě se to projevuje s nástupem francouzského absolutismu v 15. století, tedy již na prahu novověku. Z Francie se postupně stává sjednocený stát, v jejímž čele stojí král, jehož moc je nejvyšší a nepodléhá ani církvi, ani císaři, ani žádné jiné státní moci. Omezena je pouze přirozeným právem a Božím přikázáním.¹¹⁰ Právě takový stav popisuje ve svém díle *Six livres de la République* právník a filozof Jean Bodin. Ten suverenitu zavedl jako termín politické vědy a mezinárodního práva a nově ji vymezil jako „*absolutní a trvalou moc uvnitř státu*“.¹¹¹ Bodin stál na straně francouzských panovníků a svoji teorii proto rozvíjel tak, aby vyhovovala jejich politickým zájmům. Prosazoval suverenitu jako státní moc (jež se v jeho pojetí rovnala moci panovníkově), která nemůže být omezena ústavou, ani jiným pozitivním právem, neboť stojí nad nimi. Tak vyjadřoval neomezenost suverénní moci. Zároveň je suverenitou v Bodinově pojetí myšlena nezávislost státu a jeho rovnoprávnost s jinými suverénními státy. Tím Bodin odmítl že by jakákoli svrchovanost papeže, císaře nebo kohokoli jiného stála nad svrchovaností panovníkovou. Bodin je považován za prvního, kdo suverenitu vnímal nejen jako moc státu směrem dovnitř, ale i navenek, vůči ostatním státům, případně dalším subjektům. Tím položil základy dnešního, moderního vnímání suverenity.¹¹² Obdobným způsobem vykládal suverenitu o něco později anglický filozof Thomas Hobbes. Stejně jako Bodin ji koncipoval tak, aby vyhovovala zájmům monarchie.¹¹³

Podobný vývoj jako ve Francii lze sledovat také v dalších státech. Ještě před počátkem reformace ve Svaté říši římské získali nezávislost na církvi a dalších mocenských konkurentech panovníci Anglie a Švédska.¹¹⁴ Proces reformace je důležitým obdobím ve vývoji státní suverenity. Ve většině Evropy probíhal v 16. století a vyústil v boje třicetileté války v první polovině 17. století. Terčem kritiky reformátorů byl totiž také politický a ekonomický vliv církve, který považovali za neslučitelný s původní křesťanskou ideou vyjádřenou v Bibli. Tento vzrůstající odpor k církvi se odrazil ve snaze států vymanit se z jejího vlivu.

Je pochopitelné, že proces vzniku nezávislých, suverénních států nebyl jednoduchou záležitostí a musel nutně probíhat po relativně dlouhé období.¹¹⁵ Za zlomový okamžik v tomto

¹¹⁰ MRÁZEK, Josef. *Suverenita státu a mezinárodní právo*. Op. cit. s. 734.

¹¹¹ Cit. v PAVLÍČEK, Václav. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. Op. cit. s. 15.

¹¹² MRÁZEK, Josef. *Suverenita státu a mezinárodní právo*. Op. cit. s. 734.

¹¹³ PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Ústavní právo a státověda. Díl 1, Obecná státověda*. s. 113.

¹¹⁴ PHILPOTT, Daniel. *Revolutions in Sovereignty*. Op. cit. s. 80.

¹¹⁵ Tamtéž. s. 77.

procesu bývá odborníky označován konec třicetileté války a uzavření Vestfálského míru. Od této chvíle se již v literatuře hovoří o klasickém mezinárodním právu a o vzniku mezinárodního systému suverénních národních států.¹¹⁶

Vestfálský mír, tedy dvě smlouvy uzavřené v Münsteru a Osnabrücku roku 1648, představoval zásadní změnu poměrů v celé Evropě. Historik Volker Gerhardt uvádí, že šlo o „první velkou politickou konferenci evropských mocností. Nejednalo se o církevní koncil nebo Říšský sněm, ale o setkání nezávislých územních a politických subjektů, kde poprvé byla v potaz vzata relevantní spojenectví. Svatý stolec byl přítomen pouze jako pozorovatel.“¹¹⁷ Philpott z uvedeného vychází, když argumentuje, že ačkoli v uzavřených smlouvách nikde nenajdeme žádné ustanovení, které by se dalo vykládat jako zavedení systému suverénních států, lze tento záměr dovozovat z chování států během vyjednávání a uzavírání míru a v době následující.¹¹⁸

Vestfálským mírem došlo k uznání nezávislosti některých území, která do té doby podléhala jiným, větším celkům. Upraveno bylo též soužití hlavních náboženských vyznání, neboť ideologické a politické uspořádání spolu úzce souviselo. Cílem vestfálského míru bylo zajistit mocenskou rovnováhu na kontinentě a udržet náboženský smír.¹¹⁹ Důležitým záměrem států, které z třicetileté války vyšly vítězně, tedy především Švédska a Francie, bylo také jednou pro vždy zavrhnout myšlenku univerzální moci papeže a císaře Svaté říše římské.¹²⁰ Aby těchto cílů bylo dosaženo, bylo nutné přesněji určit, v jakých mezích mohou panovníci uplatňovat svoji suverenitu a zavést princip nezasahování do vnitřních záležitostí jiných států. Jinými slovy, bylo třeba vytvořit v Evropě systém suverénních států. Tím dochází k rozšíření Bodinova pojetí suverenity i na další evropské státy, které dohromady nadále utváří mezinárodní společenství. Mocenské postavení církve bylo i přes protesty Svatého stolce v podstatě zrušeno a napříště měla církev významné postavení už pouze ve věcech duchovních. Podobně pravomoci císaře vůči jednotlivým státům byly významně osekány a císařovo postavení bylo od té doby především symbolické.¹²¹ Přesto však Říše formálně přetrvala až do roku 1806.

Po Vestfálském míru již neplatí, že by se král nebo jiný panovník musel o svoji moc dělit. Stál v čele jednotného státu a v souladu se zásadou nezasahování do vnitřních záležitostí jiných

¹¹⁶ Srov. např. ONDŘEJ, Jan, Josef MRÁZEK a Oto KUNZ. *Základy mezinárodního práva veřejného*. Op. cit. s. 2., MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. Op. cit. s. 35., ČEPELKA, Čestmír a Pavel ŠTURMA. *Mezinárodní právo veřejné*. Op. cit. s. 1. Ne všemi je ovšem uzavření vestfálského míru považováno za takto významné. Odlišné názory viz PHILPOTT, Daniel. *Revolutions in Sovereignty*. Op. cit. s. 76.

¹¹⁷ Cit. v PHILPOTT, Daniel. *Revolutions in Sovereignty*. Op. cit. s. 82.

¹¹⁸ PHILPOTT, Daniel. *Revolutions in Sovereignty*. Op. cit. s. 83.

¹¹⁹ SIMMS, Brendan a Zdeněk HRON. *Zápas o evropskou nadvládu: od pádu Cařihradu po současnost*. Praha: Prostor, 2015. s. 72.

¹²⁰ PHILPOTT, Daniel. *Revolutions in Sovereignty*. Op. cit. s. 85.

¹²¹ Tamtéž. s. 87.

států bylo vše, co se v tomto státu dělo, považované za soukromou věc. Například tak kupříkladu nebylo možné, aby cizí moc libovolně podporovala domácí šlechtu proti panovníkovi. Došlo tím k přijetí institutu vnitřních záležitostí suverénního státu, které je třeba odlišovat od záležitostí mezinárodních a které jsou plně v moci státního suveréna. V důsledku této skutečnosti již lze hovořit o určitém systému nezávislých států, které vzájemně respektují svoji územní suverenitu. Z dnešního pohledu je to tvrzení poněkud absurdní, neboť tyto státy na sebe nadále útočily, válčily spolu, vyjednávaly a usmířovaly se. Nebyl to proto systém, jehož nejdůležitějším účelem by bylo zajistit mír. Avšak státy mohly vše zmíněné činit jako svobodné, nezávislé celky, které se nemusely řídit žádnou nadřazenou mocí. Rovnocenné právo všech suverénních států, aby do jejich vnitřních záležitostí nebylo zasahováno, je proto základním prvkem nově vzniklého systému.¹²²

Po Vestfálském míru se rovněž začalo rozlišovat mezi suverenitou plnou, tedy absolutní a suverenitou omezenou, relativní. Plnou suverenitou disponovali pouze ti panovníci, jejichž moc byla jak navenek, tak uvnitř státu zcela nezávislá.¹²³ Z výše uvedeného též zřejmě vyplývá, že v souladu s dobovým absolutismem suverenity státu po Vestfálském míru byla stále totožná se suverenitou panovníka.

V dalším období začali teoretici rozvíjet myšlenku, že suverenity není primárně spjata s osobou panovníka, nýbrž především se státem samotným. John Locke prohlašoval, že původním suverénem je stát jako takový. Jean Jacques Rousseau šel ještě dál a rozvinul teorii suverenity lidu.¹²⁴ Rousseauovy myšlenky významně ovlivnily Velkou francouzskou revoluci. Jeho teorie suverenity lidu se promítla do textu Deklarace práv člověka a občana z roku 1789, kde stojí: „*Zásada vši svrchovanosti tkví v podstatě v národě. Žádný sbor, žádný jednotlivec nemůže mít autoritu, která by výslovně nebyla z ní odvozena.*“ Národu přiznává suverenitu také později přijatá francouzská ústava, podle které je suverenity „*jediná, nedělitelná, nezadatelná a nezcizitelná*“.¹²⁵ Došlo tak k propojení suverenity lidu se suverenitou národa.¹²⁶ Především ve státech západní Evropy tyto pojmy spolu nadále splývaly. Francouzský stát tvořil francouzský národ, státní lid proto splýval s národem francouzským v etnickém smyslu slova. Naproti tomu ve střední a východní Evropě přetrvával koncept mnohonárodnostních států. Státní suverenitu v takových útvarech bylo třeba odlišit od suverenity jednotlivých národů, které ji ztotožňovaly se

¹²² Tamtéž. s. 76.

¹²³ PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Ústavní právo a státověda. Díl 1, Obecná státověda.* Op. cit. s. 114.

¹²⁴ ONDŘEJ, Jan, Josef MRÁZEK a Oto KUNZ. *Základy mezinárodního práva veřejného.* Op. cit. s. 87-88.

¹²⁵ Cit. v ONDŘEJ, Jan, Josef MRÁZEK a Oto KUNZ. *Základy mezinárodního práva veřejného.* Op. cit. s. 88.

¹²⁶ MRÁZEK, Josef. *Suverenity státu a mezinárodní právo.* Op. cit. s. 735.

svým právem na sebeurčení.¹²⁷ V souvislosti se vznikem federací ve Spojených státech amerických, Švýcarsku či Německu se taktéž objevují úvahy o dělitelnosti suverenity mezi společný stát a jeho jednotlivé členské státy.¹²⁸ Ačkoli francouzská revoluce skončila diktaturou a terorem, koncept státní suverenity, která vychází z národa nebo lidu, tedy všech občanů daného státu, se již velmi blíží současnému pojetí suverenity a lze tak říci, že přetrval dodnes.

Rousseau, Hobbes a další vycházeli při svých úvahách o suverenitě z přirozenoprávní teorie. Podle nich suverenita států vyplývá ze skutečnosti, že státy jsou základním stavebním prvkem mezinárodního společenství a jako takovým jim přísluší základní nezadatelná práva. Ke konci 19. století přichází s odlišným přístupem již zmíněný Georg Jellinek. Suverenitu státu nepokládá za skutečnost faktickou, nýbrž právní. Nesouhlasí s tím, že by stát měl neomezenou moc a mohl svoje kompetence libovolně uplatňovat. To by ze státních občanů učinilo otroky. Stát má jen ta práva, která sám sobě určil. Proto může být omezen závazky mezinárodního práva.¹²⁹ Podle Pavlíčka a Jiráskové suverenita v Jellinekově pojetí „není neomezenost, nýbrž schopnost sebeomezení, záruka sebelimitace státní moci cestou právního řádu.“¹³⁰ Někteří teoretikové, kteří na Jellinekovo myšlení navazovali, mluvili o svrchovanosti zákona. Zákonem, respektive právem je stát vázán a musí se jím řídit. Právní pozitivisté jako Hans Kelsen nebo František Weyr dokonce ztotožňovali stát a právní řád. Právní řád je podle nich základem suverenity. Ta však stále může být omezena mezinárodním právem.¹³¹ Weyr zdůrazňoval vázanost státu právem a tvrdil, že ničím neomezená suverenita státu je popřením celého mezinárodního práva.¹³²

Schopnost sebeomezení, o které mluvil Jellinek, se v praxi států jasně projevila po první světové válce založením Společnosti národů. Státy, které se této mezinárodní organizace účastnily, omezily své zahraniční zájmy za účelem udržení míru.¹³³ Po jistém „intermezzu“ druhé světové války, během kterého se v ideologii nacistického Německa a jeho spojenců prosadily myšlenky zcela vybočující z dosavadního vývoje suverenity, na meziválečnou Společnost národů navázala nově vzniklá Organizace spojených národů, od počátku budovaná jako společenství suverénních států. V čl. 1 odst. 2 Charty OSN je jako jeden z cílů Spojených

¹²⁷ POTOČNÝ, Miroslav a Jan ONDŘEJ. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část. 6., doplněné a rozšířené vydání.* Praha: C.H. Beck, 2011. s. 14.

¹²⁸ MRÁZEK, Josef. *Suverenita státu a mezinárodní právo.* Op. cit. s. 735.

¹²⁹ PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Ústavní právo a státověda. Díl 1, Obecná státověda.* Op. cit. s. 116.

¹³⁰ Tamtéž. s. 116.

¹³¹ PAVLÍČEK, Václav. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie.* Op. cit. s. 23.

¹³² MRÁZEK, Josef. *Suverenita státu a mezinárodní právo.* Op. cit. s. 730.

¹³³ PAVLÍČEK, Václav. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie.* Op. cit. s. 24.

národů stanoveno „rozvíjeti mezi národy přátelské vztahy, založené na úctě k zásadě rovnoprávnosti a sebeurčení národů“. V článku 2 odst. 1 je pak explicitně určeno, že OSN „je založena na zásadě svrchované rovnosti všech svých členů“. V průběhu 20. století se členy OSN staly téměř všechny státy světa a OSN je dosud základním prvkem mezinárodního společenství. Byl tak utvořen systém, o kterém již lze mluvit jako o současném.

2.2. Pojem suverenity v současném (nejen) mezinárodním právu

2.2.1. Základní definice

Při pohledu do učebnic mezinárodního práva a jiné přehledové literatury by se mohlo zdát, že definice suverenity je v současnosti alespoň v základu poměrně jednotná a liší se pouze v detailech. V jednotlivých textech se často opakuje vyjádření suverenity jako nezávislosti na jakékoli jiné moci. Shoda také v zásadě panuje na skutečnosti, že suverenity působí vně státu vůči státům ostatním, případně dalším subjektům mezinárodního práva (vnější suverenity) a směrem dovnitř, tedy vůči vlastnímu obyvatelstvu a území (vnitřní suverenity). V současnosti je také již za překonanou považována myšlenka absolutní suverenity. Naopak se spíše pojednává o omezování suverenity univerzálně platnou ochranou lidských práv nebo účastí států v mezinárodních organizacích.

V *Právnickém slovníku* je pod heslem suverenity státu, jehož autorem je Pavel Šturma, uvedeno, že suverenity je „nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci“ jak navenek, tak ve vnitřních věcech. Stát je suverenní v případě, že nad sebou nemá žádnou vyšší moc. Suverenní stát je omezen právy jiných suverenních států, závazky, které dobrovolně přijal a obecným mezinárodním právem. Suverenity státu proto nelze považovat za absolutní.¹³⁴

V učebnici Čepelky a Šturmy se obdobně uvádí, že suverenity je nejvyšší státní moc, která je na ostatních suverénech nezávislá. Autoři ovšem upozorňují, že mezinárodně relevantní je pouze suverenity mezinárodním právem upravená a chráněná. Tím ji odlišují od suverenity faktické. Jako dva zásadní aspekty této „mezinárodněprávně chráněné“ suverenity uvádějí rovnost států a princip nevměšování se do vnitřních věcí států. Respektovat obě zásady přikazuje státům mezinárodní právo.¹³⁵

Potočný a Ondřej státní suverenity shodně se Šturmou chápou jako „nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci“ a rozlišují mezi suverenity vnitřní a vnější. Vnější suverenity je nezávislost mezinárodněprávní. Jejím projevem je rovnost státu s jinými státy v rámci mezinárodního společenství a schopnost státu s jinými státy rovnoprávně jednat, tedy především

¹³⁴ ŠTURMA, Pavel. *Suverenity státu*. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

¹³⁵ ČEPELKA, Čestmír a Pavel ŠTURMA. *Mezinárodní právo veřejné*. Op. cit. s. 35-36.

uzavírat mezinárodní smlouvy. Z politologického hlediska by se vnější suverenita dala označit jako nezávislá zahraniční politika. Naproti tomu vnitřní suverenita, někdy též územní výsost, označuje výlučnou moc státu, kterou má na svém území vůči veškerým osobám a věcem. Výkon vnitřní suverenity vylučuje ostatní státy z jakýchkoli zásahů na území suverénního státu, bez jeho souhlasu je jakékoli takové jednání mezinárodním právem zakázáno.¹³⁶

Učebnice *Základy mezinárodního práva veřejného* autorů Ondřeje, Mrázka a Kunze vlastní definici suverenity neobsahuje. Pouze konstatuje, že suverenita se spojuje s pojmy státní moc, nezávislost, jurisdikce nebo imunita. Autoři pak uzavírají, že nejlépe je suverenita vyjádřena jako nezávislost.¹³⁷

Jiří Malenovský rovněž uvádí, že suverenita „*bývá definována jako vrcholná a výlučná moc na území státu a současně charakterizována nezávislostí v mezinárodních vztazích*“. V jeho pojetí má tudíž suverenita vnitřní a vnější složku. Suverenita je podle něj určující pro vymezení vztahů mezi státy navzájem. Vzhledem k tomu, že žádnému suverénnímu státu nemůže být nadřazena jiná moc, jsou vztahy mezi státy souřadné. Tato souřadnost je vyjádřena zásadou svrchované rovnosti, která je výslednicí působení suverenity jakožto expanzivní moci usilující o ovládnutí mocí ostatních a současné nezbytnosti mezistátní spolupráce založené na vzájemnosti.¹³⁸ Zásada svrchované rovnosti je, na rozdíl od suverenity, v mezinárodním právu explicitně zakotvena, a to v Chartě OSN, jak již bylo uvedeno výše. Suverenitu Malenovský spíše než za zásadu mezinárodního práva považuje za vlastnost státu, podle něj jsou státy jednotky suverenitou „*nadané*“.¹³⁹

Pavlíček s Jiráskovou v učebnici *Ústavní právo a státověda* za svrchovanost moci (suverenitu) označují „*moc mezi jinými srovnatelně nejvyšší*“. Poukazují na skutečnost, že vnitřní a vnější suverenita nejsou dva odlišné pojmy. Jedná se o dva aspekty jednoho pojmu, státní suverenity. Mezinárodní právo se zabývá suverenitou vnější, tedy vztahy mezi suverénními státy navzájem. Vnitřní suverenita je objektem zájmu ústavního práva.¹⁴⁰ V případě vnitřní suverenity lze dále odlišovat jednak územní jurisdikci, tedy moc státu nad osobami a věcmi na

¹³⁶ POTOČNÝ, Miroslav a Jan ONDŘEJ. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část. 6., doplněné a rozšířené vydání*. Op. cit. s. 15.

¹³⁷ ONDŘEJ, Jan, Josef MRÁZEK a Oto KUNZ. *Základy mezinárodního práva veřejného*. Op. cit. s. 88.

¹³⁸ MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. Op. cit. s. 19-21.

¹³⁹ Tamtéž. s. 19.

¹⁴⁰ PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Ústavní právo a státověda. Díl 1, Obecná státověda*. Op. cit. s. 108-111.

vlastním území, a jednak osobní jurisdikci, čímž myslíme moc státu nad vlastními občany, která se uplatní (omezeně) i v případě, že se daný občan nachází mimo státní území.¹⁴¹

V zahraniční literatuře podobný přístup nalezneme například v práci bývalého soudce německého Spolkového ústavního soudu Dietera Grimma. Ten také rozlišuje mezi vnější a vnitřní suverenitou, tyto pojmy však podle něj od sebe „nelze zcela oddělit“. Na druhou stranu je Grimm toho názoru, že vnější suverenitou může stát disponovat, aniž by byl vnitřně suverénní. K dosažení vnější suverenity totiž postačuje, aby stát byl schopen jednat jako subjekt mezinárodního práva. Není podstatné, zda efektivní veřejná moc funguje i uvnitř státu. Naopak vnitřně suverénní stát být nemůže, pokud nedisponuje vnější suverenitou. Ztráta vnější suverenity totiž znamená podřízení se jiné moci, což vylučuje vlastní sebeurčení.¹⁴² Zajímavý postřeh přidává Grimm k absolutnímu pojetí suverenity v dnešní době. Podle něj žádný z členů EU a OSN není plně suverénní. Výjimku představují státy, které nejsou členy EU a zároveň jsou stálými členy Rady bezpečnosti OSN s právem veta. I jejich suverenita je však omezena, pokud jsou členy Světové obchodní organizace nebo přistoupili k Římskému statutu Mezinárodního trestního soudu. Vzhledem k tomu, že v současnosti neexistuje stát, který by nebyl členem ani jedné z uvedených organizací, nelze tedy podle Grimma dnes o státu s absolutní suverenitou hovořit.¹⁴³

V *Max Planck Encyclopedia of International Law* se pod heslem suverenita, jehož autorkou je Samantha Besson, uvádí, že suverenita je „nejvyšší mocí na území,“ a rovněž zde nalezneme rozlišení vnitřní suverenity, kterou je „nejvyšší moc na území nebo vrcholná moc na tomto území,“ a vnější suverenity, což je „absolutní nezávislost nebo svoboda“.¹⁴⁴

Je však nutné si uvědomit, že ačkoli existuje přibližná shoda na tom, co zhruba se pojmem suverenita myslí, k rozporům dochází, jakmile se pokoušíme určit, co je jejím přesným obsahem. Tedy pokud se například ptáme, jakými schopnostmi má být stát vybaven, aby byl považován za suverénní? Jaký je význam suverenity? Jak se suverenita státu v praxi projevuje? Jak může stát svoji suverenitu uplatňovat? Takto detailní vymezení suverenity v mezinárodním právu nenalezneme. Většina učebnic proto téma do větší hloubky nezpracovává nebo se bližší definici úplně vyhýbá.¹⁴⁵

¹⁴¹ SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE, Radovan SUCHÁNEK a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. s. 12.

¹⁴² GRIMM, Dieter a Belinda COOPER. *Sovereignty: the origin and future of a political and legal concept*. New York: Columbia University Press, 2015. s. 92-93.

¹⁴³ Tamtéž. s. 91.

¹⁴⁴ BESSON, Samantha. *Sovereignty*. In: *Max Planck Encyclopedias of International Law* [online]. Oxford University Press, 2015, odst. 1 a 56 [cit. 2022-03-24].

¹⁴⁵ MRÁZEK, Josef. *Suverenita státu a mezinárodní právo*. Op. cit. s. 730.

V literatuře bývá připomínám výrok německého právníka Lassya Oppenheima, podle kterého „... není snad pojmu, jehož význam by byl spornější než pojem suverenity“. V mezinárodním právu však nejde o situaci zcela neobvyklou. Podobně se mezinárodní právníci potýkají s výkladem pojmů sebeurčení národů, národ nebo stát.¹⁴⁶ S trochou nadsázky platí, že co právník, to jiný názor. Tyto výkladové obtíže patrně plynou z absence nějaké obecně nadřazené autority v mezinárodním právu. Tomu, jaké odlišné názory na jeden a týž pojem v teorii i praxi existují, se budeme věnovat v další části.

2.2.2. Materiální v. formální pojetí suverenity

Nejzákladnější dělicí čáru při uvažování o bližším vymezení suverenity tvoří otázka, zda ji máme chápat z formálního, nebo z materiálního hlediska. Pokud bychom se měli držet formálního hlediska, lze přistoupit k pohledu, že každý útvar, který vykazuje prvky státnosti (území, obyvatelstvo, vládu a mezinárodněprávní subjektivitu), je bez dalšího suverénní. V případě, že se ale dále ptáme po tom, jak tato suverenita vypadá a co je jejím obsahem, musíme se již zabývat hlediskem materiálním.

H. Ch. Scheu si klade otázku, zda v současném mezinárodním právu existují znaky, které by vymezovaly materiální pojetí suverenity. Tedy zda má stát některé natolik zásadní funkce, že ztrátou jedné či více z nich by došlo i ke ztrátě vlastní suverenity. Podle autora zásadní problém při zodpovězení této otázky v současnosti spočívá v tom, že neexistuje většinová shoda na tom, které materiální znaky zakládají suverenitu. V minulosti byla suverenita chápána především z formálního hlediska. Mezinárodní úprava totiž dříve jen minimálně zasahovala do vnitřních věcí suverénního státu, který tím pádem sám mohl určit základní funkce své moci. Naproti tomu v období od konce druhé světové války došlo v této oblasti k zásadním proměnám. Zásahy do vnitřních záležitostí států už v dnešním mezinárodním právu nejsou absolutně zakázané. Nejvýraznějším příkladem této změny je pravděpodobně vytvoření univerzálního systému mezinárodní ochrany lidských práv jednotlivců, který při své aplikaci nutně do vnitřních záležitostí států zasahuje. Suverenita států proto zřejmě není absolutní. Scheu nicméně dospívá k závěru, že tyto změny mají vliv pouze na materiální pojetí vnitřních záležitostí státu, z formálního hlediska však suverenita zůstává beze změny. Materiální pojetí suverenity není podle něj možné smysluplně uchopit, neboť „neexistují jasně stanovená a obecně uznaná pravidla pro určení jakéhosi materiálního obsahu suverenity“. Shodu ohledně takových pravidel ani nelze očekávat. Proto je třeba se přidržet formálního pojetí suverenity a konstatovat, že každý stát je ze své podstaty plně suverénní. Podle autora lze uvažovat pouze o proměnách v postavení

¹⁴⁶ Tamtéž. s. 765.

států v mezinárodním systému, nikoli však o změnách ve formálním statutu státu, který především je právně relevantní.¹⁴⁷

Tomuto názoru oponuje Josef Mrázek, který tvrdí, že neodpovídá skutečnosti. Podle něj nelze pochybovat o tom, že dochází ke změně v materiálním obsahu suverenity, neboť se zřejmě mění pohled na to, co je a co není v rozporu se státní suverenitou. Jako příklady uvádí právě mezinárodněprávní ochranu lidských práv nebo integraci evropských států v EU.¹⁴⁸

Je pravda, že formální pojetí, kterého se drží Scheu, je svým způsobem slepou uličkou. Pokud bychom přistoupili na tvrzení, že každý stát je bez dalšího plně suverénní, brání nám to v dalším zkoumání v tom, co je obsahem suverenity. Ostatně sám Scheu připouští, že v současném mezinárodním právu dochází k obsahovým proměnám koncepce suverenity. Považuje je však za změnu v postavení státu, nikoli za změnu pojmu suverenity, který formálně na obsahových proměnách nezávisí.¹⁴⁹ Podle mého názoru je třeba uvažovat tím směrem, že pokud dochází ke změnám ve vnímání pojmu suverenity a vedou se jak na vědecké, tak na mezistátní úrovni diskuze o tom, co je jejím obsahem, musíme nutně dojít k závěru, že materiální obsah suverenity se proměňuje, ať už to z teoretického hlediska považujeme jako Scheu za změnu v postavení státu v mezinárodním systému, nebo to pojmenujeme jiným způsobem. To, že na materiálním vymezení suverenity neexistuje jednoznačná shoda, a tím pádem není v praxi snadno použitelné, není důvodem, proč bychom se jím neměli zabývat. Ostatně formální pojetí suverenity v praxi také příliš dobře použitelné není. Pokud operujeme s pojmem, u něhož není jasné, co je vlastně jeho obsahem, není možné, abychom přitom dostatečně reflektovali skutečnost.

2.2.3. Bližší vymezení suverenity

V následujícím výkladu se proto budeme držet materiálního pojetí suverenity a přiblížíme, jaká práva a povinnosti se suverenitou spojují někteří teoretici. Rovněž se budeme věnovat tomu, jak suverenity vypadá v pojetí vybraných států.

Ve zmíněné *Max Planck Encyclopedia of International Law* Samantha Besson uvádí příklady práv a povinností, které s sebou nese suverenity a které vyplývají z mezinárodního práva. Je nicméně třeba upozornit, že autorka při tom vychází primárně z principu svrchované rovnosti.¹⁵⁰ Ten v sobě spojuje jednak suverenity státu a jednak rovnost států. Zásada svrchované rovnosti je, jak již bylo uvedeno výše, zakotvena v Chartě OSN. Je proto snazší dovozovat obsah

¹⁴⁷ SCHEU, Harald Christian. *Suverenity státu v mezinárodním právu*. Op. cit., s. 4-5.

¹⁴⁸ MRÁZEK, Josef. *Suverenity státu a mezinárodní právo*. Op. cit. s. 743.

¹⁴⁹ SCHEU, Harald Christian. *Suverenity státu v mezinárodním právu*. Op. cit., s. 5.

¹⁵⁰ BESSON, Samantha. *Sovereignty*. Op. cit. odst. 115.

suverenity z ní, neboť na rozdíl od suverenity samotné známe její kodifikovanou podobu. Zároveň jí zakotvení v Chartě dodává takovou autoritu, že je považována za základní kámen, na kterém je současný systém mezinárodního práva vystaven.¹⁵¹ Je proto běžné, že autoři, kteří se zabývají suverenitou, s tímto pojmem pracují a obsah suverenity odvozují z něj.

Besson uvádí čtyři základní práva suverénních států, která odvozuje z čl. 2 Charty OSN a z rezoluce Valného shromáždění OSN z roku 1970, známé jako Deklarace zásad mezinárodního práva týkajících se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy.¹⁵² Jako první a nejdůležitější právo je zmíněno přiznání výlučné jurisdikce státu nad územím a obyvatelstvem. Podle autorky je to princip, který vychází z obyčejového práva. Je tím vyjádřena nezávislost na jiném státu nebo subjektu, avšak nikoli na mezinárodním právu. Tato jurisdikce proto není nikdy absolutní, neboť může být mezinárodním právem omezena. Druhým právem je presumpce legality jednání suverénního státu, v důsledku čehož jsou státy jedinými subjekty nadanými originálním oprávněním k vytváření platných mezinárodněprávních norem. To jim umožňuje zajistit svoji nezávislost. Třetím zmíněným právem je právo suveréna na to, aby si svobodně určil vlastní ústavní a organizační zřízení. Posledním uvedeným právem je pak ochrana *domaine réservé* suverénního státu a ochrana před zásahy do jeho vnitřních záležitostí.

Na druhé straně autorka uvádí povinnosti suverénních států, které těmto právům odpovídají. První z nich je povinnost přiznat ostatním suverénům a jejich diplomatickým a státním suverénům ve své vlastní jurisdikci imunitu. Za druhé mají suverénní státy povinnost respektovat mezinárodní právo a spolupracovat s ostatními při jeho prosazování. Tato povinnost plyne z čl. 2 odst. 2 Charty a zahrnuje nejen právní povinnosti, ale také morální povinnost k podpoře systému mezinárodního práva. Dále mají státy povinnost zdržet se jakéhokoli zásahu do vnitřních záležitostí jiného státu. Z tohoto pravidla nicméně existují výjimky. Jedná se o tzv. humanitární intervence. Jejich použití umožňuje čl. 2 odst. 7 Charty, který připouští aplikaci donucovacích opatření podle kapitoly VII.¹⁵³ Státy mají také povinnost řešit veškeré mezinárodní spory mírovou cestou. Je zakázáno přitom využívat síly.¹⁵⁴

Někteří autoři si pomáhají při zkoumání suverenity jejím rozdělením na určité typy. S těmi pak spojují jednotlivá práva a povinnosti, kterými suverénní stát disponuje. Stephen D. Krasner rozlišuje čtyři druhy suverenity. Mezinárodně právní suverenitou označuje praxi

¹⁵¹ POTOČNÝ, Miroslav. Zásada svrchované rovnosti států. Mezinárodní vztahy [online]. 1968, 3(4), s. 3. [cit. 2022-03-24].

¹⁵² Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 2625 (XXV), přijata dne 24. října 1970.

¹⁵³ Problematice humanitárních intervencí ve vztahu k suverenitě se ve své diplomové práci podrobněji věnuje Jakub Svátek: SVÁTEK, Jakub. *Pojem suverenity státu v současném mezinárodním právu*. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2022. s. 42 an.

¹⁵⁴ BESSON, Samantha. *Sovereignty*. Op. cit. odst. 118-127.

vzájemného uznávání teritoriálních území, tedy států, s formálně nezávislou jurisdikcí. Jako Vestfálskou suverenitu chápe politickou organizaci na území státu, která vylučuje zásahy vnějších mocí. Tyto dva aspekty suverenity Krasner vztahuje k otázkám pravomoci a legitimacy státu. Ani jedna podle něj nesouvisí s nadvládou nebo nadřazeností státní moci. Nadvládu Krasner spojuje s domácí a vzájemně závislou suverenitou. Domácí suverenita je formální organizace politické moci a její schopnost efektivně uplatňovat vlastní moc. Vzájemně závislá suverenita je pak schopnost veřejné moci regulovat přeshraniční výměnu informací, zboží, kapitálu nebo lidí.¹⁵⁵

Podle Krasnera však není nezbytné, aby stát disponoval všemi uvedenými druhy suverenity. Naopak, často se v praxi stává, že u států některá ze suverenity absentuje. Například výkon mezinárodněprávní suverenity může oslabovat Vestfálskou suverenitu. To je případ členských států Evropské unie. Tím, že uznávají vnější moc EU, což Krasner považuje za výkon mezinárodněprávní suverenity, zároveň omezují svoji vlastní Vestfálskou suverenitu, tedy nezávislost na vnějších subjektech. Jiným příkladem je Taiwan, který disponuje Vestfálskou suverenitou, fakticky se jedná o funkční stát, ovšem vzhledem k jeho omezenému uznání ze strany ostatních států ho nelze považovat za suverénní v mezinárodně právním smyslu. Tzv. zhroucené státy (failed state) jsou naopak příkladem toho, že mezinárodně uznávaný stát, s mezinárodně právní suverenitou, domácí suverenitu může zcela postrádat nebo jí disponovat jen omezeně.¹⁵⁶

V tom, že suverenita každého státu může být trochu jiná, může zahrnovat některé výše uvedené prvky a jiné zase postrádat, tkví problém vymezení suverenity. V praxi nelze obvykle jednoduše určit, že daný stát je nebo není suverénní bez dalšího. Spíše můžeme uvažovat o tom, do jaké míry je takový stát suverénní. Můžeme se, jako Besson, ptát, jakými právy a povinnostmi stát disponuje. Případně, jako Krasner, hodnotit, které druhy suverenity jsou u státu přítomné.

Podle Tichého, který se suverenitou zabývá primárně v kontextu Evropské unie, je suverenita „čistě funkční koncept, který vznikl za specifických okolností za účelem dosáhnout konkrétních cílů: míru a bezpečnosti“.¹⁵⁷ Jako koncept nemá u Tichého suverenita absolutní povahu, její obsah je proměnlivý. Suverenitu proto popisuje jako soubor pravomocí. Tichý se ve svém článku obsáhle věnuje metodologii a uvádí, že můžeme rozlišovat například z pohledu jejich vyjádření kompetence explicitní a implicitní (nepsané) nebo z pohledu vztahu EU a členských států kompetence výlučné, komplementární, protichůdné a paralelní. S pomocí této

¹⁵⁵ KRASNER, Stephen D. *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999. s. 3-4.

¹⁵⁶ Tamtéž. s. 4.

¹⁵⁷ TICHÝ, Luboš. *State sovereignty and integration under development: how to assess these notions*. Op. cit. s. 33.

podrobné metodologie pak analyzuje vnímání suverenity v EU a dochází k závěru, že „je zřejmé, že autorita, moc a pravomoci státu významně poklesly. [...] Radikální proměnou prošly způsoby výkonu suverenity. Nově se uplatňují principy spolupráce, loajality a dialogu“.¹⁵⁸

Ačkoli během poválečného vývoje svět směřoval spíše ke sjednocování na mezinárodním poli, stále ještě najdeme v suverenitě jednotlivých států zřejmé rozdíly. Jak vyplývá z dříve uvedeného, pravděpodobně nejtěsnější spolupráce suverénních států dnes probíhá v rámci Evropské unie. Členské státy se ve společném zájmu evropské integrace dohodly, že některé kompetence, které jsou obvykle spjaty výlučně se státní mocí, a tedy se suverenitou, převedou na Unii, případně se o ně budou s Uníí dělit.¹⁵⁹ Je zřejmé, že státy EU tím, že své kompetence svěřily Unii, svoji vlastní suverenitu v tomto směru omezily, neboť nejsou zcela nezávislé na vnější moci. Unie má výlučnou pravomoc především v oblastech souvisejících s jednotným trhem, jako je celní politika, měnová politika, pravidla hospodářské soutěže apod.¹⁶⁰

Pokud vynecháme Evropskou unii, k nejdůležitějším subjektům na mezinárodním poli bezesporu patří velmoci Čína, Spojené státy americké a Rusko, už jen z titulu stálých členů Rady bezpečnosti OSN. Čína i Rusko se přiklánějí ke klasickému vestfálskému pojetí suverenity. Prosazují koncept nedělitelné a nenarušitelné suverenity, především pak odmítají zásahy do vnitřních záležitostí suverénních států. Proto jsou obě země zdrženlivé např. v uznávání jurisdikce mezinárodních soudů, přijímání lidskoprávních závazků či účasti v mezinárodních organizacích. Dlužno podotknout, že jak Rusko, tak Čína suverenitu vnímají poněkud svérázně, respektive ji užívají především ve svůj vlastní prospěch.¹⁶¹ Rusko sice lpí na nedotknutelnosti vlastních vnitřních záležitostí, zdráhá se kupříkladu podřizovat rozsudkům Evropského soudu pro lidská práva¹⁶², avšak zároveň naprosto nerespektuje nedotknutelnost vnitřních záležitostí některých slabších sousedních států. Vojenská invaze na Ukrajinu, které je ve zřejmém rozporu s mezinárodním právem a flagrantně narušuje ukrajinskou suverenitu, je toho nejkřiklavějším příkladem. Podobně Čína sice usiluje o ochranu vlastní suverenity, avšak suverenitu jiných

¹⁵⁸ Tamtéž. s. 51.

¹⁵⁹ PAVLÍČEK, Václav. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. Op. cit. s. 44-46. Tichý v souvislosti s proměnou suverenity v EU mluví o „metamorfóze suverenity“. Viz TICHÝ, Luboš. *State sovereignty and integration under development: how to assess these notions*. Op. cit. s. 37.

¹⁶⁰ Rozdělení kompetencí mezi EU a členské státy viz https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_cs. [cit. 2022-06-12].

¹⁶¹ SVÁTEK, Jakub. *Pojem suverenity státu v současném mezinárodním právu*. Op. cit. s. 19-20.

¹⁶² Rusko nesplní rozhodnutí ESLP o svazcích homosexuálů, odporuje ústavě. In: Advokátní deník [online]. 2021 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/07/20/rusko-nesplni-rozhodnuti-eslp-o-homosexuálních-svazcích-odporuje-ustave/>. Po ruské invazi na Ukrajinu, která byla zahájena v únoru 2022, bylo Rusko z Rady Evropy vyloučeno. Jurisdikce ESLP se tudíž na něj nadále nevztahuje. Viz *The Russian Federation is excluded from the Council of Europe*. In: Council of Europe [online]. 2022 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe>.

území, na která si dělá nárok, nerespektuje. Ostatně i třetí ze zmíněných mocností, USA, na vlastní suverenitě velmi lpí. Spojené státy se dlouhodobě zdráhají podřídit jurisdikci Mezinárodního trestního soudu a neratifikovaly některé z důležitých mezinárodních lidskoprávních úmluv. I USA bývají kritizovány za narušování suverenity ostatních států, kterého se dopouští svými vojenskými intervencemi.¹⁶³ V praxi velmocí, nebo obecně silnějších států, se stále setkáváme s expanzivním pojetím suverenity, která působí odstředivě a jejím povahovým rysem je tendence ovládat ostatní.¹⁶⁴ Státy, které narušují suverenitu ostatních, takové jednání často popírají nebo ho rovnou považují za oprávněné. Je příznačné, že Krasner pojmenoval svoji publikaci *Suverenita: organizované pokrytectví*. Pro tuto diplomovou práci však není podstatná diskuse o tom, zda jsou výše zmíněné útoky na cizí suverenitu ze strany mocností oprávněné, či nikoli. Podstatou je ukázat, že ačkoli považujeme jak Rusko nebo Čínu, tak Francii nebo Německo za suverénní státy, obsah jejich suverenity je v důsledku mezinárodních závazků a celkového postoje států k suverenitě rozdílný.

Mezi teoretiky mezinárodní práva nepanuje shoda na tom, jestli současný vývoj na mezinárodní scéně, pro nějž je stále ještě příznačná vzrůstající globalizace, těsnější mezinárodní spolupráce a univerzalita ochrany lidských práv, vede spíše k oslabování suverenity nezávislých států, nebo je naopak tento dobrovolný způsob sebezavazování projevem státní suverenity.¹⁶⁵ Jinými slovy, pokud stát dobrovolně omezí vlastní pravomoci členstvím v EU, pozbývá tím své suverenity? Nebo vzhledem k tomu, že se lze z těchto závazků opětovně vyvázat, v nejkrajnějším případě i vystoupením z EU, jedná se v podstatě o vlastní výkon suverenity, která tím pádem členským státům nadále přísluší? Teorie nám na tyto otázky jasnou odpověď nedává.¹⁶⁶ Lze však konstatovat, že oslabování suverenity uzavíráním mezinárodních smluv či vstupem do mezinárodních organizací probíhá se souhlasem států a obvykle také v jejich prospěch.¹⁶⁷ Ať už tedy uzavření určité mezinárodní smlouvy považujeme za ztrátu suverenity v příslušné oblasti, nebo jen za její dočasné omezení, je zřejmé, že chování státu, které k uzavření smlouvy vede, je projevem státní suverenity.

¹⁶³ DWORKIN, Anthony. *Why America is facing off against the International Criminal Court*. In: European Council on Foreign Relations [online]. 2020 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: https://ecfr.eu/article/commentary_why_america_is_facing_off_against_the_international_criminal_court/.

¹⁶⁴ Toto působení suverenity popisuje Malenovský. Vztahuje ho především k minulosti. Ovšem podle mého názoru se částečně projevuje i dnes. Viz MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. Op. cit. s. 20.

¹⁶⁵ KRASNER, Stephen D. *Sovereignty: organized hypocrisy*. Op. cit. s. 3.

¹⁶⁶ MRÁZEK, Josef. *Suverenita státu a mezinárodní právo*. Op. cit. s. 755.

¹⁶⁷ PLOCEK, Josef. *Jakou mají budoucnost suverenity, národní a teritoriální stát?*. Střední Evropa [online]. Institute for Central European Culture and Politics, 2004. s. 3.

Působením mezinárodního práva na suverenitu se ve své diplomové práci podrobně zabývá Jakub Svátek. Rozebírá nejprve prameny mezinárodního práva, především obyčejové a smluvní, a pozornost věnuje také *ius cogens*, tedy normám v určitém smyslu nadřazeným. Následně se věnuje též členství v mezinárodních institucích, pod které zahrnuje jak mezinárodní organizace, tak mezinárodní soudy a jiné instituce soudního typu. Autor v zásadě dochází k názoru, že závazky mezinárodního práva do suverenity státu zasahují, avšak nelze mluvit o omezení suverenity v pravém slova smyslu v případě, že stát má možnost se vůči takovému zásahu vymezit. Podle autora je taková možnost vymezení se zjevná v případě uzavírání mezinárodních smluv, které stát vždy uzavírá pouze na základě vlastní vůle. V případě práva obyčejového má stát možnost využít institutu trvalého odpůrce a tím se z daného obyčeje vyvázat. Poněkud složitější je situace v případě norem *ius cogens*. Zde již institut trvalého odpůrce využít nelze. Autor však upozorňuje, že pro vznik normy *ius cogens* je třeba souhlasu mezinárodního společenství a lze tak předpokládat, že stát svoji vázanost danou normou uznává. Navíc normy *ius cogens* upravují skutečně pouze nejzákladnější pravidla chování, nelze je proto považovat za zásadní omezení suverenity proti vlastní vůli států. U mezinárodních institucí autor odlišuje přistoupení k instituci a následný vznik závazků plynoucí z rozhodování samotné instituce. Přistoupení lze hodnotit obdobně jako uzavření mezinárodní smlouvy, děje se tak plně na základě vůle státu. Za problematickou považuje autor situaci, kdy si mezinárodní instituce začne vykládat své pravomoci vůči státům širěji, než bylo zamýšleno v zakládací smlouvě. K tomu může docházet spíše v důsledku faktické než právní moci dané instituce. I zde však autor vidí řešení ve vystoupení dotčeného státu.¹⁶⁸

Z uvedeného plyne, že k omezování suverenity států působením mezinárodního práva dochází až na výjimky za jejich souhlasu. Pokud stát nechce přijmout určitý závazek a omezit tak vlastní suverenitu, dává mu mezinárodní právo možnost obrany.

2.2.4. Suverenita z pohledu mezinárodních soudů

Jednotící roli hraje ve výkladu práva judikatura. V této části se proto budeme věnovat tomu, jak suverenitu chápou mezinárodní soudy. Interpretace soudů je významná především proto, že teoretické koncepty aplikuje na praktické chování subjektů mezinárodního práva a tím teorii a praxi propojuje.

Problematikou suverenity se mezinárodní soudci zabývají poměrně často, vyjadřují se k ní i v rámci případů, které se suverenitou nesouvisí přímo. Prvním stálým mezinárodním soudem byl Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti (PCIJ), zřízený v roce 1922 Společností

¹⁶⁸ SVÁTEK, Jakub. *Pojem suverenita státu v současném mezinárodním právu*. Op. cit. s. 23-41.

národů. K suverenitě se vyjádřil hned ve svém prvním rozsudku z roku 1923 ve věci parníku SS Wimbledon. SS Wimbledon byl parník převážející vojenský materiál do Polska. Německo mu však neumožnilo projet Kielským kanálem, neboť Němci byli v tehdejší polsko-ruské válce neutrální. To se stalo jádrem sporu. PCIJ v rozsudku uvádí, že „*právo vstupovat do mezinárodních závazků je atributem státní suverenity*“, a proto „*v uzavření smlouvy, kterou se stát zavazuje uskutečnit nebo se zdržet určitého činu, nespatřuje soud zřeknutí se vlastní suverenity*“.¹⁶⁹ Tento výklad tak přisvědčuje těm, kteří tvrdí, že účastí v EU nebo jiné mezinárodní organizaci nedochází ke ztrátě suverenity, nýbrž se jedná o její výkon.

Ve sporu mezi Spojenými státy a Nizozemím o nadvládu nad ostrovem Palmas, dnes patřícímu k Indonésii, rozhodoval Stálý rozhodčí soud (PCA). V nálezu rozhodce Max Huber uvádí, že „*suverenita mezi státy značí nezávislost*“, která „*zahrnuje právo vykonávat na daném území funkce státu a vyloučit přitom působnost jakéhokoli jiného státu*.“ Tomuto právu však podle Hubera odpovídá také povinnost „*chránit na svém území práva jiných států, především právo na integritu a nedotknutelnost v míru i válce, společně s právy, která může každý stát uplatňovat na cizím území za své občany*“.¹⁷⁰ Huber tak pojmenoval některá práva a povinnosti, které se pojí se suverenitou, jak o tom píše Besson.

V případě Korfského průlivu, který v roce 1949 posuzoval Mezinárodní soudní dvůr, se Soud zabýval otázkou teritoriální suverenity Albánie. V rozsudku Soud kategoricky prohlašuje, že „*mezi nezávislými státy je respekt k teritoriální suverenitě nezbytným základem mezinárodních vztahů*“.¹⁷¹ Soudce Alejandro Alvarez vydal v tomto případě separátní stanovisko, ve kterém uvádí, že „*suverenitou chápeme celý souhrn práv a nástrojů, které mají státy na svém území, k vyloučení jiných států, a také ve vztahu s jinými státy*“. Podle Alvarezze zakládací dokument OSN, tedy Charta, výslovně rozeznává suverenitu a dává ji do souladu s cíli OSN. Suverenita proto není nadále „*absolutní a individuální právo státu*“. Státy jsou v obecném zájmu vázány „*pravidly, která nebyla stanovena jejich vlastní vůlí*“. Suverenita se stala „*institucí, mezinárodně sociální funkcí psychologické povahy, která musí být vykonávána v souladu s mezinárodním právem*“.¹⁷² Alvarez říká, že suverenitu je po vzniku OSN nutné chápat v kontextu Charty a podle toho ji vykládat. V Chartě zakotvený princip svrchované rovnosti, který vyvažuje suverenitu států a jejich rovnost, ztělesňuje nový přístup k suverenitě.

¹⁶⁹ Rozhodnutí PCIJ ve věci *S.S. Wimbledon (Velká Británie a další v. Německo)*, (1923) PCIJ Series A01, s. 25.

¹⁷⁰ Nález PCA ve věci *Island of Palmas (Spojené státy americké v. Nizozemsko)*, PCA, 1928. RIAA. VOLUME II. s. 838-839.

¹⁷¹ Rozhodnutí MSD ve věci *Corfu Channel (Velká Británie v. Albánie)*. Sb. rozh. MSD (ICJ Reports), 1949. s. 35.

¹⁷² Rozhodnutí MSD ve věci *Corfu Channel (Velká Británie v. Albánie)*. Sb. rozh. MSD (ICJ Reports), 1949, Odlišné stanovisko soudce Alvarezze, s. 43.

K povaze a obsahu suverenity se MSD obsáhle vyjádřil také v případě Některé vojenské a polovojenské činnosti v Nikaragui a proti ní z roku 1986. Podle Soudu „*zásada nevměšování se zahrnuje právo každého suverénního státu vykonávat své záležitosti bez vnějšího vměšování*“.¹⁷³ Soud takové pravidlo považuje za součást obyčejového práva. Tato zásada se vztahuje především na „*záležitosti, ve kterých má každý stát oprávnění, v souladu se zásadou suverenity, rozhodovat libovolně. Jsou to otázky výběru politického, ekonomického, sociálního a kulturního zřízení a tvorba vlastní zahraniční politiky*“.¹⁷⁴ Soud rovněž přisvědčuje názoru, že princip suverenity státu je mezinárodním obyčejem, jenž je *inter alia* vyjádřen v čl. 2 odst. 1 Charty.¹⁷⁵

Z uvedené judikatury je zřejmé, že mezinárodní soudy považují suverenitu za klíčový prvek funkčních mezinárodních vztahů. Důraz je kladen na vzájemný respekt k teritoriální suverenitě mezi nezávislými státy. Suverenita není jen právo vykonávat své záležitosti bez vnějšího vměšování, ale rovněž povinnost se takového chování vůči ostatním nezávislým státům zdržet. Tomu odpovídá zásada svrchované rovnosti. Rovněž je nutné suverenitu vykonávat pouze v souladu s mezinárodním právem.

2.3. Shrnutí

Pojem státní suverenita se v právní nauce poprvé objevuje v 16. století v díle Jeana Bodina. Od této doby prošlo vnímání suverenity značným vývojem, který je neodmyslitelně spjatý s vývojem samotného mezinárodního práva a politického uspořádání světa obecně. V současné době je převážnou částí nauky i států, jakožto základních subjektů mezinárodního práva, za výchozí bod pro chápání suverenity považována zásada svrchované rovnosti států, zakotvená v Chartě OSN. Panuje většinová shoda na tom, že suverenita vyjadřuje nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci a že rozlišujeme dva hlavní aspekty suverenity, totiž suverenitu vnější a vnitřní. Státní suverenita dnes není absolutní. Suverenita je omezitelná mezinárodním právem. Závazky plynoucí z mezinárodního práva jsou u jednotlivých států vždy trochu odlišné. Z toho plyne, že i obsah suverenity je rovněž u jednotlivých států odlišný. Vzhledem k této skutečnosti v mezinárodním právu nenalezneme ani obecně platné vymezení suverenity.

¹⁷³ Rozhodnutí MSD ve věci *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nikaragua v. Spojené státy americké)*, Sb. rozh. MSD (ICJ Reports), 1986, bod 202, s. 96.

¹⁷⁴ Tamtéž. bod 205. s. 98.

¹⁷⁵ Tamtéž. bod 212. s. 101.

3. Konkurence suverenity a principu non-refoulement

V předcházejících kapitolách jsem vysvětlil, jaký je význam a obsah pojmů non-refoulement a suverenity. Oba principy jsou obecně v mezinárodním právu přijímané a platné. Nicméně za určitých okolností mohou působit proti sobě a jeden se může uplatnit pouze za cenu omezení toho druhého. V této kapitole se budu věnovat tomu, jak se takový konflikt projevuje a zda některý z pojmů převažuje nad druhým.

3.1. Omezení suverenity mezinárodní smlouvou

V minulé kapitole jsem uvedl, že suverénní stát je omezen právy jiných suverénních států, závazky, které dobrovolně přijal a obecným mezinárodním právem. Než přistoupím k samotnému zkoumání konkurence suverenity a non-refoulement, pokládám za vhodné se podrobněji věnovat obecné rovině omezení suverenity mezinárodní smlouvou. V nedávné minulosti se poměrně rozsáhle věnoval otázce omezení suverenity Ústavní soud v nálezech týkajících se přijetí tzv. Lisabonské smlouvy (Lisabon I a Lisabon II¹⁷⁶). Ústavní soud se sice k suverenitě vyjadřoval především v kontextu přenosu pravomocí České republiky na Evropskou unii¹⁷⁷, nicméně jednotlivé závěry lze aplikovat i v obecnější rovině.

Ústavní soud se při svém výkladu svrchovaného státu zprvu odkazuje na Jellineka a jeho *Všeobecnou státovědu*.¹⁷⁸ Uvádí, že „[s]vrchovanost státu je tradičně chápána jako nejvyšší a výlučná moc na státním území a nezávislost státu v mezinárodních vztazích,“ z čehož ovšem plyne, že „[ž]ádná norma mezinárodního práva [...] nemůže vzniknout bez vůle samotných států, jednajících na zásadě svrchované rovnosti“. Je však třeba pamatovat na to, že, jak uvádí ÚS, „[n]ormy, k jejichž vzniku ale státy takto přispěly, jsou potom povinny respektovat v souladu se zásadou *pacta sunt servanda* a plnit je v dobré víře, čímž je chráněna právní jistota ostatních subjektů“.¹⁷⁹

Dále Ústavní soud svoji myšlenku rozvíjí a uvádí, že u suverénního státu lze v současnosti „spatřovat volnost k vlastnímu sebeomezení právním řádem nebo svobodně přijatými mezinárodními závazky, jinými slovy možnost upravovat své kompetence,“ z čehož ÚS dovozuje, že „možnost utvořit takovou svobodnou vůli státu k opakované úpravě určité kompetence tak není projevem nedostatečnosti suveréna, nýbrž jeho plné svrchovanosti“.¹⁸⁰ Tím

¹⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 26.11.2008, spis. zn. Pl.ÚS 19/08, vyhlášeno jako 446/2008 Sb. (Lisabon I) a nález Ústavního soudu ze dne 3.11.2009, spis. zn. Pl.ÚS 29/09, vyhlášen jako 387/2009 Sb. (Lisabon II).

¹⁷⁷ Podle Ústavního soudu „EU vytváří entitu *sui generis*, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií.“ Srov. Lisabon I. bod 104.

¹⁷⁸ JELLINEK, Georg, JAROSLAV FRANĚK, JINDŘICH NEUDERT a BŘETISLAV FOUSTKA. *Všeobecná státověda*. V Praze: nákladem Jana Laichtera, 1906, xx, 866 s.

¹⁷⁹ Lisabon I. bod 98.

¹⁸⁰ Lisabon I, bod 100.

se v podstatě tradiční vnímání suverenity překonává.¹⁸¹ O něco dále pak Ústavní soud dodává, že se může „jevit jako paradoxní, že klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit“.¹⁸² Je však zřejmé, že tento paradox je třeba přijmout, neboť opačná situace suverenity v podstatě vylučuje. Stát, který o své suverenitě nemůže rozhodovat, nemůže být z logiky věci suverénní, neboť taková situace předpokládá, že je omezen nějakou jinou mocí.

Ústavní soud uzavírá svoji úvahu tak, že „přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti“.¹⁸³ Z uvedeného vyplývají též meze přípustnosti takového sebeomezení. Stát může svoji suverenity omezit pouze natolik, nakolik je předem daný způsob, jak budou omezené kompetence nadále vykonávány a stát se na takovém výkonu bude moci podílet.

Ústavní soud rovněž mluví o účelu suverenity: „Suverenita státu není v moderním demokratickém právním státě účelem sama o sobě, tedy izolovaně, nýbrž je prostředkem k naplňování [...] základních hodnot, na kterých konstrukce ústavního právního státu stojí.“¹⁸⁴ Tím je v podstatě vyjádřen předpoklad, že suverenita státu musí být omezena za účelem ochrany základních hodnot. Bez toho by koncepce „demokratického právního státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana“¹⁸⁵ ztrácela smysl.

Nález Lisabon I se týká integračního procesu EU, proto Ústavní soud hovoří o přenosu kompetencí. Vzhledem k tomu, že pod úpravu státních kompetencí Ústavní soud řadí také svobodné přijetí mezinárodních závazků (viz výše), lze rovněž vlastní sebeomezení uzavíráním mezinárodních smluv považovat za projev suverenity. Ostatně smlouvy, jejichž prostřednictvím Česká republika vstoupila do EU, jsou také mezinárodními smlouvami.

V souvislosti s mezinárodními smlouvami Ústavní soud v nálezu Lisabon II vznáší zásadní požadavek na jejich dodržování: „Svrchovanost však neznamena svévůli anebo možnost volně porušovat existující závazky v podobě mezinárodních smluv [...]. České republice z těchto smluv vyplývají nejen oprávnění, ale i závazky [...]. Bylo by v rozporu se zásadou *pacta sunt servanda*, kodifikovanou v ustanovení čl. 26 Vídeňské úmluvy [o smluvním právu], kdyby Česká republika mohla v jakémkoliv okamžiku začít tyto závazky ignorovat.“¹⁸⁶ V Ústavě ČR je tento

¹⁸¹ NĚMCOVÁ, Iveta. *Přenos pravomocí a suverenita státu: ústavněprávní aspekty evropské integrace*. Masarykova Univerzita, Právnická fakulta. Brno, 2010. s. 38.

¹⁸² Lisabon I, bod 104.

¹⁸³ Tamtéž. bod 108.

¹⁸⁴ Tamtéž. bod 209.

¹⁸⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 1.

¹⁸⁶ Lisabon II, bod 168.

požadavek vyjádřen v čl. 1 odst. 2. Jak blíže vysvětlíme níže, je tento požadavek zásadní i ve vztahu suverenity a smluvního non-refoulement.

Lze tak uzavřít, že v souladu s judikaturou Ústavního soudu je možné, aby suverénní stát svoji svrchovanost omezil mimo jiné uzavřením mezinárodní smlouvy. Takové sebeomezení však není možné považovat za nepřipustný zásah do suverenity, ale naopak za její projev. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud aproboval toto sebeomezení i v případě členství České republiky v Evropské unii, kde dochází ke skutečnému přenosu pravomocí na jiný subjekt, lze usuzovat, že tím spíše je to přípustné i v případě „obyčejné“ mezinárodní smlouvy, kterou stát své pravomoci pouze omezuje, ale nepřenáší na nikoho jiného. Limitem jsou zřejmě dva požadavky formulované i ve zmíněné judikatuře Ústavního soudu: suverenita nesmí být omezena zcela (tedy zcela přenesena na jiný subjekt) a nesmí být narušena „*sam[a] podstat[a] republiky jako svrchovaného a demokratického právního státu založeného na úctě právům a svobodám člověka a občana a [založena] změn[a] podstatných náležitostí demokratického právního státu*“.¹⁸⁷ Ústavní soud sice tyto požadavky vztahuje primárně k přenosu pravomocí na základě čl. 10a Ústavy, nicméně se domnívám, že obdobné limity by se měly aplikovat i v případě „pouhého“ omezení (nikoli přenosu) pravomocí na základě mezinárodní smlouvy.

Ústavní soud tak nejen aprobuje možné omezení suverenity, ale dokonce vymezením účelu suverenity její omezení předpokládá, aby bylo umožněno naplňování základních hodnot právního státu.

3.2. Suverenita a lidská práva

Jednou ze základních hodnot, na kterých stojí konstrukce ústavního právního státu a jejichž naplňování je účelem suverenity, jak o tom hovoří Ústavní soud, jsou bezpochyby lidská práva. Princip non-refoulement je možné do širší problematiky lidských práv zařadit. Podle Reinharda Marxe „*základní lidská práva, jako je právo na život, právo na fyzickou integritu a právo na svobodu, omezují státní moc stejnou mírou a stejným způsobem jako princip non-refoulement*“.¹⁸⁸ Non-refoulement nelze samozřejmě považovat za jedno ze základních, člověku přirozených práv. Ostatně, jak jsme již zmínili, jedná se o princip, nikoli o subjektivní právo jako takové. Můžeme ho ovšem vnímat jako určitý nástroj realizace a ochrany základních lidských práv. Jak bylo vysvětleno v kapitole první, non-refoulement se dovozuje z výslovného zákazu mučení a nelidského zacházení v mezinárodních smlouvách na ochranu lidských práv.

¹⁸⁷ Lisabon I, bod 97.

¹⁸⁸ MARX, Reinhard. *Non-Refoulement, Access to Procedures, and Responsibility for Determining Refugee Claims*. International journal of refugee law. Oxford: Oxford University Press, 1995. s. 388.

Konflikt mezi suverenitou a lidskými právy vyplývá ze samé podstaty obou pojmů.¹⁸⁹ Smyslem právní úpravy lidských práv je tato práva pro jedince chránit před státní mocí.¹⁹⁰ V předcházející kapitole bylo vysvětleno, že suverenita bývá definována jako nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci. Pokud tedy lidská práva nějakým způsobem konkurují státní moci, lze to vnímat rovněž jako konkurenci vůči suverenitě. Lidská práva zaručují určitý minimální standard práv jednotlivce, který stát v zásadě nesmí překročit. Naopak, stát má povinnost lidská práva chránit a umožnit jejich nerušený výkon. Z toho plyne, že státní suverenita je v této oblasti omezena, neboť stát není nezávislý a musí se přizpůsobovat stanoveným pravidlům, resp. právům jednotlivců. V kontextu definice suverenity jako nezávislosti státní moci na jiné moci, ze které přísně vzato plyne, že suverenitu může omezit pouze jiná moc, by se snad dalo pochybovat o tom, zda je přípustné lidská práva označovat jako moc. V předcházející kapitole však bylo zmíněno, že panuje obecná shoda na tom, že mezinárodní právo, včetně práva lidských práv, je způsobilé k omezení suverenity. S ohledem na tuto shodu proto není podle mého názoru nutně trvat na tom, že by suverenitu měla omezovat pouze moc v úzkém slova smyslu. Spíše se domnívám, že je třeba způsobilost lidských práv k omezení suverenity vykládat tak, že stát uznáním lidských práv omezuje sám sebe (což lze pokládat za výkon suverenity).¹⁹¹

Lidská práva jsou zásadně přisuzována člověku.¹⁹² Ačkoli mezinárodní právo tradičně nepřiznává jednotlivcům plnou subjektivitu, právě s ohledem na rozvoj mezinárodněprávních odvětví, jejichž cílem je ochrana subjektivních práv člověka, je nutné jednotlivcům přiznat přinejmenším omezenou mezinárodněprávní subjektivitu.¹⁹³ Malenovský upozorňuje, že účelem mezinárodního práva je upravovat poměry v lidské společnosti. Stejně jako právo vnitrostátní je i mezinárodní právo z podstaty věci antropocentrické.¹⁹⁴ Bývalý generální tajemník OSN Kofi Annan vyjadřuje subjektivitu jedince v kontextu (ne)oprávněnosti humanitárních intervencí tak, že rozlišuje mezi suverenitou státní a suverenitou individuální. Individuální suverenitou jsou podle něj základní svobody, které zaručuje Charta OSN a navazující mezinárodní úmluvy. Podle

¹⁸⁹ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 254.

¹⁹⁰ Funkci lidských práv, kterou je ochrana jednotlivce před zásahy veřejné moci, označujeme jako vertikální koncepci. Mimoto rozlišujeme ještě horizontální koncepci, podle které můžeme lidská práva uplatnit i ve vztahu mezi jednotlivci navzájem. Mezi těmito koncepcemi je široká škála, na které se nacházejí jednotlivé právní řády, ovšem obecně řečeno převažuje spíše koncepcie vertikální. Srov. WAGNEROVÁ, Eliška. *Univerzalita lidských práv a spektrum právních vztahů*. In: HANUŠ, Jiří. *Lidská práva: nárok na obecnou platnost a kulturní diferenciaci*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001, s. 58.

¹⁹¹ Dalo by se rovněž na tomto místě polemizovat o přirozeném původu lidských práv. Tedy, zda je stát kodifikací pouze uznává a chrání, nebo je vytváří. Tyto úvahy už však dalece přesahují rozsah této práce. K původu lidských práv srov. KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Op. cit. s. 259 an.

¹⁹² Výjimky, jako jsou například kolektivní lidská práva, v této práci pomíjím.

¹⁹³ MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. Op. cit. s. 119-120.

¹⁹⁴ Tamtéž. s. 122.

Annana je zřejmé, že účelem Charty je „*chránit individuální lidské bytosti, nikoli ty, kteří je zneužívají*“. Annan rovněž hovoří o tom, že státní suverenita je dnes vnímána jinak než v minulosti. Státy jsou „*chápány jako nástroje, které mají sloužit svým obyvatelům, nikoli naopak*“.¹⁹⁵ I když mezinárodní právo zůstává především právem mezi státy, je nesmyslné, aby pokud přiznává určitá práva jednotlivcům, jim současně upíralo subjektivitu a označovalo je za pouhé destinatáře výhod či dokonce objekty mezinárodního práva. Malenovský takový přístup přirovnává k postavení zvířat ve vnitrostátním právu. To sice zavádí určitá pravidla na jejich ochranu, skutečnou právní subjektivitu jim však neposkytuje.¹⁹⁶ Na rozdíl od zvířat je však člověku v mezinárodním právu umožněno svá práva hájit a v případě jejich porušení se domáhat nápravy (i když oproti vnitrostátnímu právu jen v omezené míře). Jednotlivci sice nemají způsobilost k tomu, aby mezinárodní právo vytvářeli, nicméně je zřejmé, že jsou způsobilí nést práva a povinnosti, které jim z mezinárodního práva plynou. V tomto směru jim tedy mezinárodněprávní subjektivita přísluší. Poněkud matoucí je v tomto ohledu skutečnost, že ochrana lidských práv se uskutečňuje především prostřednictvím práva vnitrostátního.¹⁹⁷ Nicméně, děje se tak na základě práva mezinárodního a existenci lidských práv v mezinárodním právu to nijak neohrožuje.¹⁹⁸ Subjektivita jednotlivce prochází, alespoň částečně, do práva mezinárodního.¹⁹⁹

Je nutno poznamenat, že s uvedeným chápáním postavení jednotlivce v mezinárodním právu mnozí polemizují. I s ohledem na vývoj událostí po celém světě se argumentuje, že lidská práva v západním slova smyslu vůbec neexistují.²⁰⁰ Zmíněný článek Kofiho Annana je dnes již více než dvacet let starý a je zřejmé, že v jeho názorech se odráží politické přesvědčení, které nemusí věrně odpovídat realitě. Klasickým argumentem proti myšlence univerzality lidských práv je jejich odlišné vnímání v různých částech světa, které pramení z mnoha faktorů jako jsou tradice, kultura, náboženství, vyspělost a podobně. Univerzální lidská práva jsou proto údajně pouhým produktem západního myšlení s omezeným celosvětovým dopadem.²⁰¹ Není účelem této diplomové práce do hloubky polemizovat o univerzalitě lidských práv, dovoluji si proto pouze

¹⁹⁵ ANNAN, Kofi. *Two concepts of sovereignty*. In: The Economist [online]. 1999 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: <https://www.economist.com/international/1999/09/16/two-concepts-of-sovereignty>.

¹⁹⁶ MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. Op. cit. s. 122.

¹⁹⁷ Eliška Wagnerová to popisuje jako objektivní právní garanci lidských práv. Například právo na život je garantováno skutkovou podstatou trestného činu vraždy. Srov. WAGNEROVÁ, Eliška. *Univerzalita lidských práv a spektrum právních vztahů*. Op. cit. s. 57.

¹⁹⁸ MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. Op. cit. s. 123.

¹⁹⁹ Tamtéž. s. 119.

²⁰⁰ KREJČÍ, Oskar. *Lidská práva*. Praha: Professional Publishing, 2011. s. 9.

²⁰¹ MAIER, Hans. *Lidská práva - nárok na obecnou platnost a kulturní diference*. In: HANUŠ, Jiří. *Lidská práva: nárok na obecnou platnost a kulturní diference*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001, s. 7.

poznámenat, že skutečnost, že je nějaké (lidské) právo popíráno, ještě neznamena, že neexistuje.²⁰² Na druhou stranu je třeba přiznat, že lidská práva nejsou mnohými považována za univerzálně platná a po celém světě jsou bezohledně porušována, což nelze brát na lehkou váhu.²⁰³ Nicméně v evropském prostoru, na který se tato práce soustředí, jsou lidská práva jednoznačně pozitivně vymezena prostřednictvím Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a jiných závazných smluv, mimoto jsou běžnou součástí ústavního pořádku evropských zemí prostřednictvím listin nebo jiných katalogů základních práv, a jsou také vymahatelná. V Evropě tedy bezpochyby základní lidská práva za obecně platná považovat lze. Je možné proto nadále pracovat s myšlenkou suverenity jednotlivce, o které mluví Annan, v protikladu k suverenitě státu.

V situaci, kdy vedle sebe existují dva suverénní subjekty (státní a individuální), je zcela přirozené, že se jejich zájmy mohou dostávat do konfliktu. Problematika vztahu mezi jednotlivcem a státem je ostatně jednou z nejzákladnějších právně-filozofických otázek a v minulosti zaměstnávala mnoho význačných myslitelů. Vzhledem k tomu, že jednotlivci i stát mají své, často protichůdné zájmy, jsou napětí a konkurence jejich vztahu vlastní. Nicméně za různých okolností může mít tento vztah různé podoby, tedy nemusí být vždy nutné rozporný.²⁰⁴ Zájem jednotlivce může bezpochyby být i v souladu se zájmem státu. Takový stav je samozřejmě ideální. Možné je též, aby zájmy státu a jednotlivce v obecné rovině souzněly, avšak jednotlivé dílčí zájmy byly rozporné. To je dnes pravděpodobně nejčastější. Malenovský to popisuje jako „*polarizovaný vztah mezi svrchovaností celku a 'svrchovaností' jedince*“.²⁰⁵

Ve filozofii či politické teorii se objevují v zásadě tři hlavní způsoby, jak by měl být vztah mezi jednotlivcem a společností v obecné rovině nastaven. Jednak je to přístup, podle kterého stát musí zůstat nadřazen jednotlivci, neboť jejich konfliktní vztah nelze jinak překonat. Jednotlivec se proto musí podřítit zájmu celku. Tento směr nalezneme například v myšlení Machiavelliho, Hobbse, či již zmíněného Bodina, který suverenitu koncipuje tak, aby vyhovovala zájmům panovníka, tedy státu, na úkor jednotlivců. Naproti tomu stojí přístup, který klade důraz na suverenitu člověka. Státní moc je v zájmu člověka co nejomezenější nebo v krajních případech vůbec neexistuje. Mezi zastánce tohoto názoru se řadí liberalisté, jako je

²⁰² Například Eliška Wagnerová uvádí, že základní lidská práva se prosadí i v případě, že nejsou normativně vyjádřena a vládnoucí režim je neuznává. Nejpozději po pádu takového režimu se projeví potrestáním těch, kteří je dříve porušovali. Srov. WAGNEROVÁ, Eliška. *Univerzalita lidských práv a spektrum právních vztahů*. Op.cit. s. 56.

²⁰³ Blíže k debatě o univerzalitě lidských práv viz např. KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Op. cit. s. 259 an.

²⁰⁴ MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. Op. cit. s. 120.

²⁰⁵ Tamtéž. s. 120.

Mill, či anarchisté, jako je například Proudhon. Mezi těmito vyhraněnými přístupy hledá kompromis směr třetí, který klade důraz na to, že ani jedna strana nesmí získat nepřiměřeně silné postavení vůči straně druhé. K zastáncům takového přístupu můžeme řadit Rousseaua nebo Kanta. Podstatou vztahu jednotlivce a státu v jejich pojetí je vzájemná vyváženost zájmů obou stran. Jednotlivec předává část své vlastní suverenity ve prospěch celku. Tím se tvoří svrchovanost lidu a národa, o kterou moderní stát opírá svoji legitimitu. Naproti tomu stát, který bez jednotlivců ani nemůže existovat, je v důsledku tohoto přenosu suverenity povinen svobodu člověka chránit.²⁰⁶

Pokud se zabýváme vztahem suverenity a lidských práv, případně konkrétnějším vztahem suverenity a principu non-refoulement, můžeme se proto v souladu s výše uvedeným ptát: Je tento vztah nastaven ve prospěch jednotlivce, nebo státu? Nebo je nastaven kompromisně a vyvažuje zájmy obou stran? Odpověď na tyto otázky budeme hledat v poslední části této kapitoly.

Jan Kysela při úvahách o konfliktu mezi teorií suverenity a teorií lidských práv vnímá lidská práva jako komplexní institut, nikoli jako konkrétní jednotlivá práva. Takto komplexně pojatá lidská práva vůči politické a právní skutečnosti „*plní funkci kritickou a legitimizační*“.²⁰⁷

Podle Kysely jsou lidská práva v liberálně demokratickém státě zdrojem legitimacy. Stát se legitimuje tím, že lidská práva uznává. Lidská práva jsou účelem státu, jejich ochrana je hlavním důvodem existence státu.²⁰⁸ V takovém pojetí bychom mohli dokonce přistoupit na myšlenku, že lidská práva stojí nad suverenitou, neboť dávají státu vzniknout, jsou důvodem jeho vzniku a zprostředkovaně tak i důvodem existence státní suverenity. Právě pro liberálně demokratické státy je typické, že suverenity státu je odvozována ze suverenity lidu (nebo je s ní i ztotožňována), a suverenity lidu je zase odvozena od suverenity jedince.²⁰⁹

Naproti tomu ve státech nedemokratických, totalitních či autoritářských plní lidská práva kritickou funkci. Jejich rolí je konfrontovat realitu s ideálem.²¹⁰ Zde se ovšem nabízí otázka: Zmíněný ideál je představován právě lidskými právy. Lze tento ideál vyžadovat i v případě, že daný stát či dokonce jeho občané lidská práva neuznávají, případně jim připisují jiný obsah nebo význam, než je běžné v západním vnímání? Odpověď není zřejmá a souvisí s již zmíněnou otázkou univerzality lidských práv.

²⁰⁶ Tamtéž. s. 120-121.

²⁰⁷ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Op. cit. s. 258.

²⁰⁸ Tamtéž. s. 258.

²⁰⁹ Například Ústavní soud však ve zmíněném nálezu Lisabon I (bod 209) výslovně uvádí, že je třeba rozlišovat mezi suverenitou lidu a svrchovaností státu. Ústavní soud rozdíl mezi oběma pojmy dále nezkoumá, lze však usuzovat, že spolu úzce souvisí.

²¹⁰ Tamtéž. s. 258.

V každém případě ať už lidským právům připisujeme funkci legitimizační, či „pouze“ kritickou, je zřejmé, že omezují státní moc nebo se o to alespoň pokouší. Míra skutečného omezení pak závisí na konkrétním státu. Je logické, že v případě států liberálně demokratických, které se k lidským právům otevřeně hlásí, jejich ochrana je jim vlastní a v podstatě je jedním z pilířů státní existence, míra omezení, která z jejich dodržování plyne, bude mnohem větší než v případě státu, který lidská práva systematicky popírá a odmítá se jimi řídit.

Ke vztahu suverenity a lidských práv se v případě Tadić vyjádřil také Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii (ICTY). Ten se touto problematikou zabýval v souvislosti s tím, že zločinci souzení pro válečné zločiny spáchané na území bývalé Jugoslávie zpochybňovali jurisdikci ICTY, neboť jeho činnost byla údajně „*zásahem do suverenity přímo dotčených států*“.²¹¹ Takovou argumentaci ICTY odmítá s odkazem na kapitolu VII Charty OSN, na jejímž základě byl založen. Pro nás je ovšem v tuto chvíli důležitější, co ICTY uvádí k suverenitě a lidským právům: „*Bylo by parodií práva a zradou univerzální potřeby spravedlnosti, pokud by koncept státní suverenity mohl být úspěšně uplatněn na úkor lidských práv. Hranice nesmějí být štítem proti dosahu zákona a ochranou pro ty, kteří pošlapávají nejzákladnější práva lidstva.*“²¹² Převaha lidských práv nad státní suverenitou jakožto pojmový znak moderní liberálně demokratické společnosti z vyjádření ICTY plyne zcela zřejmě. Zároveň to ilustruje výše uvedenou skutečnost, a sice, že lidská práva jsou uplatnitelná i ve státech a vůči osobám, které jejich existenci zpochybňují či přímo popírají.

Z dosud uvedeného plyne, že suverenita státu je omezena závazky, které stát dobrovolně přijal, zejména uzavřením mezinárodních smluv. V poslední části této kapitoly se budeme věnovat tomu, jak takové omezení vypadá v případě závazku dodržovat princip non-refoulement.

3.3. Suverenita a non-refoulement

Tuto část započínám exkurzem do evropského uprchlického práva, v jehož rámci nahlédnu do fungování tzv. dublinského systému, klíčového mechanismu azylového a uprchlického práva na území Evropské unie. Jak bylo naznačeno výše, v případě EU se velmi intenzivně debatuje o tom, do jaké míry státy na Unii přenášejí svoji suverenitu. Někteří se dokonce obávají, že členstvím v EU státy svoji suverenitu ztrácí. V oblasti azylového a uprchlického práva je suverenita států dublinským systémem omezena. Zároveň dublinský systém, jak bude vysvětleno, státům ponechává prostor pro volné uplatňování suverenity.

²¹¹ Rozhodnutí ICTY ve věci *Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a "Dule"*; Decision On The Defence Motion For Interlocutory Appeal On Jurisdiction; 2. October 1995; bod 50. Dotčenými státy jsou myšleny státy, na jejichž území došlo k souzeným válečným zločinům.

²¹² Tamtéž. bod 58.

Rovněž je zde reflektována problematika non-refoulement, k jehož porušování při uplatňování dublinského systému může docházet, ač k tomu na první pohled není důvod.

3.3.1. Dublinský systém a klauzule suverenity

V rámci Evropské unie (a také Norska, Islandu, Lichtenštejnska a Švýcarska) je zaveden Společný evropský azylový systém (CEAS). Jeho součástí je tzv. dublinský systém, jehož hlavním účelem je určit jediný stát v rámci CEAS, který projedná žádost o mezinárodní ochranu a rozhodne o ní. V současné době se tak děje na základě pravidel stanovených v nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) č. 604/2013 (Dublin III). V kapitole III tohoto nařízení jsou stanovena kritéria, podle kterých se stanoví stát příslušný k projednání žádosti. Zohledňují se například rodinné vazby či už vydané vízum nebo povolení k pobytu. Obecně nejproblematictějším pravidlem je však tzv. zbytkové kritérium. Podle článku 3 odst. 2 v případě, že nelze určit příslušný stát podle kapitoly III, „*je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný první členský stát, ve kterém byla žádost podána*“. Podobný efekt způsobuje článek 13, tzv. kritérium nedovoleného překročení hranic.²¹³ Podle něj „*[p]okud je na základě přímých nebo nepřímých důkazů [...] zjištěno, že žadatel překročil nedovoleným způsobem pozemní, námořní nebo vzdušnou cestou hranice některého členského státu ze třetí země, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný tento členský stát*“. V praxi to způsobuje mnohé potíže. Jednak tento systém zřejmě není připraven na příchod většího počtu uprchlíků v krátké době. Státy na hranicích EU, kde uprchlíci požádají o mezinárodní ochranu poprvé (následně však pokračují do dalších států, které je musí vracet zpět do prvního), jsou přehlcené a nestíhají žádosti odpovídajícím způsobem zpracovávat. Dalším problémem, který z tohoto mechanismu plyne, je, že automaticky předpokládá stejnou úroveň ochrany lidských práv ve zúčastněných státech.²¹⁴ V teoretické rovině by tomu tak mělo být. Všechny zúčastněné státy jsou smluvními stranami jak Ženevské úmluvy, tak Evropské úmluvy a jsou tudíž vázány nejdůležitějšími lidskoprávními závazky na ochranu uprchlíků. Nicméně mimo jiné i v důsledku zahlcenosti zemí na hranicích CEAS to ve skutečnosti neplatí vždy a příslušný stát nemusí skýtat dostatečné záruky, že bude řízení provedeno v souladu s lidskoprávními závazky. V důsledku toho existuje riziko, že přemísťováním uprchlíků podle pravidel dublinského systému může docházet k porušování principu non-refoulement.

²¹³ HONUSKOVÁ, Věra, Harald Christian SCHEU a Eliška FLÍDROVÁ. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavracení*. Op. cit. s. 33.

²¹⁴ PERGANTIS, Vassilis. *The 'Sovereignty Clause' of the Dublin Regulations in the Case-Law of the ECtHR and the CJEU: The Mirage of a Jurisprudential Convergence?* In: BRUNO, Giovanni Carlo, Fulvio Maria PALOMBINO, Adriana DI STEFANO (eds). *Migration Issues before International Courts and Tribunals*, CNR Edizioni, Rome, 2019. s. 2.

Nařízení Dublin III obsahuje určité korektivy, jejichž účelem je bránit přemísťování, které vede k porušování základních práv. Článek 3 odst. 2 stanoví, že v případě, že „*existují závažné důvody se domnívat, že dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení*“, není možné žadatele o mezinárodní ochranu do takového státu přemístit, a pokud nelze určit ani žádný jiný příslušný stát, je v nejzazším případě příslušným stát, který vede řízení o určení příslušnosti. Princip uvedený v tomto článku je ve své podstatě specificky vyjádřeným principem non-refoulement.

Jak přiblížíme dále, je tento článek v judikatuře často spojován s článkem 17 Dublinu III, označovaným jako diskreční klauzule (discretionary clause) nebo též klauzule suverenity (sovereignty clause). Podle tohoto ustanovení „*se může každý členský stát rozhodnout posoudit žádost o mezinárodní ochranu, kterou podal státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, i když podle kritérií stanovených tímto nařízením není příslušný*“. Soudní dvůr Evropské unie ve své judikatuře uvádí, že „*cílem této možnosti je umožnit každému členskému státu, aby se na základě politických, humanitárních nebo praktických úvah svrchovaně rozhodl, že posoudí žádost o mezinárodní ochranu, třebaže k tomuto posouzení není podle uvedených kritérií příslušný*“.²¹⁵ Článek 17 tedy členským státům umožňuje diskreci k výkonu vlastní suverenity za účelem posouzení žádosti o mezinárodní ochrany (odtud označení klauzule suverenity). Na první pohled se zdá, že toto ustanovení státům spíše dovoluje, než přikazuje převzít vyřízení žádosti. V judikatuře ESLP (státy zúčastněné na dublinském systému jsou povinné dodržovat závazky plynoucí z Evropské úmluvy) i SDEU, tedy nejvyššího soudu EU, nalezneme úvahy o tom, že za určitých okolností státy tuto klauzuli použít musí. Oba soudy reagují na zřejmé napětí, které plyne ze snahy o sjednocení posuzování žádostí o mezinárodní ochranu za současného dodržování požadavků na ochranu základních lidských práv.²¹⁶

Výchozím bodem pro další úvahy obou soudů je kritérium stanovené v rozsudku ELSP ve věci Bosphorus proti Irsku²¹⁷, podle nějž je závazek přijatý na základě členství v mezinárodní organizaci (tj. EU) v souladu s Evropskou úmluvou pouze za předpokladu dodržení úrovně lidskoprávní ochrany srovnatelné s ochranou vyplývající z Evropské úmluvy. ESLP je zároveň oprávněn srovnatelnost ochran přezkoumat. Důležitou otázkou proto je, zda pravidla pro přemísťování žadatelů v rámci dublinského systému zaručují žadateli ochranu srovnatelnou s Evropskou úmluvou.

²¹⁵ Rozsudek druhého senátu SDEU ve věci C-56/17 – *Fathi* z 4. 10. 2018, bod. 53.

²¹⁶ PERGANTIS, Vassilis. *The 'Sovereignty Clause' of the Dublin Regulations in the Case-Law of the ECtHR and the CJEU: The Mirage of a Jurisprudential Convergence?* Op. cit. s. 2.

²¹⁷ Rozsudek ESLP ve věci *Bosphorus v. Irsko* z 30. 6. 2005, stížnost č. 45036/98.

Za zásadní lze v této oblasti považovat rozhodnutí ESLP ve věci *M.S.S. v. Belgie a Řecko*.²¹⁸ ESLP se sice v této věci zabýval souladem Evropské úmluvy a tehdy platného nařízení Dublin II, nicméně právě zjištění plynoucí z tohoto rozhodnutí se následně také promítla do úpravy klauzule suverenity v Dublinu III. Podle ESLP Belgie porušila princip *non-refoulement* (článek 3 Evropské úmluvy), neboť v rámci dublinského systému přemístila M.S.S., žadatele o mezinárodní ochranu, do Řecka, aniž by vzala v úvahu skutečnost, že Řecko v té době nebylo schopné systematicky dodržovat při vyřizování azylových žádostí své lidskoprávní závazky. ESLP proto dospěl k závěru, že v souvislosti s přemísťováním žadatelů podle dublinského systému nelze automaticky předpokládat srovnatelnou ochranu, neboť to není v souladu s belgickými lidskoprávními závazky.²¹⁹ Belgie měla povinnost před tím, než přemístění provedla, zjišťovat možné nebezpečí újmy na základních právech, které by žadateli hrozilo, a v případě, že by tato hrozba byla skutečná (což byla), přemístění zastavit a žádost vyřídit sama.

Z rozsudku *M.S.S.* plynou další otázky. Porušení principu *non-refoulement* bylo v tomto případě prohlášeno na základě systematických nedostatků v řeckém azylovém systému. V uprchlickém právu však bývá relevantní spíše hrozba individuálního nebezpečí.²²⁰ Na jakém základě mají státy posuzovat, kdy je s ohledem na článek 3 Evropské úmluvy přípustné k přemístění přistoupit a kdy už ne?²²¹

SDEU v rozhodnutí ve věci spojených případů *N.S./M.E.* rovněž aplikoval kritérium systematických nedostatků azylového řízení, v jejichž důsledku hrozí, „že žadatel bude vystaven skutečnému riziku nelidského nebo ponižujícího zacházení“. Při tomto vědomí nesmí členský stát přemístit žadatele o azyl do jinak příslušného státu.²²² Tato argumentace obou soudů založená na měřítku systematických nedostatků byla hojně kritizována, neboť se dá považovat za přísnější než posouzení na základě individuálního nebezpečí, a tím pádem snižuje úroveň ochrany základních práv. Naproti tomu se lze setkat i s názory, že naopak je snazší se ochrany dovolat, neboť již není třeba individuální nebezpečí dokazovat a systematické nedostatky jako důvod pro nemožnost přemístění postačují.²²³

²¹⁸ Rozsudek ESLP ve věci *M.S.S. v. Belgie a Řecko* z 21. 1. 2011, stížnost č. 30696/09.

²¹⁹ PERGANTIS, Vassilis. *The 'Sovereignty Clause' of the Dublin Regulations in the Case-Law of the ECtHR and the CJEU: The Mirage of a Jurisprudential Convergence?* Op. cit. s. 5.

²²⁰ Minimálně v Evropě individuální posuzování převažuje. Srov. BÍLKOVÁ, Veronika, Jan KYSELA a Pavel ŠTURMA. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016. s. 152.

²²¹ PERGANTIS, Vassilis. *The 'Sovereignty Clause' of the Dublin Regulations in the Case-Law of the ECtHR and the CJEU: The Mirage of a Jurisprudential Convergence?* Op. cit. s. 6-7.

²²² Rozsudek SDEU ve věci *C-411/10 a C-493/10 N. S. a ostatní/M.E. a ostatní* z 21. 12. 2011. bod 94.

²²³ PERGANTIS, Vassilis. *The 'Sovereignty Clause' of the Dublin Regulations in the Case-Law of the ECtHR and the CJEU: The Mirage of a Jurisprudential Convergence?* Op. cit. s. 9.

Na základě případu N.S./M.E. byly systémové nedostatky výslovně zaneseny do nově přijatého nařízení Dublin III jako jediné kritérium pro nepřipustnost přemístění.²²⁴ Souběžně s tím však ESLP v případě Tarakhel v. Švýcarsko dovedl, že stát je i tak povinen posoudit hrozbu individuálního nebezpečí a v případě, že by žadateli hrozilo nelidské či ponižující zacházení, přemístění neprovést.²²⁵ Nutnost zastavit přemístění na základě individuálního nebezpečí bez ohledu na systematické nedostatky pak potvrdil také SDEU.²²⁶

Podle některých autorů z uvedené judikatury plyne, že klauzule suverenity má povahu závazného pravidla, která státům zakazuje, ať už v případě individuálního nebezpečí, nebo systematických nedostatků, přemístit žadatele, a naopak přikazuje žádost samostatně vyřídit. SDEU však závaznost klauzule v případě M.A.²²⁷ zpochybňuje a tvrdí, že bez ohledu na princip non-refoulement je klauzule zcela dobrovolná. Podle SDEU je pouze vyjádřením práva suverénního státu udělovat libovolně mezinárodní ochranu.²²⁸ Ovšem i tak je třeba mít na paměti, že „*k přemístění žadatele do tohoto členského státu nesmí dojít, jestliže existují závažné důvody se domnívat, [...] že bude v tomto členském státě vystaven nelidskému či ponižujícímu zacházení*“.²²⁹ Je proto třeba dodržet princip non-refoulement nejméně v rozsahu, v jakém je ustaven v Ženevské a Evropské úmluvě.

Bez ohledu na to, zda je klauzule suverenity závazná, nebo dobrovolná, je podle mého názoru zřejmý její účel. Umožňuje státu rozhodnout o udělení mezinárodní ochrany i v případě, že není podle dublinského systému k vyřízení žádosti příslušný. Dává tak státu prostor žadateli na základě své úvahy vyhovět a v konečném důsledku tak lépe chránit jeho práva. Již bylo zmíněno, že klauzule je korektivem určeným ke zmírnění tvrdosti dublinského mechanismu. Diskrece je státu přiznána na základě státní suverenity, je však nepochybné, že nikoliv za účelem posílení suverenity samé, nýbrž za účelem ochrany práv jednotlivců.

3.3.2. Suverenita a (nejen) smluvní non-refoulement

Již opakovaně bylo zmíněno, že závazek k dodržování principu non-refoulement přijímají státy především prostřednictvím mezinárodních smluv. Takto přijaté závazky představují pro stát určité povinnosti, které zasahují „*do sféry tradičně vyhrazené suverénním státům*“.²³⁰ Je sice

²²⁴ Tamtéž. s. 10.

²²⁵ Rozsudek ESLP ve věci *Tarakhel v. Švýcarsko* ze dne 4. 11. 2014, stížnost č. 29217/12. bod 104.

²²⁶ PERGANTIS, Vassilis. *The 'Sovereignty Clause' of the Dublin Regulations in the Case-Law of the ECtHR and the CJEU: The Mirage of a Jurisprudential Convergence?* Op. cit. s. 10.

²²⁷ Rozsudek prvního senátu SDEU ve věci *C-661/17 - M.A. a ostatní* z 23. 1. 2019.

²²⁸ PERGANTIS, Vassilis. *The 'Sovereignty Clause' of the Dublin Regulations in the Case-Law of the ECtHR and the CJEU: The Mirage of a Jurisprudential Convergence?* Op. cit. s. 18.

²²⁹ M.A. a ostatní. bod 81.

²³⁰ BÍLKOVÁ, Veronika, Jan KYSELA a Pavel ŠTURMA. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Op.cit. s. 147.

obecně uznáváno, že stát má právo cizince ze země vyhostit, přičemž toto právo plyne ze suverenity státu²³¹, současně však není pochyb o tom, že stát, který k dané smlouvě přistoupil, je vázán jejími ustanoveními (podle zásady *pacta sunt servanda*, jak plyne z čl. 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu). V obecné rovině lze proto konstatovat, že státy přistoupením dobrovolně omezily svoji suverenitu. Dokud však existuje možnost se smluvního závazku zprostit, například výpovědí či odstoupením od smlouvy, nelze mluvit o úplné ztrátě suverenity v dané oblasti. Podstatný je v konkrétních případech výklad soudních orgánů, příslušných rozhodovat spory plynoucí z dané smlouvy, neboť ten určuje přesné hranice mezi zájmem státu a zájmem jednotlivce.

V judikatuře bývá k výkladu smluv citován výrok profesora Rudolfa Bernhardta, bývalého předsedy ESLP: „Tyto články [31 a 32] Vídeňské úmluvy [o smluvním právu] jsou pozoruhodné v několika aspektech. Zaprvé, jeden z principů výkladu smlouvy, kterého se často dovolávaly starší učebnice, není vůbec zmíněn. Totiž princip, podle kterého mají být smlouvy vykládány restriktivně a ve prospěch státní suverenity, *in dubio mitius*. Tento princip již není relevantní, není ani zmíněn ve Vídeňské úmluvě, ani se ho nedovolává recentní judikatura mezinárodních soudů a tribunálů. Smluvní závazky nejsou v případě pochybností v zásadě vykládány ve prospěch státní suverenity. Je zřejmé, že takový závěr může mít značný dopad na lidskoprávní úmluvy. Každá účinná ochrana individuálních svobod omezuje státní suverenitu, a v žádném případě to není státní suverenita, jež by měla v případě pochybností přednost. Právě naopak, předmět a účel lidskoprávních smluv může často vést k širší interpretaci individuálních práv na jedné straně a omezení státních aktivit na straně druhé.“²³² Je třeba zdůraznit, že pravidlo výkladu smluvních závazků ve prospěch práv jednotlivce se aplikuje pouze v případě pochybností o zamýšleném výkladu příslušného ustanovení. V žádném případě nelze usuzovat, že by lidskoprávní smlouvy měly být v celém rozsahu vykládány jednostranně ve prospěch jednotlivce. Tam, kde jsou smluvní závazky formulovány jednoznačně, není možné je výkladem rozšiřovat na úkor suverenity státu. Státy jsou tudíž vázány pouze v rozsahu, v jakém závazek dobrovolně samy přijaly.

Naopak lze však v nedávné judikatuře ESLP vyzorovat tendence k opačnému výkladu, než uvádí Bernhardt. Ve věci N.D. a N.T. Soud zdůrazňuje právo státu na kontrolu vstupu, pobytu a přemístění cizinců. Stát má právo určit svou vlastní imigrační politiku. V zásadě tak

²³¹ Tamtéž. s. 103.

²³² BERNHARDT, Rudolf. *Evolutionary Treaty Interpretation, Especially of the European Convention on Human Rights*. German Yearbook of International Law, vol. 42 (1999), 11. s. 14. Cit. např. v Rozsudek ESLP ve věci *Simeonovi v. Bulharsko* ze dne 12. 5. 2017, stížnost č. 21980/04 a Rozsudek ESLP ve věci *Khlaifia a ostatní v. Itálie* z 15. 12. 2016, stížnost č. 16483/12.

státy mohou přijmout taková opatření, v jejichž důsledku je vstup na státní území umožněn pouze těm, kteří splňují příslušné právní požadavky.²³³ V případě N.D. a N.T. z pohledu ESLP tato oprávnění státu převážila nad právy jednotlivců.²³⁴

Státy se nezdálo pokouší princip non-refoulement zredukovat, obejít, neaplikovat či jiným způsobem se z něj vyvázat. Využívají přitom i různé právní fikce, jako je prohlášení letištních prostor za „mezinárodní zóny“ nebo snaha odstranit relevanci územního prvku, čímž chtějí vyloučit svoji odpovědnost.²³⁵ V některých případech jsou tyto „výmluvy“ zcela zjevnou snahou obejít princip non-refoulement a soudy prohlásí jeho porušení.

Ne vždy je však posuzování jednoduché. Je zřejmé, že jak stát, tak jednotlivci mají v této oblasti oprávněné zájmy. Stát může chránit své hranice a kontrolovat vstup cizinců na vlastní území. Jednotlivec může po státu požadovat ochranu svých základních práv. Kde leží konkrétní hranice mezi těmito dvěma zájmy, pravděpodobně nelze určit zcela jednoznačně. Lze pouze konstatovat, že jak v judikatuře, tak v nauce se tato hranice proměňuje. Zatímco na konci 20. století převažoval spíše pohled ve prospěch práv jednotlivců, v minulém desetiletí se hranice posunuje zpět směrem k ochraně státní suverenity. Zřetelné je to právě ve věci N.D. a N.T., kde bylo podle mého názoru rozhodnuto ve prospěch státu, přestože zde existovaly důvody, na jejichž základě by bylo možné prohlásit porušení non-refoulement.

Jiným ilustrativním příkladem může být posuzování praxe tzv. diplomatických záruk, které při přesunu osoby mezi dvěma státy zaručují určitou úroveň ochrany, přestože přijímací stát takovou ochranu v obecné rovině neposkytuje. Tím má být vyloučeno porušení principu non-refoulement. ESLP tuto praxi a priori neodmítl, přesto však v některých případech prohlásil, že se nejedná o dostatečnou záruku ochrany základních práv. V případě, kdy je zcela zřejmé, že přijímající stát není schopen či ochoten záruky dodržet, a ty jsou proto nedůvěryhodné, není možné tímto způsobem princip non-refoulement „obejít“.²³⁶

Naopak negativně se ESLP staví k praxi tzv. „push-back“ operací, které označuje za rozporné s principem non-refoulement.²³⁷ Lze vyznívat, že v situaci, kdy je nějaká konkrétní praxe prohlášena za rozpornou s principem non-refoulement, státy podle toho upraví svoji

²³³ *N.D. a N.T. v. Španělsko*, bod. 167-168.

²³⁴ O tom, jak nejednotný pohled na danou problematiku panuje a jak tenká hranice je v současnosti mezi právy jednotlivce a státu, svědčí i skutečnost, že ve věci N.D. a N.T. předcházelo rozsudku Velkého senátu rozhodnutí senátu třetí sekce, které bylo přesně opačné. ESLP tedy nejprve prohlásil porušení čl. 4 protokolu č. 4 k EÚLP (zákaz kolektivního vyhošťování) a zároveň porušení článku 13 EÚLP (právo na účinné opravné prostředky) ve spojení s čl. 4 protokolu č. 4. Až Velký senát zvrátil rozhodnutí ve prospěch Španělska. Srov. Rozsudek senátu třetí sekce ESLP ve věci *N.D. a N.T. v. Španělsko* z 3. 10. 2017, stížnost č. 8675/15 a 8697/15.

²³⁵ MATHEW, Penelope. *Non-refoulement*. Op.cit., s. 906.

²³⁶ BÍLKOVÁ, Veronika, Jan KYSELA a Pavel ŠTURMA. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Op.cit. s. 112-114.

²³⁷ HONUSKOVÁ, Věra, Harald Christian SCHEU a Eliška FLÍDROVÁ. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavracení*. Op. cit. s. 35.

strategii. Ne vždy však taková pozměněná strategie zahladí veškeré pochyby o tom, že k porušování principu non-refoulement dochází.²³⁸

Je proto otázkou, jakým směrem se pohled judikatury na toto téma vyvine do budoucna. Jak odhaduje James Simeon, „s ohledem na současnou situaci a celosvětové trendy, zvláště rozsah a intenzitu válek a zdoluhavých ozbrojených konfliktů, vzrůstající hrozbu terorismu, obecný pocit nejistoty vzhledem k ekonomickému chaosu a reálpolitiku napříč státy, zdá se, že omezování principu non-refoulement bude pokračovat a vzrůstat během příští generace, či dalších 25 let“.²³⁹ Je nicméně možné, že se i přesto v konkrétních případech bude judikatura přiklánět zpět ve prospěch práv jednotlivců. Ostatně stále platí, že v každém případě je třeba posuzovat konkrétní okolnosti a jakýkoli pokus o zobecnění judikovaných pravidel lze činit pouze velmi opatrně. Stejně tak dobře je možné, že se v budoucnu samy státy rozhodnou své mezinárodní závazky upravit. Je třeba mít na paměti, že si státy stále zachovávají suverenitu minimálně v tom smyslu, že mohou (při dodržení pravidel Vídeňské úmluvy o smluvním právu) smlouvy měnit, vypovídat je nebo od nich odstupovat.

Ve skutečnosti není příliš časté, zvláště v evropském prostoru, že by státy od svých lidskoprávních závazků chtěly takto výslovně odstupovat. Tu a tam se sice ozývají hlasy volající po odstoupení (či jiném způsobu odchodu)²⁴⁰, nicméně například u Evropské úmluvy (resp. Rady Evropy) je nedávné vyloučení Ruska ojedinělou záležitostí. Porušování principu non-refoulement se tak odehrává spíše v jakési šedé zóně, kdy státy obvykle tvrdí, že k žádnému porušování nedošlo, a soudy jim v závislosti na okolnostech v některých případech dají za pravdu a jindy porušování potvrdí. Není však běžné, že by stát otevřeně prohlásil svoji vůli nebýt principem non-refoulement nadále vázán (a uplatnil tak svoji suverenitu, resp. v tomto ohledu vrátil zpět své vlastní omezení). Formálně státy zůstávají příslušnými smlouvami vázané, jejich porušování se však dostávají za hranice právních pravidel. Uplatnit svoji suverenitu po právu, tedy od smlouvy odstoupit, se jim, pravděpodobně s ohledem na politické důsledky, příliš nechce.

²³⁸ Např. „push-back“ operace nahradily operace „search and rescue“, které však rovněž bývají kritizovány z podobných důvodů. Srov. HONUSKOVÁ, Věra, Harald Christian SCHEU a Eliška FLÍDROVÁ. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavracení*. Op. cit. s. 35 an.

²³⁹ JAMES C. SIMEON. *What is the future of non-refoulement in international refugee law?*. Research Handbook on International Refugee Law. Edward Elgar Publishing, 2019. s. 188-189.

²⁴⁰ V minulosti se takto vyjadřovala v souvislosti s Evropskou úmluvou například bývalá premiérka Velké Británie Theresa May. Viz *UK must leave European convention on human rights, says Theresa May*. In: The Guardian [online]. [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/politics/2016/apr/25/uk-must-leave-european-convention-on-human-rights-theresa-may-eu-referendum>.

Nezbývá proto, než dále hledat rovnováhu mezi právem státu na ochranu před ohrožením a právem jednotlivců na ochranu před navracením.²⁴¹ Lze říci, že poměr mezi suverenitou a principem non-refoulement je v současnosti nastaven jako kompromisní. Jak stát, tak jednotlivci mají prostor a legální prostředky k tomu, aby uplatnili své zájmy. Poměr mezi nimi funguje na bázi vzájemné omezenosti. Zcela přesně vytyčenou hranici mezi těmito zájmy však nalézt nelze a v konkrétních případech je třeba spoléhat na výklad soudů, že tuto hranici určí.²⁴²

Určitou výjimkou z výše uvedeného by mohlo být obyčejové non-refoulement v podobě zákazu mučení, neboť na rozdíl od smluvního non-refoulement zde stát nedává svoji vůli být vázán nijak formálně najevo. Pochyby o tom, zda je v takovém případě stát vázán dobrovolně, a do jeho suverenity je tedy zasaženo bez ohledu na jeho vůli, je však třeba odmítnout s ohledem na to, co jsme již uvedli v první kapitole. Tedy že obyčej vzniká na základě vlastní praxe států a v případě, že stát s daným pravidlem nesouhlasí, může využít institutu trvalého odpůrce (odpor však musí být dán už v průběhu vzniku obyčejového pravidla, nebo ještě před ním, a musí pokračovat i nadále). Státy se proto dobrovolně zavazují svým vlastním chováním v minulosti. Následné snahy o zpochybnění platnosti obyčejového non-refoulement nelze brát jako chování směřující k vyvázání se z obyčejového pravidla, nýbrž jako chování směřující k jeho porušení.

3.4. Shrnutí

Panuje obecná shoda na tom, že suverenita státu je v současné době omezená. Princip non-refoulement, jakožto součást lidských práv, respektive mezinárodního práva smluvního, je způsobilý k tomu, aby suverenitu omezil. Současně ovšem platí, že mezinárodní smlouvou omezuje stát svoji suverenitu sám, tedy uplatňuje se konstrukce, podle které je sebeomezení suverenity v podstatě jejím projevem. Lze tedy uzavřít, že k omezování suverenity dochází za souhlasu příslušných států, tedy dobrovolně. Totéž platí i v případě obyčejového non-refoulement, neboť obyčej státy tvoří svým dobrovolným chováním.

Vztah mezi suverenitou a non-refoulement lze popsat jako kompromisní. V současnosti je uznáván jak zájem státu na ochraně vlastního území a obyvatelstva, tak zájem jednotlivce na ochraně svých základních práv. V judikatuře je tento vztah vyvažován s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem.

²⁴¹ Posuzovat přiměřenost zásahu do jednotlivých práv na základě proporcionality navrhuje např. Miroslav Kaštyl. Srov. ŠTURMA, Pavel, Martin FAIX a Stanislava HÝBNEROVÁ. *Lidskoprávní dimenze mezinárodního práva*. Op. cit. s. 258.

²⁴² K limitaci práva státu vyhostit cizince principem non-refoulement v judikatuře ESLP a dalších soudních orgánů srov. BÍLKOVÁ, Veronika, Jan KYSELA a Pavel ŠTURMA. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Op. cit. s. 103-116.

Závěr

Cílem této diplomové práce bylo ozřejmit vztah mezi pojmy suverenity a non-refoulement. V úvodu práce bylo nastíněno, že oba pojmy jsou do určité míry vůči sobě v protikladu. Ve sporu o to, zda a případně do jaké míry, má stát povinnost poskytovat ochranu uprchlíkům a dalším přicházejícím cizincům, jsou oba pojmy užívány názorovými oponenty proti sobě, často s předpokladem, že jeden vylučuje druhý. Ambicí práce proto bylo vyložit v prvních dvou kapitolách oba pojmy nejprve samostatně, aby bylo vyjasněno, jaký je jejich skutečný význam. Ve třetí kapitole práce zkoumala jejich vzájemný vztah.

V první kapitole, která se zabývá povahou non-refoulement, jsem dospěl k závěru, že smyslem principu non-refoulement je ochrana jednotlivce před navrácením do státu, kde by mu hrozila vážná újma na základních právech. Tento princip je zakotven ve více či méně odlišných podobách v mezinárodních smlouvách, především uprchlických a lidskoprávních. Z toho plyne, že se princip uplatní nejen ve vztahu k uprchlíkům, ale v zásadě vůči všem cizincům. Podstatné je, že státy, které se k principu non-refoulement přistoupením k příslušné smlouvě zavázaly, jsou povinny jej dodržovat v souladu se zásadou *pacta sunt servanda*.

V druhé kapitole byla popsána suverenity. Suverenitou zde myslím nezávislost státní moci na jiné moci. Suverenity na rozdíl od minulosti dnes už není vykládána jako absolutní nezávislost a uznává se, že je omezená mezinárodním právem. Mezinárodní smlouvy jsou jedním ze způsobů, jak lze suverenity omezit. Uvádí se, že uzavření mezinárodní smlouvy je projevem státní suverenity a stát proto svoji suverenity omezuje sám, dobrovolně.

Třetí kapitola analyzuje vztah mezi suverenitou a non-refoulement. Současné mezinárodní právo uznává právo státu na výkon vlastní suverenity, který se ve vztahu k cizincům projevuje ochranou hranic a kontrolou nad tím, komu je na státní území dovoleno vstoupit. Stejně tak mezinárodní právo uznává právo jednotlivce na ochranu základních práv. Vztah suverenity a principu non-refoulement v práci podřazuje širší problematice vztahu mezi státem a jednotlivcem. Z této perspektivy lze poměr mezi non-refoulement a suverenitou popsat jako kompromisní.

Jak stát, tak jednatel mohou svá práva z nich plynoucí legitimně uplatňovat. Nelze kategoricky říct, že jeden z pojmů převažuje nad druhým. Hledání kompromisu mezi nimi je předmětem zkoumání konkrétních případů soudními orgány. V práci jsou využity závěry plynoucí z judikatury zabývající se vztahem mezi oprávněními státu a jednotlivce v kontextu principu non-refoulement. Lze vyzorovat, že ačkoli v období od zavedení smluvního non-refoulement v celosvětovém měřítku až zhruba do minulého desetiletí převažují spíše tendence upřednostňující práva jednotlivce před státem, v poslední době se objevují náznaky, že se tento

trend otáčí zpět směrem k posilování pravomocí států (N.D. a N.T. v. Španělsko). Jedná se však o stále probíhající proces a je otázka, jak se bude vyvíjet dále. Vzhledem k tomu, že suverenita není nijak pozitivně vymezena (vyjádření zásady svrchované rovnosti nám v tomto ohledu příliš nepomůže, neboť ve vztahu k principu non-refoulement je důležitější spíše vnitřní aspekt suverenity), je zde velký prostor pro výklad jejího obsahu, a to nejen ve vztahu k principu non-refoulement. Přirozeně se proto projeví nejen vlivy právní, ale také politické a společenské. Lze tak uzavřít, že další vývoj vztahu mezi principem non-refoulement a suverenitou je z velké míry závislý na tom, jaké hodnoty budou do budoucna ve mezinárodním společenství převažovat.

Důležitým aspektem při úvahách nad tím, jestli snad princip non-refoulement převažuje nad suverenitou, či naopak, je skutečnost, že k principu non-refoulement se státy zavazují dobrovolně. Dobrovolnost takového zavazování plyne ze suverénního postavení státu. Státy se samy za sebe, z titulu své suverenity, rozhodly dodržovat princip non-refoulement. Zde lze spatřovat jistou odlišnost od přirozených základních práv, před jejichž porušením princip non-refoulement jednotlivce „pouze“ chrání. U základních práv lze totiž uvažovat nad tím, že jako přirozená práva jsou tato na státu zcela nezávislá a mohou existovat bez ohledu na stát a jeho suverenitu. V případě principu non-refoulement se však jeví jako pravděpodobnější, že pro jeho existenci ve vztahu ke konkrétnímu státu je potřeba, aby ho tento stát uznal, a to buď výslovně (uzavřením smlouvy), nebo konkludentním chováním (obyčej). Lze proto usuzovat, že suverenita má v tomto ohledu o něco významnější postavení.

Přesto jsem toho názoru, že v situaci, kdy stát je principem non-refoulement vázán, lze na výzkumnou otázku odpovědět tak, že vztah mezi oběma pojmy je kompromisní a současné mezinárodní právo nepřiznává ani jednomu z nich větší váhu. Mezi suverenitou jakožto zájmem státu a non-refoulement jakožto principem stanoveným na ochranu zájmů jednotlivce je třeba balancovat, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, jako mezi rovnocennými principy.

V případě států evropských (nepočítáme-li mezi ně Bělorusko a Rusko, které se zvláště v poslední době od evropského diskurzu jednoznačně odchýlily) je zřejmé, že nelze povinnost k principu non-refoulement považovat za narušování suverenity bez právního opodstatnění. Všechny evropské státy princip non-refoulement přijaly dobrovolně a jsou jím vázány bez ohledu na aktuální nálady ve společnosti nebo krizové situace. Na druhou stranu však platí, že ani princip non-refoulement nelze uplatňovat bezbřezě. Je třeba respektovat skutečnost, že stát nemá na základě principu non-refoulement (ani jiného ustanovení mezinárodního práva) povinnost udělit azyl a zůstává mu právo pobyt cizinců na svém území omezit. Lze tak uzavřít, že princip non-refoulement může suverenitu omezit, ale pouze do té míry, do jaké to státy samy připustí.

Seznam použitých zkratk

CEAS	Společný evropský azylový systém
DUBLIN III	Nářízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013
EU	Evropská unie
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EÚLP/EVROPSKÁ ÚMLUVA	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
CHARTA OSN	Charta Spojených národů
ICCPR	Mezinárodní pakt o občanských a politických právech
ICRC	Mezinárodní výbor Červeného kříže
ICTY	Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii
MSD	Mezinárodní soudní dvůr
OSN	Organizace spojených národů
PCA	Stálý rozhodčí soud
PCIJ	Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
UNHCR	Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
ÚS	Ústavní soud České republiky
VÚSP	Vídeňská úmluva o smluvním právu
ŽENEVSKÁ ÚMLUVA/ ÚMLUVA/ŽÚ	Úmluva o právním postavení uprchlíků

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

Monografie

BÍLKOVÁ, Veronika, Jan KYSELA a Pavel ŠTURMA. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016, 223 s. ISBN 978-80-87284-57-5.

BRUNO, Giovanni Carlo, Palombino FULVIO MARIA a Di Stefano ADRIANA, ed. *Migration Issues before International Courts and Tribunals*. Rome: CNR Edizioni, 2019. ISBN 978-88-8080-367-6.

ČEPELKA, Čestmír a Pavel ŠTURMA. *Mezinárodní právo veřejné*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2018, xxxii, 549. ISBN 978-80-7400-721-7.

FELLER, Erika, Volker TÜRK a Frances NICHOLSON. VYSOKÝ KOMISARIÁT OSN PRO UPRCHLÍKY. *Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, lix, 717 s. ISBN 0-521-53281-7.

FOSTER, Michelle, Jane MCADAM a Cathryn COSTELLO. *The Oxford handbook of international refugee law*. Oxford, England: Oxford University Press, 2021, 1 online resource (1344 pages). ISBN 0-19-188309-3.

GOODWIN-GILL, Guy S. a Jane MCADAM. *The refugee in international law*. 3rd ed. New York: Oxford University Press, 2007, lix, 786 s. ISBN 978-0-19-928130-5.

GRIMM, Dieter a Belinda COOPER. *Sovereignty: the origin and future of a political and legal concept*. New York: Columbia University Press, 2015 - 2015, 1 online resource (186 p.). ISBN 0-231-53930-4. Dostupné z: doi:10.7312/grim16424.

HANUŠ, Jiří. *Lidská práva: nárok na obecnou platnost a kulturní diference*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001, 140 s. ISBN 80-85959-86-0.

HATHAWAY, James C. *The rights of refugees under international law*. Second edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, 1 online resource (lxix, 1382 pages): digital, PDF file(s). ISBN 1-108-86353-1.

HONUSKOVÁ, Věra, Harald Christian SCHEU a Eliška FLÍDROVÁ. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavracení*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2016, 83 stran, 104 stran nečíslovaných příloh. ISBN 978-80-87975-44-2.

JELLINEK, Georg, Jaroslav FRANĚK, Jindřich NEUDERT a Břetislav FOUSTKA. *Všeobecná státověda*. V Praze: nákladem Jana Laichtera, 1906, xx, 866 s.

KRASNER, Stephen D. *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999, 264 s. ISBN 0-691-00711-X.

KREJČÍ, Oskar. *Lidská práva*. Praha: Professional Publishing, 2011, 175 stran : ilustrace. ISBN 978-80-7431-056-0.

KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, 352 s. ISBN 978-80-7502-022-2.

MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. 7., upravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova universita, 2020, 395 s. ISBN 978-80-210-9510-6.

ONDŘEJ, Jan, Josef MRÁZEK a Oto KUNZ. *Základy mezinárodního práva veřejného*. V Praze: C.H. Beck, 2018, xv, 271 stran ; 23 cm. ISBN 978-80-7400-487-2.

PAVLÍČEK, Václav. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha: Vodnář, 1999, 316 s. ISBN 80-85889-24-2.

PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Ústavní právo a státověda. Díl 1, Obecná státověda*. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021, xiv, 522. ISBN 978-80-7502-506-7.

PHILPOTT, Daniel. *Revolutions in sovereignty: how ideas shaped modern international relations*. Princeton: Princeton University Press, 2001, xii, 339 s.; 24 cm. ISBN 0-691-05746-X.

POTOČNÝ, Miroslav a Jan ONDŘEJ. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. 6., doplněné a rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, xxiii, 533. ISBN 978-80-7400-398-1.

SIMMS, Brendan a Zdeněk HRON. *Zápas o evropskou nadvládu: od pádu Cařihradu po současnost*. Praha: Prostor, 2015 - 2013, 742 stran: mapy. ISBN 978-80-7260-323-7.

SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE, Radovan SUCHÁNEK a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, xviii, 1301. ISBN 978-80-7400-590-9.

ŠTURMA, Pavel, Vladimír BALAŠ, Veronika BÍLKOVÁ, Martin FAIX, Věra HONUSKOVÁ, Stanislava HÝBNEROVÁ, Jan ONDŘEJ, Jana ONDROVIČOVÁ, Harald Christian SCHEU, et

al. *Casebook: výběr případů z mezinárodního práva veřejného*. 4. upravené vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2019, 269 s. ISBN 978-80-87975-91-6.

ŠTURMA, Pavel, Martin FAIX a Stanislava HÝBNEROVÁ. *Lidskoprávní dimenze mezinárodního práva*. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2014, 295 s. ISBN 978-80-87975-17-6.

ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, 253 s.; 21 cm. ISBN 978-80-87146-68-2.

TICHÝ, Luboš a Tomáš DUMBROVSKÝ. *Sovereignty and integration: paradoxes and development within Europe today*. Praha: Charles University in Prague in Eva Rozkotová Publishing, 2010, 184 s.; 21 cm. ISBN 978-80-904209-6-0.

WOLFRUM, Rüdiger a Rüdiger WOLFRUM. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*. Place of publication not identified: Oxford University Press, 2019, Database.

Slovníky

HENDRYCH, Dušan, Miroslav BĚLINA, Josef FIALA, Pavel ŠÁMAL, Ivana ŠTENGLOVÁ a Pavel ŠTURMA. *Právnický slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

Odborné články

BERNHARDT, Rudolf. Evolutive Treaty Interpretation, Especially of the European Convention on Human Rights. *German Yearbook of International Law*. 1999(42). 11-14.

MARX, Reinhard. Non-Refoulement, Access to Procedures, and Responsibility for Determining Refugee Claims. *International journal of refugee law* [online]. Oxford: Oxford University Press, 1995, 7(3), 383-406 [cit. 2022-06-07]. ISSN 0953-8186. Dostupné z: doi:10.1093/ijrl/7.3.383.

MRÁZEK, Josef. Suverenita státu a mezinárodní právo. *Právník* [online]. 2007 [cit. 2022-03-02].

NAGAN, Winston P a Craig HAMMER. The changing character of sovereignty in international law and international relations. *The Columbia journal of transnational law* [online]. Columbia Journal of Transnational Law, 2004, 43(1), 141 [cit. 2022-03-23]. ISSN 0010-1931.

PLOCEK, Josef. Jakou mají budoucnost suverenity, národní a teritoriální stát?. *Střední Evropa* [online]. Institute for Central European Culture and Politics, 2004, (120) [cit. 2022-03-12]. ISSN 0862-691X.

POTOČNÝ, Miroslav. Zásada svrchované rovnosti států. *Mezinárodní vztahy* [online]. 1968, 3(4), 3-9 [cit. 2022-03-24]. ISSN 2570-9429. Dostupné z: <https://mv.iir.cz/article/view/593>.

SCHEU, Harald Christian. Suverenity států v mezinárodním právu. *Mezinárodní politika* [online]. 2004 [cit. 2022-03-02].

SIMEON, James C. What is the future of non-refoulement in international refugee law?. *Research Handbook on International Refugee Law* [online]. Edward Elgar Publishing, 2019, 183-206 [cit. 2022-06-05]. ISBN 0857932802. Dostupné z: doi:10.4337/9780857932815.00020.

Akademické práce

BRYCHTOVÁ, Karolína. *Princip non-refoulement a koncept bezpečných zemí*. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2020.

FLÍDROVÁ, Eliška. *Aplikace principu non - refoulement na moři*. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012.

FLÍDROVÁ, Eliška. *Vyhoštění cizinců v mezinárodním právu*. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018.

HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2011.

NĚMCOVÁ, Iveta. *Přenos pravomocí a suverenity států: ústavněprávní aspekty evropské integrace*. Masarykova Univerzita. Právnická fakulta, 2010.

STEJSKAL, Zdeněk. *Aplikace principu non-refoulement ve vztahu k národní bezpečnosti*. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2022.

SVÁTEK, Jakub. *Pojem suverenity států v současném mezinárodním právu*. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2022.

ŠINKOVÁ, Barbara. *Role obyčeje v mezinárodním právu veřejném*. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2020.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

ANNAN, Kofi. *Two concepts of sovereignty*. In: *The Economist* [online]. 1999 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: <https://www.economist.com/international/1999/09/16/two-concepts-of-sovereignty>.

Belarus-Poland crisis: Human rights of trapped migrants 'paramount'. In: *UN News* [online]. United Nations, 2021 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: <https://news.un.org/en/story/2021/11/1105672>.

Česko zřejmě odmítne globální pakt OSN o migraci. Vláda rozhodne příští týden. In: *ČT 24* [online]. 2018 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2644667-cesko-nepristoupi-ke-globalnimu-paktu-osn-o-migraci-rozhodla-vlada>.

DWORKIN, Anthony. Why America is facing off against the International Criminal Court. In: *European Council on Foreign Relations* [online]. 2020 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: https://ecfr.eu/article/commentary_why_america_is_facing_off_against_the_international_criminal_cou/.

Greece: Asylum seekers are trapped in a never-ending cycle of re-traumatization. In: *Medecins sans frontieres* [online]. 2021 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: <https://www.doctorswithoutborders.org/latest/greece-asylum-seekers-are-trapped-never-ending-cycle-re-traumatization>.

Migrace potřebuje pravidla. Odmítnutím paktu OSN jsme problém odložili, věří poslanec Peksa (Piráti). In: *ČRo Plus* [online]. 2018 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: <https://plus.rozhlas.cz/migrace-potrebuje-pravidla-odmitnutim-paktu-osn-jsme-problem-odlozili-veri-7672173>.

Rusko nesplní rozhodnutí ESLP o svazcích homosexuálů, odporuje ústavě. In: *Advokátní deník* [online]. 2021 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/07/20/rusko-nesplni-rozhodnuti-eslp-o-homosexualnich-svazcich-odporuje-ustave/>.

The Russian Federation is excluded from the Council of Europe. In: *Council of Europe* [online]. 2022 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe>.

UK must leave European convention on human rights, says Theresa May. In: *The Guardian* [online]. [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/politics/2016/apr/25/uk-must-leave-european-convention-on-human-rights-theresa-may-eu-referendum>.

Zeman: Migrační kvóty Evropské unie představují ztrátu suverenity členských zemí. In: *iRozhlas* [online]. 2017 [cit. 2022-06-10]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/zeman-migracni-kvoty-evropske-unie-predstavuji-ztratu-suverenity-clenskych-zemi_1706141345_pj.

3. Seznam použitých právních předpisů

Mezinárodní smlouvy

Čtvrtá Ženevská úmluva o ochraně civilních osob za války z roku 1949 (vyhlášena pod č. č. 65/1954 Sb.).

Charta Organizace spojených národů, přijata 26. června 1945 (vyhlášena pod č. 30/1947 Sb.).

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

Statut mezinárodního soudního dvora, přijat 26. června 1945 (vyhlášen pod č. 30/1947 Sb.).

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

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

Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1984 (publ. pod č. 143/1988 Sb.).

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

Ostatní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ze dne 16. 12. 1992, Ústava České republiky.

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

Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 2625 (XXV), přijata dne 24. října 1970.

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

4. Seznam použité judikatury

Judikatura ESLP

Rozsudek ESLP ve věci *Bosphorus v. Irsko* z 30. 6. 2005, stížnost č. 45036/98.

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

Rozsudek ESLP ve věci *Khlaifia a ostatní v. Itálie* z 15. 12. 2016, stížnost č. 16483/12.

Rozsudek ESLP ve věci *M.K. a ostatní v. Polsko* z 14. 12. 2020, stížnost č. 40503/17, 42902/17 a 43643/17.

Rozsudek ESLP ve věci *M. S. S. v. Belgie a Řecko* z 21. 1. 2011, stížnost č. 30696/09.

Rozsudek Velkého senátu ESLP ve věci *N.D. a N.T. v. Španělsko* z 13. 2. 2020, stížnost č. 8675/15 a 8697/15.

Rozsudek senátu třetí sekce ESLP ve věci *N.D. a N.T. v. Španělsko* z 3. 10. 2017, stížnost č. 8675/15 a 8697/15.

Rozsudek ESLP ve věci *Shahzad v. Maďarsko* z 8. 10. 2021, stížnost č. 12625/17.

Rozsudek ESLP ve věci *Simeonovi v. Bulharsko* z 12. 5. 2017, stížnost č. 21980/04.

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

Rozsudek ESLP ve věci *Tarakhel v. Švýcarsko* z 4. 11. 2014, stížnost č. 29217/12.

Judikatura SDEU

Rozsudek prvního senátu SDEU ve věci *C-661/17 - M.A. a ostatní* z 23. 1. 2019.

Rozsudek druhého senátu SDEU ve věci *C-56/17 – Fathi* z 4. 10. 2018.

Rozsudek velkého senátu SDEU ve spojené věci *C-411/10 a C-493/10 – N. S. a ostatní/M.E. a ostatní* z 21. 12. 2011.

Ostatní judikatura

Nález PCA ve věci *Island of Palmas (Spojené státy americké v. Nizozemsko)*, PCA, 1928. RIAA. VOLUME II.

Nález Ústavního soudu ze dne 26.11.2008, spis. zn. Pl.ÚS 19/08, vyhlášeno jako 446/2008 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 3.11.2009, spis. zn. Pl.ÚS 29/09, vyhlášen jako 387/2009 Sb.

Rozhodnutí ICTY ve věci *Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a "Dule"*; Decision On The Defence Motion For Interlocutory Appeal On Jurisdiction; 2. October 1995.

Rozhodnutí MSD ve věci *Corfu Channel (Velká Británie v. Albánie)*. Sb. rozh. MSD (ICJ Reports), 1949.

Rozhodnutí MSD ve věci *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nikaragua v. Spojené státy americké)*. Sb. rozh. MSD (ICJ Reports), 1984.

Rozhodnutí PCIJ ve věci *S.S. Wimbledon (Velká Británie a další v. Německo)* (1923) PCIJ Series A01.

5. Seznam ostatních zdrojů

ICRC. Note on migration and the principle of non-refoulement. *International review of the Red Cross (2005)* [online]. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017, 99(904), 345-357 [cit. 2022-06-12]. ISSN 1816-3831. Dostupné z: doi:10.1017/S1816383118000152.

UNHCR. *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. In: UNHCR [online]. Geneva, 2007 [cit. 2022-06-12]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/4d9486929.pdf>.

UNHCR. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. In: UNHCR [online]. 2019 [cit. 2022-06-12]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfc4c47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>.

Princip non-refoulement a suverenita státu

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá vztahem mezi principem non-refoulement a suverenitou státu jako základních principů uprchlického, respektive mezinárodního práva. Práce se primárně věnuje výkladu a aplikaci těchto principů v evropském kontextu. Text práce je rozdělen do tří kapitol. První kapitola popisuje pojem non-refoulement. Nejprve je zde podáno, v jakých právních pramenech princip non-refoulement nalezneme. Dále je vyloženo, jaký je účel tohoto principu, kdy a za jakých podmínek se aplikuje, kdo je jím vázán a které osoby chrání. Rovněž se věnuje pozornost tomu, jaké odlišné podoby má princip non-refoulement v jednotlivých subsystémech mezinárodního práva a jakou má povahu z hlediska pramenů mezinárodního práva. Druhá kapitola se zaměřuje na suverenitu státu. V úvodu kapitoly je podán stručný historický vývoj tohoto pojmu. Následně je vyloženo současné vnímání suverenity. Podrobněji se práce zaměřuje nejprve na základní definici suverenity, dále pak na odlišnosti v pohledech nauky, samotných států a mezinárodních soudů. Ve třetí, závěrečné kapitole je analyzován vztah mezi oběma popsányými principy. Vztah mezi principem non-refoulement a suverenitou je zde podřazen širší problematice vztahu mezi státem a jednotlivcem. V jednotlivých podkapitolách se práce věnuje omezení suverenity mezinárodní smlouvou a vztahu mezi suverenitou a lidskými právy. Následuje krátký exkurz do práva Evropské unie, konkrétně dublinského systému, se zaměřením na tzv. klauzuli suverenity. V rámci třetí kapitoly je rovněž zohledněna judikatura soudů, především ESLP, na toto téma. V tomto kontextu práce dospívá k závěru, že vztah zkoumaných pojmů lze popsat jako kompromisní. Mezi suverenitou jakožto zájmem státu a non-refoulement jakožto principem stanoveným na ochranu zájmů jednotlivce je třeba balancovat, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, jako mezi rovnocennými principy.

Klíčová slova: suverenita, non-refoulement, uprchlické právo

The non-refoulement principle and the sovereignty of state

Abstract

This master thesis deals with the relationship between the principle of non-refoulement and the sovereignty of state as fundamental principles of refugee and international law respectively. The thesis is primarily devoted to the interpretation and application of these principles in a European context. The text of the thesis is divided into three chapters. The first chapter describes the concept of non-refoulement. First, it is given here in what legal sources the principle of non-refoulement can be found. Then it is set out what the purpose of this principle is, when and under what conditions it applies, who is bound by it and which people it protects. Attention is also paid to different forms the principle of non-refoulement takes in various subsystems of international law and its nature in terms of international law sources. The second chapter focuses on the sovereignty of state. A brief historical development of this concept is presented in the introduction of the chapter. Subsequently, the current perception of sovereignty is laid out. The chapter focuses in more detail first on the basic definition of sovereignty, then on the differences between the views held by doctrine, states themselves and international courts. In the third, final chapter, the relationship of the two described principles is analyzed. The relationship of the principle of non-refoulement and sovereignty is subsumed under the broader relationship between state and individual. Separate subchapters study the limitation of sovereignty by an international treaty and the relationship between sovereignty and human rights. What follows is a brief excursus into European Union law, namely the Dublin system, focusing on the so-called sovereignty clause. The case law of the courts, in particular the ECtHR, on this subject is also considered in the third chapter. In this context, the thesis concludes that the relationship of the examined terms can be described as a compromise. Sovereignty as an interest of the state and non-refoulement as a principle accepted in order to protect the interests of the individual must be balanced, within specific circumstances, as equal.

Key words: sovereignty, non-refoulement, refugee law