

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Ondřej Kos

**Legalita extraterritoriálního posuzování žádostí o
mezinárodní ochranu z pohledu mezinárodního práva**

Diplomová práce

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

Katedra mezinárodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 24. 12. 2023

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 240 855 znaků včetně mezer.

Ondřej Kos

V Praze dne 24. 12. 2023

V první řadě bych rád poděkoval JUDr. Věře Honuskové, Ph.D., a to nejen za její cenné rady a připomínky k diplomové práci, ale i za její podnětné semináře, které mě k nesmírně zajímavé problematice migrace a uprchlictví přivedly. Zapomenout nesmím ani na svou rodinu, které děkuji za nekonečnou podporu během nesnadného období zakončení studia.

Úvod	5
1. Vymezení základních pojmů	8
1.1. Referenční rámec posuzování legality	10
2. Právní otázky australského systému	13
2.1. Extrateritoriální aplikace lidskoprávních závazků	14
2.2. Právní aspekty přesouvání žadatelů mimo území státu	22
2.2.1. Princip nenavracení	23
2.2.2. Osobní svoboda a svoboda pohybu	27
2.2.3. Hospodářská, sociální a kulturní práva.....	34
2.2.4. Diskriminace mezi žadateli o mezinárodní ochranu.....	49
2.2.5. Právo na soudní a jinou ochranu.....	52
2.2.6. Některá další práva žadatelů o mezinárodní ochranu	59
2.3. Dosavadní závěry	63
3. Inspirace Austrálií v Evropě	66
3.1. Iniciativy Spojeného království, Dánska a jiných evropských států	67
3.2. Pohled EÚLP a některých jejích Protokolů	71
3.2.1. Extrateritoriální aplikace EÚLP	71
3.2.2. Princip nenavracení v EÚLP	74
3.2.3. Osobní svoboda a svoboda pohybu v EÚLP	76
3.2.4. Právo na soudní a jinou ochranu v EÚLP.....	78
3.2.5. Zákaz hromadného vyhoštění cizinců	82
3.3. Extrateritoriální azylové systémy v Evropě, mění EÚLP situaci?	83
Závěr	88
Seznam zdrojů	93
Abstrakt	103
Klíčová slova	103
Abstract	104
Key words	104

Úvod

Uprchlíctví je komplikovaným fenoménem, který nicméně vždy byl součástí lidské civilizace, a představoval tak výzvu, s níž se jednotlivé komunity musely vypořádat. Nejinak je tomu i dnes a neexistuje žádný důvod se domnívat, že budoucnost přinese změnu. Spíše naopak. Je to zároveň fenomén, který v komunitách vzbuzuje vášně vedoucí k někdy oprávněné a někdy iluzorní představě politických představitelů, že dosavadní azylový systém je nutné změnit. Jedním z pokusů o naplnění těchto představ je i externalizace části azylového systému, tedy lapidárně řečeno snaha o přehození odpovědnosti za nově příchozí na jiný stát.

S problematikou extrateritoriálních azylových řízení jsem se poprvé setkal během svého studijního pobytu v australském Sydney, když tamní vyučující australský systém zahraničních detenčních center označila za „kaňku na jinak objektivně vzato solidní reputaci Austrálie v oblasti lidských práv“. Tehdy mě existence takového systému překvapila, zejména v kontrastu s neuvěřitelně kosmopolitní společností a přívětivou atmosférou, kterou jsem jakožto cizinec v Austrálii pociťoval. Uprchlíctvím a migrací jsem se v rovině teorie i praxe nadále zabýval i po návratu z Austrálie a v posledním ročníku mi už bylo jasné, že uprchlívci chci věnovat svou diplomovou práci. Když jsem se dozvěděl, že i v Evropě se začínají objevovat azylové systémy inspirované Austrálií, rozhodl jsem se právě snahami o externalizaci azylového řízení zabývat v předkládané práci. Jsem si vědom, že se jedná o velmi specifickou výseč široké oblasti, téma však považuji za velmi aktuální a zatím nepřilíš probádané. Obecné závěry o právech žadatelů o mezinárodní ochranu se navíc dají využít v jakékoliv debatě o modifikaci azylového systému České republiky nebo jiných evropských stát, i pokud „extrateritoriální“ prvek není přítomen.

Základním cílem této práce je zjistit, zda jsou analyzované systémy extrateritoriálního posuzování žádostí souladné s nejdůležitějšími mezinárodněprávními lidskoprávními závazky, a v návaznosti na to odpovědět na otázku, zda vůbec podobný systém v souladu s nimi může existovat, a jak by případně takový systém mohl vypadat. Pro dosažení tohoto cíle popisuji v druhé části práce fungování australského extrateritoriálního systému a následně ve třetí části i systémy ve Spojeném království a v Dánsku, které z toho australského do značné míry vycházejí. Rovněž identifikuji nejdůležitější práva žadatelů o mezinárodní ochranu vycházející z mezinárodních smluv, jež, jak vysvětluji v první části práce, jsem zvolil jako referenční rámec pro posuzování legality. Obecné

závěry o právech žadatelů poté aplikuji na konkrétní prvky analyzovaných systémů. Důležitou součástí práce je též vymezení toho, kdo je vlastně „žadatel“, a vysvětlení jeho specifického právního postavení. Práce je zpracována primárně metodou deskriptivní a částečně též metodou analytickou.

Práce užívá primární i sekundární zdroje. V rámci zdrojů primárních jde především o mezinárodní smlouvy, jako například Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a její Protokol z roku 1967, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech nebo Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Práce si všímá také relevantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva a rozhodnutí Výboru OSN pro lidská práva. Za účelem vysvětlení jednotlivých azylových systémů okrajově pracuje i s právem vnitrostátním a příslušnou judikaturou.

V rámci sekundárních zdrojů práce cituje četné autory z Česka i zahraničí, kteří se věnují tématům uprchlictví, lidských práv a mezinárodního práva. Ze zahraničních autorů si zmínku zaslouží především James C. Hathaway, jehož systematické zpracování práv uprchlíků bylo pro předkládanou práci velkým přínosem. Pro pochopení kontextu komplikovaného australského systému byla nedocenitelným zdrojem informací publikace australských právniček Jane McAdam a Fiony Chong. Z českých autorů byla pro mnohá témata předkládané práce přínosná práce Věry Honuskové a Pavla Šturmy. Cenným zdrojem pro orientaci v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva byl také komentář k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod autorů Jiřího Kmece, Davida Kosaře, Jana Kratochvíla a Michala Bobka. Tato práce by nemohla vzniknout bez materiálů vzešlých z práce orgánů OSN. Zejména pak komentáře příslušných výborů OSN byly důležitým výkladovým vodítkem. Materiály Vysokého představitele OSN pro uprchlíky zase představovaly důležitý zdroj objektivních informací o dění v australských detenčních centrech. Není mi známa žádná jiná práce, která by v tuzemském prostředí obdobným způsobem zpracovávala mnou vytyčené téma.

S ohledem na posledně uvedené bych byl rád, kdyby předkládaná práce přispěla do české debaty o uprchlictví představením specifického způsobu, jak se k uprchlictví začínají stavět některé (nejen) evropské státy. Nedomnívám se, že bychom je v nejbližší době následovali, uvědomuji si však, že i v české debatě téma uprchlictví a migrace (často bez rozlišování obou výrazů) silně rezonuje. Kromě pouhého představení zatím nepříliš probádaného fenoménu tedy doufám, že

nám úskalí, na něž v této práci upozorňuji, pomohou korigovat debatu o případných reformách azylového systému takovým směrem, abychom zůstali zemí respektující lidská práva a lidskou důstojnost.

1. Vymezení základních pojmů

Při definování pojmů důležitých pro tuto práci nelze začít jinak než stěžejní definicí pojmu uprchlík v mezinárodním právu. Čl. 1 bod A. odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků ve spojení s Protokolem z roku 1967¹, který odstraňuje časová a geografická omezení, definuje uprchlíka jako osobu, která „*se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodu rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti*“. Pro předkládanou práci je snad ještě důležitější pojem „žadatel o mezinárodní ochranu“, který z definice „uprchlíka“ ve smyslu ÚPPU vychází, ale nelze jej s ní zaměňovat.

V literatuře a vnitrostátním právu bývají někdy směřovány pojmy „azyl“ a „mezinárodní ochrana“.² Oba pojmy mají společný účel – poskytnutí ochrany cizím státem, z pohledu mezinárodního práva se však jedná o dva různé instituty. Zatímco „azyl“ je ochrana, kterou stát cizinci poskytuje plně ve své diskreci na svém území nebo zastupitelském úřadě, „mezinárodní ochrana“ je pojem spojený s Úmluvou o právním postavení uprchlíků.³ Pokud tedy mluvíme o uprchlících podle mezinárodního práva, jak jsou definováni v uvedené úmluvě – což je případ této práce – je přesnější držet se pojmu „žadatel o mezinárodní ochranu“. Stejně tak by podle této logiky bylo přesnější mluvit o „řízení ve věci mezinárodní ochrany“ nebo o „systému udělování mezinárodní ochrany“ namísto „azylového řízení“ a „azylového systému“, prvně uvedené pojmy však považuji za příliš komplikované, a ze stylistických důvodů se tak raději budu držet druhé dvojice pojmů, byť si uvědomuji, že jejich užití není zcela přesné.

¹ Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951, publ. pod č. 208/1993 Sb. (dále též „ÚPPU“) a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z 31. ledna 1967.

² Např. zákon č. 325/1999 Sb., o azylu chápe mezinárodní ochranu jako zastřešující pojem pro azyl a doplňkovou ochranu. V angličtině se zase běžně operuje s pojmem „asylum-seeker“, ačkoliv je nepochybně myšlen žadatel o mezinárodní ochranu podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Pojem „asylum-seeker“ používá i Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, který na svém webu deklaruje Úmluvu o právním postavení uprchlíků za základ své práce. Srov. UNHCR The UN Refugee Agency. *The Refugee Convention 1951* [online]. UNHCR: ©2001-2023. [Cit. 8.6.2023]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/us/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention>.

³ Více viz: ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ, 2012. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. ISBN 978-80-87146-68-2. s. 10.

Ačkoliv se v právních předpisech uprchlického práva pojem žadatel objevuje⁴, v této práci nepracuji s pojmem „žadatel o mezinárodní ochranu“ ve smyslu legální definice vnitrostátního práva, nýbrž podle definice vycházející z Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Jak tedy pojem „žadatel o mezinárodní ochranu“ pro účely této práce chápat?

Pro vysvětlení pojmu je nejprve nutné pochopit podstatu definice uprchlíka obsažené v ÚPPU. Definice uprchlíka má hmotněprávní povahu, z čehož vyplývá, že osoba se bez dalšího stává uprchlíkem, jakmile naplní kritéria obsažená v definici. Formální uznání tohoto statusu podle vnitrostátních norem daného státu je pouze deklaratorní.⁵ A právě z tohoto rozdílu mezi hmotněprávním pojmem a jeho procesněprávním uznáním vyplývá i rozdíl mezi uprchlíkem a žadatelem o mezinárodní ochranu. Uprchlíkem je někdo, kdo splňuje kritéria definice v ÚPPU, zatímco žadatelem o mezinárodní ochranu někdo, kdo orgány určitého státu požádal o přiznání statusu uprchlíka. Typicky žadatelem o mezinárodní ochranu bude osoba, která definici uprchlíka skutečně naplňuje, nemusí tomu ale tak být. Žadatelem o mezinárodní ochranu může být i člověk, který nevědomky, či naopak zcela vědomě definici uprchlíka nenaplňuje, a přesto o ochranu požádal.

Dokud není o formálním uznání statusu uprchlíka rozhodnuto, orgány státu z podstaty věci nemohou vědět, zda žadatel skutečně je uprchlíkem, a tudíž se většina práv z ÚPPU aktivuje až po formálním uznání uprchlického statusu.⁶ Z této nejistoty však také plyne, že pokud by před formálním uznáním stát žádná práva z ÚPPU negarantoval, mohlo by docházet k nenávratným zásahům do práv uprchlíků, u kterých jejich status zatím nebyl formálně potvrzen. Jak tedy tomuto riziku předejít? Řešením je poskytnutí některých práv z ÚPPU všem, kdo o ochranu požádají, aniž by byl ještě potvrzen jejich status. Hathaway mluví o tzv. „provizorním“ přiznání některých práv z ÚPPU do vydání rozhodnutí.⁷ Jde zejména o ochranu před vyhoštěním nebo navrácením (*non-refoulement*) podle čl. 33 ÚPPU.⁸ Ačkoliv se tedy jedná o Úmluvu o právním postavení *uprchlíků*,

⁴ Srov. např. s § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, který definuje pojem „žadatel o udělení mezinárodní ochrany“.

⁵ ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ, 2012. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. ISBN 978-80-87146-68-2. s. 39.

⁶ *Ibid.*

⁷ HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 178.

⁸ ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ, 2012. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. ISBN 978-80-87146-68-2. s. 39.

na uvedeném příkladu vidíme, že některá práva dočasně poskytuje i žadatelům mezinárodní ochranu, kteří objektivně vzato uprchlíky být nemusí.

Vidíme, že žadatelé o mezinárodní ochranu jsou osobami nacházejícími se ve specifickém časovém úseku, k němuž se také váže specifický „balíček“ práv z ÚPPU. Tento specifický časový úsek si zaslouží přesnější vymezení, aby byla definice kompletní. Začátek je v momentě, kdy osoba nacházející se v jurisdikci státu požádá orgány onoho státu o mezinárodní ochranu⁹; konec v okamžiku, kdy je o žádosti (kladně či záporně) pravomocně rozhodnuto. Předmětem této práce tedy nejsou práva uprchlíků po potvrzení uprchlického statusu ani osud osob, kterým status uprchlíka nebyl přiznán. S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že pokud nebude výslovně uvedeno jinak, budu v této práci pojmem „žadatel o mezinárodní ochranu“, případně jen „žadatel“, označovat osoby, které orgány státu požádaly o mezinárodní ochranu a o jejichž žádosti zatím nebylo pravomocně rozhodnuto, a to bez ohledu na naplnění hmotněprávní definice uprchlíka podle ÚPPU.

1.1. Referenční rámec posuzování legality

Když jsme si nyní vymezili základní pojmy této práce, dalším nezbytným krokem je vymezit okruh lidskoprávních instrumentů, jež budu používat jako referenční rámec pro posuzování legality extrateritoriálního posuzování žádostí o mezinárodní ochranu. Jak již jsem zmínil, žadatelům svědčí některá důležitá práva z ÚPPU, a vzhledem k významu této úmluvy v rámci celé oblasti uprchlického práva je logické, že ÚPPU musí být v referenčním rámci zahrnuta. Na žadatele však nemůžeme pohlížet pouze úzkým prizmatem uprchlického práva; kromě toho, že jsou to žadatelé o mezinárodní ochranu, jsou to také lidské bytosti s širokou paletou lidských práv, která stát je stát povinen respektovat, stejně¹⁰ jako v případě každého jiného člověka pod jeho jurisdikcí. Ostatně na to, že kromě specifických práv uprchlíka, respektive žadatele o

⁹ Stojí za upřesnění, že v případě australských detenčních center, jež jsou předmětem jedné z kapitol, se tento okamžik nemusí shodovat s okamžikem, kdy je s žadatelem skutečně zahájeno azylové řízení. Součástí australského azylového systému (tzv. *Pacific Solution*) bylo spolu s vytvořením detenčních center i to, že lidé připlouvající do Austrálie bez platného pobytového oprávnění („*irregular maritime arrivals*“), nemohou v Austrálii vůbec požádat o ochranu. Azylové řízení s nimi bylo zahájeno nejdříve až po převezení do detenčních center mimo australské území. Viz MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 80.

¹⁰ „Stejně“ myšleno v obecném smyslu slova. Samozřejmě si uvědomuji, že pomyslná paleta lidských práv není zcela totožná například u občanů a cizinců.

mezinárodní ochranu, existuje i další masa „obecných“ práv upozorňuje samotná ÚPPU v čl. 5. V souladu s tímto jsem do referenčního rámce zařadil i základní lidskoprávní instrumenty – tzv. *core human rights instruments*. Jedná se o devět mezinárodních lidskoprávních smluv vytvořených po druhé světové válce pod hlavičkou OSN. Jejich výčet najdeme jak na webu Úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva (OHCHR)¹¹, tak v papírové publikaci této instituce.¹² S tímto termínem se můžeme setkat i v odborné literatuře.¹³ Konkrétně budu pracovat s těmito mezinárodními lidskoprávními smlouvami:

- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966, publ. pod č. 120/1976 Sb. (dále též „ICCPR“)
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966, publ. pod č. 120/1976 Sb. (dále též „ICESCR“)
- Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace z roku 1965, publ. pod č. 95/1974 Sb. (dále též „ICERD“)
- Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979, publ. pod č. 62/1987 Sb.
- Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1984, publ. pod č. 143/1988 Sb. (dále též „CAT“)
- Úmluva o právech dítěte z roku 1989, publ. pod č. 104/1991 Sb. (dále též „CRC“)

Pro úplnost je nutné doplnit, že ve výše citovaných materiálech OSN jsou do *core human rights instruments* řazeny i Mezinárodní úmluva na ochranu všech osob před nuceným zmizením a Úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin. Tyto úmluvy však ratifikovala pouze menšina států světa, a především je neratifikovaly téměř žádné státy, jimiž se

¹¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *The Core International Human Rights Instruments and their monitoring bodies* [online]. OHCHR: ©1996-2023. [Cit. 25.2.2023]. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/en/core-international-human-rights-instruments-and-their-monitoring-bodies>.

¹² UN Office of the High Commissioner for Human Rights, 2014. *The Core International Human Rights Treaties*. New York: UNITED NATIONS. ISBN 978-92-1-154202-8.

¹³ Srov. např. RODLEY, Nigel, 2013. The Role and Impact of Treaty Bodies. In: SHELTON, Dinah, ed. *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* [online]. Oxford: Oxford University Press, s. 621-628 [cit. 2023-02-27]. ISBN 9780191756672. Dostupné z: <https://doi-org.ezproxy.is.cuni.cz/10.1093/law/9780199640133.003.0027>. s. 621, CRAWFORD, James, 2019. *Brownlie's Principles of Public International Law*. 9th edn. Oxford: Oxford University Press. ISBN 9780198737445. s. 618 nebo HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 147.

v předkládané práci podrobněji zabývám.¹⁴ Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, která je pod pojem *core human rights instruments* též řazena, byla sice ratifikována většinou států světa, avšak s problematikou předkládané práce věcně nepříliš nesouvisí. Rozhodl jsem se proto tyto tři úmluvy do rámce posuzování legality nezařadit. S ohledem na třetí část, kde se zabývám schématy extraterritoriálního posuzování žádostí o mezinárodní ochranu v Evropě, je nutné do referenčního rámce zařadit i Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950, publ. pod č. 209/1992 Sb. (dále též „EÚLP“¹⁵), jakožto klíčový regionální instrument. Šest výše vyjmenovaných mezinárodních úmluv OSN spolu s ÚPPU budu dále v této práci souhrnně označovat termínem „Základní úmluvy“.

Věřím, že takto zvolený referenční rámec je vhodný zejména kvůli jeho univerzalitě. Základní úmluvy (EÚLP je samozřejmě omezena jen na Evropu) ratifikovala podstatná většina států světa, což jim jednak dodává značnou váhu a za druhé je to výhodné v tom, že závěry, k nimž docházím v australském či evropském kontextu, se dají do velké míry využít i v dalších částech světa. Domnívám se, že široký katalog práv v Základních úmluvách dovoluje zanalyzovat všechny podstatné aspekty práv žadatelů, byť by se nepochybně daly najít i další mezinárodní smlouvy, které se této problematice určitým způsobem dotýkají.

¹⁴ Přehlednou infografiku o ratifikaci jednotlivých smluv lze nalézt na stránkách Úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Status of ratification interactive dashboard* [online] OHCHR: ©1996-2014. [Cit. 27.2.2023]. Dostupné z: <https://indicators.ohchr.org/>.

¹⁵ V práci primárně používám již zavedené anglické zkratky jednotlivých úmluv, avšak v tomto případě se držím v české literatuře frekventovanější zkratky „EÚLP“.

2. Právní otázky australského systému

V rámci níže provedené právní analýzy odkazují na jednotlivé prvky australského azylového systému, považují proto za vhodné ho nejprve alespoň ve stručnosti představit. V předkládané práci se zabývám australským extrateritoriálním systémem v jeho moderní podobě, tedy od roku 2013 do současnosti, snahy Austrálie o externalizaci azylových závazků však mají historii mnohem delší. Již v roce 2001 australský parlament schválil sérii zákonů, které vyloučily 5000 australských ostrovů z „migrační zóny“. Lidem připlouvajícím na vyloučené ostrovy bylo znemožněno požádat v Austrálii o mezinárodní ochranu a odpovědnost za posouzení žádostí byla už tehdy přesunuta na Nauru a PNG.¹⁶ Systém fungoval až do roku 2008, kdy byl zrušen kvůli jeho finanční nákladnosti a nedostatku zemí, které byly ochotny na takovém systému participovat.¹⁷

Ve své aktuální podobě byl systém obnoven v roce 2013, kdy byl přijat zákon, který z „migrační zóny“ vyloučil nejen australské ostrovy, ale bez výjimky celou Austrálii.¹⁸ Současně s tím byla uzavřena memoranda s Nauru a Papuou Novou Guineou (PNG), která na tyto státy opět přenesla odpovědnost za azylové řízení s lidmi, kterým bylo podání žádosti v Austrálii znemožněno.¹⁹ Žadatelé byli na Nauru a v PNG drženi v „regionálních přijímacích centrech“, v nichž museli setrvat po předem neurčenou a teoreticky neomezenou dobu, dokud nebude rozhodnuto o jejich žádosti.²⁰ Značně problematickými životními podmínkami v přijímacích centrech se podrobněji zabývám v následujících podkapitolách.

¹⁶ Jedním z důvodů, proč byly tehdy zákony přijaty s podporou vlády i opozice, byla i společenská nálada po útocích z 11. září. Viz MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 81.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ PHILLIPS, Melissa. Out of sight, out of mind: excising Australia from the migration zone. In: *The Conversation* [online]. 17. 5. 2013 [cit. 25.7.2023]. Dostupné z: <https://theconversation.com/out-of-sight-out-of-mind-excising-australia-from-the-migration-zone-14387>.

¹⁹ Obě memoranda jsou dostupná na: *Memorandum of Understanding between the Republic of Nauru and the Commonwealth of Australia, relating to the transfer to and assessment of persons in Nauru, and related issues* [online]. Department of Foreign Affairs and Trade, ©2013 [cit. 20.2.2023]. Dostupné z: <https://www.dfat.gov.au/geo/nauru/memorandum-of-understanding-between-the-republic-of-nauru-and-the-commonwealth-of-australia-relating-to-the-transfer-to-and> a *Memorandum of Understanding between the Government of the Independent State of Papua New Guinea and the Government of Australia, relating to the transfer to, and assessment and settlement in, Papua New Guinea of certain persons, and related issues* [online]. Department of Foreign Affairs and Trade, ©2013 [cit. 20.2.2023]. Dostupné z: <https://www.dfat.gov.au/geo/papua-new-guinea/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-independent-state-of-papua-new-guinea-and-the-government-of-austr>.

²⁰ MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 87.

Přesouvání žadatelů do center na Nauru a v PNG probíhalo od července 2013 do konce roku 2014. V tomto období bylo do center přesunuto více než 3000 lidí.²¹ Konec přesouvání dalších žadatelů však neznamenal konec detenčních center, neboť ani žadatelům, jejichž uprchlický status byl po někdy roky trvajícím řízení potvrzen, nebylo (až na výjimky) umožněno vrátit se zpět do Austrálie. Místo toho Austrálie uzavřela dohody s Kambodžou, Spojenými státy a Novým Zélandem, aby uprchlíkům z center na Nauru a v PNG ochranu poskytly na svém území. Podobné dohody za miliony australských dolarů byly nabídnuty i dalším zemím.²² Mimo jiné v reakci na rozsudek Nejvyššího soudu PNG²³, byla dohoda umožňující přesouvání žadatelů do PNG ukončena ke konci roku 2021. Zbývající uprchlíci a žadatelé o mezinárodní ochranu si mohli vybrat mezi legalizací pobytu v PNG a přesunem na Nauru.²⁴ V roce 2021 Austrálie podepsala nové memorandum s Nauru, které fungování detenčního centra prodloužilo na další roky.²⁵ Zbývající uprchlíci a žadatelé o mezinárodní ochranu v detenčním centru na Nauru byli v červnu 2023 přesunuti do Austrálie.²⁶ K září 2023 se tedy žádné osoby v detenčním centru na Nauru nenacházejí, centrum však zůstává plně funkční, a jelikož Austrálie zatím neplánuje na své azylové politice cokoli měnit, přesouvání žadatelů na Nauru může být kdykoliv obnoveno.

2.1. Extrateritoriální aplikace lidskoprávních závazků

Před provedením samotné analýzy jednotlivých práv žadatelů je nutné zabývat se otázkou, zda vůbec mezinárodněprávní závazky následují Austrálii mimo její teritorium do detenčních centrech na území Nauru a PNG. Jak vyplývá například z dokumentů předcházejícím založení detenčního centra v PNG, australská vláda se snažila argumentem, že za události na území jiného

²¹ Ibid. s. 86.

²² Ibid. s. 99 a násl.

²³ Rozsudek *Supreme Court of Justice* ve věci *Namah v. Pato* ze dne 26. 4. 2016, č. SC1497, dostupný na: <http://www.pacilii.org/pg/cases/PGSC/2016/13.pdf>.

²⁴ The Guardian. *Australia to end offshore processing in Papua New Guinea* [online]. Guardian News & Media Limited: ©2023. [Cit. 28.9.2023]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/australia-news/2021/oct/06/australia-to-end-offshore-processing-in-papua-new-guinea>.

²⁵ Nové memorandum je dostupné na: *Memorandum of Understanding between the Republic of Nauru and Australia on the Enduring Regional Processing Capability in Republic of Nauru* [online]. Department of Foreign Affairs and Trade, ©2023 [cit. 28.9.2023]. Dostupné z: <https://www.dfat.gov.au/geo/nauru/memorandum-understanding-between-republic-nauru-and-australia-enduring-regional-processing-capability-republic-nauru>.

²⁶ The Guardian. *Last refugee on Nauru evacuated as Australian government says offshore processing policy remains* [online]. Guardian News & Media Limited: ©2023. [Cit. 28.9.2023]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/australia-news/2023/jun/25/last-refugee-on-nauru-evacuated-as-australian-government-says-offshore-processing-policy-remains>.

suverénního státu nenese žádnou odpovědnost, obhajovat svůj kritizovaný azylový systém již od samého počátku.²⁷ V dokumentaci najdeme mimo jiné názor tehdejšího ministra pro imigraci a občanství Chrise Bowena, že zřízení detenčního centra v PNG není v rozporu mezinárodními závazky Austrálie, ačkoliv si je vědom odlišných názorů některých právníků, akademiků a neziskových organizací.²⁸ Takovýto odlišný názor vyjádřil například tehdejší Vysoký komisař OSN pro uprchlíky António Guterres v korespondenci s australskými představiteli konstatováním, že „*Papua-Nová Guinea nemá právní záruky ani kompetence a kapacity, aby mohla sama nést odpovědnost za ochranu žadatelů přivezených Austrálii a za zpracovávání jejich žádostí. Transfery bychom viděli přinejlepším jako společnou a sdílenou odpovědnost plynoucí z Úmluvy o právním postavení uprchlíků a dalších aplikovatelných lidskoprávních instrumentů.*“²⁹ Zmíněné výhrady však na Bowenově podpoře detenčním centrům nic nezměnily, jelikož jejich zřízení by stále bylo v národním zájmu Austrálie, i kdyby snad mělo být v rozporu s jejími mezinárodními závazky.³⁰ I přesto, že, jak popisují níže, k určitému posunu v postoji Austrálie došlo, na základní premise o neaplikovatelnosti australských mezinárodních závazků na detenční centra australští představitelé stále trvají i o mnoho let později. Za příklad lze uvést třetí Univerzální periodický přezkum OSN z roku 2021, v němž byla otázka detenčních center opět předmětem kritiky.³¹

Z interpretace mezinárodních soudů a dalších relevantních orgánů přitom vyplývá, že v otázce působnosti lidskoprávních závazků se pouze na čistě teritoriální hledisko omezovat nelze. Jak v roce 2004 uvedl Mezinárodní soudní dvůr v kontextu aplikace závazků z ICCPR na okupované palestinské území, „*jakkoliv je jurisdikce států primárně teritoriální, může být občas vykonávána i mimo území státu. S ohledem na účel a smysl Mezinárodního paktu o občanských a politických právech se zdá přirozené, že i za takových okolností by smluvní strany Paktu měly být vázány jeho ustanoveními.*“³² Obdobně v komentáři k čl. 2 odst. 1 ICCPR uvádí Výbor OSN pro

²⁷ Documents tabled with the instrument of designation of the independent state of Papua New Guinea as a regional processing country ze dne 9. září 2012. [Cit. 19.2.2023] Dostupné z: https://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/Docs%20tabled%20with%20Instrument%20of%20Designation.PNG_.pdf?_ga=2.82576278.1045707859.1676760585-411897458.1644108611.

²⁸ Ibid. s. 22, body 34-35.

²⁹ Ibid. s. 26.

³⁰ Ibid. s. 23, bod 36.

³¹ Austrálie se v odpovědi omezila pouze na strohé konstatování, že: „*Regionální procesy zpracování žádostí a osoby v těchto procesech jsou odpovědností vlád Nauru a Papuy-Nové Guineje (PNG).*“ Viz OSN. Rada OSN pro lidská práva. *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 Australia*, 2020, A/HRC/WG.6/37/AUS/1. bod 126.

³² Poradní posudek Mezinárodního soudního dvora ve věci *Právní následky výstavby zdi na okupovaném palestinském území* ze dne 9. 7. 2004, A/ES-10/273. bod 109.

lidská práva, že státy jsou povinny „respektovat a zajistit práva plynoucí z Paktu všem osobám na jejich území a všem osobám pod jejich jurisdikcí. Toto znamená, že stát musí respektovat a zajistit práva uvedená v Paktu všem, kdo se nacházejí pod jeho efektivní kontrolou, a to i mimo území daného státu.“³³ Velmi podobný komentář k působnosti CAT vydal i Výbor OSN proti mučení: „Článek 2, odstavec 1, vyžaduje, aby každý stát zavedl efektivní opatření pro zabránění aktům mučení nejenom na svém území, ale také „na celém území pod svou jurisdikcí.“ Výbor došel k závěru, že „celé území“ zahrnuje všechny oblasti, kde stát vykonává, přímo či nepřímo, zcela či částečně, *de iure* či *de facto*, efektivní kontrolu podle mezinárodního práva. (...) Výbor dovozuje, že rozsah „území“ podle čl. 2 musí zahrnovat také situace, kde stát vykonává, přímo či nepřímo, *de facto* či *de iure*, kontrolu nad osobami v detenci.“³⁴ Rozsahem působnosti lidskoprávních závazků se zabýval i Evropský soud pro lidská práva při výkladu pojmu „jurisdikce“ v čl. 1 EÚLP. Z této judikatury vyplývá, že ani v případě EÚLP nelze pojem jurisdikce vykládat pouze striktně teritoriálně, nýbrž že je nutné jej rozšířit i na území jiného státu, pokud zde smluvní strana EÚLP vykonává efektivní kontrolu.³⁵ Zdá se tedy, že na (ne)limitování působnosti lidskoprávních instrumentů na čistě územní hledisko panuje mezi relevantními aktéry širší shoda, a zejména pojem „efektivní kontrola“ se objevuje jak na úrovni OSN, tak v judikatuře ESLP.

Konkrétně ve vztahu k mezinárodní ochraně uprchlíků dovozuje Hathaway ze současné jurisprudence nejméně tři druhy situací, kdy má stát vůči žadatelům závazky, aniž by se nacházeli na jeho území.³⁶ Za prvé jde o případy, kdy stát kontroluje území jiného státu, typicky vojenskou silou, může jít však i o jiné způsoby faktické kontroly. Zda je kontrola v souladu s mezinárodním právem, či nikoliv, není dle Hathawaye rozhodující. Určující pro tento typ případů je to, že faktická kontrola trvá po delší dobu a že vylučuje kontrolu onoho druhého státu, čímž je prakticky

³³ OSN. Výbor OSN pro lidská práva, komentář č. 31 ze dne 29. 3. 2004. *The Nature of the General Obligation Imposed on State Parties to the Covenant*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.1326. bod 10.

³⁴ OSN. Výbor OSN proti mučení, komentář č. 2 ze dne 24. 1. 2008. *Implementation of article 2 by State parties*, CAT/C/GC/2. bod 16.

³⁵ Jednalo se například o případy týkající se samozvané Severokyperské turecké republiky, v nichž Soud dal zapravdu stěžovatelům, že se území nachází pod efektivní kontrolou Turecka. Viz rozsudky ESLP ve věci *Loizidou v. Turecko* ze dne 18. 12. 1996, stížnost č. 15318/89, body 52-56 a *Kypr v. Turecko* ze dne 10. 5. 2001, stížnost č. 25781/94. bod 77.

³⁶ HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 185.

vyloučeno sdílení odpovědnosti mezi oběma státy.³⁷ Příkladem může být již zmíněná okupace palestinského území, či severní části Kypru.

Za druhé lze jurisdikci dovodit v případech, kdy se žadatel nachází na území jiného státu, „kontrolující“ stát zde však vykonává autoritu skrze své „agenty“. V těchto případech se nebude jednat o dlouhodobou a výlučnou kontrolu nad územím cizího státu, nýbrž o jednotlivá zařízení jako ambasády, konzuláty nebo vojenské základny. Hathaway jako příklad uvádí právě i detenční centra.³⁸ Další možnou variantou jsou dopravní prostředky jako letadla či lodě registrované pod vlajkou kontrolujícího státu.³⁹ Stejně jako u první kategorie není rozhodující, zda je kontrola prováděna se souhlasem druhého státu, či nikoliv.

Jako třetí skupinu případů Hathaway uvádí situace, kdy stát sice plně nekontroluje území jiného státu (jako v první skupině případů), ale vykonává část veřejné moci na místo státu, jemuž území patří. Může jít vykonávání některých pravomocí moci výkonné (např. policie, armáda), ale také soudní. Hathaway tuto skupiny vyvozuje zejména s odkazem na rozsudek ESLP ve věci *Al-Skeini a ostatní v. Spojené království*,⁴⁰ kde se soud zabýval případem britských vojáků, kteří při hlídkování zabili několik iráckých civilistů. Soud zde dovodil jurisdikci Spojeného království, jelikož hlídkování představovalo výkon veřejné moci namísto Iráku. Podle Hathawaye (opět s odkazem na *Al-Skeini a ostatní v. Spojené království*) je v této skupině případů nezbytné, aby výkon veřejné moci probíhal se souhlasem druhého státu.⁴¹

Toto teoretické dělení jistě nemůže být vyčerpávající a zároveň lze nepochybně najít situace, jež naplňují rysy více uvedených skupin zároveň. Domnívám se, že právě toto je případ provozování detenčních center v PNG a Nauru, v němž lze vyzorovat prvky druhé i třetí skupiny případů. Jak popisuji níže, existují argumenty pro závěr, že kontrola Austrálie nad lidmi v detenčních centrech dosahovala takového rozsahu, že se dá mluvit o výkonu některých aspektů veřejné moci namísto Nauru a PNG, jejichž představitelé se zřízením center (byť rozhodně ne

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid., s. 187.

³⁹ Viz například známý případ navrácení do Libye italskou vojenskou lodí. Rozsudek ESLP ve věci *Hirsi Jamaa a ostatní v. Itálie* ze dne 23. 2. 2012, stížnost č. 27765/09.

⁴⁰ Rozsudek ESLP ve věci *Al-Skeini a ostatní v. Spojené království* ze dne 7. 7. 2011, stížnost č. 55721/07, body 131-148.

⁴¹ HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 190.

nezištně⁴²) souhlasili. Jakkoliv mi připadá Hathawayovo teoretické dělení velmi užitečné pro vytvoření určité struktury v problematice jurisdikce, pro samotné dovození odpovědnosti Austrálie nepovažuji za klíčové zařazení detenčních center do jedné z těchto kategorií, ale spíše analýzu (ne)existence efektivní kontroly nad těmito centry.

Z výše uvedeného lze vyvodit, že na nemožnosti omezovat lidskoprávní závazky pouze na územní hledisko panuje široká shoda napříč právníkou obcí. A ani australští představitelé tuto premisu nezpochybňují. Ve vztahu k ICCPR uznala australská vláda existenci principu efektivní kontroly již v roce 2009, zároveň zde však zdůraznila, že laťka pro naplnění testu efektivní kontroly musí být nastavena velmi vysoko.⁴³ Vláda také uznává efektivní kontrolu nad osobami nacházejícími se na australských plavidlech během cesty do detenčních center.⁴⁴ Zásadní neshoda však panuje na intenzitě kontroly nad detenčními centry, tedy zda je dost vysoká, aby mohl být naplněn test efektivní kontroly. Názoroví oponenti australské vlády dovozují efektivní kontrolu z vícero rozdílných faktorů. Již citovaná zpráva australského parlamentního výboru pro lidská práva uvádí argumentů hned několik.⁴⁵

Předně jde o finanční stránku věci. Austrálie se v memorandech s Nauru a PNG zavázala k financování celého projektu.⁴⁶ Šlo o širokou škálu výdajů, přes stavbu zařízení, jejich údržbu, zásobování, zdravotnickou péči, dětskou péči, tlumočení, až po výdaje za transport žadatelů.

⁴² Z dohod mezi Austrálií a PNG, respektive Nauru, vyplývá, že veškeré náklady na zřízení a provozování center má zaplatit Austrálie. Pro obě memoranda viz odkaz č. 20. K červnu 2013 (tedy hned po spuštění) činily celkové náklady za obě centra necelých 574 milionů AUD. K tomu viz Parliamentary Joint Committee on Human Rights, 2013. *Examination of legislation in accordance with the Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act 2011: Migration Legislation Amendment (Regional Processing and Other Measures) Act 2012 and related legislation*. Canberra: Senate Printing Unit. ISBN 978-1-74229-872-6. s. 38. Není také žádným tajemstvím, že Austrálie je v oblasti Oceánie silným aktérem a ekonomiky některých tichomořských států jsou na australské finanční pomoci do určité míry závislé. Austrálie svůj vliv využívá mimo jiné k ovlivňování imigračních politik těchto států. K tomu viz FOSTER, Michelle a Anna HOOD, 2021. *Regional Refugee Regimes: Oceania*. In: COSTELLO, Cathryn, Michelle FOSTER a Jane MCADAM, ed. *The Oxford Handbook of International Refugee Law* [online]. Oxford: Oxford University Press, s. 441-460 [cit. 2023-02-20]. ISBN 9780191883088. Dostupné z: <https://doi-org.ezproxy.is.cuni.cz/10.1093/law/9780198848639.003.0025>.

⁴³ OSN. Výbor OSN pro lidská práva. *Replies to the List of Issues (CCPR/C/AUS/Q/5) To Be Taken Up in Connection with the Consideration of the Fifth Periodic Report of the Government of Australia (CCPR/C/AUS/5)*, 2009, CCPR/C/AUS/Q/Add.1. body 16-17.

⁴⁴ Parliamentary Joint Committee on Human Rights, 2013. *Examination of legislation in accordance with the Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act 2011: Migration Legislation Amendment (Regional Processing and Other Measures) Act 2012 and related legislation*. Canberra: Senate Printing Unit. ISBN 978-1-74229-872-6. s. 32

⁴⁵ Parliamentary Joint Committee on Human Rights, 2013. *Examination of legislation in accordance with the Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act 2011: Migration Legislation Amendment (Regional Processing and Other Measures) Act 2012 and related legislation*. Canberra: Senate Printing Unit. ISBN 978-1-74229-872-6.

⁴⁶ Viz odkaz č. 42.

Součástí byl i balík finanční pomoci pro rozvoj Nauru a ostrova Manus, kde se detenční centrum v PNG nacházelo. Stavba, údržba, a dokonce i ostraha zařízení byly prováděny přes australské subdodavatele podle stejného schématu jako v případě detenčních center na australském území.⁴⁷ Celý proces posuzování žádostí se tedy odehrával na území Nauru a PNG, podle jejich vnitrostátního práva, nicméně veškeré představitelné výdaje ve všech fázích procesu byly hrazeny Austrálií. Parlamentní výbor dále rozvádí již zmíněnou otázku ostrahy. Odkazuje na pozorování Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, že při návštěvě detenčního centra na Nauru byla přítomnost najaté bezpečnostní agentury značně viditelná, na rozdíl od bezpečnostních složek Nauru. Senátní zpráva z roku 2014 skutečně potvrzuje, že primární zodpovědnost za pořádek měla australská pobočka nadnárodní bezpečnostní agentury G4S⁴⁸, byť za jiných podmínek než na australském území. (Na rozdíl od detenčních center na australském území nemohla agentura používat donucovací prostředky, tuto pravomoc měla pouze místní policie.)⁴⁹

Bezpečnostní agentura měla kontrolovat i přístup do detenčních center, zejména při bránění vstupu novinářům. Parlamentní zpráva konkrétně zmiňuje incident z května 2013, kdy bezpečnostní agentura s odkazem na instrukce od australského Odboru pro imigraci odmítla do areálu vpustit novináře, a to i přesto, že měl povolení ke vstupu od vlády PNG.⁵⁰ Dále není podle parlamentní zprávy jasné, nakolik skutečně zpracovávání žádostí prováděli samotní úředníci Nauru a PNG, což je jedním z klíčových argumentů australské vlády pro tvrzení, že celý proces byl plně pod jurisdikcí těchto států. Parlamentní výbor odkazuje na výrok Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, že rozhovory s žadateli byly prováděny jak úředníky Nauru, tak úředníky australského Odboru pro imigraci, což žadatele uvádělo do nejistoty, v které zemi vlastně žádají o mezinárodní ochranu. Nakonec zpráva uvádí dva možné důkazy vyplývající přímo z textu memorand mezi Austrálií a Nauru s PNG. Jednak jde o závazek Austrálie, že vyvine veškeré úsilí, aby všechny osoby převezené na Nauru, respektive PNG, tyto země opustily v co nejkratším možném čase, a za

⁴⁷ K tomu více viz The Senate, Legal and Constitutional Affairs References Committee, 2014. *Incident at the Manus Island Detention Centre from 16 February to 18 February 2014*. Canberra: Senate Printing Unit. ISBN 978-1-76010-103-9. s. 21.

⁴⁸ Především v tomto spatřuji ony prvky vykonávání veřejných pravomocí jiného státu, o kterých Mluví Hathaway u „třetí“ kategorie případů.

⁴⁹ The Senate, Legal and Constitutional Affairs References Committee, 2014. *Incident at the Manus Island Detention Centre from 16 February to 18 February 2014*. Canberra: Senate Printing Unit. ISBN 978-1-76010-103-9. s. 22.

⁵⁰ Parliamentary Joint Committee on Human Rights, 2013. *Examination of legislation in accordance with the Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act 2011: Migration Legislation Amendment (Regional Processing and Other Measures) Act 2012 and related legislation*. Canberra: Senate Printing Unit. ISBN 978-1-74229-872-6. s. 39.

druhé o vytvoření kontrolních orgánů, v nichž budou zástupci obou států společně dohlížet na naplňování závazků z memorand.

Parlamentní výbor na základě výše uvedených faktů dochází k závěru, že „účast Austrálie při detenci, zásobování a zajišťování služeb osobám převezeným z Austrálie na Nauru a ostrov Manus kvůli posouzení žádostí o azyl je významná“ a že na základě uvedených důkazů by na počínání Austrálie „mohlo být nahlíženo jako na vykonávání efektivní kontroly“ nad detenčními centry.⁵¹ Efektivní kontrolu Austrálie dovedl také Výbor OSN proti mučení (především kvůli financování center a zapojení australských kontraktorů)⁵² a po monitorovací misi na Nauru i Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky⁵³. Můžeme tedy vidět, že indicií nasvědčujících naplnění testu efektivní kontroly existuje celá řada a mnoho aktérů, včetně aktérů uvnitř Austrálie, se na jeho naplnění shoduje.

Určení jurisdikce na základě testu efektivní kontroly však nemusí být jedinou cestou pro založení odpovědnosti Austrálie za dění v detenčních centrech. Jak upozorňuje Hathaway, v moderním mezinárodním právu veřejném je přijímáno, že jurisdikci může mít více států zároveň.⁵⁴ Jak demonstruje na rozsudku ESLP ve věci Ilaşcu a ostatní v. Moldavsko a Rusko⁵⁵, jurisdikci mohou mít zároveň oba státy, byť z rozdílných důvodů a s rozdílným obsahem odpovědnosti z toho plynoucí. Této možnosti si všímá i již citovaná zpráva parlamentního výboru.⁵⁶ Pokud by výše uvedené důkazy o zapojení Austrálie nestačily k dovození efektivní kontroly, lze dojít k závěru, že za možná porušení lidskoprávních závazků v detenčních centrech bude spoluodpovědná Austrálie spolu s Nauru, respektive PNG. Na tomto místě je však nutné

⁵¹ Ibid. s. 43

⁵² OSN. Výbor OSN proti mučení. *Concluding observations of the combined fourth and fifth periodic reports of Australia*, 2014, CAT/C/AUS/CO/4-5.

⁵³ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. *UNHCR monitoring visit to the Republic of Nauru 7 to 9 October 2013*, 2013. bod 22.

⁵⁴ HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 191.

⁵⁵ Rozsudek ESLP ve věci Ilaşcu a ostatní v. Moldavsko a Rusko ze dne 8. 7. 2004, stížnost č. 48787/99.

⁵⁶ Parliamentary Joint Committee on Human Rights, 2013. *Examination of legislation in accordance with the Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act 2011: Migration Legislation Amendment (Regional Processing and Other Measures) Act 2012 and related legislation*. Canberra: Senate Printing Unit. ISBN 978-1-74229-872-6. s. 35.

zmínit, že Nauru a PNG nejsou smluvními stranami všech základních lidskoprávních instrumentů, a širše jejich mezinárodněprávních smluvních závazků tedy bude jiná než v případě Austrálie.⁵⁷

Parlamentní zpráva pracuje také s variantou, že i přes důkazy o míře zapojení Austrálie bude dovozena výlučná jurisdikce Nauru, respektive PNG, nad detenčními centry.⁵⁸ V takovém případě by Austrálie mohla být odpovědná za porušení mezinárodněprávních závazků (tedy i mezinárodních lidskoprávních úmluv) jakožto pomáhající stát ve smyslu čl. 16 Návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování⁵⁹. Podle čl. 16 musí být pro vznik odpovědnosti naplněny dvě podmínky. Za prvé tak stát musí učinit „*se znalostí okolností mezinárodně protiprávního chování*“ - o tomto lze v případě Austrálie jen těžko pochybovat vzhledem k míře kontroly nad detenčními centry a fyzické přítomnosti australských úředníků. Za druhé by chování „*bylo mezinárodně protiprávní, kdyby bylo spácháno státem*“. Ani o splnění druhé podmínky nemůže být v kontextu povinností ze základních lidskoprávních instrumentů příliš pochyb, neboť Nauru a PNG, na rozdíl od Austrálie, ratifikovaly pouze některé,⁶⁰ a nemůže tedy dojít k porušení úmluvy, které by Austrálie nebyla smluvní stranou. V konkrétní rovině může být napomáháním široká škála činností od transportu žadatelů do center a z nich až po financování celého projektu, což jsou všechno akty evidentně Austrálii přiřitatelné ve smyslu čl. 4, případně čl. 5 Návrhu článků. Zde stojí za zmínku, že Návrhy článků samy o sobě nejsou pramenem smluvního mezinárodního práva, nicméně široce přijímaná shoda na tom, že jsou kodifikací obyčejového práva, jim dodává značnou právní autoritu.⁶¹ S ohledem na výše uvedené se domnívám, že pomocí právní konstrukce postavené na čl. 16 Návrhu článků skutečně lze založit odpovědnost Austrálie podle mezinárodního práva, samotní žadatelé, jejichž práva mohla být porušena, se jí však

⁵⁷ Nauru např. není smluvní stranou ICCPR a PNG není smluvní stranou CAT. Oba státy nicméně ratifikovaly ÚPPU a její Protokol. Nauru tak, pravděpodobně pod vlivem Austrálie, učinilo v roce 2011 a PNG ve stejném období částečně odvolala výhrady vůči ÚPPU, avšak pouze ve vztahu k osobám transportovaným z Austrálie. Viz MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 84.

⁵⁸ Parliamentary Joint Committee on Human Rights, 2013. *Examination of legislation in accordance with the Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act 2011: Migration Legislation Amendment (Regional Processing and Other Measures) Act 2012 and related legislation*. Canberra: Senate Printing Unit. ISBN 978-1-74229-872-6. s. 35.

⁵⁹ Návrh článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování (listopad 2001), dále jen „Návrh článků“. Viz OSN. Komise OSN pro mezinárodní právo. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, 2001, A/56/10.

⁶⁰ Viz odkaz č. 57.

⁶¹ ČEPELKA, Čestmír a Pavel ŠTURMA, 2018. *Mezinárodní právo veřejné*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-721-7. s. 380.

s ohledem na čl. 33 Návrhu článků nemohou dovolat.⁶² V tomto ohledu se taková právní konstrukce liší od situací, kdy bude dovozena výlučná či sdílená jurisdikce Austrálie, a považují ji proto za mnohem více teoretickou.

Lze tedy učinit závěr, že pouhým fyzickým přesunem mimo své území se stát nemůže bez dalšího zbavit odpovědnosti za porušení svých lidskoprávních závazků. Na možnosti extraterritoriální aplikace základních lidskoprávních dokumentů panuje široká shoda mezi soudy, orgány OSN a odbornou veřejností, přičemž v obecné rovině přiznávají existenci tohoto principu i australští představitelé. Ve světle široké palety důkazů, jež byly předloženy nejenom orgány OSN, ale i australským parlamentem, považují za neudržitelné tvrzení australských představitelů, že zapojení Austrálie do fungování detenčních center nedosahuje míry efektivní kontroly. Na základě intenzity zapojení, které v počínání Austrálie spatřujeme, můžeme polemizovat, zda je odpovědnost výlučná, či sdílená, pro účely této práce to však není rozhodující – na obecném principu to nic nemění. V předešlých odstavcích jsem sice analyzoval konkrétní praktiky na opačné straně světa, věřím ale, že tyto obecné závěry se s drobnými odchylkami dají aplikovat na jakýkoliv stát, který ratifikoval základní lidskoprávní instrumenty a uznává základní principy mezinárodního práva, a to zejména na státy evropské. Koneckonců i v argumentaci vztažené k australským praktikám najdeme mnoho odkazů na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, která se zdá být relevantní i mimo hranice Evropy.

2.2. Právní aspekty přesouvání žadatelů mimo území státu

Na následujících stránkách provedu samotnou právní analýzu australského systému extraterritoriálního posuzování žádostí o mezinárodní ochranu ve světle Základních úmluv. Namísto analýzy každé úmluvy zvlášť, od prvního do posledního článku, považují za smysluplnější rozdělit obsahově související práva a povinnosti do několika větších skupin. V některých skupinách jsou analyzována práva z vícero mezinárodních smluv, která jsou si obsahově podobná, kupříkladu různá ustanovení zakotvující princip *non-refoulement*. Jiné skupiny zase seskupují práva na

⁶² Čl. 33 Návrhu článků. Teoreticky by odpovědnost mohl uplatnit stát, jehož je poškozená osoba příslušníkem, pomocí institutu diplomatické ochrany. „V případě výkonu diplomatické ochrany před objektivním orgánem zde nejde o posuzování újmy způsobené státu samotnému, nýbrž újmy jeho příslušníka. Stát je v této souvislosti dotčen jen na svém věcném zájmu, nikoliv na svém subjektivním právu.“ ČEPELKA, Čestmír a Pavel ŠTURMA, 2018. *Mezinárodní právo veřejné*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-721-7. s. 418.

základě jejich podobné struktury, například pozitivní závazky státu obsažené v ICESCR. V rámci jednotlivých skupin uvádím zdroje analyzovaných práv, včetně jejich výkladu odbornou literaturou a relevantními lidskoprávními orgány, následně se zabývám aplikací teoretických poznatků na australský systém detenčních center, a nakonec činím obecné závěry o tom, zda je vůbec možné vytvořit systém souladný s právy analyzovanými v dané skupině, a jak by případně takový systém mohl vypadat.

2.2.1. Princip nenavracení

Zařazení principu *non-refoulement* – tedy zákazu navracení – jako první položky v právní analýze není náhodné. Jde zejména o prostý fakt, že po fyzickém přesunu žadatele pryč z území státu nebo oblasti pod jeho efektivní kontrolou⁶³ ztrácí mnoho ostatních práv smysl. Jistě, stát může nést za porušení principu odpovědnost, z pohledu žadatele již však nemusí být cesty zpět. Kromě toho se právní analýza *non-refoulement* dotýká spíše mechanismu extraterritoriálního posuzování žádostí jako celku, tedy otázek ohledně nastavení vztahů mezi oběma státy⁶⁴ nebo garancí reálného dodržování lidských práv ve státě, kam se posuzování „outsourcuje“. Považuji tudíž za logické prozkoumat problematiku nejprve s větším odstupem a na konkrétní podmínky v detenčních centrech se podrobněji zaměřit až později při analyzování ostatních skupin práv.

Princip *non-refoulement* je v Základních úmluvách zakotven na několika místech. Za prvé jde o čl. 33 ÚPPU: „*Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoliv způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politickému přesvědčení.*“ Důvody jsou v tomto případě v podstatě stejné jako důvody v definici uprchlíka podle čl. 1 ÚPPU. Dále princip nalezneme v čl. 3 odst. 1 CAT: „*Žádný stát, který je smluvní stranou této Úmluvy, nevyproví, nevrátí či nevydá osobu jinému státu, jsou-li vážné důvody se domnívat, že by jí v něm hrozilo nebezpečí mučení.*“ Ochrana je v CAT konstruována úžeji než v ÚPPU – vyžaduje hrozbu mučení, což v praxi jistě pokryje méně situací než ochrana podle čl. 33 ÚPPU. A konečně, princip *non-refoulement* nalezneme implicitně i v čl. 7 ICCPR: „*Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován*

⁶³ Viz předchozí kapitola.

⁶⁴ Pro větší konzistentnost budu stát přesouvající žadatele mimo své území v této práci dále označovat jako stát „vysílající“ (v této části tedy Austrálie). Stát, na jehož území jsou žadatelé přesunuti, budu dále označovat jako stát „cílový“ (v této části tedy Nauru a Papua-Nová Guinea).

krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. Zvláště nebude nikdo bez svého svobodného souhlasu podrobován lékařským nebo vědeckým pokusům.“ Ačkoliv text výslovně neřeší možnost vyhoštění či navrácení, z komentářů a rozhodovací praxe kontrolních orgánů vyplývá, že stát nesmí vydat osobu do jiného státu, kde by byla osoba uvedenému zacházení vystavena.⁶⁵ Princip *non-refoulement* tedy vychází z vícero odlišných ustanovení⁶⁶ a možná právě díky tomu se v praxi projevuje v mnoha různých aspektech. Na první pohled nemusí být kupříkladu zřejmé, že i zabránění vstupu uprchlíka na území na hranicích, nebo dokonce na volném moři⁶⁷, může představovat porušení principu *non-refoulement*.⁶⁸ Jenom o praktických projevech *non-refoulement* v praxi by se dalo napsat několik diplomových prací, zaměřím se proto pouze na ty aspekty, které při fungování australských detenčních center či podobných „*off-shore*“ procedur považuji za nejvíce problematické.

V kontextu detenčních center na Nauru a v PNG lze na možná porušení principu *non-refoulement* pohlížet dvojím způsobem. Jednak může žadatelům nebezpečí hrozit přímo na území Nauru nebo PNG, za druhé může Austrálie porušit princip tím, že žadatelé budou z Nauru a PNG posláni do třetího státu, kde jim nebezpečí bude hrozit – tzv. *chain refoulement*.⁶⁹ Co se prvního pohledu týče, je na místě se nejprve zastavit u otázky, jak mezinárodní právo pohlíží na možnost provádět azylové řízení v jiném státě, než kde žadatel původně o ochranu požádal.⁷⁰ Obecně vzato nikde v ÚPPU nenajdeme požadavek, že ochranu musí stát poskytnout přímo na svém území.

⁶⁵ HONUSKOVÁ, Věra, Harald Christian SCHEU a Eliška FLÍDROVÁ, 2016. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavrácení*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. ISBN 978-80-87975-44-2. s.11.

⁶⁶ Jedna z odlišností je i rozdílné pojetí extrateritoriality. Zatímco z výrazu „jurisdikce“ člancích 2 odst. 1 ICCPR a CAT lze vyvodit, že úmluvy se dají aplikovat i mimo území daného státu, pokud existuje jurisdikce, ÚPPU takovou konstrukci neobsahuje. Jelikož čl. 33 ÚPPU vyžaduje po státu, aby uprchlíka nevydal do jiného státu, kde by mu hrozilo nebezpečí, je přesnější mluvit o účinku úmluvy mimo území státu. K rozdílu mezi účinkem a aplikací více viz: HONUSKOVÁ, Věra, Harald Christian SCHEU a Eliška FLÍDROVÁ, 2016. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavrácení*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. ISBN 978-80-87975-44-2. s. 21. I přes výše uvedený rozdíl v konstrukci smluv se domnívám, že s ohledem na efektivní kontrolu Austrálie (viz předchozí kapitola) nad detenčními centry, v nich ÚPPU bude extrateritoriálně aplikovatelná.

⁶⁷ Typicky otočení lodí směřujících k pobřeží.

⁶⁸ Srov. HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 359. nebo HONUSKOVÁ, Věra, Harald Christian SCHEU a Eliška FLÍDROVÁ, 2016. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavrácení*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. ISBN 978-80-87975-44-2. s. 26.

⁶⁹ HONUSKOVÁ, Věra, Harald Christian SCHEU a Eliška FLÍDROVÁ, 2016. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavrácení*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. ISBN 978-80-87975-44-2. s. 25.

⁷⁰ Ať už by bylo žadateli po potvrzení statusu uprchlíka dovoleno vrátit se zpět do původního státu, nebo by musel zůstat ve státě, kde řízení proběhlo.

Jediný územní požadavek ve vztahu k žadateli je *non-refoulement* podle čl. 33.⁷¹ Také Vysoký komisař OSN pro uprchlíky potvrdil, že v teoretické rovině je přesun azylového řízení do jiného státu možný, musí ovšem být splněny určité podmínky.⁷² K australskému systému je obzvláště přílehlavý požadavek, že dohoda států by měla cílit ke spolupráci a sdílení břemene při přijímání uprchlíků, namísto pouhého přenesení břemene na jeden ze států.⁷³ Konkrétně ve vztahu k principu *non-refoulement* je důležitý požadavek, aby transfer každého žadatele byl individuálně posouzen, zejména pak v případě dětí a jiných zranitelných skupin.⁷⁴ Tento požadavek je pochopitelný zejména s ohledem na čl. 33 ÚPPU, jež má chránit před nebezpečím z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení. Z logiky věci je hrozba nebezpečí na základě těchto důvodů u jednoho každého žadatele jiná, a určitá forma předběžného posouzení je tudíž nezbytná. V tomto ohledu byl australský systém postavený na automatickém posílání všech „*irregular maritime arrivals*“ (tedy lidí, co do Austrálie připlují bez pobytového oprávnění) do detenčních center na Nauru a v PNG bez jakékoliv formy individualizovaného posouzení předmětem oprávněné kritiky.⁷⁵

Dalším problematickým bodem je požadavek, aby stát přijímající žadatele nejenom ratifikoval klíčové lidskoprávní instrumenty, ale aby také poskytl záruky, že závazky z nich budou reálně naplňovány.⁷⁶ Nauru a PNG sice před spuštěním detenčních center na svém území některé Základní úmluvy ratifikovaly, ale PNG stále není smluvní stranou CAT a Nauru neratifikovalo ICCPR, ICESCR ani ICERD.⁷⁷ Akceptování jakýchkoliv záruk ohledně lidských práv žadatelů je zejména v případě Nauru za takové situace těžko představitelné. V případě PNG se australská vláda spokojila s pouhým písemným ujištěním, že lidská práva žadatelů budou dodržována.⁷⁸ Svě

⁷¹ HONUSKOVÁ, Věra, Harald Christian SCHEU a Eliška FLÍDROVÁ, 2016. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavracení*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. ISBN 978-80-87975-44-2. s. 9.

⁷² OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, 2013.

⁷³ Ibid. odst. 3 bod iv).

⁷⁴ Ibid. odst. 3 bod vi).

⁷⁵ MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 68 a násl.

⁷⁶ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, 2013. odst. 3 bod viii).

⁷⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Status of ratification interactive dashboard* [online] OHCHR: ©1996-2014. [Cit. 27.2.2023]. Dostupné z: <https://indicators.ohchr.org/>.

⁷⁸ *Documents tabled with the instrument of designation of the independent state of Papua New Guinea as a regional processing country* ze dne 9. září 2012. [Cit. 1.3.2023] Dostupné z:

pochybnosti o reálném naplňování lidskoprávních závazků vyjádřil Vysoký komisař OSN pro uprchlíky své pochybnosti ještě před spuštěním detenčních center⁷⁹ a po jejich spuštění byly jeho obavy do značné míry potvrzeny.⁸⁰

Na kapacitách Nauru a PNG podstatně závisí i další aspekt odpovědnosti Austrálie – již zmíněný *chain refoulement*. Správní orgány Nauru a PNG musí především zajistit, aby vůbec individualizované posouzení žádostí proběhlo a žadatelé nebyli bez dalšího posíláni do třetích států, kde by jim mohlo hrozit nebezpečí. Řízení musí navíc být natolik kvalitní, aby proces zjišťování uprchlické statusu splňoval jisté minimální standardy, a dokázal tak předejít protiprávnímu navrácení.⁸¹ Vzhledem k tomu, že před spuštěním detenčních center neměl ani jeden ze států adekvátní procesní předpisy a téměř žádné praktické zkušenosti s azylovým řízením⁸², bylo jasné, že správné posouzení stovek až tisíců žádostí bude možné pouze se značným zapojením Austrálie. Zjevné je to obzvláště v případě Nauru, jakožto země s 11 000 obyvateli a rozlohou 20 km². Zpětně vidíme, že se zapojením Austrálie byla i přes počáteční komplikace skutečně většina žádostí v detenčních centrech posouzena.⁸³ Samotné rozhodnutí o žádosti však samo o sobě nic nevyovídá o souladu azylového řízení s minimálními standardy UNHCR.

Pomineme-li praktiky navrácení na hranicích nebo na volném moři, lze z výše uvedeného identifikovat ve vztahu k principu *non-refoulement* nejméně tři oblasti, se kterými se musí vypořádat jakýkoliv stát, který by chtěl přenést větší či menší část azylového řízení na území jiného státu. Za prvé musí být již při výběru cílového státu kladen důraz na to, zda stát nejenom ratifikoval klíčové lidskoprávní instrumenty, ale zda je také schopen a ochoten dát garance jejich skutečného

https://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/Docs%20tabled%20with%20Instrument%20of%20Designation.PNG_.pdf?_ga=2.82576278.1045707859.1676760585-411897458.1644108611 s. 18.

⁷⁹ Ibid. s. 26.

⁸⁰ Srov. Parliamentary Joint Committee on Human Rights, 2013. *Examination of legislation in accordance with the Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act 2011: Migration Legislation Amendment (Regional Processing and Other Measures) Act 2012 and related legislation*. Canberra: Senate Printing Unit. ISBN 978-1-74229-872-6. s. 72. nebo MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 85.

⁸¹ Standardy se týkají jak dostatečné kvalifikace úředníků, tak například možnosti podat odvolání. K tomu více viz OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection*, 2019. s. 43.

⁸² MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 85.

⁸³ Ze statistiky vyplývá, že k 31. 8. 2022 byl z 3127 žadatelů odeslaných (po 19. 7. 2013) do Nauru a PNG potvrzen status uprchlíka 2112 a 769 žadatelů bylo navráceno do země původu. Refugee Council of Australia, *Offshore processing statistics* [online]. Refugee Council of Australia: 10. 2. 2023. [Cit. 1.3.2023]. Dostupné z: <https://www.refugeecouncil.org.au/operation-sovereign-borders-offshore-detention-statistics/>.

naplňování. Praxe Austrálie v tomto ohledu nemůže být brána jako příklad hodný následování. Za druhé je nezbytné ještě před transferem posoudit konkrétní situaci každého žadatele v takové míře, aby bylo možné identifikovat nebezpečí hrozící v cílovém státě. Zde se plně ztotožňuji s kritikou australského systému automatického transferu v co nejkratší možné době bez jakékoliv formy individuálního posouzení. A za třetí, i když stát zajistí, aby byl cílový stát pro žadatele bezpečný, musí také zabránit *chain refoulement*. To klade nároky na kvalitu azylového řízení v cílovém státě jednak z hlediska adekvátních procesních předpisů, ale také z hlediska dostatečné kvalifikace úředníků posuzujících žádosti.

2.2.2. Osobní svoboda a svoboda pohybu

Pojďme se nyní přesunout od obecného pohledu o stupeň blíže a prozkoumat problematiku délky a důvodů detence; tedy kdo a na jak dlouho byl v detenčních centrech na Nauru a v PNG nucen setrvat. Dlouhodobým principem australského imigračního systému je, že kdokoliv, kdo do Austrálie jakýmkoliv způsobem vstoupí bez platného víza, musí být umístěn do nějaké formy detence, a tam setrvat, dokud nezíská pobytové oprávnění, nebo je z Austrálie vyhoštěn. Australské vnitrostátní právo zároveň nestanovuje žádnou maximální dobu zadržení, a žadatel tak může být zadržován na teoreticky neomezenou dobu, dokud není o jeho statusu rozhodnuto.⁸⁴ Spuštění detenčních center na Nauru a PNG v roce 2013 na tomto principu nic nezměnilo, jenom jej lehce modifikovalo na základě dopravního prostředku, kterým se osoba do Austrálie dostala. Podle memorand mezi Austrálií a PNG, respektive Nauru, měly být do extrateritoriálních detenčních center posíláni všichni lidé (tedy nejenom žadatelé o mezinárodní ochranu), kteří do Austrálie bez platného pobytového oprávnění připluli po moři.⁸⁵ Oproti tomu lidé, kteří do Austrálie přiletěli s platným vízem (bez víza by ani nebyli vpuštěni na palubu) a o ochranu požádali po přiletu, byli

⁸⁴ MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 64.

⁸⁵ Viz čl. 11 memoranda s PNG. *Memorandum of Understanding between the Government of the Independent State of Papua New Guinea and the Government of Australia, relating to the transfer to, and assessment and settlement in, Papua New Guinea of certain persons, and related issues* [online]. Department of Foreign Affairs and Trade, ©2013 [cit. 20.2.2023]. Dostupné z: <https://www.dfat.gov.au/geo/papua-new-guinea/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-independent-state-of-papua-new-guinea-and-the-government-of-austr> a čl. 9 memoranda s Nauru. *Memorandum of Understanding between the Republic of Nauru and the Commonwealth of Australia, relating to the transfer to and assessment of persons in Nauru, and related issues* [online]. Department of Foreign Affairs and Trade, ©2013 [cit. 20.2.2023]. Dostupné z: <https://www.dfat.gov.au/geo/nauru/memorandum-of-understanding-between-the-republic-of-nauru-and-the-commonwealth-of-australia-relating-to-the-transfer-to-and>.

umístění do detenčních center na území Austrálie.⁸⁶ Natolik rozdílný osud žadatelů pouze na základě jejich dopravního prostředku vybízí k otázce, zda se nejedná o diskriminační zacházení v rozporu se Základními úmluvami. Pro zachování systematicky diplomové práce se touto legitimní otázkou budu zabývat až v jedné z dalších podkapitol a nejprve se zaměřím na otázku délky detence.

Analýzu je vhodné začít čl. 31 ÚPPU. Odst. 1 stanoví, že: „*Smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.*“ Splní-li žadatelé tato kritéria, jsou chráněni odst. 2: „*Smluvní státy nebudou na pohyb takových uprchlíků uplatňovat jiná omezení, než jaká jsou nezbytná, a taková omezení budou uplatněna pouze do té doby, než jejich postavení v zemi bude upraveno, nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země. Smluvní státy povolí takovým uprchlíkům rozumnou lhůtu a poskytnou všechny potřebné prostředky k získání povolení vstupu do jiné země.*“ Čl. 2 potvrzuje pochopitelný fakt, že proces formalizace statusu uprchlíka se bez určité formy omezení svobody pohybu neobejde, zároveň ale vymezuje mantinely omezení co do intenzity a trvání. Podle Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky spadají pod poněkud neurčitý pojem „*nezbytná omezení*“ tyto taxativní důvody pro detenci žadatele: 1) potvrzení identity, 2) zjištění základních podkladů pro žádost o mezinárodní ochranu, 3) detence žadatele, který zničil své doklady totožnosti nebo předložil falešné a 4) ochrana národní bezpečnosti a veřejného pořádku (pokud existují konkrétní důkazy, že je žadatel hrozbou pro tyto hodnoty).⁸⁷ Z tohoto výčtu je zřejmé, že za „*nezbytné*“ rozhodně nelze považovat zadržování žadatele na měsíce a roky, než bude o žádosti rozhodnuto. Hathaway shodně dochází k závěru, že za nezbytné může být považováno zadržování žadatele maximálně do doby, než je s ním formálně zahájeno azylové řízení.⁸⁸

Další soubor mantinelů pro délku detence vychází z čl. 9 odst. 1 ICCPR, který nabízí ještě širší ochranu před zadržením, a to nejen u žadatelů o mezinárodní ochranu:⁸⁹ „*Každý má právo na*

⁸⁶ MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 64.

⁸⁷ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. *UNHCR revised guidelines on applicable criteria and standards relating to the detention of asylum seekers*, 1999.

⁸⁸ HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 523.

⁸⁹ Ibid.

svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být svévolně zatčen nebo zadržen. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě případů, kdy se tak stane na základě zákona a ve shodě s řízením, jež je stanoveno zákonem.“ Zbavení osobní svobody tedy musí být zaprvé na základě zákona a zadruhé nesmí být svévolné; bližší výklad těchto pojmů nabízí Výbor OSN pro lidská práva v komentáři č. 35.⁹⁰ Podle komentáře může být zadržení v rozporu se zákonem nebo svévolné, ale také obojí zároveň. To, že je zadržení v souladu s australským vnitrostátním právem, nemusí tedy automaticky znamenat, že není svévolné. Podle Výboru je při posuzování svévolnosti zadržení nutné se zaměřit zejména na důvodnost, nezbytnost a proporcionalitu. Administrativní detence pak podle Výboru představuje obzvláště vysoké riziko svévolného zadržení a měla by být využívána pouze ve výjimečných případech na nezbytně nutnou dobu, kdy stát prokáže, že konkrétní osoba představuje vážné nebezpečí a jiné, mírnější, opatření není dostatečné. V souladu s tímto se Výbor vyjadřuje i konkrétně k zadržování migrantů (a tudíž i žadatelů o mezinárodní ochranu): *„Detence v průběhu řízení sloužících ke kontrole imigrace není sama o sobě svévolná, ale musí být ospravedlněna jako důvodná, nezbytná a proporcionální ve světle okolností a musí být v průběhu času přezkoumávána. Žadatelé o mezinárodní ochranu, kteří neoprávněně vstoupí na území smluvního státu mohou být na krátkou dobu zadrženi, aby byl zdokumentován jejich vstup na území, zaznamenána jejich žádost a zjištěna jejich identita, jsou-li o ní jsou pochybnosti. Další zadržování během posuzování jejich žádostí by bylo svévolné, pokud pro něj neexistují konkrétní a individualizované důvody, jako třeba konkrétní hrozba útěku, nebezpečí páchaní trestné činnosti nebo riziko pro národní bezpečnost.*“⁹¹ Australský systém postavený na principu potenciálně neomezené detence bez ohledu na konkrétní okolnosti jednotlivých žadatelů je s uvedeným výkladem v příkrém rozporu, a to jak na australské pevnině, tak i mimo ni.

Zadržování v uprchlických zařízeních představuje možná nejintenzivnější omezení práva na svobodný pohyb, státy by se však, s určitými výjimkami, měly zdržet i mírnějších zásahů a umožnit svobodný pohyb žadatelů na svém území v širší rovině. Právo na svobodný pohyb garantuje čl. 26 ÚPPU uprchlíkům, kteří jsou ve vztahu k území státu *„lawfully in“*. Toto právo může být omezeno pouze v rozsahu, který se vztahuje obecně na cizince na území daného státu Pro

⁹⁰ OSN. Výbor OSN pro lidská práva, komentář č. 35 ze dne 16. 12. 2014. *Article 9 (Liberty and security of person)*, CCPR/C/GC/35.

⁹¹ Ibid. odst. 18.

přiznání práva na svobodný pohyb žadatelům je klíčové odpovědět na otázku, co vlastně znamená být „*lawfully in*“.

Na tomto místě je vhodné udělat krátkou odbočku vysvětlující, jak jsou jednotlivá v ÚPPU strukturována. Spolu s tím, jak se prohlubuje pouto mezi jednotlivcem a státem, kde se dožaduje ochrany, ÚPPU postupně rozšiřuje okruh práv, která jsou žadatelům/uprchlíkům přiznávána.⁹² Jedním z projevů postupného rozšiřování je právě i rozlišování osob, které jsou „*lawfully in*“ a „*lawfully staying*“, jež se konzistentně objevuje napříč Úmluvou.⁹³

Je poněkud matoucí, že český překlad tuto jazykovou konzistentnost nezachovává a například slova „*zákonně se nacházejícím*“ používá jak v čl. 18 (samostatné podnikání), tak v čl. 26 (svoboda pohybu), ačkoliv v angličtině se v čl. 18 nachází formulace „*lawfully in*“ a v čl. 26 „*lawfully staying*“.⁹⁴ Jak přitom vyplývá z procesu tvorby Úmluvy, použití těchto anglických (a francouzských) pojmů není náhodné a autoři mezi nimi vědomě rozlišovali právě proto, aby byla jednotlivá práva postupně nabývána během procesu získávání mezinárodní ochrany.⁹⁵ Také druhé autentické znění⁹⁶, znění francouzské, podle totožné logiky konzistentně rozlišuje mezi „*résidant régulièrement*“ a „*trouvant régulièrement*“. To, že česká verze tuto logiku nenásleduje, tedy spíše než záměru příkládám nepřesnostem v průběhu překladu, které ale bohužel do jisté míry rozbíjejí strukturu přístupu k jednotlivým právům v Úmluvě.⁹⁷ Proto, pokud v této práci bude důležité tato sousloví správně použít, budu je kvůli přesnosti raději užívat v anglickém originále.

⁹² HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 176 a násl.

⁹³ Ilustrativní je rozdíl mezi přístupem ke svobodným povoláním podle čl. 19 ÚPPU a samostatnému podnikání podle čl. 18 ÚPPU. Zatímco svobodná povolání jsou garantována pouze uprchlíkům „*lawfully staying*“, k samostatnému povolání by měli mít přístup již žadatelé „*lawfully in*“.

⁹⁴ Srov. Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků.

⁹⁵ Srov. HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 214. Jasně to dokazuje také komentář k čl. 18: „*The Article applies to refugees 'lawfully in the territory' of the Contracting States. Thus, physical presence, even a temporary stay or visit are sufficient, in distinction to 'lawfully staying', the terminology used in other Articles.*“ UNHCR The UN Refugee Agency. *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis* [online]. UNHCR: ©2001-2023. [Cit. 7.6.2023]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/media/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul-weis>.

⁹⁶ V čl. 46 ÚPPU je stanoveno, že anglické a francouzské znění Úmluvy je stejně autentické.

⁹⁷ Zajímavé je, že ani španělská verze se této logiky nedrží a oba pojmy překládá jako „*encuentren legalmente*“. U španělské verze je přitom dopad takového překladu nesrovnatelně podstatnější než u překladu českého. Další jazyky bohužel neovládám, abych ověřil, nakolik je rozlišení mezi pojmy dodrženo v jiných jazykových verzích.

Stav „*lawfully in*“ chronologicky předchází „*lawfully staying*“ a panuje většinová shoda na tom, že v systémech, kde je azylové řízení nějakým způsobem formalizováno, je „*lawfully in*“ člověk, který o mezinárodní ochranu požádal a o jeho žádosti nebylo zatím pravomocně rozhodnuto; „*lawfully staying*“ je potom člověk, jehož uprchlický status byl formálně potvrzen.⁹⁸ Takový výklad „*lawfully in*“ se de facto překrývá s pojmem „žadatel o mezinárodní ochranu“, jak jsem ho definoval v první části předkládané práce, a tudíž při analýze ÚPPU bude právě masa práv v režimu „*lawfully in*“ hlavním předmětem zkoumání. Pro úplnost je třeba doplnit, že některá práva v ÚPPU bez dalšího svědčí *všem* uprchlíkům⁹⁹. V takových případech postačí, že se osoba nachází v jurisdikci daného státu, aniž by došlo k jakýmkoliv úkonům směřujícím k žádosti o mezinárodní ochranu.¹⁰⁰ Zejména se jedná o již analyzovaný princip *non-refoulement* obsažený v čl. 33 ÚPPU, který by z podstaty věci ztratil svoji funkci, pokud by byl vázán na podání žádosti, nebo dokonce její schválení.

Pojďme se nyní od nezbytné odbočky vrátit zpět ke svobodě pohybu. Kromě čl. 26 ÚPPU je právo na svobodný pohyb garantováno čl. 12 ICCPR, a to každému, „*kdo se právoplatně nachází na území určitého státu*“. Ve vztahu k ICCPR Výbor OSN pro lidská práva explicitně dovozuje, že právoplatně se na území nachází cizinec, jehož pobyt v zemi byl určitým způsobem právně upraven („*regularized*“)¹⁰¹, tedy zejména žadatel, s nímž již byly provedeny nezbytné úkony pro prokázání totožnosti, zdokumentování vstupu a zaznamenání žádosti. Takovýto žadatel bude nepochybně i „*lawfully in*“ ve smyslu čl. 26 ÚPPU, oba články se tak do jisté míry překrývají. Po provedení nezbytných úkonů musí stát žadatele nejenom propustit z detence (pokud není v konkrétním případě prokázána nezbytnost další detence – viz výše), ale ani jiným způsobem neomezovat jeho pohyb na svém území, pokud se nejedná o omezení, jež články 26 ÚPPU a 12 odst. 3 ICCPR připouštějí. Vidíme tedy, že debata o svobodě pohybu žadatelů o mezinárodní ochranu se netýká pouze na první pohled kontroverzních detenčních center, ale i méně intenzivních forem omezení, u nichž je třeba zkoumat jejich soulad s mezinárodním právem.

⁹⁸ HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 200 a násl. Hathaway pro „*lawfully in*“ používá také označení „*lawfully present*“.

⁹⁹ A nejenom jim, de facto i osobám, co hmotněprávní definici uprchlíka nenaplnují. Viz první část.

¹⁰⁰ HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 181.

¹⁰¹ OSN. Výbor OSN pro lidská práva, komentář č. 27 ze dne 1. 11. 1999. *Article 12 (Freedom of movement)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9. s. 2.

Podle statistik australského ministerstva vnitra k prosinci 2014, tedy v době po zavedení detenčních center na Nauru a v PNG, byla průměrná doba strávená v detenci 438 dní – z toho se zhruba polovina lidí nacházela v detenčních centrech v Austrálii a polovina mimo území Austrálie. K prosinci 2022 byla průměrná doba strávená v detenčních centrech 803 dní.¹⁰² Vidíme, že teoreticky neomezená detence se v praxi skutečně měří na měsíce až roky, což výrazně přesahuje mantinely nastavené čl. 31 ÚPPU a čl. 9 odst. 1 ICCPR. Austrálie v reakci na kritiku zmírnila pravidla v detenčních centrech na Nauru a v PNG a dovolila zadrženým osobám jistou míru svobody pohybu v rámci ostrovů¹⁰³, v koncepční rovině se však na kontroverzním systému neomezené detence nic nezměnilo. Otázkou spíše filozofickou, než právní potom je, nakolik se vůbec dá za svobodu pohybu považovat možnost pohybu po tropických ostrovech uprostřed oceánu.

Zatímco výše uvedená ustanovení se týkala primárně délky zadržení, dalším důležitým aspektem jakékoliv formy omezení osobní svobody jsou podmínky, v kterých je osoba držena. Standard zacházení se zadrženými osobami určuje čl. 10 odst. 1 ICCPR: „*Se všemi osobami zbavenými osobní svobody se jedná lidsky a s úctou k přirozené důstojnosti lidské bytosti.*“ Doplnuje ho čl. 7 ICCPR: „*Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. Zvláště nebude nikdo bez svého svobodného souhlasu podrobován lékařským nebo vědeckým pokusům.*“ Z komentáře Výboru OSN pro lidská práva vyplývá, že čl. 10 odst. 1 představuje jistou nadstavbu pro ochranu před jednáním, které sice nenaplnuje znaky žádného ze zacházení podle čl. 7, ale přesto zasahuje do důstojnosti zadrženého. Poměrně komplikovaná definice mučení podle čl. 7 ICCPR vychází z definice mučení obsažené v CAT.¹⁰⁴ Definice obsahuje čtyři kumulativní znaky: 1) člověku je působena silná bolest nebo tělesné či duševní utrpení, 2) jednání musí být úmyslné, 3) jednání musí mít za cíl získání informací nebo přiznání, zastrašení, potrestání, přinucení nebo jiný cíl založený na diskriminaci jakéhokoliv druhu, 4) jednání musí být způsobeno veřejným činitelem, z jeho pověření, podnětu nebo s jeho

¹⁰² Statistiku podle jednotlivých měsíců jsou dostupné na: Australian Government Department of Home Affairs. *Visa statistics* [online]. Australian Government: ©2023. [Cit. 4.3.2023]. Dostupné z: <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-statistics/statistics/visa-statistics/live/immigration-detention>.

¹⁰³ OSN. Rada OSN pro lidská práva. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Australia and the regional processing centres in Nauru*, 2017, A/HRC/35/25/Add.3. odst. 76.

¹⁰⁴ JOSEPH, Sarah a Melissa CASTAN, 2013. *The International covenant on civil and political rights: cases, materials, and commentary*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-873374-4. s. 217.

výslovným či tichým souhlasem.¹⁰⁵ Byť se případy mučení v kontextu imigrace bohužel najít dají¹⁰⁶, domnívám se, že vzhledem k nutnosti kumulativního naplnění všech čtyř znaků, jsou v praxi spíše vzácné a častěji nacházíme jednání, které se dá hodnotit jako kruté, nelidské či ponižující.

Definici krutého a nelidského jednání nenajdeme ani v Základních úmluvách, ani v komentářích k nim. Výbor OSN pro lidská práva uvádí, že se článek vztahuje i na omisivní jednání, například když dozorce úmyslně nezabrání násilí mezi vězni.¹⁰⁷ Hathaway za kruté či nelidské považuje jednání obdobné mučení, které však nenaplnuje některý ze čtyř definičních znaků mučení – typicky vynucení přiznání, zastrašení atd.¹⁰⁸ V kontextu detence žadatelů je na místě zmínit závěr Výboru OSN, že detence osoby na samotce po delší dobu je sama o sobě v rozporu s čl. 9 ICCPR a obecně i s čl. 7.¹⁰⁹ Čl. 7 ICCPR zakazuje také ponižující zacházení. Takové jednání může mít mnoho podob. Kupříkladu může jít o svlékání, urážení náboženství zadržovaných osob nebo sexuální nátlak.¹¹⁰ Ponižujícím zacházením, které bývá ve vztahu k australským detenčním centrům zmiňováno¹¹¹, může být také držení osob v neadekvátních životních podmínkách. Zajištění adekvátních podmínek jako ubytování, stravy nebo přístupu k lékařské péči úzce souvisí s jednotlivými pozitivními právy plynoucími zejména z ICESCR. Těmito závazky a jejich případnými porušeními, jež by mohla dosáhnout intenzity ponižujícího zacházení, se budu zabývat v jedné z dalších podkapitol.

Podobně jako u principu *non-refoulement* nelze ani z ustanovení analyzovaných v této podkapitole dovodit výslovný zákaz transferu žadatelů o mezinárodní ochranu do jiného státu. Pokud je však součástí takového mechanismu zadržování žadatelů, Základní úmluvy kladou jasná

¹⁰⁵ Viz čl. 1 odst. 1 CAT.

¹⁰⁶ Srov. HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 573.

¹⁰⁷ OSN. Výbor OSN pro lidská práva, komentář č. 20 z roku 1992. *Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel inhuman or degrading treatment or punishment)*. bod 4.

¹⁰⁸ HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 573.

¹⁰⁹ OSN. Výbor OSN pro lidská práva, komentář č. 35 ze dne 16. 12. 2014. *Article 9 (Liberty and security of person)*, CCPR/C/GC/35.

¹¹⁰ HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 577.

¹¹¹ Srov např. Parliamentary Joint Committee on Human Rights, 2013. *Examination of legislation in accordance with the Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act 2011: Migration Legislation Amendment (Regional Processing and Other Measures) Act 2012 and related legislation*. Canberra: Senate Printing Unit. ISBN 978-1-74229-872-6. s. 65 nebo MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 73.

omezení jak co do délky detence, tak co do podmínek v detenčních zařízeních.¹¹² Z čl. 31 ÚPPU ve spojení s čl. 9 odst. 1 ICCPR vyplývá, že žadatel může být zadržen pouze po krátký časový úsek, během nějž budou provedeny nezbytné formální úkony na začátku azylového řízení. Jakékoliv delší zadržení musí být odůvodněno konkrétními důvody v případě každého žadatele a nutnost trvání zadržení musí být periodicky přezkoumávána. Lze si kupříkladu představit schéma, kdy bude žadatel po provedení počátečních úkonů z detenčního centra propuštěn a bude se moci volně pohybovat na území cílového státu, kam byl převezen, tak aby mohl uplatnit své právo na svobodu pohybu. Musí být tedy jasné, že mechanismus postavený na časově neomezené detenci bez periodického přezkumu časových nemůže být za žádných okolností v souladu s mezinárodním právem. K tomuto došel i Výbor OSN pro lidská práva v sérii skutkově podobných stížností proti Austrálii, kde s ohledem na teoreticky neomezené zadržování žadatelů konstatoval porušení čl. 9 odst. 1 ICCPR.¹¹³ V třech ze čtyř citovaných případů Výbor OSN pro lidská práva konstatoval rovněž porušení čl. 7 ICCPR způsobené špatnými podmínkami v zařízeních, délkou detence a odpíráním informací a procesních práv.

Stát musí rovněž zajistit, aby se osoby zajišťující chod detenčních zařízení (ať už jsou přímo součástí moci výkonné, nebo jsou pouze státem placeny a kontrolovány) nedopouštěly jednání naplňujícího znaky mučení nebo krutého a nelidského zacházení a aby také aktivně chránily zadržené osoby, pokud by jim takové zacházení hrozilo od ostatních. Totéž platí u případného ponižujícího zacházení. Povinnosti států zároveň nelze omezovat pouze na zabránění fyzickým či duševním útrapám. I pokud nedochází k jakýmkoliv případům násilí či degradace, ponižující chování může být dovozeno pouze na základě neadekvátních životních podmínek v detenčním zařízení.

2.2.3. Hospodářská, sociální a kulturní práva

Zařazení této podkapitoly hned za pojednání o detenci žadatelů o mezinárodní ochranu není náhodné. Zásadním poznatkem je, že omezování žadatelů na osobní svobodě je přípustné pouze

¹¹² A z hlediska mantinelů pro zadržování osob nehraje příliš roli, zda jde o zařízení na území státu, nebo mimo něj.

¹¹³ Jde o případy: Sdělení Výboru OSN pro lidská práva ve věci *F. K. A. G. a ostatní v. Austrálie* ze dne 28. 10. 2013, č. CCPR/C/108/D/2094/2011, Sdělení Výboru OSN pro lidská práva ve věci *M. M. M. a ostatní v. Austrálie* ze dne 28. 10. 2013, č. CCPR/C/108/D/2136/2012, Sdělení Výboru OSN pro lidská práva ve věci *F. J. a ostatní v. Austrálie* ze dne 2. 5. 2016, č. CCPR/C/116/D/2233/2013 a Sdělení Výboru OSN pro lidská práva ve věci *A. K. a ostatní v. Austrálie* ze dne 14. 1. 2022, č. CCPR/C/132/D/2365/2014.

v přesně vymezených případech na omezenou dobu. Realita však s tímto poznatkem nebývá vždy v souladu, a právě v případech dlouhodobého zadržování žadatelů spatřují zásadní roli hospodářských, sociálních a kulturních práv. Identifikace pozitivních závazků státu vůči žadatelům o mezinárodní ochranu je žádoucí ve všech situacích a v případě omezení žadatelů na osobní svobodě to považují za věc naprosto klíčovou, neboť se jedná o osoby, jejichž možnost zajistit si životní potřeby vlastním přičiněním je silně omezena. Pokud už je žadatel nucen setrvat v detenčním zařízení po delší časový úsek, podmínky v takovém zařízení jsou klíčovou oblastí, bez jejíž analýzy by předkládaná práce nemohla být úplná.

I přes obsahovou rozmanitost mají tato práva několik společných základních rysů, které je do jisté míry odlišují od ostatních lidských práv a kvůli nimž o nich často bývá pojednáváno dohromady. Zaprvé jde o jejich pozitivní charakter. Nestačí, že stát je povinen nezasahovat do sféry jedince, a umožnit mu tak svobodné jednání v rámci této sféry, v případě hospodářských, sociálních a kulturních práv musí stát něco aktivně zajistit. I z tohoto obecného charakteru samozřejmě existují výjimky. Tak například výsostně politické právo – právo volební – vyžaduje personálně i finančně nákladné jednání v podobě organizace voleb. Jiným příkladem, bližším tématu této práce, může být již zmíněný požadavek na aktivní jednání ostrahy, aby zabránila násilí mezi vězni. Na druhou stranu i v převážně pozitivních závazcích najdeme některé negativní aspekty; například povinnost státu nezasahovat do svobody nezbytné pro vědecký výzkum a tvůrčí činnost.¹¹⁴

Z pozitivního charakteru hospodářských, sociálních a kulturních práv vyplývá jejich další specifický rys – postupné naplňování závislé na hospodářské úrovni státu. Pochopitelně nemůžeme očekávat, že chudé státy zajistí tato práva na stejné úrovni jako státy vyspělé, v ICESCR proto nenajdeme žádnou minimální požadovanou úroveň.¹¹⁵ Místo toho požaduje, aby stát podnikl „*při maximálním využití svých zdrojů samostatně, i prostřednictvím mezinárodní součinnosti a spolupráce kroky hospodářské a technické k postupnému dosažení plného uskutečnění práv*

¹¹⁴ Čl. 15 odst. 3 ICESCR.

¹¹⁵ Princip postupného naplňování závazků považují za adekvátní, pokud má být ICESCR aplikován na různé státy v diametrálně odlišné ekonomické situaci, zároveň ho však lze oprávněně kritizovat. ICESCR bývá vytýkáno, že požadavky jsou natolik neurčité, že i u těch nejrozvinutějších států lze najít něco, čím své závazky porušují. Z opačného konce pak lze vést kritiku že princip postupného naplňování práva v ICESCR fakticky vyprazdňuje. Tedy, že vlády některých států se mohou tohoto principu pouze navenek dovolávat, aniž by podnikaly jakékoliv reálné kroky. Srov. ALISTON, Philip a Ryan GOODMAN, 2013. *International Human Rights*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-957872-6. s. 284.

uznaných v tomto Paktu, a to všemi vhodnými prostředky, včetně přijetí zákonodárných opatření.“¹¹⁶ Přestože obecně mají být hospodářská, sociální a kulturní práva naplňována postupně a neexistuje tedy přesná hranice, kdy už lze konstatovat porušení, některé prvky těchto práv jsou natolik zásadní, že jejich naplnění musí okamžité a bez omezení.¹¹⁷ Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva identifikoval toto jádro („core“) některých práv v ICESCR ve svých komentářích.¹¹⁸ Existence jistého jádra postupně naplňovaných práv je všeobecně přijímána; mezi státy však, jak upozorňují Alston a Goodman, téměř úplná shoda ohledně výkladu Výboru panuje pouze na těch skutečně nejzákladnějších aspektech, jako přístup k základnímu vzdělání nebo k základní výživě.¹¹⁹ Domnívám se, že právě u jádra práv v ICESCR nemůže být velkých pochybností o tom, že se vztahují i na žadatele o mezinárodní ochranu. Naopak u aspektů „mimo jádro“ se dá očekávat určitá zdráhavost států zahrnout do pozitivních závazků i žadatele o mezinárodní ochranu, jakožto cizince, jejichž žádost je ve většině případů to jediné, co je k pobytu v onom státě opravňuje.

V následujících odstavcích jsem se rozhodl držet dělení na práva hospodářská, sociální a kulturní, a svou analýzu tudíž začínám právem na práci, jakožto právem hospodářským. Základ práva na práci je zakotven v čl. 6 ICESCR: „Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo na práci, které zahrnuje právo každého na příležitost vydělávat si na živobytí svojí prací, kterou si svobodně vybere nebo přijme, a učiní příslušné kroky k ochraně tohoto práva.“ Právo na práci je dále doplněno čl. 7, který garantuje spravedlivé pracovní podmínky, a čl. 8, jenž zakládá právo na sdružování v odborových organizacích. S právem na práci souvisí také právo na sociální zabezpečení v čl. 9 ICESCR. V ÚPPU práva týkající se práce najdeme v článcích 17, 18 a 19.

Hned v úvodu komentáře k čl. 6 ICESCR Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva zdůrazňuje, že právo na práci nelze vnímat jako absolutní a nepodmíněné právo být

¹¹⁶ Čl. 2 odst. 1 ICESCR.

¹¹⁷ RIEDEL, Eibe, Gilles GIACCA a Christophe GOLAY, 2014. *Economic, social and cultural rights in international law: contemporary issues and challenges*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-968597-4. s. 13.

¹¹⁸ Srov. např. OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 18 ze dne 6. 2. 2006. *Article 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/C.12/GC/18. odst. 31 nebo OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 15 ze dne 20. 1. 2003. *The right to water (arts. 11 and 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/2002/11. odst. 37.

¹¹⁹ ALISTON, Philip a Ryan GOODMAN, 2013. *International Human Rights*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-957872-6. s. 291 a násl.

zaměstnán¹²⁰, nýbrž jako právo, jehož základními prvky jsou zejména: 1) zajištění služeb, které jednotlivcům asistují při hledání práce, 2) otevřenost pracovního trhu všem osobám pod jurisdikcí státu a 3) zajištění náležitých pracovních podmínek.¹²¹ Co se závazků tvořící jádro práva na práci týče, klíčový je podle výkladu Výboru zákaz diskriminace v přístupu k práci, a to zejména u znevýhodněných skupin.¹²² Ve vztahu k žadatelům v detenčních centrech a obecně jakýmkoliv vězněným či zadržovaným osobám, považují za zásadní, že Výbor dovozuje z čl. 6 ICESCR zákaz nucené práce¹²³ (tu navíc explicitně zakazuje i čl. 8 odst. 3 ICCPR), jehož negativní povaha nenechává prostor pro polemiku, zda se závazek vztahuje i na žadatele o mezinárodní ochranu, či nikoliv. Otázka je, nakolik lze z práva na práci dovodit povinnost státu něco zadržovaným nebo vězněným osobám zajistit. Takovou povinnost Výbor v komentáři nikde explicitně nezmiňuje. Z formulace, že přístupu vězňů a zadržených osob k práci nesmí být bráněno, „*pokud je taková dobrovolná práce nabízena*“¹²⁴, lze naopak dovodit, že možnost práce pro vězněné a zadržované stát nabídnou může, ale nemusí. Pokud se pak stát zadržovaným žadatelům rozhodne možnost práce poskytnout, nepochybně tak musí učinit nediskriminačně a za garantování všech požadavků v čl. 7 ICESCR.¹²⁵ Lze tedy shrnout, že v případě žadatelů o mezinárodní ochranu zadržovaných v detenčních centrech nesmí být především nikdo k práci nucen. Pozitivní závazek nabídnout zadržovaným žadatelům možnost práce z ICESCR sice dovodit nelze, určitou, byť omezenou, možnost pracovního uplatnění však považují za humánní a žádoucí pro mentální zdraví zadržovaných osob, což je ve výsledku v zájmu všech zúčastněných. Ostatně jak popisuje zpráva zvláštního zpravodaje z Nauru, práce byla pro mnoho žadatelů způsobem, jak dlouhé čekání v detenčním centru vydržet.¹²⁶

Situace bude pochopitelně odlišná u žadatelů, kteří zadržováni nejsou, což by vzhledem k limitům v čl. 9 ICCPR¹²⁷ měl být standardní stav. Takoví žadatelé mohou plně uplatnit právo

¹²⁰ Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 18 ze dne 6. 2. 2006. *Article 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/C.12/GC/18. odst. 6.

¹²¹ Ibid. odst. 12.

¹²² Ibid. odst. 31.

¹²³ Ibid. odst. 23.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 23 ze dne 27. 4. 2016. *General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/GC/23. odst. 5.

¹²⁶ OSN. Rada OSN pro lidská práva. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Australia and the regional processing centres in Nauru*, 2017, A/HRC/35/25/Add.3. odst. 77.

¹²⁷ Viz podkapitola 2.2.2.

samostatně podnikat zakotvené v čl. 18 ÚPPU (jde o právo v režimu „*lawfully in*“). V teoretické rovině toto právo samozřejmě svědčí i žadatelům s omezenou osobní svobodou, neboť ÚPPU v tomto směru mezi žadateli nijak nerozlišuje, nevím však, nakolik je v takových podmínkách možné právo uplatnit prakticky. Žadatelé tedy mohou za minimálně shodných podmínek jako ostatní cizinci podnikat, placené zaměstnání a svobodná povolání jsou však vyhrazená pouze uprchlíkům „*lawfully staying*“¹²⁸, tedy pouze osobám s již potvrzeným uprchlickým statutem.

Zajímavý je vztah čl. 6 ICESCR a čl. 17 ÚPPU. Při doslovném výkladu čl. 6 ICESCR bychom mohli dojít k závěru, že čl. 18 ÚPPU (a vlastně i články 17 a 19 ÚPPU) je nadbytečný, protože právo žadatelů pracovat již článkem 6 ICESCR garantováno mnohem širěji. Podle čl. 6 ICESCR totiž právo na práci „*zahrnuje právo každého na příležitost vydělávat si na živobytí svoji prací*“. Doslovný výklad by de facto umožnil všem žadatelům o mezinárodní ochranu (a při ještě širším výkladu i jiným cizincům) přístup k jakékoliv výdělečné činnosti, nehledě na čl. 17, 18 a 19 ÚPPU. S ohledem na to, že většina států světa žadatelům o mezinárodní ochranu, potažmo uprchlíkům, více či méně omezuje přístup na pracovní trh, nemůže být překvapivé, že takto široký výklad není obecně přijímán.¹²⁹ Jak konstatuje Hathaway, „*povinnost garantovat právo na práci každému zakotvené v čl. 6 Úmluvy státy považují za limitovanou jejich převažujícím suverénním právem nevpustit cizince na své území, nebo je alespoň na území vpustit pouze za podmínek, které si stanoví – a to včetně omezení jejich práva na práci.*“¹³⁰ V obecné rovině se s takovým závěrem ztotožňují. Při skutečně doslovném výkladu čl. 6 ICESCR by mohl téměř každý cizinec účelovým podáním žádosti o mezinárodní ochranu získat dočasný přístup k pracovnímu trhu, což by v konečném důsledku poškodilo osoby, které ochranu skutečně potřebují. Ostatně ani v Evropské Unii, oblasti s pravděpodobně nerozvinutější ochranou lidských práv, neexistuje bezpodmínečné právo na práci pro žadatele o mezinárodní ochranu. Evropské právo dává státům prostor až 9 měsíců, než musí žadatelům přístup na pracovní trh umožnit.¹³¹ Výše uvedené však neznamená, že by byl pro žadatele čl. 6 ICESCR zcela bez významu. V tom rozsahu, v kterém podle čl. 18 ÚPPU

¹²⁸ Srov. čl. 17 a čl. 19 ÚPPU.

¹²⁹ HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 935.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Viz čl. 15 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu: „*Členské státy zajistí, aby měli žadatelé do 9 měsíců ode dne podání žádosti o mezinárodní ochranu přístup na trh práce, pokud příslušný orgán nepřijal rozhodnutí v prvním stupni a toto zpoždění není zaviněno žadatelem.*“

výdělečnou činnost vykonávat mohou, jim čl. 6 ICESCR zajišťuje minimálně ochranu před diskriminací, jakožto jedné z povinností státu nacházející se v jádru práva na práci. V rámci výkladu o hospodářských právech ještě dodejme, že žadatelům o mezinárodní ochranu by měl být umožněn alespoň základní přístup k sociálnímu zabezpečení podle čl. 9 ICESCR.¹³²

Z analýzy hospodářských práv můžeme vyvodit, že pokud stát uzná za nutné po delší dobu zadržovat žadatele o mezinárodní ochranu, ačkoliv to samo o sobě již pravděpodobně bude v rozporu s mezinárodním právem, zákaz nucené práce je minimem, které stát musí zajistit. V tomto ohledu nebude hrát roli, zda se detenční zařízení nachází na území státu nebo mimo něj. Svědectví o nucené práci se v žádných zprávách z detenčních center na Nauru a v PNG neobjevila, zdá se tedy, že alespoň v tomto ohledu Austrálie své mezinárodní závazky dodržela. Povinnost státu umožnit žadatelům v detenčních centrech pracovat ze Základních úmluv dovodit nelze. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva počítá s tím, že možnost pracovat může být nabídnuta na dobrovolné bázi a zdůrazňuje, že v takovém případě musí práce naplnit všechny požadavky čl. 7 ICESCR a přístup k ní nesmí být diskriminační. Státy dále musí žadatelům umožnit svobodně podnikat za minimálně stejných podmínek jako u ostatních cizinců. V praktické rovině však pochybuji o tom, že žadatelé možnost podnikání mohou skutečně využít, protože se často nacházejí v postavení, kdy nevědí kdy a jak bude o jejich žádosti rozhodnuto, a je tak nemožné cokoli plánovat dopředu. Jakmile je žadatelé udělena mezinárodní ochrana, dostane se do postavení „*lawfully staying*“ a jeho možnost pracovat by měla být rozšířena i na zaměstnání a svobodná povolání. U všech forem extraterritoriálního posuzování žádostí o mezinárodní ochranu, kde vysílající stát převáží žadatele do státu cílového, musí cílový stát počítat s tím, že jelikož se žadatelé fyzicky nacházejí na jeho území, právě na jeho pracovním trhu budou žadatelé potenciálně podnikat. Státy by s tímto faktem měly při tvorbě takového mechanismu počítat a měly by vzájemné vztahy nastavit tak, aby cílový stát byl připraven skutečně podnikání (to je minimální požadavek, stát samozřejmě může přístup žadatelů na pracovní trh rozšířit) žadatelům o mezinárodní ochranu umožnit. Jinými slovy, cílový stát musí být připraven na to, že uzavření takové dohody s většinou výrazně bohatším vysílajícím státem s sebou nese nejenom příjem do státního rozpočtu, ale i jisté závazky spojené s příchodem stovek až tisíců cizinců na své území.

¹³² Viz OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 19 ze dne 4. 2. 2008. *General comment No. 19 The right to social security (art. 9)*, E/C.12/GC/19. odst. 38.

Velmi problematickou kapitolou analyzovaného tématu je otázka sociálních práv. Jsou to práva, bez jejichž zajištění na alespoň minimální úrovni není možné ostatní práva a svobody fakticky využít, neboť člověk bez střechy nad hlavou a přístupu k základním potravinám, bude jen stěží benefitovat z možnosti volně se pohybovat, vzdělávat se či pracovat. Také z právního hlediska bude kritika státu za porušování ostatních práv žadatelů do jisté míry upozaděna¹³³, pokud bude zjištěno, že stát zadržovaným osobám nezajišťuje základní životní potřeby.

Základ úpravy sociálních práv najdeme v čl. 11 odst. 1 ICESCR: „*Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva, uznávající pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu.*“ Čl. 12 odst. 1 ICESCR potom zajišťuje „*právo každého na dosažení nejvyšší dosažitelné úrovně fyzického a duševního zdraví.*“ Čl. 20 ÚPPU zavazuje státy, aby při existenci přidělového hospodářství bylo s žadatelem zacházeno stejně jako s občany, což v realitě 21. století bude relevantní zejména u chudých států, ale jen vzácně v případě států tak bohatých jako Austrálie a státy Evropy. Podstatně více relevantní čl. 21 ÚPPU upravující přístup k bydlení je v režimu „*lawfully staying*“, a svědčí tak pouze osobám s již přiznaným statutem uprchlíka.

Klíčový čl. 11 odst. 1 ICESCR zahrnuje jednotlivé atributy základních životních potřeb „*každého jednotlivce*“. V porovnání například s právem na práci, u čl. 11 odst. 1 není složité dovodit, že závazky státu se vztahují i na zadržované žadatele o mezinárodní ochranu. Člověk nemusí být právníkem, aby chápal, že výklad, který by cizince omezené na osobní svobodě nechal trpět hladu, je na první pohled absurdní. Také Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva ve svých komentářích dochází k jasnému závěru, že práva v čl. 11 a 12 ICESCR náleží žadatelům o mezinárodní ochranu stejně jako občanům.¹³⁴ V některých případech pak stát musí vůči žadatelům vyvinout dokonce větší aktivitu, než by tomu bylo v případě občanů, neboť

¹³³ Byť samozřejmě z teoretického pohledu nelze určitá lidská práva a priori nadřazovat nad jiná. Srov. např. WINTR, Jan, 2023. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-911-9. str. 157.

¹³⁴ Viz např. OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 14 ze dne 11. 8. 2000. *General comment No. 14 (2000) The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/2000/4. odst. 34 nebo OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 15 ze dne 20. 1. 2003. *General comment No. 15 (2002) The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/2002/11. odst. 16.

pozitivní závazky státu nastupují pouze v takovém rozsahu, v jakém si je lidé nejsou schopni opatřit sami.¹³⁵ Zadržovaný člověk pochopitelně nemá mnoho možností, jak si vlastním přičiněním zajistit základní životní potřeby, a stát zde tedy bude hrát zásadní roli.

Čl. 11 do „přiměřené životní úrovně“ výslovně zahrnuje dostatečnou výživu, šatstvo, a byt. Spojení „zahrnující v to“, a zřetelněji anglické „including“, naznačuje, že se jedná o výčet toliko demonstrativní. Například právo na vodu Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva zahrnuje do přiměřené životní úrovně, jakožto jedné z nejzákladnějších podmínek k přežití, ačkoliv ho v čl. 11 odst. 1 nenajdeme.¹³⁶ Vyloučit samozřejmě nelze ani existenci dalších prvků nezbytných pro přiměřenou životní úroveň. Pojďme se nyní jednotlivými atributy čl. 11 odst. 1 zabývat podrobněji.

Prvním z uvedených atributů je dostatečná výživa. Tu dle názoru Výboru nelze vykládat restriktivně jako pouhý soubor kalorií a proteinů a jiných živin.¹³⁷ Výbor naopak přímo do jádra práva na dostatečnou výživu staví požadavek, aby byl přístup k jídlu zajištěn dlouhodobě udržitelným způsobem, který nezasahuje do ostatních lidských práv, jídlo bylo v dostatečné kvalitě a množství, zdraví nezávadné a přijatelné v příslušné kultuře.¹³⁸ Právě kulturní přijatelnost může být problematická v případech, kdy většinu žadatelů tvoří lidé jiného náboženství, čehož je Austrálie typickým příkladem.¹³⁹ Jak již bylo uvedeno, stát musí kromě jídla zajistit i přístup k vodě. Voda má být v dostatečném množství, zdravotně nezávadná a fyzicky dostupná. Kromě pitné vody, zahrnuje čl. 11 odst. 1 i vodu nezbytnou k osobní hygieně.¹⁴⁰ Dalším atributem přirozené životní úrovně je bydlení. Dle výkladu Výboru bydlení nemá být vykládáno pouze jako střecha nad hlavou, ale také jako místo důstojné a bezpečné, nabízející dostatečné soukromí,

¹³⁵ EIDE, Asbjørn, Catarina KRAUSE a Allan ROSAS, 1995. *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers. ISBN 0-7923-3278-4. str. 100.

¹³⁶ Srov. OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 15 ze dne 20. 1. 2003. *General comment No. 15 (2002) The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/2002/11. odst. 3.

¹³⁷ OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 12 ze dne 12. 5. 1999. *General comment No. 12 (Twentieth session, 1999) The right to adequate food (art. 11)*, E/C.12/1999/5. odst. 6.

¹³⁸ *Ibid.* odst. 8.

¹³⁹ Data ke květnu 2023 ukazují, že výrazná většina žadatelů o mezinárodní ochranu v Austrálii, kteří přiletěli letadlem, pochází z Indie, Malajsie a Číny. Většina žadatelů, kteří připluli na lodi, pochází ze Srí Lanky a Íránu. Refugee Council of Australia, *Statistics on people seeking asylum in the community* [online]. Refugee Council of Australia: 18. 5. 2023. [Cit. 8.6.2023]. Dostupné z: <https://www.refugeecouncil.org.au/asylum-community/>.

¹⁴⁰ OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 15 ze dne 20. 1. 2003. *General comment No. 15 (2002) The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/2002/11. odst. 2.

prostor, světlo, ventilaci a alespoň základní infrastrukturu. Zde je na místě připomenout, že zadržování žadatelů o mezinárodní ochranu nemá (nebo by alespoň nemělo mít) sankční povahu. Pouze velmi základní vybavení věznic, které samozřejmě ani v případě vězňů nesmí klesnout pod minimální standard garantovaný ICESCR, může být ospravedlnitelné jako součást trestu za spáchaný trestný čin. Oproti tomu, žadatelé o mezinárodní ochranu žádný trestný čin nespáchali¹⁴¹, a detenční centra by tak měla mít spíše vyšší (a minimálně stejný) standard jako běžné věznice v daném státě.

Neméně významným sociálním právem je právo na dosažení nejvýše dosažitelné úrovně fyzického a duševního zdraví podle čl. 12 odst. 1 ICESCR. Toto právo je úzce propojeno s čl. 11, neboť uspokojivé základní životní podmínky jsou nezbytným předpokladem pro fyzické a duševní zdraví: „*právo na zdraví zahrnuje široké spektrum socioekonomických faktorů, které vytváří podmínky, v nichž lidé mohou vést zdravý život, a vztahuje se i na základní předpoklady zdraví jako jídlo a výživa, bydlení, přístup k nezávadné a pitné vodě a náležitou odpadní infrastrukturu, bezpečné a zdravotně nezávadné pracovní podmínky a zdravé životní prostředí*“.¹⁴² Nedává tedy smysl k jednotlivým sociálním právům přistupovat izolovaně, neboť porušením jednoho často dojde k porušení jiného. Základním pozitivním závazkem plynoucím z čl. 11 je zajištění zdravotní péče prostřednictvím nemocnic, klinik a jiných zdravotnických zařízení, a to jak péče o fyzické zdraví, tak i to psychické.¹⁴³ Výbor zdůrazňuje, že zdravotní péče má skutečně být přístupná všem, a výslovně zmiňuje, že ani zadržovaným osobám, žadatelům o mezinárodní ochranu nebo ilegálním imigrantům nesmí být přístup omezen.¹⁴⁴

Vidíme tedy, že čl. 11 a 12 ICESCR kladou poměrně významné požadavky na detenční zařízení pro žadatele o mezinárodní ochranu. Jelikož požadavky na tento „minimální standard“ jsou zakotveny z velké většiny v ICESCR, dají se výše uvedené závazky vztáhnout vlastně na jakékoliv zařízení, kde jsou z jakéhokoliv důvodu zadržováni lidé, ať už se nachází na území

¹⁴¹ Čl. 31 odst. 1 ÚPPU výslovně zakazuje penalizovat žadatele za to, že na území státu vstoupili bez příslušného oprávnění. S žadatelí o mezinárodní ochranu by tedy rozhodně nemělo být jednáno jako se zločinci. Přesně na takové zacházení si někteří žadatelé v australských detenčních centrech stěžovali. Viz MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 87.

¹⁴² OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 14 ze dne 11. 8. 2000. *General comment No. 14 (2000) The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/2000/4. odst. 4.

¹⁴³ Ibid. odst. 37.

¹⁴⁴ Ibid. odst. 34.

daného státu, či nikoliv. A právě základní životní podmínky v detenčních zařízeních na Nauru a v PNG byly hlavním bodem kritiky Austrálie. O nevyhovujících podmínkách v detenčních centrech existují mnohá svědectví. Zvláštní zpravodaj pro lidská práva migrantů upozornil na některé problémy detenčních center na Nauru po návštěvě v roce 2013.¹⁴⁵ Žadatelé spali v otevřených stanech pro 7-10 osob bez jakýchkoliv prostor poskytujících soukromí. Ačkoliv Nauru leží v celoročně horkém a vlhkém rovníkovém pásu, v zařízení nebyly žádné stromy poskytující stín a ventilátory se nacházely pouze v několika málo stanech. Pro 411 osob nacházejících se v jednom ze čtyř sektorů detenčního centra bylo zajištěno pouze 10 toalet, 2 pisoáry a 10 otevřených venkovních sprch. Zpráva z roku 2017 sice konstatuje některá zlepšení, zejména omezenou možnost pohybovat se mimo zařízení, ale zásadní nedostatky zůstaly:¹⁴⁶ „(...) geografická a psychologická izolace Nauru, rovníkové teploty v často stále neklimatizovaných stanech, délka řízení (pro některé z nich téměř čtyři roky od příjezdu) a absence jakéhokoliv řešení umožňujícího přesídlení do země, kde si dokáží představit budoucnost pro sebe a své děti způsobuje, že situaci je extrémně těžké snést. (...) mnozí se snaží zabavit prací, ale jak čas běží bez jakéhokoliv řešení, je pro většinu stále těžší vytrvat a pouze minimum z nich si dokáže představit budoucnost na Nauru. Psychické problémy jsou časté, nejběžnějšími diagnózami bývají posttraumatická stresová porucha, úzkosti a deprese. Mnoho uprchlíků a žadatelů o azyl je na neustálé dietě prášků na spaní a antidepresiv.“

Věřím, že předchozí odstavec dostatečně ilustruje podmínky v detenčních centrech a zároveň to, že v takové podobě detenční centra rozhodně nemohly naplnit požadavky čl. 11 a 12 ICESR. O jednotlivých problematických aspektech detenčních center se dají najít desítky materiálů, které by samy vydaly na diplomovou práci. Jako jeden příklad za všechny lze uvést vyjádření žalobce Mezinárodního trestního soudu, že podmínky v detenčních centrech „představovaly kruté, nelidské nebo ponižující zacházení a závažnost takového zacházení se zdá být taková, že porušuje základní pravidla mezinárodního práva“.¹⁴⁷ Pro účely této práce je

¹⁴⁵ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. *UNHCR monitoring visit to the Republic of Nauru 7 to 9 October 2013*, 2013. odst. 66-75.

¹⁴⁶ OSN. Rada OSN pro lidská práva. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Australia and the regional processing centres in Nauru*, 2017, A/HRC/35/25/Add.3. odst. 76-77.

¹⁴⁷ Žalobce zároveň dovodil, že jednání Austrálie z různých důvodů nenaplnuje skutkovou podstatu žádného ze zločinů proti lidskosti. Viz odpověď žalobce Mezinárodního trestního soudu australské poslankyni ze dne 12. 2. 2020. Dostupné na: [https://uploads.guim.co.uk/2020/02/14/200213-Andrew-Wilkie-Response-from-International-Criminal-Court-Australian-Government-treatment-of-asylum-seekers_\(1\).pdf](https://uploads.guim.co.uk/2020/02/14/200213-Andrew-Wilkie-Response-from-International-Criminal-Court-Australian-Government-treatment-of-asylum-seekers_(1).pdf).

důležitější v obecnější rovině poukázat na to, že jakékoliv zařízení pro zadržování většího množství lidí musí být diametrálně odlišné a Austrálie by v tomto ohledu měla sloužit spíše jako příklad, jak by taková zařízení za žádných okolností vypadat neměla.

Poslední tématem této podkapitoly jsou práva kulturní, zejména pak právo na vzdělání. Pro děti nucené opustit svůj domov, a přerušit tak svůj vzdělávací proces, je co nejrychlejší zapojení do vzdělávacího procesu v nové zemi jednou z priorit. Alespoň základní vzdělání je jedním z předpokladů pro důstojný život a může také hrát klíčovou roli pro integraci v nové domovině, pokud bude žadateli umožněno po delší dobu setrvat. Není tedy divu, že úpravu práva na vzdělání najdeme jak čl. 22 ÚPPU, čl. 13 ICESCR i v čl. 28 CRC. Ve všech případech je speciální míra ochrany poskytována vzdělání základnímu, oproti vyšším formám vzdělávání. Rozdělení na vzdělání základní a středoškolské a vyšší vzdělání se držím i v následujících odstavcích.

Podle čl. 13 odst. 2 písm. a) ICESCR má být základní vzdělání „*povinné a svobodně přístupné pro všechny*“. Ve vztahu k základnímu vzdělání čl. 22 odst. 1 ÚPPU garantuje uprchlíkům „*stejně zacházení jako všem ostatním občanům*“. Fakt, že při tvorbě obou úmluv bylo právo na základní vzdělání vyčleněno do samostatných odstavců, které neobsahují žádnou podmíněnost ani omezení, značí zvláštní důležitost, kterou autoři tomuto právu přikládali. To potvrzuje i Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, který základní vzdělání řadí do samotného jádra práva na vzdělání¹⁴⁸ a na jehož právním názoru v této věci panuje mimořádně široká shoda.¹⁴⁹ Jen těžko lze tedy dojít k jinému závěru, než že formulace „*pro všechny*“ v čl. 13 odst. 2 písm. a) ICESCR skutečně zahrnuje všechny v jurisdikci státu, včetně žadatelů o mezinárodní ochranu a cizinců obecně. Ve stejném duchu vnímá přístup k základnímu vzdělání také ÚPPU, která nejenom že přístup nepodmiňuje statusem „*lawfully staying*“, ale dokonce ani „*lawfully in*“. V tomto ohledu je čl. 22 odst. 1 ÚPPU konstruován nejširším možným způsobem, shodně jako například stěžejní princip *non-refoulement* obsažený v čl. 33 ÚPPU. Lze tedy přesvědčivě dovodit, že zajištění základního vzdělání je minimem, jež státy dětským žadatelům musí zajistit, ať už se nacházejí v detenčních centrech, či nikoliv. Za zmínku stojí i to, že elementární vzdělání by mělo být poskytnuto také dospělým, kteří si základní znalosti z nějakého

¹⁴⁸ OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 13 ze dne 8. 12. 1999. *General comment No. 13 The right to the education (article 13 of the Covenant)*, E/C.12/1999/10. odst. 57.

¹⁴⁹ Viz odkaz č. 119.

důvodu neosvojili v dětství.¹⁵⁰ Vzhledem k tomu, že základní vzdělání patří do samotného jádra práva na vzdělání v ICESCR, lze jeho zajištění legitimně požadovat i po chudších státech světa. Tím spíše pak po státech bohatých jako Austrálie.

Jinému, než základnímu vzdělání poskytují Základní úmluvy nižší míru ochrany. Na rozdíl od základního vzdělání čl. 22 odst. 2 ÚPPU garantuje pouze přístup srovnatelný s ostatními cizinci v jurisdikci státu. Ani druhý odstavec čl. 22 sice nevyžaduje status „*lawfully in*“ nebo „*lawfully staying*“, jistá faktická omezení však mohou vyplývat z obecného cizineckého režimu, v němž je přístup garantován. Již při přípravě ÚPPU bylo některými aktéry upozorňováno na fakt, že jelikož čl. 22 odst. 2 do obecného cizineckého režimu výslovně řadí i promíjení školného, poplatků a udělování stipendií, bude sice vyšší vzdělání formálně garantováno, ale vzhledem k nedostatku finančních prostředků bude pro žadatele fakticky nedostupné.¹⁵¹ Jako jisté popření této nerovnosti lze vnímat čl. 13 odst. 2 písm. e) ICESCR, který by ve spojení se zákazem diskriminace v čl. 2 odst. 2 ICESCR měl zajišťovat přístup ke stipendiím (pokud taková stipendia existují) také žadatelům o mezinárodní ochranu a dalším cizincům.¹⁵² V obecné právní rovině přístup všech, a tedy i žadatelů o mezinárodní ochranu, ke středoškolskému a vyššímu vzdělání garantuje také čl. 13 odst. 2 písm. b) a c) ICESCR (v případě vysokoškolského vzdělání přístup přirozeně závisí na dovednostech uchazeče). Domnívám se tedy, že státy musí bez zásadních omezení umožnit přístup žadatelů do již existujícího systému středoškolského a vyššího vzdělávání, a to včetně systému finanční podpory studia, pokud takový systém existuje.

Výše uvedené závěry jistě v plném rozsahu uplatní žadatelé o mezinárodní ochranu, kteří se mohou po území státu volně pohybovat, a najít si tak vhodné místo pro studium. V podmínkách detenčních center, zejména těch na území jiného státu, je skutečné zapojení do středoškolského, či dokonce vysokoškolského studia komplikované. Jak již bylo řečeno, v jádru práva na vzdělání se nachází vzdělání základní, jehož zajištění v detenčních centrech bude nejspíše věnována větší

¹⁵⁰ Srov. čl. 13 odst. 2 písm. d) ICESCR.

¹⁵¹ Viz komentář k čl. 22 ÚPPU: UNHCR The UN Refugee Agency. *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis* [online]. UNHCR: ©2001-2023. [Cit. 7.6.2023]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/media/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul-weis>.

¹⁵² HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 764.

pozornost a na stát bude vyvíjen větší tlak, aby svým povinností dostal.¹⁵³ Prioritizace základního vzdělání je logická, neměla by ale zároveň znamenat rezignaci na zajištění navazujících forem vzdělávání. Pokud je navíc cílový stát natolik chudý, že nedokáže adekvátně zajistit středoškolské a vyšší vzdělávání ani svým vlastním občanům (nebo pokud ICESCR vůbec neratifikoval), nelze po něm požadovat, aby vyšší standard zajišťoval cizincům. Domnívám se, že v takovém případě povinnost náležitě zajistit středoškolské a vyšší vzdělání v plném rozsahu dopadne na stát vysílající, který typicky bude výrazně bohatší. Vhodným řešením by snad mohlo být zavedení určité formy distanční výuky, jež je především u starších studentů považováno za přijatelnou alternativu, pokud jiné formy výuky nejsou dostupné.¹⁵⁴ Takové řešení umožní žadatelům alespoň částečné zapojení do vzdělávacího systému státu, který žádají o ochranu, a stát nemusí vynakládat prostředky na zajištění výuky přímo v zahraničním detenčním centru.

Austrálie v detenčních centrech na Nauru a v PNG určité úsilí k zajištění práva na vzdělání vyvinula alespoň tím, že v centrech byly zřízeny místnosti sloužící k výuce dětí. Avšak minimálně v případě Nauru lze o jejich reálné využitelnosti pochybovat. Zpráva z roku 2013 hovoří o tom, že ve výukové místnosti bylo příliš teplo na to, aby se v ní dalo vydržet, a rodiče proto odmítali své děti do výuky zapojit.¹⁵⁵ Ke znatelnému zlepšení situace během let zřejmě nedošlo a v důsledku toho zvláštní zpravodaj pro lidská práva migrantů ve zprávě z roku 2017 apeloval na Austrálii, aby dětským žadatelům a jejich rodinám co nejdříve umožnila přesun do detenčních center na australské pevnině a náležitě je zapojila do vzdělávacího systému.¹⁵⁶ V porovnání se zcela zjevnými nedostatky při zajištění přiměřených životních podmínek v detenčních centrech lze snad ocenit, že Austrálie zajistila alespoň nějakou možnost vzdělávání dětí v detenčních centrech. Tato omezená možnost vzdělávání však jen stěží naplní požadavky na dostatečnou kvalitu základního vzdělávání, natož pak vzdělání středoškolského nebo vyššího.

¹⁵³ Což samo o sobě není negativní, jelikož absence základního vzdělání jistě způsobí větší újmu než vzdělání navazujícího. Prioritizaci základního vzdělání schvaluje i Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva. Viz OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 13 ze dne 8. 12. 1999. *General comment No. 13 The right to the education (article 13 of the Covenant)*, E/C.12/1999/10. odst. 51.

¹⁵⁴ *Ibid.* odst. 18.

¹⁵⁵ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. *UNHCR monitoring visit to the Republic of Nauru 7 to 9 October 2013*, 2013. odst. 98.

¹⁵⁶ OSN. Rada OSN pro lidská práva. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Australia and the regional processing centres in Nauru*, 2017, A/HRC/35/25/Add.3. odst. 119.

Ačkoliv s tématem předkládané práce příliš nesouvisejí, je vhodné dodat, že do kulturních práv chráněných Základními úmluvami spadají i další práva. Zejména se jedná o ochranu duševního vlastnictví poskytovanou čl. 15 odst. 1 písm. c) ICESCR a čl. 14 ÚPPU. Dále jde o právo účastnit se kulturního života a o právo užívat plodů vědeckého pokroku a jeho využití v čl. 15 odst. 1 písm. a) a b) ICESCR.

Celou podkapitolu o hospodářských, sociálních a kulturních právech lze uzavřít konstatováním, že nic z výše uvedeného nemění základní poznatek o nepřijatelnosti zadržování žadatelů o mezinárodní ochranu po delší časový úsek. Pokud se i přesto stát rozhodne takovou praxi uplatňovat, požadavky plynoucí z hospodářských, sociálních a kulturních práv zajišťují, aby při detenci bylo dbáno přinejmenším na základní životní potřeby v souladu s lidskou důstojností. Tato práva pochopitelně svědčí i všem ostatním žadatelům, cizincům obecně a občanům, v případech omezení osobní svobody však hrají klíčovou roli, jelikož zadržovaní lidé nemohou k zajištění svých potřeb přispět vlastním přičiněním, a jsou tak plně odkázáni na aktivitu státu.

Snad to nejdůležitější, co musí každý stát v detenčních zařízeních zajistit jsou základní sociální práva, bez nichž další skupiny práv nedávají smysl. Žadatelům musí být poskytnut dostatek pitné vody, dostatek jídla souladného s kulturními zvyklostmi osob, šatstvo, náležitou péči o fyzické i duševní zdraví a v neposlední řadě bydlení, které nabízí dostatek soukromí, hygienické standardy a které bude vhodné pro klimatické podmínky místa, kde se zařízení nachází. Z kulturní práv musí být primárně zajištěno základní vzdělávání a v druhé řadě i vhodná forma vzdělávání navazujícího. V zařízeních přirozeně nesmí být nikdo k práci nucen, je nicméně žádoucí možnost dobrovolné práce poskytnout. A pokud je to v podmínkách detence možné, stát by měl žadatelům umožnit podnikání. Ze zpráv z detenčních center na Nauru a v PNG jednoznačně vyplývá, že obdobná zařízení by musela vypadat diametrálně odlišně, aby byla souladná s požadavky hospodářských, sociálních a kulturních práv v Základních úmluvách.

Naplnění veskrze pozitivních závazků z hospodářských, sociálních a kulturních práv vyžaduje ze strany států vyšší úsilí než pouhé upuštění od zásahu u závazků negativních, což dává chudším státům světa prostor požadavky snižovat s odkazem na nižší míru ekonomického rozvoje. U rozvinutých států je však tento prostor velmi úzký a v případě jádra jednotlivých práv tento prostor prakticky neexistuje. A právě na bohaté státy se závěry této práce budou vztahovat především. Už samotné vytvoření a udržování mechanismu, kdy bude určitá část žadatelů o

mezinárodní ochranu systematicky převážena do zařízení v jiném státě, vyžaduje nemalé finanční prostředky. Austrálie jen za fungování detenčních center na Nauru v PNG mezi lety 2012 a 2016 zaplatila 3,6 miliard australských dolarů (tedy zhruba 52 miliard Kč). Za detenční centra na australském území pak za stejné období 5,6 miliard australských dolarů (přibližně 82 miliard Kč).¹⁵⁷ Pokud je stát schopen a ochoten vynaložit tolik prostředků k vytvoření takto nákladného systému, nepochybně je také schopen zajistit, aby podmínky v detenčních zařízeních odpovídaly mezinárodněprávním závazkům, a zbývá tedy jen otázka ochoty tak učinit. Bohužel se zdá, že jedním z důvodů pro zavedení podobných mechanismů je kromě zajištění bezpečnosti i snaha odradit žadatele, aby se o udělení mezinárodní ochrany v daném státě vůbec pokoušeli¹⁵⁸, což je samo o sobě problematické. Státy, které postupují s tímto motivem, a obzvláště pokud takový motiv jako legitimní přijme větší část elektorátu, budou přirozeně mít tendence zajistit náležité životní podmínky v detenčních zařízeních pouze minimálně, jestli vůbec. Jak již bylo řečeno, odrazování žadatelů, aby se vůbec pokoušeli hledat ochranu v tom kterém státě je problematické, neboť jde proti základnímu principu, na němž je ÚPPU postavena. O to více nepřijatelné by bylo, kdyby součástí takové strategie bylo i cílené zanedbávání základních hospodářských, sociálních a kulturních práv.

Při debatě o pozitivních závazcích může vyvstat otázka, na který ze států vlastně dopadá povinnost hospodářská, sociální a kulturní práva zajistit. Na stát vysílající nebo na stát cílový? Domnívám se, že dokud bude platit premisa, že vysílající stát je výrazně bohatší než stát cílový, měla by povinnost dopadat hlavně na bohatší stát. Ten k tomu bude nepochybně způsobilý více než chudší stát, který, pokud vůbec ICESCR ratifikoval, může mít potíže zajistit náležitou úroveň hospodářských, sociálních a kulturních práv vlastním občanům. Přijmeme-li možnost sdílené odpovědnosti obou států za dění v detenčních centrech¹⁵⁹, můžeme dovodit, že také zajištění hospodářských, sociálních a kulturních práv lze v určitém rozsahu vymáhat po obou státech. U některých práv je pak odpověď na tuto otázku jasná. Například umožnění podnikání na pracovním trhu může z podstaty věci naplnit pouze stát cílový, na jehož pracovním trhu bude eventuálně

¹⁵⁷ BUTTON, Lisa a Shane EVANS, 2016. *At What Cost: The human, economic and strategic cost of Australia's asylum seeker policies and the alternatives* [online]. Melbourne: Save the Children Australia, UNICEF, United Nations Children's Fund [cit. 2023-06-22]. Dostupné z: <https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/at-what-cost-report-final.pdf> s. 41.

¹⁵⁸ MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 80 a násl.

¹⁵⁹ Viz s. 20.

žadatel podnikat. Z pohledu žadatele je v konečném důsledku lhostejné, jak si oba státy mezi sebou rozdělí otázku odpovědnosti, podstatné je, že jeho práva jsou náležitým způsobem respektována, ať už na to prostředky vydal kterýkoliv z nich.

2.2.4. Diskriminace mezi žadateli o mezinárodní ochranu

Na problematiku diskriminace v oblasti uprchlictví lze nahlížet v zásadě ze dvou pohledů. Jednak jde o diskriminaci mezi žadateli o mezinárodní ochranu, potažmo cizinci obecně, a občany. Za druhé o diskriminaci mezi žadateli navzájem. Otázky nakolik Základní úmluvy připouštějí rozdílné zacházení s žadateli oproti občanům se průběžně dotýkám v ostatních podkapitolách této kapitoly a obecně v této věci platí, že rozdílné zacházení v určitých oblastech je naprosto legitimní a s právem souladné. Například volební právo zakotvené v čl. 25 písm. b) ICCPR, které svědčí pouze občanům. Naopak pouze cizince chrání před svévolným vyhoštěním čl. 13 ICCPR. Dalším příkladem je také rozdílný standard pro občany a cizince v některých oblastech hospodářských, sociálních a kulturních práv. V této podkapitole se tedy zaměřím na možná o něco méně viditelnou, ale neméně důležitou problematiku diskriminace mezi žadateli navzájem.

Diskriminace je ve své podstatě rozlišování. Rozlišování na základě určitého kritéria, které členy dané skupiny nějakým způsobem zatěžuje, aniž by pro takové rozlišování existoval legitimní důvod.¹⁶⁰ Právě kritérium rozlišování je jedním z prvků právních norem upravujících diskriminaci. Kromě kritérií tyto ustanovení často obsahují i oblasti, v nichž je rozlišování na základě uvedených kritérií zakázáno. Ilustrativním příkladem je český antidiskriminační zákon¹⁶¹, jenž v § 1 odst. 1 taxativně vymezuje oblasti, na které zákaz diskriminace dopadá, a v § 2 odst. 3 obsahuje výčet zakázaných kritérií. Tyto dva základní prvky najdeme i ve většině antidiskriminačních ustanovení v Základních úmluvách.

Relativně úzce je koncipován zákaz diskriminace v ÚPPU. Čl. 3 zakazuje diskriminaci v právech chráněných ÚPPU, avšak pouze z důvodů rasy, náboženství a země původu. Tento krátký taxativní výčet je fakticky rozšířen ICCPR a ICESCR. Oba pakty obsahují téměř totožně konstruovaná ustanovení (čl. 2 odst. 1 ICCPR a čl. 2 odst. 2 ICESCR) zakazující rozlišování v

¹⁶⁰ BOBEK, Michal, Pavla BOUČKOVÁ a Zdeněk KÜHN, ed., 2007. *Rovnost a diskriminace*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-584-1. s. 38.

¹⁶¹ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).

oblasti respektování a zajišťování práv v daném paktu na základě demonstrativně vyčtených kritérií. Jak jsem již demonstroval v předcházejících podkapitolách, oba pakty obsahují široký katalog práv, který se s ÚPPU v mnohém překrývá a u některých práv poskytuje dokonce vyšší úroveň ochrany než ÚPPU.¹⁶² Vztah uvedených antidiskriminačních ustanovení se tedy dá shrnout tak, že v oblastech, kde se ICCPR a ICESCR s ÚPPU věcně překrývají, je třeba zkoumat legalitu rozlišování na základě všech možných diskriminačních kritérií, a nikoliv pouze těch taxativně uvedených v čl. 3 ÚPPU.

Výše uvedený závěr může naznačovat výklad, že ve zbývající množině práv, která jsou chráněna výlučně ÚPPU¹⁶³, se lze při zkoumání možné diskriminace omezit pouze na ona tři kritéria v čl. 3 ÚPPU. Ovšem i v této množině práv garantovaných výlučně ÚPPU je výčet kritérií rozšířen nad rámec čl. 3 ÚPPU, a to konkrétně velmi široce koncipovaným čl. 26 ICCPR. Ten shodně s čl. 2 odst. 1 ICCPR a čl. 2 odst. 2 ICESCR zakazuje diskriminaci z demonstrativně vyčtených důvodů, ale na rozdíl od těchto ustanovení není omezen pouze na oblast práv garantovaných v obou paktech. Formulaci „*všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu zákona bez jakékoli diskriminace*“ je dle názoru Výboru OSN pro lidská práva třeba vykládat jako zákaz diskriminace v „*právním řádu a de facto v jakékoliv oblasti regulované a chráněné veřejnou mocí*“.¹⁶⁴ Čl. 26 se tudíž vztahuje na rozlišování v legislativě a její aplikaci, pokud takové rozlišování není odůvodněno legitimním cílem.¹⁶⁵ Z takového výkladu je zřejmé, že čl. 26 dopadá i na vnitrostátní úpravu azylového systému a jeho aplikaci správními orgány, jakožto jedné z oblastí „*regulované a chráněné veřejnou mocí*“. Čl. 26 ICCPR tedy rozšiřuje úzký výčet kritérií v čl. 3 ÚPPU i v oblastech, kam čl. 2 odst. 1 ICCPR a čl. 2 odst. 2 ICESCR nedosáhnou. Pokud spojíme všechna uvedená ustanovení dohromady, je zjevné, že ICCPR a ICESCR taxativní výčet v čl. 3 ÚPPU překonávají, a možnou diskriminaci mezi žadateli je tudíž nutné zkoumat ze všech demonstrativně uvedených důvodů v čl. 26 ICCPR.¹⁶⁶ K uvedenému závěru Hathaway dodává, že ačkoliv byl taxativní výčet v čl. 3 ÚPPU překonán a hlavní zdroj ochrany před

¹⁶² Viz například již rozebíraný vztah čl. 22 odst. 2 ÚPPU a čl. 13 odst. 2 ICESCR v přístupu ke středoškolskému a vyššímu vzdělání.

¹⁶³ Například právo na vydání osobních a cestovních dokladů podle čl. 27 a 28 ÚPPU.

¹⁶⁴ OSN. Výbor OSN pro lidská práva, komentář č. 18, 37th session (1989). *General comment No. 18: Non-discrimination*. odst. 12.

¹⁶⁵ *Ibid.* odst. 13.

¹⁶⁶ HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 286.

diskriminací dnes představují spíše ICCPR a ICESCR, čl. 3 ÚPPU pořád určitou hodnotu žadatelům o mezinárodní ochranu přináší.¹⁶⁷ Především staví najisto, že zákaz diskriminace se vztahuje i na specifické závazky ochrany uprchlíků obsažené v ÚPPU, jako například zákaz penalizace za neoprávněný vstup.

V rámci Základních úmluv je nutné zmínit i Úmluvu o odstranění všech forem diskriminace žen a Úmluvu o odstranění všech forem rasové diskriminace. Tyto úmluvy prohlubují ochranu před diskriminací při uplatňování lidských práv a svobod v politické, hospodářské, sociální, kulturní nebo jiné oblasti.¹⁶⁸ Vidíme, že demonstrativní výčet obsahuje oblasti, které již jsou před diskriminací z důvodu rasy nebo pohlaví chráněny ICCPR a ICESCR. Význam těchto úmluv tedy není v tom, že by zákaz diskriminace nově přinášely, ale v tom, že ochranu před diskriminací z důvodu rasy nebo pohlaví posilují a konkretizují. Například tím, že státy zavazují k zavedení legislativních a jiných opatření, které mají těmto druhům diskriminace bránit.

V případě australských detenčních center jsem nezaznamenal žádné relevantní zprávy o diskriminaci. Až na jednu důležitou výjimku. Na první pohled podezřelé je rozlišování mezi žadatelí na základě způsobu, jakým se do Austrálie dostali – zda po moři, nebo letecky. Do detenčních center na Nauru a v PNG byli posíláni pouze ti žadatelé, kteří do Austrálie bez pobytového oprávnění připluli po moři.¹⁶⁹ Kromě toho jim v případě potvrzení uprchlického statusu, na rozdíl od ostatních žadatelů, byla udělena mezinárodní ochrana pouze na předem omezenou dobu, během níž jim nebylo umožněno sloučení s jejich rodinou.¹⁷⁰ Je tedy zřejmé, že pouze na základě způsobu, jakým se do Austrálie dopravili, byli žadatelé rozděleni do dvou skupin s velmi odlišným právním režimem, z nichž jedna byla znevýhodněna hned několika způsoby. Není proto překvapivé, že takové nastavení azylového systému bylo kritizováno jako nedůvodné

¹⁶⁷ Ibid. s. 290.

¹⁶⁸ Čl. 1 Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen a Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace.

¹⁶⁹ Jak vyplývá z memorand mezi Austrálií, PNG a Nauru: *Memorandum of Understanding between the Republic of Nauru and the Commonwealth of Australia, relating to the transfer to and assessment of persons in Nauru, and related issues* [online]. Department of Foreign Affairs and Trade, ©2013 [cit. 20.2.2023]. Dostupné z: <https://www.dfat.gov.au/geo/nauru/memorandum-of-understanding-between-the-republic-of-nauru-and-the-commonwealth-of-australia-relating-to-the-transfer-to-and> a *Memorandum of Understanding between the Government of the Independent State of Papua New Guinea and the Government of Australia, relating to the transfer to, and assessment and settlement in, Papua New Guinea of certain persons, and related issues* [online]. Department of Foreign Affairs and Trade, ©2013 [cit. 20.2.2023]. Dostupné z: <https://www.dfat.gov.au/geo/papua-new-guinea/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-independent-state-of-papua-new-guinea-and-the-government-of-austr>.

¹⁷⁰ MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 24.

rozlišování rozporné s mezinárodním právem.¹⁷¹ Žadatelé o mezinárodní ochranu, kteří použili určitý dopravní prostředek, představují jasně identifikovatelnou skupinu, kterou v souladu s ustáleným výkladem čl. 26 ICCPR není důvod nepodřadit pod „jakýkoliv důvod“ („*other status*“) v demonstrativním výčtu chráněných kritérií.¹⁷² Pro takové rozlišování se zároveň jen těžko hledají důvody, které by ho ospravedlnily. Způsob dopravy nic nevyovídá o osobních kvalitách žadatele, jeho riziku pro bezpečnost či zdraví populace nebo o jiných okolnostech, kvůli kterým by snad v obecné rovině mohl být odlišný přístup považován za legitimní.

Z analýzy antidiskriminačních ustanovení v Základních úmluvách lze tedy dovodit, že jakýkoliv systém extraterritoriálního posuzování žádostí o mezinárodní ochranu nesmí bezdůvodně rozlišovat mezi žadateli na základě neuzavřeného výčtu kritérií. Ještě vyšší míra pozornosti by pak měla být věnována kritériím rasy a pohlaví. Zákaz diskriminace se nepochybně uplatní na úrovni fungování konkrétních detenčních center. Nepřípustný by tudíž byl například rozdílný přístup k ubytování, vzdělání nebo nedůvodné zadržování pouze některých skupin žadatelů. Diskriminace však není přípustná ani při vytváření právního rámce celého mechanismu, na jehož základě se rozhodne, kde bude žadatel pobývat po předem neurčenou dobu, jaké možnosti mu vnitrostátní právo při čekání poskytne, a případně i co se s ním stane, bude-li jeho uprchlický status potvrzen. Případ Austrálie ukazuje, že pokud chce stát vyčlenit určitou skupinu, která bude během azylového řízení převezena do jiného státu, musí tak učinit velmi obezřetně a představit přesvědčivé důvody, proč je právě takto zvolené kritérium důvodné, a také že i poněkud neobvyklé kritérium dopravního prostředku spadá pod široce koncipovaný čl. 26 ICCPR.

2.2.5. Právo na soudní a jinou ochranu

V předchozích podkapitolách jsem identifikoval některá stěžejní práva žadatelů o mezinárodní ochranu, z nichž však mohou plně benefitovat, pouze pokud existují procesy, jak se bránit jejich porušení. Přístup k ochraně soudními, správními a jinými orgány garantovaný Základními úmluvami může představovat důležitou cestu, jak alespoň některým porušením

¹⁷¹ Srov např. OSN. Rada OSN pro lidská práva. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Australia and the regional processing centres in Nauru*, 2017, A/HRC/35/25/Add.3. odst. 36. nebo MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 24.

¹⁷² HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 286.

zabránit, neboť v mnoha případech stát skutečně vyvíjí snahu práva žadatelů náležitě zajistit a případná porušení jsou pouhými excesy jednotlivých osob vykonávajících veřejnou moc. V této podkapitole identifikuji, v jakém rozsahu Základní úmluvy garantují soudní a jinou ochranu právům souvisejícím přímo s azylovým řízením, ale také právům mimo něj.

Čl. 16 odst. 1 ÚPPU stanoví, že: „*Uprchlík má zaručen svobodný přístup ke všem soudům na území smluvních států.*“ Z takové formulace vyplývá, že přístup k soudům na území všech smluvních států má žadatel o mezinárodní ochranu od samého počátku, aniž by byl vyžadován pokročilejší status „*lawfully in*“ nebo „*lawfully staying*“. I když přístup k soudům bude v právní rovině garantován, žadatelům o mezinárodní ochranu budou často v přístupu bránit faktické překážky jako neznalost jazyka, právního řádu dané země a nedostatek finančních prostředků. Na tento fakt reaguje druhý odstavce čl. 16 ÚPPU: „*Uprchlík má právo na území smluvního státu, ve kterém má trvalý pobyt, na stejné zacházení, jakého se dostává vlastním občanům tohoto státu v otázkách svobodného přístupu k soudům, včetně právní pomoci a vyjmutí z cautio judicatum solvi*“¹⁷³. Vidíme, že tuto vyšší úroveň pomoci ÚPPU negarantuje všem žadatelům, ale pouze těm, kteří mají v daném státě „trvalý pobyt“. Zde je vhodné upozornit na úskalí výkladu tohoto výrazu. „Trvalý pobyt“ by v kontextu ÚPPU neměl být vykládán tak, jak ho chápe české cizinecké právo, tedy jako pokročilé pobytové oprávnění předpokládající mnohaletý pobyt a integraci v České republice.¹⁷⁴ Z výkladu anglického ekvivalentu „*habitual residence*“ plyne, že význam je dosti odlišný. Pojem není možné přesně časově ohraničit, je ale zřejmé, že vyžaduje více než pouhou přítomnost v jurisdikci státu a méně než potvrzení uprchlického statusu.¹⁷⁵ Na časové ose je tedy tento pojem podobný postavení „*lawfully in*“. Čl. 16 odst. 2 tedy nepochybně svědčí žadatelům o mezinárodní ochranu, ale pouze poté, co na území státu strávili určitou dobu. Čl. 16 odst. 3 ÚPPU pak rozšiřuje tyto výhody i na jiné smluvní státy. Jistým nedostatkem Čl. 16 ÚPPU je však to, že

¹⁷³ Tedy jistá forma zálohy za budoucí náklady soudního řízení. Oxford Reference. *Guide to Latin in International Law (1 ed.)* [online] Oxford University Press: ©2023. [Cit. 29.6.2023]. Dostupné z: <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/acref/9780195369380.001.0001/acref-9780195369380-e-341.jsessionid=F571C332206BA16A1E5652BAD8C5DC47>.

¹⁷⁴ Srov. § 65 a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

¹⁷⁵ Viz komentář k čl. 14 ÚPPU: UNHCR The UN Refugee Agency. *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis* [online]. UNHCR: ©2001-2023. [Cit. 29.6.2023]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/media/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul-weis> nebo HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 920.

sice garantuje přístup všech žadatelů k soudům bez omezení, ale neřeší, zda vůbec taková soudní instituce existuje a zda daná věc není vyňata ze soudního přezkumu.¹⁷⁶

Samotné existence soudního přezkumu, a nejenom přístupu k soudům, se dotýká čl. 14 odst. 1 ICCPR. První věta zajišťuje rovnost před soudy. Druhá věta garantuje právo každého, „*aby byl spravedlivě a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem, který rozhoduje o jeho právech a povinnostech, nebo o jakémkoliv trestním obvinění vzneseném proti němu.*“ Z formulace „*o jeho právech a povinnostech*“ se může zdát zřejmé, že soudní přezkum se má vztahovat i na rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany nebo o přesunu žadatele do jiného státu, jelikož se nepochybně o právech a povinnostech rozhoduje. Anglické „*rights and obligations in a suit at law*“ a ještě více francouzské „*des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil*“ však napovídá, že článek 14 odst. 1 míří spíše na práva a povinnosti soukromoprávní povahy. Jak popisuje Nowak¹⁷⁷, Výbor OSN pro lidská práva vykládá pojem „*suit at law*“ poměrně široce a pod ochranu čl. 14 odst. 1 zahrnuje i spory, které jsou soukromoprávní povahy pouze v právech, o nichž se spor vede, ale ne nutně ve stranách sporu. Takto pod čl. 14 odst. 1 podřadil například spor o propuštění policisty ze služebního poměru nebo o zbavení soudce funkce, a dokonce i možnost, že by pod „*suit at law*“ spadala také záporná rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany a následné vyhoštění, zůstávala otevřená. Tuto možnost však v roce 2007 uzavřel Výbor OSN pro lidská práva svým komentářem, v němž rozhodnutí o extradici nebo vyhoštění výslovně z ochrany čl. 14 odst. 1 vyloučil.¹⁷⁸ Pozdější rozhodnutí Výboru tento výklad pojmu „*suit at law*“ potvrdily.¹⁷⁹

Dalším důležitým ustanovením pro ochranu práv žadatelů je čl. 2 odst. 3 ICCPR. Podle písm. a) je stát povinen „*zajistit, aby se kterékoliv osobě, jejíž práva nebo svobody tímto Paktem uznané byly porušeny, dostalo účinné ochrany bez ohledu na to, zda se porušení jejího práva nebo svobody dopustily osoby jednající v úřední funkci*“. Písm. b) dále rozvíjí písm. a) tím, že zavazuje státy, aby přístup k ochraně zakotvily ve svém právním řádu. Písm. c) pak garantuje výkon daného

¹⁷⁶ HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 800.

¹⁷⁷ NOWAK, Manfred, 2005. *U.N. covenant on civil and political rights: CCPR commentary*. 2nd, revised ed. Kehl: N.P. Engel Verlag. ISBN 3-88357-134-2. s. 315 a násl.

¹⁷⁸ OSN. Výbor OSN pro lidská práva, komentář č. 32 ze dne 23. 8. 2007. *General comment No. 32 Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial*, CCPR/C/GC/32. odst. 17.

¹⁷⁹ HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 803.

rozhodnutí. Porovnáme-li čl. 2 odst. 3 ICCPR s čl. 14 odst. 1 ICCPR, zjistíme, že se v některých rysech shodují, a v jiných naopak liší.

Za prvé, obě ustanovení, na rozdíl od čl. 16 ÚPPU, kladou jisté nároky na existenci mechanismů ochrany práv a svobod v právním řádu daného státu, namísto aby k nim toliko zajišťovaly přístup, pokud existují. Za druhé, jak vysvětluji výše, čl. 14 odst. 1 se nepochybně vztahuje na soukromoprávní spory a shodně čl. 2 odst. 3 poskytuje ochranu „bez ohledu na to, zda se porušení jejího práva nebo svobody dopustily osoby jednající v úřední funkci“. Z této formulace plyne, že ochrana směřuje primárně na spory, kde je jednou ze stran vykonavatel veřejné moci, což se částečně shoduje s čl. 14 odst. 1, který je však významně omezen současným výkladem pojmu „*suit at law*“. U většiny zásahů veřejné moci do práv jednotlivce lze tedy ochranu dovozovat spíše z čl. 2 odst. 3.

Prvním z důležitých rozdílů mezi oběma ustanoveními je orgán, jenž by měl ochranu poskytovat. Zatímco čl. 14 odst. 1 se vztahuje výslovně na soudní ochranu, čl. 2 odst. 3 zahrnuje i ochranu jinými než soudními orgány.¹⁸⁰ Ačkoliv by státy měly primárně zajistit ochranu soudní, také ochrana poskytnutá orgány moci výkonné může být pro naplnění čl. 2 odst. 3 dostatečná, za předpokladu, že je rozhodování dostatečně nezávislé na politickém vedení země.¹⁸¹ Přínos čl. 2 odst. 3 pro žadatele (a všechny ostatní osoby) proto spatřuji právě v ochraně před porušeními práv ze strany výkonné moci, kam v obecné rovině ochrana čl. 14 odst. 1 nedopadá. Pokud stát v těchto případech neumožňuje ochranu moci soudní, musí alespoň umožnit ochranu orgány moci výkonné, například možností odvolání proti rozhodnutí správního orgánu. Takováto ochrana pochopitelně předpokládá dostatečnou úroveň právního státu; jinak lze jen těžko předpokládat, že exekutivní orgán daného státu skutečně poskytne náležitou ochranu proti porušení práv ze strany jiného vykonavatele veřejné moci téhož státu.

Druhým a možná nejdůležitějším rozdílem je rozsah práv, která oba články chrání. Čl. 14 obsahuje obecnou garanci projednání věci nezávislým a nestranným trestním nebo civilním soudem, oproti tomu čl. 2 odst. 3 chrání výlučně práva zakotvená v ICCPR. Tento na první pohled

¹⁸⁰ OSN. Výbor OSN pro lidská práva, komentář č. 31 ze dne 29. 3. 2004. *General comment No. 31 The Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant*, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 1326 May 2004. odst. 15.

¹⁸¹ Ochrana poskytnutá orgánem moci výkonné však nemůže být dostatečná v případech těch nejzávažnějších zásahů, jako například zásahy do práva na život chráněného čl. 6 ICCPR. Viz NOWAK, Manfred, 2005. *U.N. covenant on civil and political rights: CCPR commentary*. 2nd, revised ed. Kehl: N.P. Engel Verlag. ISBN 3-88357-134-2. s. 64.

nenápadný rozdíl je přitom pro žadatele o mezinárodní ochranu zásadní. Žadatelům nepochybně může být zasaženo do práv chráněných ICCPR v souvislosti a azylovým řízením – například nedůvodnou délkou omezení osobní svobody. Domnívám se však, že samotné nesprávné či nezákonné rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany se pod žádné právo obsažené v ICCPR podřadit nedá. Čl. 2 odst. 3 tedy poskytuje ochranu před některými porušeními práv žadatelů, která azylové řízení mohou provázet, povinnost státu umožnit soudní přezkum nebo opravný prostředek proti konečnému rozhodnutí však ani z tohoto ustanovení dovodit nelze.

Z provedené analýzy lze dovodit následující závěry ohledně práva na soudní a jinou ochranu. Čl. 16 ÚPPU garantuje žadatelům přístup k soudům ve všech věcech, kde vnitrostátní právo možnost soudního přezkumu připouští. Žadatelé setrvávající na území státu po určitou dobu mají navíc podle čl. 16 odst. 2 právo na pomoc v přístupu k soudům za stejných podmínek jako občané. ICCPR pak určuje, v kterých oblastech musí stát umožnit ochranu soudním, případně jiným orgánem (bez ohledu na to, zda jde o cizince nebo občana). Podle čl. 14 odst. 1 ICCPR musí stát vytvořit nezávislé a nestranné soudní orgány pro rozhodování trestních a občanskoprávních sporů; článek však nedopadá na správní soudnictví. A konečně, čl. 2 odst. 3 zavazuje stát k poskytnutí ochrany soudním, případně jiným orgánem v případech porušení práv zakotvených v ICCPR. V následujících odstavcích rozeberu, jaké dopady mají uvedené závěry na zacházení s žadateli o mezinárodní ochranu a nakolik tyto závazky naplnila Austrálie v detenčních centrech. Výklad jsem se rozhodl rozdělit na tři odlišné podoby interakcí žadatele o mezinárodní ochranu se státem.

Za prvé jde o otázku samotného rozhodování o žádosti o mezinárodní ochranu. Konkrétně, jaké nároky kladou Základní úmluvy na podobu azylového řízení a jaké mechanismy obrany musí být neúspěšným žadatelům dostupné. Vzhledem k tomu, že Čl. 16 odst. 1 ÚPPU samotnou existenci soudního přezkumu neřeší, čl. 2 odst. 3 ICCPR chrání pouze porušení práv zakotvených v ICCPR a čl. 14 odst. 1 převážně dopadá jen na trestní a civilní spory, domnívám se, že požadavek na přezkum zamítavého rozhodnutí o mezinárodní ochraně se z různých důvodů vymyká všem uvedeným ustanovením. Existence opravného prostředku (a eventuálně také soudního přezkumu) v takto důležité věci je nepochybně žádoucí a předpokládám, že většina vyspělých států světa tyto mechanismy garantuje svým vnitrostátním právem. Čistě ze Základních úmluv však požadavek na jejich existenci, dle mého názoru, dovodit nelze.

Možnosti žadatelů o mezinárodní ochranu se ve zkoumaném období australského azylového systému značně lišily podle způsobu, jakým se do australské jurisdikce dopravili, a podle data, kdy tak učinili.¹⁸² Rozdílný přístup k opravným prostředkům a soudnímu přezkumu vycházel ze stejných pravidel, která „*boat people*“ automaticky posílala do detenčních center na Nauru a v PNG¹⁸³. Také v případě přístupu k soudní a jiné ochraně vystává pochybnost, zda není takové rozlišování diskriminační. V nejvýhodnějším postavení byli žadatelé s platným vízem. Ti, kromě toho, že během azylového řízení měli možnost setrvat v Austrálii, mohli podat odvolání, v němž bylo zamítavé rozhodnutí přezkoumáno z hmotněprávního i procesněprávního hlediska, a následně jim byl umožněn i soudní přezkum rozhodnutí odvolacího orgánu.¹⁸⁴ Pro žadatele, kteří přijeli po moři, a tudíž v drtivé většině bez platného víza, byl důležitým dělítkem 1. leden 2014. Před tímto datem bylo části žadatelů umožněno na australském území setrvat a případně se i odvolat proti zamítavému rozhodnutí.¹⁸⁵ Po 1. lednu 2014 už nebylo podání žádosti v Austrálii umožněno nikomu a celé azylové řízení včetně opravných prostředků bylo vedeno podle vnitrostátního práva PNG a Nauru. Tento systém vychází z již zmíněného zákona z roku 2013, kterým byla celá pevninská Austrálie „vyňata z migrační zóny“ (původně byly vyňaty pouze některé australské ostrovy).¹⁸⁶ Kdokoliv, kdo do této zóny vstoupil bez platného víza, nemohl o žádné z víz požádat, a to včetně žádosti o mezinárodní ochranu. Nemožnost žádost vůbec podat současně znamenala nemožnost využít jakéhokoliv prostředku soudní a jiné ochrany, kterou australské právo za normálních okolností neúspěšným žadatelům nabízelo. Vzhledem k výše uvedeným závěrům by snad pouhá absence opravných prostředků proti zamítavému rozhodnutí v souladu se Základními úmluvami být mohla¹⁸⁷, nicméně v kombinaci s plošným zákazem požádat o mezinárodní ochranu na celém území Austrálie tento systém považuji za rozporný se základními principy ÚPPU.

¹⁸² MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 34.

¹⁸³ Viz předchozí podkapitolu.

¹⁸⁴ MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 34 a násl.

¹⁸⁵ Avšak na základě systému tzv. „*fast track assessment and removal*“ bylo jejich procesní postavení v porovnání s žadatelí s platným vízem podstatně slabší. Více viz MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 35.

¹⁸⁶ PHILLIPS, Melissa. Out of sight, out of mind: excising Australia from the migration zone. In: *The Conversation* [online]. 17. 5. 2013 [cit. 25.7.2023]. Dostupné z: <https://theconversation.com/out-of-sight-out-of-mind-excising-australia-from-the-migration-zone-14387>.

¹⁸⁷ Samozřejmě pomineme-li problematické rozlišování mezi různými skupinami žadatelů.

Druhým typem situací, kdy žadatelé o mezinárodní ochranu mohou benefitovat z práva na soudní a jinou ochranu, jsou případy porušení jejich práv ze strany veřejné moci, jež se netýkají přímo předmětu azylového řízení. Nepůjde tedy o přezkum výsledku azylového řízení jako v předešlých odstavcích, ale v kontextu této práce například o nepřiměřenou délku detence nebo ponižující jednání vůči žadatelům. V těchto případech často půjde o porušení některého z práv chráněných ICCPR a stát s ohledem na čl. 2 odst. 3 ICCPR musí zajistit přístup k ochraně soudy, nebo alespoň orgány moci výkonné. Takto byl nedostatečný přístup žadatelů k soudní ochraně konstatován v již citovaných rozhodnutích Výboru OSN pro lidská práva.¹⁸⁸ Pokud navíc porušení ze strany vykonavatele veřejné moci dosáhne intenzity trestného činu, čl. 14 ICCPR žadatelům jakožto poškozeným v trestním řízení garantuje náležitá procesní práva. Je-li porušení práv žadatele natolik závažné, že naplňuje definici mučení podle čl. 1 CAT, zajišťuje přístup k příslušným orgánům také čl. 13 téže úmluvy.

Při extraterritoriálním posuzování žádostí o mezinárodní ochranu je navíc situace komplikována tím, že žadatelé mohou přicházet do styku zároveň s výkonnou mocí státu cílového i vysílajícího. Kupříkladu dopustí-li se porušení žadatelových práv občan Nauru zaměstnaný australskou agenturou jako ostraha v detenčním centru¹⁸⁹ nebo přijmeme-li obecnou možnost, že odpovědnost za centra mohou současně nést oba státy¹⁹⁰, může být nesmírně těžké určit, na orgány kterého ze států by se měl žadatel obrátit, aby se porušení bránil. Domnívám se, že na tuto otázku nelze dát z analýzy Základních úmluv jasnou odpověď a řešení bude vždy záležet na konkrétních okolnostech daného případu, vnitrostátním právu obou států a mezinárodních smlouvách mezi nimi.

Třetí a poslední variantou jsou případy porušení práv žadatelů ze strany osob, které veřejnou moc žádným způsobem nevykonávají. Zdokumentovány jsou bohužel incidenty z Nauru, kdy byli žadatelé místními obyvateli fyzicky napadeni, okradeni, či dokonce znásilněni.¹⁹¹ Shodně

¹⁸⁸ Viz s. 34. Pro upřesnění je vhodné dodat, že šlo o porušení čl. 9 odst. 4 ICCPR, které vnímám jako speciální ustanovení vůči čl. 2 odst. 3 ICCPR.

¹⁸⁹ V roce 2013 skutečně velkou část zaměstnanců ostrahy tvořili občané Nauru, respektive PNG. Parliamentary Joint Committee on Human Rights, 2013. *Examination of legislation in accordance with the Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act 2011: Migration Legislation Amendment (Regional Processing and Other Measures) Act 2012 and related legislation*. Canberra: Senate Printing Unit. ISBN 978-1-74229-872-6. s. 38.

¹⁹⁰ Viz s. 20.

¹⁹¹ OSN. Rada OSN pro lidská práva. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Australia and the regional processing centres in Nauru*, 2017, A/HRC/35/25/Add.3. odst. 78.

jako v předchozím případě zde není pochyb, že čl. 14 odst. 1 zavazuje stát k tomu, aby zajistil projednání porušení práv žadatelů civilními nebo trestními soudy.

2.2.6. Některá další práva žadatelů o mezinárodní ochranu

Přestože tato práce nemá ambici zevrubně analyzovat každý jeden článek Základních úmluv, některá práva žadatelů o mezinárodní ochranu považují za natolik důležitá, že si alespoň krátkou zmínku zaslouží, i když obsahově nezapadají do žádné z předešlých podkapitol. Jedná se zejména o ustanovení, jejichž porušení během azylového řízení často hrozí, ale také o práva zvláště zranitelných skupin, jako jsou děti.

Za prvé jde o velmi praktickou otázku ochrany majetku žadatelů o mezinárodní ochranu a další práva s ní související. Na rozdíl od EÚLP¹⁹² nebo českého ústavního pořádku v Základních úmluvách explicitně zakotvenou ochranu vlastnického práva nenajdeme, přesto však Základní úmluvy jistou formu ochrany majetku žadatelů nabízejí. Podle čl. 13 ÚPPU musí státy v oblasti nabývání movitého i nemovitého majetku a nájemních či jiných práv vztahujících se na takový majetek „poskytnout uprchlíku¹⁹³ co nejpříznivější zacházení, a v žádném případě ne méně příznivé než takové, jaké se poskytuje za stejných okolností cizincům všeobecně“. Hodnota tohoto ustanovení tkví zejména v tom, že vylučuje omezení mířené výlučně na uprchlíky¹⁹⁴, a staví je tak do stejného právního režimu jako ostatní cizince, včetně prostředků ochrany vlastnictví podle vnitrostátního práva daného státu. Čl. 14 ÚPPU pak poskytuje žadatelům, kteří na území daného státu určitou dobu pobývají¹⁹⁵, ochranu duševního vlastnictví za stejných podmínek jako občanům tohoto státu. S ochranou vlastnictví úzce souvisí také otázka daní. Podle čl. 29 ÚPPU nesmí stát vyžadovat od žadatelů vyšší daně či jiné platby než v případě vlastních občanů.

Druhá oblast práv, jež si zaslouží pozornost, je svoboda myšlení, svědomí a náboženství. Především svoboda náboženství si pozornost zaslouží už jenom proto, že ÚPPU výslovně počítá s pronásledováním kvůli náboženství¹⁹⁶ jako jedním z důvodů pro opuštění své země a hledání ochrany v zahraničí. Přímo v Evropě pak vidíme, že právě náboženství žadatelů o mezinárodní

¹⁹² Čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod z 20. března 1952.

¹⁹³ Uprchlíku bez dalšího, tedy i všem žadatelům, aniž by byl vyžadován status „lawfully in“ nebo „lawfully present“.

¹⁹⁴ HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 656.

¹⁹⁵ Pro vysvětlení pojmu „trvalý pobyt“ („habitual residence“) viz s. 53.

¹⁹⁶ Viz čl. 1 bod A. odst. 2 ÚPPU.

ochranu vzbuzuje časté debaty, z nichž pramení mnoho předsudků a nedůvěry. Také v australském kontextu je vzhledem k národnostnímu složení žadatelů o mezinárodní ochranu v letech 2013 až 2022 otázka náboženství aktuální.¹⁹⁷

V Základních úmluvách najdeme ochranu svobody myšlení svědomí a náboženství v čl. 18 ICCPR. Podle komentáře Výboru OSN pro lidská práva je při výkladu tohoto ustanovení nutné rozlišovat samotnou svobodu myšlení, svědomí a náboženství (věta první) a svobodu víry nebo náboženství vyznávat a projevovat navenek (věta druhá).¹⁹⁸ Zatímco svoboda myšlení, svědomí a náboženství je už ze své podstaty neomezená¹⁹⁹, projevy víry navenek lze v souladu s čl. 18 odst. 3 ICCPR podrobit omezením, která „*předepisuje zákon a která jsou nutná k ochraně veřejné bezpečnosti, pořádku, zdraví nebo morálky nebo základních práv a svobod jiných*“. Výbor svobodu vyznávat náboženství vnímá jako možnost činit tak jednotlivě či ve skupině, vykonávat ceremoniální akty, stavět náboženské stavby, ale také následovat specifická pravidla ve stravě či odívání. Jedná se tedy o převážně negativní závazek státu vůči žadatelům o mezinárodní ochranu, stejně jako všem ostatním osobám v jeho jurisdikci. Ochranu náboženské svobody žadatelů o mezinárodní ochranu (aniž by byl vyžadován status „*lawfully in*“ nebo „*lawfully staying*“) garantuje také čl. 4 ÚPPU. Ten na rozdíl od čl. 18 ICCPR neobsahuje minimální standard náboženských svobod v daném státě, ale podobně jako jiné články ÚPPU zakazuje, aby bylo žadatelům přiznáno méně práv než občanům. Není bez zajímavosti, že čl. 4 je jediný článek v ÚPPU, který s ohledem na formulaci „*alespoň stejným způsobem jako se svými vlastními občany*“ předpokládá dokonce možnost vyššího standardu zacházení. Jak vyplývá z *travaux préparatoires*, autoři cíleně zvolili tuto formulaci, aby uprchlíci měli možnost větší náboženské svobody v zemích, kde je náboženská svoboda občanů potlačována.²⁰⁰ Ochranu náboženských svobod žadatelů o mezinárodní ochranu považují za poměrně širokou, čteme-li oba články dohromady. Čl. 18 ICCPR zajišťuje všem osobám v jurisdikci státu svobodu ve vyznávání víry, v náboženských obřadech nebo například v pravidlech stravování a určuje mantinely pro případná omezení těchto

¹⁹⁷ Refugee Council of Australia, *Statistics on people seeking asylum in the community* [online]. Refugee Council of Australia: 18. 5. 2023. [Cit. 14.8.2023]. Dostupné z: <https://www.refugeecouncil.org.au/asylum-community/>.

¹⁹⁸ OSN. Výbor OSN pro lidská práva, komentář č. 22 ze dne 27. 9. 1993. *General comment No. 22 (48) (art. 18)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4. odst. 3.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ Viz komentář k čl. 4 ÚPPU: UNHCR The UN Refugee Agency. *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis* [online]. UNHCR: ©2001-2023. [Cit. 14.8.2023]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/media/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul-weis>.

svobod; čl. 4 ÚPPU pak zajišťuje, že minimálně takový standard zacházení náleží i žadatelům o mezinárodní ochranu.

A konečně, pominout nesmíme ani problematiku dětských žadatelů. Faktem je, že hledání mezinárodní ochrany před nebezpečím se dětí týká úplně stejně jako dospělých. Ze statistik UNHCR vyplývá, že ke konci roku 2022 bylo 40 % všech násilně vysídlených osob mladších 18 let.²⁰¹ Situace, kdy mezinárodní ochranu hledá celá rodina nebo, v horším případě, samotné dítě bez doprovodu, není nikterak výjimečná a ani v Austrálii tomu není jinak. Podle australských představitelů je zadržování dětských žadatelů pouze výjimečným řešením a děje se tak ve speciálních zařízeních pro rodiny nebo v hostitelských rodinách.²⁰² Podíváme-li se na statistiky z detenčního centra na Nauru (v PNG byli zadržováni pouze zletilí muži), zjistíme, že v souladu s tímto tvrzením skutečně došlo ke snížení počtu dětí v detenci až na nulu, avšak až po několika letech fungování zařízení. Na konci roku 2014 bylo na Nauru 135 dětí, na konci roku 2016 šlo o 45 dětí a k přesunu všech dětí pryč z Nauru došlo až k roku 2018.²⁰³

Kromě toho, že i na děti lze v obecné rovině aplikovat všechny závěry v této části diplomové práce, speciální formu ochrany jim poskytuje Úmluva o právech dítěte (CRC). Ta garantuje ochranu v různých oblastech od ochrany soukromí (čl. 16), přes práva na zachování totožnosti (čl. 8), až po speciální právo na pomoc pro dětské žadatele o mezinárodní ochranu (čl. 22). Celou úmluvu zastřešuje několik základních principů, z nichž musí stát vycházet při zacházení s dětmi. Jedná se o principy zákazu diskriminace (čl. 2), nejlepšího zájmu dítěte (čl. 3), práva na život a rozvoj (čl. 6) a vyslyšení názorů dítěte, pokud je schopné je formulovat (čl. 12).²⁰⁴ Už jen tyto základní principy, aniž by bylo nutné analyzovat každý jeden článek CRC (k čemuž v této práci ani není prostor), nám napoví, že jakékoliv zadržování dětí po delší dobu je značně

²⁰¹ Násilně vysídlené osoby představují širší skupinu než uprchlíci a žadatelé o mezinárodní ochranu, protože zahrnuje i lidi vysídlené uvnitř svého státu, kteří kvůli tomu definici uprchlíka nenaplnují. UNHCR The UN Refugee Agency. *Refugee data finder* [online]. UNHCR: ©2001-2023. [Cit. 15.8.2023]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>.

²⁰² OSN. Rada OSN pro lidská práva. *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 Australia*, 2020, A/HRC/WG.6/37/AUS/1. bod 124.

²⁰³ Viz statistiky australského ministerstva vnitra: Australian Government Department of Home Affairs. *Visa statistics* [online]. Australian Government: ©2023. [Cit. 15.8.2023]. Dostupné z: <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-statistics/statistics/visa-statistics/live/immigration-detention>.

²⁰⁴ OSN. Výbor OSN pro migrující pracovníky a Výbor OSN pro práva dítěte, společný komentář ze dne 16. 11. 2017. *Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration*, CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22. odst. 19.

problematické. Zvláštní zpravodaj OSN právě s odkazem na princip nejlepšího zájmu dítěte zdůraznil, že detence dítěte zdůvodněná pobytovým statutem jednoho z rodičů nikdy nemůže být v souladu s tímto principem, postrádá potřebnou nezbytnost vyžadovanou článkem 37 CRC, a může dokonce představovat kruté, nelidské nebo ponižující zacházení.²⁰⁵ Takový závěr je ostatně velmi podobný závěrům o nepřijatelnosti svévolného zadržování žadatelů v podkapitole 2.2.2. a z čistě právního hlediska se může zdát nadbytečné zabývat se CRC. Jsem však přesvědčen, že v případě dětí je detence v rozporu se Základními úmluvami ještě závažnějším porušením mezinárodních závazků a upozornění na porušování CRC může přinejmenším vyvolat větší odezvu laické veřejnosti. Obdobně jako u dospělých zde nehraje přílišnou roli, zda jde o detenční zařízení na území daného státu či mimo něj.

Děti hledající mezinárodní ochranu spolu s rodiči mohou navíc čerpat ochranu z článků ICCPR a ICESCR chránících rodinu jako celek. Články 17 a 23 odst. 1 ICCPR a čl. 10 odst. 1 ICESCR chrání rodinný život před zásahy státu a zabránění fyzickému dělení rodiny je jedním z klíčových předpokladů pro dosažení tohoto cíle.²⁰⁶ Státy by tedy měly najít způsob, jak omezit dobu detence dětského žadatele na minimum, ale zabránit zároveň oddělení dítěte od svých rodičů, což by ve většině případů bylo ještě více rozporné s jeho nejlepšími zájmy.

Dodržení všech ustanovení chránících děti a rodinný život považuji za jeden z nejsložitějších úkolů, s nímž se musí vypořádat každý stát, který by chtěl vytvořit azylový systém podobný tomu australskému. Má-li být systém postaven na premise, že každý žadatel o mezinárodní ochranu, který do země vstoupí bez pobytového oprávnění, má být po dobu azylového řízení zadržován (ať už na území státu, nebo mimo něj), bude ještě složitější obhájit legalitu takového systému v případě žadatelů s dětmi. Dítě bude buď v detenčním zařízení spolu s rodiči, nebo bude pobývat v sice přívětivějším prostředí, avšak oddělené od svých rodičů, a jak ukazují předešlé odstavce, obě tyto situace jsou jasně rozporné se Základními úmluvami. Za jediné řešení, které by snad mohlo být souladné se Základními úmluvami, považuji systém, kdy jsou děti během azylového řízení spolu s rodiči převezeny do jiného státu, kde jim však po provedení nezbytných úkonů bude umožněno svobodně se pohybovat (jak by tomu ostatně mělo být u všech žadatelů) a

²⁰⁵ OSN. Rada OSN pro lidská práva. *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez*, 2015, A/HRC/28/68. odst. 80.

²⁰⁶ HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 676.

bude zajištěna potřebná infrastruktura pro jejich náležitý rozvoj v souladu s CRC. To nepochybně vyžaduje značné finanční prostředky, ale vzhledem k tomu, že děti tvoří 40 % násilně vysídlených osob, žádný stát, který chce postupovat v souladu s mezinárodními lidskoprávními závazky a trvat přitom na převážení žadatelů do jiného státu, se řešení této otázky nevyhne.

2.3. Dosavadní závěry

Na základě provedené analýzy považuji za nesporné, že australský systém extrateritoriálního posuzování žádostí o mezinárodní ochranu v mnoha ohledech porušoval a porušuje Základní úmluvy, což by měl vzít na vědomí každý stát, který by se tímto systémem chtěl více či méně inspirovat. Za ten nejzásadnější problém australského systému, který se zdá být základním prvkem celého systému a který po všech dílčích úpravách přetrvává dodnes²⁰⁷, považuji princip potenciálně neomezené detence každého, kdo na území vstoupí bez platného pobytového oprávnění. Tento princip přetrvává napříč volebními obdobími a ani přes veškerou kritiku se nezdá, že by se v nejbližší době mělo na jeho existenci cokoliv měnit.²⁰⁸ S neomezenou detencí úzce souvisí tragické podmínky v detenčních centrech, které považuji za druhé zásadní porušení Základních úmluv. Nedostatečné životní podmínky by se snad daly snést po dobu několika dní či týdnů, ale v rádech měsíců a let dle mnohých představují kruté, nelidské nebo ponižující zacházení.²⁰⁹ Jak vyplývá z jednotlivých podkapitol, k porušení Základních úmluv došlo v mnoha dalších oblastech, kterým se ve světle závažnějších problémů nemuselo dostat tolik pozornosti. Jedním z mála pozitivních závěrů snad může být fakt, že alespoň při řešení některých problémů australští představitelé vyvinuli snahu věc zlepšit, například postupným převezněním dětských žadatelů z nehostinných podmínek Nauru. Nezbyvá než věřit, že pod tlakem ze strany mezinárodních organizací a neziskového sektoru, kteří, jak jsem při psaní práce zjistil, na problematiku vytrvale upozorňují, bude docházet k dalším zlepšením.

Mám-li odpovědět na obecnější otázku, zda vůbec může existovat podobný systém souladný se Základními úmluvami, domnívám se, že alespoň v teoretické rovině ano. Nic v Základních úmluvách nebrání tomu, aby žadatelé během azylového řízení pobývali v jiném státě,

²⁰⁷ K srpnu 2023.

²⁰⁸ Viz s. 14.

²⁰⁹ Viz s. 33.

avšak pouze budou-li respektovány požadavky, jež jsem v jednotlivých podkapitolách identifikoval.

Prvním předpokladem pro takový systém je, že před přesunem žadatele do jiného státu bude předběžně posouzena jeho situace. Jedině tak lze totiž zabránit porušení principu *non-refoulement* v případě, že by danému člověku hrozilo v cílovém státě nebezpečí, což zároveň vyžaduje posouzení situace náležitě kvalifikovanou osobou. Kromě zajištění, že cílový stát bude pro konkrétního žadatele dostatečně bezpečný, musí vysílající stát zvažovat i to, zda jsou i v cílovém státě dostatečné záruky, aby nedocházelo k tzv. *chain refoulement*. Vysílající stát, který typicky bude bohatší a disponovat kvalitnější státní správou, by například mohl poskytnout nejenom finanční podporu na fungování celého systému, ale i administrativní podporu cílovému státu proškolením všech osob, které s žadateli přijdou do styku. Zároveň by kritérium, na jehož základě se bude určovat, kdo bude do cílového státu během azylového řízení převezen, nemělo být arbitrární. Nedobrovolný pobyt v jiné zemi nepochybně představuje značně rozdílné zacházení oproti ostatním žadatelům, které tak musí být postaveno na legitimním důvodu. Domnívám se, že legitimním důvodem by mohlo být například náhlé naplnění kapacit během velkých uprchlických vln a využití zařízení v jiném státě jako nouzové varianty pro zvládnutí krize.

Dále je nezbytné trvat na tom, aby byly žadatelé po příjezdu do cílového státu zadržováni pouze po nejkratší nutnou dobu a aby případná delší omezení osobní svobody byla v konkrétním případě náležitě zdůvodněna. Během nuceného pobytu v detenčním centru státy odpovídají za zajištění základních životních potřeb jako strava, ubytování a zdravotní péče, přičemž zvláštní důraz musí být kladen na zajištění potřeb dětí, pokud už je jejich přítomnost v detenčním zařízení nezbytná. Poté by žadatelům měl být umožněn svobodný pohyb na území cílového státu. Zařízení, kam budou žadatelé převezeni, by tedy mohlo sloužit spíše jako administrativní centrum, a případně místo, kde bude vysílající stát zajišťovat některé základní potřeby jako ubytování či základní vzdělání, zejména pokud je není schopen zajistit stát cílový. Všechny tyto faktory by státy oba státy měly vzít na vědomí již při vyjednávání o konkrétní podobě jejich spolupráce, tak aby práva žadatelů o mezinárodní ochranu byla zajištěna již při spuštění celého mechanismu, a nikoliv až následně po kritice veřejnosti. V neposlední řadě musí v různých situacích jeden či druhý stát žadatelům umožnit přístup k soudní a jiné ochraně. A konečně, bude-li uprchlický status žadatele

potvrzen, vysílající stát by měl zajistit převoz zpět na své území, kde bude uprchlík pobývat, dokud je ochrana potřebná.

Uvědomuji si, že vytvoření výše popsaného systému bude v praxi velmi komplikované a nákladné, ale pouze tak může systém extrateritoriálního posuzování žádostí fungovat v souladu se Základními úmluvami. V konečném důsledku půjde především o politické rozhodnutí státu, jestli existují dostatečně silné důvody, které by takovou investici odůvodnily, a věřím, že právě důvody vedoucí státy k vytvoření podobného systému do značné míry předurčují, v jaké míře budou respektovány veškeré lidskoprávní závazky. Pokud by stát extrateritoriální posuzování žádostí používal pouze jako doplněk azylového systému pro některé skupiny žadatelů, například v případě naplnění domácích kapacit nebo pro osoby představující potenciální bezpečnostní hrozbu, dá se dle mého názoru očekávat větší ochota k naplnění lidskoprávních závazků. Extrateritoriální zařízení v takovém případě nebudou standardem pro fungování celého azylového systému, ale pouze výjimečným řešením, které se za normálních okolností bude týkat pouze menšího počtu žadatelů s menšími finančními náklady, což už samo o sobě zvyšuje pravděpodobnost, že stát zajistí fungování systému v souladu se Základními úmluvami.

Pokud naopak, jako v případě Austrálie, bude extrateritoriální posuzování žádostí plošným procesem pro tisíce žadatelů ročně, který navíc neskrývaně odrazuje žadatele, aby se o získání mezinárodní ochrany vůbec pokoušeli²¹⁰, považuji pravděpodobnost fungování celého systému v souladu se Základními úmluvami za výrazně nižší. Jednak je celý systém vzhledem k počtu žadatelů, kterých se týká, mnohem nákladnější a za druhé mohou představitelé státu považovat nedůstojné životní podmínky za prostředek k dosažení odrazujícího efektu. Austrálie navíc představuje příklad toho, že ani dlouhodobé upozorňování odbornou veřejností na porušování lidských práv k zásadní změně nevede, dokud je podpora domácí veřejnosti dostatečně silná.

²¹⁰ Viz např. novinové inzeráty placené australskou vládou: „*If you come here by boat without a visa, you won't be settled in Australia*“. MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572. s. 84.

3. Inspirace Austrálií v Evropě

Přesuneme-li se z Austrálie zpět do Evropy, zjistíme, že i na starém kontinentu má debata o právech žadatelů o mezinárodní ochranu relevanci. Evropské státy mají svou historii ve využívání třetích zemí pro regulaci počtu lidí, kteří by v Evropě potenciálně mohli hledat mezinárodní ochranu, a pro příklad nemusíme chodit daleko do minulosti. Všeobecně známou je dohoda EU a Turecka z roku 2016 o navrácení migrantů zpět z řeckých ostrovů, a to i těch, kteří v Řecku požádali o mezinárodní ochranu.²¹¹ Dohodu na velmi podobném principu udržuje také Španělsko s Marokem.²¹² Zjednodušeně řešeno se v obou případech jedná o mechanismy pro zadržování lidí ještě před hranicemi EU, případně jejich navrácení do země, odkud na území EU vstoupili. Tímto se principiálně liší od „australského schématu“, kdy jsou nově příchozí, včetně žadatelů o mezinárodní ochranu, přesouváni do zcela jiné země, kterou drtivá většina z nich nikdy předtím nenavštívila. Taková operace je výrazně logisticky, časově a finančně náročnější, což s sebou zároveň přináší větší riziko porušování práv žadatelů. Avšak i přesto se zdá, že také v Evropě se některé státy Austrálií inspirovaly a v nedávné době se pokusily implementovat podobný systém do svého azylového práva.

Právě tyto příklady budou prvním tématem této části. Následně provedu analýzu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „EÚLP“), abych zjistil, jaký je její přínos pro žadatel o mezinárodní ochranu. V analýze se zaměřím především na porovnání úpravy jednotlivých práv v EÚLP a Základních úmluvách, a případně na práva, která v Základních upravena vůbec nejsou. Poté identifikuji, jestli jsou dosavadní evropské pokusy o adopci australského přístupu se Základními úmluvami a EÚLP a zjistím, nakolik obstojí závěr z předešlé části, že podobný systém teoreticky může existovat v podobě souladné se Základními úmluvami, rozšíříme-li referenční rámec o EÚLP.

²¹¹ Vláda České republiky. *Dohoda EU s Tureckem, 18. března 2016* [online]. Vláda ČR: ©2009-2023. [Cit. 23.8.2023]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/dohoda-eu-s-tureckem--18--brezna-2016-148971/>.

²¹² Reuters. *EU agrees to improve migration cooperation with Morocco after Melilla tragedy* [online]. Reuters: ©2023. [Cit. 23.8.2023]. Dostupné z: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-agrees-improve-migration-cooperation-with-morocco-after-melilla-tragedy-2022-07-08/>.

3.1. Iniciativy Spojeného království, Dánska a jiných evropských států

Státem, který k srpnu 2023 systém inspirovaný Austrálií dovedl nejbližší k realizaci, je Spojené království. Již v roce 2020 začala britská konzervativní vláda spolupracovat s australskými protějšky na představení podobného mechanismu v rámci slibovaného zpřísnění britského azylového systému.²¹³ Prvním výsledkem tohoto procesu bylo přijetí *Nationality and Borders Act* v dubnu 2022, který však nesplnil očekávaný cíl snížení počtu lidí přijíždějících v malých člunech přes Lamanšský průliv.²¹⁴ V návaznosti na to došlo na další zpřísnění azylového systému přijetím *Illegal Migration Act* v červenci 2023, podle nějž mají být vyhoštěny všechny osoby, které do Spojeného království přišly bez pobytového oprávnění a které do Spojeného království nepřišly přímo ze země, kde byl ohrožen jejich život a svoboda z důvodu jejich rasy, náboženství, národnosti, politických názorů nebo příslušnosti k určité sociální skupině (tedy definice zjevně mířící na osoby připlouvající v malých člunech, které nutně musely projít jinou evropskou zemí).²¹⁵ Případné žádosti o mezinárodní ochranu podané těmito osobami mají být považovány za „nepřijatelné“ a příslušné úřady se jimi nebudou vůbec zabývat.²¹⁶ Následně mají být osoby vyhoštěny do země původu, země, odkud do Spojeného království připluly, nebo do tzv. bezpečné země, kde je důvod se domnívat, že osobě bude umožněn vstup.²¹⁷ A právě tato třetí varianta představuje právní základ pro posílání žadatelů²¹⁸ do třetích zemí, které jsou označeny jako „bezpečné třetí země“ v příloze zákona.

K realizaci této možnosti došlo podepsáním memoranda mezi Spojeným královstvím a Rwandou, na jehož základě měla Rwanda přijímat vyhoštěné žadatele o mezinárodní ochranu, a

²¹³ MATERA, Margherita, Tamara TUBAKOVIC a Philomena MURRAY, 2023. Is Australia a Model for the UK? A Critical Assessment of Parallels of Cruelty in Refugee Externalization Policies. *Journal of Refugee Studies* [online]. (36), 271-293 [cit. 2023-08-23]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/jrs/fead016> s. 278.

²¹⁴ The Conversation. *Illegal migration bill to become law: what you need to know* [online]. The Conversation Media Group Ltd: ©2010-2023. [Cit. 23.8.2023]. Dostupné z: <https://theconversation.com/illegal-migration-bill-to-become-law-what-you-need-to-know-209993>.

²¹⁵ Viz druhou část zákona. Zákon je v úplném znění dostupný na: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/37/enacted>.

²¹⁶ Viz pátá část odst. 1 až 3 zákona.

²¹⁷ Viz šestá část zákona.

²¹⁸ Nebo přesněji spíše osoby, které žádost ve Spojeném království chtěly podat, neboť striktně vzato je nevhodné mluvit o „žadatelích“, když jim podání žádosti ve Spojeném království vůbec nebylo umožněno.

současným zařazením Rwandy do seznamu bezpečných zemí.²¹⁹ Podle odst. 5 memoranda mělo Spojené království před převozem do Rwandy zjistit základní osobní údaje, včetně informací o zdravotním stavu žadatele a jeho riziku pro bezpečnost. Následně měli být žadatelé převezeni do Rwandy, aby s nimi bylo zahájeno azylové řízení podle rwandského práva.²²⁰ Podobně jako v australském případě memorandum obecně nepočítá s návratem úspěšného žadatele zpět do Spojeného království, s jedinou výjimkou těch nejzranitelnějších uprchlíků.²²¹

Britsko-rwandské memorandum, jehož inspirace Austrálií je v mnoha ohledech zjevná, však brzy narazilo během soudního přezkumu. Skupina žadatelů, jichž se měl přesun do Rwandy týkat, memorandum napadla mimo jiné pro jeho rozpor s principem *non-refoulement*, proti jehož porušování nejsou, dle jejich názoru, ve rwandském azylovém systému dostatečné garance. Za pravdu jim dal až odvolací soud, který většinově rozhodl, že „nedostatky v azylovém systému Rwandy jsou takové, že je důvodné se domnívat, že existuje reálná hrozba, že osoby poslané do Rwandy budou navráceny do jejich zemí původu, kde jim hrozilo nebezpečí pronásledování nebo jiného nelidského zacházení, ačkoliv by jim ve skutečnosti měla být udělena mezinárodní ochrana“, a že tedy Rwandu nelze považovat za „bezpečnou třetí zemi“, kvůli čemuž bude jakýkoliv přesun žadatele o mezinárodní ochranu do Rwandy protiprávní.²²² Tento závěr následně potvrdil i britský Nejvyšší soud.²²³

Rozhodnutí soudu způsobilo, že žádný z žadatelů prozatím do Rwandy být převezen nemůže, zároveň však význam rozhodnutí nelze přeceňovat. Rozhodnutí se totiž nedotkly samé podstaty kontroverzního přístupu, tedy nově přijatého *Illegal Migration Act*. Prohlášení memoranda za nezákonné pouze znamená, že žadatelé nemohou být vyhoštěni do Rwandy, ale možnost vyhoštění do země původu, nebo do země, z níž do Spojeného království připluli, stále

²¹⁹ Memorandum je dostupné na: *Memorandum of Understanding Between The Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland And The Government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement* [online]. Home Office, ©Crown copyright [cit. 24.8.2023]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-mou-between-the-uk-and-rwanda/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-and-the-government-of-the-republic-of-r>.

²²⁰ Viz odst. 9 memoranda.

²²¹ Viz. odst. 10 a 16 memoranda.

²²² Rozsudek *Court of Appeals* ve věci *AAA a ostatní v. The Secretary of State for the Home Department* ze dne 29. 6. 2023, č. [2023] EWCA Civ 745. Jeho shrnutí je dostupné na: <https://www.judiciary.uk/judgments/aaa-v-secretary-of-state-for-the-home-department/>.

²²³ Rozsudek *The Supreme Court of the United Kingdom* ve věci *AAA a ostatní v. The Secretary of State for the Home Department* ze dne 15. 11. 2023, č. [2023] UKSC 42. Dostupný na: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2023-0093-etc-judgment.pdf>.

zůstává otevřená, což zároveň způsobuje, že většina příchozích bez pobytového oprávnění nemůže požádat o mezinárodní ochranu. Nic navíc nebrání britské vládě, aby vyjednala totožnou dohodu s jiným státem s lehce propracovanějším azylovým systémem, která už by soudní kontrolou prošla.

V reakci na soudní rozhodnutí britská vláda předložila nový návrh zákona spojený s plánem na uzavření nové mezinárodní smlouvy se Rwandou. Navrhovaný *Safety of Rwanda Act*²²⁴ mimo jiné stanovuje, že Rwanda je bezpečná země a každý správní orgán či soud zabývající se přesunem žadatelů do Rwandy ji jako takovou musí vnímat (Oddíl 2 odst. 2). Žadatelům je nadále umožněno namítat, že jim ve Rwandě hrozí nebezpečí v jejich konkrétním případě, avšak argumentace obecnou nebezpečností Rwandy není podle návrhu zákona umožněna (Oddíl 2 odst. 4). K prosinci 2023 návrh prošel prvním čtením v Dolní sněmovně.²²⁵ Spolu s předložením návrhu zákona britská vláda představila také novou mezinárodní smlouvu se Rwandou, která celému mechanismu dává mnohem jasnější kontury.²²⁶ Smlouva sice obsahuje poměrně robustní systém pro zajištění procesních, sociálních, kulturních a dalších aspektů pobytu žadatelů ve Rwandě, ale nikterak neřeší zásadní problém, který stál v jádru argumentace britských soudů – tedy fakt, že současná situace ve Rwandě vzbuzuje opodstatněné pochybnosti o tom, zda závazky obsažené ve smlouvě budou uvedeny v realitu. Ke dni uzavření rukopisu jen spekulovat, jestli návrh zákona a s ním spojená mezinárodní smlouva v britském parlamentu skutečně uspějí.

Druhým evropským státem, který v nedávné době zvolil podobný přístup k azylové politice, je Dánsko. V červnu 2021 vstoupil v platnost zákon²²⁷ zavádějící systém velmi podobný tomu v britském *Illegal Migration Act*. Novela umožnila posílat osoby žádající o mezinárodní ochranu na území Dánska do třetí země, pokud se jich netýká jedna výjimka, (například pro vážně nemocné osoby nebo žadatele, kteří již mají rodinu v Dánsku) a následnou ochranu v třetí zemi, je-li jejich uprchlický status potvrzen. Taktéž Dánsko současně s přijetím novely uzavřelo dohodu

²²⁴ Návrh zákona je dostupný na:

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65709c317391350013b03c36/Rwanda_Bill_as_introduced.pdf.

²²⁵ BBC. *Rishi Sunak sees off Tory rebellion in Rwanda bill vote* [online]. BBC: ©2023. [Cit. 21.12.2023]. Dostupné z: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-67698672>.

²²⁶ Navrhovaná mezinárodní smlouva je dostupná na:

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/656f51d30f12ef07a53e0295/UK-Rwanda_MEDP_-_English_-_Formatted_5_Dec_23_-_UK_VERSION.pdf.

²²⁷ Nový dánský systém je podrobně rozebrán zde: FEITH TAN, Nikolas a Jens VEDSTED-HANSEN. Denmark's Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law. *EU Immigration and Asylum Law and Policy* [online]. [cit. 2023-08-24]. Dostupné z: <https://eumigrationlawblog.eu/denmarks-legislation-on-extraterritorial-asylum-in-light-of-international-and-eu-law/>.

se Rwandou, čímž byla možnost předpokládaná novelou realizována. Dánsko-rwandské memorandum však neobsahuje konkrétnější podobu navrhovaného azylového systému, ale pouze obecné proklamace o spolupráci obou zemí v oblasti uprchlictví a migrace.²²⁸

Dánský model extraterritoriálního posuzování žádostí se, na rozdíl od toho britského, kvůli změně vlády zatím neposunul do praxe. Slovy nového ministra pro migraci a integraci má nová vláda „stejně ambice, ale jiné procesy“ a již nestojí o vyjednání samostatné dohody se Rwandou.²²⁹ Namísto toho vláda, s odkazem na rostoucí poptávku po zpřísnění azylové politiky v Evropě, podporuje zavedení mimoevropských přijímacích center v kooperaci s ostatními členy EU a jinými zeměmi.²³⁰ V aktuální situaci lze jen těžko předvídat, jak celá se celá věc nakonec vyvine – jestli Dánsko skutečně v EU najde partnery pro společný postup, nebo jestli snaha o externalizaci azylové politiky ztroskotá na politickém odporu, případně soudní kontrole, jako v britském případě. Faktem každopádně zůstává, že dánský právní řád je na přesuny žadatelů do třetích zemí připraven a každá další změna vlády může vyjednávání o jejich konkrétní podobě opět uvést do pohybu. Zřejmé také je, že paralelně s každým dalším nárůstem počtu žadatelů o mezinárodní ochranu v Evropě, bude narůstat i politická podpora pro hledání podobných „kreativních“ řešení, jak počet žádostí omezit.

To potvrzují i nejnovější iniciativy, které se objevily v Itálii a Německu. Italská vláda v listopadu 2023 představila plán, podle něž by část žadatelů na rozhodnutí čekala v detenčních centrech v Albánii.²³¹ V listopadu 2023 podobné úvahy představil i německý kancléř Olaf Scholz.²³² Vzhledem k tomu, že se obě iniciativy zatím nacházejí v rané fázi, nebudou předmětem následující analýzy, jejich představení nicméně naznačuje, že snahy o externalizaci azylových závazků se v Evropě stávají širším trendem.

²²⁸ Ibid.

²²⁹ The Local. *Denmark suspends asylum centre talks with Rwanda* [online]. The Local: ©2023. [Cit. 24.8.2023]. Dostupné z: <https://www.thelocal.dk/20230125/denmarks-has-suspended-asylum-centre-talks-with-rwanda>.

²³⁰ Ibid.

²³¹ Pro podrobnější analýzu viz: CARRERA, Sergio, Giuseppe CAMPESI a Davide COLOMBI, 2023. *The 2023 Italy-Albania Protocol on Extraterritorial Migration Management*. *Papers on Liberty and Security in Europe* [online]. [cit. 2023-12-21]. Dostupné z: https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/12/ASILE_Italy-Albania-MoU-Extraterritorial-Migration-Management.pdf.

²³² BBC. *Germany agrees to consider UK-style plan on processing asylum abroad* [online]. BBC: ©2023. [Cit. 21.12.2023]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-67343002>.

3.2. Pohled EÚLP a některých jejích Protokolů

V následujících podkapitolách analyzuji EÚLP a některé její protokoly. Konkrétně jde o:

- Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Protokol č. 1)
- Protokol č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod přiznávající další práva a svobody odlišné od těch, které jsou již uvedeny v Úmluvě a v prvním dodatkovém protokolu k Úmluvě (dále jen „Protokol č. 4“)
- Protokol č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Protokol č. 7“)

Ostatní z aktuálně šestnácti protokolů jsem se rozhodl do analýzy nezahrnout, jelikož obsahují pouze úpravu procesní části EÚLP, obsahují výhradně práva s tématem této práce věcně nesouvisející²³³ nebo sice některá relevantní práva obsahují, ale k srpnu 2023 je ratifikovala pouze menšina států Rady Evropy²³⁴.

Při analýze se budu soustředit zejména na články obsahující práva relevantní pro ochranu žadatelů o mezinárodní ochranu, rozdíly v úpravě jednotlivých práv v EÚLP a Základních úmluvách a případně na práva, která v Základních úmluvách upravena vůbec nejsou. V analýze budu vycházet zejména z komentářů k EÚLP, materiálů ESLP komentujícím jednotlivé články (tzv. „Guides“ k jednotlivým článkům) a z judikatury ESLP, na níž uvedené zdroje odkazují.

3.2.1. Extrateritoriální aplikace EÚLP

Stejně jako při analýze Základních úmluv v přechozí části, považuji za nezbytné se před samotnou analýzou jednotlivých článků věnovat otázce jurisdikce. Samotná analýza by totiž postrádala smysl, pokud by zároveň platilo, že závazky států vůči žadatelům přestávají platit v momentě opuštění území daného státu.

Čl. 1 EÚLP stanoví, že: „*Vysoké smluvní strany přiznávají každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v Hlavě I této Úmluvy*“. Věta „*kdo podléhá jejich jurisdikci*“

²³³ Např. Protokol č. 6 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod týkající se zrušení trestu smrti.

²³⁴ Zejména Protokol č. 12 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, který prozatím ratifikovalo pouze dvacet států, mezi nimiž není Spojené království, Dánsko ani Česká republika.

je pro určení působnosti EÚLP klíčová. Z judikatury ESLP jasně vyplývá, že pojem „jurisdikce“ je třeba vnímat především teritoriálně.²³⁵ Z tohoto obecného závěru však Soud identifikoval některé důležité výjimky, s nimiž se, snad kvůli vysoké autoritě ESLP, můžeme setkat dokonce i v literatuře o Základních úmluvách, kterou jsem již využil v předešlé části.²³⁶ Domnívám se, že jurisdikce evropského státu vůči žadatelům převezným mimo jejich území může být dovozena ve dvou již zmíněných situacích.²³⁷ Za prvé jde o případy, kdy osoby evropského státu vystupují jako „agenti“ na území jiného státu, například prostřednictvím svých vojáků nebo bezpečnostních složek.²³⁸ A za druhé se jedná o případy, kdy stát vykonává veřejnou moc namísto jiného státu s jeho souhlasem.²³⁹ Na rozdíl od případu Austrálie, kde šlo kontrolu nad detenčními centry mimo její území přesvědčivě dovést například z využití soukromé bezpečnostní agentury placené Austrálií, v Evropě zatím nemáme zkušenost s praktickým fungováním britského nebo dánského modelu. Nicméně již ze znění britsko-rwandského memoranda je zřejmé, že dovození odpovědnosti Spojeného království za osud žadatelů na území Rwandy bude podstatně složitější než v případě Austrálie. Čl. 10 memoranda²⁴⁰ vůbec nepočítá s existencí jakýchkoliv detenčních center, a naopak zavazuje Rwandu k zajištění ubytování, podpory a svobody pohybu pro žadatele v souladu s rwandským právem. Domnívám se, že pokud by skutečně systém fungoval tak, jak ho memorandum předpokládá, tedy bez jakéhokoliv zapojení britských úředníků na území Rwandy, lze jen velmi obtížně dovést jurisdikci Spojeného království nad žadatelem převezným do Rwandy.

²³⁵ Srov. např. KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK, 2012. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-365-3. s. 40, ČAPEK, Jan, 2010. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv, I. část – Úmluva*. Praha: Linde Praha. ISBN 978-80-7201-789-4. s. 12 nebo Evropský soud pro lidská práva, Příručka k čl. 1 aktualizovaná ke dni 28. 2. 2023. *Obligation to respect human rights – Concepts of “jurisdiction” and imputability*. odst. 19.

²³⁶ Viz str. 17.

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Viz Evropský soud pro lidská práva, Příručka k čl. 1 aktualizovaná ke dni 28. 2. 2023. *Obligation to respect human rights – Concepts of “jurisdiction” and imputability*. odst. 79.

²³⁹ Viz Evropský soud pro lidská práva, Příručka k čl. 1 aktualizovaná ke dni 28. 2. 2023. *Obligation to respect human rights – Concepts of “jurisdiction” and imputability*. odst. 72 a násl. a Rozsudek ESLP ve věci *Al-Skeini a ostatní v. Spojené království* ze dne 7. 7. 2011, stížnost č. 55721/07, body 131-148.

²⁴⁰ Memorandum je dostupné na: *Memorandum of Understanding Between The Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland And The Government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement* [online]. Home Office, ©Crown copyright [cit. 24.8.2023]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-mou-between-the-uk-and-rwanda/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-and-the-government-of-the-republic-of-r>.

Regionální charakter EÚLP představuje další odlišnost od australského modelu. Pokud například v konkrétním případě není možné dovést odpovědnost Austrálie za zajištění stravy, pravděpodobně bude stále možné dovést, že tuto povinnost má PNG (případně oba státy společně), která rovněž ratifikovala ICESCR. Oproti tomu žadatelé ve Rwandě se pochopitelně nemohou domáhat práv z EÚLP, pokud není dovozena jurisdikce evropského státu. Jak rozvádím níže, ochrana poskytovaná EÚLP a Základními úmluvami se v některých případech překrývá, a bude-li ve Rwandě docházet například k ponižujícímu zacházení, žadatel bude chráněn čl. 7 ICCPR, i když na něj nedopadne ochrana čl. 3 EÚLP. Pokud se však jedná o práva garantovaná exkluzivně EÚLP, žadatel se nachází ve slabším postavení, jelikož se jich může dovolat, pouze bude-li dovozena jurisdikce některého z evropských států.

Situace je samozřejmě diametrálně odlišná ve fázích přecházejících samotnému převezení do jiného státu. Nemůže být pochyb o tom, že například na předběžné posouzení situace žadatele před případným převozem, s nímž počítá dánský model²⁴¹, se závazky z EÚLP plně uplatní. Stejně tak musí být provedeny v souladu s EÚLP jakékoliv pokusy o otáčení lodí v teritoriálních vodách evropských států a rovněž během samotného přesunu do třetí země lodí nebo letadlem se EÚLP plně uplatní.²⁴² Také je nepochybné, že evropské státy budou odpovídat za vystavení žadatelů nebezpečí ve třetím státě (*refoulement*) a též případnému nebezpečí v jiném státě, kam byli třetím státem vydáni (*chain refoulement*).²⁴³ Obecně lze shrnout, že dovození odpovědnosti evropských států za události po převozu do mimoevropské země bude vždy záležet na konkrétních okolnostech případu. O skutečném fungování britského nebo dánského modelu v praxi můžeme zatím pouze spekulovat, nicméně s ohledem na britsko-rwandské memorandum a navazující smlouvu se zdá, že Spojené království zvolilo poněkud odlišný přístup než Austrálie a výrazně méně se plánuje angažovat v procesu na území cílového státu. Je tedy možné, že po převozu mimo Evropu se práv v EÚLP žadatelé skutečně z větší části nebudou moci dovolat, přesto však věřím, že Úmluva

²⁴¹ FEITH TAN, Nikolas a Jens VEDSTED-HANSEN. Denmark's Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law. *EU Immigration and Asylum Law and Policy* [online]. [cit. 2023-08-26]. Dostupné z: <https://eumigrationlawblog.eu/denmarks-legislation-on-extraterritorial-asylum-in-light-of-international-and-eu-law/>.

²⁴² Evropský soud pro lidská práva, Příručka k čl. 1 aktualizovaná ke dni 28. 2. 2023. *Obligation to respect human rights – Concepts of “jurisdiction“ and imputability*. odst. 71.

²⁴³ Zde půjde pravděpodobně o porušení čl. 3 EÚLP. KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK, 2012. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-365-3. s. 438.

v celém procesu hraje důležitou roli, už jen kvůli mantinelům, které vytyčuje pro zacházení s žadateli před samotným převozem.

3.2.2. Princip nenavracení v EÚLP

Jak jsem již demonstroval v přechozí části, princip *non-refoulement* najdeme hned v několika člancích Základních úmluv. Ty však nejsou zdrojem jediným. Princip *non-refoulement* dovodil ESLP také z čl. 2 (právo na život) a čl. 3 (zákaz mučení) EÚLP.²⁴⁴ Věřím, že obsah principu nenavracení jsem již dostatečně vysvětlil v předchozí části²⁴⁵ a opakování již řečeného na tomto místě postrádá smysl. Nabízí se tedy legitimní otázka, proč se principem nenavracení v EÚLP vůbec zabývat, když ho najdeme též v Základní úmluvách. Mou odpovědí je, že přítomnost tohoto principu v EÚLP je pro žadatele o mezinárodní ochranu výhodná z vícero důvodů, které si alespoň krátkou zmínku zaslouží.

Prvním přínosem je fakt, že zakotvení principu *non-refoulement* v EÚLP žadatelům umožňuje přístup k ESLP. Štrasburský soud již za dobu své existence prokázal, že je účinnou institucí ochrany lidských práv s funkčním mechanismem vymáhání rozsudků²⁴⁶, který vynikne zejména v porovnání se systémem individuálních stížností ke kvazijudiciálnímu Výboru OSN pro lidská práva (nebo jinému výboru OSN příslušné úmluvy). Ačkoliv na míře závaznosti sdělení výborů OSN v doktríně nepanuje úplná shoda²⁴⁷, faktem zůstává, že se nejedná o soudní orgány a z formulace „výbor sdělí svůj názor příslušnému státu, který je smluvní stranou Protokolu, a jednotlivci“²⁴⁸ právní závaznost sdělení vyvodit nelze. Co se týče právní závaznosti rozsudků ESLP, vzhledem k jednoznačnému znění čl. 46 EÚLP o ní nemůže být pochyb, díky čemuž představuje spolehlivější prostředek ochrany. Přístup k ESLP může být obzvláště důležitý

²⁴⁴ Pro podrobný výklad o judikatuře ESLP k principu nenavracení viz: Evropský soud pro lidská práva, Příručka k judikatuře ESLP v oblasti imigrace aktualizovaná ke dni 31. 8. 2022. *Guide on the case-law of the European Convention of Human Rights – Immigration*. odst. 40 a násl.

²⁴⁵ Viz podkapitola 2.2.1.

²⁴⁶ Čl. 46 EÚLP.

²⁴⁷ Srov. skeptičtější názor Nowaka (NOWAK, Manfred, 2005. *U.N. covenant on civil and political rights: CCPR commentary*. 2nd, revised ed. Kehl: N.P. Engel Verlag. ISBN 3-88357-134-2. s. 668) a pohled Josephové, která výsadní roli Výboru OSN pro lidská práva při výkladu ICCPR považuje za indikátor závaznosti jeho rozhodnutí (JOSEPH, Sarah a Melissa CASTAN, 2013. *The International covenant on civil and political rights: cases, materials, and commentary*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-873374-4. s. 24).

²⁴⁸ Čl. 5 odst. 4 Opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech z roku 1966, publ. pod č. 169/1991 Sb. Téměř totožnou formulaci ohledně individuálních stížností k výborům OSN obsahuje i čl. 22 odst. 7 CAT a příslušný protokol k ICESCR.

v případech, kdy vnitrostátní právo cíleně omezuje možnosti obrany proti převozu do jiného státu nebo proti odmítnutí žádosti o mezinárodní ochranu. V takových situacích je stížnost k ESLP jeden z mála prostředků nápravy, jež se žadateli fakticky nabízí, což zároveň znamená jednodušší splnění podmínky vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků.²⁴⁹ Dokud k převozu do jiného státu nedojde, žadatel se může bránit prostřednictvím žádosti o předběžné opatření, v níž může nebezpečí hrozící v cílovém státě namítat. Případ žadatele, který měl být převezen ze Spojeného království do Rwandy a jehož žádosti o vydání předběžného opatření bylo v červnu 2022 vyhověno²⁵⁰, ukazuje, že ochrana poskytovaná soudem není pouze iluzorní a že ESLP dokáže zasáhnou i velmi rychle. Žadatel se navíc může ochrany domáhat i zpětně po převozu do jiné země, prostřednictvím svého právního zástupce, nebo nevládní organizace, jež jsou k podání stížností oprávněny také.²⁵¹

Za druhé může princip *non-refoulement* v EÚLP představovat pádný argument pro zpochybnění legality celé dohody se třetí zemí. Přesně to se stalo ve Spojeném království, když soud ve výše citovaných rozsudcích označil posílání osob do Rwandy za nelegální, čímž celý mechanismus alespoň dočasně zastavil. Domnívám se, že ESLP a jeho judikatura má u vnitrostátních soudů značnou autoritu (tedy alespoň v zemích, kde existuje právní stát a rozsudky ESLP nejsou systematicky ignorovány) a namítaným porušením EÚLP se soudy budou náležitě zabývat. Mám tedy za to, že argumentace porušením principu nenavrácení v čl. 2 a 3 EÚLP má u vnitrostátních soudů větší šanci na úspěch, než „pouhá“ argumentace porušením ICCPR a CAT.

A konečně, existence principu *non-refoulement* v EÚLP slouží jako garance toho, že státy budou věnovat pozornost osudu žadatelů i po převozu do jiného státu. Jak jsem již popsal výše, dovození jurisdikce evropského státu nad žadateli převezenými do jiné země může být velmi složité, pokud se tomu stát bude snažit vyhnout například tím, že bude celý systém financovat pouze nepřímo a nebude do azylového procesu v cílovém státě jakkoliv zasahovat. Nicméně i když jurisdikce evropského státu dovozena nebude, stát bude stále odpovídat za porušení principu *non-refoulement*, pokud by docházelo k závažnému porušování práv žadatelů v zemi, kam je evropský stát odeslal. Je tomu tak proto, že odpovědnost za porušení principu *non-refoulement* nesouvisí s

²⁴⁹ Čl. 35 odst. 1 EÚLP.

²⁵⁰ Jedná se o (k srpnu 2023) zatím nerozhodnutý případ *N. S. K. v. Spojené království*, stížnost podána dne 13. 6. 2022, č. 28774/22.

²⁵¹ Čl. 34 EÚLP.

extraterritoriální aplikací EÚLP. Jak vysvětluje Kratochvíl: „*Někdy je tento závazek označován jako extraterritoriální. Není to však úplně přesné označení, protože zde jde o jednání státu na jeho území, kde se oběť nachází a odkud má být vyhoštěna a kde bylo přijato rozhodnutí o vyhoštění. Je zde tedy rozdíl od případů extraterritoriální aplikace Úmluvy, kde jde o aplikování Úmluvy na jednání států mimo svá území.*“²⁵² Ačkoliv se tedy žadatelé nebudou moci dovolávat ostatních práv v EÚLP, princip *non-refoulement* v čl. 2 a 3 EÚLP zajistí, že evropské státy budou pod hrozbou stížností k ESLP pečlivěji zvažovat, s jakým státem uzavřou dohodu o spolupráci a zda lidskoprávní záruky v daném státě nezůstanou pouze na papíře.

3.2.3. Osobní svoboda a svoboda pohybu v EÚLP

Jedním ze stěžejních závěrů analýzy Základních úmluv v předešlé části bylo, že žadatele o mezinárodní ochranu lze zadržovat pouze po nezbytně nutnou dobu a jakákoliv další detence musí být řádně odůvodněna. Po provedení nezbytných úkonů by stát měl žadatelům umožnit volný pohyb po svém území. V této podkapitole zjistím, zda lze podobný závěr dovodit i z EÚLP.

Ochrana svobody a osobní bezpečnosti je v EÚLP konstruována odlišně než v ICCPR. Čl. 9 odst. 1 ICCPR vyžaduje, aby každé zbavení svobody bylo na základě zákona, ve shodě s řízením stanoveným zákonem a aby nebylo svévolné. Čl. 5 shodně vyžaduje zákonnost²⁵³, soulad s řízením stanoveným zákonem a absenci svévole²⁵⁴, na rozdíl od čl. 9 ICCPR však obsahuje taxativní výčet dovolených důvodů pro zbavení osobní svobody. Pro žadatele o mezinárodní ochranu je klíčové písm. f), které připouští „*zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání*“.

Důležité poznatky k aplikaci čl. 5 odst. 1 písm. f) na žadatele o mezinárodní ochranu Soud vyjádřil v rozsudku *Saadi v. Spojené království*²⁵⁵, v němž porušení čl. 5 namítal žadatel zadržený v britském přijímacím středisku. Soud nejprve potvrdil, že státy mají nezpochybnitelné právo

²⁵² KMEC, Jiří, David KOSAR, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK, 2012. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-365-3. s. 438. Na to, že se princip *non-refoulement* uplatní nezávisle na extraterritoriální aplikaci, upozorňuje i Vysoký komisař OSN pro uprchlíky: OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*. odst. 4.

²⁵³ Požadavek je obsažen v každém z písmen a) až f) v odst. 1.

²⁵⁴ Tu v čl. 5 výslovně nenajdeme, ale, jak vysvětlují níže, ESLP požadavek na absenci svévole dovodil ve své judikatuře.

²⁵⁵ Rozsudek ESLP ve věci *Saadi v. Spojené království* ze dne 29. 1. 2008, stížnost č. 13229/03.

kontrolovat vstup cizinců na své území a že v obecné rovině je možné v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f) zadržet i žadatele o mezinárodní ochranu.²⁵⁶ Zadržení však nikdy nesmí být svévolné. Aby zadržení svévolné nebylo, musí být provedeno na základě zákona a v souladu s řízením stanoveným zákonem, musí proběhnout v dobré víře, musí být úzce spjato s účelem zabránění nepovolenému vstupu na území, místo a podmínky musí být adekvátní tomu, že se jedná o žadatele o mezinárodní ochranu, a nikoliv pachatele trestného činu, a délka zadržení nesmí přesahovat dobu nezbytnou pro naplnění účelu zadržení.²⁵⁷ Absenci svévole navíc nelze zaměňovat se zákoností. I detence prováděná v souladu s vnitrostátním právem může být svévolná, pokud samotné normy vnitrostátního práva porušují EÚLP.²⁵⁸ Na základě těchto kritérií není možné stanovit pevnou hranici pro maximální možnou dobu detence žadatelů o mezinárodní ochranu a každý případ bude nutné posuzovat podle konkrétních skutkových okolností. Je nicméně zjevné, že v souladu s uvedenými kritérii nemůže být v souladu s ESLP zadržování žadatele po dobu celého azylového řízení po teoreticky neomezenou dobu. Neboli, jak ve vyjádření k rozsudku uvedl UNHCR: *„Žadatelé o mezinárodní ochranu musí být odlišeni od obecné skupiny osob vstupujících na území neoprávněně nebo osob před vyhoštěním, a pokud má být žadatel o mezinárodní ochranu zadržován v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f), musí být přítomno něco více než pouhá absence rozhodnutí v azylovém řízení.“*²⁵⁹

Vidíme tedy, že v oblasti osobní svobody, respektive podmínek pro její omezení, judikatura ESLP dochází k závěru v zásadě shodnému se závěry z analýzy Základních úmluv; svobodu pohybu žadatelů o mezinárodní ochranu však Soud interpretuje restriktivněji. Svobodu pohybu chrání čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 4: *„Každý, kdo se právoplatně zdržuje na území některého státu, má na tomto území právo svobody pohybu a svobody zvolit si místo pobytu.“* Pro aplikaci tohoto ustanovení na žadatele o mezinárodní ochranu je nutné zabývat výkladem pojmu „právoplatně“ (*„lawfully within“*). Podle ustálené judikatury ESLP je „právoplatnost“ chápat jako přítomnost v souladu s vnitrostátním právem.²⁶⁰ Soud tedy určení právoplatnosti nechává primárně na výkladu správních orgánů a vnitrostátních soudů, zároveň si však vyhradil možnost se od takového výkladu odchýlit, pokud by v postupu vnitrostátních orgánů shledal znaky svévole nebo skutkové

²⁵⁶ Ibid. bod 64.

²⁵⁷ Ibid. bod 74.

²⁵⁸ Ibid. bod 69.

²⁵⁹ Ibid. bod 54.

²⁶⁰ Evropský soud pro lidská práva, Příručka k čl. 2 Protokolu č. 4 aktualizovaná ke dni 28. 2. 2023. *Freedom of movement*. odst. 32.

či právní vady.²⁶¹ V souladu s tímto ustáleným výkladem Soud rozhodl i případ žadatele o mezinárodní ochranu, který se podle německého práva musel během azylového řízení zdržovat pouze v konkrétním městě.²⁶² Soud se v rozsudku zabýval německým právem, které pobyt žadatelů omezovalo na určitou oblast, pro jejíž opuštění potřebovali povolení, a shledal, že tato vnitrostátní úprava je v souladu s čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 4. Podle stejné logiky lze nepochybně považovat za souladný i čl. 7 přijímací směrnice, jenž Německu a ostatním členským státům umožňuje omezit pohyb žadatelů na určitou část svého území.²⁶³

Výklad Základních úmluv, který zmiňuji v podkapitole 2.2.2., že po „regularizaci“ žadatele o mezinárodní ochranu, tedy po provedení nezbytných úkonů pro zahájení azylového řízení, by stát v zásadě neměl omezovat svobodný pohyb žadatelů na svém území, je tedy širší, než výklad čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 4 přijímaný ESLP. Teoreticky by šlo argumentovat tím, že pokud dvě mezinárodní úmluvy garantují svobodu pohybu v rozdílném rozsahu, měla by převážet ta pro žadatele výhodnější. Domnívám se však, že v Evropě díky autoritě ESLP převáží restriktivnější rozsah svobody pohybu, který je navíc shodný s tím, jak ke svobodě pohybu během azylového řízení aktuálně přistupuje Evropská unie.

3.2.4. Právo na soudní a jinou ochranu v EÚLP

Jak jsem již uvedl v předchozí části, reálná možnost dovolat se ochrany soudními a jinými orgány, je nutným předpokladem, aby kterýkoliv lidskoprávní dokument nebyl pouhou deklarací, a nejinak je tomu i v případě EÚLP. V podkapitole 2.2.5. docházím k závěru, že právo na soudní a jinou ochranu je v Základních úmluvách chráněno poměrně široce, ale s některými pro žadatele o mezinárodní ochranu důležitými mezerami. Konkrétně jde o zejména o fakt, že ze Základních úmluv dle mého názoru nejde dovodit povinnost státu umožnit podání opravného prostředku proti konečnému rozhodnutí v azylovém řízení a ani jeho soudní přezkoumání. V této podkapitole popíšu, jak právo na soudní a jinou ochranu koncipuje EÚLP, jaký přínos má taková koncepce pro žadatele o mezinárodní ochranu a jestli je možné dojít k podobným závěrům jako v předchozí části.

²⁶¹ Ibid. odst. 33.

²⁶² Rozsudek ESLP ve věci *Omwenyeye v. Německo* ze dne 20. 11. 2007, stížnost č. 44294/04.

²⁶³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu.

Prvním stěžejním ustanovením je čl. 6 odst. 1 EÚLP. Ten jde podobně jako ekvivalentní čl. 14 odst. 1 ICCPR rozdělit na civilní („*který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích*“) a trestněprávní („*nebo o oprávněnosti jakéhokoliv trestního obvinění proti němu*“) větev.²⁶⁴ Podobné je také to, že civilní větev je u obou ustanovení vykládána poměrně široce a zahrnuje i případy, které striktně vzato občanskoprávní nejsou. ESLP vykládá pojem „občanský“ autonomně a pod ochranu čl. 6 odst. 1 takto podřadil například i stavební řízení, spor o udělení licence k prodeji alkoholu, disciplinární řízení nebo odebrání bezpečnostní prověrky.²⁶⁵ Tedy otázky projednávané spíše ve správním řízení, jehož výsledek však ovlivňuje občanskoprávní práva a povinnosti.²⁶⁶ Oba články jsou tudíž vykládány extenzivněji, než bychom na první pohled očekávali, ale ani v případě čl. 6 odst. 1 EÚLP není širší výkladu dostatečná, aby zahrnoval i rozhodnutí v azylovém řízení, jak ESLP jednoznačně dovodil ve své judikatuře.²⁶⁷ Lze tedy shrnout, že čl. 6 odst. 1 EÚLP může žadatelům poskytnout ochranu v řadě incidentů, které mohou nastat během jejich čekání na výsledek azylového řízení, na samotné negativní rozhodnutí jej však shodně jako čl. 14 odst. 1 ICCPR aplikovat nelze.

Druhým zdrojem ochrany je čl. 13 EÚLP, který poskytuje prostředky nápravy, jsou-li porušena práva přiznaná EÚLP. Svou konstrukcí je tento článek obdobou čl. 2 odst. 3 ICCPR, a to mimo jiné tím, že orgán poskytující ochranu nemusí být orgánem soudním, jako v případě čl. 6 odst. 1 EÚLP, ale může se jednat i o orgán správní, pokud je dostatečně nezávislý a poskytuje dostatečné procesní záruky.²⁶⁸ Ve spojení s různými články EÚLP může čl. 13 chránit žadatele o mezinárodní ochranu v různých situacích. V kontextu předkládané práce považuji obzvlášť důležité spojení s čl. 2 a 3 v případech, kdy kvůli vyhoštění hrozí porušení těchto článků. Podle ustálené judikatury ESLP je nutná zvýšená kontrola, pokud je namítáno porušení práva na život nebo zákazu mučení před jakoukoliv formou přemístění cizince do jiného státu.²⁶⁹ V rozsudku *A.M. v. Nizozemsko* Soud shrnul dosavadní judikaturu a dovodil, že v takových případech musí být

²⁶⁴ U čl. 6 odst. 1 EÚLP je na rozdíl od čl. 14 odst. 1 ICCPR rozdělení na dvě větve na první pohled zřejmé z českého znění. Jak upozorňuji na straně 55, u čl. 14 odst. 1 ICCPR dělení na civilní a trestněprávní větev, a zároveň tedy absence větve správněprávní, zaniká v českém překladu.

²⁶⁵ Evropský soud pro lidská práva, Příručka k čl. 6 aktualizovaná ke dni 31. 8. 2022. *Right to a fair trial (civil limb)*. odst. 34-39.

²⁶⁶ *Ibid.* odst. 34.

²⁶⁷ Viz Rozsudek ESLP ve věci *Maaouia v. Francie* ze dne 5. 10. 2000, stížnost č. 39652/98, body 38–40 a Rozsudek ESLP ve věci *Onyejekwe v. Rakousko* ze dne 9. 10. 2012, stížnost č. 20203/11, bod 34.

²⁶⁸ Evropský soud pro lidská práva, Příručka k čl. 13 aktualizovaná ke dni 28. 2. 2023. *Right to an effective remedy*. odst. 28-30.

²⁶⁹ *Ibid.* odst. 124.

umožněn přezkum s automatickým odkladným účinkem, provedený kompetentním orgánem, jehož rozhodnutí je právně závazné.²⁷⁰ Tyto závěry se uplatní na všechny cizince, kteří čelí přesunu do jiné země, a nepochybně tedy dopadají i na přesuny žadatelů o mezinárodní ochranu v rámci azylového řízení. Jejich aplikaci na mechanismy zaváděné Spojeným královstvím a jinými evropskými státy spatřuji v zásadě dvojí.

Za prvé by přesun žadatelů do třetí země nikdy neměl probíhat automaticky pouze na základě toho, že žadatel spadá do skupiny cizinců, která naplňuje určitá kritéria stanovená vnitrostátním právem. Každému jednotlivému přesunu by naopak mělo předcházet alespoň krátké řízení, v němž bude posouzena situace žadatele a nebezpečí, jež mu může hrozit v cílovém státě. Takový postup předejde potenciálnímu porušení mnoha práv chráněných EÚLP, včetně čl. 2 a 3. Zároveň je při takovém postupu výrazně nižší riziko, že systém bude diskriminační.²⁷¹ A konečně, aby byly naplněny požadavky čl. 13 EÚLP, žadatel musí mít možnost podat opravný prostředek se suspenzivním účinkem, namítá-li možné porušení čl. 2 nebo 3. Při pohledu na britský a dánský model zjistíme, že Dánsko skutečně s určitou formou předběžného posouzení počítá²⁷², ale dokud mechanismus nevidíme v praxi, nelze určit, zda předběžné posouzení poskytuje dostatečné záruky a naplňuje požadavky čl. 13 a dalších ustanovení EÚLP. Britský *Illegal Migration Act* oproti tomu žádnou formu předběžného posouzení neobsahuje a jeho jediná forma je přítomna v odst. 5.1 britsko-rwandského referenda.²⁷³ Je však obtížné identifikovat, co se za abstraktní formulaci „*initial screening*“ skutečně skrývá, a navíc neexistuje garance, že podobná forma předběžného posouzení bude přítomna i v jiných dohodách, které by Spojené království mohlo v budoucnu uzavřít.

Za druhé by měla být možnost opravného prostředku přítomna i pro žadatele, kteří se svou žádostí neuspěli, a v návaznosti na to je čeká vyhoštění, jelikož nemají jiné pobytové oprávnění.

²⁷⁰ Rozsudek ESLP ve věci *A. M. v. Nizozemsko* ze dne 5. 7. 2016, stížnost č. 39652/98, body 61-63.

²⁷¹ Viz podkapitola 2.2.4.

²⁷² FEITH TAN, Nikolas a Jens VEDSTED-HANSEN. Denmark's Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law. *EU Immigration and Asylum Law and Policy* [online]. [cit. 2023-08-24]. Dostupné z: <https://eumigrationlawblog.eu/denmarks-legislation-on-extraterritorial-asylum-in-light-of-international-and-eu-law/>.

²⁷³ Viz *Memorandum of Understanding Between The Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland And The Government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement* [online]. Home Office, ©Crown copyright [cit. 24.8.2023]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-mou-between-the-uk-and-rwanda/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-and-the-government-of-the-republic-of-r>.

Domnívám se, že v takové situaci z čl. 13 EÚLP sice nelze dovést povinnost umožnit odvolání proti samotnému zamítnutí udělení mezinárodní ochrany, ale nepochybně by podání opravného prostředku mělo být umožněno proti rozhodnutí o vyhoštění, pokud žadatel namítá možné porušení principu *non-refoulement*. Uvedené však platí pouze, dovedíme-li existenci jurisdikce evropského státu nad žadatelem v cílovém státě, což, jak uvádím výše, může být obtížné. Pokud jurisdikce evropského státu existovat nebude, a neúspěšný žadatel tudíž nebude moci čerpat ochranu z čl. 13 EÚLP, evropský stát stále bude odpovídat za porušení EÚLP, pokud k vyhoštění dojde a obavy žadatele z nebezpečí se ukáží být pravdivé. Jednalo by se o porušení zákazu navracení²⁷⁴, který, jak jsem již uvedl, nestojí na extraterritoriální aplikaci EÚLP, a následuje tak evropské státy, i když jejich jurisdikce shledána není.

Spíše na okraj považuji za vhodné zmínit i čl. 1 Protokolu č. 7. Ten garantuje právo na přezkum rozhodnutí o vyhoštění cizincům, kteří mají „povolen pobyt na území některého státu“. Soud ve své judikatuře zastává jednoznačný názor, že pouhým podáním žádosti o mezinárodní ochranu se z cizince nestane osoba, jíž byl „povolen pobyt“ ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 7.²⁷⁵ Procesní garance čl. 1 Protokolu č. 7 tedy svědčí pouze specifické skupině žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří zároveň disponují jiným pobytovým oprávněním. Kvůli tomu je také čl. 1 Protokolu č. 7. nepříliš relevantní pro téma předkládané práce, jelikož „*off-shore*“ mechanismy Austrálie, Spojeného království nebo Dánska míří primárně na žadatele o mezinárodní ochranu a jiné cizince, kteří na jejich území přicházejí bez pobytového oprávnění.

Lze tedy uzavřít, že z pohledu žadatelů o mezinárodní ochranu nejsou závěry v této podkapitole příliš odlišné od závěrů v předchozí části. Ani EÚLP státům neukládá povinnost umožnit podání opravného prostředku proti negativnímu rozhodnutí v azylovém řízení, ani jeho soudní přezkum. Stejně tak čl. 6 EÚLP přímo na azylové řízení nedopadá, ale podobně jako čl. 14 ICCPR může být pro žadatele přínosný, pokud by během azylového řízení byli účastníky civilního nebo trestního řízení. Jiná je situace ve vzácných případech, kdy má žadatel zároveň jiné pobytové oprávnění.

²⁷⁴ Konkrétně jde o již zmíněný „*chain-refoulement*“, tedy vyhoštění ze státu, kam byla osoba přesunuta.

²⁷⁵ Srov. Rozsudek ESLP ve věci *S. C. v. Rumunsko* ze dne 10. 2. 2015, stížnost č. 9356/11, body 84-85 nebo Rozsudek ESLP ve věci *N. M. v. Rumunsko* ze dne 10. 2. 2015, stížnost č. 73525/11, body 104-105.

Tyto závěry jsou však odlišné pro rozhodnutí o přemístění žadatelů do jiné země a pro případné rozhodnutí o vyhoštění navazující na zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu. Čl. 13 ve spojení s čl. 2 nebo 3 EÚLP zavazuje státy umožnit proti těmto rozhodnutím opravný prostředek s automatickým odkladným účinkem, pokud je namítáno možné porušení zákazu navrácení. Rozhodnutí o přemístění²⁷⁶, případně vyhoštění, a konečné rozhodnutí v azylovém řízení jsou v extraterritoriálních modelech, které v diplomové práci zkoumám, úzce propojena, je však třeba mít na paměti, že procesní garance u jednoho z těchto rozhodnutí, nelze automaticky aplikovat na to druhé. Uvedené garance proti různým formám přemístění či vyhoštění neplatí pro samotné meritorní rozhodnutí v azylovém řízení.

3.2.5. Zákaz hromadného vyhoštění cizinců

Kromě již uvedeného může na systémy extraterritoriálního posuzování žádostí o mezinárodní ochranu dopadat i čl. 4 Protokolu č. 4 zakazující hromadné vyhoštění cizinců. Pro určení věcného rozsahu tohoto ustanovení je nezbytné nejprve se zabývat pojmy „vyhoštění“ a „hromadné“.

V rozsudku *Hirsi Jaama a ostatní v. Itálie* ESLP odkázal na historický výklad čl. 4 Protokolu č. 4 a zdůraznil, že pojmu „vyhoštění“ má být přiřkládán jeho obecný význam, jako „vykázání z určitého místa“ („to drive away from a place“).²⁷⁷ Soud takto zahrnul čl. 4 Protokolu č. 4 i zadržení jedenácti osob plavících se k ostrovu Lampedusa a jejich navrácení do Libye na palubě italské vojenské lodi (tzv. „push-back“). Výklad vyhoštění jakožto „jakéhokoliv nedobrovolného odstranění cizince z území státu“ soud potvrdil i v rozsudku *N. D. a N. T. v. Španělsko*²⁷⁸ (ačkoliv porušení čl. 4 Protokolu č. 4 nakonec nedovodil), když byla skupina osob, která se pokusila přelézt hraniční ploty okolo španělské exklávy Melilla, navrácena zpět do Maroka bez individuálního posouzení jejich situace. Ve světle uvedené judikatury považuji za zřejmé, že také přesunutí žadatelů o mezinárodní ochranu do jiného státu je vyhoštěním ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 4, ať už je vnitrostátním právem nazýváno jakkoliv.

²⁷⁶ Slovy australského a britského práva „removal“, což se dá přeložit spíše jako „odstranění“.

²⁷⁷ Rozsudek ESLP ve věci *Hirsi Jamaa a ostatní v. Itálie* ze dne 23. 2. 2012, stížnost č. 27765/09, bod 174.

²⁷⁸ Rozsudek ESLP ve věci *N. D. a N. T. v. Španělsko* ze dne 13. 2. 2020, stížnosti č. 8675/15 a 8697/15, bod 185.

Co se „hromadnosti“ vyhoštění týče, ESLP zastává názor, že rozhodující není počet osob, nýbrž absence individuálního posouzení situace.²⁷⁹ Kolektivní povaha vyhoštění přitom není podmíněna ani příslušností ke skupině osob sdílejících společné charakteristiky.²⁸⁰ Ani zde není pochyb, že přesouvání žadatelů o mezinárodní ochranu bez individuálního posouzení situace bude považováno za „hromadné“, a tudíž rozporné s čl. 4 Protokolu č. 4. Požadavek na individuální posouzení situace každého, kdo má být přesunut do jiného státu, přitom vyplývá i z jiných ustanovení. Již jsem demonstroval, že předběžné posouzení situace každého, kdo má být přesunut do jiného státu, je nezbytným předpokladem pro dodržení principu *non-refoulement*, a čl. 4 Protokolu č. 4 tak slouží jako další pádný argument, proč je jakýkoliv mechanismus bez individuálního posouzení v rozporu s mezinárodním právem.

3.3. Extrateritoriální azylové systémy v Evropě, mění EÚLP situaci?

V předešlých podkapitolách jsem provedl analýzu článků EÚLP, které pro téma diplomové práce považuji za nejdůležitější, a nahlédl na problematiku z vícero úhlů pohledu. Ani v této části nejde o vyčerpávající výklad všech článků EÚLP, což vzhledem k rozsahu práce ani nebylo mou ambicí.

EÚLP pochopitelně nemůže snížit standard, který již poskytují Základní úmluvy, ale může ho naopak pouze zvýšit tím, že žadatelům o mezinárodní ochranu poskytne nad rámec Základních úmluv další práva. Ohledně toho, jaké požadavky klade EÚLP na zacházení s žadateli o mezinárodní ochranu a na podobu azylového systému, jsem po provedení analýzy dospěl k názoru, že požadavky se od Základních úmluv liší spíše jen v detailech. I po analýze EÚLP tedy platí, že teoreticky může existovat systém, v němž budou žadatelé o mezinárodní ochranu posíláni do jiné země, který je zároveň souladný se Základními úmluvami a EÚLP. Svou představu o tom, jak by takový „ideální“ systém mohl vypadat, jsem se již nastínil v předchozí části²⁸¹ a domnívám se, že popsaný systém naplňuje též všechny požadavky vycházející z EÚLP. Je zároveň důležité mít na paměti, že uvedené závěry platí pro lidskoprávní závazky na úrovni mezinárodního práva a nedají se aplikovat na úroveň práva evropského. Otázku, zda podobné mechanismy mohou koexistovat

²⁷⁹ Viz např. Rozsudek ESLP ve věci *Hirsi Jamaa a ostatní v. Itálie* ze dne 23. 2. 2012, stížnost č. 27765/09 nebo Rozsudek ESLP ve věci *Gruzie v. Rusko (I)* ze dne 3. 7. 2014, stížnost č. 13255/07.

²⁸⁰ Rozsudek ESLP ve věci *Khlaifia a ostatní v. Itálie* ze dne 15. 12. 2016, stížnost č. 16483/12.

²⁸¹ Viz s. 63.

se společným evropským azylovým systémem, považuji za vhodné pole pro další výzkum. Příklad Spojeného království a Dánska nám přitom k zodpovězení této otázky příliš nepomůže s ohledem na britský odchod z EU a dánský opt-out ze společného azylového systému. V případě Itálie eurokomisařka Ylva Johansson vyjádřila zajímavý předběžný závěr, že italsko-albánský plán se nachází mimo unijní právo, a tudíž ho nemůže porušovat.²⁸²

Když jsem nyní nastínil nejdůležitější práva žadatelů o mezinárodní ochranu zakotvená v Základních úmluvách a EÚLP, je namísto posoudit, nakolik je respektují modely zaváděné Dánskem a Spojeným královstvím. Je jistě pozitivní, že inspirace Austrálií nebyla absolutní a některé silně kritizované prvky extrateritoriálního systému do Evropy převzaty nebyly. Britský ani dánský model nepočítají s tím, že by převezení žadatelé měli být během azylového řízení na území cílového státu omezováni na osobní svobodě. Můžeme jen spekulovat, jak by zacházení s žadateli vypadalo v praxi, navrhovaná britsko-rwandská smlouva nicméně žadatelům slibuje volný pohyb v mezích rwandského práva.²⁸³

I přes jistý pozitivní posun však mnohé problematické body zůstávají. Zejména jde o plošnost celého mechanismu, v němž, až na výjimky, přesun do jiného státu dopadá na každého, kdo naplňuje určitá kritéria, což jednak přináší riziko diskriminačního zacházení, ale především nebezpečí porušování principu *non-refoulement*. Britské i dánské právo sice na rozdíl od Austrálie předpokládá předběžné posouzení situace žadatele před přesunem, zatím však nevíme, jestli takové posouzení bude dostatečně kvalitní, aby porušení skutečně předešlo. Dalším, snad ještě větším otazníkem, je praxe zacházení s žadateli v cílovém státě. Rwanda, či jiný stát, s nímž může být v budoucnu uzavřena dohoda, se sice může zavázat k respektování všech lidskoprávních závazků, avšak nemusí je být schopen (či ochoten) skutečně dodržovat. V takovém případě dojde k porušení práv žadatelů i přes sebedůkladnější předběžné posouzení orgány evropského státu. Koneckonců právě nedostatečné garance ze strany Rwandy byly hlavním důvodem, proč britské soudy v citovaných rozsudcích prohlásil posílání žadatelů do Rwandy za protiprávní. S tímto se by musela vypořádat i dánská vláda, pokud by se rozhodla pokračovat v plánech na zavedení

²⁸² Euronews. *Italy-Albania migration deal falls 'outside' EU law, says Commissioner Ylva Johansson* [online]. euronews: ©2023. [Cit. 21.12.2023]. Dostupné z: <https://www.euronews.com/my-europe/2023/11/15/italy-albania-migration-deal-falls-outside-eu-law-says-commissioner-ylva-johansson>.

²⁸³ Viz část 2 odst. 13.2 přílohy A ke smlouvě. Smlouva je dostupná na: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/656f51d30f12ef07a53e0295/UK-Rwanda_MEDP_-_English_-_Formatted_5_Dec_23_-_UK_VERSION.pdf.

podobného systému. Rozpor mezi ujednáními a realitou se dle mého názoru netýká pouze Rwandy, PNG a Nauru, ale i většiny ostatních států světa, které by uzavřely podobnou dohodu s vyspělejším státem. Obávám se totiž, že státy, které by byly ochotné poškodit svou reputaci účastí na podobně kontroverzním azylovém systému, budou především ty státy, které nedostatečně respektují práva i v případě svých vlastních občanů. To je také důvodem, proč bude pro Spojené království, Dánsko nebo jakýkoliv jiný evropský stát, který by se nechal inspirovat, velmi obtížné vytvořit systém souladný s principem *non-refoulement*.

Dalším kontroverzním prvkem britského i dánského modelu je, že některým nově přichozím znemožňuje žádost o mezinárodní ochranu na jejich území vůbec podat. Otázka, zda si žadatelé mohou bez omezení vybrat, kde o ochranu požádají, přesahuje věcný rozsah diplomové práce a neexistuje na ni jednoduchá odpověď. Volnost výběru neomezuje pouze Spojené království, Dánsko či Austrálie, ale také v evropském azylovém systému najdeme instituty „první země azylu“ a „bezpečné třetí země“, s nimiž může být spojena „nepřípustnost“ žádosti o mezinárodní ochranu.²⁸⁴ Na totožném principu je založena například i dohoda mezi USA a Kanadou.²⁸⁵

Při debatě o souladu těchto institutů se Základními úmluvami a EÚLP by výchozím bodem měl být nezpochybnitelný fakt, že ÚPPU jejich existenci nepředpokládá, ale ani výslovně nezakazuje, a odpověď je tedy nutné hledat spíše v judikatuře a doktríně. Hathaway si všímá zajímavého vývoje, kterým prošel názor UNHCR na tuto problematiku. Úřad Vysokého komisaře se v průběhu desetiletí posunul od striktního výkladu, že preferencím žadatelů ohledně místa podání žádosti by měla být přikládána co největší váha, k výkladu značně kompromisnějšímu.²⁸⁶ Přímo k institutům „první země azylu“ a „bezpečné třetí země“ se UNHCR vyjádřil v roce 2016, v rámci debaty o spolupráci EU s Tureckem.²⁸⁷ UNHCR upozornil na některá úskalí těchto

²⁸⁴ Viz čl. 33, 35 a 38 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění).

²⁸⁵ Viz Government of Canada. *Canada-US Safe Third Country Agreement* [online]. Government of Canada: ©2023. [Cit. 14.9.2023]. Dostupné z: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/mandate/policies-operational-instructions-agreements/agreements/safe-third-country-agreement.html>.

²⁸⁶ HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899. s. 368.

²⁸⁷ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*. 2016.

institutů a identifikoval předpoklady, jejichž naplnění je nutné pro soulad institutů s mezinárodním právem, nicméně kategorický závěr o jejich rozporu s ÚPPU neučinil. V tomto ohledu se ztotožňují s UNHCR, že výklad dávající osobám hledajícím ochranu neomezenou možnost volby je příliš extenzivní a že za určitých podmínek je skutečně možné žádost o mezinárodní ochranu učinit „nepřípustnou“. Podle takto extenzivního výkladu by ÚPPU porušovalo nejenom Spojené království nebo Dánsko, ale i celý azylový systém Evropské unie. Na druhou stranu jsem však přesvědčen, že nelze přijmout ani opačně extrémní výklad, že na preferenci žadatelů nezáleží vůbec a stát může libovolně odmítat jejich žádosti, převezle-li je proti jejich vůli do jiného státu, kde jim bude podání žádosti umožněno. Taktéž je podstatný rozdíl v tom, zda je někdo po odmítnutí žádosti navrácen do země, kudy přinejmenším alespoň jednou prošel, a v transferu do země vzdálené tisíce kilometrů, s níž žadatel nemá sebemenší pouto. Kvůli tomuto zásadnímu rozdílu není podle mého názoru možné klást rovnítko mezi instituty přítomné v evropském azylovém systému (a postoj UNHCR k nim) a dánský nebo britský model. Oba systémy za určitých podmínek znemožňují podání žádosti o mezinárodní ochranu, to je však to jediné, co je spojuje. Jakkoliv si netroufám učinit v této otázce kategorický závěr, jsem s ohledem na výše uvedené spíše skeptický k tomu, že způsob, jakým britský a dánský model pracují s odmítáním žádostí, je v souladu s ÚPPU. Z pohledu ÚPPU by mnohem „čistším“ řešením byl mechanismus, kdy je podání žádosti umožněno ještě před transferem do jiné země.

Lze uzavřít, že ačkoliv se nejedná o natolik flagrantní porušování mezinárodního práva jako v případě Austrálie, britský i dánský model porušují některé normy Základních úmluv a EÚLP. Za prvé je problematický fakt, že oba modely velké části nově příchozích znemožňují podání žádosti o mezinárodní ochranu, čímž je zároveň odrazují, aby se o hledání ochrany v těchto zemích vůbec pokoušeli. Rovněž není zřejmé, zda bude předběžné posouzení situace žadatelů před transferem dostatečně kvalitní a individualizované a jestli v jeho rámci existují náležité procesní záruky, pokud by hrozilo porušení principu *non-refoulement*. Vzhledem k tomu, jaký stát si pro spolupráci v oblasti azylu oba evropské státy zvolily, považují za nejzásadnější a zároveň nejhůře řešitelný nedostatek riziko porušování principu nenavrácení. Nalezení partnera, který bude ochoten na obdobném systému participovat a zároveň nabízet skutečné garance respektování lidských práv, bude obtížným úkolem nejenom pro Spojené království a Dánsko, ale i pro jakýkoliv jiný stát, který by se ve své azylové politice rozhodl vydat stejným směrem.

Stále se navyšující počet evropských států, které se snaží o určitou formu externalizace svých azylových závazků zároveň ukazuje, že se jedná o politicky lákavé řešení, které však s sebou nese vážná rizika porušování práv žadatelů o mezinárodní ochranu. Spory mezi vládou a soudy, které vidíme ve Spojeném království, demonstrují, že právě moc soudní a potažmo celá právnická obec, může sehrát klíčovou roli v korigování budoucí podoby azylových systémů v Evropě a svou (ne)aktivitou určit, zda budou podobné mechanismy skutečně uvedeny do praxe, nebo zda tento začínající trend postupem času ztratí na relevanci.

Závěr

Předkládaná diplomová práce se zabývala formami extrateritoriálního posuzování žádostí o mezinárodní ochranu a otázkou jejich souladu s mezinárodněprávními lidskoprávními instrumenty. V návaznosti na to si práce kladla za cíl zodpovědět, zda vůbec může existovat podobný systém souladný s lidskoprávními závazky v mezinárodním právu. V první části práce bylo vysvětleno, proč je v kontextu této práce přesnější mluvit o „mezinárodní ochraně“ namísto „azylu“, ačkoliv jsou oba pojmy v literatuře často zaměňovány. Rovněž zde bylo pojednáno o specifickém postavení žadatelů o mezinárodní ochranu, tedy osob, kteří o mezinárodní ochranu požádali, ale o jejichž žádosti zatím nebylo rozhodnuto. Specifičnost tohoto postavení spočívá především v tom, že žadatelem může být i osoba, která nesplňuje hmotněprávní definici uprchlíka podle čl. 1 ÚPPU, které ale i přesto Úmluva provizorně přiznává některá práva. Následně první část představila mezinárodní smlouvy tvořící referenční rámec posuzování legality.

V druhé části práce byl nejprve krátce představen vývoj australského azylového systému, v jehož rámci byli od roku 2013 žadatelé o mezinárodní ochranu posíláni do detenčních center na Nauru a v Papui Nové Guineji. Poté bylo pojednáno o extrateritoriální aplikaci lidskoprávních závazků, konkrétně o tom, zda Austrálii následují její mezinárodněprávní závazky i do detenčních center na území jiného státu. V této souvislosti práce poukázala na skutečnosti, které svědčí o efektivní kontrole Austrálie nad detenčními centry. Z toho důvodu práce dospěla k závěru, že Austrálie za porušení lidskoprávních úmluv v detenčních centrech odpovídá, a to buď výlučně, nebo společně se státy, na jejichž území se centra nacházejí.

Poté jsem v několika skupinách identifikoval jednotlivá práva, která žadatelům o mezinárodní ochranu garantují Základní úmluvy²⁸⁸. V případě Úmluvy o právním postavení uprchlíků byla pozornost věnována postupnému nabývání práv, jak se prohlubuje pouto mezi jednotlivcem a státem, v němž hledá ochranu. V této souvislosti bylo poukázáno na nekonzistentní jazyk přítomný v českém znění úmluvy. Jako první jsem vymezil princip *non-refoulement* (nenavracení), který vychází hned z několika ustanovení Základních úmluv. Aby nedošlo k porušení principu, musí stát jednak zabránit přesunu žadatele do státu, kde by mu hrozilo vážné nebezpečí, a taktéž zajistit, aby se takového jednání nedopustil ani stát, kam byl žadatel přesunut

²⁸⁸ Pro vymezení pojmu Základní úmluvy viz s. 12.

(tzv. *chain refoulement*). Práce představila několik skutečností, které vedou k jednoznačnému závěru, že australský extrateritoriální systém se zákazem navracení nebyl v souladu.

U druhé skupiny práv jsem dospěl k závěru, že žadatelé o mezinárodní ochranu mohou být zadržováni pouze po dobu nezbytně nutnou pro provedení formálních úkonů na začátku azylového řízení. Poté musí být každé další zadržování odůvodněno a periodicky přezkoumáváno. Pokud je navíc žadatel držen v neadekvátních podmínkách, může se jednat o ponižující zacházení ve smyslu čl. 7 ICCPR. Ohledně osobní svobody a svobody pohybu bylo konstatováno, že australský azylový (a obecně imigrační) systém založený na teoreticky časově neomezené detenci je v příkrém rozporu s těmito právy.

Třetí skupina vymezila pozitivní závazky státu vůči žadatelům v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv. Reflektována byla specifická povaha pozitivních práv, jež jsou naplňována postupně v závislosti na hospodářské vyspělosti státu, zároveň však mají jisté jádro, které musí být respektováno vždy. Pro téma předkládané práce je stěžejní zejména povinnost státu zajistit dostatečnou výživu, ubytování, přístup k pitné vodě, což je primárním úkolem státu zejména v situacích, kdy se žadatele rozhodne zadržovat, a znemožnit jim tak, aby si tyto potřeby obstarali sami. Zajištěn musí být též přístup ke zdravotní péči a přinejmenším základnímu vzdělání. Práce upozornila na to, že právě v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv docházelo v detenčních centrech na Nauru a v PNG k jejich flagrantnímu porušování.

Jako čtvrtá byla zpracována otázka diskriminace mezi jednotlivými žadateli o mezinárodní ochranu. Zde bylo argumentováno, že úzký taxativní výčet diskriminačních důvodů v čl. 3 ÚPPU byl překonán později přijatými ICCPR a ICESCR, a možnou diskriminaci je tedy vzhledem k demonstrativnímu výčtu v čl. 26 ICCPR nutné zkoumat z předem neuzavřené množiny důvodů. S ohledem na to může být poněkud netradičním diskriminačním důvodem i australské rozlišování podle dopravního prostředku. Práce zdůraznila, že pro odlišné zacházení s různými skupinami žadatelů, zejména pokud je takový systém plošný, musí mít státy legitimní důvod.

Pátá skupina se týkala práva na soudní a jinou ochranu. Po analýze příslušných ustanovení Základních úmluv práce dospěla k závěru, že Základní úmluvy garantují přístup k soudní a jiné ochraně v široké škále situací, ale nelze z nich dovodit povinnost státu umožnit opravný prostředek proti zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu, případně následný soudní přezkum. V případě porušení práv zakotvených v ICCPR veřejnou mocí však o právu žadatelů na soudní či jinou

ochranu nemůže být pochyb. Totéž se dá říct o přístupu k civilnímu a trestnímu soudnictví, pokud jsou práva žadatelů porušena osobami, které veřejnou moc nevykonávají. V navazující podkapitole byly krátce zmíněny i některé další oblasti práv, jako ochrana majetku, náboženství či problematika dětských žadatelů.

Na konci druhé části bylo konstatováno, že australský extrateritoriální systém posuzování žádostí ve zkoumaném období porušoval Základní úmluvy z vícero důvodů. Důležitým závěrem bylo, že systém, v němž jsou žadatelé o mezinárodní ochranu za jistých podmínek přesunuti do jiného státu, v teoretické rovně může existovat a být zároveň souladný se Základními úmluvami. Svou představu o podobě takového systému jsem následně nastínil. Takový systém by měl mimo jiné umožnit podání žádosti o mezinárodní ochranu ještě před přesunem do jiného státu, kterému by navíc mělo předcházet předběžné posouzení situace žadatele, aby nedošlo k porušení principu *non-refoulement*. Stát se též musí vyvarovat diskriminačního vymezení žadatelů, kterých by se přesun do jiného státu týkal. Za snad nejdůležitější poznatek o případné podobě takového systému považuji to, že jeho účelem nesmí být odrazení nově přicházejících od toho, aby se o získání mezinárodní ochrany vůbec pokoušeli. Považuji též za vhodné, aby byl obdobný systém užíván pouze jako doplněk azylového systému, spíše než jako jeho základ.

Poslední část práce se zabývala aktuálními pokusy některých evropských států o implementaci azylového systému inspirovaného Austrálií a zjištění, nakolik tyto nové snahy o externalizaci azylového řízení respektují mezinárodně garantovaná práva. Za tímto účelem byla do referenčního rámce kromě Základních úmluv zařazena i EÚLP, jakožto klíčový lidskoprávní dokument v evropském regionu. Práce nejprve popsala britský systém, jenž umožňuje přesouvat do jiného státu osoby, které do Spojeného království přicházejí s úmyslem požádat o mezinárodní ochranu. Dohodu o přesunu těchto osob, jejímuž vývoji k říjnu 2023 se práce věnovala, se Spojeným královstvím uzavřela Rwanda. Následně se práce zabývala podobně postaveným dánským systémem, který taktéž umožňuje přesuny žadatelů do Rwandy. Postup směrem k uvedení dánského systému do praxe byl pozastaven, nicméně kterákoliv budoucí dánská vláda by ho opět mohla uvést do pohybu.

V rámci analýzy EÚLP byl důraz kladen především na porovnání úpravy jednotlivých práv s úpravou v Základních úmluvách, případně na práva, která v Základních úmluvách vůbec nejsou. Analogicky k druhé části bylo nejprve pojednáno o extrateritoriální aplikaci EÚLP. Bylo

poukázáno na judikaturu ESLP, z níž plyne, že kritéria pro dovození extraterioální aplikace ESLP se od Základních úmluv fakticky neliší. Z dosavadních informací o možném fungování dánského a britského modelu však vyplývá, že se liší intenzita, s jakou oba evropské státy plánují zasahovat do dění ve Rwandě, kvůli čemuž může být v porovnání s Austrálií komplikovanější dovodit existenci efektivní kontroly.

Také v třetí části bylo pojednáno o principu *non-refoulement*, který ESLP dovozuje z čl. 2 a 3. Přínos EÚLP v tomto ohledu tedy nespaturuji v tom, že by nad rámec Základních úmluv zákaz navracení nově zakotvovala, ale spíše v tom, že žadatelům umožňuje obrátit se na ESLP, čímž zároveň vytváří tlak na státy, aby vytvořily azylový systém, který ob stojí před ESLP a vnitrostátními soudy. V této souvislosti bylo poukázáno na předběžná opatření ESLP a na rozsudek britského odvolacího soudu, který pozastavil britskou iniciativu, když posílání žadatelů do Rwandy označil za rozporné s principem *non-refoulement*.

Pojednáno bylo také o garancích osobní svobody a svobody pohybu v ESLP. Judikatura ESLP k čl. 5 EÚLP potvrzuje jeden ze stěžejních závěrů druhé části, že žadatelé směji zadržování pouze po krátkou dobu nezbytnou pro provedení formálních úkonů na začátku azylového řízení. Ohledně svobody pohybu žadatelů je však EÚLP o něco restriktivnější než Základní úmluvy. Dále se třetí část věnovala právu na soudní a jinou ochranu v EÚLP. Důležitým závěrem této podkapitoly bylo, že ani EÚLP nezavazuje stát umožnit opravný prostředek proti zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu, případně následný soudní přezkum. To samé se však s ohledem na čl. 13 EÚLP nedá říci o rozhodnutí, které by jakýmkoliv způsobem nutilo cizince opustit danou zemi, ať už se jedná o vyhoštění následující zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu nebo jinou formu nuceného přesunu. Bez povšimnutí nezůstal ani zákaz hromadného vyhoštění cizinců, který Základní úmluvy neobsahují a který představuje další důvod, proč je před přesunem do jiného státu nezbytné posouzení situace dané osoby.

Vzhledem k tomu, že EÚLP se od Základních úmluv v požadavcích na zacházení s žadateli o mezinárodní ochranu liší spíše jen v detailech, dospěl jsem k tomu, že teoretický model nastíněný v závěru druhé části naplňuje také požadavky EÚLP. I po doplnění referenčního rámce o EÚLP tedy platí již uvedené poznatky, a především pak nepřipustná externalizace azylového řízení za účelem odrazení potenciálních žadatelů, což je prvek přítomný v dánském i britském modelu.

Ve třetí části bylo shledáno, že ani jeden z modelů inspirovaných Austrálií nepřevzal australský model jako celek se všemi jeho silně problematickými prvky. I přes jistý pozitivní posun však mnohé otázky zůstávají. Jde především o fakt, že systémy neobsahují dostatečné preventivní prvky, aby nedocházelo k porušování principu nenavracení. Problematické je také určení Rwandy jako cílového státu pro přesuny žadatelů, neboť jde o stát, jenž neposkytuje dostatečné faktické záruky respektování tohoto principu, jak potvrdily britské soudy. V této souvislosti jsem vyjádřil obavu, že státy, které by byly ochotné poškodit svou reputaci účastí na podobně kontroverzním azylovém systému, budou především ty státy, které nerespektují ani práva vlastních občanů, což odstranění rizika porušování principu *non-refoulement* značně stěžuje. Práce se dotkla rovněž otázky přijatelnosti způsobu, jakým britský a dánský model znemožňují nově přichozím požádat o mezinárodní ochranu.

Třetí část předkládané práce se zabývala pouze úpravou na úrovni práva mezinárodního a v této souvislosti bylo upozorněno, že závěry nic neříkají o souladu extraterritoriálních forem azylového řízení s právem evropským, což je oblast, kterou považuji za vhodné pole pro další výzkum.

Seznam zdrojů

Mezinárodní smlouvy

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

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

Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace z roku 1965, publ. pod č. 95/1974 Sb.

Opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech z roku 1966, publ. pod č. 169/1991 Sb.

Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979, publ. pod č. 62/1987 Sb.

Úmluva o právech dítěte z roku 1989, publ. pod č. 104/1991 Sb.

Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z 31. ledna 1967, 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.

Evropské a vnitrostátní právo

Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu

Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

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

Rozsudek ESLP ve věci *Al-Skeini a ostatní v. Spojené království* ze dne 7. 7. 2011, stížnost č. 55721/07

Rozsudek ESLP ve věci *Ilaşcu a ostatní v. Moldavsko a Rusko* ze dne 8. 7. 2004, stížnost č. 48787/99

Zatím nerozhodnutý případ *N. S. K. v. Spojené království*, stížnost podána dne 13. 6. 2022, č. 28774/22

Rozsudek ESLP ve věci *Loizidou v. Turecko* ze dne 18. 12. 1996, stížnost č. 15318/89

Rozsudek ESLP ve věci *Maaouia v. Francie* ze dne 5. 10. 2000, stížnost č. 39652/98

Rozsudek ESLP ve věci *Kypr v. Turecko* ze dne 10. 5. 2001, stížnost č. 25781/94

Rozsudek ESLP ve věci *Saadi v. Spojené království* ze dne 29. 1. 2008, stížnost č. 13229/03

Rozsudek ESLP ve věci *Omwenyeke v. Německo* ze dne 20. 11. 2007, stížnost č. 44294/04

Rozsudek ESLP ve věci *Onyejekwe v. Rakousko* ze dne 9. 10. 2012, stížnost č. 20203/11

Rozsudek ESLP ve věci *Gruzie v. Rusko (I)* ze dne 3. 7. 2014, stížnost č. 13255/07

Rozsudek ESLP ve věci *S. C. v. Rumunsko* ze dne 10. 2. 2015, stížnost č. 9356/11

Rozsudek ESLP ve věci *N. M. v. Rumunsko* ze dne 10. 2. 2015, stížnost č. 73525/11

Rozsudek ESLP ve věci *A. M. v. Nizozemsko* ze dne 5. 7. 2016, stížnost č. 39652/98

Rozsudek ESLP ve věci *N. D. a N. T. v. Španělsko* ze dne 13. 2. 2020, stížnosti č. 8675/15 a 8697/15

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

Rozhodnutí soudních a kvazisoudních orgánů OSN

Poradní posudek Mezinárodního soudního dvora ve věci *Právní následky výstavby zdi na okupovaném palestinském území* ze dne 9. 7. 2004, A/ES-10/273

Sdělení Výboru OSN pro lidská práva ve věci *A. K. a ostatní v. Austrálie* ze dne 14. 1. 2022, č. CCPR/C/132/D/2365/2014

Sdělení Výboru OSN pro lidská práva ve věci *F. J. a ostatní v. Austrálie* ze dne 2. 5. 2016, č. CCPR/C/116/D/2233/2013

Sdělení Výboru OSN pro lidská práva ve věci *F. K. A. G. a ostatní v. Austrálie* ze dne 28. 10. 2013, č. CCPR/C/108/D/2094/2011

Sdělení Výboru OSN pro lidská práva ve věci *M. M. M. a ostatní v. Austrálie* ze dne 28. 10. 2013, č. CCPR/C/108/D/2136/2012

Rozhodnutí britských soudů

Rozsudek *Court of Appeals* ve věci *AAA a ostatní v. The Secretary of State for the Home Department* ze dne 29. 6. 2023, č. [2023] EWCA Civ 745

Rozsudek *The Supreme Court of the United Kingdom* ve věci *AAA a ostatní v. The Secretary of State for the Home Department* ze dne 15. 11. 2023, č. [2023] UKSC 42

Rozhodnutí soudů Papuy-Nové Guiney

Rozsudek *Supreme Court of Justice* ve věci *Namah v. Pato* ze dne 26. 4. 2016, č. SC1497

Internetové stránky

Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade: <https://www.dfat.gov.au/>

Australian Government, Department of Home Affairs: <https://www.homeaffairs.gov.au/>

Australian Human Rights Commission: <https://humanrights.gov.au/>

BBC News: <https://www.bbc.com/news>

Government of Canada: <https://www.canada.ca/en.html>

Child Rights Resource Centre: <https://resourcecentre.savethechildren.net/>

OHCHR: <https://www.ohchr.org/>

Oxford Reference: <https://www.oxfordreference.com/>

Refugee Council of Australia: <https://www.refugeecouncil.org.au/>

Reuters: <https://www.reuters.com/>

The Conversation: <https://theconversation.com/>

The Guardian: <https://www.theguardian.com/>

UK Government: <https://www.gov.uk/>

UK Legislation: <https://www.legislation.gov.uk/>

UNHCR: <https://www.unhcr.org/>

Vláda České republiky: <https://www.vlada.cz/>

Dokumenty OSN

OSN. Komise OSN pro mezinárodní právo. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, 2001, A/56/10

OSN. Rada OSN pro lidská práva. *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 Australia*, 2020, A/HRC/WG.6/37/AUS/1

OSN. Rada OSN pro lidská práva. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Australia and the regional processing centres in Nauru*, 2017, A/HRC/35/25/Add.3

OSN. Rada OSN pro lidská práva. *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez*, 2015, A/HRC/28/68

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in*

Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept.
2016

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, 2013

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection*, 2019

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. *UNHCR monitoring visit to the Republic of Nauru 7 to 9 October 2013*, 2013

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. *UNHCR revised guidelines on applicable criteria and standards relating to the detention of asylum seekers*, 1999

OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 18 ze dne 6. 2. 2006. *Article 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/C.12/GC/18

OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 15 ze dne 20. 1. 2003. *The right to water (arts. 11 and 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/2002/11

OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 23 ze dne 27. 4. 2016. *General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/GC/23

OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 19 ze dne 4. 2. 2008. *General comment No. 19 The right to social security (art. 9)*, E/C.12/GC/19

OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 14 ze dne 11. 8. 2000. *General comment No. 14 (2000) The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/2000/4

OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 15 ze dne 20. 1. 2003. *General comment No. 15 (2002) The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/2002/11

OSN. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, komentář č. 13 ze dne 8. 12. 1999. *General comment No. 13 The right to the education (article 13 of the Covenant)*, E/C.12/1999/10

OSN. Výbor OSN pro lidská práva, komentář č. 18, 37th session (1989). *General comment No. 18: Non-discrimination*

OSN. Výbor OSN pro lidská práva, komentář č. 20 z roku 1992. *Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel inhuman or degrading treatment or punishment)*

OSN. Výbor OSN pro lidská práva, komentář č. 22 ze dne 27. 9. 1993. *General comment No. 22 (48) (art. 18)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4

OSN. Výbor OSN pro lidská práva, komentář č. 27 ze dne 1. 11. 1999. *Article 12 (Freedom of movement)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9

OSN. Výbor OSN pro lidská práva, komentář č. 31 ze dne 29. 3. 2004. *The Nature of the General Obligation Imposed on State Parties to the Covenant*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.1326

OSN. Výbor OSN pro lidská práva, komentář č. 31 ze dne 29. 3. 2004. *General comment No. 31 The Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant*, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 1326 May 2004

OSN. Výbor OSN pro lidská práva, komentář č. 32 ze dne 23. 8. 2007. *General comment No. 32 Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial*, CCPR/C/GC/32

OSN. Výbor OSN pro lidská práva, komentář č. 35 ze dne 16. 12. 2014. *Article 9 (Liberty and security of person)*, CCPR/C/GC/35

OSN. Výbor OSN pro lidská práva. *Replies to the List of Issues (CCPR/C/AUS/Q/5) To Be Taken Up in Connection with the Consideration of the Fifth Periodic Report of the Government of Australia (CCPR/C/AUS/5)*, 2009, CCPR/C/AUS/Q/Add.1

OSN. Výbor OSN pro migrující pracovníky a Výbor OSN pro práva dítěte, společný komentář ze dne 16. 11. 2017. *Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration*, CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22

OSN. Výbor OSN proti mučení, komentář č. 2 ze dne 24. 1. 2008. *Implementation of article 2 by State parties*, CAT/C/GC/2

OSN. Výbor OSN proti mučení. *Concluding observations of the combined fourth and fifth periodic reports of Australia*, 2014, CAT/C/AUS/CO/4-5

Dokumenty Evropského soudu pro lidská práva

Evropský soud pro lidská práva, Příručka k čl. 1 aktualizovaná ke dni 28. 2. 2023. *Obligation to respect human rights – Concepts of “jurisdiction” and imputability*

Evropský soud pro lidská práva, Příručka k čl. 13 aktualizovaná ke dni 28. 2. 2023. *Right to an effective remedy*

Evropský soud pro lidská práva, Příručka k čl. 2 Protokolu č. 4 aktualizovaná ke dni 28. 2. 2023. *Freedom of movement*

Evropský soud pro lidská práva, Příručka k čl. 6 aktualizovaná ke dni 31. 8. 2022. *Right to a fair trial (civil limb)*

Evropský soud pro lidská práva, Příručka k judikatuře ESLP v oblasti imigrace aktualizovaná ke dni 31. 8. 2022. *Guide on the case-law of the European Convention of Human Rights – Immigration*

Literatura

ALISTON, Philip a Ryan GOODMAN, 2013. *International Human Rights*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-957872-6

BOBEK, Michal, Pavla BOUČKOVÁ a Zdeněk KÜHN, ed., 2007. *Rovnost a diskriminace*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-584-1

CRAWFORD, James, 2019. *Brownlie's Principles of Public International Law*. 9th edn. Oxford: Oxford University Press. ISBN 9780198737445

ČAPEK, Jan, 2010. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv, I. část – Úmluva*. Praha: Linde Praha. ISBN 978-80-7201-789-4

- ČEPELKA, Čestmír a Pavel ŠTURMA, 2018. *Mezinárodní právo veřejné*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-721-7
- EIDE, Asbjørn, Catarina KRAUSE a Allan ROSAS, 1995. *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers. ISBN 0-7923-3278-4
- HATHAWAY, James C., 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781108495899
- HONUSKOVÁ, Věra, Harald Christian SCHEU a Eliška FLÍDROVÁ, 2016. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavracení*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. ISBN 978-80-87975-44-2
- JOSEPH, Sarah a Melissa CASTAN, 2013. *The International covenant on civil and political rights: cases, materials, and commentary*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-873374-4
- KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK, 2012. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-365-3
- MCADAM, Jane a Fiona CHONG, 2019. *Refugee rights and policy wrongs: a frank, up-to-date guide by experts*. Sydney: UNSW Press. ISBN 1742244572
- NOWAK, Manfred, 2005. *U.N. covenant on civil and political rights: CCPR commentary*. 2nd, revised ed. Kehl: N.P. Engel Verlag. ISBN 3-88357-134-2
- RIEDEL, Eibe, Gilles GIACCA a Christophe GOLAY, 2014. *Economic, social and cultural rights in international law: contemporary issues and challenges*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-968597-4
- ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ, 2012. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. ISBN 978-80-87146-68-2
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights, 2014. *The Core International Human Rights Treaties*. New York: UNITED NATIONS. ISBN 978-92-1-154202-8
- WINTR, Jan, 2023. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-911-9

Internetové publikace

CARRERA, Sergio, Giuseppe CAMPESI a Davide COLOMBI, 2023. The 2023 Italy-Albania Protocol on Extraterritorial Migration Management. *Papers on Liberty and Security in Europe* [online]. [cit. 2023-12-21]. Dostupné z: https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/12/ASILE_Italy-Albania-MoU-Extraterritorial-Migration-Management.pdf

FEITH TAN, Nikolas a Jens VEDSTED-HANSEN. Denmark's Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law. *EU Immigration and Asylum Law and Policy* [online]. Dostupné z: <https://eumigrationlawblog.eu/denmarks-legislation-on-extraterritorial-asylum-in-light-of-international-and-eu-law/>

FOSTER, Michelle a Anna HOOD, 2021. Regional Refugee Regimes: Oceania. In: COSTELLO, Cathryn, Michelle FOSTER a Jane MCADAM, ed. *The Oxford Handbook of International Refugee Law* [online]. Oxford: Oxford University Press, ISBN 9780191883088. Dostupné z: <https://doi-org.ezproxy.is.cuni.cz/10.1093/law/9780198848639.003.0025>

MATERA, Margherita, Tamara TUBAKOVIC a Philomena MURRAY, 2023. Is Australia a Model for the UK? A Critical Assessment of Parallels of Cruelty in Refugee Externalization Policies. *Journal of Refugee Studies* [online]. (36), 271-293 Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/jrs/fead016>

RODLEY, Nigel, 2013. The Role and Impact of Treaty Bodies. In: SHELTON, Dinah, ed. *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* [online]. Oxford: Oxford University Press, ISBN 9780191756672. Dostupné z: <https://doi-org.ezproxy.is.cuni.cz/10.1093/law/9780199640133.003.0027>

Dokumenty Australského parlamentu

Parliamentary Joint Committee on Human Rights, 2013. *Examination of legislation in accordance with the Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act 2011: Migration Legislation Amendment (Regional Processing and Other Measures) Act 2012 and related legislation*. Canberra: Senate Printing Unit. ISBN 978-1-74229-872-6

The Senate, Legal and Constitutional Affairs References Committee, 2014. *Incident at the Manus Island Detention Centre from 16 February to 18 February 2014*. Canberra: Senate Printing Unit.
ISBN ISBN 978-1-76010-103-9

Abstrakt

Předkládaná práce s názvem „*Legalita extrateritoriálního posuzování žádostí o mezinárodní ochranu z pohledu mezinárodního práva*“ se zabývá fenoménem extrateritoriálního posuzování žádostí o mezinárodní ochranu, tedy praxí, která má dlouhou historii v Austrálii a kterou se v nedávné době inspirovaly také některé evropské státy. Práce si klade za cíl zjistit, zda jsou existující systémy souladné s nejdůležitějšími mezinárodněprávními lidskoprávními dokumenty, a v návaznosti na to odpovědět na otázku, zda vůbec podobný systém v souladu s nimi může existovat. Ve své první části práce odlišuje specifický pojem „žadatel o mezinárodní ochranu“ od pojmu „uprchlík“ a vysvětluje specifické právní postavení žadatele, kterému jsou přiznána některá práva, dokud není o jeho žádosti rozhodnuto. V první části jsou rovněž vymezeny nejdůležitější mezinárodní lidskoprávní smlouvy, které v této práci tvoří rámec pro posuzování legality. V druhé části jsou nejdříve popsány základní parametry systému, v jehož rámci byly některé osoby hledající ochranu v Austrálii posílány do detenčních center na území Papuy Nové Guineje a Nauru. V navazující právní analýze je pozornost věnována nejdříve otázce extrateritoriální aplikace lidskoprávních závazků. Následně je v několika skupinách obsahově souvisejících práv provedena analýza mezinárodních úmluv zařazených do referenčního rámce. Zjištěné poznatky jsou dány do kontextu informací o fungování australského extrateritoriálního systému. Závěrem druhé části práce shrnuje nejzávažnější porušení práv žadatelů a nastiňuje, jak by mohl vypadat obdobný azylový systém, který by identifikovaná práva žadatelů respektoval. Poslední část přesouvá pozornost do Evropy, kde se v nedávné době podobný systém snaží uvést do praxe Spojené království a Dánsko. Práce obě iniciativy krátce představuje a poté provádí analýzu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jež se soustředí zejména na porovnání této regionální lidskoprávní kodifikace s poznatky z právní analýzy v druhé části. Na samotném konci třetí části jsou vysloveny závěry ohledně toho, nakolik iniciativy Spojeného království a Dánska respektují mezinárodní lidskoprávní závazky a nakolik právní analýza ve třetí části modifikuje teoretický model nastíněný v závěru části druhé.

Klíčová slova

právní postavení žadatelů o mezinárodní ochranu, extrateritoriální posuzování žádostí o mezinárodní ochranu, přesuny žadatelů, azylové řízení

Abstract

The presented diploma thesis called “*Legality of extraterritorial processing of applications for international protection under international law*” explores the phenomenon of offshore processing of applications for international protection, a practice that has a long history in Australia and that has recently inspired similar practices in Europe. The thesis aims to determine whether existing offshore systems are consistent with fundamental international human rights treaties, and to subsequently identify whether there can potentially be such a system in line with those treaties. In its first part, the thesis differentiates the term “applicant for international protection” from the term “refugee”, while highlighting the specific legal status of an applicant, who is provisionally afforded certain rights until the application is resolved. The first part also enumerates the international treaties, which form the frame of reference used to determine legality in this thesis. The second part begins with description of Australia’s system of removing people seeking protection in Australia to offshore detention centres in Papua New Guinea and Nauru. It is followed by a legal analysis, which focuses on the topic of extraterritorial application of human rights obligations. The rest of the analysis identifies rights stemming from the international treaties set out as frame of reference, while sorting related rights into several groups. The results of conducted legal analysis are afterwards put into context of findings about operation of Australia’s offshore system. The second part concludes by summarizing the most serious violations of applicants’ rights and outlines the potential form of an offshore system that would be in line with identified rights. The last part shifts the focus to Europe, where similar systems have recently been introduced by the United Kingdom and Denmark. A brief description of both initiatives is followed by an analysis of The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which focuses particularly on comparison between the crucial European human rights codification and the rights identified in the second part of the thesis. At the very end, conclusions are drawn about the British and Danish initiatives’ respect for international human rights obligations. Conclusions are also drawn about the extent to which the legal analysis in the third part modifies the theoretical model outlined in the conclusion of the second part.

Key words

legal status of applicants for international protection, offshore processing of applications for international protection, removal of asylum-seekers, asylum proceedings