

SMĚRNICE K MEZINÁRODNÍ OCHRANĚ Č. 12:

Žádosti o přiznání právního postavení uprchlíka související se situacemi ozbrojeného konfliktu a násilí podle článku 1A odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a/nebo jejího Protokolu z roku 1967 a regionálních definic uprchlíka

UNHCR vydává tuto směrnici v souladu se svým mandátem, který je obsažen mimo jiné ve *Statutu Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky*, zejména jeho odstavci 8 písm. a), ve spojení s článkem 35 *Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951* a článkem II jejího *Protokolu z roku 1967*, článkem VIII odst. 1 *Úmluvy Organizace africké jednoty o zvláštních aspektech problémů uprchlíků v Africe z roku 1969* a závazku II písm. e) *Kartagenské deklarace o uprchlících z roku 1984*.

Tato směrnice má za cíl objasnit odstavec 164 *Příručky UNHCR k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíka podle Úmluvy týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1951* a zároveň tuto *Příručku* dále doplnit. Její text by být čten ve spojení s ostatními směrnicemi UNHCR k mezinárodní ochraně.

Účelem této směrnice, vycházející z širokých konzultací, je poskytnout vodítko v oblasti právní interpretace vládám, právním poradcům, osobám rozhodujícím v azylovém řízení a soudcům i pracovníkům UNHCR, kteří jsou zapojeni do procesu určování právního postavení uprchlíků.

Příručka UNHCR k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíka podle Úmluvy týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1951 i směrnice k mezinárodní ochraně jsou dostupné na:
<http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>.

Výzvy k veřejné konzultaci budoucích směrnic k mezinárodní ochraně budou zveřejňovány na webové stránce
<http://www.unhcr.org/544f59896.html>.

Obsah

I.	ÚVOD.....	3
A.	Oblast působnosti a vymezení pojmů.....	3
B.	Vztah mezi definicí uprchlíka podle Úmluvy z roku 1951/Protokolu z roku 1967 a regionálními definicemi a doplňková ochrana EU	4
II.	HMOTNĚPRÁVNÍ ROZBOR ČL. 1A Odst. 2 ÚMLUVY Z ROKU 1951	5
A.	Opodstatněná obava z pronásledování	6
B.	Příčinná souvislost a azylově relevantní důvody	11
C.	Alternativa vnitřního přesídlení nebo útěku	12
III.	HMOTNĚPRÁVNÍ ROZBOR ČL. I Odst. 2 ÚMLUVY OAJ Z ROKU 1969.....	14
A.	Předběžné úvahy k výkladu.....	14
B.	Jednotlivé složky definice podle Úmluvy OAJ z roku 1969	14
C.	Alternativa vnitřního přesídlení nebo útěku	16
IV.	HMOTNĚPRÁVNÍ ROZBOR ZÁVĚRU III Odst. 3 KARTAGENSKÉ DEKLARACE Z ROKU 1984.....	17
A.	Předběžné úvahy k výkladu.....	17
B.	Složky kartagenské definice uprchlíka	18
C.	Alternativa vnitřního přesídlení nebo útěku	20
V.	PROCESNÍ A DŮKAZNÍ OTÁZKY	21
A.	Přístupy k aplikaci definice podle Úmluvy z roku 1951/Protokolu z roku 1967 a regionálních definic	21
B.	Prokazování skutkových okolností	21

I. ÚVOD

A. Oblast působnosti a vymezení pojmů

1. Hlavními příčinami pohybu uprchlíků v dnešní době jsou ozbrojené konflikty a násilí, které ve většině případů plodí politicky, nábožensky, etnicky, sociálně nebo genderově motivované pronásledování (perzekuci). Na civilní obyvatelstvo vysídlené v důsledku ozbrojeného konfliktu a násilí je přímo použitelná Úmluva z roku 1951 o právním postavení uprchlíků¹ a její Protokol z roku 1967² (dále jen „Úmluva z roku 1951“).

2. Účelem této směrnice je poskytnout hmotněprávní a procesní vodítka pro posuzování žádostí o právní postavení uprchlíka v případech zahrnujících ozbrojený konflikt a násilí a podpořit jednotné uplatňování Úmluvy z roku 1951 a regionálních definic uprchlíka.³

3. Tato směrnice obsahuje metodická doporučení v souvislosti s inkluzivními aspekty definic uprchlíka uvedených v:

- čl. 1A odst. 2 Úmluvy z roku 1951 a jejího Protokolu z roku 1967 (část II této směrnice),
- čl. I odst. 2 Úmluvy OAJ z roku 1969, která se týká specifických aspektů problémů uprchlictví v Africe⁴ (Úmluva OAJ z roku 1969) (část III této směrnice) a
- závěru III odst. 3 Kartagenské deklarace o uprchlících z roku 1984 (Kartagenská deklarace) (část IV této směrnice).⁵

Tato směrnice se regionálními definicemi uprchlíka zabývá pouze v souvislosti s jejich aplikací při posuzování žádostí o právní postavení uprchlíka souvisejících s ozbrojeným konfliktem a násilím; jejich aplikace v jiných situacích není touto směrnicí dotčena.

4. Tato směrnice se netýká vyloučení⁶ či ukočení (cesace),⁷ dále otázek souvisejících s civilním a humanitárním charakterem azylu⁸ ani žádostí souvisejících s vojenskou službou,⁹ pro něž jsou k dispozici jiné metodické materiály. Rovněž se nezabývá určováním právního postavení uprchlíka *prima facie*, jemuž se věnuje Směrnice k mezinárodní ochraně č. 11.¹⁰ Tato směrnice se nicméně soustředí na vztah mezi definicí uprchlíka podle Úmluvy z roku 1951 a regionálními definicemi uprchlíka a na to, jaké přístupy lze při uplatňování jednotlivých definic použít (odst. 86 až 88 této směrnice). Je zaměřena výhradně na právní postavení uprchlíka a nezabývá se konkrétně oblastí doplňkové nebo jiných dodatečných forem mezinárodní ochrany.¹¹

5. Pro účely této směrnice se pod pojmem „ozbrojený konflikt a násilí“ rozumí situace, které se vyznačují vysokým stupněm nebo širokým rozšířením násilí s dopadem na civilní obyvatelstvo. Může se jednat o násilí

¹ Úmluva o právním postavení uprchlíků (28. července 1951) 189 UNTS 137 (Úmluva z roku 1951), <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>, česky <https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/uprchlici.pdf>.

² Protokol týkající se právního postavení uprchlíků (31. ledna 1967) 606 UNTS 267 (Protokol z roku 1967), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>, česky https://www.unhcr.org/cz/wp-content/uploads/sites/20/2016/12/Umluva_1951_a_Protokol_1967.pdf.

³ Další informace o pozadí a důvodech vypracování této směrnice naleznete v UNHCR, *Summary Conclusions on International Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence; Roundtable 13 and 14 September 2012, Cape Town, South Africa, 20 December 2012*, („Souhrnné závěry UNHCR z Kapského Města“), anglické znění <http://www.refworld.org/docid/50d32e5e2.html>

⁴ Úmluva OAJ, která se týká specifických aspektů problémů uprchlictví v Africe (10. září 1969) 1001 UNTS 45 (Úmluva OAJ z roku 1969), anglické znění <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>.

⁵ Kartagenská deklarace o uprchlících, přijatá na zasedání o mezinárodní ochraně uprchlíků ve Střední Americe, Mexiku a Panamě 22. listopadu 1984 („Kartagenská deklarace“), anglické znění dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>. Kartagenská deklarace z roku 1984 není smlouvou ve smyslu čl. 1 písm. a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 (23. května 1969) 1155 UNTS 331, česky <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1988-15>.

⁶ UNHCR, *Směrnice k mezinárodní ochraně č. 5: „Aplikace vylučujících klauzulí“: Článek 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951*, 4. září 2003, HCR/GIP/03/05, <http://www.refworld.org/docid/3f5857684.html>. Viz také UNHCR, *Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 7. února 2006, <http://www.refworld.org/docid/43f48c0b4.html>.

⁷ UNHCR, *Směrnice k mezinárodní ochraně č. 3: Ukončení právního postavení uprchlíka podle článku 1C odst. 5 a 6 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951* (klauzule „pominuvších okolností“), 10. února 2003, HCR/GIP/03/03, <http://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html>.

⁸ Závěr Výkonného výboru č. 94 (LIII), 2002, odst. c) bod viii). UNHCR, *Operational Guidelines on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum*, září 2006, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/452b9bca2.html>.

⁹ UNHCR, *Směrnice k mezinárodní ochraně č. 10: Žádosti o přiznání právního postavení uprchlíka související s výkonem vojenské služby ve smyslu článku 1A odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a/nebo jejího Protokolu z roku 1967*, 3. prosince 2013, HCR/GIP/13/10/Corr. 1 („Směrnice UNHCR k vojenské službě“), <http://www.refworld.org/docid/529ee33b4.html>.

¹⁰ UNHCR, *Směrnice k mezinárodní ochraně č. 11: Prima facie určování právního postavení uprchlíka*, 24. června 2015, HCR/GIP/15/11, <http://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>.

¹¹ Odst. 9 této směrnice obsahuje zmínku o vztahu mezi Úmluvou z roku 1951 a statutem doplňkové ochrany podle práva Evropské unie.

mezi státními a nestátními aktéry včetně organizovaných gangů¹² nebo o násilí mezi různými skupinami společnosti. Dále to může být násilí mezi dvěma či více státy, mezi státy a nestátními ozbrojenými skupinami nebo mezi různými nestátními ozbrojenými skupinami. Pro účely určení právního postavení uprchlíka není nezbytná ani rozhodující žádná konkrétní klasifikace ozbrojené skupiny, například jako zločinecké nebo politické. Rovněž platí, že ačkoliv za některých okolností lze ozbrojené konflikty a násilí zmiňované v této směrnici klasifikovat jako mezinárodní ozbrojený konflikt¹³ nebo ozbrojený konflikt nemající mezinárodní charakter¹⁴ ve smyslu mezinárodního humanitárního práva, pro účely určení právního postavení uprchlíka taková klasifikace není nutná.¹⁵ Řada ozbrojených konfliktů a násilí ozbrojeným konfliktem ve smyslu mezinárodního humanitárního práva není, byť použité prostředky a jejich následky mohou být stejně násilné nebo ničivé. Pro ozbrojené konflikty a násilí se používají i jiná označení, například generalizované¹⁶ nebo svévolné¹⁷ násilí. Způsob posuzování nároku na právní postavení uprchlíka je vždy stejný – definici uprchlíka je vždy nutné na danou situaci aplikovat úplným a inkluzivním způsobem, jak je popsáno v této směrnici.

B. Vztah mezi definicí uprchlíka podle Úmluvy z roku 1951/Protokolu z roku 1967 a regionálními definicemi a doplňková ochrana EU

6. Úmluvu z roku 1951/Protokol z roku 1967, které jsou primárními univerzálními dokumenty o právní ochraně uprchlíků, doplňují regionální instrumenty jako například Úmluva OAJ z roku 1969 nebo Kartagenská deklarace.¹⁸ Každý regionální instrument přejímá definici uprchlíka podle Úmluvy z roku 1951 a navíc rozpracovává tzv. širší kritéria pro uznání osoby jako uprchlíka (dále jako „regionální definice“). Hlavním účelem Úmluvy OAJ z roku 1969 a Kartagenské deklarace je poskytnout ochranu uprchlíkům v určitých humanitárních situacích včetně hromadného příchodu lidí prchajících před určitými situacemi nebo okolnostmi v zemi jejich původu.¹⁹

7. V některých případech může být vzhledem ke skutkovým okolnostem pro konkrétní žádost relevantní a použitelná jak definice podle Úmluvy z roku 1951, tak i některá z regionálních definic, což může vyvolávat otázku, která z těchto definic se má použít (viz odst. 86 až 88 této směrnice). V jiných situacích může být osoba podle některé z regionálních definic uprchlíkem, avšak podle definice Úmluvy z roku 1951 nikoliv, včetně případů, kdy nelze prokázat příčinnou souvislost mezi obavami dané osoby z pronásledování a důvodem podle Úmluvy z roku 1951 (dále též „azylově relevantní důvod“). Za takových okolností regionální definice rozšiřují okruh osob, které mají nárok na právní postavení uprchlíka.

8. Být se znění obou regionálních definic mírně liší, typy situací nebo okolností, kterých se týkají a na které mají dopadat, se do velké míry shodují. I když jsou regionální definice podrobné, záměrem žádného z regionálních instrumentů nebylo stanovit všezahrnující definici pokrývající všechny situace, v nichž jsou

¹² UNHCR, *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs*, 31. března 2010, dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/4bb21fa02.html>.

¹³ Společný čl. 2 odst. 1 Ženevských úmluv z roku 1949 včetně *Ženevské úmluvy o ochraně civilních osob za války (Čtvrtá ženevská úmluva)*, 12. srpna 1949, 75 UNTS 287, česky https://www.cervenkykruz.eu/cz/nsmhp/Zenevske_umluvy_a_dodatkov_e_protokoly.pdf a čl. 1 odst. 4 *Dodatkového protokolu k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů (Protokol I)*, 8. června 1977, 1125 UNTS 3, („Protokol I Ženevských úmluv“), česky https://www.cervenkykruz.eu/cz/nsmhp/Zenevske_umluvy_a_dodatkov_e_protokoly.pdf. Viz také Mezinárodní výbor Červeného kříže (ICRC), *How is the Term „Armed Conflict“ Defined in International Humanitarian Law?*, březen 2008, s. 1 až 3, anglicky <http://www.refworld.org/docid/47e24eda2.html> a Mezinárodní výbor Červeného kříže (ICRC), *International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts*, říjen 2016, 32IC/15/11, anglicky <http://www.refworld.org/docid/58047a764.html>.

¹⁴ Společný článek 3 Ženevských úmluv z roku 1949 včetně Čtvrté ženevské úmluvy, pozn. 13 výše, a článek 1 *Dodatkového protokolu k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí ozbrojených konfliktů nemajících mezinárodní charakter (Protokol II)*, 8. června 1977, 1125 UNTS 609, („Protokol II Ženevských úmluv“), anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b37f40.html>. Viz také Mezinárodní výbor Červeného kříže (ICRC) 2008, pozn. 13 výše, s. 3 až 5 a Mezinárodní výbor Červeného kříže (ICRC) 2016, pozn. 13 výše.

¹⁵ Analogické stanovisko zaujal Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) ohledně významu vnitřního ozbrojeného konfliktu v kvalifikační směrnici EU v *Aboubacar Diakité proti Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-285/12, Evropská unie: Soudní dvůr Evropské unie, 30. ledna 2017, odst. 23, anglicky <http://www.refworld.org/docid/52ea51f54.html>, česky <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=147061&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9412477>. SDEU uvedl, že „I když je cílem mezinárodního humanitárního práva mimo jiné poskytnout v oblasti konfliktu ochranu civilnímu obyvatelstvu omezením dopadů války na osoby a majetek, toto právo ... nepřiznává mezinárodní ochranu některým civilistům nacházejícím se mimo oblast konfliktu nebo území stran konfliktu.“

¹⁶ Viz odstavce 71 až 73 této směrnice.

¹⁷ Výraz „svévolné násilí“ je použit v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice Evropské unie (přepřevzaté znění) v kontextu mezinárodní ochrany. Podle SDEU svévolné násilí „předpokládá, že se takové násilí může rozšířit na osoby bez ohledu na jejich osobní situaci“, viz *Meki Elgafaji a Noor Elgafaji proti Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, Evropská unie: Soudní dvůr Evropské unie, 17. února 2009, odst. 34, anglicky <http://www.refworld.org/docid/499aaee52.html> česky <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=76788&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9412477>.

¹⁸ Závěr Výkonného výboru č. 87 (L) 1999, odst. f) a Závěr Výkonného výboru č. 89 (LI) 2000. Viz také Úmluva OAJ z roku 1969, pozn. 4 výše, devátý úvodní odstavec, v němž je Úmluva z roku 1951 a Protokol z roku 1967 zmíněna jako základní a univerzální instrument pro ochranu uprchlíků.

¹⁹ Směrnice UNHCR k *prima facie* určení právního postavení uprchlíka, pozn. 10 výše, odst. 5.

lidé nuceni opustit svou zemi původu a překročit mezinárodní hranici. Co se týče práv, právní postavení uprchlíka přiznávají osobě jak Úmluva z roku 1951, tak i regionální instrumenty, a všechny nástroje rovněž přiznávají práva podle Úmluvy z roku 1951.²⁰ Ve většině případů tedy nemá otázka, podle které definice je určité osobě přiznáno právní postavení uprchlíka, žádné zásadní důsledky. Pro dosažení právní jistoty je ovšem nezbytný správný výklad jednotlivých definic, přičemž se při rozhodování doporučuje aplikovat definice postupně (viz odst. 86 až 88 této směrnice). Rozhodující osoby musejí mít rovněž na paměti, že záměrem zavedení regionálních systémů ochrany je doplnění a posílení režimu podle Úmluvy z roku 1951.²¹

Doplňková ochrana EU

9. Doplnkovou ochranu, která doplňuje systém ochrany uprchlíků podle Úmluvy z roku 1951/Protokolu z roku 1967, upravuje tzv. kvalifikační směrnice EU (přepřacované znění).²² Vztahuje se na osoby, které sice nesplňují kritéria pro přiznání právního postavení uprchlíka, ale které čelí reálné hrozbě vážné újmy, což je mj. „vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí (z anglického „indiscriminate violence“ též překládáno jako „nerozlišujícího násilí“, pozn. překl.) násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu“.²³ V některých reálných situacích se mohou kritéria pro přiznání ochrany uprchlíků podle Úmluvy z roku 1951 a kritéria pro přiznání doplňkové ochrany překrývat. Vzhledem k nadřazenosti ochrany uprchlíků a omezení doplňkové ochrany pouze na osoby, které nesplňují podmínky pro přiznání právního postavení uprchlíka, je nutné žádosti související s ozbrojeným konfliktem a násilím posuzovat nejprve na základě kritérií pro přiznání ochrany uprchlíků. Na základě kritérií pro přiznání doplňkové ochrany lze žádosti posuzovat až tehdy, když žadatel nesplní podmínky pro přiznání právního postavení uprchlíka.²⁴

II. HMOTNĚPRÁVNÍ ROZBOR ČL. 1A ODS. 2 ÚMLUVY Z ROKU 1951

10. Při výkladu pojmů na základě jejich obvyklého významu a při zohlednění souvislostí, předmětu a účelu Úmluvy z roku 1951²⁵ se na osoby prchající před ozbrojeným konfliktem a násilím vztahuje její čl. 1A odst. 2. Definice uprchlíka podle Úmluvy z roku 1951 ve skutečnosti nerozlišuje mezi uprchlíkem, který prchá před pronásledováním v době míru, a uprchlíkem, který prchá před pronásledováním v době války. Rozbor vyžadovaný podle čl. 1A odst. 2 se zaměřuje na existenci opodstatněné obavy z pronásledování (v českých textech se používá též termín „oprávněná obava“, pozn. překl.) z jednoho či více azylově relevantních důvodů. Text „osoby přinucené opustit zemi původu v důsledku mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu se obvykle nepovažují za uprchlíky podle Úmluvy z roku 1951 nebo Protokolu z roku

²⁰ Úmluva OAJ z roku 1969 přiznává uprchlíkům uznaným podle jejich ustanovení práva podle Úmluvy z roku 1951, viz Úmluva OAJ z roku 1969, pozn. 4 výše, desátý úvodní odstavec a čl. VIII odst. 2. Viz také M. Sharpe, „The 1969 African Refugee Convention: Innovations, Misconceptions, And Omissions“, *McGill Law Journal* (2012) 58, s. 126 až 145. Rovněž Kartagenská deklarace přiznává uprchlíkům uznaným v souladu se závěrem III odst. 3 práva podle Úmluvy z roku 1951 a také výslovně vyzývá země v regionu, aby při zacházení s uprchlíky uplatňovaly Americkou úmluvu o lidských právech z roku 1969 a aby uznávaly sloučení rodiny za základní princip, viz Kartagenská deklarace, pozn. 5 výše, závěr III odst. 1, 8 a 13.

²¹ Závěr Výkonného výboru č. 89 (LI), 2000 a Závěr Výkonného výboru č. 103 (LVI), 2005, včetně odst. b).

²² Evropská unie: Rada Evropské unie, *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepřacované znění)*, 20. prosince 2011, Úř. věst. L 337; prosinec 2011, s. 9–26, 33. bod odůvodnění, anglicky <http://www.refworld.org/docid/4f197df02.html>, česky <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN> („kvalifikační směrnice EU“). SDEU uznal dva různé režimy ochrany v *Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08)*, *Kamil Hasan (C-176/08)*, *Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi (C-178/08)* a *Dier Jamal (C-179/08) proti Bundesrepublik Deutschland*, Evropská unie: Soudní dvůr Evropské unie, 2. března 2010, odst. 78, anglicky <http://www.refworld.org/docid/4b8e6ea22.html>, česky <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75296&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9424169>. Viz také Závěr Výkonného výboru č. 103 (LVI), 2005, odst. b), i) a k).

²³ Kvalifikační směrnice EU (přepřacované znění), pozn. 22 výše, čl. 2 písm. f), podle kterého je „osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu,“ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15, a na kterou se nevztahuje čl. 17 odst. 1 a 2, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země“. Vážnou újmu, jak je definována v článku 15 kvalifikační směrnice EU (přepřacované znění), se rozumí: „a) uložení nebo výkonání trestu smrti nebo b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu nebo c) vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.“

²⁴ *H. N. proti Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, C-604/12, Evropská unie: Soudní dvůr Evropské unie, 8. května 2014, odst. 35, anglicky <http://www.refworld.org/docid/5375e84f4.html>, česky <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=151965&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10432488>. Aplikovat nejprve kritéria pro přiznání doplňkové ochrany, například proto, že se zdá být snazší nebo je relativně jednodušší rozhodnout o existenci násilí a konfliktu na základě obecně dostupných informací o zemi původu než zjišťovat opodstatněnost obavy z pronásledování na základě důvodů podle Úmluvy z roku 1951, by bylo v rozporu se společným evropským azylovým systémem, Smlouvou o Evropské unii a Úmlouvou z roku 1951.

²⁵ Závěr Výkonného výboru č. 103 (LVI), 2005, odst. c).

1967“ uvedený v odst. 164 Příručky UNHCR je třeba chápat tak, že se vztahuje pouze na situace, kdy chybí příčinná souvislost mezi opodstatněnou obavou z pronásledování a azylově relevantním důvodem.

A. Opodstatněná obava z pronásledování

11. Za pronásledování pro účely definice uprchlíka podle Úmluvy z roku 1951 může být považováno ohrožení života nebo svobody a jiná vážná porušení lidských práv.²⁶ Pronásledováním kromě toho může být i souběh jednání s méně závažnými důsledky.²⁷ Diskriminace se považuje za pronásledování v případech, kdy její dopady vyvolávají situaci, která je pro příslušnou osobu neúnosná nebo která ji závažným způsobem poškozuje.²⁸ Pronásledováním může být také jednání, které závažně porušuje mezinárodní humanitární právo (viz odst. 14 a 15 této směrnice).²⁹ To, zda lze určité jednání považovat za pronásledování, bude také záviset na situaci dané osoby včetně jejího věku, pohlaví, názorů, zdravotního stavu, pocitů a psychologické charakteristiky.³⁰

12. Standardy zmíněné v odst. 11 výše je třeba uplatňovat bez rozdílu i v případě osob prchajících před ozbrojeným konfliktem a násilím. K tomu, aby byla újma v případě ozbrojeného konfliktu a násilí považována za pronásledování, se nemusí vyznačovat vyšší mírou krutosti nebo závažnosti oproti jiným případům a ani není vhodné či žádoucí posuzovat, zda by s žadateli bylo zacházeno hůře, než jak by se jinak dalo běžně „očekávat“ při ozbrojeném konfliktu a násilí. Celkový kontext ozbrojeného konfliktu a násilí může za určitých okolností umocňovat dopad újmy na určitou osobu a způsobovat tak újmu představující pronásledování. Dlouhotrvající ozbrojené konflikty a násilí mohou mít například velmi zhoubné účinky na fyzické a psychické zdraví žadatelů nebo na jejich osobnostní vývoj. I takové účinky je nutné posuzovat, přičemž je třeba zohlednit charakter, zázemí, postavení ve společnosti, věk, pohlaví a další faktory týkající se žadatele.³¹

13. Ozbrojené konflikty a násilí často vedou k závažnému porušování lidských práv nebo jiné vážné újme představující pronásledování. Za pronásledování může být považována především genocida³² a etnická čistka,³³ mučení nebo jiné formy nelidského či ponižujícího zacházení,³⁴ znásilnění a další formy sexuálního násilí,³⁵ nucené odvozy včetně odvodů dětí,³⁶ svévolné zatčení a zadržení, braní rukojmí, nucené nebo nedobrovolné zmizení a celá řada dalších forem závažné újmy vyvolaných okolnostmi popsány například v odst. 18 a 19 této směrnice.

Relevance mezinárodního humanitárního a trestního práva

14. Mnohá z výše popsanych porušení lidských práv a jiných forem vážné újmy mohou být rovněž klasifikována jako válečné zločiny, jsou-li spáchány v souvislosti s ozbrojeným konfliktem ve smyslu mezinárodního humanitárního práva, případně jako zločiny proti lidskosti, jsou-li součástí rozsáhlého nebo systematického útoku zaměřeného proti civilnímu obyvatelstvu.³⁷ Válečným zločinem případně zločinem proti lidskosti mohou být také deportace a násilný přesun nebo vysídlení, jsou-li spáchány v souvislosti s ozbrojeným konfliktem ve smyslu mezinárodního humanitárního práva, respektive jsou-li součástí

²⁶ UNHCR, *Příručka a směrnice k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokolu z roku 1967*, prosinec 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, odst. 51, anglicky <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html> („Příručka UNHCR“).

²⁷ Tamtéž odst. 53.

²⁸ Tamtéž odst. 54.

²⁹ UNHCR, *Expert Meeting on Complementarities between International Refugee Law, International Criminal Law and International Human Rights Law: Summary Conclusions*, červenec 2011, odst. 13–21 („Souhrnné závěry UNHCR z Aruší“), anglicky <http://www.refworld.org/docid/4e1729d52.html>.

³⁰ Příručka UNHCR, pozn. 26 výše, odst. 52 a 55.

³¹ Tamtéž odst. 43. *Směrnice UNHCR k mezinárodní ochraně č. 8: Žádosti o právní postavení uprchlíka podané dětmi podle čl. 1A odst. 2 a čl. 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a/nebo jejího Protokolu z roku 1967*, 22. prosince 2009, HCR/GIP/09/08, odst. 10, <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>.

³² *Úmluva o zabránění a trestání zločinu genocidia* (9. prosince 1948) 78 UNTS 277, anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ac0.html>, česky <https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/umluva-genocida.pdf> Článek 6, *Římský statut Mezinárodního trestního soudu* (1. července 2002) 2187 UNTS 3, („Římský statut MTS“), anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a84.html>, česky <https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/04/Rimsky-statut.pdf>.

³³ Etnická čistka je definována jako „cílený postup jedné etnické nebo náboženské skupiny za účelem odstranění civilního obyvatelstva jiné etnické nebo náboženské skupiny z určitého území pomocí násilí nebo prostředků vyvolávajících útlak“, Rada bezpečnosti OSN, *Report of the Commission of Experts Established Pursuant to United Nations Security Council Resolution 780 (1992)*, 27. května 1994, s./1994/674, anglicky <http://www.refworld.org/docid/582060704.html>.

³⁴ Viz mj. článek 7 *Mezinárodního paktu o občanských a politických právech* (16. prosince 1966) 999 UNTS 171, (MPOPP), anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>, česky https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/mezinar.pakt-abc.a.polit_prava_.pdf, a *Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání* (10. prosince 1984) 1465 UNTS 85, anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a94.html>, česky <https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/umluva-proti-muceni.pdf>.

³⁵ Viz odstavce 26 a 27 této směrnice.

³⁶ Směrnice UNHCR k vojenské službě, pozn. 9 výše, odst. 35 a 37 až 41 („protizákonné povolávání dětí“).

³⁷ Římský statut MTS, pozn. 32 výše, články 7 a 8.

rozsáhlého nebo systematického útoku zaměřeného proti civilnímu obyvatelstvu.³⁸

15. Pro účely určení právního postavení uprchlíka může mít existence porušení mezinárodního humanitárního práva informativní, nikoli však rozhodující význam při řešení otázky, zda je určité jednání pronásledováním ve smyslu Úmluvy z roku 1951. K tomu, aby rozhodující osoba došla k závěru, že určitý druh újmy představuje pronásledování, nelze po žadateli požadovat, aby prokázal porušení mezinárodního humanitárního práva nebo spáchání zločinu podle mezinárodního trestního práva.³⁹ Podobně se na určení právního postavení uprchlíků nevztahují kritéria zločinu proti lidskosti označovaného jako perzekuce, jak jej definuje mezinárodní trestní právo.⁴⁰ Mezinárodní trestní soudy a tribunály se primárně zabývají újmou spáchanou v minulosti pro účely trestního stíhání a jejich mandát nezahrnuje širší humanitární účel spočívající v zajištění mezinárodní ochrany civilního obyvatelstva. Aplikace mezinárodního humanitárního nebo trestního práva v nejužším smyslu při určení právního postavení uprchlíka oslabuje cíle mezinárodní ochrany podle Úmluvy z roku 1951 a ponechává mimo její ochranu osoby, které čelí vážnému ohrožení života nebo svobody.⁴¹ I když určité jednání není podle mezinárodního humanitárního nebo trestního práva zakázané, nic to nemění na faktu, že pro účely mezinárodního uprchlického práva může toto jednání představovat pronásledování.⁴²

Relevance derogací podle mezinárodního práva lidských práv

16. Smluvní strany příslušných lidskoprávních úmluv se mohou v době nouzového stavu ohrožujícího život národa od omezeného počtu lidských práv odchýlit.⁴³ V době úředně vyhlášeného výjimečného stavu nemusí nedodržování derogovatelných lidských práv nutně představovat pronásledování, jsou-li přijatá opatření za dané situace skutečně nezbytná.⁴⁴ Při rozhodování o žádosti o právní postavení uprchlíka u žadatele, který uprchl před takovou situací, je ovšem třeba posoudit celkové okolnosti případu. Výjimečný stav může být vyhlášen nezákonně nebo jej mohou provázet opatření, která nejsou za dané situace opravdu nezbytná, případně která se dotýkají nederogovatelných práv.

Hrozby vůči jednotlivcům a skupinám

17. Při ozbrojeném konfliktu nebo násilí může žadateli hrozit, že bude určen nebo označen jako cíl pronásledování. Stejně tak mohou být v takové situaci ohroženy pronásledováním celé skupiny obyvatelstva, přičemž ohrožen je každý člen takové skupiny.⁴⁵ Skutečnost, že je ohroženo mnoho členů nebo všichni

³⁸ Souhrnné závěry UNHCR z Aruší, pozn. 29 výše, odst. 9 a 10. V kontextu mezinárodního ozbrojeného konfliktu ve smyslu mezinárodního humanitárního práva může docházet k evakuacím obyvatel z bezpečnostních nebo naléhavých vojenských důvodů v souladu s článkem 49 *Ženevské úmluvy o zlepšení osudu raněných a nemocných příslušníků ozbrojených sil v poli (První ženevská úmluva)*, 12. srpna 1949, 75 UNTS 31, anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3694.html>, česky https://www.cervenkykriz.eu/cz/mhp_knihovna/zenevske_umluvy.pdf. V souvislosti s ozbrojeným konfliktem nemajícím mezinárodní charakter viz článek 17 Protokolu II Ženevských úmluv, pozn. 14 výše.

³⁹ Mezinárodní uprchlické právo na rozdíl od mezinárodního trestního práva například nevyžaduje, aby čin měl diskriminační záměr nebo byl součástí rozsáhlého nebo systematického útoku zaměřeného proti civilnímu obyvatelstvu, viz Souhrnné závěry UNHCR z Aruší, pozn. 29 výše, odst. 15.

⁴⁰ Římský statut MTS, pozn. 32 výše, čl. 7 odst. 1 písm. h).

⁴¹ Souhrnné závěry UNHCR z Aruší, pozn. 29 výše, odst. 15.

⁴² Takové jednání může být například klasifikováno jako vážné porušování lidských práv. Během ozbrojených konfliktů nepřestává platit mezinárodní právo lidských práv s výjimkou uplatnění opatření k zmiřování závazků (derogace), o nichž hovoří například článek 4 MPOPP, pozn. 34 výše. Viz *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1996, s. 226, Mezinárodní soudní dvůr (MSD), 8. července 1996, odst. 15, <http://www.refworld.org/docid/4b2913d62.html>; *Advisory Opinion Concerning Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Mezinárodní soudní dvůr (MSD), 9. července 2004, odst. 106, pouze v angličtině <http://www.refworld.org/docid/414ad9a719.html> a Výbor OSN pro lidská práva (VLP), *General Comment No. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant*, 26. května 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, odst. 11, pouze v angličtině <http://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html>. Viz také *AF (Syria)*, [2012] NZIPT 800388, New Zealand: Immigration and Protection Tribunal, 20. prosince 2012, odst. 45 až 49, pouze v angličtině <http://www.refworld.org/docid/54c127434.html>.

⁴³ MPOPP, pozn. 34 výše, článek 4. Rovněž Výbor OSN pro lidská práva (VLP), *CCPR General Comment No. 29: článek 4: Derogations during a State of Emergency*, 31. srpna 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, („Obecný komentář VLP č. 29“), pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html> – státy mohou opatření zmírňující jejich závazky uplatnit pouze na konkrétně určená práva, pouze v rozsahu vyžadovaném potřebami dané situace a za podmínky, že opatření nejsou v rozporu s jinými závazky podle mezinárodního práva a neznamenají diskriminaci. Přijatá opatření musejí být přiměřená a dočasná a musí o nich být informován příslušný lidskoprávní orgán. Na regionální úrovni jsou derogační klauzule upraveny v Rada Evropy, *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění Protokolů č. 11 a 14*, Rada Evropy, 4. listopadu 1950, ETS 5, článek 15, (EÚLP), anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>, česky https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf a Organizace amerických států (OAS), *Americká úmluva o lidských právech neboli „Pakt ze San Jose“*, *Kostarika*, 22. listopadu 1969, článek 27, (Americká úmluva o lidských právech), anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36510.html>.

⁴⁴ *MS (Coptic Christians) Egypt CG v Secretary of State for the Home Department*, [2013] UKUT 00611 (IAC), Spojené království: Vrchní soud (senát pro imigrační a azylové otázky), 3. prosince 2013, odst. 120, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/52a5b86e4.html>.

⁴⁵ Hrozbu újmy v důsledku extrémního násilí vůči široké populaci řešil Evropský soud pro lidská práva v mj. *Sufi and Elmi v. United Kingdom*, stížnosti č. 8319/07 a 11449/07, Rada Evropy: Evropský soud pro lidská práva, 28. června 2011, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/4e09d29d2.html> a *L.M. a ostatní proti Rusku*, stížnosti č. 40081/14, 40088/14 a 40127/14, Rada Evropy:

členové určité komunity, nijak neoslabuje platnost žádosti konkrétního jednotlivce.⁴⁶ Klíčové při posuzování je, zda je jeho obava z pronásledování opodstatněná. Dopad ozbrojeného konfliktu a násilí na celou komunitu nebo obecněji na civilní obyvatelstvo obavy z pronásledování a jejich oprávněnost u konkrétního jedince někdy spíše posiluje než oslabuje.⁴⁷

18. Při ozbrojeném konfliktu a násilí mohou být celé skupiny obyvatelstva ohrožovány například leteckým bombardováním, použitím kazetových pum, barelových bomb či chemických zbraní, dělostřeleckou palbou nebo palbou odstřelovačů, improvizovanými výbušnými zařízeními, pozemními minami, bombami v automobilech nebo sebevražednými atentátníky či obléhacími taktikami. Vážným porušením lidských práv nebo mezinárodního humanitárního práva postihujícím celé skupiny obyvatelstva může být také systematické bránění v zásobování potravinami a zdravotnickým materiálem, znemožnění dodávek vody a elektřiny, zničení majetku nebo zabránění nemocnic a škol pro vojenské účely či jejich uzavření.⁴⁸ Ohrožení takovými akcemi může samostatně nebo v souběhu s jinými hrozbami představovat pronásledování ve smyslu čl. 1A odst. 2 Úmluvy z roku 1951.

19. Pronásledováním mohou být rovněž přímé i nepřímé následky ozbrojeného konfliktu a násilí včetně těch dlouhodobých, jako je zničení životně důležité infrastruktury, špatná bezpečnostní situace a extrémní chudoba. Ozbrojené konflikty a násilí mohou mít konkrétně vážné dopady na zákonnost, státní a společenské struktury nebo systémy podpory. V jejich důsledku může dojít k částečnému nebo úplnému kolapsu vládních institucí a služeb, politických institucí a policejního a soudního systému. Mohou být přerušeny životně důležité služby, jako je zásobování vodou a elektřinou či hygienické služby. Může rovněž dojít k nárůstu kriminality, drancování a korupci, ohrožení potravinové bezpečnosti, podvýchivě nebo hladomoru, zhoršení přístupu ke vzdělání a zdravotní péči, výraznému propadu ekonomiky, ztrátě zdrojů obživy a chudobě. Tyto následky ozbrojeného konfliktu a násilí mohou být jednotlivě nebo v souběhu natolik závažné, aby představovaly pronásledování a vyvolaly opodstatněnou obavu z pronásledování. Platí to i v případech, kdy hrozba pronásledování pochází od nestátních původců (viz odst. 28 až 30 této směrnice).

20. Mezi další faktory, které je třeba vzít v potaz, patří například propaganda, jež může vyvolávat nebo posilovat tísnivou atmosféru netolerance vůči skupině nebo skupinám obyvatelstva, a vyvolávat tak hrozbu pronásledování.⁴⁹

Stupeň hrozby

21. Obava určité osoby z pronásledování je opodstatněná, lze-li s přiměřenou jistotou prokázat, že její další pobyt v zemi původu se již stal nebo by se stal neúnosným.⁵⁰ K tomu není třeba provádět výpočet pravděpodobnosti⁵¹ založený například na počtu zabitých, zraněných nebo vysídlených osob. Je však třeba analyzovat kvantitativní a kvalitativní informace a posoudit je s ohledem na situaci žadatele (k prokazování skutkových okolností viz odst. 89 až 92 této směrnice).

Evropský soud pro lidská práva, 15. října 2015, anglicky <http://www.refworld.org/docid/561f770f4.html>, česky http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/WebSearch/865FA77C62AA97CBC1257FA0004A1350?openDocument&Highlight=0..

⁴⁶ UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, duben 2001, odst. 20, <http://www.refworld.org/docid/3b20a3914.html>.

⁴⁷ Evropský soud pro lidská práva judikoval: „u žádosti o azyl založené na obecném nebezpečí, které je všeobecně známé, tj. kdy jsou informace o takovém nebezpečí volně zjistitelné z rozsáhlé palety zdrojů, je však povinností smluvních stran Úmluvy na poli článků 2 a 3 v případech vyhoštění takové nebezpečí posoudit z úřední povinnosti“, viz *F. G. proti Švédsku*, stížnost č. 43611/11, Rada Evropy: Evropský soud pro lidská práva, 23. března 2016, odst. 126, anglicky <http://www.refworld.org/docid/56fd485a4.html>, česky pouze anotace

[http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/\\$\\$WebSearch1?SearchView&Query=\(%5Bspzn1%5D%3D43611%20OR%20%5Bsz1%5D%3D43611\)%20AND%20\(%5Bspzn2%5D%3D11%20OR%20%5Bsz2%5D%3D11\)&SearchMax=0Start=1&Count=1500&pohled=1&searchorder=4](http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/$$WebSearch1?SearchView&Query=(%5Bspzn1%5D%3D43611%20OR%20%5Bsz1%5D%3D43611)%20AND%20(%5Bspzn2%5D%3D11%20OR%20%5Bsz2%5D%3D11)&SearchMax=0Start=1&Count=1500&pohled=1&searchorder=4).

⁴⁸ Relevantní kritéria pro posouzení intenzity konfliktu formuloval Asylum and Immigration Tribunal / Immigration Appellate Authority Spojeného království v: *AM & AM (Armed Conflict: Risk Categories) Somalia v. Secretary of State for the Home Department*, [2008] UKAIT 00091, Spojené království: Asylum and Immigration Tribunal / Immigration Appellate Authority, 27. ledna 2009, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/4934f7542.html>, a znovu je zopakoval Evropský soud pro lidská práva v *Sufi and Elmi v. United Kingdom*, pozn. 45 výše, odst. 241 a v *L.M. a ostatní proti Rusku*, pozn. 45 výše, odst. 121.

⁴⁹ Například ve Rwandě v roce 1994 média kontrolovaná Hutuy vykreslovala tutsijské ženy jako „chlípné agentky nepřitele“, čímž „vytvářela prostředí, v němž byly sexuální útoky vůči tutsijským ženám předvídatelným důsledkem role, která jim byla přisuzována“, viz *The Prosecutor v. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza, Hassan Ngeze (Judgement and Sentence)*, ICTR-99-52-T, Mezinárodní trestní tribunál pro Rwandu (ICTR), 3. prosince 2003, odst. 1079, anglicky <http://www.refworld.org/docid/4044468bc2.html>.

⁵⁰ Příručka UNHCR, pozn. 26 výše, odst. 42.

⁵¹ *Immigration and Naturalization Service v. Cardoza-Fonseca*, 480 U.S. 421; 107 S. Ct. 1207; 94 L. Ed. 2d 434; 55 U.S.L.W. 4313, Nejvyšší soud Spojených států amerických, 9. března 1987, anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b68d10.html>, soudce Stevens odmítl výpočet pravděpodobnosti slovy: „Rozbor normy OSN provedený Vysokým komisařem je v souladu s naším vlastním přezkumem východisek definice podle Protokolu, jakož i se závěry mnoha odborníků, kteří se touto otázkou zabývali. Definice OSN jednoduše neposkytuje žádný prostor pro závěr, že jelikož má žadatel pouze 10% šanci, že bude zastřelen, mučen nebo jinak pronásledován, nemá ‚oprávněnou obavu‘ z toho, že k tomu dojde.“

Otázka rozdílnosti hrozby

22. Jak je uvedeno v odstavci 17 této směrnice, osoba může mít opodstatněnou obavu z pronásledování, jež je ve stejné nebo podobné míře sdílena mezi mnoha dalšími lidmi.⁵² Žadatel, který uprchl před ozbrojeným konfliktem a násilím, není povinen prokazovat, že čelil vyšší hrozbě újmy než jiní lidé v podobné situaci (toto se někdy označuje jako „test rozdílnosti“).⁵³ K prokázání opodstatněné obavy z pronásledování v situacích ozbrojeného konfliktu a násilí není vyžadován vyšší stupeň hrozby oproti jiným situacím.

23. Některé soudy dále hovoří o „rozdílnosti hrozby“ (anglicky „differential risk“, pozn. překl.), aby zdůraznily požadavek na existenci příčinné souvislosti mezi hrozbou (tj. opodstatněnou obavou z pronásledování) a důvody pronásledování (tzn. azylově relevantními důvody). Taková formulace ale neodpovídá řádné aplikaci definice uprchlíka podle Úmluvy z roku 1951 a může vést k tomu, že otázka hrozby splyne s požadavkem na příčinnou souvislost (o němž pojednávají odst. 32 a 33 této směrnice).⁵⁴

Posouzení budoucí hrozby

24. Úmluva z roku 1951 chrání ty, jimž v době rozhodování v zemi původu hrozí pronásledování, bez ohledu na to, zda již pronásledování byli nebo ne. Při rozhodování o tom, zda má určitá osoba opodstatněnou obavu z pronásledování, je třeba posoudit všechny relevantní skutečnosti případu z perspektivy dalšího vývoje (viz odst. 89 až 92 této směrnice). U osob, které čelily pronásledování v minulosti, se předpokládá, že hrozba nadále trvá, nedošlo-li k významné změně poměrů.⁵⁵

25. Při posuzování hrozby je důležité vzít v potaz proměnlivý charakter řady současných ozbrojených konfliktů a násilí. Při ozbrojených konfliktech a násilí běžně dochází ke kolísání stupně násilností nebo míry kontroly nad územím a obyvatelstvem. I když je například v době rozhodování stupeň násilí relativně nízký, časem se může situace změnit a závažnost hrozby vyvolávající opodstatněnou obavu se může zvýšit. Stupeň násilí může být v určitém okamžiku z různých důvodů nižší, například proto, že aktéři přeskupují síly, mění strategii nebo se dohodli na dočasném příměří. Podobně i když třeba násilí v určité části země původu žadatele zatím nevypuklo, s ohledem na celkový kontext a historii ozbrojeného konfliktu a násilí, trajektorii a geografické rozšíření násilí, mocenskou dynamiku a další podmínky v zemi je možné očekávat, že se rozšíří i tam. I důsledky dřívějšího násilí se mohou rozvinout do té míry, že budou navzdory dočasnému pozastavení nepřátelských akcí dosahovat míry pronásledování, a je nutno je pečlivě posoudit. Plnění mírových a demobilizačních dohod může navíc vést k tomu, že vzniklé mocenské vakuum zaplní noví ozbrojenci nebo se začnou formovat skupiny složené z bývalých členů, kteří nesložili zbraně a nezačlenili se do společnosti. I tyto aspekty vyžadují podrobný rozbor, který pružně reaguje na vývoj v zemi původu.

Sexuálně a genderově motivované pronásledování

26. Sexuální a genderové násilí včetně znásilnění, obchodování s lidmi, sexuálního otroctví nebo nucených sňatků jsou rozšířené formy pronásledování v mnoha ozbrojených a násilných konfliktech.⁵⁶ Sexuální a genderové násilí může být během ozbrojeného konfliktu a násilí využíváno jako nezákonná a zločinná taktika, strategie nebo politika s cílem bezprostředně nebo nepřímo ochromit a oslabit protivníka viktimizací žen a dívek případně mužů a chlapců.⁵⁷ Bez ohledu na motivaci individuálního pachatele může být sexuální

⁵² *Surajnarain and Others v. Minister of Citizenship and Immigration*, 2008 FC 1165, Kanada: Federální soud, 16. října 2008, odst. 17, anglicky <http://www.refworld.org/docid/497f3bdc2.html>.

⁵³ *Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Haji Ibrahim*, [2000] HCA 55, Austrálie: Vrchní soud, 26. října 2000, anglicky <http://www.refworld.org/docid/3deb737f7.html>, odst. 66 a 70. „Test rozdílnosti“ použil lord Lloyd z Berwicku v případě *R v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Adan*, CO/872/98, Spojené království: Sněmovna lordů (Soudní výbor), 2. dubna 1998, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b6c914.html>. Viz také *AM & AM (Armed Conflict: Risk Categories) Somalia v. Secretary of State for the Home Department*, pozn. 48 výše, odst. 72.

⁵⁴ *Refugee Appeal No. 71462/99, Tamil and a Citizen of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka v. Refugee Status Branch of the New Zealand Immigration Service*, 71462/99, Nový Zéland: Refugee Status Appeals Authority, 27. září 1999, anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b73cc.html>.

⁵⁵ Příručka UNHCR, pozn. 26 výše, odst. 45.

⁵⁶ UNHCR, *Směrnice k mezinárodní ochraně č. 1: Pronásledování z důvodu genderové příslušnosti ve smyslu článku 1A odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a/nebo jejího Protokolu z roku 1967*, 7. května 2002, HCR/GIP/02/01, odst. 9, <http://www.refworld.org/docid/3d36f1c64.html>. UNHCR, *Směrnice k mezinárodní ochraně č. 9: Žádosti o přiznání právního postavení uprchlíka z důvodu sexuální orientace anebo genderové identity ve smyslu článku 1A odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a/nebo Protokolu z roku 1967*, 23. října 2012, HCR/GIP/12/01, odst. 20, <http://www.refworld.org/docid/50348afc2.html>. Například znásilnění bylo posouzeno jako vážné porušení lidských práv představující pronásledování v *SS (Adan - Sexual Violence - UNHCR Letter) Burundi v. Secretary of State for the Home Department*, CG [2004] UKIAT 00290, Spojené království: Asylum and Immigration Tribunal / Immigration Appellate Authority, 29. října 2004, odst. 16, anglicky <http://www.refworld.org/docid/46836b180.html>. Generální tajemník OSN (GTOSN), *Sexual violence in conflict: report of the Secretary-General*, 14. března 2013, A/67/792-S/2013/149, („Zpráva GTOSN o sexuálním násilí během konfliktů“), pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/5167bd0f4.html>.

⁵⁷ Viz například *Prosecutor v. Issa Hassan Sesay, Morris Kallon and Augustine Gbao (the RUF accused) (Trial judgment)*, případ č. SCSL-04-15-T, Zvláštní soud pro Sierra Leone, 2. března 2009, odst. 1347, <http://www.refworld.org/docid/49b102762.html>. *In re B (FC) (Appellant) (2002)*. *Regina v. Special Adjudicator, Ex parte Hoxha (FC)*, [2005] UKHL 19, Spojené království: Sněmovna lordů (Soudní

a genderové násilí součástí záměrné vojenské nebo politické strategie spočívající v pokoření, ponížení, terorizování nebo vyhlazení civilního obyvatelstva při naplňování širších záměrů, případně může být zakořeněné v genderově nebo jinak motivované diskriminaci, a tedy souviset s důvody podle Úmluvy z roku 1951.⁵⁸

27. U mnoha obětí sexuálního a genderového násilí, mučení a jiných činů způsobujících tělesnou a psychickou újmu může újma doznávat ještě dlouhou dobu po spáchání vlastního násilného činu a ukončení ozbrojeného konfliktu a násilí. Těmto obětem pak může hrozit opakovaná újma,⁵⁹ případně jen samotné psychické následky jejich zkušenosti mohou představovat pronásledování.⁶⁰ Platí to především u osob, které utrpěly obzvláště závažnou újmu, v důsledku čehož je jejich návrat do země původu nemyslitelný, i když jim tam už žádná další újma nehrozí.⁶¹

Původci pronásledování

28. V situacích ozbrojeného konfliktu a násilí se mohou pronásledování dopouštět státní i nestátní původci a jedna nebo více zúčastněných stran.⁶² Právní postavení uprchlíka lze přiznat osobám, kterým hrozí újma od původců na kterékoliv straně konfliktu. Původci pronásledování mohou být státní ozbrojené síly, státní policejní nebo bezpečnostní aparát nebo jiné státní orgány či skupiny, jakož i jednotlivci, za které odpovídá stát nebo jejichž chování lze přičítat státu.⁶³ Stát může také nařídít, podporovat, umožnit nebo tolerovat jednání tzv. nestátních původců, takže jejich jednání mu může být v některých případech přičitatelné.⁶⁴ Mezi původce pronásledování patří rovněž nestátní aktéři, jako jsou různé paravojenské skupiny, milice, povstalci, banditi, piráti, zločinecké gangy nebo organizace,⁶⁵ teroristické organizace, soukromé vojenské nebo bezpečnostní firmy či jiné skupiny nebo osoby zapojené do ozbrojeného konfliktu a násilí. Při posuzování těchto původců je třeba mít na paměti to, že jejich povaha – a tedy i jejich kategorizace – se může časem měnit či se mohou dokonce jakékoliv kategorizaci zcela vymykat. Mezi nestátní aktéry mohou patřit také sousedi, rodinní příslušníci a další osoby.

29. V mnoha ozbrojených a násilných konfliktech nelze státní a nestátní původce jasně rozlišit, zejména pokud dochází k předávání moci, situace se různě prolínají a spojenectví se mění nebo pokud nestátní původci pronikají do státních institucí nebo policejních, bezpečnostních či zbrojených složek nebo je korumpují.⁶⁶ Možnost rozlišit původce může být ztížena například také nejasnou situací při pokusu o převrat, během převratu nebo po jeho úspěšném provedení. Určit, kdo přesně je příčinou obavy z újmy, ale není zásadní – k prokázání opodstatněné obavy z pronásledování dostačuje prokázat existenci hrozby.

30. V případech, v nichž hrají roli nestátní nebo neidentifikovaní původci, je nutné posoudit míru, v níž je stát schopen nebo ochoten zajistit ochranu před pronásledováním.⁶⁷ V těchto případech budou relevantní konkrétní okolnosti ozbrojeného konfliktu a násilí, jelikož státu může v zajištění ochrany postiženému obyvatelstvu bránit například ztráta kontroly nad vlastním územím a obyvateli nebo nestálost a nejistota této

výbor), 10. března 2005, odst. 30, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/423ec7784.html>. Rada bezpečnosti, *Rezoluce Rady bezpečnosti č. 2106 (2013) [o sexuálním násilí během ozbrojených konfliktů]*, 24. června 2013, S/RES/2106 (2013), odst. 1, anglicky <http://www.refworld.org/docid/51d6b5e64.html>.

⁵⁸ Souhrnné závěry UNHCR z Kapského Města, pozn. 3 výše, odst. 25 a 26. Zpráva GTOSN o sexuálním násilí během konfliktů, pozn. 56 výše, odst. 5.

⁵⁹ *Matter of A-T-*, 25 I&N Dec. 4 (BIA 2009), United States Board of Immigration Appeals, 4. června 2009, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/4a293b4a2.html>. *Bah v. Y-, Diallo v. Department of Homeland Security, Diallo v. Department of Homeland Security*, 529 F.3d 99, 103 (2d Cir. 2008), United States Court of Appeals for the Second Circuit, 11. června 2008, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/48d8a32c2.html>.

⁶⁰ *In re B (FC) (Appellant) (2002). Regina v. Special Adjudicator, Ex parte Hoxha (FC)*, pozn. 57 výše, odst. 36, kde baronka Hale z Richmondu uvádí: „pohana a potupa, kdy vás vlastní komunita vnímá jako ‚nečistou‘, protože jste se stala obětí obzvláště brutálního a nelidského znásilnění... je druhem odpirání lidské důstojnosti, které... lze docela dobře označit za pronásledování.“

⁶¹ *In re Y-T-L-*, 23 I&N Dec. 601 (BIA 2003), United States Board of Immigration Appeals, 22. května 2003, s. 607, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/40449fa94.html>. *Khadija Mohammed v. Alberto R. Gonzales, Attorney General; Khadija Ahmed Mohamed v. Alberto R. Gonzales, Attorney General*, A79-257-632; 03-72265; 03-70803, United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, 10. března 2005, s. 3085 až 3086, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/423811c04.html>. UNHCR, *UNHCR intervention before the House of Lords in the case of Zainab Esther Fornah (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, 14. června 2006, odst. 24(2), pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/45631a0f4.html>.

⁶² Příručka UNHCR, pozn. 26 výše, odst. 65.

⁶³ Komise pro mezinárodní právo, *Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Ročenka Komise pro mezinárodní právo*, 2001 sv. II (část 2), <http://www.refworld.org/docid/3ddb8f804.html>. Viz rovněž: rezoluce VSOSN č. 56/83, 12. prosince 2001, rezoluce VSOSN č. 59/35, 2. prosince 2004 a rezoluce VSOSN č. 71/133, 13. prosince 2016. V souladu s článkem 10 výše uvedených článků (Articles) se jednání povstaleckého nebo jiného hnutí považuje za akt státu podle mezinárodního práva, jestliže se toto hnutí stane novou vládou nebo se mu podaří vytvořit nový stát na části území dříve existujícího státu nebo na území, které je pod jeho správou.

⁶⁴ Tamtéž články 8 a 9. Směrnice UNHCR k vojenské službě, pozn. 9 výše, odst. 42.

⁶⁵ Pokyn UNHCR ohledně gangů, pozn. 12 výše, odst. 4.

⁶⁶ Viz například UNHCR, *Country of Origin Series: Guatemala: Background Paper*, říjen 2013, RBA/COI/GUA/13/01, s. 11, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/53832fe84.html>.

⁶⁷ Směrnice UNHCR k vojenské službě, pozn. 9 výše, odst. 43.

kontroly. Stát v takových situacích také nemusí být ochoten ochranu zajišťovat.

Uprchlíci sur place

31. Opodstatněná obava z pronásledování může vzniknout až poté, co žadatel opustil zemi původu, jako důsledek situace nastalé v této zemi v době jeho nepřítomnosti nebo v důsledku jeho jednání po opuštění země původu. V takových případech se používá označení uprchlík *sur place*.⁶⁸ V kontextu žádostí o přiznání právního postavení uprchlíka souvisejících s ozbrojeným konfliktem a násilím se může osoba stát uprchlíkem *sur place* například v důsledku propuknutí ozbrojeného konfliktu a násilí, zintenzivnění již dříve existujícího, avšak latentního ozbrojeného konfliktu a násilí v zemi původu⁶⁹ anebo proto, že se daná osoba proti ozbrojenému konfliktu a násilí postavila nebo s ním vyjádřila nesouhlas.

B. Příčinná souvislost a azylově relevantní důvody

Příčinná souvislost („z důvodu...“)

32. Při prokazování příčinné souvislosti mezi obavou z pronásledování a důvodem podle Úmluvy z roku 1951 může být relevantním faktorem záměr nebo pohnutka původce. Není to ale faktor nezbytný či dokonce rozhodující, už jen proto, že je často velmi těžké jej zjistit,⁷⁰ především při ozbrojených konfliktech a násilí. Existenci příčinné souvislosti lze rovněž opřít o strategii, taktiku nebo prostředky a metody boje původce, neschopnost nebo neochotu státu zajistit ochranu nebo dopad či dopady ozbrojeného konfliktu a násilí. Otázka, kterou by se rozhodující osoby měly řídit, zní: Pojí se příčiny obav dané osoby v celkovém kontextu země s některým azylově relevantním důvodem?⁷¹

33. Ozbrojené konflikty a násilí mohou mít kořeny v dělicích liniích mezi rasami, etniky, náboženskými, politickými či genderovými skupinami nebo sociálními skupinami (ve starších překladech je používán termín „společenská vrstva“, pozn. překl.), být těmito předěly motivovány či živeny anebo podél nich mohou být vedeny, případně mohou na obyvatelstvo v závislosti na těchto faktorech dopadat. To, co se může jevit jako svévolné jednání (tj. jednání, které původce nezaměřuje na konkrétní jednotlivce),⁷² může ve skutečnosti být zaměřeno na celé komunity nebo oblasti, jejichž obyvatelé reálně nebo domněle podporují některou ze stran ozbrojeného konfliktu a násilí. Současné ozbrojené konflikty a násilí jsou jen zřídka charakterizovány násilím, které není tak či onak zaměřené na konkrétní populace nebo které nemá neúměrný dopad na určitou populaci, což vše zakládá příčinnou souvislost s důvody podle Úmluvy z roku 1951. Skutečnou či domnělou příslušnost nebo napojení na určitou stranu ozbrojeného konfliktu či násilí původci v těchto situacích často interpretují velmi široce a jejich výklad může zahrnovat rozmanité skupiny osob včetně rodinných příslušníků bojovníků nebo osob, které náleží ke stejné náboženské nebo etnické skupině či které bydlí v určité oblasti, vesnici nebo městě. Azylově relevantní důvod se běžně připisuje skupinám osob na základě jejich vazeb na rodinu, komunitu, geografickou oblast atd.⁷³

Azylově relevantní důvody

34. Důvodů k obavám z pronásledování může být více, přičemž relevantní může být jeden nebo více důvodů podle Úmluvy z roku 1951. Jednotlivé důvody se vzájemně nevylučují a často se překrývají.⁷⁴ Azylově relevantní důvod musí být pouze jedním z faktorů, nikoliv dominantní nebo dokonce jedinou příčinou obav z pronásledování.

35. Ozbrojené konflikty a násilí mají obvykle původ v různých příčinách, jsou živeny různými pohnutkami nebo dopadají na různé skupiny. Většinou mají etnický, náboženský, společenský a politický rozměr a strany, které jsou do nich zapojeny, působí podél etnických, náboženských a sociálních linií a snaží se dosáhnout (nebo jsou tak alespoň vnímány) politických nebo náboženských cílů.

36. I když se mohou motivy a pohnutky k násilnému nebo jinak škodlivému jednání, které je důsledkem nebo

⁶⁸ Příručka UNHCR, pozn. 26 výše, odst. 94 až 96.

⁶⁹ Například Mosambičany pobývající v Jižní Africe v letech 1980 až 1985 bylo možné považovat za uprchlíky *sur place*, viz *South Africa: Passport Control Instruction No. 20 of 1994 - Guidelines for Refugees Status Determination of Mozambicans in South Africa*, 1994, odst. 5 [směrnice], anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b5082c.html>.

⁷⁰ Příručka UNHCR, pozn. 26 výše, odst. 66. Směrnice UNHCR k vojenské službě, pozn. 9 výše, odst. 48.

⁷¹ Refugee Appeal No. 72635/01, 72635/01, Nový Zéland: Refugee Status Appeals Authority, 6. září 2002, odst. 168, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/402a6ae14.html>. J. C. Hathaway a M. Foster, *The Law of Refugee Status* (Cambridge University Press, 2014), s. 376 až 379.

⁷² *Elgafaji proti Staatssecretaris van Justitie*, pozn. 17 výše, odst. 34.

⁷³ UNHCR, *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update IV*, listopad 2015, odst. 17, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/5641ef894.html>. *Arrest nr. 122 129, 122 129, Belgium: Conseil du Contentieux des Etrangers*, 4. dubna 2014 (nizozemsky, obálka je k dispozici v angličtině), <http://www.refworld.org/docid/582068524.html>.

⁷⁴ Příručka UNHCR, pozn. 26 výše, odst. 67.

součástí ozbrojeného konfliktu nebo násilí, na první pohled zdát zločinné nebo poháněné touhou po zisku, obvykle bývají propojené s azylově relevantními důvody.⁷⁵ Ozbrojené skupiny mohou například zakládat zločinecké podniky za účelem financování etnického, náboženského nebo politického konfliktu nebo násilí gangů či jiných ozbrojených skupin včetně drogových kartelů, které je primárně motivováno touhou po zisku, ale může mít současně za cíl posílit nebo rozšířit moc, vliv a podporu skupiny mezi obyvatelstvem, v důsledku čehož je lze případně charakterizovat jako politicky motivované.⁷⁶ Zaměření se na jednotlivce, ale i na celé oblasti a skupiny obyvatelstva má obvykle nějaké etnické, náboženské nebo politické záměry či vazby.

37. Vyjádření odporu nebo zaujetí neutrálního nebo nestranného postoje ke strategiím, taktikám nebo jednání stran ozbrojeného konfliktu a násilí nebo odmítnutí přihlásit se k jejich normám a zvykům nebo odmítnutí finančně či jinak je podporovat, stranit jim nebo s nimi jinak souhlasit může – v očích původce – představovat kritiku jeho politických cílů nebo odchýlení se od jeho náboženských nebo společenských norem či praktik.⁷⁷ Takový odpor, postoj nebo jednání může původci naznačit nebo u něj vyvolat zdání, že daná osoba zastává určité politické názory nebo náboženské (či ateistické) přesvědčení, které ji spojuje s určitou etnickou nebo sociální skupinou.

38. Na základě svých skutečných nebo domnělých politických názorů nebo náboženského (či ateistického) přesvědčení mohou být v ohrožení například osoby pracující v určitém oboru nebo vykonávající určitou živnost, povolání či profesi.⁷⁸ Jejich působení, úloha nebo postavení ve společnosti, jež je spojováno s jejich oborem, živností, profesí či povoláním, může být oprávněně či domněle považováno za vyjádření jejich názoru na záležitost, v níž se angažuje státní, vládní, společenský nebo politický aparát,⁷⁹ a to především v zemi, kde se konflikt odehrává. Například novináři či jiní pracovníci médií nebo zastánci lidských práv a zákonnosti mohou kriticky anebo jen věcně informovat o jednání určitých aktérů, zdravotníci pečující o bojovníky nepřátelské strany mohou být vnímáni jako podporovatelé opozice, humanitární pracovníci pokračující ve své práci mohou být považováni za pomahače „nepřítele“⁸⁰ anebo náboženští vůdci mohou skutečně nebo domněle stranit některé ze stran.

39. Žádosti opírající se o genderově motivované pronásledování lze analyzovat na základě kteréhokoliv důvodu podle Úmluvy z roku 1951, tzn. ve vztahu ke skutečnému nebo vnímanému politickému přesvědčení, etnické příslušnosti,⁸¹ náboženskému vyznání nebo příslušnosti k společenské vrstvě či skupině (pohlaví).⁸²

C. Alternativa vnitřního přesídlení nebo útěku

40. Relevanci alternativy vnitřního přesídlení nebo útěku při ozbrojeném konfliktu a násilí je třeba pečlivě posoudit. Ozbrojené konflikty a násilí často charakterizují bojové akce probíhající na mnoha místech, proměnlivost situace, měnící se frontové linie nebo eskalace násilí a běžně se jich účastní různí státní

⁷⁵ Refugee Appeal No. 76289, No. 76289, Nový Zéland: Refugee Status Appeals Authority, 8. května 2009, odst. 43, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/4a2e2a5e2.html>. *Emilia Del Socorro Gutierrez Gomez v. Secretary of State for the Home Department*, 00/TH/02257, Spojené království: Asylum and Immigration Tribunal / Immigration Appellate Authority, 24. listopadu 2000, odst. 43, 44, 50, 51 a 73(XI), pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/40487df64.html>. *Osorio v. Immigration and Naturalization Service*, 18 F.3d 1017: 1994 U.S. App. LEXIS 4170, United States Court of Appeals for the Second Circuit, 7. března 1994, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b70e7.html>.

⁷⁶ Viz např. *NS (Social Group - Women - Forced Marriage) Afghanistan v. Secretary of State for the Home Department*, CG [2004] UKIAT 00328, Spojené království: Asylum and Immigration Tribunal / Immigration Appellate Authority, 30. prosince 2004, odst. 69, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/42c928984.html> a *Emilia Del Socorro Gutierrez Gomez v. Secretary of State for the Home Department*, pozn. 75 výše, odst. 40.

⁷⁷ *RT (Zimbabwe) and others v Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKSC 38, Spojené království: Supreme Court, 25. července 2012, odst. 42, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/500fdacb2.html>. UNHCR, *Secretary of State for the Home Department (Appellant) v. RT (Zimbabwe), SM (Zimbabwe) and AM (Zimbabwe) (Respondents) and the United Nations High Commissioner for Refugees (Intervener) - Case for the Intervener*, 25. května 2012, 2011/0011, odst. 10, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/4fc369022.html>. *Souad Nouné v Secretary of State for the Home Department*, C 2000/2669, Spojené království: Court of Appeal (England and Wales), 6. prosince 2000, Schiemann LJ, odst. 8(5) a 28(5), pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/558bcbad4.html>.

⁷⁸ M. Foster, *The „Ground with the Least Clarity“: A Comparative Study of Jurisprudential Developments relating to „Membership of a Particular Social Group“*, srpen 2012, UNHCR PPLA/2012/02, kap. 5.7.3, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/4f7d94722.html>. *Emilia Del Socorro Gutierrez Gomez v. Secretary of State for the Home Department*, pozn. 75 výše, odst. 46.

⁷⁹ G. S. Goodwin-Gill a J. McAdam, *The Refugee in International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2007), s. 87. *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, Kanada: Supreme Court, 30. června 1993, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b673c.html>.

⁸⁰ UNHCR, *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Iraq*, 31. května 2012, HCR/EG/IRQ/12/03, s. 20 a 31, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/4fc77d522.html>.

⁸¹ Na skutečnou nebo domnělou etnickou příslušnost se vztahují důvody podle Úmluvy z roku 1951 založené na rase nebo národnosti, viz např. Příručka UNHCR, pozn. 26 výše, odst. 68 a 74 a Směrnice UNHCR k pronásledování z důvodu pohlaví, pozn. 56 výše, odst. 24 (rasa) a 27 (národnost).

⁸² Směrnice UNHCR k pronásledování z důvodu genderové příslušnosti, pozn. 56 výše, odst. 25 (náboženství), 28 až 31 (příslušnost k určité společenské vrstvě) a 32 až 34 (zastávání určitých politických názorů). Směrnice UNHCR k sexuální orientaci a genderové identitě, pozn. 56 výše, odst. 42 a 43 (náboženství), 44 až 49 (příslušnost k určité společenské vrstvě) a 50 (zastávání určitých politických názorů).

a nestátní aktéři, kteří nemusí být snadno identifikovatelní a kteří operují v různých geografických oblastech. Konflikty mívají velmi vážný dopad na státní a společenské struktury a systémy podpory (viz odst. 19 této směrnice) a způsobují útrapy civilnímu obyvatelstvu. Humanitární situace civilních obyvatel postižených oblastí je často katastrofální, mimo jiné v důsledku blokování zásobovacích tras, zadržování dodávek humanitární pomoci nebo omezování svobody pohybu. S ohledem na tyto faktory nemusí být v mnoha případech vhodné ani přiměřené zvažovat vnitřní přesídlení nebo útěk jako použitelnou alternativu.

41. Posouzení existence alternativy vnitřního přesídlení nebo útěku je relevantní pouze v případech, kdy je ozbrojený konflikt a násilí (včetně dopadů) omezený jen na určitou část země.⁸³ Zde je třeba pečlivě posoudit dostupnost zjištěné alternativní oblasti z praktického, právního i bezpečnostního hlediska, a to především pro danou osobu, a schopnost státu nebo jiného subjektu zajistit zde účinnou ochranu. Ochrana musí být zajišťována organizovanou a stabilní autoritou, která má dané území a obyvatelstvo plně pod svou kontrolou.⁸⁴ V této souvislosti není vhodné považovat výkon správní moci a kontroly nad územím mezinárodní organizací nebo nestátními aktéry za srovnatelný s vnitrostátní ochranou zajišťovanou státem.⁸⁵ Výkon kontroly mezinárodní organizací bývá obvykle přechodný nebo dočasný a postrádá celou řadu funkcí, které se očekávají od státu, včetně schopnosti přijímat státní příslušníky zpět na území nebo vykonávat další základní funkce vlády. Nestátní orgány a subjekty postrádají atributy státu a jejich schopnost vymáhat právo je omezená. Při určování, zda je vnitřní přesídlení nebo útěk rozumnou alternativou, je třeba dále pečlivě posoudit, zda může daná osoba žít v bezpečí a jistotě bez nadměrných útrap a zda jsou zaručena její lidská práva. Především je ale nutné zvážit pravděpodobnost rozšíření konfliktu do dalších oblastí (viz odst. 25 a 40 této směrnice).⁸⁶ Není rozumné očekávat, že někdo přesídlí do míst, v nichž probíhá ozbrojený konflikt a dochází k násilí.

42. Přítomnost vnitřně vysídlených osob včetně příjemců mezinárodní pomoci v některé části země nemusí být nutně důkazem rozumnosti navrhované alternativy vnitřního přesídlení nebo útěku do dané části země.⁸⁷ Vnitřně vysídleným osobám jsou často upírána základní práva⁸⁸ a mohou čelit ekonomické nouzi či žít v podmínkách nedosahujících přiměřené životní úrovně, což by dokazovalo, že využití navrhované alternativy vnitřního přesídlení nebo útěku je nerozumné.⁸⁹ Je také nutné zvážit schopnost místních orgánů zajistit ochranu a také to, zda jsou respektována lidská práva, především práva nederogovatelná.⁹⁰ V některých situacích může k vnitřnímu přesídlování navíc docházet v důsledku politiky etnických čistek nebo v rozporu se zákazem násilného přesunu a svévolného vysídlení podle mezinárodního humanitárního práva v kontextu ozbrojeného konfliktu. Za takových okolností nelze předpokládat existenci alternativy vnitřního přesídlení nebo útěku.⁹¹

43. Za relevantní nebo rozumnou alternativu vnitřního přesídlení nebo útěku by také neměly být automaticky považovány „chráněné zóny“,⁹² „bezpečné zóny“⁹³ či další podobné oblasti. Podle mezinárodního humanitárního práva se chráněné zóny, na nichž se dohodly příslušné válčící strany, zřizují kvůli ochraně civilního obyvatelstva a dalších kategorií chráněných osob (např. raněných nebo nemocných včetně příslušníků ozbrojených sil) před účinky ozbrojeného konfliktu. Obdobně mají „bezpečné zóny“ a další podobné oblasti zřízené na základě rezolucí Rady bezpečnosti OSN za cíl chránit určité oblasti a osoby, aby nepadly do rukou nepřítele, byť jejich zřizování a fungování je jiné než u „chráněných zón“ ve smyslu mezinárodního humanitárního práva. Navzdory obecnému účelu těchto zón a oblastí může být bezpečnost jejich obyvatel ohrožena například blokádami nebo útoky vedenými proti zóně nebo jejímu obyvatelstvu.

⁸³ Příručka UNHCR, pozn. 26 výše, odst. 91. Doporučení UNHCR ohledně řádného posuzování alternativy vnitřního přesídlení nebo útěku naleznete ve *Směrnici UNHCR č. 4 k mezinárodní ochraně: „Internal Flight or Relocation Alternative“ Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 23. července 2003, HCR/GIP/03/04, („Směrnice UNHCR k alternativě vnitřního přesídlení nebo útěku“), pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/3f2791a44.html>.

⁸⁴ Směrnice UNHCR k alternativě vnitřního přesídlení nebo útěku, pozn. 83 výše, odst. 17.

⁸⁵ Tamtéž odst. 16 a 17.

⁸⁶ Tamtéž odst. 17 a 27 až 30.

⁸⁷ Tamtéž odst. 31.

⁸⁸ Tamtéž odst. 32.

⁸⁹ Tamtéž odst. 29. Viz také *Sufi and Elmi v. United Kingdom*, pozn. 45 výše, odst. 291.

⁹⁰ Směrnice UNHCR k alternativě vnitřního přesídlení nebo útěku, pozn. 83 výše, odst. 28.

⁹¹ Tamtéž odst. 31.

⁹² Pojem „chráněné zóny“ je zastřešující výraz používaný Mezinárodním výborem Červeného kříže pro všechny oblasti uvedené v Ženevských úmluvách z roku 1949 a Dodatkovém protokolu I, viz také normy 35 až 37 obyčejového mezinárodního humanitárního práva, v J. –M. Henkaerts a L. Doswald-Beck (eds.), *Customary International Law, Volume I: Rules* (Cambridge University Press, 2005), s. 119–126 (česky také zde https://www.cervenkyriz.eu/cz/mhp/obceuj_mhp.htm). Právní základ pro vytváření chráněných zón v kontextu ozbrojeného konfliktu ve smyslu mezinárodního humanitárního práva lze najít v článku 23 První ženevské úmluvy, pozn. 38 výše, člancích 14 (nemocniční a bezpečnostní oblasti a místa) a 15 (neutralizované oblasti) Čtvrté ženevské úmluvy, pozn. 13 výše, a člancích 59 (nebráněná místa) a 60 (demilitarizované zóny) Protokolu I Ženevské úmluvy, pozn. 13 výše.

⁹³ Rada bezpečnosti OSN vyzývala mnohokrát k vytvoření „bezpečných zón“, viz rezoluce RB OSN č. 787 (1992), 16. listopadu 1992, rezoluce RB OSN č. 819 (1993), 16. dubna 1993, rezoluce RB OSN č. 824 (1993), 6. května 1993, rezoluce RB OSN č. 918 (1994), 17. května 1994 a rezoluce RB OSN č. 929 (1994), 22. června 1994.

III. HMOTNĚPRÁVNÍ ROZBOR ČL. I ODS. 2 ÚMLUVY OAJ Z ROKU 1969

44. Odstavec 1 článku I Úmluvy OAJ z roku 1969 přebírá definici uprchlíka uvedenou v čl. 1A odst. 2 Úmluvy z roku 1951 ve znění Protokolu z roku 1967,⁹⁴ zatímco odstavec 2 stejného článku Úmluvy OAJ poskytuje ochranu uprchlíka:

„každé osobě, která je v důsledku vnější agrese, okupace, cizí nadvlády nebo událostí vážně narušujících veřejný pořádek v celé zemi jejího původu či státní příslušnosti nebo v její části donucena opustit místo svého trvalého pobytu ve snaze najít bezpečné útočiště mimo zemi svého původu nebo státní příslušnosti“.

A. Předběžné úvahy k výkladu

45. Při uplatňování definice podle Úmluvy OAJ z roku 1969 je třeba mít na paměti nadřazenost Úmluvy z roku 1951, jež vyplývá z jejího charakteru jakožto „základního instrumentu ochrany uprchlíků na univerzální úrovni“.⁹⁵ Vzhledem k přijetí Protokolu z roku 1967, kterým se z Úmluvy z roku 1951 stal celosvětový instrument ochrany uprchlíků, se Úmluva OAJ z roku 1969 snažila soustředit spíše na specifické problémy, kterým čelí africké země při reakcích na uprchlické krize na kontinentu.

46. Úmluva OAJ z roku 1969 je právně závazný dokument⁹⁶ odrážející meziafrickou solidaritu⁹⁷, který se zaměřuje na ochranu a humanitární aspekty⁹⁸ a který ratifikoval velký počet států. Stvrzuje význam instituce azylu,⁹⁹ zásadu zákazu navracení¹⁰⁰ a diskriminace,¹⁰¹ povinnosti uprchlíka¹⁰² a snahu hledat trvalá řešení včetně respektování dobrovolné povahy repatriace.¹⁰³ Klade také důraz na spolupráci Africké unie s UNHCR¹⁰⁴ a vyzývá všechny členské státy OAJ (dnes Africká unie), aby přistoupily k Úmluvě z roku 1951.¹⁰⁵

Působnost definice podle Úmluvy OAJ z roku 1969

47. Při výkladu pojmů na základě jejich obvyklého významu se definice podle Úmluvy OAJ z roku 1969 vztahuje na všechny osoby spadající pod pravomoc smluvního státu a neomezuje se jen na osoby, jejichž země původu nebo státní příslušnosti je v Africe.

48. Čl. I odst. 2 Úmluvy OAJ z roku 1969 je první definicí uprchlíka svého druhu, která upouští od aspektu pronásledování a nahrazuje jej obecnějšími nebo tzv. „objektivně“ identifikovatelnými situacemi. Definice podle Úmluvy OAJ z roku 1969 připouští, že lidé mohou být nuceni opustit svou zemi nejen v důsledku jednání státních nebo nestátních původců v zemi jejich původu, ale také v důsledku toho, že jejich vláda následkem vnější agrese, okupace, cizí nadvlády nebo událostí vážně narušujících veřejný pořádek pozbude moc nebo ztratí kontrolu.¹⁰⁶ Definice podle Úmluvy OAJ z roku 1969 se zaměřuje na situace, které nutí lidi opustit svou zemi a hledat útočiště a bezpečí jinde.

B. Jednotlivé složky definice podle Úmluvy OAJ z roku 1969

49. Čl. I odst. 2 Úmluvy OAJ z roku 1969 chrání jako uprchlíky osoby, které i) se nacházejí mimo zemi svého

⁹⁴ Na rozdíl od čl. 1A odst. 2 Úmluvy z roku 1951 odstavec 1 článku I Úmluvy OAJ z roku 1969 neobsahuje časové omezení vyžadující existenci oprávněné obavy v důsledku „událostí, které nastaly před 1. lednem 1951,“ které bylo ovšem později odstraněno přijetím Protokolu z roku 1967, čl. I odst. 2.

⁹⁵ Úmluva OAJ z roku 1969, pozn. 4 výše, devátý úvodní odstavec.

⁹⁶ Do dnešního dne ratifikovalo Úmluvu OAJ z roku 1969 celkem 46 z 54 členských států Africké unie. Džibutsko, Eritrea, Madagaskar, Mauricius, Namibie, Svätý Tomáš a Princův ostrov a Somálsko Úmluvu OAJ z roku 1969 podepsaly, ale neratifikovaly ji, respektive k ní nepřistoupily. Pouze Saharská arabská demokratická republika úmluvu nepodepsala, neratifikovala ani k ní nepřistoupila. Maroko je stranou úmluvy, ale nikoliv členským státem Africké unie.

⁹⁷ Tamtéž osmý úvodní odstavec.

⁹⁸ Úmluva OAJ z roku 1969, pozn. 4 výše, druhý úvodní odstavec.

⁹⁹ Tamtéž článek II. Právo žádat o azyl a získat jej přiznává čl. 12 odst. 3 Africké charty lidských práv a práv národů, Organizace africké jednoty (OAJ), *African Charter on Human and Peoples' Rights („Banjalská charta“)*, 27. června 1981, CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M., pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3630.html>.

¹⁰⁰ Úmluva OAJ z roku 1969, pozn. 4 výše, čl. II odst. 3.

¹⁰¹ Tamtéž článek IV.

¹⁰² Tamtéž článek III.

¹⁰³ Tamtéž čl. II odst. 5 zmiňující právo pobytu, povolení dočasného pobytu a přesídlení. Právo na dobrovolnou repatriaci upravuje článek V Úmluvy OAJ z roku 1969.

¹⁰⁴ Tamtéž jedenáctý úvodní odstavec a články VII a VIII.

¹⁰⁵ Z 54 členských států Africké unie do dnešního dne Úmluvu z roku 1951 nebo její Protokol z roku 1967 nepodepsaly ani neratifikovaly pouze Komory, Eritrea, Libye, Mauricius a Jižní Súdán. Madagaskar je stranou Úmluvy z roku 1951, ale nikoliv Protokolu z roku 1967. Madagaskar a Konžská republika nadále uznávají geografická omezení Úmluvy z roku 1951. Kapverdy jsou stranou Protokolu z roku 1967, ale nikoliv Úmluvy z roku 1951.

¹⁰⁶ J. C. Hathaway, *The Law of Refugee Status* (Butterworths, 1991), 17.

původu¹⁰⁷ a které ii) byly donuceny opustit zemi svého trvalého pobytu, iii) protože v zemi jejich původu nebo státní příslušnosti panuje situace uvedená v definici. Tyto složky definice podle Úmluvy OAJ z roku 1969 jsou vysvětleny dále a při holistickém posuzování nároku na právní postavení uprchlíka je třeba je brát v potaz.

Nucené opuštění místa obvyklého pobytu

50. Použitím výrazu „donucení“ Úmluva OAJ z roku 1969 klade důraz na nebezpečnost situace. Sloveso „donutit“ (v angl. *compel*) znamená „nátlakem, mocí, násilím způsobit, aby někdo něco učinil“.¹⁰⁸ Zmínku o „místě obvyklého pobytu“ je třeba vnímat tak, že má vazbu na „donucení“ k opuštění země původu nebo státní příslušnosti osoby a hledání bezpečného útočiště mimo ni, tzn. situace musí mít dopad na místo obvyklého pobytu osoby. Výraz „místo obvyklého pobytu“ nemá žádný jiný nebo samostatný právní důsledek. Je-li tedy předmětná situace pro osobu natolik nebezpečná, že je opuštění místa jejího obvyklého pobytu a vyhledání bezpečného útočiště jinde objektivně důvodné, daná osoba potřebuje ochranu.¹⁰⁹

51. Čl. I odst. 2 Úmluvy OAJ z roku 1969 nevyžaduje existenci diskriminační nebo individualizované hrozby újmy.¹¹⁰ Dopady situace mohou donutit k odchodu z místa obvyklého pobytu celé skupiny osob nebo celou populaci. Vzhledem k tomu, že čl. I odst. 2 klade důraz spíše na nebezpečnost dané situace než na motivy k odchodu nebo hrozbu újmy, měly by rozhodující osoby posuzovat, zda je útěk ze země původu nebo státní příslušnosti objektivně důvodný.

Uprchlíci sur place

52. Podle Úmluvy OAJ z roku 1969 jsou akceptovány žádosti o přiznání právního postavení uprchlíka *sur place*, což je ve shodě s výkladem Úmluvy z roku 1951 (viz odst. 31 této směrnice).

Situace nutící k útěku

53. Situace uvedené v čl. I odst. 2 Úmluvy OAJ z roku 1969 je třeba chápat v obvyklém významu v příslušném kontextu a ve světle jejich cíle a účelu (tj. ochrany).¹¹¹ Tam, kde to je možné, by měly být jejich popis vykládán tak, aby zůstaly relevantní a použitelné i v situacích, které nebylo možné při formulování Úmluvy OAJ z roku 1969 předvídat.

54. Situace může být důsledkem „vnější agrese“, tj. agrese jednoho státu proti suverenitě, územní celistvosti nebo politické nezávislosti jiného státu s použitím ozbrojených sil nebo jinak v rozporu s Chartou OSN.¹¹² Může se jednat o ozbrojený konflikt živený zvnějšku nebo konflikt, který se rozšířil ze sousedních států, například v důsledku přítomnosti (členů) ozbrojených sil jiného státu nebo vpádu cizích ozbrojených skupin.

55. Ozbrojené konflikty a násilí mohou také být průvodním jevem nebo důsledkem „okupace“, což je situace, kdy se určité území dostane pod nadvládu nebo pod účinnou kontrolu ozbrojených sil cizího nepřátelského státu.¹¹³ K tomu může dojít i v jiných situacích, které nejsou podle mezinárodního humanitárního práva klasifikovány jako „okupace“ a kdy území kontroluje ozbrojená skupina nebo skupiny z daného nebo cizího

¹⁰⁷ Výraz „země původu nebo státní příslušnosti“ znamená zemi státní příslušnosti osoby; v případě osob bez státní příslušnosti lze výraz „země původu“ zaměnit s výrazem „země dosavadního pobytu“ v čl. 1A odst. 2 Úmluvy z roku 1951. Aby mohl žadatel užívat výhod podle Úmluvy z roku 1951, musí se nacházet mimo zemi svého původu nebo státní příslušnosti.

¹⁰⁸ „Přinutiti“, Slovník spisovného jazyka českého, https://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?heslo=nutit&sti=71745&where=full_text

¹⁰⁹ *Radjabu v. The Chairperson of the Standing Committee for Refugee Affairs*, 8830/2010, Jižní Afrika: High Court, 4. září 2014, odst. 6, <http://www.refworld.org/docid/540874f94.html>. Kritérium „objektivně důvodného opuštění“ potvrzuje výklad pojmu „donutit“ na základě jeho obvyklého významu. Podle soudu je zde zásadním faktorem donucení, nikoliv vlastní vůle, přičemž při určování, zda osoba splňuje podmínky pro přiznání právního postavení uprchlíka podle regionální definice, je nutné posoudit, zda se v zemi jejího původu vyskytují objektivně zjištělné okolnosti, jež odpovídají okolnostem uvedeným v definici, a zda byl jejich dopad na danou osobu takový, že by ji donutil opustit místo jejího trvalého pobytu.

¹¹⁰ Čl. I odst. 2 Úmluvy OAJ z roku 1969 hrozbu újmy neopomíjí, jak dokládá výraz „donucena opustit“ v definici, jeli vykládán ve spojení se zásadou zákazu navracení, zavedenou čl. II odst. 3 Úmluvy OAJ z roku 1969, která chrání osoby před jejich vrácením na území, kde by byl ohrožen jejich život, fyzická nedotknutelnost nebo svoboda. Hrozba újmy ovšem není nezbytným předpokladem pro přiznání ochrany podle regionální definice.

¹¹¹ Závěr Výkonného výboru č. 103 (LVI), 2005, odst. c).

¹¹² OSN, *Charta Organizace spojených národů*, 24. října 1945, 1 UNTS XVI, čl. 2 odst. 4 a kapitola VII, („Charta OSN“), česky <https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/charta-organizace-spojonych-narodu-a-statut-mezinarodniho-soudniho-dvora.pdf>.

Článek 1 rezoluce VSOSN č. 3314, *Definition of Aggression*, 14. prosince 1974, A/RES/3314, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/3b00f1c57c.html> a článek 3, který obsahuje demonstrativní výčet jednání, která se považují za akt agrese. Viz také článek 8bis Římského statutu MTS, pozn. 32 výše.

¹¹³ *Haagská úmluva (IV) o zákonech a obyčejích války pozemní a její příloha: Řád války pozemní*, 18. října 1907, článek 42, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/4374cae64.html>. Viz také *Chiragov and Others v. Armenia*, č. stížnosti 13216/05, Rada Evropy: Evropský soud pro lidská práva, 16. června 2015, odst. 96, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/5582d29d4.html>.

státu.¹¹⁴ Ozbrojené konflikty a násilí mohou být dále průvodním jevem nebo důsledkem „cizí nadvlády“, tj. politické, ekonomické nebo kulturní kontroly nad státem, vykonávané jedním nebo několika cizími státy, společenstvím států nebo státem řízenými mezinárodními organizacemi (popř. osobami jednajícími jejich jménem).¹¹⁵

56. Slovní obrat „události vážně narušující veřejný pořádek“ je třeba v souladu s humanitárním účelem a cílem Úmluvy OAJ z roku 1969 vykládat tak, že zahrnuje události mající natolik zásadní dopad na udržování veřejného pořádku („*ordre public*“) na základě respektování zákonnosti a lidské důstojnosti, že je ohrožen život, bezpečí nebo svoboda lidí.¹¹⁶ Práh vymezený pomocí výrazu „vážně“ značí takové narušení veřejného pořádku, u něhož je pravděpodobné, že způsobí narušení běžného fungování institucí státu a ovlivní vnitřní a vnější bezpečnost a stabilitu státu a společnosti. Takové události mohou být označeny jako mezinárodní ozbrojený konflikt nebo jako ozbrojený konflikt nemající mezinárodní charakter ve smyslu mezinárodního humanitárního práva, ale může se také jednat o události nepředstavující ozbrojený konflikt ve smyslu mezinárodního humanitárního práva, které ale obnášejí násilí mezi různými skupinami ve společnosti nebo mezi státními a nestátními aktéry.¹¹⁷ „Události vážně narušující veřejný pořádek“ se jako důvod jeví být hlavní složkou čl. I odst. 2 Úmluvy OAJ z roku 1969, podle níž se určuje splnění kritérií pro přiznání právního postavení uprchlíka.¹¹⁸

57. Vážné narušení veřejného pořádku může vyvolat jednorázový akt či incident nebo systematicky uskutečňovaná nebo souběžně probíhající série aktů nebo incidentů, na něž stát není ochoten nebo schopen reagovat poskytnutím ochrany. V souladu s obvyklým významem pojmů použitých v definici může k „událostem vážně narušujícím veřejný pořádek“ dojít v celé zemi nebo kterékoliv její části. Důležitým, byť nikoliv nezbytným indikátorem tohoto důvodu mohou být situace, které vedly vládu k vyhlášení výjimečného stavu. Každou situaci je však třeba posuzovat individuálně.¹¹⁹

58. „Událostí vážně narušující veřejný pořádek“ je rovněž generalizované násilí, tj. široce rozšířené násilí s dopadem na velké skupiny osob nebo celé populace, závažné nebo masivní porušování lidských práv nebo události, které se vyznačují ztrátou vládní kontroly nebo neschopností či neochotou vlády chránit obyvatelstvo, a to včetně situací charakterizovaných represivní nebo donucovací kontrolou vykonávanou nestátními aktéry, často s využitím zastrasování, týrání a násilí.

59. Mezi skutkové okolnosti nasvědčující existenci událostí vážně narušujících veřejný pořádek patří vyhlášení výjimečného stavu, porušování mezinárodního humanitárního práva včetně válečných zločinů,¹²⁰ teroristické činy, zabití, zranění nebo vysídlení velkého počtu osob, uzavření škol, nedostatek potravin, zdravotnických služeb a prostředků a dalších základních služeb, jako je voda, elektřina a hygienické služby, změna nebo kolaps vládních institucí a služeb, politického systému nebo policejního a soudního systému, zavedení paralelního nebo neformálního soudního a správního systému nebo kontrola území státu nestátními aktéry.

C. Alternativa vnitřního přesídlení nebo útěku

60. Zvažování možnosti vnitřního přesídlení není při určování právního postavení uprchlíka podle čl. I odst. 2 Úmluvy OAJ z roku 1969 obecně relevantní.¹²¹ Čl. I odst. 2 se vztahuje na situace, které mají dopad jak na „část“, tak i na „celé“ území pobytu uprchlíka.¹²² A jelikož se toto ustanovení zaměřuje na situace, které vážně narušují státní a společenské struktury, nelze po obyvatelích požadovat, aby přesídlili do jiných částí země, ani kdyby situace v nich nebyla tak vážná. Jedinou výjimkou by byl stav, kdy je daná situace nesporně omezena jen na určitou část země nebo konkrétní region či město a kdy je stát schopen a ochoten chránit své občany v jiných oblastech. Je třeba pečlivě posoudit pravděpodobnost budoucího rozšíření situace a s ní spojeného násilí a narušování veřejného pořádku do dalších oblastí.

¹¹⁴ Africká komise pro práva člověka a národů, *Statement by the African Commission on the Present Human Rights Situation in Mali*, 18. ledna 2013, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/5108d96a2.html>.

¹¹⁵ Banjulská charta, pozn. 97 výše, čl. 20 odst. 3: „Všechny národy mají právo na pomoc smluvních států této Charty ve svém boji za osvobození od cizí nadvlády, ať už politické, ekonomické nebo kulturní.“

¹¹⁶ UNHCR, *Persons covered by the OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa and by the Cartagena Declaration on Refugees (Submitted by the African Group and the Latin American Group)*, 6. dubna 1992, EC/1992/SCP/CRP.6, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae68cd214.html>.

¹¹⁷ Viz odstavec 5 této směrnice. Viz také čl. 1 odst. 2 Protokolu II Ženevských úmluv, pozn. 14 výše.

¹¹⁸ M. Sharpe, „The 1969 OAU Refugee Convention in the Context of Individual Refugee Status Determination“, ve V. Türk, A. Edwards a C. Wouters (eds.), *In Flight from Conflict and Violence. UNHCR's Consultations on Refugee Status and Other Forms of International Protection* (Cambridge University Press a UNHCR, bude vydáno v 2017), 133.

¹¹⁹ MPOPP, pozn. 34 výše, článek 4. Také Obecný komentář VLP č. 29, pozn. 43 výše.

¹²⁰ Římský statut MTS, pozn. 32 výše, článek 8.

¹²¹ Směrnice UNHCR k alternativě vnitřního přesídlení nebo útěku, pozn. 83 výše, odst. 5.

¹²² Recueil des décisions (No 2 - 2008), Benin: Comité d'éligibilité au statut de réfugié, 2008, s. 97, pouze francouzsky <http://www.refworld.org/docid/563cede14.html>. Viz také A. Edwards, „Refugee Status Determination in Africa“ (2006) 14 *Afr J Intl Comp L* 227.

IV. HMOTNĚPRÁVNÍ ROZBOR ZÁVĚRU III ODST. 3 KARTAGENSKÉ DEKLARACE Z ROKU 1984

A. Předběžné úvahy k výkladu

61. Kartagenské deklarace o uprchlících je regionálním instrumentem zaměřeným na ochranu, který v roce 1984 přijala skupina expertů z řady středo- a jihoamerických zemí.¹²³ Vznikla jako závěrečný dokument zasedání o mezinárodní ochraně uprchlíků a vysídlených osob ve Střední Americe, Mexiku a Panamě, které proběhlo v kolumbijském městě Cartagena de Indias. Její přijetí představovalo humanitární a pragmatickou reakci na pohyby obyvatel z míst konfliktů a dalších situací charakterizovaných nediferencovanými hrozbami ohrožujícími jejich život, bezpečnost nebo svobodu. Kartagenská deklarace stvrzuje mírovou, nepolitickou a výhradně humanitární povahu azylu a zásady zákazu navracení, důležitost aktivního hledání trvalých řešení a nezbytnost koordinace a harmonizace univerzálních a regionálních systémů a snah na národní úrovni.¹²⁴

62. Odstavec 3 závěru III Kartagenské deklarace doporučuje, aby za uprchlíky byly považovány:

„osoby, které opustily svou zemi v důsledku ohrožení svého života, bezpečnosti nebo svobody generalizovaným násilím, cizí agresí, vnitřními konflikty, masivním porušováním lidských práv nebo jinými okolnostmi, jež vážně narušují veřejný pořádek“.¹²⁵

63. Kartagenská definice uprchlíka si v regionu vydobyla určitou autoritu, a to nejen v důsledku začlenění do vnitrostátních právních řádů a uplatňování v praxi.¹²⁶ Její autoritu stvrdily Meziamerický soud pro lidská práva (IACtHR),¹²⁷ Deklarace o uprchlících a vysídlených osobách ze San José (1994),¹²⁸ Mexická deklarace a akční plán na posílení mezinárodní ochrany uprchlíků v Latinské Americe (2004),¹²⁹ Brasilijská deklarace o ochraně uprchlíků a osob bez státní příslušnosti v Amerikách (2011)¹³⁰ a Brazilská deklarace a akční plán (2014).¹³¹

64. Jádrem Kartagenské deklarace coby instrumentu ochrany je závazek zajistit všem uprchlíkům zacházení odpovídající Úmluvě z roku 1951.¹³² Inspiraci čerpala z Úmluvy OAJ z roku 1969, ale i z doktríny Meziamerické komise pro lidská práva (IACHR).¹³³ Její výklad by se měl opírat o mezinárodní a vnitrostátní právo, především pak o normy a standardy Americké deklarace práv a povinností člověka z roku 1948,¹³⁴ Americké úmluvy o lidských právech z roku 1969¹³⁵ a vyvíjející se judikatury meziamerických lidskoprávních institucí.

65. Kromě toho, jakožto humanitárně a na ochranu zaměřený nástroj Kartagenská deklarace vyžaduje, aby byla definice uprchlíka vykládána inkluzivním, vyvíjejícím se a pružným způsobem.¹³⁶ Není-li zřejmý obvyklý význam, je třeba použít účelový neboli teleologický výklad.

¹²³ Belize, Kolumbie, Kostarika, Salvador, Guatemala, Honduras, Mexiko, Nikaragua, Panama a Venezuela.

¹²⁴ Viz závěr III odst. 4 o právu na azyl, závěr III odst. 5 o zásadě zákazu navracení, závěr III odst. 11 o integraci a závěr III odst. 12 o dobrovolné repatriaci a závěry III odst. 14 až 17 o spolupráci, koordinaci a harmonizaci.

¹²⁵ V originálním španělském znění odstavce 3 závěru III Kartagenské deklarace je použit výraz „seguridad“, jenž v angličtině správně znamená „security“ (tj. bezpečnost) a nikoliv „safety“ (bezpečí), jak je výraz přeložen v Kartagenské deklaraci, pozn. 5 výše.

¹²⁶ Do dnešního dne byla kartagenská definice uprchlíka začleněna do vnitrostátního práva 14 zemí (Argentina, Belize, Bolívie, Brazílie, Chile, Kolumbie, Salvador, Guatemala, Honduras, Mexiko, Nikaragua, Paraguay, Peru a Uruguay) plus podle nařízení ekvádorského Ústavního soudu se má tato regionální definice v září 2014 vrátit do vnitrostátní právní úpravy Ekvádoru: *Sentencia No 002-14-SIN-CC*, Ecuador: Corte Constitucional, 14. srpna 2014, španělsky <http://www.refworld.org/docid/578f56084.html>.

¹²⁷ *Advisory Opinion OC-21/14 of August 19, 2014 requested by the Argentine Republic, the Federative Republic of Brazil, the Republic of Paraguay and the Oriental Republic of Uruguay: Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection*, OC-21/14, Meziamerický soud pro lidská práva (IACtHR), 19. srpna 2014, odst. 76, 77, 79 a 249, anglicky <http://www.refworld.org/docid/54206c744.html>.

¹²⁸ *San José Declaration on Refugees and Displaced Persons*, 7. prosince 1994, anglicky <http://www.refworld.org/docid/4a54bc3fd.html>.

¹²⁹ *Mexico Declaration and Plan of Action to Strengthen International Protection of Refugees in Latin America*, 16. listopadu 2004, anglicky <http://www.refworld.org/docid/424bf6914.html>.

¹³⁰ *Brasilia Declaration on the Protection of Refugees and Stateless Persons in the Americas*, 11. listopadu 2010, anglicky <http://www.refworld.org/docid/4cdd44582.html>.

¹³¹ *Brazil Declaration and Plan of Action*, 3. prosince 2014, anglicky <http://www.refworld.org/docid/5487065b4.html>.

¹³² Kartagenská deklarace, pozn. 5 výše, závěr III odst. 8. Viz také Recommendation E of the Final Act of the 1951 United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, 25. července 1951, A/CONF.2/108/Rev.1, anglicky/francouzsky <http://www.refworld.org/docid/40a8a7394.html>.

¹³³ Viz znění Kartagenské deklarace, pozn. 5 výše, závěr III odst. 3.

¹³⁴ Meziamerická komise pro lidská práva (IACHR), *American Declaration of the Rights and Duties of Man*, 2. května 1948, anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3710.html>.

¹³⁵ Kartagenská deklarace, pozn. 5 výše, závěr III odst. 8 a 10 výslovně zmiňuje Americkou úmluvu o lidských právech z roku 1969, pozn. 43 výše.

¹³⁶ Závěr Výkonného výboru č. 103 (LVI), 2005, odst. c).

Působnost kartagenské definice uprchlíka

66. Kartagenská definice uprchlíka poskytuje mezinárodní ochranu osobám prchajícím před hrozbami vyvolanými „objektivně“ identifikovatelnými okolnostmi, jež vážně narušují veřejný pořádek. Okolnosti zmiňované v kartagenské definici uprchlíka charakterizuje nediferencovaná, nepředvídatelná nebo kolektivní povaha hrozeb ohrožujících život, bezpečnost nebo svobodu osoby nebo skupiny osob či dokonce celých populací. Kartagenská definice uprchlíka se soustředí na ohrožení osob hrozbami, které jsou průvodními jevy v ní zmiňovaných okolností.

67. Jelikož se kartagenská definice uprchlíka soustředí na nediferencované hrozby, doporučuje se, aby vůči osobám, které uprchly před podobnými okolnostmi v téže zemi, byl uplatňován jednotný postup. Přispěje to k zacelení mezer v ochraně v regionu a ke konzistentnějšímu rozhodování v jednotlivých případech.

B. Složky kartagenské definice uprchlíka

68. Kartagenská definice uprchlíka chrání jako uprchlíky osoby, které i) se nacházejí mimo svou vlast,¹³⁷ ii) protože je v důsledku okolností v jejich zemi, které jsou popsány v definici, iii) ohrožen jejich život, bezpečnost nebo svoboda. Jednotlivé složky kartagenské definice uprchlíka jsou vysvětleny dále. Tyto složky je třeba zvažovat jako součást holistického posuzování.

Uprchlíci sur place

69. Podle kartagenské definice uprchlíka jsou akceptovány žádosti o přiznání právního postavení uprchlíka *sur place*, což je v souladu s výkladem Úmluvy z roku 1951 (viz odst. 31 této směrnice).

Okolnosti nutící k útěku

70. Těmito okolnostmi zmiňovanými v kartagenské definici uprchlíka jsou především situace všeobecně rozšířeného násilí (též „generalizované násilí“), cizí agrese, vnitřní konflikty a masivní porušování lidských práv. Ohrožovat život, bezpečnost nebo svobodu osob a donutit je k útěku ze země mohou i jiné okolnosti, jež vážně narušují veřejný pořádek v zemi. S ohledem na ochranný účel Kartagenské deklarace je třeba okolnosti uváděné v kartagenské definici uprchlíka všude tam, kde je to možné, chápat v jejich obvyklém významu a vykládat je pružným způsobem tak, aby zůstaly použitelné i na situace, které v době vzniku Kartagenské deklarace nebyly možné předvídat.

71. Pojem „generalizované násilí“ není odborný a nemá ani přesně vymezený nebo pevně daný význam. Zahrnuje situace charakterizované násilím, které je nediferencované anebo které je rozšířené v míře, kdy má dopad na velké skupiny osob nebo celé populace, přičemž vždy je třeba situaci posuzovat v kontextu konkrétního případu. Při určování existence generalizovaného násilí na základě mezinárodního práva lidských práv je vhodné identifikovat faktické ukazatele týkající se počtu a typu incidentů s dopadem na bezpečnost, ale i celkový stupeň násilí v zemi původu a jeho dopad na civilní obyvatelstvo.¹³⁸ Případy generalizovaného násilí zahrnují situace, kdy dochází k masivnímu anebo vážnému porušování lidských práv nebo mezinárodního humanitárního práva. O existenci generalizovaného násilí rozhoduje intenzita nebo geografické rozšíření násilí, případně kombinace obojího.

72. Jelikož pojem „generalizované násilí“ nepochází z mezinárodního humanitárního práva, nemůže být omezen jen na ozbrojené konflikty ve smyslu tohoto práva, byť takové situace může zahrnovat, pakliže jsou splněny podmínky pro použití mezinárodního humanitárního práva. Viz také odst. 5 této směrnice ohledně omezené relevance označení situace za ozbrojený konflikt podle mezinárodního humanitárního práva pro

¹³⁷ Pro účely kartagenské definice se výraz „svou vlast“ v textu „osoby, které opustily svou vlast“ vykládá ve shodě s Úmluvou z roku 1951 jako země státní příslušnosti dané osoby nebo v případě osoby bez státní příslušnosti jako země jejího dosavadního pobytu.

¹³⁸ Meziamerický soud pro lidská práva označil situaci v Salvadoru na začátku 80. let minulého století za generalizované a nediferencované násilí s odkazem na systematickosti násilí, které nediferencovaně a delší dobu postihovalo velký počet lidí. Viz *The Massacres of El Mozote and nearby places v. El Salvador*, Meziamerický soud pro lidská práva (IACtHR), 25. října 2012, odst. 70 a 193, anglicky <http://www.refworld.org/docid/564ecfee4.html>. Meziamerická komise pro lidská práva (IACHR) se při popisu „široce rozšířeného násilí“ odkazovala na podobné znaky. Jednalo se o: a) velmi vysoký počet násilných incidentů a jejich obětí, b) v důsledku násilí velmi trpí obyvatelstvo, c) násilí se projevuje v těch nejhorších formách jako masakrování, mučení, mrzačení nebo surové, nelidské či ponižující zacházení, hromadné popravky, únosy, mizení osob a hrubé porušování mezinárodního humanitárního práva, d) cílem jednání bývá vyvolat strach a případně takovou situaci, kdy lidem nezbyvá jiná možnost než z dané oblasti uprchnout, e) násilí vyvolávají státní nebo nestátní aktéři, přičemž pokud je vyvolává státní moc, případně nestátní aktéři z jejího podnětu nebo s jejím tichým souhlasem, původci se těší beztrestnosti, f) vyvolávají-li násilí nestátní aktéři, orgány nejsou schopné je účinně kontrolovat, g) stupeň a rozsah násilí jsou takové, že je vážně narušeno běžné fungování společnosti. Viz například Meziamerická komise pro lidská práva (IACHR), *Report on the Situation of Human Rights in Jamaica*, 10. srpna 2012, OEA/Ser.LV/II.144, s. 5 a 27, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/51ff65004.html>.

účely určení, kde je a kdo není uprchlíkem.

73. Všeobecně rozšířené násilí zahrnuje násilí páchané státními i nestátními aktéry. Rozhodující je situace v terénu a hrozby, které násilí představuje.

74. „Cizí agrese“ odpovídá pojmem „agrese“, „útočná válka“ a „akt agrese“ definovaným v mezinárodním právu a rovněž výrazu „vnější agrese“ v Úmluvě OAJ z roku 1969 (viz odst. 54 této směrnice).¹³⁹ Cizí agresi lze ve shodě s předmětem a účelem Kartagenské deklarace považovat za akt rovnající se zločinu vedoucímu k mezinárodnímu ozbrojenému konfliktu ve smyslu mezinárodního humanitárního práva¹⁴⁰ a současně i situace, které v mezinárodním humanitárním právu takto kategorizované nejsou. Může se jednat o konflikty rozdmýchávané zvnějšku nebo konflikty, které se rozšířily ze sousedních států, například v důsledku přítomnosti (členů) ozbrojených sil jiného státu nebo vpádu cizích ozbrojených skupin.

75. Pojem „vnitřní konflikty“ v kartagenské definici uprchlíka zahrnuje ozbrojené konflikty nemající mezinárodní charakter ve smyslu mezinárodního humanitárního práva.¹⁴¹ Vzhledem k ochrannému účelu Kartagenské deklarace ale tento pojem zahrnuje i vnitřní ozbrojené konflikty, které nejsou klasifikovány jako ozbrojené konflikty nemající mezinárodní charakter ve smyslu mezinárodního humanitárního práva. Při určování existence vnitřního konfliktu je mezinárodní humanitární právo pouze informativní, nikoliv rozhodující. Za informativní a nikoliv rozhodující se považuje také klasifikace provedená zúčastněnými nebo dotčenými stranami (viz odst. 5 této směrnice).¹⁴² Pro účely kartagenské definice uprchlíka lze situace, které nenaplňují definici ozbrojeného konfliktu nemajícího mezinárodní charakter ve smyslu mezinárodního humanitárního práva, podřadit pod důvod „generalizovaného násilí“ nebo „masivního porušování lidských práv“.

76. Při určování, zda se jedná o „masivní porušování lidských práv“, je relevantní zejména judikatura Meziamerického soudu pro lidská práva. Výraz „masivní“ popisuje rozsah nebo závažnost porušování bez ohledu na dobu trvání, tudíž se může jednat i o jednorázovou událost.¹⁴³ Jako „masivní porušování lidských práv“ lze také označit situace, kde se dopady porušování lidských práv neomezují jen na přímé oběti, ale ovlivňují velké skupiny obyvatelstva nebo dokonce společnost jako celek. Znakem „masivního porušování lidských práv“, byť ne nezbytným, může být také plánování a organizace pachatelem, ať už státním nebo nestátním. Tam, kde lidská práva porušují nestátní aktéři, může k „masivnímu porušování lidských práv“ docházet v případech, že stát není schopen nebo ochoten chránit své občany v tom smyslu, že takovému porušování nebrání či je nevyšetřuje nebo nestíhá či netrestá jeho pachatele.¹⁴⁴ V této souvislosti může být ukazatelem „masivního porušování lidských práv“ nebo příčinou vážného porušování lidských práv vysídlování. Kartagenská definice uprchlíka nerozlišuje mezi druhy práv, jež jsou ohrožována.

77. Existence rozsudků nebo předběžných opatření Meziamerického soudu pro lidská práva¹⁴⁵ nebo Meziamerické komise pro lidská práva¹⁴⁶ souvisejících s danou situací by byla silným důkazem, že se jedná o masivní porušování lidských práv. Vhodné ukazatele mohou poskytnout také prohlášení lidskoprávních institucí nebo soudů. K tomu, aby bylo možno určitou situaci klasifikovat jako „masivní porušování lidských

¹³⁹ Viz pozn. 112 výše a *Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*; *Merits*, Mezinárodní soudní dvůr (MSD), 27. června 1986, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/4023a44d2.html>.

¹⁴⁰ Viz společný čl. 2 odst. 1 Ženevských úmluv z roku 1949, pozn. 13 výše, který se vztahuje na mezinárodní ozbrojené konflikty a který zmiňuje „případy vyhlášené války nebo jakéhokoli jiného ozbrojeného konfliktu vzniklého mezi dvěma nebo více Vysokými smluvními stranami“ a dále čl. 1 odst. 4 Protokolu I Ženevských úmluv, pozn. 13 výše, který hovoří o „ozbrojených konfliktech, ve kterých národy bojují proti koloniální nadvládě a cizí okupaci a proti rasistickým režimům, aby uplatnily své právo na sebeurčení“.

¹⁴¹ Viz společný článek 3 Ženevských úmluv z roku 1949, pozn. 38 výše, článek 1 Protokolu II Ženevských úmluv, pozn. 14 výše, a *Prosecutor v. Dusko Tadic aka „Dule“ (Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction)*, IT-94-1, Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii (ICTY), 2. října 1995, odst. 70, pouze anglicky <http://www.refworld.org/docid/47fdb520.html>.

¹⁴² I když by například označení situace za ozbrojený konflikt nemající mezinárodní charakter ve smyslu mezinárodního humanitárního práva Radou bezpečnosti OSN bylo pro účely kartagenské definice uprchlíka dostatečné, nelze takovou kvalifikaci vnímat jako nutnost. Viz také Souhrnné závěry UNHCR z Aruší, pozn. 29 výše, odst. 24.

¹⁴³ „*Las Dos Erres*“ *Massacre v. Guatemala*, Meziamerický soud pro lidská práva (IACtHR), 24. listopadu 2009, odst. 73, 79 a 152, anglicky <http://www.refworld.org/docid/564ed31a4.html>, *Río Negro Massacres v. Guatemala*, Meziamerický soud pro lidská práva (IACtHR), 4. září 2012, odst. 56, 58–60 a 63, anglicky <http://www.refworld.org/docid/564ed2714.html>.

¹⁴⁴ *González et al. („Cotton Field“) v. Mexico*, Meziamerický soud pro lidská práva (IACtHR), 16. listopadu 2009, odst. 236, anglicky <http://www.refworld.org/docid/564ed5234.html>.

¹⁴⁵ Předběžná opatření jsou nástroj, s jehož pomocí Meziamerický soud pro lidská práva brání nevratnému zásahu do práv a svobod zajišťovaných Americkou úmluvou o lidských právech u osob v mimořádně tíživé nebo naléhavé situaci. Opatření soud vyhláší z vlastního podnětu nebo na návrh účastníka řízení a jejich výsledkem je žádost o ochranu adresovaná žalovanému státu údajné oběti nebo oběti. Viz Americká úmluva o lidských právech, pozn. 43 výše, čl. 63 odst. 2 a Organizace amerických států (OAS), *Rules of Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, 16.–29. listopadu 2009, článek 27, anglicky <https://www.cidh.oas.org/Basicos/English/Basic20.Rules%20of%20Procedure%20of%20the%20Court.htm>.

¹⁴⁶ Organizace amerických států (OAS), *Rules of Procedure of the Inter-American Commission on Human Rights*, 1. srpna 2013, anglicky <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/rulesiachr.asp>, článek 25 stanoví, že v závažných a naléhavých situacích může Komise z vlastního podnětu nebo na návrh účastníka řízení vyzvat stát, aby přijal předběžná opatření bránící vzniku nevratné újmy osobám nebo předmětu řízení v souvislosti s podaným návrhem na zahájení řízení (angl. petition) nebo probíhajícím řízením (angl. case), ale i osobám, které spadají pod pravomoc příslušného státu, nezávisle na případném podaném návrhu nebo pobíhající řízení.

práv“, ovšem nejsou takové rozsudky nebo opatření nezbytné. Jedná se o skutkové posouzení, které musí provést příslušný orgán rozhodující o žádostech o azyl na základě vhodných informací a důkazů včetně svědectví žadatele.

78. Při rozhodování o žádostech o azyl podle kartagenské definice uprchlíka příslušné národní orgány ze všech okolností uvedených v této definici nejméně často uplatňují „jiné okolnosti, jež vážně narušují veřejný pořádek“.¹⁴⁷ Pojem „veřejný pořádek“ sice nemá univerzálně přijímanou definici, v kontextu kartagenské definice uprchlíka jej však lze vykládat jako mír, vnitřní i vnější bezpečnost a stabilitu státu a společnosti s normálním fungováním státních institucí, kdy je respektována zákonnost a lidská důstojnost. Okolnosti vážně narušující veřejný pořádek mohou nastat v době ozbrojeného konfliktu ve smyslu mezinárodního humanitárního práva, jakož i době míru. Viz také odstavce 56 až 59 této směrnice.

79. V judikatuře Meziamerického soudu pro lidská práva jsou okolnosti vážně narušující veřejný pořádek definovány částečně s odkazem na kroky států zavádějící opatření zmírňující jejich závazky v oblasti lidských práv při vyhlášení výjimečného stavu.¹⁴⁸ Vyhlášení výjimečného stavu nelze ovšem chápat jako nezbytný předpoklad existence okolností vážně narušujících veřejný pořádek, byť obvykle na takovou situaci ukazuje.

80. Použití adjektiva „jiné“ („jiné okolnosti“) v kartagenské definici uprchlíka umožňuje státům poskytnout ochranu při okolnostech, které nespadají do žádné ze čtyř situací uvedených v této definici.

Ohrožení života, bezpečnosti nebo svobody

81. Třetí složkou kartagenské definice uprchlíka je souvislost mezi okolnostmi v zemi původu a ohrožením života, bezpečnosti nebo svobody osob pobývajících v této zemi, jež tato okolnost představuje. „Ohrožení“ neboli složka nebezpečí v definici implikuje možnost způsobení újmy osobě, skupině nebo celé populaci, nikoliv to, že k újmě skutečně došlo. Souvislost mezi okolnostmi a ohrožením nesmí být vykládána způsobem, který by zbytečně omezoval rozsah mezinárodní ochrany poskytované osobám prchajícím ze své vlasti například tím, že by se vyžadovalo posouzení ohrožení života, bezpečnosti nebo svobody na individuální úrovni. Prostorová či geografická blízkost okolnosti k místu pobytu osoby by ve skutečnosti měla dostačovat k vyvolání ohrožení, jež ji donutí uprchnout ze země.

82. Jelikož se kartagenská definice uprchlíka zaměřuje na okolnosti, které mají dopad na skupiny nebo celé populace, není pozornost věnována osobním poměrům jednotlivce prchajícího před ohrožením života, bezpečnosti nebo svobody, ale spíše objektivním okolnostem v zemi jeho původu.

83. Zmínku o životě, bezpečnosti nebo svobodě osoby je třeba vykládat široce tak, aby zahrnovala fyzickou a duševní nedotknutelnost, bezpečnost, svobody, lidskou důstojnost a prostředky na živobytí s odkazem na mezinárodně a regionálně uznávaná lidská práva.

Násilí gangů nebo organizovaných zločineckých skupin

84. Osoby prchající před násilím gangů nebo organizovaných zločineckých skupin mohou splňovat kritéria pro přiznání právního postavení uprchlíka podle Úmluvy z roku 1951.¹⁴⁹ Osoby prchající před takovým násilím mohou rovněž splňovat kritéria pro zahrnutí pod některou z okolností uváděných v kartagenské definici uprchlíka.

C. Alternativa vnitřního přesídlení nebo útěku

85. Kartagenská definice uprchlíka se zaměřuje na situace, které vážně narušují státní a společenské struktury. Za takových okolností nelze po obyvatelích požadovat, aby přesídlili do jiných částí země, ani kdyby situace v nich byla méně vážná. Jedinou výjimkou by byl stav, kdy by situace byla izolována v určité části země nebo v konkrétním regionu či městě a stát by byl schopen a ochoten v těchto jiných oblastech obyvatele ochránit. Bylo by však třeba pečlivě posoudit pravděpodobnost budoucího rozšíření situace a s ní spojeného násilí včetně narušení veřejného pořádku do dalších oblastí.

¹⁴⁷ UNHCR, *Summary Conclusions on the interpretation of the extended refugee definition in the 1984 Cartagena Declaration; roundtable 15 and 16 October 2013, Montevideo, Uruguay, 7. července 2014, s. 7, pouze anglicky* <http://www.refworld.org/docid/53c52e7d4.html>.

¹⁴⁸ Americká úmluva o lidských právech, pozn. 43 výše, čl. 27 odst. 1 umožňuje státům přijmout opatření ke zmírnění závazků (derogace) v době války, veřejného ohrožení nebo jiné mimořádné situace, jež ohrožuje nezávislost nebo bezpečnost smluvního státu. Viz *Habeas Corpus in Emergency Situations (Arts. 27(2), 25(1) and 7(6) American Convention on Human Rights)*, OC-8/87, Meziamerický soud pro lidská práva, 30. ledna 1987, odst. 19 a 20, anglicky <http://www.refworld.org/docid/402795714.html>.

¹⁴⁹ K aplikaci Úmluvy z roku 1951 v takových situacích viz Pokyn UNHCR ohledně gangů, pozn. 12 výše.

V. PROCESNÍ A DŮKAZNÍ OTÁZKY

A. Přístupy k aplikaci definice podle Úmluvy z roku 1951/Protokolu z roku 1967 a regionálních definic

86. Jednotlivé definice uprchlíka se vzájemně nevylučují. Každá z nich uznává osobu za uprchlíka, a aktivuje tak standardy zacházení upravené Úmluvou z roku 1951 (viz odst. 8 této směrnice).

87. Při používání definic uprchlíka je upřednostňována jejich postupná aplikace, tj. právní postavení uprchlíka je nejprve posouzeno na základě definice podle Úmluvy z roku 1951, a teprve v případě, že podle této definice není osoba shledána uprchlíkem, se použijí regionální definice. Tento postup podtrhuje univerzální charakter definice uprchlíka podle čl. 1A odst. 2 Úmluvy z roku 1951, nadřazenost této Úmluvy¹⁵⁰ a explicitně doplňkový charakter regionálních definic.¹⁵¹

88. Při hromadném příchodu uprchlíků nebo ve specifických regionálních kontextech¹⁵² by však bylo praktičtější a výhodnější uplatňovat regionální definice, pokud by byly dále zachovávány standardy zacházení podle Úmluvy z roku 1951.

B. Prokazování skutkových okolností

89. Žádosti o přiznání právního postavení uprchlíka související s ozbrojeným konfliktem a násilím mohou vyvolávat celou řadu složitých skutkových otázek ohledně konkrétních poměrů žadatele nahlížených z perspektivy příčin, povahy a dopadu ozbrojeného konfliktu a násilí. Nepoužije-li se určení právního postavení uprchlíka *prima facie*, žádosti o právní postavení uprchlíka by měly být individuálně meritorně posouzeny s přihlédnutím k aktuálním a relevantním informacím o zemi původu.

Informace o zemi původu

90. K pochopení ozbrojeného konfliktu a násilí a k určení, zda v zemi původu panuje některá ze situací nebo okolností uvedených v regionálních definicích, je důležité znát aktuální a relevantní informace o zemi původu.¹⁵³

91. Relevantními informacemi o zemi původu mohou být jak kvalitativní, tak i kvantitativní informace. Kvalitativní informace jsou především vhodné k tomu, aby se předešlo nepochopení, stereotypizaci a generalizacím, přičemž umožňují hlouběji porozumět ozbrojenému konfliktu a násilí, tzn. jaká je jeho historie a vývoj, kdo je do něj zapojen, jaké používají prostředky a způsoby boje, jaké strategie a taktiky a jaké jsou dopady na zemi a obyvatele, kteří v ní museli zůstat.¹⁵⁴ S kvantitativními informacemi o ozbrojeném konfliktu a násilí je třeba pracovat obezřetně. Různé zdroje mohou používat různé metodiky, které často závisí na jejich motivaci ke sběru dat, což může mít za následek, že se tyto zdroje budou značně rozcházet. Statistické údaje sice mohou poskytovat určitý obraz o dopadech situace na obyvatelstvo, ovšem co se týče ohrožení, újmy, platných azylově relevantních důvodů nebo příčinné souvislosti mezi hrozbou újmy a důvodem, případně situací uvedených v regionálních definicích, mohou být nejednoznačné nebo nespolehlivé. Statistické informace se zaměřují spíše na kvantifikovatelné aspekty situace, jako je počet obětí mezi civilisty nebo počet vysídlených osob, a nemusejí zachycovat jiné formy újmy, které osobám, státním strukturám nebo společnosti přímo nebo nepřímo způsobuje ozbrojený konflikt a násilí.

92. Při posuzování žádostí o právní postavení uprchlíka musejí být informace o zemi původu relevantní pro konkrétní poměry žadatele. Získat spolehlivé a přesné informace o zemi původu, které jsou specifické pro situaci určité skupiny žadatelů včetně dětí¹⁵⁵ nebo osob odlišné genderové identity anebo sexuální

¹⁵⁰ Závěr Výkonného výboru č. 87 (L) 1999, odst. f) a Závěr Výkonného výboru č. 89 (LI) 2000. Viz také Úmluva OAJ z roku 1969, pozn. 4 výše, devátý úvodní odstavec, v němž je Úmluva z roku 1951/Protokol z roku 1967 zmíněna jako základní a univerzální instrument pro ochranu uprchlíků.

¹⁵¹ Dalším argumentem pro postupné použití definic u Úmluvy OAJ z roku 1969 je struktura jejího článku I, kde je v odstavci 1 zopakována definice uprchlíka podle Úmluvy z roku 1951 a následně v odstavci 2 obsažena regionální definice.

¹⁵² Směrnice UNHCR k uznávání *prima facie*, pozn. 10 výše, odst. 2 a 5.

¹⁵³ *Radjabu v. The Chairperson of the Standing Committee for Refugee Affairs*, pozn. 107 výše, odst. 6, podle soudu je při určování, zda osoba splňuje kritéria pro přiznání právního postavení uprchlíka podle rozšířené definice, nutné posoudit, zda v zemi původu dané osoby existují objektivně zjiřitelné okolnosti, jež odpovídají okolnostem uvedeným v definici.

¹⁵⁴ *Sufi and Elmi v. United Kingdom*, pozn. 45 výše, odst. 241.

¹⁵⁵ *Směrnice UNHCR č. 8 k mezinárodní ochraně: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 22. prosince 2009, HCR/GIP/09/08, odst. 74, anglicky <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>.

orientace,¹⁵⁶ obvykle představuje velký problém. Tyto problémy se mohou ještě prohloubit v případě probíhajícího ozbrojeného konfliktu a násilí. Podobně ani dostupné informace o probíhajícím ozbrojeném konfliktu a násilí v zemi původu nemusejí odrážet konkrétní situaci žen nebo mužů včetně existence forem újmy specifických pro určité pohlaví nebo zohledňovat měnící se složení a jednání zúčastněných aktérů.¹⁵⁷ Odpovědné osoby musejí na tento fakt brát důsledně ohled. Chybějící informace o situaci konkrétních skupin v zemi původu při ozbrojených konfliktech a násilí nelze chápat tak, že tyto skupiny nečelí žádné konkrétní hrozbě.

Důkazní břemeno

93. Důkazní břemeno sice obecně nese osoba, která předkládá žádost, avšak povinnost shromáždit a analyzovat veškeré relevantní skutečnosti a podklady je rozdělena mezi žadatele a rozhodující osobu.¹⁵⁸ Toto rozdělení odpovědnosti je důležité zejména v případech, kdy v zemi původu probíhá ozbrojený konflikt a násilí, jelikož získání informací a dokladů je v takovém případě – obecně, ale i ve vztahu k jednotlivci – mnohem složitější.¹⁵⁹ Pro lidi prchající před konfliktem a násilím bude pravděpodobně značně obtížné podrobně popsat události dokládající potřebu mezinárodní ochrany anebo získat podpůrné důkazy. Za těchto okolností je proto často nutné uplatnit zásadu v pochybnostech ve prospěch (*in dubio pro reo*).¹⁶⁰

¹⁵⁶ Směrnice UNHCR k pronásledování z důvodu pohlaví, pozn. 56 výše, odst. 37. Směrnice UNHCR k sexuální orientaci a genderové identitě, pozn. 56 výše, odst. 66.

¹⁵⁷ Souhrnné závěry UNHCR z Kapského Města, pozn. 3 výše, odst. 23.

¹⁵⁸ Příručka UNHCR, pozn. 26 výše, odst. 196. Viz také UNHCR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, květen 2013, s. 86–88, anglicky <http://www.refworld.org/docid/519b1fb54.html>, slovensky <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52808fe47>.

¹⁵⁹ *Refugee Appeal No. 71462/99, Tamil and a Citizen of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka v. Refugee Status Branch of the New Zealand Immigration Service*, 71462/99, pozn. 54 výše, odst. 51.

¹⁶⁰ Příručka UNHCR, pozn. 26 výše, odst. 203.