

SMĚRNICE K MEZINÁRODNÍ OCHRANĚ Č. 13:

Uplatnění článku 1D Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 na palestinské uprchlíky

UNHCR vydává tuto směrnici v souladu se svým mandátem, který je obsažen ve *Statutu Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky* ve spojení s článkem 35 *Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951* a článkem II jejího *Protokolu z roku 1967*. Tato směrnice doplňuje *Příručku UNHCR k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíka podle Úmluvy týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1951* (Ženeva, 1979, nové vydání 2011) a ostatní směrnice k mezinárodní ochraně. Tato směrnice nahrazuje *Zrevidovanou poznámku k uplatnění článku 1D Úmluvy o právním postavení uprchlíků na palestinské uprchlíky (Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees)* z října 2009 a veškeré předchozí pokyny. Oproti tomu *Poznámka k výkladu článku 1D Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a článku 12 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice EU v kontextu palestinských uprchlíků žádajících o mezinárodní ochranu (Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international Protection)* z května 2013 zůstává v platnosti.

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 podle mandátu UNHCR.

Tato směrnice byla vypracována v úzké spolupráci s Úřadem OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě (dále též „UNRWA“).

S ohledem na zásady UNHCR v oblasti rovnosti a nediskriminace platí, že kdykoli byl původní text mezinárodních dohod vypracován v rodově specifickém jazyce a gender nebyl sporný, má být v současnosti čten a chápán tak, že se vztahuje bez rozdílu na muže i ženy; z tohoto důvodu texty citované v publikacích UNHCR tento princip odrážejí začleněním vhodného znění do hranatých závorek. (Toto pravidlo platí pro originální anglické znění publikací UNHCR. V českém textu platí, že pokud nebylo možné použít genderově neutrální jazyk, daný termín, např. „žadatel“, zahrnuje všechny osoby bez rozdílu, pozn. překl.).

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 webových stránkách

<http://www.unhcr.org/544f59896.html>.

I. ÚVOD

1. Článek 1D Úmluvy z roku 1951 o právním postavení uprchlíků („Úmluva z roku 1951“)¹ připouští, že určité kategorie uprchlíků mohou užívat ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací OSN než Úřadu Vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky („UNHCR“). V současné době se čl. 1D vztahuje na palestinské uprchlíky, k řešení jejichž situace byl ustanoven Úřad OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě („UNRWA“).^{2 3}

2. Článek 1D Úmluvy z roku 1951 uvádí:

Tato úmluva se nevztahuje na osoby, které v současné době užívají ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací Spojených národů než Vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky.

Jestliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoliv důvodů dále udělována osobám, jejichž postavení není ještě definitivně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění Spojených národů, vztahují se na ně ustanovení této úmluvy.⁴

Článek 1D Úmluvy z roku 1951 se často označuje jako tzv. vylučující klauzule (někdy též jako exkluzivní klauzule), byť obsahuje jak exkluzivní, tak inkluzivní aspekt⁵ a při výkladu jeho dvou odstavců je třeba respektovat jejich pořadí. Jinými slovy, aby určitá osoba spadala do působnosti druhého odstavce, musí nejprve spadat pod ten první. První odstavec obecně vylučuje z ochrany podle Úmluvy z roku 1951 ty palestinské uprchlíky, kteří užívají ochrany nebo podpory od UNRWA, zatímco druhý odstavec zahrnuje ty samé palestinské uprchlíky poté, co byla tato jiná ochrana nebo podpora ukončena. Po ukončení jiné ochrany nebo podpory (viz část II. E níže) se na tyto osoby vztahuje Úmluva z roku 1951 automaticky (*ipso facto*). Jelikož je mezinárodní komunita již uznala jako uprchlíky,⁶ není nutné znovu posuzovat podle čl. 1A odst. 2, zda na ochranu podle úmluvy mají nárok.

¹ Úmluva z roku 1951 o právním postavení uprchlíků (28. července 1951) 189 UNTS 137 (Úmluva z roku 1951), anglicky: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>, česky: <https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/uprchlici.pdf>, a její Protokol týkající se právního postavení uprchlíků (31. ledna 1967) 606 UNTS 267 (Protokol z roku 1967), anglicky: <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.

² Rezolucí Valného shromáždění OSN č. 302 (IV), *Assistance to Palestine Refugees* (Podpora palestinských uprchlíků), 8. prosince 1949, A/RES/302, byl ustanoven UNRWA jako orgán odpovědný za poskytování pomoci a ochrany palestinským uprchlíkům. Roli UNRWA rovněž uznaly soudy, viz např. *Bolbol proti Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, („Bolbol“), C-31/09, Soudní dvůr Evropské unie (SDEU), 17. června 2010, bod 44, česky <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=cs&num=C-31/09>: „Je nesporné, že UNRWA je jedním z orgánů a odborných organizací Spojených národů jiných než UNHCR, které jsou uvedeny v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice a v čl. 1 oddílu D Ženevské úmluvy...“. Viz také *AD (Palestine)*, („AD Palestina“) [2015] NZIPT 800693-695, Nový Zéland: Immigration and Protection Tribunal, 23. prosince 2015, body 101–116, anglicky <http://www.refworld.org/docid/56b1bcc24.html>.

³ Před ustanovením UNRWA Spojené národy vytvořily také UN Conciliation Commission for Palestine, neboli Smírčí komisi OSN pro Palestinu („UNCCP“), jejímž úkolem bylo mimo jiné usnadnit repatriaci, znovuosídlení a ekonomickou a sociální rehabilitaci uprchlíků a zaplacení odškodnění a zabezpečit úzké vztahy s ředitelem Úřadu OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě a jeho (nebo jejím) prostřednictvím s příslušnými orgány a odbornými organizacemi OSN“. Rezoluce VSOSN 194 (III), *Palestine – Progress Report of the United Nations Mediator* (Palestina – zpráva mediátora OSN o pokroku), 11. prosince 1948, A/RES/194, odst. 11. Nejpozději roku 1951 UNCCP informovala Valné shromáždění, že se jí nepodařilo naleznout žádné prostředky k dosažení pokroku při provádění ustanovení odstavce 11 Rezoluce 194 (III), a stejný komentář poté připojovala každý rok. První zpráva viz UNCCP, *Progress Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine* (Zpráva Smírčí komise OSN pro Palestinu o pokroku), UN Doc. A/1985, 20. listopadu 1951, odst. 79 a 80, nověji pak Zpráva UNCCP, 13. srpna 2015, A/70/319, příloha; rezoluce Valného shromáždění OSN č. 69/86.

⁴ V této směrnici se první část čl. 1D označuje též jako „čl. 1D odst. 1“ a druhá část též jako „čl. 1D odst. 2“.

⁵ Rochefort, francouzský zástupce na konferenci zplnomocněných zástupců, prohlásil, že „dotčená klauzule je skutečně tak formulována, že zajišťuje dodatečnou inkluzi“. Konference zplnomocněných zástupců k postavení uprchlíků a osob bez státní příslušnosti, shrnutí třetího zasedání, 19. listopadu 1951, UN doc. A/Conf.2/SR.3, s. 10. Všechny dokumenty OSN jsou k dispozici v databázi oficiálních dokumentů OSN na adrese <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Viz také James Hathaway a Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2. vydání, 2014), 513 a Lex Takkenberg, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1998), s. 66. Viz také Guy Goodwin-Gill a Jane McAdam, kteří uvádějí, že čl. 1D „by neměl být chápán ani tak jako ‚vylučující klauzule‘, ale spíše jako ‚eventuální inkluzivní klauzule‘“. *The Refugee in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 3. vydání, 2007), 153, a Atle Grahl-Madsen, jenž se o něm zmiňuje jako o „suspensivní klauzuli“, *The Status of Refugees in International Law*, díl I Refugee Character, A.W. Sijthoff-Leyden, 1966, s. 263.

⁶ „[P]alestinští uprchlíci – a není pochyb, že vysídlení Palestinci byli ve všech příslušných etapách považováni za uprchlíky – byli v OSN i mimo ni vnímáni jako samostatná kategorie.“ *Amer Mohammed El-Ali v. The Secretary of State for the Home Department a Daraz v. The Secretary of*

UNHCR celosvětový, do jeho kompetence „nespadají osoby... které nadále užívají ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo agentur Spojených národů“.¹³ Naproti tomu UNRWA působí v pěti geografických oblastech: Jordánsku, Libanonu, Syrské arabské republice, Západním břehu Jordánu (včetně východního Jeruzaléma) a Gaze.¹⁴ Tato území dohromady tvoří operační prostor UNRWA, v němž poskytuje ochranu¹⁵ a podporu více než pěti milionům palestinských uprchlíků.¹⁶

B. *Ratione personae*: osobní působnost čl. 1D

7. Do osobní působnosti čl. 1D spadají tyto skupiny osob:

Palestinští uprchlíci: osoby, které jsou „palestinskými uprchlíky“¹⁷ ve smyslu rezoluce Valného shromáždění OSN 194 (III) z 11. prosince 1948¹⁸ a následných rezolucí Valného shromáždění OSN a které byly v důsledku arabsko-izraelského konfliktu z roku 1948 vysídleny z části Mandátu pro Palestinu, jež se stala Izraelem, a na toto území se nemohou vrátit.

Vysídlené osoby: osoby, které jsou „vysídlenými osobami“ ve smyslu rezoluce Valného shromáždění OSN 2252 (ES-V) ze 4. července 1967 a následných rezolucí Valného shromáždění OSN a které byly v důsledku války z roku 1967 vysídleny z části palestinského území okupovaného Izraelem od roku 1967 a na toto území se nemohou vrátit.¹⁹ Toto zahrnuje i osoby vysídlené v důsledku „následných válečných událostí“.²⁰

Potomci: „potomci“ jsou všechny osoby narozené palestinským uprchlíkům nebo vysídleným osobám ve smyslu výše uvedených definic.²¹ Tito potomci v mužské i ženské linii²² jsou

¹³ Statut Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, („Statut“), 14. prosince 1950, A/RES/428(V), anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>, odst. 1 a odst. 7 písm. c). Co se týče rozdílu ve znění Statutu („nadále užívají“) a čl. 1D („v současné době užívají“), podle výkladu UNHCR mají obě znění stejný význam. „Z důvodů, které nejsou zřejmé (které ale možná byly diktovány časovou tísni), nebyla definice uprchlíka v návrhu úmluvy před jejím odesláním na konferenci zplnomocněných zástupců upravena tak, aby odpovídala Statutu UNHCR.“ Goodwin-Gill a McAdam, pozn. 5 výše, s. 154. K otázce mandátu UNHCR viz také UNHCR, *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office* (Sdělení k mandátu Vysokého komisaře pro uprchlíky a jeho Úřadu), říjen 2013, anglicky <http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html>.

¹⁴ Viz např. rezoluce Valného shromáždění 58/95 ze 17. prosince 2003 a nověji rezoluce VSOSN 71/91, *Assistance to Palestine refugees: Resolution adopted by the General Assembly* (Podpora palestinských uprchlíků: rezoluce přijatá Valným shromážděním), 22. prosince 2016, A/RES/71/91, anglicky <http://www.refworld.org/docid/586cbe334.html>.

¹⁵ Je důležité upozornit na skutečnost, že mandát k ochraně má UNRWA od svého počátku. Nicméně ochranná funkce postupem času narůstala a od roku 2010 s přijetím ochranné politiky a rozvojem ochranných nástrojů a norem se výrazně rozšířila. Viz UNRWA, *Protecting Palestine Refugees* (Ochrana palestinských uprchlíků), 2015, anglicky <http://www.refworld.org/docid/5703647f4.html> a <https://www.unrwa.org/what-we-do/protection>. UNRWA ovšem „nevlastní a nespravuje tábory ani nedopovídá za udržování pořádku v nich – to je odpovědností orgánů hostitelských států“. <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>. Viz rovněž pozn. 48 níže.

¹⁶ Aktuální statistiky UNRWA viz <http://www.unrwa.org/>.

¹⁷ Výraz „palestinští uprchlíci“ Valné shromáždění nikdy výslovně nevymezilo. Nicméně prvotní agendu týkající se výkladu tohoto výrazu naleznete v UN Doc. W/61/Add.1, *Addendum to Definition of a „Refugee“ Under paragraph 11 of the General Assembly Resolution of 11 December 1948* (Dodatek k definici „uprchlíka“ podle odstavce 11 rezoluce Valného shromáždění z 11. prosince 1948), 29. května 1951, který je třeba vykládat společně s připojeným sdělením hlavního tajemníka, UN Doc. A/AC.25/W/61, anglicky <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/418E7BC6931616B485256CAF00647CC7>. Praktická definice výrazu „palestinský uprchlík“ uplatňovaná UNRWA pro účely registrace se v průběhu let vyvíjela od počátečního významu, kdy označovala podkategorii osob „v tísni“. Od roku 1984 označovala „osoby, jejichž běžné místo pobytu byla v době od 1. června 1946 do 15. května 1948 Palestina a které přišly v důsledku konfliktu z roku 1948 jak o své domovy, tak o prostředky obživy“.

¹⁸ Valné shromáždění OSN se v odstavci 11 rezoluce 194 (III) usneslo, že „uprchlíkům, kteří si přejí návrat do svých domovů a chtějí žít v míru se svými sousedy, by měl být povolen návrat v nejbližším možném termínu“ a že „by mělo být zapláceno odškodné za majetek těch, kteří se rozhodnou nevrátit, a za zničený nebo poškozený majetek“.

¹⁹ Rezoluce Valného shromáždění OSN 2452 (XXIII) A z 19. prosince 1968 vyzvala k návratu „vysídlených osob“. Tuto výzvu poté každoročně opakovaly další rezoluce Valného shromáždění OSN, anglicky <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/0F32DC9EB80EE553852560DF004F1352>. Viz také Bolbol, pozn. 2 výše, bod 47: „[P]roti zahrnutí osob vysídlených následkem válečných událostí v roce 1967 do působnosti čl. 1 oddílu D Ženevské úmluvy nelze namítat, [...] že se čl. 1 oddíl D této úmluvy [...] vztahuje pouze na palestinské uprchlíky v důsledku konfliktu z roku 1948, kteří požívali ochrany nebo podpory od UNRWA při uzavření Ženevské úmluvy v jejím původním znění z roku 1951“.

²⁰ Viz rezoluce Valného shromáždění OSN A/RES/37/120, 16. prosince 1982, kterou se rozšiřuje mandát UNRWA na osoby vysídlené v důsledku následných válečných událostí, anglicky <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r120.htm>.

²¹ UNRWA, *Consolidated Eligibility and Registration Instructions* (Souhrnné pokyny pro určení způsobilosti a registraci), 1. ledna 2009, („CERI UNRWA (2009)“), anglicky <http://www.refworld.org/docid/520cc3634.html>, v části III oddíl A odst. 1), s. 3, uvádějí, že „palestinští uprchlíci a potomci mužských palestinských uprchlíků včetně legálně adoptovaných dětí jsou způsobilí k registraci za účelem užívání služeb UNRWA“. Potomci žen, které jsou registrovanými uprchlíky a které jsou nebo byly provdány za muže neregistrované jako uprchlíci, kritéria palestinského uprchlíka podle UNRWA sice nesplňují, ale jsou (včetně legálně adoptovaných dětí) „způsobilí k registraci za účelem užívání služeb UNRWA“,

v souladu se zásadou genderové rovnosti a nediskriminace na základě pohlaví i zásadou zachování celistvosti rodiny považováni za osoby spadající do působnosti čl. 1D.²³ Do této skupiny patří i potomci, kteří se narodili mimo oblasti působení UNRWA a kteří v nich nikdy nepobývali, jsou-li splněna kritéria pro uplatnění čl. 1D.

8. Výraz „palestinští uprchlíci“ pro účely této směrnice zahrnuje „palestinské uprchlíky“, „vysídlené osoby“ a „potomky“ či jednu nebo více těchto skupin, o jejichž postavení nebylo definitivně rozhodnuto podle příslušných rezolucí Valného shromáždění OSN.

9. Ne všichni Palestinci spadají do kategorie palestinských uprchlíků, na něž se vztahuje čl. 1D.²⁴ Tyto případy je třeba posuzovat stejným způsobem jako jiné žadatele o právní postavení uprchlíka podle čl. 1A odst. 2.

C. Výklad v posloupnosti

10. Jednotlivé odstavce čl. 1D je nutné vykládat společně, přičemž se uplatní v daném pořadí. To znamená, že rozhodující osoby musejí posoudit, (i) zda žadatel spadá do kategorie Palestinců, na něž se nevztahuje ochrana podle Úmluvy z roku 1951, protože „v současné době užívá“ ochrany nebo podpory od UNRWA, a pokud do této kategorie spadá, (ii) zda se na něj v důsledku ukončení takové ochrany nebo podpory vztahuje druhý odstavec.

D. „Vylučující klauzule“ čl. 1D odst. 1: palestinští uprchlíci, kteří užívají ochrany nebo podpory od UNRWA nebo kteří na ně mají nárok

11. Vyloučení z ochrany podle Úmluvy z roku 1951 na základě čl. 1D odst. 1 neznámá, že osoba, na niž se toto ustanovení vztahuje, by neměla být považována za uprchlíka. Právě naopak, nepochybným záměrem navrhovatelů bylo zajistit separátní režim pro celou kategorii osob, které již užívají určitých výhod od orgánů a odborných organizací OSN. Čl. 1D je tedy očividně míněn tak, aby pokrýval všechny palestinské uprchlíky „spadající pod mandát UNRWA bez ohledu na to, od kdy a zda vůbec jsou u této organizace fakticky registrováni či skutečně užívají podporu“.²⁵ Interpretovat první odst. čl. 1D jako vylučující klauzuli v tomto smyslu by bylo nesprávné, jelikož by tím byl zcela pomínut charakter čl. 1D coby „eventuální inkluzivní klauzule“.²⁶ Rovněž by to nebylo v souladu s cílem a účelem Úmluvy z roku 1951 a především s cílem vlastního čl. 1D, kterým je zajistit kontinuitu ochrany kategorie osob, které mezinárodní komunita jako uprchlíky již uznala.

12. Cíl a účel Úmluvy z roku 1951 a jejich ustanovení týkajících se Palestinců navíc vyžaduje, aby se slovní spojení „v současné době užívá“ v prvním odstavci čl. 1D vykládalo tak, že znamená (i) „osoby, které užívaly nebo nyní užívají“ ochrany nebo podpory, nebo (ii) které mají na takovou ochranu nebo podporu nárok. Palestinci, kteří mají na takovou ochranu nebo podporu nárok, jsou uvedeni v odst. 8. Zahrnutím osob, které ochranu nebo podporu od UNRWA v současné době skutečně užívají i osob, které mají na takovou ochranu nebo podporu nárok, do působnosti čl. 1D odst. 1 se uznává přetrvávající uprchlické postavení palestinských uprchlíků a stejně tak i jejich nárok na ochranu.

část II oddíl A odst. 2).

²² Zahrnutí potomků palestinských uprchlic a mužů neuprchlíků pod první bod čl. 1D Úmluvy z roku 1951 je v souladu se zásadou nediskriminace na základě pohlaví a předchází závažným dopadům na zachování celistvosti rodiny. Přístup uplatňovaný v této směrnici, jenž uznává potomky palestinských uprchlíků, je navíc v souladu s obecným přístupem UNHCR k dlouhodobému uprchlictví, v rámci něhož jsou děti narozené uprchlíkům v exilu registrovány jako uprchlíci do doby, kdy bude nalezeno trvalé řešení.

²³ Někteří z těchto potomků nabyli státní občanství svého rodiče, jenž není uprchlíkem ani Palestincem, takže je nutné případy posuzovat individuálně včetně zohlednění zásady zachování celistvosti rodiny.

²⁴ Např. Palestinec původně pocházející ze Západního břehu, který nebyl nikdy vysídlen.

²⁵ Guy Goodwin Gill a Susan M. Akram, „Brief Amicus Curiae“, *Palestine Yearbook of International Law*, 2000/2001, sv. XI, 185, s. 236. Viz také *AD (Palestina)*, pozn. 2 výše, kde autor dovozuje, že do působnosti čl. 1D náleží osoby, „které ve skutečnosti nevyužívají ochrany a podpory, na něž mají jinak nárok“. Bod 160, diskuse o komplikacích spojených s otázkou „skutečného využívání“ viz body 150–153.

²⁶ Viz pozn. 5 výše.

13. Z pohledu UNHCR by vyloučení palestinských uprchlíků, kteří nevyužili ochrany nebo podpory od UNRWA, byť na ně měli nárok, nicméně kteří stále potřebují ochranu podle čl. 1D odst. 2 Úmluvy z roku 1951, z působnosti čl. 1D nebylo slučitelné s jeho cílem a účelem.²⁷ Takový restriktivní výklad čl. 1D odst. 1 by vedl k odepření ochrany mnoha palestinským uprchlíkům, jejichž postavení uprchlíka bylo již uznáno, a vedl by ke vzniku mezer v režimu ochrany.²⁸

14. Pro osoby v podobné situaci, které byly vysídleny v důsledku stejného konfliktu, by navíc platil různý režim podle toho, zda využily či nevyužily podpory a kam uprchly. Některé by byly posuzovány podle čl. 1D, zatímco jiné podle čl. 1A odst. 2. Výklad, jenž takové osoby v podobném postavení rozlišuje, je „jednoznačně bezdůvodný a v rozporu se záměry navrhovatelů“.²⁹

15. V podobném duchu by interpretace čl. 1D, podle níž se jeho ustanovení nevztahují na ty palestinské uprchlíky, kteří mají nárok na ochranu nebo podporu od UNRWA, vedla v souvislosti se stejnými skupinami uprchlíků uvnitř oblastí působení UNRWA ke zdvojování mandátů UNHCR a UNRWA. Podle názoru UNHCR takováto interpretace rovněž určuje výklad ustanovení mimo oblasti působení UNRWA. Ustanovení by tedy mělo být vykládáno způsobem, který odráží vzájemně se doplňující mandáty obou agentur jak v oblastech působení UNRWA, tak i mimo ně.³⁰

16. Rovněž by bylo mylné vykládat čl. 1D v tom smyslu, že se vztahuje výhradně na ty osoby, které byly palestinskými uprchlíky v roce 1951.³¹ To by bylo v rozporu se záměry navrhovatelů úmluvy, jejichž úmyslem bylo zaručit kontinuitu ochrany pro specifickou kategorii osob popsanou v čl. 1D do doby, kdy bude o jejich postavení definitivně rozhodnuto, přičemž tuto ochranu nadále potřebují nejen palestinstí uprchlíci z roku 1951, ale také osoby, které byly vysídlené v důsledku konfliktu z roku 1967, včetně jejich potomků. Takový výklad by navíc vůbec nebral v potaz zásadní změnu uskutečněnou Protokolem z roku 1967, jenž ve snaze zajistit, „aby všichni uprchlíci mohli užívat stejného postavení, jaké je obsaženo v definici Úmluvy, bez vztahu k časovému omezení 1. lednem 1951“, jak je vyjádřeno v úvodu Protokolu, odstranil časové omezení Úmluvy z roku 1951.³²

E. „Inkluzivní klauzule“ čl. 1D: ochrana nebo podpora není z jakýchkoliv důvodů dále udělována

17. Po ukončení ochrany nebo podpory od UNRWA požívají palestinstí uprchlíci (viz odst. 8) ochrany podle Úmluvy z roku 1951 na základě druhého odstavce čl. 1D. Slovní spojení „není z jakýchkoliv důvodů dále udělována“ nelze s ohledem na jeho obvyklý význam a při uvážení kontextu a řádném zohlednění cíle a účelu Úmluvy z roku 1951³³ v žádném případě vykládat restriktivně. Jak vyplývá z judikatury, vyloučení palestinských uprchlíků z působnosti Úmluvy z roku 1951 na základě čl. 1D „mělo být podmíněčné a dočasné, nikoliv absolutní a trvalé“.³⁴

²⁷ Tento výklad se liší od stanoviska, které zaujal SDEU ve věci Bolbol (viz pozn. 2 výše), podle něhož z „jasného znění“ čl. 1D vyplývá, že pod ustanovení čl. 1D odst. 1 spadají pouze osoby, které „skutečně využily“ této ochrany nebo podpory (bod 51). V souvislosti s otázkou, jak tuto věc řešit a sladit s evropským právem, UNHCR poznamenává, že článek 3 kvalifikační směrnice stanovuje, že členské státy mohou zavést nebo zachovávat příznivější normy pro určování osob splňujících podmínky pro získání právního postavení uprchlíka. Členským státům se tedy doporučuje uplatňovat příznivější výklad prosazovaný UNHCR, který více odpovídá cíli a účelu čl. 1D.

²⁸ Viz UNHCR, *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection* (Sdělení k výkladu čl. 1D Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a čl. 12 odst. 1 písm. a kvalifikační směrnice EU v kontextu palestinských uprchlíků vyžadujících mezinárodní ochranu), květen 2013, anglicky <http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>.

²⁹ Brenda Goddard, „UNHCR and the International Protection of Palestinian Refugees“ (UNHCR a mezinárodní ochrana palestinských uprchlíků), (2009) 28 *Refugee Survey Quarterly*, 475 až 493.

³⁰ *AD (Palestina)*, pozn. 2 výše, bod 159.

³¹ „Historický“ argument, že se čl. 1D vztahuje pouze na ty osoby, které byly palestinskými uprchlíky v roce 1951, zastáváný Odvolacím soudem Spojeného království v El-Ali, pozn. 6 výše, SDEU odmítl ve věci Bolbol, pozn. 2 výše, body 47 a 48. Viz také odmítnutí generální advokátky Sharpstonové, body 62, 65–68, v jejím stanovisku k Bolbol, anglicky <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CC0031>, česky <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:62009CC0031&from=EN>.

³² Protokol z roku 1967, třetí úvodní odstavec, pozn. 1 výše. Viz také Goodwin-Gill a McAdam, pozn. 5 výše, s. 158, pozn. pod čarou 110.

³³ *Vídeňská úmluva o smluvním právu*, článek 31, pozn. 7 výše.

³⁴ *AD (Palestina)*, pozn. 2 výše, bod 99 a násl.

18. Působnost druhého odstavce čl. 1D ovšem není neomezená.³⁵ Ochrana podle Úmluvy z roku 1951 se nevztahuje na ty žadatele, kteří v době, kdy jsou fyzicky mimo oblast působení UNRWA, z důvodu svých osobních potřeb odmítnou (opětovně) využít ochranu nebo podporu od UNRWA.³⁶ Přitom důvody, proč osoba opustila oblast působení UNRWA (například kvůli práci, studiu či z důvodů ochrany), samy o sobě nejsou rozhodující. Důležité je to, zda bylo poskytování ochrany nebo podpory UNRWA ukončeno z „objektivních důvodů“ vedoucích k tomu, že osoba opustila oblast nebo nemohla (opětovně) přijmout ochranu nebo podporu od UNRWA, jak je uvedeno v odst. 22 níže (viz rovněž odst. 26 a násl. o nárocích *sur place*). Nemá-li osoba žádné objektivní důvody k (opětovnému) nevyužití ochrany nebo podpory od UNRWA, nelze takovou ochranu nebo podporu mít za ukončenou ve smyslu čl. 1D odst. 2, pokud palestinský uprchlík může bezpečně vstoupit do oblasti působení UNRWA.

19. Při posuzování, zda je osoba zahrnuta, je třeba zohlednit nejen mandát a působení UNRWA, ale také reálné poměry jednotlivce a relevantní a aktuální informace o zemi původu.³⁷

Objektivní důvody, na jejichž základě se žadatel dostane do působnosti čl. 1D odst. 2

20. Ačkoliv navrhovatelé Úmluvy z roku 1951 předpokládali uplatnění druhého odstavce především v důsledku ukončení mandátu UNRWA, výraz „z jakýchkoliv důvodů“ je dostatečně obsáhlý, aby zahrnoval i jiné okolnosti než ukončení mandátu UNRWA. Tuto interpretaci potvrzuje také dokumentace přípravných prací na Úmluvě z roku 1951.³⁸ Důležité je, že tam, kde navrhovatelé v jiných částech Úmluvy z roku 1951 chtěli omezit působnost ustanovení, učinili tak výslovně a popsali možné výjimky.³⁹

21. Mezi objektivní důvody,⁴⁰ na jejichž základě se žadatel dostane do působnosti druhého odstavce čl. 1D, patří:

(i) Ukončení mandátu UNRWA⁴¹

- a. K ukončení mandátu UNRWA by v zásadě byla vyžadována rezoluce Valného shromáždění OSN. Tento úkon by se následně dotkl celé kategorie Palestinců, nikoliv jen určitých jednotlivců.

(ii) Nemožnost plnit ochrannou nebo podpůrnou roli UNRWA

- b. Muselo by se dospět k názoru, že fakticky došlo k zastavení poskytování ochrany nebo

³⁵ „Je jisté pravdou, že pouhá nepřítomnost v této oblasti nebo dobrovolné rozhodnutí ji opustit by nemohly být kvalifikovány jako ukončení podpory.“, El Kott, pozn. 9 výše, bod 59.

³⁶ Viz El Kott, pozn. 9 výše, body 49–51 a 59–63. Viz také analogicky ohledně osobních potřeb Statut Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, bod 6 odst. ii) písm. e) a f), pozn. 13 výše.

³⁷ „Informace o zemi původu jsou informace, které se využívají při posuzování žádostí o právní postavení uprchlíka nebo jiných forem mezinárodní ochrany. Tyto informace pomáhají právním poradcům a osobám rozhodujícím o poskytnutí mezinárodní ochrany při hodnocení lidskoprávní, bezpečnostní a politické situace, právního rámce, kulturních aspektů a postojů společnosti, humanitární a ekonomické situace, událostí a incidentů, ale i geografie v zemích původu žadatelů (nebo v případě osob bez státní příslušnosti v zemích předchozího obvyklého pobytu) nebo tranzitních zemích. Aby bylo možné informaci považovat za informaci o zemi původu, nesmí mít její zdroj žádný zájem na výsledku žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany.“ Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation (ACCORD), *Researching Country of Origin Information: Training Manual* (Zkoumání informací o zemi původu: školící příručka), říjen 2013, <http://www.refworld.org/docid/5273a56b4.html>.

³⁸ Viz například projev egyptského delegáta p. Raafata, Valné shromáždění, 5. zasedání, úřední zápis, 3. výbor, 344. schůze, 11. prosince 1950, odst. 13, UN doc. A/C.3/SR.344. Viz také stanoviska francouzského delegáta p. Rocheforta na konferenci zplnomocněných zástupců, shrnutí druhého zasedání, 20. července 1951, UN doc. A/CONF.2/SR.2, s. 27. Oba dokumenty jsou k dispozici v databázi oficiálních dokumentů OSN na adrese <http://www.un.org/en/documents/index.html>.

³⁹ Navrhovatelé Úmluvy z roku 1951 například jednoznačně vymezili důvody, na základě kterých lze mít právní postavení uprchlíka za zaniklé podle čl. 1C Úmluvy z roku 1951. Viz El Kott, pozn. 9 výše, bod 57.

⁴⁰ SDEU v El Kott uvedl, že „objektivními důvody“ jsou rovněž „okolnosti, které jsou nezávislé na vůli dotyčné osoby“, pozn. 9 výše, bod 58. UNHCR má za to, že mezi objektivními důvody a okolnostmi, které jsou nezávislé na vůli dotyčné osoby, není žádný podstatný rozdíl kromě toho, jenž je popsán v odst. 26–28 v souvislosti s nároky *sur place*, kde je třeba stanovisko SDEU posuzovat velice obezřetně, jelikož se nároky *sur place* netýká.

⁴¹ Viz pozn. 2 a odst. 7 výše.

podpory od UNRWA, které by se vztahovalo na všechny Palestince, v určité oblasti působení nebo v určité zemi. K tomu by mohlo dojít v případě, že by UNRWA bez ohledu na svou pokračující existenci nemohla dál plnit svůj účel.⁴² Jako důkazy o takové situaci by mohly posloužit například rezoluce Valného shromáždění OSN, výroční zprávy UNRWA, prohlášení UNRWA o ukončení činnosti nebo jiné důkazy přednesené žadatelem.⁴³

- c. „Ochrana nebo podpora“ jsou alternativy – žadatel nemusí prokazovat, že bylo ukončeno jak poskytování ochrany, *tak i* podpory UNRWA. V souvislosti s ukončením poskytování podpory ovšem žadatel musí prokázat, že bylo ukončeno poskytování podpory podle mandátu UNRWA.⁴⁴

(iii) Ohrožení života, fyzické nedotknutelnosti, bezpečnosti nebo svobody žadatele, případně jiné závažné důvody související s ochranou

- d. Aby mohli palestiniští uprchlíci coby uprchlíci uznání mezinárodní komunitou prostřednictvím nejrůznějších rezolucí Valného shromáždění OSN užívat výhod čl. 1D, nemusejí individuálně prokazovat, že jsou pronásledováni ve smyslu čl. 1A odst. 2 Úmluvy z roku 1951 nebo že splňují jiné požadavky definice uprchlíka v uvedeném bodu.⁴⁵ Palestiniští uprchlíci, kterým hrozí pronásledování ve smyslu čl. 1A odst. 2 tedy do působnosti druhého čl. 1D odst. 2 jednoznačně spadají.
- e. Kromě toho zde existuje celá řada hrozeb, které mohou přimět Palestince k odchodu z oblasti působení UNRWA s následkem ukončení udělování ochrany nebo podpory této organizace. Kolektivní i individuální hrozby jsou podle názoru UNHCR okolnostmi, které jsou nezávislé na vůli žadatele. Příkladem kolektivních hrozeb jsou ozbrojené konflikty nebo jiné násilí jako občanské nepokoje, široce rozšířená nejistota a nedostatečná bezpečnost nebo události vážně narušující veřejný pořádek.⁴⁶ Mezi hrozby individuálnější povahy, které by mohly některého Palestince přimět k opuštění oblasti působení UNRWA z důvodů okolností, které jsou nezávislé na jeho vůli, patří sexuálně nebo genderově motivované násilí, mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, obchodování s lidmi, vykořisťování lidí, nucený odvod, závažná diskriminace⁴⁷ nebo svévolné zatčení a zadržování.
- f. Jsou-li původci výše zmiňovaných hrozeb orgány, je ochrana podle čl. 1D nutná. Ochrana podle čl. 1D odst. 2 bude rovněž nutná v případě, kdy orgány nejsou schopné nebo ochotné zajistit ochranu proti hrozbám ze strany nestátních aktérů. Při rozhodování

⁴² El Kott, pozn. 9 výše, bod 56. Krátkodobé pozastavení poskytování neklíčových služeb není dostatečné.

⁴³ Pro srovnání lze použít příkladu UNCCP, jež nadále existuje, ale každoročně podává Valnému shromáždění zprávu, že není schopná vykonávat svůj mandát, viz pozn. 3 výše.

⁴⁴ „S ohledem na dlouhodobé a pokračující podfinancování, pak pokud by UNRWA sice nadále existovala, ale kvůli nedostatku financí ve skutečnosti nebyla schopna poskytovat účinnou ochranu nebo podporu, není v zásadě žádný důvod, proč by tato skutečnost neměla rovněž představovat ukončení působení čl. 1D, jenž pro aktivaci inkluzivní klauzule výslovně předpokládá ukončení „z jakýchkoliv důvodů“. AD (Palestina), pozn. 2 výše, bod 172. Viz také El Kott, pozn. 9 výše, body 63 a 65.

⁴⁵ Viz například rozhodnutí belgického Conseil du Contentieux des Étrangers, (Rada pro cizinecké spory), v němž se uvádí, že je-li daná osoba již uprchlíkem a prokázala-li, že nemůže nadále užívat podpory od UNRWA, nevychází přiznání právního postavení uprchlíka z existence reálného ohrožení osobní bezpečnosti, nýbrž je automaticky přiznáno podle čl. 1D. Arrêt No. 144 563, Belgique: Conseil du Contentieux des Étrangers, 30. dubna 2015, http://www.refworld.org/cases,BEL_CCE,5963b1794.html.

⁴⁶ Viz UNHCR, *Směrnice k mezinárodní ochraně č. 12: Žádosti o přiznání právního postavení uprchlíka v souvislosti s ozbrojeným konfliktem a násilím podle čl. 1A odst. 2 Úmluvy z roku 1951 nebo Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z roku 1967 a regionálních definic uprchlíka*, 2. prosince 2016, HCR/GIP/16/12, anglicky i česky <http://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>.

⁴⁷ To se často, byť ne vždy projevuje ve formě systematické diskriminace nebo diskriminace podle určitého jednotného vzorce. Viz UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees* (Výklad článku 1 Úmluvy z roku 1951 o právním postavení uprchlíků), duben 2001, anglicky <http://www.refworld.org/docid/3b20a3914.html>, odst. 17. Rovněž to zahrnuje diskriminační jednání „vedoucí k následkům, které dané osobě výrazně škodí [...] například] vážné omezení práva získávat prostředky k obživě, práva praktikovat náboženství nebo mít přístup k běžně dostupným vzdělávacím institucím“. UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* (Příručka a směrnice k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků podle Úmluvy z roku 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z roku 1967), prosinec 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, anglicky <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>, („Příručka UNHCR“), odst. 54.

o uplatnění čl. 1D v těchto případech je vždy nutné posuzovat konkrétní situaci.⁴⁸

(iv) Praktické, právní nebo bezpečnostní překážky bránící žadateli (opětovně) užívat ochrany nebo podpory od UNRWA

- g. Mezi praktické překážky patří skutečnosti bránící v přístupu do oblasti působení UNRWA, například uzavření hranic.
- h. Právní překážkou může být absence dokladů, s nimiž lze cestovat do příslušné oblasti působení UNRWA, touto oblastí projíždět nebo do ní (opětovně) vstoupit a pobývat v ní. Zamítnutí (opětovného) vstupu nebo obnovení/prodloužení platnosti cestovních nebo podobných nezbytných dokladů ze strany orgánů naplňuje podmínku uplatnění čl. 1D. Žadatel by však na ochranu podle čl. 1D odst. 2 Úmluvy z roku 1951 neměl nárok, kdyby se snažil svůj (opětovný) vstup nebo pobyt zmařit tím, že by odmítl spolupracovat (například při obstarávání dokladů).⁴⁹
- i. Překážkami v oblasti bezpečí nebo osobní bezpečnosti bránícími v (opětovném) užívání ochrany nebo podpory mohou být různá nebezpečí na cestě, jako jsou minová pole, frakční boj, rychle se pohybující bojové fronty nebo hrozba jiných forem obtěžování, násilí nebo vykořisťování, jež brání žadateli v bezpečném návratu. Je nezbytné mít aktuální informace o reálné šanci na opětovné užívání ochrany nebo podpory. Reálnost (opětovného) užívání ochrany nebo podpory nelze posuzovat odděleně od reality.
- j. Ačkoliv se čl. 1D zaměřuje na ukončení poskytování ochrany nebo podpory od UNRWA, bude situace ve státě, v jehož jurisdikci UNRWA působí, pro určení potřeby ochrany podle Úmluvy z roku 1951 nejen relevantní, ale může být i rozhodující. Hostitelský stát nebo jeho orgány – nikoliv UNRWA – budou například kontrolovat, zda je palestinskému uprchlíkovi povoleno (opětovně) vstoupit na jeho území a usadit se zde (opětovně) včetně toho, zda si může obstarat potřebné platné doklady prokazující právo ve státu nebo na území pobývat.⁵⁰ Původcem hrozeb pro žadatele mohou být například přímo orgány. Tato posouzení musejí vycházet ze spolehlivých a aktuálních informací a v nejasných nebo rychle se vyvíjejících situacích je třeba postupovat mimořádně obezřetně.
- k. Žádný stát nemůže s jistotou předpokládat, že palestinský uprchlík bude schopen získat přístup k ochraně nebo podpoře od UNRWA v oblasti působení, kde předtím (nikdy) nepobýval. Odpovědné osoby by tak neměly posuzovat zákonnost návratu ve vztahu k oblasti působení UNRWA, k níž daná osoba nemá žádné předchozí vazby. To by pro žadatele znamenalo nepřiměřenou a nepřekonatelnou překážku a zcela by to ignorovalo obecné fungování systému mezinárodních vztahů mezi státy a svrchovanost států. Při posuzování, zda bylo poskytování ochrany nebo podpory od UNRWA osobě, která dříve pobývala v oblasti jejího působení, ukončeno, je navíc v souladu s obecnými zásadami mezinárodního uprchlického práva třeba brát v úvahu oblast působení UNRWA, kde žadatel dříve pobýval.⁵¹ Nelze tedy posuzovat všechny oblasti působení UNRWA, nýbrž

⁴⁸ Při tomto posuzování není skutečnost, že jsou poskytovány služby UNRWA, relevantní. Nestátní aktéři včetně mezinárodních organizací nemají znaky státního orgánu a nejsou v pozici, která by jim umožňovala poskytovat ochranu a vymáhat zákonnost stejným způsobem jako stát.

⁴⁹ Článek 2 Úmluvy z roku 1951 uvádí, že každý uprchlík má povinnosti vůči zemi, ve které se nachází, což v zásadě znamená, že se musí podrobit zákonům a nařízením, jakož i předpisům týkajícím se udržování veřejného pořádku této země.

⁵⁰ Například v souvislosti se Západním břehem bude rozhodující postoj izraelských orgánů. Podobně pro přechod přes hranice Egypta do Gazy bude pravděpodobně nutné povolení od Egypta a je třeba mít na paměti, že hranice bývají někdy uzavřené.

⁵¹ Viz také El Kott, pozn. 9 výše, bod 77: „...dotyčná osoba přestane být uprchlíkem, pokud se může vrátit do oblasti působení agentury UNRWA, v níž měla svůj obvyklý pobyt, neboť okolnosti, kvůli nimž byla uznána za uprchlíka, přestaly existovat“.

jen jednu.⁵²

22. Výše uvedené okolnosti jsou alternativní, nikoliv kumulativní, takže v závislosti na konkrétním případě se musí vyskytovat alespoň jedna výše uvedená okolnost, aby žadatel spadl do působnosti druhého bodu čl. 1D.⁵³ Důkazní aspekty prokazování výskytu výše popsaných okolností jsou diskutovány v části III.

Osobní situace žadatele

23. Při určování, zda existuje objektivní důvod ospravedlňující uplatnění druhého odstavce čl. 1D, je důležité zvážit osobní situaci žadatele. Každá žádost tak musí být posuzována podle individuálních skutkových okolností a musí být přihlédnuto k faktorům, které jsou pro žadatele specifické.⁵⁴ V rámci osobní situace může být zvažován věk, pohlaví, gender, sexuální orientace a genderová identita, zdravotní stav, postižení, rodinný stav, rodinná situace a vztahy, sociální a jiná zranitelnost, etnický, kulturní nebo náboženský aspekt, politické a sociální vazby a kompatibilita, jazykové dovednosti a případná dřívější zkušenost s vážnou újmou včetně jejích psychologických dopadů.

Vnitřní přesídlení

24. Ochrana nebo podpora UNRWA nebude považována za ukončenou, může-li ji osoba získat a užívat jinde ve stejné oblasti působení této odborné organizace. Dojde-li například ke zničení tábora ozbrojeným útokem, přičemž ochrana nebo podpora ze strany UNRWA je reálně k dispozici v jiné části dané země nebo území a daná osoba má k této ochraně nebo podpoře přístup, bez dodatečných faktorů k naplnění podmínek druhého odstavce čl. 1D nedojde. Nelze ovšem očekávat, že žadatel přesídlí (nebo se vrátí) do jiné země nebo na jiné území, k němuž nemá žádné dřívější vazby.⁵⁵

Potřeba ochrany *sur place*

25. Žádost *sur place* je žádost podaná žadatelem až po příjezdu do země azylu, buď kvůli jeho aktivitám v zemi azylu, nebo v důsledku situace, která nastala v zemi jeho původu poté, co ji opustil.⁵⁶ Posuzování nároků *sur place* palestinských uprchlíků podle čl. 1D je v souladu s obecnými zásadami mezinárodního uprchlického práva vztahujícími se na článek 1 Úmluvy z roku 1951, jenž uznává nároky uprchlíků *sur place* a fakt, že změny v zemi původu v době, kdy pobývají v cizině, z nich mohou učinit uprchlíky.⁵⁷ Pokud by například v době, kdy osoba pobývá mimo oblast působení UNRWA, došlo k ukončení mandátu nebo působení této odborné organizace, jak je popsáno v odst. 22 výše, dotyčná osoba by měla nárok na ochranu podle čl. 1D Úmluvy z roku 1951.

26. Ačkoliv slovní spojení „není z jakýchkoliv důvodů dále udělována“ obecně nezahrnuje důvody odmítnutí (opětovného) využívání ochrany nebo podpory od UNRWA spočívající v čistě osobních

⁵² To se opírá o terminologii použitou SDEU v případě El Kott, kde je ve zmínkách o rozsahu potřebného posouzení opakovaně použito slovní spojení „oblast působení“ v jednotném čísle. El Kott, pozn. 9 výše, body 49, 50, 55, 58, 61, 62, 63, 64, 65.

⁵³ Zatímco inkluzivní aspekty druhého bodu čl. 1D jsou prokázány, pokud byl žadatel donucen opustit oblast působení UNRWA, kde se nacházel v osobním stavu závažné nejistoty a kde mu UNRWA nemohl zajistit životní podmínky odpovídající úkolu, který byl uveden organizací svěřen, žadatel není povinen prokazovat obojí. V případě El Kott (pozn. 9 výše) SDEU v kontextu předložených skutečností potvrdil, že takové okolnosti „budou“ spadat pod čl. 1D odst. 2 (odst. 65). SDEU ovšem nerozebíral jiné okolnosti, za nichž by poskytování takové ochrany nebo podpory bylo považováno za ukončené, jelikož to závisí na konkrétním případě. Výklad, který by vyžadoval splnění obojího, by vedl k nezamýšleným výsledkům. Pokud se například žadatel nachází v závažném stavu osobní nejistoty, podpora od UNRWA v podobě peněžní nebo potravinové pomoci by byla vzhledem k jeho potřebě ochrany irelevantní.

⁵⁴ Výjimkou by byla situace, kdy by UNRWA přestala působit jako odborná organizace (viz odst. 22 písm. i) výše).

⁵⁵ UNHCR, *Směrnice k mezinárodní ochraně č. 4: „Alternativa vnitřního přesídlení nebo útěku“ ve smyslu čl. 1A odst. 2 Úmluvy z roku 1951 a/nebo Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z roku 1967*, 23. července 2003, HCR/GIP/03/04, anglicky i česky <http://www.refworld.org/docid/3f2791a44.html>.

⁵⁶ Příručka UNHCR, pozn. 47 výše, odst. 94–96.

⁵⁷ Tamtéž. K uplatňování jiného přístupu podle čl. 1D v případě palestinských uprchlíků není žádný důvod.

potřebách (jak je uvedeno v odst. 19 výše),⁵⁸ fakt, že žadatel z oblasti působení UNRWA odešel převážně dobrovolně (například kvůli studiu nebo zaměstnání), je irelevantní. Takové osoby mají stále nárok na ochranu podle čl. 1D Úmluvy z roku 1951, splňují-li jeho kritéria.⁵⁹ Vždy je nutné velmi důkladně prověřit všechny okolnosti daného případu.

27. Osoba se může stát uprchlíkem *sur place* v zemi, v níž žádá o azyl, v důsledku svých činů, jako je sdružování s již uznanými uprchlíky nebo vyjadřování politických postojů v zemi pobytu.⁶⁰ Od politicky aktivních palestinských uprchlíků, kteří mohou přitahovat pozornost svými názory nebo působením a kteří tak mohou činit i pod hrozbou velkého rizika vůči jejich osobě či jejich rodinám, nelze požadovat, aby toho zanechali coby podmínky pro poskytnutí ochrany podle čl. 1D. Něco takového by zcela podkopávalo cíl a účel Úmluvy z roku 1951.⁶¹

F. Automatický nárok neboli nárok *ipso facto* na výhody podle Úmluvy z roku 1951

28. Je-li prokázáno, že ochrana nebo podpora od UNRWA již není z některého důvodu uvedeného v odst. 22 dále udělována, je palestinský uprchlík automaticky neboli *ipso facto* (tento výraz v českém překladu textu Úmluvy z roku 1951 zcela chybí, pozn. překl.) způsobilý k užívání výhod plynoucích z Úmluvy z roku 1951,⁶² ledaže se na něj vztahují čl. 1C, E F Úmluvy z roku 1951 [viz části G, H a I níže].⁶³ Výraz *ipso facto* by byl zcela nadbytečný, kdyby bylo ustanovení zamýšleno pouze tak, že palestinský uprchlík může požádat o mezinárodní ochranu v souladu se všeobecnými pravidly a stejným způsobem jako všichni žadatelé o azyl na základě čl. 1A bod Úmluvy z roku 1951.⁶⁴

29. Slovní spojení „*benefits of this Convention*“ v anglickém znění čl. 1D odst. 2 (v českém překladu „vztahují se na ně ustanovení této úmluvy“) odkazuje na základní hmotná práva obsažená v článcích 2 až 34 Úmluvy z roku 1951, jež se pojí s postavením uprchlíka, jak je definováno v článku 1 téže úmluvy. Výraz „*benefits*“ (tedy „výhody“) nemůže znamenat pouze přístup k azylovému řízení o určení právního postavení uprchlíka, jelikož článek 1 sám o sobě žádné „výhody“ neobsahuje, nýbrž jen prostě definuje, kdo *má* a kdo *nemá* nárok na to, aby měl k těmto „výhodám“ přístup.⁶⁵ Tento

⁵⁸ Tento výklad je úzce propojen s praxí států, který obecně nepřijal automatický nárok na ochranu podle čl. 1D čistě z důvodu pobytu mimo oblast působení UNRWA.

⁵⁹ El Kott, pozn. 9 výše, bod 59.

⁶⁰ Příručka UNHCR, pozn. 47 výše, odst. 96.

⁶¹ Analogicky k obecnému postoji, že nelze požadovat, aby lidé zakrývali nebo tajili chráněnou charakteristiku, viz *X, Y, Z proti Minister voor Immigratie en Asiel*, C-199/12 až C-201/12, Evropská unie: Soudní dvůr Evropské unie, 7. listopadu 2013, anglicky <http://www.refworld.org/docid/527b94b14.html>, česky

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=144215&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=17232086>; UNHCR *Observations in X, Y and Z*, 28. září 2012, anglicky <http://www.refworld.org/docid/5065c0bd2.html>; *Bundesrepublik Deutschland proti Y a Z*, rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) z 5. září 2012, anglicky <http://www.refworld.org/pdfid/505ace862.pdf>, česky

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=126364&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=17232086>; *RT (Zimbabwe) and others v Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKSC 38, Spojené království: Nejvyšší soud, 25. července 2012, <http://www.refworld.org/docid/500fdacb2.html>.

⁶² Viz UNHCR, *Written Intervention before the Court of Justice of the European Union in the case of El Kott* (Písemná intervence u Soudního dvora Evropské unie ve věci El Kott), 27. října 2011, odst. 4.3, C-364/11, anglicky <http://www.refworld.org/docid/4eaa95d92.html>, a UNHCR, *Oral intervention before the Court of Justice of the European Union in the case of El Kott and Others v. Hungary* (Ústní intervence u Soudního dvora Evropské unie ve věci El Kott a další proti Maďarsko), 15. května 2012, C-364/11, anglicky <http://www.refworld.org/docid/4fbd1e112.html>, odst. 10, 12–14 („ústní intervence UNHCR ve věci El Kott“). Stanoviska UNHCR soud v El Kott přijal, pozn. 9 výše, body 80–81.

⁶³ „Není pochyb o tom, že na kategorii uprchlíků uvažovanou v dotčeném bodu se vztahují vylučující klauzule obsažené v čl. 1E a F a rovněž cesační klauzule vyjmenované v čl. 1C Úmluvy o uprchlících.“ Grahl-Madsen, pozn. 5 výše, 142.

⁶⁴ *Ústní intervence UNHCR v případě El Kott*, pozn. 63 výše, odst. 13. Byť běžný výklad tohoto ustanovení má za to, že poskytuje osobě nárok, aby byla posuzována podle čl. 1A odst. 2, ale že beztak musí splňovat kritérium oprávněné obavy, „toto není správná interpretace čl. 1D, pokud na něj nahlédneme ve světle jeho historie a ochranného účelu. Prostý význam výrazu *ipso facto* značí, že k posouzení situace není třeba uplatňovat žádná další kritéria – dotyčné osoby jsou už jen na základě tohoto samotného nezbytného předpokladu *de iure* uprchlíky podle Úmluvy z roku 1951 a měly by tedy mít nárok na právní postavení uprchlíka ve kterémkoliv signatářském státě Úmluvy z roku 1951.“ Mutaz M. Qafisheh a Valentina Azarov, „Article 1D“, in A. Zimmermann (ed.), *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, (Oxford University Press, 2011), 537–569, at 567.

⁶⁵ Tamtéž. *Ústní intervence UNHCR ve věci El Kott*. Tento názor se opírá o použití výrazu „*benefits*“ jinde v textu úmluvy o uprchlících, například v článcích 5 a 7 (česky „výsady“ resp. „výhody“), v kontextu, v němž může znamenat pouze hmotná práva udělená úmluvou o uprchlících. Výraz „*benefits*“ také nemůže znamenat pouze *non-refoulement*.

výklad se rovněž opírá o stejně autentickou francouzskou verzi čl. 1D, kde je použit výraz „*bénéficient de plein droit du régime de cette convention*“. Jakmile splní kritéria v čl. 1D, vzniká jim nárok na základě zákona a podle práva.⁶⁶

30. Palestiňtí uprchlíci pod ochranou čl. 1D mají nárok požívat stejných práv, výsad a standardů zacházení jako ostatní uprchlíci uznání podle čl. 1A odst. 1 nebo 2, čili uprchlíkům podle čl. 1D není poskytováno výhodnější zacházení než jiným uprchlíkům. Na každého z nich se vztahují ustanovení úmluvy o uprchlících uvedená v článcích 2 až 34.⁶⁷

G. Působnost čl. 1C

31. Úmluva z roku 1951 pozbývá platnosti za určitých podmínek, jež jsou jasně definovány v čl. 1C.⁶⁸ Čl. 1C se v zásadě uplatní na palestinské uprchlíky, na které se vztahuje Úmluva z roku 1951 na individuální bázi. Byť by doslovný výklad čl. 1C, jenž výslovně zmiňuje pouze uprchlíky podle „čl. 1A“ Úmluvy z roku 1951, mohl vést k závěru, že se nevztahuje na palestinské uprchlíky podle čl. 1D, taková interpretace již není v souladu s dnešní s realitou, kdy celá řada palestinských uprchlíků získala státní příslušnost a ochranu jiných států,⁶⁹ takže už nepotřebují další ochranu podle Úmluvy z roku 1951. Vzhledem k tomu, kolik času uplynulo, jak se změnila okolnosti a jaká je praxe států, a také s ohledem na fakt, že mnoho Palestinců se usadilo v jiných státech a v řadě případů získali novou státní příslušnost, lze (nehledě na zvláštní situaci palestinských uprchlíků podle čl. 1D) ustanovení čl. 1C použít. Tento výklad Úmluvy z roku 1951 se nutně nijak nedotýká významu pojmů „palestinský lid“ nebo „uprchlík“ a „vysídlené osoby“, jak se používají v nejrůznějších rezolucích Valného shromáždění a Rady bezpečnosti OSN.

32. Navzdory rozhodnutí přijatého Valným shromážděním OSN v roce 2012⁷⁰ udělit Palestině status nečlenského pozorovatele v OSN by se měl čl. 1 odst. D dále vykládat a uplatňovat tak, jak je popsáno v této směrnici, do doby, kdy bude o situaci Palestinců definitivně rozhodnuto podle rezolucí Valného shromáždění. Bylo by předčasné mít za to, že by se ochrana podle Úmluvy z roku 1951 nadále neměla vztahovat na palestinské uprchlíky jen proto, že byl Palestině udělen status nečlenského pozorovatele.

H. Působnost čl. 1E

33. Skutečnost, že palestinští uprchlíci pobývají v zemích, kde uplatňují práva a povinnosti obvykle spojené s držením státní příslušnosti, může znamenat, že se na ně vztahují ustanovení čl. 1E.⁷¹ Působnost čl. 1E Úmluvy z roku 1951 je rovněž nutné zvažovat v případě dětí a dalších potomků palestinských uprchlíků, kteří užívají práv a povinností, jež jsou totožné s právy a povinnostmi státních příslušníků jiné země.⁷²

⁶⁶ El Kott, pozn. 9 výše, body 70–71. Viz také AD (Palestina), pozn. 2 výše, bod 192.

⁶⁷ Viz *Ústní intervence UNHCR ve věci El Kott*, odst. 16, pozn. 70 výše. Argument o diskriminaci SDEU v El Kott jednoznačně odmítl, pozn. 9 výše, bod 78.

⁶⁸ UNHCR, *The Cessation Clauses: Guidelines on their Application* (Cesační klauzule: směrnice pro jejich aplikaci), 26. dubna 1999, anglicky <http://www.refworld.org/docid/3c06138c4.html> a UNHCR, *Směrnice k mezinárodní ochraně č.3: Ukončení (cesace) právního postavení uprchlíka podle čl. 1C odst. 5 a 6 Úmluvy z roku 1951 o právním postavení uprchlíků (klauzule „pominuvších okolností“)*, 10. února 2003, HCR/GIP/03/03, anglicky i česky <http://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html>.

⁶⁹ „Velký počet palestinských uprchlíků pobývajících v Jordánsku získal jordánské občanství podle příslušných ustanovení zákona o státním občanství ze 4. února 1954. Státní občanství také získala řada palestinských uprchlíků v Iráku, Kuvajtu, Libanonu, Saúdské Arábii a dalších zemích regionu. Díky získání nového státního občanství nejsou tyto osoby nadále považovány za uprchlíky pro účely Úmluvy z roku 1951“ [v závislosti na tom, zda jsou splněna příslušná kritéria uvedená v čl. 1C odst. 3]. Takkenberg, pozn. 5 výše, 127 (pozn. pod čarou vypuštěny).

⁷⁰ Rezoluce Valného shromáždění OSN 67/19, *Status of Palestine in the United Nations* (Status Palestiny v OSN), 29. listopadu 2012, anglicky http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/19.

⁷¹ „Tato úmluva se nevztahuje na osobu, které příslušné úřady země, ve které se usadila, udělily práva a povinnosti spojené s udělením státní příslušnosti této země.“ Čl. 1E Úmluvy z roku 1951, pozn. 1 výše.

⁷² Viz *Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* (Sdělení k výkladu čl. 1E Úmluvy z roku 1951 o právním postavení uprchlíků), březen 2009, anglicky: <http://www.refworld.org/pdfid/49c3a3d12.pdf>.

34. Smluvní strany *Protokolu o zacházení s Palestinci v arabských státech („Casablanský protokol“)*⁷³ Ligy arabských států se historicky zavázaly, že palestinským uprchlíkům poskytnou práva v rozsahu rovnajícím se rozsahu práv svých vlastních občanů, ovšem v praxi jich zůstává mnoho nenaplněno. Před uplatněním čl. 1E na základě *Casablanského protokolu* je nutné pečlivé přezkoumání situace v terénu.

I. Působnost čl. 1F

35. Na mezinárodní ochranu uprchlíků nemají nárok osoby, o nichž jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustily jednání spadajících do působnosti čl. 1F Úmluvy z roku 1951.^{74,75}

III. PROCESNÍ A DŮKAZNÍ OTÁZKY

A. Individuální posouzení

36. I když čl. 1D připouští specifickou kategorii uprchlíků užívajících ochranu nebo podporu od jiného subjektu OSN než UNHCR, jeho uplatnění se za normálních okolností posuzuje na individuální bázi.⁷⁶

B. Okamžik posouzení

37. Posuzuje se, zda v době, kdy je daná žádost zvažována, ochrana nebo podpora od UNRWA není udělována, protože žadatel není schopen nebo ochoten tuto ochranu nebo podporu (opětovně) užívat z objektivních důvodů, které jsou nezávislé na jeho vůli.

C. Dokazování a míra důkazů

38. U žádostí o právní postavení uprchlíka nebo ochranu včetně žádostí podle čl. 1D leží důkazní břemeno obecně na žadateli, jenž musí předložit veškeré možné důkazy na podporu svých prohlášení a své žádosti. Žadatel musí podat pravdivé svědectví o všech skutečnostech, které jsou relevantní pro jeho žádost, pokud o nich ví a má k dispozici informace, o nichž lze přiměřeně předpokládat, že by je měl odpovědné osobě poskytnout. Odpovědná osoba má sdílenou povinnost zjistit skutečnosti, které jsou relevantní pro určení právního postavení uprchlíka.⁷⁷

39. Článek 1D vyžaduje přezkoumání toho, zda (i) žadatel spadá do kategorie palestinských uprchlíků, kteří užívají ochranu nebo podporu od UNRWA nebo na ně mají nárok, a zda (ii) ochrana nebo podpora od UNRWA není z jakéhokoliv důvodu dále udělována. To jsou skutkové otázky. Odpovědná osoba musí věc důkladně prošetřit a zohlednit veškeré dostupné důkazy.

⁷³ Liga arabských států, *Protocol for the Treatment of Palestinians in Arab States* (Protokol o zacházení s Palestinci v arabských státech) („Casablanský protokol“), 11. září 1965, anglicky <http://www.refworld.org/docid/460a2b252.html>. Casablanský protokol zaručuje právo na zaměstnání rovné právu státních příslušníků, práva na pobyt, cestovní doklady, právo odjet a vrátit se. Nebyl však důsledně prováděn a v roce 1991 byl oslaben rezolucí 5093, která dovoluje státům provádět protokol „v souladu s platnými pravidly a zákony jednotlivých států“. Viz také Goddard, pozn. 29 výše, 507.

⁷⁴ Článek 1F uvádí, že ustanovení Úmluvy z roku 1951 „se nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že: a) se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech; b) se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík; c) je vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů.“

⁷⁵ 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, anglicky i česky <http://www.refworld.org/docid/3f5857684.html>. Viz také *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* (Podkladová zpráva k uplatnění vylučujících klauzulí: čl. 1 odst. F Úmluvy z roku 1951 o právním postavení uprchlíků), 4. září 2003, anglicky <http://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>.

⁷⁶ Za určitých okolností může být vhodné využít kolektivní přístup, jako je určování právního postavení uprchlíka *prima facie*: viz UNHCR, *Směrnice k mezinárodní ochraně č.11: Prima facie určování právního postavení uprchlíka* („Směrnice UNHCR k určování *prima facie*“), 24. června 2015, HCR/GIP/15/11, anglicky i česky <http://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>.

⁷⁷ Příručka UNHCR, pozn. 47 výše, odst. 196–205; UNHCR, *Sdělení k dokazování a míře důkazů*, 16. prosince 1998, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html>.

40. Při posuzování je třeba zvážit, zda daná osoba není v době rozhodování o žádosti schopna nebo ochotna (opětovně) užívat ochrany nebo podpory od UNRWA z důvodů, které jsou nezávislé na její vůli. Dále je nutné provést šetření týkající se okolností ve státě nebo u příslušného orgánu a rovněž osobních poměrů žadatele (viz odst. 22 písm. j a odst. 25).⁷⁸ Tvrdí-li odpovědné orgány, že žadatel mohl přesídlit v rámci jedné oblasti působení UNRWA nebo při neexistenci jiných faktorů mohl s vhodnými platnými doklady podle odst. 22 písm. iv výše do země nebo území bezpečně vstoupit, spočívá důkazní břemeno na nich.

Registrace u UNRWA

41. To, že je osoba zaregistrována u UNRWA nebo má doklady UNRWA, představuje nezpochybnitelný, byť nikoliv nutný důkaz, že spadá do působnosti čl. 1D odst. 1.⁷⁹ Neexistují-li žádné takové doklady ani jiný relevantní důkaz, mohou odpovědné osoby vycházet z jiných důkazů stejného účinku včetně vlastního svědectví žadatele, přísahných prohlášení jiných osob nebo předložení jiných relevantních dokladů.⁸⁰ Důkazy o registraci u UNRWA by však neměly být považovány za nezbytný předpoklad příznání právního postavení uprchlíka.⁸¹ Například „vysídlené osoby“ sice nejsou v registračním systému UNRWA „registrovány“, ale UNRWA o nich vede „řádné záznamy“.⁸² A konečně osoba, která ochrany nebo podpory od UNRWA neužívá navzdory tomu, že na ně má nárok, vůbec nemusí být registrována či mít takový doklad, ale přesto může do působnosti čl. 1D spadat.

Důkazy o objektivních důvodech, na jejichž základě žadatel spadá do působnosti čl. 1D odst. 2

42. Důkazy týkající se inkluzivní části posuzování mohou pocházet z nejrůznějších zdrojů. Relevantní důkazy může poskytnout žadatel ve svých výpovědích. Prohlášení UNRWA, že v určité oblasti působení ukončila činnost, je jednoznačným důkazem o této skutečnosti. I důkazy z jiných zdrojů o tom, že UNRWA ukončila svou činnost, mohou být přesvědčivé. Je ovšem důležité, že žadatel není povinen takové případné prohlášení předložit nebo na něj poukázat.⁸³ Pokud by takovou povinnost měl, znamenalo by to nepřiměřené břemeno pro UNRWA, které by tato odborná organizace nebyla ve všech případech schopna splnit, například z logistických důvodů či kvůli nedostatku zdrojů nebo důvěrnosti informací.⁸⁴ A konečně s ohledem na praktické obtíže by nemělo být po žadateli vyžadováno, aby se obracel přímo na UNRWA.⁸⁵ Mohou rovněž existovat okolnosti související s konkrétním žadatelem, o nichž by UNRWA nemusel vědět a nemohl by poskytnout relevantní informace.

D. Individuální řízení

⁷⁸ Možnost palestinských uprchlíků přesídlit z jedné oblasti působení do jiné je podmíněna uznáním nebo zaručením jejich právního postavení ze strany hostitelské vlády nové oblasti a rovněž osobními poměry uvažovaného palestinského uprchlíka. To je rovněž případ osob, které nikdy nepobývaly v oblasti působení UNRWA.

⁷⁹ CERJ UNRWA, 2009, část III.A.1, strana 3, pozn. 21 výše. SDEU dospěl k názoru, že „[i] když registrace u UNRWA je dostatečným důkazem skutečného využití podpory od této agentury, v bodě 45 tohoto rozsudku bylo uvedeno, že tato podpora může být poskytnuta i při neexistenci takové registrace, přičemž v tomto případě musí být příjemci umožněno podat o tom důkaz jakýmkoliv jiným způsobem.“ Bolbol, pozn. 2 výše, body 46 a 52.

⁸⁰ Zvláštní pozornost je nutné věnovat potomkům palestinských uprchlíků provdaných za osoby, které nejsou palestinskými uprchlíky registrovanými u UNRWA, protože ti nespádají pod CERJ UNRWA ani nejsou registrováni jako palestinští uprchlíci, ale mohou být jinak evidováni pro účely poskytování služeb. Viz pozn. 21 výše.

⁸¹ „Registrace u UNRWA je deklaratorní povahy a neprokazuje, nýbrž spíše jen potvrzuje, že daná osoba spadá pod mandát UNRWA.“ Takkenberg, pozn. 5 výše, 100.

⁸² CERJ UNRWA, 2009, část III.B – „Persons eligible to receive services without being registered in UNRWA’s registration system“ (Osoby, které mají nárok na služby, aniž by byly registrovány v registračním systému UNRWA) na straně 6, pozn. 21 výše.

⁸³ To, zda ochrana nebo podpora již není dále udělována, je skutkové zjištění, které musí být prokázáno obvyklým způsobem.

⁸⁴ Zde lze použít analogii se stanoviskem UNHCR ohledně informací o uznání mandátu, viz podání v I. A. v. Secretary of State for the Home Department: *Case for the Intervener*, 27. října 2013, Nejvyšší soud Spojeného království, UKSC2012/0157, anglicky <http://www.refworld.org/docid/52a098e34.html>.

⁸⁵ Být lze UNRWA požádat o prověření, zda je osoba registrovaným „palestinským uprchlíkem“ či zda je zaregistrována jako příjemce jeho služeb.

43. Spravedlivé a efektivní azylové řízení podle Úmluvy z roku 1951 se musí obzvláště pečlivě zabývat žádostmi souvisejícími s čl. 1D, přičemž musí být jednoznačně identifikovány otázky týkající se situace Palestinců.

44. Žadatelům o azyl musí být poskytnut dostatečný čas pro výkon jejich práv, zejména práva být informován v jazyce, kterému rozumí, o tom, jak se bude postupovat, o jejich právech a povinnostech v řízení, o možných následcích neplnění povinností a nespolupráce s orgány, o právu na služby tlumočnicka a právu na efektivní konzultaci s právním nebo jiným poradcem. Dostupnost právního poradenství je pro spravedlivé azylové řízení zcela zásadní a bývá předpokladem zaručení účinného přístupu k opravným prostředkům.⁸⁶

45. V souvislosti s Palestinci, kteří nespádají do osobní působnosti čl. 1D, by se provedlo obvyklé posouzení podle čl. 1A odst. 2.

46. I když se o ochraně podle čl. 1D běžně rozhoduje v individuálním řízení, mohou existovat situace, kdy lze skupinu palestinských uprchlíků uznat na základě přístupu *prima facie*. Pokud například v některé oblasti působnosti UNRWA došlo k ukončení mandátu této agentury nebo tento mandát skončil z důvodů mimo její vliv, jako je například mezinárodní či vnitrostátní ozbrojený konflikt, byli by považováni – jako skupina – za osoby, které neužívají ochrany nebo podpory od UNRWA.⁸⁷

47. V případech, kdy žadatel uplatní jak žádost o právní postavení uprchlíka, tak žádost osoby bez státní příslušnosti (tento nárok podle *Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954*), je důležité, aby byla posouzena každá z těchto žádostí a aby byly výslovně uznány oba typy právního postavení.⁸⁸

48. Nejlepší postupy států zaručují, aby palestinští uprchlíci uznání podle čl. 1D byli řádně zaevidováni a samostatně zaregistrováni ve vnitrostátní azylové statistice.

E. Regionální úmluvy týkající se uprchlíků

49. Palestínští uprchlíci mohou stejně jako jiní žadatelé o azyl podat žádost o přiznání právního postavení uprchlíka podle platné regionální úmluvy týkající se uprchlíků, pokud se nacházejí v zemi, kde taková úmluva platí.⁸⁹

F. Právní postavení uprchlíka a doplňková ochrana

50. Žádosti o ochranu těch Palestinců, u nichž se zjistí, že nespádají do působnosti čl. 1D, mohou být posuzovány podle čl. 1A odst. 2. Pokud nespádají do působnosti žádného z těchto ustanovení, mají stejně jako jiní žadatelé o azyl nárok na vnitrostátní nebo regionální formu podpurné nebo doplňkové ochrany a mohou rovněž užívat ochrany podle mezinárodního práva lidských práv.

⁸⁶ UNHCR, *Public statement in relation to Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration pending before the Court of Justice of the European Union* (Veřejné prohlášení ohledně *Brahim Samba Diouf proti Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration* před Soudním dvorem Evropské unie), 21. května 2010, anglicky <http://www.refworld.org/docid/4bf67fa12.html>, body 12–16.

⁸⁷ *Směrnice UNHCR k určování prima facie*, pozn. 82 výše.

⁸⁸ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons* (Příručka k ochraně osob bez státní příslušnosti), 30. června 2014, anglicky <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>, odst. 78.

⁸⁹ Viz Organizace africké jednoty, *Úmluva týkající se specifických aspektů problémů uprchlictví v Africe*, 10. září 1969, 1001 UNTS 45, anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>; *Kartagenská deklarace o uprchlících* přijatá na zasedání o mezinárodní ochraně uprchlíků ve Střední Americe, Mexiku a Panamě, 22. listopadu 1984, anglicky <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>.