

Vyloučení osob podezřelých z terorismu z postavení uprchlíka dle čl. 1F c) Úmluvy o právním postavení uprchlíků*

Linda Janků**

1. Úvod

Smyslem mezinárodního uprchlického práva je poskytnout ochranu osobám, které mají opodstatněný strach z pronásledování a v jejich vlasti jim hrozí nebezpečí. V rámci mezinárodního práva je tento cíl zajištěn zejména prostřednictvím Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 ve znění Protokolu z roku 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“), jejímiž vůdčími principy jsou humanitární hledisko a ochrana lidské důstojnosti. V úmluvě je však kromě formulace pozitivní definice uprchlíka a jeho právního postavení obsažena rovněž úprava, podle níž jsou některé osoby z postavení uprchlíka vyloučeny. Dle článku 1F¹ se jedná o osoby, které si z důvodu spáchání vymezeného okruhu zvláště závažných a odsouzených činů mezinárodní ochranu nezaslouží².

Cílem tohoto textu je blíže pojednat o jednom z ustanovení článku 1F a zhodnotit možnosti a podmínky jeho uplatnění vůči osobám podezřelým z terorismu. Konkrétně se jedná o vylučující klauzuli obsaženou pod písmenem c), jež z postavení uprchlíka vylučuje osoby, které se provinily spácháním činů v rozporu s cíli a zásadami Organizace spojených národů (dále též „OSN“). Právě toto ustanovení je z vylučujících klauzulí uvedených v čl. 1F svou formulací nejobecnější, a je proto zároveň nejvyšší riziko jeho extenzivního výkladu a možného zneužití pro vyloučení širšího okruhu osob, než odpovídá jeho účelu.

* Článek vznikl v rámci projektu „Aplikace vylučující klauzule dle čl. 1F(c) Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků na osoby podezřelé z terorismu“ podpořeného Masarykovou univerzitou (MUNI/A/0972/2012).

** Mgr. et Mgr. Linda Janků, asistentka na Katedře mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, email linda.janku@law.muni.cz

¹ Článek 1 Ženevské úmluvy, jež definuje pojem uprchlíka, je tvořen částí inkuzivní (A), cesační (C) a exkluzivní (D, E a F). Článek 1D vylučuje z postavení uprchlíka osoby, které již požívají ochrany jiných orgánů či organizací OSN, než je Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, a článek 1E dále osoby, kterým byla v zemi, v níž se usadily, přiznána práva a povinnosti spojená s udělením státní příslušnosti této země.

² ZIMMERMANN, Andreas (ed). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 583.

V kontextu celkově restriktivního přístupu států k žadatelům o mezinárodní ochranu³ a boje proti terorismu, jež nabral na intenzitě po 11. září 2011, je přitom otázka aplikace vylučujících klauzulí vůči osobám podezřelým z terorismu obzvláště aktuální. Zároveň se nejedná o otázku pouze akademickou, ale o téma, jež má významné praktické implikace rovněž pro vedení řízení o mezinárodní ochraně v České republice a aplikaci § 15 písm. c) zákona o azylu⁴. Ministerstvo vnitra i správní soudy pověřené přezkumem jeho rozhodnutí jsou totiž *ex officio* povinny zkoumat možnost aplikace vylučujících klauzulí v každém jednotlivém případě, kterým se zabývají.

S ohledem na omezený rozsah textu není jeho cílem provedení zevrubné analýzy všech aspektů daného tématu, ani systematický rozbor praxe států, jež jsou smluvními stranami Ženevské úmluvy. Smyslem příspěvku je především představit hlavní otázky a dilemata spojená s výkladem a možnou aplikací čl. 1Fc) vůči osobám podezřelým z terorismu, naznačit jejich reflexi v doktríně a postojích Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále též „UNHCR“) a ilustrovat jejich uchopení ve vybraných rozhodnutích vnitrostátních soudů členských států úmluvy.

2. Mezinárodněprávní úprava vylučující klauzule dle čl. 1Fc) Ženevské úmluvy

Podle článku 1 F Ženevské úmluvy se ustanovení úmluvy „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;

³ Blíže viz GILBERT, Geoff. Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses. In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances (eds). *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 429.

⁴ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

- 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.*⁵

Z hlediska jazykového výkladu je patrné, že ustanovení písmene c) se svým zněním od dvou předcházejících písmen liší ve dvou aspektech: nepojednává o „zločinech“, ale o „činech“, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN, a namísto „dopustila se“ užívá formulaci „je vinna“. Zatímco použití obratu „je vinna“ s sebou patrně nepřináší žádné významnější dopady jako například jiný (vyšší) důkazní standard prokazující spáchání činu⁵, pojem „činů“ odporujících zásadám a cílům OSN již vyvolává větší kontroverze, a to zejména s ohledem na značnou vágnost této formulace a otázku, zda se svou povahou nutně nejedná o zločiny v trestněprávním smyslu. Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále též „UNHCR“) v této souvislosti argumentuje vztahem vylučujících klauzulí dle písm. a), b) a c), přičemž konstatuje, že kategorii činů uvedených v písm. c) je možné chápat jako potenciálně širší než okruh zločinů vymezených v předchozích dvou ustanoveních⁶. Systémovým výkladem se zohledněním obsahu vylučujících klauzulí dle písm. a) a b) nicméně dospívá k závěru, že činy ve smyslu písm. c) musí být rovněž kriminální povahy, přestože to není výslovně stanoveno.⁷

Chceme-li pojem „zásad a cílů Spojených národů“ naplnit obsahem, je v první řadě třeba nahlédnout do Charty OSN. Formulace zásad a cílů OSN je obsažena v jejích člancích 1 a 2. Mezi cíle OSN dle článku 1 patří udržovat mezinárodní mír a bezpečnost (odst. 1), rozvíjet přátelské vztahy mezi národy (odst. 2) a usku-tečňovat mezinárodní součinnost, mimo jiné posilováním úcty k lidským právům (odst. 3). Za zásady OSN jsou pak dle článku 2 považovány zásada svrchované rovnosti (odst. 1), zásada poctivého plnění závazků (odst. 2), řešení mezinárodních sporů pokojnými prostředky (odst. 3) a zákaz použití síly či hrozby silou (odst. 4). Pro konkretizaci a interpretaci těchto cílů a zásad lze vyjít z rezolucí a deklarací Valného shro-

⁵ Blíže viz např. ZIMMERMANN, op. cit., s. 603. Zastáncem odlišného názoru je však E. Kwakwa, podle něhož je „instruktivní“, že ustanovení čl. 1Fc) používá jiný jazyk než předcházející dvě písmena článku a z použití obratu „je vinna“ dovozuje, že je nutné, aby byla vůči žadateli konstatována vina k tomu příslušným orgánem. Blíže viz KWAKWA, Edward. Article 1F(c): Acts Contrary to the Purposes and Principles of the United Nations. *International Journal of Refugee Law*. 2000, No. 12 (suppl. 1), Special Issue, s. 84.

⁶ Naopak však platí, že přinejmenším skutky spadající pod písm. a) jsou zároveň i činy v rozporu s cíli a zásadami OSN.

⁷ 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* [online]. December 2011, s. 32 [cit. 15. 10. 2013]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>

máždění OSN a činnosti dalších orgánů OSN⁸. Významnou roli sehrávají rovněž rezoluce Rady bezpečnosti dle Kapitoly VII Charty, jež slouží k naplnění cílů a zásad OSN především s ohledem na udržování mezinárodního míru a bezpečnosti; na druhou stranu, tuto jejich funkci nelze ve vztahu k vylučující klauzuli dle čl. 1Fc) chápat absolutně⁹.

2.1. Terorismus jako čin v rozporu s cíli a zásadami OSN

Skutečnost, že za činy v rozporu s cíli a zásadami OSN lze pokládat rovněž terorismus, resp. akty mezinárodního terorismu, výslovně potvrdila Rada bezpečnosti ve své rezoluci č. 1373 ze dne 28. září 2001¹⁰. V její preambuli označila jakékoli mezinárodní teroristické činy za hrozbu pro mezinárodní mír a bezpečnost, přičemž v odst. 4 dále uvedla, že v rozporu s cíli a zásadami OSN jsou teroristické činy, metody a praktiky, stejně jako úmyslné financování, plánování či podněcování teroristických činů. Ve vztahu k vylučující klauzuli definice uprchlíka je pak relevantní odst. 3 písm. f) rezoluce, v němž Rada bezpečnosti členské státy vyzývá, aby „v souladu s příslušnými ustanoveními vnitrostátního a mezinárodního práva, včetně mezinárodních standardů ochrany lidských práv, přistoupily před udělením statusu uprchlíka k potřebným krokům za účelem zajištění, že žadatel o azyl neplánoval, nepodporoval či se neúčastnil na spáchání teroristických činů,“ a dále písm. g), dle něhož mají státy zajistit, že „status uprchlíka není zneužíván pachateli, organizátory či podporovateli teroristických činů a že uváděné politické motivy nejsou uznány jako důvody pro odmítnutí žádosti o extradici domnělých teroristů.“¹¹

⁸ WOLFRAM, Rüdiger, PHILLIP, Christiane (eds). *United Nations: Law, Policies and Practice*. Volume 2. New, Revised English Edition. Munich: Martinus Nijhoff Publishers, 1995, s. 994.

⁹ Jak uvádí A. Zimmermann, například skutečnost, že je nějaká osoba zahrnuta na seznam Sankční komise Rady bezpečnosti z důvodu porušení embarga na dovoz zbraní, jež Rada bezpečnosti uvalila, ještě samo o sobě neznamená, že se tato osoba dopustila činů v rozporu s cíli a zásadami OSN. ZIMMERMANN, op. cit., s. 603–604.

¹⁰ Rezoluce Rady bezpečnosti č. 1373 (2001) je jednou ze série rezolucí, jež Rada bezpečnosti přijala v reakci na teroristické útoky z 11. září. Předcházela jí rezoluce č. 1368 přijatá dne 12. září 2001, z následně přijatých rezolucí lze zmínit rezoluci č. 1566 z roku 2004. Problematika boje proti terorismu však byla akcentována již v řadě dřívějších dokumentů (např. rezoluci Rady bezpečnosti č. 1269 z roku 1999 či v rezoluci Valného shromáždění č. 49/60 z prosince 1994).

¹¹ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1373 (2001) ze dne 28. září 2001. S/RES/1373/2001. United Nations [cit. 15. 11. 2013]. Dostupné z: [http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1373(2001))

O činech mezinárodního terorismu jako činech v rozporu s cíli a zásadami OSN se ve vztahu k vylučující klauzuli v čl. 1Fc) výslovně zmiňuje také UNHCR¹² i řada autorů¹³. Zvláštní důraz na nutnost použití vylučující klauzule vůči osobám, o nichž je vážný důvod se domnívat, že jsou vinny činy v rozporu s cíli a zásadami OSN, pak v souvislosti s bojem proti terorismu znovu potvrdila i rezoluce Rady bezpečnosti č. 1624 z roku 2005¹⁴. V obecné rovině lze tedy uzavřít, že v současné době již není sporu o tom, že vůči osobě podezřelé z terorismu je za splnění dalších podmínek možné vylučující klauzuli dle čl. 1Fc) uplatnit¹⁵.

3. Výklad a aplikace čl. 1Fc) vůči osobám podezřelým z terorismu

3.1. Požadavek restriktivního výkladu čl. 1Fc)

Článek 1F Ženevské úmluvy představuje vymezení výjimky a k jeho interpretaci je tedy nutno přistupovat restriktivně, se zohledněním humanitárního účelu úmluvy a vážných dopadů, které vyloučení z postavení uprchlíka pro danou osobu může mít.¹⁶ Pro vylučující klauzuli obsaženou v čl. 1Fc) to přitom platí ve zvýšené míře, a to zejména s ohledem na vážnost její formulace a s tím spojené riziko extenzivního uplatnění a zneužití

¹² UNHCR. Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention Relating to the Statute of Refugees [online]. 4 September 2003, s. 19 [cit. 10. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>

¹³ Viz např. GILBERT, op. cit., s. 456, dále též ZIMMERMANN, op. cit., s. 605 či GOODWIN-GILL, Guy; McADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 190.

¹⁴ Zároveň však preambule této rezoluce klade i důraz na dodržení mezinárodněprávních závazků při státu boji proti terorismu, včetně těch plynoucích z uprchlického práva a garancie lidských práv. Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1624 (2005) ze dne 14. září 2005. S/RES/1624/2005. United Nations [cit. 15. 11. 2013]. Dostupné z: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/510/52/PDF/N0551052.pdf?OpenElement>

¹⁵ Tento závěr potvrdil mj. též rozsudek Soudního dvora EU ze dne 9. listopadu 2010. Spolková republika Německo proti B a D. Spojené věci C-57/09 a C-101/09. Soudní dvůr EU, 2010, body 82 až 84 rozsudku.

¹⁶ Viz např. Summary Conclusions: exclusion from refugee status. Expert Roundtable organized by the United Nations High Commissioner for Refugees and the Carnegie Endowment for International Peace, hosted by the Luso-American Foundation for Development, Lisbon, Portugal, 3-4 May 2001, in FELLER, op. cit., s. 479-480. Dále též KWAKWA, op. cit., s. 83.

tohoto ustanovení k vyloučení příliš velké skupiny žadatelů¹⁷.

Požadavek restriktivního výkladu může být ve vztahu k ustanovení čl. 1Fc) chápán zejména ve dvou rovinách, a to (1) z hlediska vymezení faktických skutků, jež mohou pod toto ustanovení spadat (tj. povahy a požadované intenzity zásahu do jednoho z chráněných principů či zásad OSN, jež je schopen vyvolat použití tohoto důvodu vyloučení), a dále (2) z hlediska vymezení okruhu osob, jež se mohou dopustit spáchání zde vymezených činů. Oba tyto aspekty jsou níže rozebrány, a to jak v obecné rovině, tak se specifickým zaměřením na terorismus.

3.2. Intenzita a druh jednání

Ustanovení čl. 1Fc) by v žádném případě nemělo sloužit jako sběrná kategorie, jež umožní vyloučení osob ve všech situacích, které nespádají pod písm. a) nebo b)¹⁸. Jak upozorňuje UNHCR, rozsah aplikace čl. 1Fc) je vlivem své obecné formulace poněkud nejasný a v mnoha případech, v nichž připadá aplikace čl. 1F v úvahu, může být spíše aplikováno ustanovení písm. a) nebo b)¹⁹. Důvod vyloučení dle písm. c) se tak použije „pouze v extrémních situacích, kdy dané jednání útočí na samotnou podstatu koexistence mezinárodního společenství“,²⁰ přičemž takové jednání musí mít mezinárodní rozměr. Podle UNHCR by pod takové jednání mohly konkrétně spadat „zločiny způsobené ovlivnit mezinárodní mír, bezpečnost a přátelské vztahy mezi státy, stejně jako závažná a soustavná porušení lidských práv.“²¹ Jedním z přelomových rozhodnutí v praxi států v tomto smyslu bylo rozhodnutí kanadské-

¹⁷ Na toto nebezpečí a s ním spojenou nezbytnost restriktivního výkladu upozorňují ve vztahu k čl. 1Fc) rovněž doporučení UNHCR. Viz UNHCR. Background Note on the Application of the Exclusion Clauses, op. cit., s. 17-18.

¹⁸ ZIMMERMANN, op. cit., s. 604.

¹⁹ Ohledně možné aplikace čl. 1Fa) či 1Fb) ve vztahu k osobám podezřelým z terorismu však rovněž existuje řada komplikovaných právních otázek. Ve vztahu k čl. 1Fa) se jedná o omezení spojených s definicí jednotlivých zde vyjmenovaných skutků v mezinárodním trestním právu (kupř. požadavek existence ozbrojeného konfliktu pro možnost spáchání válečného zločinu), ve vztahu k čl. 1Fb) se pak jedná zejména o otázky spojené s výkladem pojmu „nepolitický zločin“, jež je rozvinut zejména v kontextu extradičního práva. Blíže k těmto otázkám viz např. KALIN, Walter; KÜNZLI, Jörg. Article 1F (b): Freedom Fighters, Terrorists and the Notion of Serious Non-Political Crimes. *International Journal of Refugee Law*. 2000, No. 12 (suppl. 1), Special Issue, s. 46-78. Dále též BOND, Jennifer. Principled Exclusions: A Revised Approach to Article 1F(a) of the Refugee Convention. *Michigan Journal of International Law*. 2014, Vol. 35, No. 1, s. 1-57.

²⁰ UNHCR Guidelines 2003, s. 5.

²¹ Viz UNHCR. Background Note on the Application of the Exclusion Clauses, op. cit., s. 18.

ho nejvyššího soudu z roku 1998 ve věci *Pushpanathan*, dle něhož osoba, jež byla odsouzena za trestné činy spojené s obchodem s drogami, není vinna spáchaním činů v rozporu se zásadami a cíli OSN. Soud konstatoval, že „účelem článku 1Fc) je vyloučit osoby zodpovědné za vážná, nepřetržitá či systematická porušení základních lidských práv, jež představují pronásledování mimo rámec ozbrojeného konfliktu.“²²

Ve vztahu k terorismu je třeba dovodit, že pokud má být pro vyloučení osoby, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustila spáchaní teroristického činu, využití důvod dle čl. 1Fc), měla by se v odůvodnění rozhodnutí vždy promítnout i úvaha o posouzení mezinárodního rozměru a dopadů posuzovaného jednání. Dle UNHCR správná aplikace čl. 1Fc) v případech týkajících se podezření z terorismu předpokládá zohlednění toho, do jaké míry zasahuje daný teroristický akt do mezinárodní roviny z hlediska jeho závažnosti, mezinárodních dopadů a implikací pro mezinárodní mír a bezpečnost.²³ K tomuto řešení se přiklání rovněž A. Zimmermann, podle něhož by bylo „v každém případě nesprávné chápat rezoluci [Rady bezpečnosti č. 1373 z roku 2001] tak, že ukládá státům povinnost interpretovat čl. 1Fc) jako zahrnující jakýkoli myslitelný čin spojený s terorismem.“²⁴ Požadavek zohlednění mezinárodního rozměru daného činu ve vztahu k osobám podezřelým z terorismu lze nalézt též v rozhodovací praxi států.²⁵

Na druhou stranu je však čl. 1Fc) ustanovením, které umožňuje reagovat na aktuální mezinárodněprávní vývoj a reflektovat konsenzus mezinárodního společenství ohledně jednání, která jsou v rozporu s cíli a zásadami OSN a jehož pachatelé tedy nejsou hodni požívání práv spojených s postavením uprchlíka. Čl. 1Fc) tak může pokrývat i případy jednání, jež se typově odlišují od skutků spadajících pod rozsah ustanovení

písm. a) a b). Ve vztahu k terorismu se může jednat například o případy financování terorismu.²⁶

3.3. Osoba způsobilá spáchat čin v rozporu s cíli a zásadami OSN

Charta OSN a tedy i formulace cílů a zásad této organizace jsou směřovány vůči státům a úpravě jejich vzájemných vztahů v rámci mezinárodního společenství, nestanoví tedy povinnosti přímo jednotlivcům. Článek 1Fc) Ženevské úmluvy je však vůči jednotlivcům, resp. osobám, které žádají o mezinárodní ochranu, činní aplikovatelnými. S tím souvisí otázka, kdo (resp. osoba v jakém postavení) se může spáchaní těchto činů dopustit a vůči komu tedy může být ustanovení čl. 1Fc) potenciálně uplatněno.

Přestože tvůrci úmluvy původně předpokládali, že pachatelé těchto činů mohou být pouze osoby v postavení státních orgánů, s ohledem na posilování relevance a významu nestátních aktérů během několika posledních desetiletí a tomu odpovídající vývoj mezinárodního práva již tento pohled není udržitelný. Představitelé nauky²⁷ i stanoviska UNHCR připouští možnost, že činů v rozporu s cíli a zásadami OSN se mohou dopustit rovněž představitelé nestátních aktérů. Dle UNHCR jsou vzhledem k tomu, že čl. 1 a 2 Charty OSN ve své podstatě vymezují zásady, jimiž se ve svých vzájemných vztazích mají řídit státy, ke spáchaní činů v rozporu s těmito zásadami a cíli v zásadě způsobilé „pouze osoby v mocenském postavení uvnitř státu nebo obdobné entity.“²⁸ Ze skutečnosti, že pachatelé činů dle čl. 1Fc) mohou být i nestátní aktéři, vychází rovněž rozhodovací praxe států – potvrdil ji např. kanadský nejvyšší soud v již zmíněném případě *Pushpa-*

²² Rozsudek Nejvyššího soudu Kanady ze dne 4. června 1998. *Pushpanathan v. Canada* (Minister of Citizenship and Immigration).

²³ UNHCR Guidelines 2003, s. 4.

²⁴ Pro tyto ostatní případy se dle něj nabízí zejména čl. 1Fb), avšak pokud jeho aplikace není v konkrétním případě možná (např. pokud je spáchaní teroristického útoku došlo již v zemi, kde byl osobě přiznán status uprchlíka), neznamená to, že je namísto něj automaticky možné použít čl. 1Fc). Viz ZIMMERMANN, op. cit., s. 606.

²⁵ Viz např. rozhodnutí belgického správního soudu ze dne 13. ledna 2011 týkající se případu aplikace čl. 1Fc) vůči žadateli z Maroka z důvodu jeho údajného zapojení do vedení teroristické skupiny. Podle něj musí být aplikace čl. 1Fc) ve vztahu k terorismu omezena na činy, jež představují hrozbu pro mezinárodní mír a bezpečnost a u nichž je cílem pachatele „závažným způsobem zastrašit obyvatelstvo či vážně destabilizovat nebo zničit základy politického, ústavního, ekonomického či sociálního uspořádání nějakého státu či mezinárodní organizace.“ Viz rozsudek Conseil du Contentieux des Etrangers ze dne 13. ledna 2011, č.j. 54355, X v. le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, s. 5–6.

²⁶ Často se lze rovněž setkat s případy, kdy je ve vztahu k podezření ze spáchaní teroristických činů vyloučena osoba s odvoláním na vylučující klauzuli dle písm. c) v kombinaci s aplikací důvodů vyloučení dle písm. a) či b). Viz např. rozsudek Vrchního soudu Irska (Hogan J./Cooke J.) ze dne 5. května 2011 ve věci *A.B. v. Refugee Appeals Tribunal*, který vůči žadateli z Afghánistánu, jenž byl regionálním velitelem bojové frakce Tálibánu a členem organizace Hezb-i-Islami, figurujících na sankčních seznamech teroristických organizací, uplatnil současně důvody vyloučení dle čl. 1F písm. a) a c). Dále viz např. případy dvou tureckých žadatelů v Německu, jejichž případy byly předmětem řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem EU (*Bundesrepublik Deutschland v B a D*, op. cit) a kteří byli vyloučeni s odkazem na důvody dle čl. 1F písm. b) a c).

²⁷ Viz např. KWAKWA, op. cit., s. 85. Dále též Goodwin-Gill a McAdam, kteří mezi osoby, vůči nimž může být vylučující klauzule dle čl. 1Fc) aplikována, rovněž zahrnují „osoby, at' jsou spojené se státní organizací či nikoli, jež se údajně dopustily spáchaní ‚teroristického‘ či ‚k terorismu se vztahujícího‘ činu.“ GOODWIN-GILL; McADAM, op. cit., s. 190.

²⁸ UNHCR Guidelines 2003, s. 6.

*nathan*²⁹ či britský odvolací soud v případě *KK v. Secretary of State for the Home Department*³⁰.

Nabízí se však otázka, jak vysokou pozici v příslušné hierarchické struktuře (ať už státní či nestátní) musí daná osoba zastávat, aby vůči ní bylo možno tento důvod vyloučení z postavení uprchlíka použít. Jak vyplynulo již z jednání při přípravě textu Ženevské úmluvy, ustanovení čl. 1Fc) nebylo zamýšleno pro aplikaci vůči „běžným“ lidem („*man in the street*“)³¹. Z tohoto imperativu je přitom třeba vycházet i v současných úvahách o osobním rozsahu čl. 1Fc) ve vztahu k osobám podezřelým z terorismu. Jak upozorňuje G. Gilbert³², aplikace čl. 1Fc) by měla být omezena pouze na osoby, jež zastávají vedoucí pozice (1) ve vládě, (2) v povstaleckém hnutí, jež kontroluje určité území uvnitř státu, nebo (3) ve skupině, jež páchá mezinárodní terorismus představující hrozbu pro mezinárodní mír a bezpečnost. Osoby, jež v dané organizaci nezastávají vrcholné pozice, by dle něj měly být případně vyloučeny dle čl. 1Fb).

4. Závěr

Cílem tohoto stručného příspěvku bylo vymezit základní podmínky a možnosti aplikace vylučující klauzule definice uprchlíka dle čl. 1Fc) Úmluvy o právním postavení uprchlíků na osoby zapojené do činnosti teroristických organizací. Jmenované ustanovení představuje na straně jedné otevřenou a poměrně dosti vágně formulovanou vylučující klauzuli, jež umožňuje reflektovat vývoj mezinárodního práva a postoje států ohledně toho, jaké činy je třeba pokládat za rozporné s cíli a zásadami OSN. Na druhou stranu, právě tato otevře-

nost je důvodem pro zvýšenou obezřetnost při aplikaci tohoto důvodu vyloučení z postavení uprchlíka s ohledem na požadavek restriktivního výkladu vylučujících klauzulí definice uprchlíka.

Výše uvedené se týká rovněž situací, kdy je čl. 1Fc) uplatněn vůči osobám podezřelým ze zapojení do teroristických aktivit. Akty mezinárodního terorismu nepochybně spadají pod činy v rozporu s cíli a zásadami OSN, jak bylo potvrzeno rovněž řadou rezolucí Rady bezpečnosti OSN. Ve vztahu k uplatnění vylučující klauzule vůči osobám podezřelým z terorismu je nicméně vždy třeba zvažovat jednak skutečnou povahu spáchaných činů ve smyslu posouzení mezinárodního dopadu, závažnosti a implikací pro mezinárodní mír a bezpečnost, a dále rovněž také otázku postavení dotčené osoby uvnitř entity, jež se páchání teroristické činnosti dopouští. Vylučující klauzule dle čl. 1Fc) je určena pro aplikaci vůči vrcholným představitelům – ať už státní či nestátní – organizace. Pouze ti mohou z titulu svého postavení nést nejvyšší míru odpovědnosti za činy spáchané v tak závažném rozsahu, jenž je schopen vyvolat aplikaci čl. 1Fc). Je třeba, aby si těchto výkladových omezení byly orgány rozhodující o přiznání postavení uprchlíka vědomy a nedopouštěly se extenzivního výkladu a použití této vylučující klauzule i vůči žadatelům, u nichž pro to nejsou splněny podmínky.

Summary

The article deals with application of the exclusion clause under Article 1Fc) of the Convention Relating to the Status of Refugees on terrorist suspects. This clause excludes persons, with respect to whom there are serious reasons for considering that he or she has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations. The article first analyses the notion of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations and assesses its relation to the acts of terrorism. Then it turns to relevant issues of interpretation and application of the exclusion clause on terrorist suspects, particularly focusing on two dimensions of restrictive interpretation of the clause: (1) the character of acts to be subsumed under the exclusion clause in terms of their gravity and impact on international peace and security and (2) the position (ranking) of the person in relation to whom the exclusion clause may be applicable.

²⁹ Zároveň ovšem konstatoval, že pro nestátní aktéry může být „obtížnější spáchat porušení lidských práv v takovém rozsahu, jenž dosahuje úrovně pronásledování, aniž by stát za tyto činy implicitně zodpovídal.“ Viz Rozsudek Nejvyššího soudu Kanady ze dne 4. června 1998. *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, op. cit.

³⁰ Viz rozsudek britského Odvolacího soudu pro imigraci ze dne 7. května 2004, č. j. UKIAT 00101, ve věci *KK v. Secretary of State for the Home Department (Immigration Appeals Tribunal)*, odst. 20.

³¹ UNHCR. *The Exclusion Clauses: Guidelines on their Application* [online]. 2 December 1996, odst. 60 [cit. 13. 10. 2013]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b31d9f.html>

³² GILBERT, op. cit., s. 457.