

Vyloučení osob podezřelých z terorismu z postavení uprchlíka: Sjednocený výklad Soudního dvora EU a jeho aplikace členskými státy¹

LINDA JANKŮ, PŘÁVNICKÁ FAKULTA MASARYKOVY UNIVERZITY, KATEDRA MEZINÁRODNÍHO A EVROPSKÉHO PRÁVA

Vylučující klauzule obsažená v čl. 1 F Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků, jež je součástí definice uprchlíka v mezinárodním právu, má za cíl zabránit tomu, aby osoby, jež jsou pokládány za nehodné mezinárodní ochrany, byly beneficiáři výhod a práv plynoucích z postavení uprchlíka. V posledních přibližně deseti letech (byť se nejedná o problém spojený výlučně s obdobím po 11. září 2001) se v rámci obecného trendu vzrůstající pozornosti věnované možné aplikaci čl. 1 F² dostává do popředí rovněž otázka její aplikace vůči osobám zapojeným do činnosti teroristických organizací. Tenze mezi závazky států v oblasti boje proti terorismu a závazky spojenými s poskytnutím ochrany osobám, jež mají obavy před pronásledováním v zemi původu, se tak v současné době bezprostředně promítá do rozhodovací praxe států v oblasti udělování mezinárodní ochrany.

Tomuto trendu se nevyhýbá ani praxe členských států Evropské unie, jež od sklonku tisíciletí buduje Společný evropský azylový systém. Dne 9. listopadu 2010 byl vynesena první (a zatím jediný) rozsudek, v němž měl Soudní dvůr EU možnost se v rámci řízení o předběžné otázce vyjádřit k některým otázkám spojeným s aplikací vylučující klauzule definice uprchlíka, a to právě v kontextu případů osob podezřelých z terorismu.

Následující příspěvek bude věnován otázce sjednocujícího se výkladu v této oblasti v rámci práva EU, a to jak na základě zmíněného rozhodnutí SDEU, tak prostřednictvím analýzy následné rozhodovací praxe členských států. Pozornost bude nejprve věnována rozboru podmínek a kritérií, které lucemburský soud pro aplikaci vylučující klauzule vůči osobám podezřelým z terorismu vymezil. Následně se text zaměří na zhodnocení dopadů, jež toto rozhodnutí přineslo pro další rozhodovací praxi členských

států EU při uplatnění vylučující klauzule vůči osobám podezřelým z účasti na aktivitách teroristických organizací, a to prostřednictvím analýzy relevantních rozhodnutí soudů vybraných členských států v uplynulých třech letech (tedy v období po vydání zmíněného rozhodnutí SDEU).

Právní úprava vylučující klauzule definice uprchlíka

Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků

Na úrovni mezinárodního práva nalezneme úpravu důvodů vyloučení z postavení uprchlíka v čl. 1 F Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 ve znění Protokolu z roku 1967. Článek 1 úmluvy obsahuje definici pojmu uprchlík, jež je tvořena několika na sebe navazujícími částmi (klauzulemi) označenými písmeny A až F. Jedná se o část inkluzivní (A), cesační (C) a exkluzivní (D, E a F).

Podle vylučující (exkluzivní) klauzule obsažené v čl. 1 F se ustanovení úmluvy „nevztahuje 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

¹ 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).

² Jak upozorňuje G. Gilbert, v posledních více než deseti letech je patrný restriktivnější postoj vůči žadatelům o azyl v západní Evropě a Severní Americe, jehož součástí je také větší míra případů vyloučení osoby z postavení uprchlíka z důvodu aplikace čl. 1 F Ženevské úmluvy. Blíže viz Gilbert, G. *Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses*, in Feller, E. – Türk, V. – Nicholson, F. (eds). *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge 2003, s. 429.

³ Zimmerman A. (ed). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford 2011, s. 583. Od doby přijetí úmluvy však došlo k významnému vývoji v oblasti mezinárodní trestní spravedlnosti, takže relevance druhého z uvedených důvodů je v současné době již poněkud nižší.

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.“

Smyslem zahrnutí tohoto ustanovení do definice pojmu uprchlík bylo jednak zamezit požívání statusu uprchlíka osobám, které si z důvodu spáchání vymezeného okruhu činů tuto ochranu nezaslouží, a dále též zabránit tomu, aby tyto osoby prostřednictvím vyhledání ochrany v jiné zemi unikaly před spravedlností.³ Za dobu od přijetí textu Ženevské úmluvy se do významu a obsahu ustanovení vylučující klauzule promítl vývoj, jež prodělalo mezinárodní právo, a to zejména v oblasti mezinárodního trestního práva, mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního práva lidských práv. Při výkladu a aplikaci vylučující klauzule je proto třeba uplatnit „evoluční přístup“, avšak zároveň mít stále na paměti, že se jedná o stanovení výjimky, k jejímuž uplatnění je nutno přistupovat restriktivně, se zohledněním humanitárního účelu Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků a vážných dopadů, které vyloučení z postavení uprchlíka pro danou osobu může mít.⁴

Právní úprava na úrovni EU: kvalifikační směrnice

Vývoj právní úpravy uprchlického práva v rámci Evropy zaznamenal významný milník v momentě, kdy byla Evropské unii v roce 1999 Amsterodamskou smlouvou svěřena kompetence v oblasti azylové a migrační politiky. Prostřednictvím tvorby sekundárních právních aktů je tak postupně budován Společný evropský azylový systém, jehož součástí je rovněž kompetence Soudního dvora EU k výkladu ustanovení těchto právních předpisů.⁵ Soudní dvůr EU se tak vzhledem ke své roli nejvyšší soudní autority povoláné k výkladu, jenž je závazný pro všechny členské země EU, stal významným aktérem jak v rámci evropského azylového *acquis*, tak na úrovni mezinárodního uprchlického práva jako takového.

Odrážem čl. 1 F Ženevské úmluvy je v rámci azylových předpisů práva EU úprava obsažená v tzv. kvalifikační směrnici (směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany). Její čl. 12 nazvaný „Vyloučení“ ve svém odstavci 2 stanoví, že „[s]tátní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti je vyloučen z postavení

uprchlíka, existují-li závažné důvody se domnívat, že:

- a) se dopustil zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech;
- b) se dopustil vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než byl uznán uprchlíkem, tj. před vydáním povolení k pobytu na základě přiznání postavení uprchlíka. Za vážné nepolitické zločiny lze považovat zvláště kruté činy, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem;
- c) je vinen činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN uvedenými v preambuli a v článcích 1 a 2 Charty OSN.“

Úprava obsažená v čl. 12 tedy v podstatě přebírá znění čl. 1 F Ženevské úmluvy. Ve znění ustanovení písm. b) a c) je však patrné několik odchylek, jako je např. specifikace vážného nepolitického zločinu dle písm. b)⁶ či vymezení zdroje zásad a cílů OSN dle písm. c). V odstavci 3 čl. 12 je pak stanoveno, že odstavec 2 se vztahuje též na osoby, které podněcují k páčání zločinů v něm uvedených nebo se na jejich páčání jinak účastní.⁷

Sjednocující výklad Soudního dvora EU: Rozhodnutí ve věci B a D proti Spolkové republice Německo

Shrnutí případu

K výkladu otázek spojených s aplikací vylučující klauzule definice uprchlíka vůči osobám podezřelým z terorismu byl Soudní dvůr EU povolán v rámci řízení o předběžných otázkách položených německým Spolkovým správním sou-

⁴ 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 – Türk – Nicholson, op. cit. s. 479–480.

⁵ Pozici SDEU dále posílila poslední revize primárního práva EU provedená Lisabonskou smlouvou, jež odstranila do té doby existující omezení řízení o předběžné otázce v oblastech týkajících se Společného evropského azylového systému.

⁶ V tomto ohledu kvalifikační směrnice kodifikuje stanovisko UNHCR k aplikaci čl. 1 F, podle něhož je při hodnocení politického charakteru činu třeba zohlednit motivaci, kontext, metody a proporcionalitu zločinu jeho cílům, přičemž „[z]vláště hrozné násilné činy, jako činy obecně považované za činy 'teroristického' charakteru, téměř jistě neprojdou tímto testem, protože jsou zcela nepřiměřené jakémukoliv politickému cíli“. Blíže viz Aplikace vylučujících klauzulí: Článek 1F Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951. UNHCR, Doporučení v oblasti poskytování mezinárodní ochrany. HCR/GIP/03/05, 4. září 2003. Dostupné na <http://www.unhcr-centraleurope.org>.

⁷ Blíže k identifikaci rozdílů ve formulaci vylučující klauzule dle čl. 1 F Ženevské úmluvy a čl. 12 odst. 2 kvalifikační směrnice, včetně jejich dopadu v podobě rozšíření možné aplikace vylučující klauzule v rámci práva EU, viz Guild, E. – Garlick, M. Refugee Protection, Counter-Terrorism, and Exclusion in the European Union, *Refugee Survey Quarterly* (2011), sv. 29, č. 4, s. 71–77.

dem (Bundesverwaltungsgericht). Ve spojených věcech B (C-57/09) a D (C-101/09) rozhodoval Velký senát SDEU o celkem pěti předběžných otázkách, jež se týkaly vyloučení, resp. odnětí uděleného azylu z důvodu aplikace vylučující klauzule na osoby podezřelé ze zapojení do činnosti teroristických ozbrojených skupin podporujících kurdské národně osvobozené snahy v Turecku.

V prvním případě B se jednalo o žadatele, jenž v letech 1993 až 1995 podporoval ozbrojený boj partyzánů z organizace Dev Sol (poté DHKP/C) v tureckých horách. V druhém případě D se jednalo o osobu, jež byla v letech 1990 až 2000 zapojena do činnosti Kurdské strany pracujících (PKK) jako partyzán a posléze vysoký funkcionář této organizace (do roku 1999 jeden z vedoucích představitelů PKK). V obou případech konstatovaly německé správní orgány důvod vyloučení z postavení uprchlíka spočívající ve vážných důvodech se domnívat, že se tyto osoby dopustily vážného nepolitického zločinu mimo Spolkovou republiku Německo a že jsou vinny činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami OSN (došlo tedy k uplatnění vylučujících klauzulí ve smyslu písm. b) a c)).

Položené předběžné otázky

V obou případech německý Spolkový správní soud řízení přerušil a položil Soudnímu dvoru EU několik předběžných otázek týkajících se výkladu čl. 12 odst. 2 kvalifikační směrnice. Otázky (znění první a poslední se mírně liší v návaznosti na specifika obou případů) položil v následujícím znění:

- „1) Jedná se o vážný nepolitický zločin nebo o činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Organizace spojených národů ve smyslu čl. 12 odst. 2 písm. b) a c) směrnice [...], pokud
- a. byl žadatel členem organizace, která je zapsaná na seznamu osob, skupin a subjektů, jenž tvoří přílohu společného postoj [2001/931], a která používá teroristické metody, a žadatel aktivně podporoval ozbrojený boj této organizace (věc C-57/09)?
 - b. byl cizí státní příslušník dlouhodobě zapojen jako bojovník a funkcionář – dočasně také jako člen řídicího orgánu – do organizace (PKK), která při svých ozbrojených útocích proti státu (Turecku) opakovaně používala teroristické metody a je zapsaná na seznamu osob, skupin a subjektů, jenž tvoří přílohu společného postoj [2001/931], a cizí státní příslušník tímto aktivně a ve významné pozici podporoval ozbrojený boj této organizace (věc C-101/09)?
- 2) Je v případě kladné odpovědi na první otáz-

ku vyloučení přiznání postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 2 písm. b) [nebo] c) směrnice [...] podmíněno skutečností, že [dotyčná osoba] i nadále představuje nebezpečí?

- 3) Je v případě záporné odpovědi na druhou otázku vyloučení přiznání postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 2 písm. b) [nebo] c) směrnice [...] podmíněno přezkumem přiměřenosti ve vztahu k projednávané věci?
- 4) V případě kladné odpovědi na třetí otázku:
 - a. Je nutno při přezkumu přiměřenosti zohlednit skutečnost, že [dotyčná osoba] požívá ochrany proti vyhoštění podle článku 3 [EÚLP] nebo podle vnitrostátních ustanovení?
 - b. Je vyloučení [přiznání postavení uprchlíka] nepřiměřené pouze ve výjimečných případech vyznačujících se zvláštními vlastnostmi?
- 5) Je slučitelné se směrnicí [...], ve smyslu jejího článku 3, že
 - a. žadatel má navzdory existenci důvodu vyloučení [přiznání postavení uprchlíka] podle čl. 12 odst. 2 směrnice nárok na azyl na základě vnitrostátního ústavního práva [(věc C-57/09)]?
 - b. cizí státní příslušník má navzdory existenci důvodu vyloučení [přiznání postavení uprchlíka] podle čl. 12 odst. 2 směrnice a navzdory odnětí postavení uprchlíka podle jejího čl. 14 odst. 3 [písm. a)] i nadále nárok na udělení azylu podle vnitrostátního ústavního práva [(věc C-101/09)]?“

Jak bylo uvedeno výše, cílem tohoto příspěvku je identifikovat rozhodovací praxi ve vztahu k podmínkám a okolnostem, za nichž je možné aplikovat vylučující klauzuli na osoby podezřelé ze zapojení do činnosti teroristických organizací. Z toho důvodu bude v dalším textu zaměřena pozornost především na odpověď na první položenou otázku, v menší míře pak na otázku 2 a (spolu úzce související) otázky 3 a 4. Pátá otázka je z dalšího rozboru vynechána.

Možnost a podmínky aplikace vylučující klauzule vůči osobám podezřelým z terorismu

Podstatou první položené předběžné otázky bylo určení, v jakém rozsahu a za jakých okolností je možné na osobu příslušející k organizaci zapsané na seznamu uvedeném v příloze společného postoj Rady 2001/931,⁸ která používá teroristické metody, uplatnit důvod vyloučení dle čl. 12 odst. 2 písm. b) a c) kvalifikační směr-

⁸ Společný postoj Rady ze dne 27. prosince 2001 o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu (2001/931/SZBP) byl na úrovni EU přijat jako opatření pro boj proti financování terorismu k provedení rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1373 z roku 2001.

nice. Konkrétně tedy, zda účast v takové organizaci (ať už v podobě dlouhodobého aktivního zapojení do boje této organizace či působením ve vysoké funkci v rámci takové organizace) představuje vážný nepolitický zločin nebo čin, který je v rozporu s cíli a zásadami OSN. Soudní dvůr konstatoval, že v odpovědi je třeba se postupně vypořádat se dvěma otázkami:

- a. zda činy spáchané takovou organizací mohou spadat do kategorií vážných nepolitických zločinů nebo činů, které jsou v rozporu s cíli a zásadami OSN, a
- b. v jakém rozsahu představuje příslušnost k takové organizaci důvod pro použití čl. 12 odst. 2 písm. b) a c) kvalifikační směrnice.

Ve vztahu k první otázce soudní dvůr uvedl, že teroristické činy mohou být kvalifikovány jako vážné nepolitické zločiny ve smyslu písm. b),⁹ tak jako činy v rozporu s cíli a zásadami OSN ve smyslu písm. c).¹⁰ Podrobnější zdůvodnění pro tyto závěry však v rozsudku absentuje. Mnohem zevrubněji se naopak této otázce ve svém stanovisku ve věci věnoval generální advokát Paolo Mengozzi.¹¹

Klíčový aspekt rozhodnutí pak představuje odpověď soudního dvora na druhou dílčí otázku, tedy vymezení podmínek, za nichž příslušnost k organizaci zapsané na seznamu teroristických organizací může opodstatnit vyloučení osoby z podstavení uprchlíka na základě vylučující klauzule dle písm. b) a c).

Z hlediska významu zahrnutí organizace do takového seznamu pro možnou kvalifikaci činů spáchaných touto organizací jako činů, jež spadají pod vylučující klauzuli, soudní dvůr konstatoval, že zapsání organizace na takový seznam „umožňuje prokázat teroristickou povahu skupiny“, což musí rozhodující orgán zohlednit, když ověřuje, zda se tato skupina dopustila činů, na které se vztahuje vylučující klauzule dle písm. b) nebo c). Stejně tak konstatoval, že činy spáchané touto organizací mohou souviset s každým z důvodů vyloučení ve smyslu písm. b) a c). Zdůraznil však, že i přesto se důvody vyloučení dle čl. 12 odst. 2 písm. b) a c) kvalifikační směrnice nemohou „nutně a automaticky“ vztahovat na účast osoby na činnostech teroristické skupiny ve smyslu rámcového rozhodnutí 2002/475.¹² Mezi sekundárními právními akty EU přijatými v rámci boje proti terorismu (společný postoj 2001/931 či rámcové rozhodnutí 2002/475) a kvalifikační směrnici totiž neexistuje přímý vztah, a je proto vždy nutné případ od případu a se zohledněním konkrétních skutečností určit, zda činy, kterých se daná organizace dopustila, splňují podmínky vylučující klauzule dle čl. 12 odst. 2 písm. b) nebo c) směrnice.¹³

Kromě toho je dále vyloučení osoby z postavení uprchlíka vždy podmíněno „individuálním přezkumem konkrétních skutečností, jenž umožňuje posoudit, zda existují závažné důvody se domnívat, že se tato osoba v rámci svých činností uvnitř organizace dopustila vážného nepolitického zločinu nebo je vinna činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Organizace spojených národů“.¹⁴ Je tedy nezbytné, aby dané osobě bylo možné za uskutečnění činů, které lze kvalifikovat jako skutky ve smyslu čl. 12 odst. 2 písm. b) a c) a kterých se daná organizace dopustila v době, kdy byla osoba jejím členem, přičíst osobní odpovědnost vzhledem k míře dokazování požadované čl. 12 odst. 2 směrnice.

Pro posouzení této osobní odpovědnosti pak Soudní dvůr vymezil objektivní a subjektivní kritéria, která musí vzít rozhodující orgán při úvahách o vyloučení osoby z postavení uprchlíka v potaz.¹⁵ Mezi objektivní kritéria patří především:

- a. úloha, kterou daná osoba skutečně hrála při spáchání dotčených činů,¹⁶ a
- b. postavení osoby uvnitř organizace.¹⁷ Mezi subjektivní kritéria spadá:
 - a. míra znalostí, které osoba měla nebo mohla mít o činnostech této organizace,
 - b. případný nátlak, kterému byla osoba podrobena, nebo
 - c. jiné faktory, které mohly ovlivnit její jednání.¹⁸

V návaznosti na výše uvedené úvahy pak Soudní dvůr EU dospěl k závěru, že skutečnost, že osoba příslušela k organizaci zapsané na zmíněném seznamu a aktivně podporovala ozbrojený boj této organizace (případ B, věc C-57/09) „automaticky nepředstavuje závažný

Přílohu společného postoje tvoří dle jeho čl. 1 seznam „osob, skupin a subjektů, které jsou zapojeny do teroristických činů“ a na něž se tedy společný postoj vztahuje. Blíže k sankčnímu mechanismu EU v rámci boje proti terorismu a vytváření obsahu těchto seznamů viz např. Trávníčková, Z. Opatření proti financování terorismu: ladění pravidel pro vytváření evropských sankčních seznamů, *Současná Evropa* 2/2010, s. 45–59, či Bilková, V. Protiteroristické finanční sankce Evropské unie: případy Kadi, Yusuf, AlBarakaat a PMOI, *Právní rozhledy* 21/2009, s. 764–771.

⁹ Viz bod 81 rozsudku.

¹⁰ Viz body 82 až 84 rozsudku.

¹¹ Viz body 50 až 71 Stanoviska generálního advokáta Paola Mengozziho předneseného dne 1. června 2010. Spojené věci C-57/09 a C-101/09, Spolková republika Německo proti B (C-57/09) a D (C-101/09). Dostupné na: <http://curia.europa.eu>.

¹² Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o boji proti terorismu (2002/475/SVV). Dostupné na <http://curia.europa.eu>.

¹³ Viz body 88 až 91 rozsudku.

¹⁴ Viz bod 94 rozsudku.

¹⁵ Viz body 96 a 97 rozsudku.

¹⁶ Dle stanoviska generálního advokáta sem spadá posouzení, zda daná osoba podněcovala ke spáchání činu, přímo se na jeho spáchání účastnila, jeho spáchání uznala či podporovala apod. (viz bod 78 stanoviska).

¹⁷ Dle stanoviska generálního advokáta je třeba posoudit míru účasti dané osoby na rozhodovacích procesech organizace, jejím řízení nebo zastoupení, nabírání nových členů, získávání finančních prostředků apod. (viz bod 78 stanoviska).

¹⁸ Mezi tyto jiné faktory zařadil generální advokát např. mentální postižení či příslušnost osoby k nějaké menšině (viz bod 78 stanoviska).

důvod se domnívat“, že se osoba dopustila spáchání činů ve smyslu čl. 12 odst. 2 písm. b) nebo c). Ve vztahu k druhé situaci (případ D, věc C-101/09) pak konstatoval, že pokud osoba zastávala „významnou pozici v organizaci používající teroristické metody“, je možné předpokládat, že tato osoba má „osobní odpovědnost za činy, kterých se dopustila tato organizace v rozhodném období“. I v takovém případě je však před přijetím rozhodnutí o vyloučení této osoby z postavení uprchlíka nezbytné „přezkoumat všechny relevantní okolnosti“, a tento závěr tedy nelze učinit automaticky.¹⁹

Zohlednění trvání nebezpečí

Ve vztahu k otázce, zda je vyloučení osoby z postavení uprchlíka podmíněno skutečností, že osoba i nadále představuje nebezpečí pro stát, v němž je příslušná žádost o azyl posuzována, odpověděl Soudní dvůr EU negativně. Své rozhodnutí opřel jednak o systematiku směrnice, v souladu s níž se zohlednění nebezpečí, které uprchlík případně představuje pro hostitelský stát, promítá do jiných ustanovení, než je úprava vylučujících klauzulí v čl. 12,²⁰ a dále rovněž o teleologický výklad existence vylučující klauzule dle čl. 1 F Ženevské úmluvy. Jejím cílem bylo vyloučit z postavení uprchlíka osoby nevhodné této ochrany a zároveň zamezit tomu, aby se pomocí postavení uprchlíka vyhnuly trestní odpovědnosti. Zohlednění skutečností, zda osoba nadále představuje nebezpečí, s těmito cíli nekoresponduje, a proto jí nemá být aplikace vylučující klauzule podmíněna.²¹

Zahrnutí testu proporcionality

Stejně tak Soudní dvůr odmítl v odpovědi na třetí předběžnou otázku podmínit vyloučení z postavení uprchlíka dle čl. 12 odst. 2 písm. b) nebo c) směrnice povinností zahrnout do rozhodování přezkum přiměřenosti. Tento závěr odůvodnil s poukazem na skutečnost, že samotné důvody vyloučení z postavení uprchlíka dle čl. 12 odst. 2 souvisí se závažností spáchaných činů. To odpovídá již zmíněnému teleologickému výkladu čl. 1 F Ženevské úmluvy, podle něhož osoby mající na svědomí činy takového stupně závažnosti nejsou hodny ochrany přiznáním statusu uprchlíka. Pokud přitom rozhodující orgán dospěje k závěru, že se čl. 12 odst. 2 aplikuje, nemůže být dle Soudního dvora nucen k provedení testu přiměřenosti, jenž by zahrnoval nové posouzení úrovně závažnosti spáchaných činů.²²

Následná rozhodovací činnost členských států EU

V následující části se zaměříme na zhodnocení dopadů, jež rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci B a D přineslo pro další rozhodovací praxi členských států EU v oblasti uplatnění vylučující klauzule na osoby podezřelé ze zapojení do teroristické organizace. Prostřednictvím analýzy relevantních rozhodnutí soudů vybraných členských států v období po vydání zmíněného rozhodnutí soudního dvora můžeme vysledovat, zda a jakým způsobem jsou obecná kritéria vymezená soudním dvorem aplikována orgány členských států v konkrétních případech.

Při výběru rozhodnutí, na nichž je vliv rozhodnutí Soudního dvora EU demonstrován, je vycházeno z databáze European Database of Asylum Law (EDAL).²³ Za relevantní jsou přitom pokládány případy, jež se týkají specificky aplikace vylučující klauzule na osoby podezřelé z terorismu v období po vydání rozhodnutí SDEU. V období po 9. listopadu 2010 (tedy po dni vydání rozhodnutí soudního dvora) je možné nalézt celkem devět případů týkajících se uplatnění vylučující klauzule definice uprchlíka, v nichž příslušná rozhodnutí obsahují explicitní odkaz na rozhodnutí ve věci B a D.²⁴ Čtyři z těchto případů se přitom týkají přímo podezření z terorismu a jsou proto zahrnuty do následující analýzy. Kromě toho lze ve sledovaném období identifikovat dva další případy, jež se týkají aplikace vylučující klauzule na osobu podezřelou z terorismu, avšak přímý odkaz na rozhodnutí soudního dvora neobsahují. V souhrnu lze tedy vycházet ze šesti případů z celkem pěti členských států EU (Belgie, Irsko, Německo, Velká Británie a Španělsko).²⁵

¹⁹ Viz body 98 a 99 rozsudku.

²⁰ Konkrétně se jedná o čl. 14 odst. 4 písm. a) a čl. 21 odst. 2 kvalifikační směrnice.

²¹ Soudní dvůr tak rozhodl v souladu se stanoviskem generálního advokáta, Komise i všech členských států, které v rámci řízení předložily svá vyjádření (kromě Německa též Francie, Nizozemí, Velká Británie a Švédsko). Blíže viz body 101 až 104 rozsudku.

²² Blíže viz body 107 až 110 rozsudku. Soudní dvůr však v této souvislosti zdůraznil, že odmítnutí testu proporcionality při rozhodování o použití vylučující klauzule dle čl. 12 odst. 2 směrnice nemá vliv na posouzení otázky, zda je vyhoštění této osoby do země původu v souladu se zásadou *non-refoulement*.

²³ Databáze EDAL obsahuje informace o významných případech a rozhodnutích týkajících se oblasti azylu a uprchlictví ze 17 členských států EU, včetně původních textů rozhodnutí a jejich shrnutí v anglickém jazyce. Umožňuje tak orientaci v aktuálních trendech rozhodovací praxe v oblasti mezinárodní ochrany ve většině členských zemí EU. Databáze je dostupná na <http://www.asylumlawdatabase.eu>.

²⁴ Jedním z nich je také rozsudek českého Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Azs 40/2010-70 ze dne 23. března 2011 týkající se aplikace vylučující klauzule pro podezření ze spáchání činů v rozporu s cíli a zásadami OSN vůči žadateli z Kuby. Tento případ se však specificky netýká podezření pro činy související s terorismem, proto je z další analýzy vynechán.

²⁵ Obecně je třeba zmínit, že k aplikaci vylučující klauzule dochází z celkového počtu řešených žádostí o azyl v poměrně málo případech, přičemž v řadě členských států EU (např. Bulharsko, Litva, Malta, Polsko, Portugalsko, Slovensko či Slovinsko) není možné v rozhodném období po vydání rozhodnutí ve věci B a D

Rozhodnutí výslovně odkazující na rozhodnutí ve věci B a D

Největší dopad rozhodnutí Soudního dvora EU na další rozhodovací praxi lze identifikovat v Německu, které rovněž iniciovalo řízení o předběžných otázkách ve věci B a D. Jak vyplývá z výzkumu Maďarského helsinského výboru, v Německu byla před vydáním rozhodnutí soudního dvora ve věci B a D poměrně rozšířená rozhodovací praxe automatického aplikování vylučující klauzule na základě jakéhokoli členství či zapojení do struktur a aktivit organizace, jež je na sankčních seznamech kvalifikována jako teroristická. Kupříkladu pouhý fakt, že se určitá osoba ocitla na seznamu vytvářeném Sankčním výborem Rady bezpečnosti OSN (UN Security Council Sanction Committee) byl shledán za dostatečný důvod pro závěr, že je daná osoba vinna činy v rozporu s cíli a zásadami OSN ve smyslu čl. 1 F c).²⁶

V období po vynesení rozsudku Soudního dvora EU lze v Německu – kromě případů B a D – identifikovat dva další případy vyloučení tureckých žadatelů o azyl z důvodu jejich údajného zapojení do činnosti teroristické skupiny (Kurdské strany pracujících, PKK). V prvním případě²⁷ byla vůči žadateli aplikována vylučující klauzule z důvodu spáchání vážného nepolitického zločinu, neboť po několik let podporoval ozbrojený boj PKK. Správní soud v Göttingenu, jenž své rozhodnutí vydal pouhých 10 dní po vynesení rozsudku SDEU ve věci B a D, již uplatnil jeho závěry a shledal, že správní orgán neprovedl individuální posouzení osobní spoluzodpovědnosti žadatele za tyto činy, přičemž pouhá skutečnost, že žadatel podporoval boj PKK, kterou EU pokládá za teroristickou organizaci, nezakládá vážné důvody se domnívat, že je tato odpovědnost dána.

Ve druhém případě²⁸ se jednalo o žadatele, jenž působil 11 let pro PKK v severním Iráku jako tlumočnický a agitátor. Dle svého prohlášení se však nikdy nezapojil do ozbrojených aktivit organizace, ani nezastával pozici v jejím vedení. Správní orgán však jeho prohlášení nepokládá za věrohodné a aplikaci vylučující klauzule dle čl. 1 F b) a c) odůvodnil skutečností, že PKK v rozhodném období prováděla teroristické útoky a žadatel v organizaci nepůsobil pouze jako řadový člen. Správní soud s odvoláním na rozhodnutí Soudního dvora EU konstatoval, že závěry správního orgánu jsou chybné, neboť aplikaci vylučující klauzule je třeba vždy založit na individuálním posouzení zapojení žadatele do spáchání činů, jež jsou důvodem vyloučení. Musí se přitom jednat o odpovědnost ve smyslu trestního práva, ovšem s tím rozdílem, že dů-

kazní standard je u aplikace vylučující klauzule nižší. Při aplikaci kritérií vyplývajících z rozhodnutí ve věci B a D přitom soud konstatoval neexistenci důvodů pro vyloučení žadatele, neboť on sám se na provedení teroristických činů PKK přímo nepodílel, ani k nim nepřispíval způsobem vyžadovaným pro založení trestní odpovědnosti.

Požadavky na určení osobní odpovědnosti žadatele za činy spáchané v rozhodném období teroristickou organizací, jež vymezil Soudní dvůr EU, uplatnil rovněž irský vrchní soud v případě A. B. v. Refugee Appeals Tribunal.²⁹ Případ se týkal žadatele afghánské národnosti, jenž byl regionálním velitelem bojové frakce Tálibánu a členem organizace Hezb-i-Islami, figuruje na sankčních seznamech teroristických organizací. Správní orgán sice v daném případě neshledal existenci opodstatněné obavy žadatele z pronásledování ve smyslu inkluzivní klauzule definice uprchlíka, zároveň však konstatoval, že i pokud by tato část definice naplněna byla, žadatel by byl vyloučen z důvodů dle čl. 1 F Ženevské úmluvy. Důvodem pro vyloučení mělo být jeho působení na „relativně vysoké pozici“ v obou těchto organizacích, které již samo o sobě zakládá „vážné důvody se domnívat“, že se účastnil páchání činů vymezených v čl. 12 odst. 2. Vrchní soud tuto interpretaci odmítl a s odvoláním na rozhodnutí ve věci B a D konstatoval, že je třeba dát za pravdu žadateli, podle něhož prvostupňový orgán neprovedl požadované individuální zhodnocení jeho skutečné odpovědnosti za tyto činy. V odůvodnění rozhodnutí soudu je nicméně patrná jistá zdrženlivost vůči požadavkům, které Soudní dvůr EU vymezil. Podle irského vrchního soudu je v obdobných případech velmi obtížné dostat se k informacím o skutečné a konkrétní míře a okolnostech participace dané osoby na teroristických činech spáchaných organizací, v níž působí. Soud konstatoval, že není zřejmé, jak lze v podobných případech naplnit požadavek Soudního dvora EU na provedení individuálního zhodnocení okolností žadatele a stanovení jeho osobní odpovědnosti,³⁰ a uvedl, že lze „sympatizovat“

identifikovat žádný relevantní případ, z něhož by bylo možno při hodnocení dopadu rozhodnutí SDEU vycházet. K těmto závěrům dospěl v rozsáhlém výzkumu provedeném ve 22 členských státech EU Maďarský helsinský výbor. Blíže viz Guylai, G. *The Luxembourg Court: Conductor for a Disharmonious Orchestra? – Mapping the national impact of the four initial asylum-related judgments of the EU Court of Justice*. Hungarian Helsinki Committee, 2012, s. 39.

²⁶ Blíže viz Guylai, op. cit., s. 39.

²⁷ Obverwaltungsgericht Göttingen, 1 B 280/10, 19. listopadu 2010.

²⁸ Obverwaltungsgericht Sachsen, A 3 A 292/10, 12. prosince 2011.

²⁹ High Court (Hogan J./Cooke J.), A. B. v. *Refugee Appeals Tribunal* (2011), IEHC 198, 5. května 2011 (Irsko).

³⁰ „In the context of an asylum application such as the present one, it is not immediately clear how this is readily to be done.“ (bod 52 rozsudku)

s tvrzením prvostupňového orgánu, podle něhož každý žadatel v dané situaci bude své osobní zapojení do jakýchkoli operací, jejichž cílem bylo zabíjení civilistů, zapírat. Uzavřel však, že ať už je prokázání osobní odpovědnosti žadatele za tyto činy jakkoli obtížné, je nutno naplnit požadavky plynoucí z rozsudku soudního dvora ve věci B a D.

Závěr, že samotné členství v teroristické organizaci není dostatečným základem pro aplikaci vylučující klauzule, uplatnila ve svém rozhodování rovněž belgická Rada pro soudní spory v oblasti cizineckého práva ve věci žadatele z Maroka, jenž byl vyloučen z postavení uprchlíka z důvodu dle čl. 1 F c).³¹ K vyloučení došlo, neboť žadatel byl odsouzen k 6 letům odnětí svobody za členství ve vedení a účast na aktivitách teroristické organizace Groupe islamique des combattants marocains (GICM) napojené na al-Káidu. Odvolací orgán konstatoval, že z odsuzujícího rozsudku a spisu k němu nebylo možné zjistit bližší fakta svědčící o osobní odpovědnosti žadatele za spáchání aktů naplňujících obsah vylučující klauzule dle 1 F c), a je proto třeba dalšího vyšetřování. Samotné usvědčení z členství v organizaci kvalifikoval – s odvoláním na rozsudek Soudního dvora EU ve věci B a D – jako nedostačující pro aplikaci vylučující klauzule a konstatoval, že trestnost takového členství dle belgického trestního práva je třeba v této souvislosti pokládat za irelevantní.

Rozhodnutí bez explicitního odkazu na rozhodnutí ve věci B a D

Španělský vrchní soud řešil v roce 2011 otázku vyloučení žadatele z Kolumbie, jenž byl v minulosti zapojen do činnosti polovojenské skupiny Bloque Libertadores del Sur, jež je součástí organizace Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) zapsané na seznamu teroristických skupin EU (Společný postoj Rady 2009/468/SZBP).³² Žadatel brojil proti rozhodnutí o svém vyloučení z postavení uprchlíka dle čl. 1 F písm. a) a b) s poukazem na nedostatek individuálního zhodnocení okolností a důkazů o jeho osobní odpovědnosti za činy spadající pod uvedené vylučující klauzule. Vrchní soud však jeho žalobu zamítl, když konstatoval, že k vyloučení z postavení uprchlíka postačují omezené důkazy potvrzující účast osoby na spáchání těchto činů. V této souvislosti proto nehraje roli prohlášení kolumbijských orgánů o tom, že osoba není za činy trestně odpovědná, neboť pro konstatování vyloučení není vyžadována existence pravomocného rozsudku o spáchání příslušných činů. V souladu se zněním čl. 1 F postačuje důkazní standard odpovídající existenci „vážných důvodů se domnívat,“ jež v daném případě kromě výpovědi žadatele vyplývaly rovněž ze zprávy kolumbijského vrchního státního zástupce svědčící o jeho účasti v několika masakrech a útocích spáchaných skupinou.³³

Posledním případem, jenž se ve sledovaném období věnoval aplikaci vylučující klauzule na osoby podezřelé ze zapojení do teroristické organizace, je případ DD řešený ve Velké Británii.³⁴ Týkal se žadatele z Afghánistánu, jenž byl zapojen do organizací Jamiat-e-Islami, Tálibán a Hizb-e-Islami a následkem toho vyloučen z postavení uprchlíka s odvoláním na důvod dle čl. 1 F c). Odvolací soud v rozhodnutí konstatoval, že při zvažování aplikace vylučující klauzule není nutné identifikovat určitý konkrétní zločin či teroristický čin, kterého se žadatel dopustil, nýbrž postačuje, pokud je zjištěno, že se žadatel účastnil provádění akcí toho typu, jako jsou útoky vůči vládním silám či mírovým jednotkám OSN. U obou těchto činů přitom soud shledal, že mohou představovat teroristický čin, resp. čin v rozporu s cíli a zásadami OSN (ani u jednoho z nich to však není automatické). V každém případě však soud konstatoval nezbytnost posuzovat při aplikaci vylučující klauzule míru osobní účasti žadatele na jejich spáchání.

Zhodnocení vlivu rozhodnutí Soudního dvora EU a existence sjednoceného výkladu

Jak je z výše uvedené analýzy patrné, v několika případech byla s odvoláním na výklad Soudního dvora EU upravena dosavadní praxe správních orgánů (a v případě Německa také soudů) ohledně otázky, zda pouhé členství v organizaci figurující na seznamech teroristických skupin může být důvodem pro vyloučení osoby z postavení uprchlíka. Tyto orgány svá dosavadní rozhodnutí o uplatnění vylučující klauzule zakládaly na domněnce naplnění důvodu vyloučení vlivem členství osoby v takové organizaci, aniž by věnovaly pozornost posouzení individuálního zapojení žadatele do činů, jež naplňují znění vylučujících klauzulí.³⁵ S odvo-

³¹ Conseil du Contentieux des Etranger, Nr. 54.335, 13. ledna 2011 (Belgie).

³² Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 8ª, 680/2009, 17. ledna 2011 (Španělsko).

³³ V případě žadatele existovala obvinění prokurátora o jeho účasti v několika masakrech a útocích spáchaných skupinou, jejímž byl členem, v roce 2003. S ohledem na jeho následnou demobilizaci však na žadatele dopadlo ustanovení kolumbijského trestního zákona, jenž jeho trestní odpovědnost vylučuje.

³⁴ Court of Appeal, *Secretary of State for the Home Department v DD* (2010) EWCA Civ 1407, 10. prosince 2010 (Velká Británie).

³⁵ V případě rozhodnutí Velké Británie ve věci DD soud explicitně neodkázal na rozhodnutí SDEU, ale na vlastní dřívější

láním na výklad Soudního dvora EU však byla tato interpretace soudy daných členských států odmítnuta a pro vyloučení osoby z postavení uprchlíka byl ve všech případech uplatněn test zavedený rozsudkem ve věci B a D.

Zároveň lze konstatovat, že ať už byl v rozhodnutích použit výslovný odkaz na rozhodnutí ve věci B a D či nikoli,³⁶ ve všech relevantních případech aplikace vylučující klauzule vůči osobám podezřelým ze zapojení do aktivit teroristické organizace byl po vydání tohoto rozhodnutí napříč členskými státy EU uplatněn tentýž výklad a požadovaný standard posouzení, jež musí rozhodující orgán provést před vyloučením takové osoby z postavení uprchlíka.

Pro úplnost je třeba dodat, že žádný z analyzovaných případů nezahrnoval otázku provedení testu přiměřenosti či posouzení toho, zda osoba nadále představuje pro hostitelský stát nebezpečí. V tomto aspektu tedy nelze následnou praxi členských států v uplatnění rozhodnutí SDEU hodnotit. Je však zřejmé, že významný dopad měly odpovědi na tyto předběžné otázky opět zejména v Německu, v jehož dřívější rozhodovací praxi se uplatňovaly závěry o tom, že hledisko, zda daná osoba nadále představuje bezpečnostní hrozbu, je při aplikaci vylučující klauzule třeba brát v potaz.³⁷

Závěr

Soudní dvůr EU ve svém rozhodnutí ve věci B a D vyjasnil některé z klíčových otázek, které se týkají použití vylučující klauzule definice uprchlíka. Zdůraznil důležitost výkladu azylového *acquis* EU v souladu s příslušnými ustanoveními Ženevské úmluvy a v rámci tohoto přístupu omezil podmínky, za nichž je možné aplikovat vylučující klauzuli dle čl. 12 odst. 2 písm. b) a c) na osoby podezřelé ze zapojení do činnosti teroristické organizace. Potvrdil přitom záruky a práva žadatelů o azyl, jako je právo na individuální posouzení okolností případu a povinnost určit individuální odpovědnost žadatele za činy tvořící obsah vylučující klauzule.³⁸

Zároveň odmítl do posouzení aplikace vylučující klauzule zahrnout otázku, zda osoba nadále představuje bezpečnostní riziko pro hostitelskou zemi, a rovněž provedení testu proporcionality, přičemž se opět odvolal především na výchozí úpravu v čl. 1 F Ženevské úmluvy, její teleologický výklad a kontext plynoucí z přípravných prací na jejím textu.

Vzhledem ke specifickému zaměření položených předběžných otázek zůstávají i nadále některá témata spojená s aplikací vylučující klauzule ve smyslu čl. 1 F Ženevské úmluvy otevřená.³⁹ Stejně tak zůstává také prostor pro odlišné vyhodnocení určitých konkrétních situací jednotlivými státy v rámci mantinelů, jež soudní dvůr nastavil. V zásadě však lze konstatovat, že v otázce aplikace vylučující klauzule vůči osobám podezřelým ze zapojení do teroristické organizace zajistilo rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci B a D v rámci členských států EU prosazení jednotného výkladu, podle něhož pro aplikaci vylučující klauzule není postačující pouhý fakt členství dané osoby v teroristické organizaci, ale je vždy nutné provést individuální posouzení její konkrétní míry participace na činech, které jsou důvodem vyloučení z postavení uprchlíka. Tím došlo k posílení garance práv žadatelů o azyl a potvrzení restriktivního výkladu čl. 1 F Ženevské úmluvy v souladu s jeho zamýšleným účelem.

rozhodnutí ve věci JS v *Secretary of State for the Home Department* (2010) UKSC 15 ze dne 17. března 2010, které závěr, že pouhé členství v teroristické organizaci není postačující a je nezbytné posouzení individuální účasti na skutečích zakládajících aplikaci vylučujících klauzulí, učinilo již dříve.

³⁶ V případě Španělska nebyl odkaz na rozhodnutí soudního dvora uveden patrně z důvodu, že jím požadovaný standard byl v napadeném rozhodnutí správního orgánu naplněn. V případě Velké Británie pak byl využit odkaz na dřívější judikaturu britského soudu, jenž dospěl k obdobným závěrům jako následně Soudní dvůr EU ve věci B a D.

³⁷ Viz např. rozhodnutí vrchních správních soudů v Niedersachsen (11 LA 367/05 ze dne 2. května 2007) a Nordrhein-Westfalen (8 A 4728/05.A ze dne 27. března 2007).

³⁸ Blíže ke zhodnocení významu rozsudku viz např. Guild – Garlick, op. cit., s. 80.

³⁹ Například se jedná o otázku aplikace tzv. „*inclusion before exclusion*“ postupu při posuzování žádostí o azyl. Blíže viz např. Kosař, D. *Inclusion before Exclusion or Vice Versa: What the Qualification Directive and the Court of Justice Do (Not) Say*. *International Journal of Refugee Law*, vol. 25, no. 1, s. 115–118.

PRŮVODCE REKODIFIKACÍ

Řešíte problémy v souvislosti s rekodifikací soukromého práva?

REKODIFIKACE
& PRAXE

Nový časopis, který se zaměřuje na praktická řešení problémů souvisejících s rekodifikací soukromého práva.

Objednávejte na www.wk-rekodifikace.cz/casopis-rekodifikace-a-praxe.html