



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Základní právní úvahy ohledně vstupu žadatelů o mezinárodní ochranu na území v kontextu opatření proti COVID-19

Tento dokument uvádí základní právní úvahy vycházející z mezinárodního práva o uprchlících a lidských právech ohledně vstupu žadatelů o udělení mezinárodní ochrany na území v kontextu opatření, jež státy přijímají v reakci na pandemii COVID-19 a jež mají omezovat vstup cizinců na území kvůli ochraně veřejného zdraví. Dokument znovu potvrzuje, že i když jsou státy oprávněny zavádět nejrůznější opatření, včetně zdravotních prohlídek nebo testování žadatelů o mezinárodní ochranu při vstupu do země, případně ukládání karantény, taková opatření nesmějí u žadatelů znamenat odeprání účinné možnosti požádat o azyl ani vést k jejich navrácení.

1. Podle mezinárodního práva mají státy svrchované právo regulovat vstup cizinců na své území. Mezinárodní právo však rovněž stanovuje, že opatření přijímaná za tímto účelem nesmějí takovým osobám bránit v podání žádosti o ochranu před pronásledováním.ⁱ
2. Těžištěm práva žádat o azyl je zásada nenavrácení (*non-refoulement*),ⁱⁱ jež zakazuje státům, a to bez rozlišování,ⁱⁱⁱ jednání vedoucí k „navrácení uprchlíka jakýmkoli způsobem“ na nebezpečné cizí území, včetně odmítnutí takové osoby na hranici nebo její nevpustění na území.^{iv}
3. Státy jsou odpovědné za zajištění ochrany všech osob, které se nacházejí v jejich jurisdikci, včetně státních hranic,^v před navrácením od okamžiku, kdy se daná osoba dostane na hranici a tvrdí, že navrácení do země jejího původu nebo do jiné země je pro ni nebezpečné nebo se ho obává. Neexistuje jediná správná formulace nebo fráze, kterou by musel žadatel použít k vyslovení své obavy nebo svého přání požádat o azyl, aby se v jeho prospěch uplatnila zásada *nenavrácení*.^{vi} Pro účinné naplnění mezinárodních právních závazků včetně práva požádat o azyl a zásady nenavrácení mají státy povinnost provést ve vztahu k osobám, které se dostanou k jejich hranicím, nezávislé šetření, zda taková osoba mezinárodní ochranu potřebuje, a zajistit, aby nebyla vystavena riziku *navrácení*.^{vii} Existuje-li takové nebezpečí, nesmí stát vstup odmítnout ani dotčenou osobu nuceně vykázat.^{viii}
4. Hned od začátku musejí mít žadatelé o mezinárodní ochranu přístup k relevantním informacím v jazyce, kterému rozumí, a musejí mít možnost podat formální žádost o azyl u příslušného orgánu. Dále musí být žadatelům o mezinárodní ochranu dána možnost kontaktovat UNHCR. Současně by mělo být UNHCR v souladu s jeho mandátem^{ix} umožněno, při zachování práva příslušných orgánů přiměřeně uplatňovat ochranná opatření v zájmu veřejného zdraví, kontaktovat a navštívit takové osoby za účelem posouzení a kontroly kvality jejich života a v případě potřeby poskytnout pomoc.^x

5. Státy jsou oprávněny ukládat opatření za účelem zjišťování a řízení rizik v oblasti veřejného zdraví, včetně možných rizik souvisejících s cizinci, kteří se dostanou k jejich hranicím. Taková opatření musejí být nediskriminační a zároveň nezbytná, přiměřená a rozumná vzhledem k účelu ochrany veřejného zdraví. V reakci na pandemii COVID-19 státy zavedly nebo zvažují zavedení zdravotních opatření, jako je screening cestujících při příjezdu a uložení karantény osobám, u nichž bylo zjištěno zmíněné onemocnění nebo které mohly být vystaveny působení viru. Takové úsilí, ať již mnohostranné nebo na národní úrovni, je zaměřeno na potlačení tohoto infekčního onemocnění a zabránění jeho rozšíření.

6. Nicméně uložení opatření spočívajícího v paušálním zákazu přijímání uprchlíků nebo žadatelů o azyl či příslušníků určitých států, aniž by bylo v daném případě prokázáno zdravotní riziko a byla přijata opatření na ochranu proti navrácení, by bylo diskriminační a nesplňovalo by mezinárodní standardy, zejména ve vztahu k zásadě nenavrácení. Jsou-li u jednotlivce nebo skupiny uprchlíků nebo žadatelů o azyl zjištěna zdravotní rizika, lze uplatnit jiná opatření, například testování nebo karanténu, které umožní úřadům řídit příchod žadatelů o azyl bezpečným způsobem, přičemž bude zachována zásada nenavrácení. Odepření vstupu na území bez možnosti ochrany proti navrácení nelze ospravedlnit žádným zdravotním rizikem.

7. Mezi přiměřená opatření zaměřená na zjišťování a řízení rizik v oblasti veřejného zdraví, která připadají v úvahu ve vztahu k osobám příjíždějícím z jiných zemí, může patřit i omezení pohybu na určitou dobu. Taková omezení však musejí být v souladu s právem, nezbytná pro legitimní účel řízení zjištěných zdravotních rizik, přiměřená a podrobená pravidelné revizi. Vedou-li taková opatření k zajištění osoby, takové zajištění nesmí být svévolné nebo diskriminační, musí být v souladu se zákonem a uloženo na jeho základě s využitelnými procesními zárukami, na dobu určitou a ve všech ohledech v souladu s mezinárodními standardy.^{xi} Obavy o zdraví nemohou ospravedlnit systematické uplatňování správného zajištění (detence) vůči jednotlivým žadatelům o azyl nebo uprchlíkům či jejich skupinám.

8. Přestože podobná opatření v oblasti veřejného zdraví nemusejí být cílena konkrétně na žadatele o mezinárodní ochranu, mohou mít pro takové osoby dalekosáhlé důsledky. Opatření států přijímaná na ochranu veřejného zdraví mohou na žadatele o mezinárodní ochranu zásadně dopadat. I když budou přijata opatření v podobě zdravotní prohlídky nebo testování žadatelů o mezinárodní ochranu při vstupu nebo uložení karantény, nesmí to vést u dotčených osob k odepření účinné možnosti požádat o azyl a k jejich navrácení. Nejen, že by to bylo v rozporu s mezinárodním právem, ale v konečném důsledku by daná osoba „obíhala“ a hledala stát, který ji bude ochoten přijmout, čímž by mohlo dojít k dalšímu šíření této choroby.

ⁱ Článek 14 *Všeobecné deklarace lidských práv* stanoví, že „[k]aždý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu“. Právo vyhledat si útočiště a požívat azylu je potvrzeno v nejrůznějších regionálních právních dokumentech: Organizace amerických států, *American Declaration on the Rights and Duties of Man (Americká deklarace práv a povinností člověka)*, 2. květen 1948, článek XXVII, www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3710.html, který se týká práva vyhledat a získat azyl. Organizace amerických států, *American Convention on Human Rights, „Pact of San Jose“*, (Americká úmluva o lidských právech, „Pakt San José“), Kostarika, 22. listopad 1969, článek 22(7), www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36510.html, který se týká práva vyhledat a získat azyl. *African Charter on Human and Peoples' Rights („Banjul Charter“)*, (Africká charta pro lidská práva a práva národů, také „Banjulská charta“), 27. červen 1981, CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), článek 12(3), www.refworld.org/docid/3ae6b3630.html, který se týká práva vyhledat a získat azyl. Evropská unie. *Listina základních práv Evropské unie*, 26. říjen 2012, 2012/C 326/02, článek 18, www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>) (Listina základních práv EU), týkající se práva na azyl, jež má být zaručeno při dodržování Úmluvy z roku 1951 a evropského práva.

ⁱⁱ Zásada *nenavracení (non-refoulement)* zakazuje státům, aby vyhostily jakýmkoli způsobem uprchlíka nebo jej vrátily na území, kde by se ocitl v nebezpečí ohrožení života nebo osobní svobody. Zásada *nenavracení* je nejvýrazněji vyjádřena v článku 33 Úmluvy z roku 1951 o právním postavení uprchlíka (*Úmluva o právním postavení uprchlíka*, 28. červenec 1951, 189 UNTS 137), a je uznávána jako norma zvykového mezinárodního práva. Závazek *nenavracení* je rovněž kodifikován v regionálních právních dokumentech o uprchlících, viz: Organizace amerických států, *Americká úmluva o lidských právech*, poznámka 2 výše, článek 22(8), a Kartagenská deklarace z roku 1984, poznámka 5 výše, článek III. 5, opětovně zdůrazňující význam zásady *nenavracení* a nutnost jejího uznání a dodržování jakožto kogentní právní normy. Zákaz navracení je rovněž zakotven v mezinárodních a regionálních právních předpisech o lidských právech, pro přehlednost viz: UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26. leden 2007, část B, www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html, v němž se uvádějí různé právní dokumenty o lidských právech, včetně *International Covenant on Civil and Political Rights (Mezinárodní pakt o občanských a politických právech)*, 16. prosinec 1966, 999 UNTS 171, články 6 a 7; *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání)*, 10. prosinec 1984, 1465 UNTS 85, článek 3; *Americká úmluva o lidských právech z roku 1969*, poznámka 2 výše, článek 22(8); *Banjulská charta*, poznámka 2 výše, článek 5; *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění protokolů č. 11 a 14*, 4. listopad 1950, ETS 5, články 2 a 3. Viz rovněž: *Listina práv EU*, poznámka 2 výše, článek 19(2).

ⁱⁱⁱ Na základě Úmluvy z roku 1951 o právním postavení uprchlíků, poznámka 3 výše, článek 3: „[s]mluvní státy se zavazují dodržovat ustanovení této úmluvy vůči uprchlíkům bez rozlišování rasy, náboženství nebo země původu.“

^{iv} Závěry Výkonného výboru (ExCom): ExCom Conclusion No. 6 (XXVIII), 1977, bod (c); ExCom Conclusion No. 22 (XXXII), 1981, bod II.A.2; ExCom Conclusion No. 81 (XLVIII), 1997, bod (h); ExCom Conclusion No. 82 (XLVIII), 1997, bod. (d)(ii); ExCom Conclusion No. 85 (XLIX), 1998, bod (q).

^v UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26. leden 2007, odst. 9 a 20, www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html. Zásada *nenavracení* platí rovněž extrateritoriálně, tj. kdykoli dotčený stát jedná s účinky mimo své území a vykonává efektivní kontrolu nad danou osobou, viz: UNHCR, *Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of Hirsi and Others v. Italy*, 22. červen 2011, stížnost č. 27765/09, www.refworld.org/docid/4e0356d42.html. UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26. leden 2007, odst. 24, 26, 32-43, www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html; UNHCR, *Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of Hirsi and Others v. Italy*, březen 2010, odst. 4.1.1-4.2.3, www.unhcr.org/refworld/docid/4b97778d2.html. UNHCR, *UNHCR Submissions to the Inter-American Court of Human Rights in the framework of request for an Advisory Opinion on Migrant Children presented by MERCOSUR*, 17. únor 2012, odst. 2(4), www.refworld.org/docid/4f4c959f2.html. Obecný komentář Komise OSN pro lidská práva č. 31, *Nature of the General Legal Obligations imposed on States parties to the Covenant*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, odst. 10, www.refworld.org/docid/478b26ae2.html. Viz také: *Advisory Opinion Concerning Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Mezinárodní soudní dvůr (MSD), 9. červenec 2004, odst. 109 až 113, www.refworld.org/cases.ICJ.414ad9a719.html, podle něž mají být státy povinny plnit své mezinárodní závazky k ochraně lidských práv vždy, když uplatňují svou jurisdikci. *Advisory Opinion OC-21/14, „Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection“*, OC-21/14, Meziamerický soud pro lidská práva (IACrHR), 19. srpen 2014, odst. 61, www.refworld.org/cases.IACRTHR.54129c854.html.

^{vi} Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), *Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the Case of Malevanaya & Sadyrkulov v. Ukraine (Application No. 18603/12)*, 15. červenec 2013, www.refworld.org/docid/51e515794.html, odst. 3.1.4; UNHCR, ústní intervence UNHCR před Evropským soudem pro lidská práva – projednávání případu Hirsi a ostatní proti Itálii, 22. června 2011, stížnost č. 27765/09, www.refworld.org/docid/4e0356d42.html.

^{vii} UNHCR, *UNHCR intervention before the Court of Final Appeal of the Hong Kong Special Administrative Region in the case between C, KMF, BF (Applicants) and Director of Immigration, Secretary for Security (Respondents)*, 31. leden 2013, občanskoprávní odvolání č. 18, 19 a 20 z roku 2011, odst. 74–75, www.refworld.org/docid/510a74ce2.html. Povinnost „nezávislého šetření“ uznává mnoho soudů: *Hirsi Jamaa a ostatní proti Itálii*, stížnost č. 27765/09, Rada Evropy: Evropský soud pro lidská práva, 23. únor 2012, odst. 146-148, www.refworld.org/docid/4f4507942.html; *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, stížnost č. 30696/09, Rada Evropy: Evropský soud pro lidská práva, 21. ledna 2011, odst. 286,298,315,321,359, www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html; *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and Another, Ex parte European Roma Rights Centre and Others*, [2004] UKHL 55, Spojené království: House of Lords (Judicial Committee), 9. prosinec 2004, odst. 26, www.refworld.org/docid/41c17ebf4.html; *Final Appeal Nos 18, 19 & 20 of 2011 (Civil) between C, KMF, BF (Applicants) and Director of Immigration, Secretary for Security (Respondents) and United Nations High*

Commissioner for Refugees (Intervener), Hong Kong: Court of Final Appeal, 25. března 2013, odst. 56, 64, www.refworld.org/docid/515010a52.html. Evropská unie: Rada Evropské unie, *směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění)*, 29. červen 2013, OJ L. 180/60 -180/95; 29. červen 2013, 2013/32/EU, www.refworld.org/docid/51d29b224.html, článek 6 odst. 1, 3. odrážka: „Členské státy zajistí, aby těmto jiným orgánům, u nichž je pravděpodobné, že budou žádosti o mezinárodní ochranu dostávat, jako jsou policejní orgány, pohraniční stráž, imigrační orgány a pracovníci detenčních zařízení, byly poskytnuty příslušné informace a aby jejich pracovníkům byla poskytnuta úroveň školení nezbytná pro plnění jejich úkolů a povinností a pokyny pro poskytování informací žadatelům ohledně místa a způsobu podávání žádostí o mezinárodní ochranu.“

^{viii} UNHCR. *Note on Non-Refoulement (Zpráva o nenavracení)*. (EC/SCP/2), 1977, odst. 22.

^{ix} Generální shromáždění OSN. *Statut Úřadu Vysokého komisaře Organizace spojených národů*, 14. prosinec 1950, A/RES/428(V), dostupné na: www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html. UNHCR, *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office*. Říjen 201. Dostupné na: www.refworld.org/docid/5268c9474.html.

^x Závěry Výkonného výboru: ExCom Conclusion No. 22 (XXXII), 1981, odst. III. EXCOM Conclusion No. 33 (XXXV), 1984, bod (h). EXCOM Conclusion No. 72 (XLIV), 1993, u bodu (b). EXCOM Conclusion No. 73 (XLIV), 1993, u bodu (b) (iii). EXCOM Conclusion No. 79 (XLVII), 1996, u bodu (p). Viz také UNHCR, *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office*, říjen 2013, s. 7, www.refworld.org/docid/5268c9474.html, kde je popsán mandát UNHCR.

^{xi} UNHCR. Doporučení ohledně používání kritérií a standardů souvisejících se zajištěním žadatelů o azyl a alternativ k zajištění. 2012. Dostupné na: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=591e83174>