

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

---

K obecné distribuci

HCR/GIP/15/11 24. června 2015

Původní znění: ANGLIČTINA

---

## SMĚRNICE K MEZINÁRODNÍ OCHRANĚ Č. 11:

### Prima Facie určování právního postavení uprchlíka

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.

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 zapojeným do procesu určování právního postavení uprchlíků podle mandátu UNHCR a poskytujícím vládám podporu při uplatňování *prima facie* postupu v azylových věcech.

*Příručka UNHCR k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíka* a jednotlivé směrnice k mezinárodní ochraně jsou dostupné jako kompilace na:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>.

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

## I. ÚVOD

1. Přístup označovaný jako „*prima facie*“ je způsob určování právního postavení uprchlíků státem nebo UNHCR na základě zjevných objektivních okolností v zemi původu nebo v případě žadatelů bez státní příslušnosti v zemi jejich předchozího obvyklého pobytu.<sup>1</sup> Určování *prima facie* uznává, že osobám prchajícím před takovými okolnostmi hrozí újma, v jejímž důsledku se na ně vztahuje platná definice uprchlíka.<sup>2</sup>

2. I když lze přístup *prima facie* uplatňovat i při individuálním určování právního postavení uprchlíka (viz část III. D této směrnice), častěji se využívá ve vztahu ke skupinám, například v případech hromadného odchodu, kdy je individuální určování právního postavení uprchlíků nepraktické, nemožné nebo neúčelné. Tento přístup lze uplatnit i v jiných případech hromadného odchodu, například je-li uprchlický charakter skupiny osob nacházejících se v podobné situaci zjevný.

3. Určování právního postavení uprchlíků na základě konceptu *prima facie* je běžnou praxí států a UNHCR více než 60 let. Navzdory širokému využívání a skutečnosti, že většina uprchlíků na světě je uznávána tímto způsobem,<sup>3</sup> je pro tuto oblast formulováno jen omezené množství jednotných standardů. Tato směrnice vysvětluje právní základ a některé procesní a důkazní aspekty uplatňování tohoto přístupu. Nastihuje normy obecně použitelné ze strany států a UNHCR, byť některé z nich jsou využitelné pouze státy (např. právně závazná rozhodnutí). Tato směrnice se soustředí především na skupinové určování právního postavení uprchlíků, byť se v části III. D dotýká i způsobu, jakým lze přístup *prima facie* využít v individuálních řízeních.

### A. Vymezení a vysvětlení pojmů

4. „*Prima facie*“ obecně znamená „na první pohled“<sup>4</sup> nebo „zjevný“.<sup>5</sup> Příručka UNHCR k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíka popisuje skupinové určování právního postavení uprchlíků na základě přístupu *prima facie* takto:

[v]yskytly se i situace, kdy byly celé skupiny osob vysídleny za okolností naznačujících, že členové takovéto skupiny by mohli být jednotlivě posuzováni jako uprchlíci. V těchto situacích je nutnost poskytnout pomoc často nesmírně naléhavá a z čistě praktických důvodů nemusí být možné individuálně rozhodnout o právním postavení uprchlíka u každého člena skupiny. Proto je zde využíváno právního prostředku tzv. „skupinového určování“ právního postavení uprchlíků, přičemž každý člen takové skupiny je považován *prima facie* (tj. při neexistenci důkazu opaku) za uprchlíka.<sup>6</sup>

5. Právní postavení uprchlíka lze na základě přístupu *prima facie* určit podle kterékoliv platné definice uprchlíka, tj.:

- definice v čl. 1A odst. 2 Úmluvy z roku 1951 o právním postavení uprchlíků a jejího Protokolu z roku 1967 (dále jako „Úmluva z roku 1951“),<sup>7</sup>

<sup>1</sup> UNHCR, *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework* (Ochrana uprchlíků při masovém přílivu: Obecný rámec ochrany), 19. února 2001, EC/GC/01/4, k dispozici anglicky: <http://www.unhcr.org/3ae68f3c24.html>, odst. 6.

<sup>2</sup> Ivor C. Jackson, *The Refugee Concept in Group Situations* (Martinus Nijhoff, 1999), s. 3.

<sup>3</sup> Z údajů UNHCR vyplývá, že v roce 2012 bylo na skupinovém základě uznáno 1 121 952 uprchlíků, zatímco individuálně 239 864 uprchlíků. U všech uprchlíků uznaných na skupinovém základě byl uplatněn přístup *prima facie*.

<sup>4</sup> Z latiny. „Případ, kde jsou dostatečné důkazy k prokázání uváděného tvrzení, jež ob stojí, dokud se neobjeví důkazy dané tvrzení vyvracející“: *Osborn's Concise Law Dictionary* (10. vydání, Thomson Sweet & Maxwell, 2005).

<sup>5</sup> Z anglického výkladu jako „on the face of it“, dostupného v Oxford English Dictionary (1. vydání 1933, dotisk 1978, online verze, dostupné: <https://www.oed.com/view/Entry/151264?redirectedFrom=prima+facie#eid>), v češtině obdobně Slovník pojmů České asociace pojišťoven, k dispozici na <http://www.cap.cz/en/about-us/members/119-en-cz/3099-item-771>.

<sup>6</sup> 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 o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokolu z roku 1967), nové vydání v prosinci 2011, HCR/1P/4/ENG/REV.3 (dále jako „Příručka UNHCR“), odst. 44.

<sup>7</sup> Uznávání *prima facie* se může podle čl. 1D Úmluvy z roku 1951 vztahovat rovněž na palestinské uprchlíky v situacích, kdy byla ukončena

- některá z definic v regionálních úmluvách týkajících se uprchlíků,<sup>8</sup>
- Statutu UNHCR a jeho mandátu upřesněného na základě pravomoci Valného shromáždění OSN.<sup>9</sup>

Regionální definice uprchlíka byly formulovány tak, aby částečně reagovaly i na hromadný příchod osob prchajících před objektivními okolnostmi v zemích původu, jako jsou konflikty, okupace, masivní porušování lidských práv, všeobecně rozšířené násilí nebo události vážně narušující veřejný pořádek, a jsou tedy zejména vhodné pro skupinové určování právního postavení uprchlíků. Ačkoliv se přístup *prima facie* obecně spojuje s definicí uprchlíka podle Úmluvy Organizace africké jednoty (Africká unie) z roku 1969, která se týká specifických aspektů problémů uprchlictví v Africe (dále jako „Úmluva OAJ“),<sup>10</sup> jeho uplatňování se neomezuje jen na Afriku. Ať už se použije kterákoliv úmluva, při posuzování se vychází ze zjevných objektivních okolností v zemi původu nebo předchozího obvyklého pobytu, jež jsou relevantní pro platnou definici uprchlíka (II. A).

6. Přístup *prima facie* se uplatňuje pouze v případě přiznání právního postavení uprchlíka; rozhodnutí o zamítnutí mezinárodní ochrany vyžaduje individuální posouzení.

## B. Právní postavení uprchlíka a příslušná práva

7. Každý uprchlík uznáný na základě přístupu *prima facie* požívá právního postavení uprchlíka v zemi, v níž byl jako takový uznán, a rovněž práv obsažených v platné úmluvě. Určení právního postavení uprchlíka *prima facie* nelze zaměňovat s dočasným nebo provizorním statutem platným do následného potvrzení. Je-li právní postavení uprchlíka určeno *prima facie*, zůstává v dané zemi platné, ledaže dojde k naplnění podmínek cesační klauzule<sup>11</sup> nebo k jeho zrušení<sup>12</sup> či odejmutí.<sup>13</sup>

8. Uprchlíci uznání *prima facie* musí být příslušným způsobem informováni a musí jim být vydány doklady potvrzující jejich právní postavení.<sup>14</sup>

## C. Situace a prostředí vhodné pro využití přístupu *prima facie*

9. Přístup *prima facie* je vhodný zejména při hromadném příchodu uprchlíků. Tato situace se vyznačuje příchodem osob vyžadujících mezinárodní ochranu přes mezinárodní hranice v takovém počtu a v takové frekvenci, že je individuální posuzování jejich žádostí neproveditelné.<sup>15</sup>

---

ochrana nebo asistence UNRWA.

<sup>8</sup> Viz např. rozšířené regionální definice uprchlíka v: Úmluvě Organizace africké jednoty (Africká unie), která se týká specifických aspektů problémů uprchlictví v Africe, z 10. září 1969 (dále jako „Úmluva OAJ“), čl. I odst. 2; Kartagenské deklaraci o uprchlících, přijaté na zasedání o mezinárodní ochraně uprchlíků ve Střední Americe, Mexiku a Panamě dne 22. listopadu 1984 (dále jako „Kartagenská deklarace“), závěr III odst. 3.

<sup>9</sup> 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, s. 3, podle něhož pod mandát UNHCR ohledně uprchlíků spadají „všechny osoby, které se kvůli obavě z pronásledování, konfliktu, generalizovaného násilí či jiných okolností vážně narušujících veřejný pořádek nacházejí mimo zemi svého původu a které tedy vyžadují mezinárodní ochranu“.

<sup>10</sup> Úmluva OAJ, článek 1.

<sup>11</sup> Viz UNHCR, *The Cessation Clauses: Guidelines on their Application* (Cesační klauzule: směrnice pro jejich aplikaci), 26. dubna 1999, k dispozici anglicky: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3c06138c4>, (neoficiální český překlad zde: [https://is.muni.cz/el/1422/podzim2005/MP906Z/um/zadani\\_na\\_seminac\\_c.5\\_uprchlicke\\_pravo\\_c.3\\_cesacni\\_klauzule.doc](https://is.muni.cz/el/1422/podzim2005/MP906Z/um/zadani_na_seminac_c.5_uprchlicke_pravo_c.3_cesacni_klauzule.doc)), odst. 2 a UNHCR, *Směrnice k mezinárodní ochraně č. 3: Ukončení (cesace) právního postavení uprchlíka podle čl. 1C odst. 5 a 6*, 10. února 2003, HCR/GIP/03/03, k dispozici anglicky i česky: <http://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html> (dále jako „Směrnice UNHCR k cesaci“), odst. 1.

<sup>12</sup> Viz UNHCR, *Note on the Cancellation of Refugee Status* (Sdělení ke zrušení právního postavení uprchlíka), 22. listopadu 2004, k dispozici anglicky: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=41a5df94> (dále jako „Sdělení UNHCR ke zrušení“), odst. 1, bod (i).

<sup>13</sup> Viz UNHCR, *Směrnice k mezinárodní ochraně č. 5: Uplatnění vylučujících klauzulí: čl. 1F Úmluvy z roku 1951 o právním postavení uprchlíků*, 4. září 2003, HCR/GIP/03/05, k dispozici anglicky i česky: <http://www.unhcr.org/3f7d48514.htm> (dále jako „Směrnice UNHCR k exkluzi podle čl. 1F“), odst. 6.

<sup>14</sup> ExCom, *Závěr Výkonného výboru č. 8 (XXVIII) z 12. října 1977 on the Determination of Refugee Status* (o určování právního postavení uprchlíka), k dispozici anglicky: <http://www.unhcr.org/3ae68c6e4.html>, odst. (v).

<sup>15</sup> UNHCR, *Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* (Směrnice k použití vylučujících klauzulí čl. 1 odst. F Úmluvy z roku 1951 o právním postavení uprchlíků v situacích masového přílivu uprchlíků), 7. února 2006, k dispozici anglicky: <http://www.refworld.org/docid/43f48c0b4.html> (dále jako „Směrnice UNHCR k exkluzi při masovém přílivu uprchlíků“), odst. 1. V této směrnici se upřednostňují výrazy jako „hromadný pohyb“ (angl. large-scale movements) nebo „hromadný příchod“ (angl. large-scale arrivals), ačkoliv si uvědomujeme, že v jiných směrnících se používají výrazy jiné, například „masový příliv“ (angl. mass influx). Není stanoven žádný přesný počet osob, od něhož lze situaci označovat jako „hromadný pohyb“

10. Přístup *prima facie* může být také vhodný u skupin jednotlivců v podobné situaci, jejichž příchod neprobíhá hromadně, ovšem kterým zjevně hrozí stejné nebezpečí újmy. Tím, co mají jednotlivci v podobné situaci společné a co je vystavuje nebezpečí, může být například jejich etnický původ, místo jejich dřívějšího obvyklého pobytu, náboženské vyznání, pohlaví, politické přesvědčení nebo věk, případně kombinace těchto charakteristik.

11. Přístup *prima facie* lze využít v městském i venkovském prostředí, jakož i v prostředí táborů i mimo ně.

12. Přístup *prima facie* však nemusí být v důsledku různých bezpečnostních, právních nebo provozních faktorů vhodný ve všech výše uvedených situacích. Za určitých okolností mohou být vhodnější alternativní způsoby ochrany, jako je například screening či jiné postupy (např. dočasná ochrana), případně i individuální určování právního postavení uprchlíka.<sup>16</sup>

## II. HMOTNĚPRÁVNÍ ROZBOR

### A. Zcela zjevné objektivní okolnosti

13. Určování *prima facie* vychází ze zcela zjevných objektivních okolností v zemi původu nebo předchozího obvyklého pobytu, posuzovaných z hlediska definice uprchlíka uplatněné v dané situaci.

14. Při rozhodování o tom, ze kterého nástroje se bude při určování právního postavení uprchlíka přístupem *prima facie* vycházet, je třeba prioritně zvažovat kritéria Úmluvy z roku 1951 jako univerzálního a primárního nástroje k ochraně uprchlíků, ledaže existují platné důvody pro uplatnění jiné úmluvy.<sup>17</sup>

15. V souvislosti s definicí podle Úmluvy z roku 1951 platí, že pokud existují důkazy o pronásledování celé skupiny z některého důvodu uvedeného v Úmluvě z roku 1951, je třeba podle této úmluvy přiznat i právní postavení uprchlíka. Individuální posuzování aspektu obav by se za těchto okolností obvykle považovalo za zbytečné, jelikož z události nebo situace, jež vyvolala útěk, je tento aspekt zcela zjevný.

16. Co se týče regionálních definic uprchlíka, osoby mohou být alternativně nebo dodatečně uznány podle rozšířených definic uprchlíka v Úmluvě OAJ nebo Kartagenské deklaraci.<sup>18</sup> V takových případech státy běžně uznávají, že určité situace svou povahou vedou k uprchlictví, a uplatňují přístup *prima facie*.

17. Při zjišťování zjevných okolností, o něž se opírá rozhodnutí o určování právního postavení uprchlíka *prima facie*, budou hrát důležitou roli informace o dané zemi.<sup>19</sup> Tyto informace musejí pocházet ze spolehlivých zdrojů a musejí být relevantní a aktuální. Spletitost situace v zemi původu nebo předchozího obvyklého pobytu může mít ale současně za následek, alespoň tedy zpočátku, že informací bude velmi málo nebo že budou protichůdné. Vzhledem ke svému mandátu v oblasti mezinárodní ochrany včetně dohledové odpovědnosti,<sup>20</sup> přítomnosti v terénu a operačních činností je UNHCR velmi často v jedinečném postavení umožňujícím mu získávat bezprostřední informace o příčinách

---

nebo „hromadný příchod“, nýbrž je na cílovém státu, aby si tuto hranici určil při zohlednění různých okolností, jako jsou kapacity pro registraci, zpracování a asistenci a rovněž rychlost přílivu a denní a měsíční počty přicházejících osob.

<sup>16</sup> Žádný alternativní způsob ochrany nesmí nijak ovlivňovat ani jakkoliv oslabovat ochranný režim zavedený Úmluvou z roku 1951 nebo jinými právními nástroji ratifikovanými daným státem. K problematice institutu dočasné ochrany nebo pobytu viz část II. E.

<sup>17</sup> Viz UNHCR, *Summary Conclusions on International Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence; Roundtable 13 and 14 September 2012, Cape Town, South Africa* (Souhrnné závěry UNHCR o mezinárodní ochraně osob prchajících před ozbrojenými konflikty a jiným násilím; kulatý stůl 13. a 14. září 2012, Kapské Město, JAR), 20. prosince 2012, odst. 6, k dispozici anglicky: <http://www.refworld.org/docid/50d32e5e2.html>. V Souhrnných závěrech se uvádí, že některé státy uplatňují odlišnou praxi – některé se drží doporučené posloupnosti, kdy před uplatněním některé z rozšířených definic provádějí posuzování podle kritérií definice uprchlíka z Úmluvy z roku 1951, zatímco jiné se opírají o přístup založený na „povaze útěku“, kdy je situace v zemi původu (například ozbrojený konflikt) vede spíše k primárnímu uplatňování rozšířené definice uprchlíka než použití definice z Úmluvy z roku 1951, zatímco v jiných situacích se uchylují k pragmatickému přístupu, kdy pro uplatnění rozšířené definice hovoří snadnost a účinnost postupu (odst. 31).

<sup>18</sup> Viz odstavec 5 této směrnice.

<sup>19</sup> Viz obecně UNHCR, *Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation* (Informace o zemi původu: Pro lepší mezinárodní spolupráci), únor 2004, k dispozici anglicky: <http://www.refworld.org/docid/403b2522a.html>, odst. 14.

<sup>20</sup> Viz Sdělení k mandátu UNHCR.

a motivacích útěku. UNHCR dlouhodobě doporučuje vládám uplatňovat v takových situacích přístup *prima facie*. Jsou-li informace nespolehlivé nebo se situace velmi rychle mění, mohou být v takových počátečních fázích před aktivací přístupu *prima facie* vhodná jiná ochranná opatření (např. dočasná ochrana, viz část II. E dále).

## B. Důkaz opaku

18. Jakmile je přístup *prima facie* zaveden, vztahuje se na všechny osoby náležící do příslušné kategorie poživatelů ochrany, ledaže lze v individuálním případě dokázat opak. Důkaz opaku jsou informace naznačující, že by daná osoba neměla být považována za uprchlíka, a to buď proto, že není členem určené skupiny, anebo členem určené skupiny je, ale za uprchlíka by neměla být považována z jiných důvodů (např. exkluze).

19. Mezi důkazy opaku mimo jiné patří informace, že žadatel:

- i. nepochází z určené země původu či předchozího obvyklého pobytu nebo mu chybí společný charakteristický rys, který určuje skladbu určené skupiny,
- ii. neuprchl v určeném období,
- iii. uprchl z jiných důvodů, které nezakládají nárok na ochranu a nesouvisejí s danou situací či událostí, a tudíž nemá nárok *sur place*,
- iv. se usadil v zemi azylu a příslušné úřady mu udělily práva a povinnosti spojené s udělením státní příslušnosti této země (čl. 1E Úmluvy z roku 1951),<sup>21</sup>
- v. mohou se na něj vztahovat vylučující klauzule v čl. 1F Úmluvy z roku 1951 nebo v příslušné regionální úmluvě.<sup>22</sup>

20. Pro dosažení právní jistoty musejí být veškeré důkazy opaku zaznamenány a posouzeny co nejdříve po příchodu. Informace tohoto rázu se mohou například objevit během registrace (viz část III. B dále). Je-li během registrace dokázán opak, je třeba uplatnit některou z možných strategií řešení případu (viz část III. B dále). Jak je uvedeno výše v odstavci 6, přístup *prima facie* se uplatňuje pouze za účelem určení právního postavení uprchlíka, rozhodnutí o zamítnutí vyžaduje individuální posouzení.

21. Může se stát, že se důkaz opaku existující v době určování objeví až po uznání právního postavení uprchlíka. V takovém případě dojde k zahájení procesu zrušení právního postavení uprchlíka.<sup>23</sup>

## C. Zacházení s bojovníky a členy bojových skupin

22. S ohledem na civilní a humanitární charakter azylu nemají bojovníci ani jiní členové bojových skupin nárok na mezinárodní ochranu, ledaže se prokáže, že se natrvalo a upřímně zřekli vojenských nebo ozbrojených aktivit.<sup>24</sup> V kontextu hromadných pohybů v důsledku ozbrojených konfliktů je třeba pečlivým screeningem již v počáteční fázi identifikovat bojovníky a jiné členy bojových skupin a oddělit je od civilistů.<sup>25</sup> I kdyby se jednalo o osoby, které se natrvalo a upřímně zřekly svých vojenských nebo ozbrojených aktivit, a které by tedy mohly požádat o přiznání právního postavení uprchlíka, je obecně nutné jejich žádost zevrubně individuálně posoudit (především kvůli možné účasti na činech, které vylučují mezinárodní ochranu).<sup>26</sup>

<sup>21</sup> UNHCR, *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, k dispozici anglicky: <http://www.refworld.org/pdfid/49c3a3d12.pdf>.

<sup>22</sup> Směrnice UNHCR k exkluzi podle čl. 1F.

<sup>23</sup> Viz UNHCR, Sdělení ke zrušení právního postavení uprchlíka.

<sup>24</sup> ExCom, *Civilian and Humanitarian Character of Asylum* (Civilní a humanitární charakter azylu), 8. října 2002, Závěr č. 94 (LIII), k dispozici anglicky: <http://www.unhcr.org/3dafdd7c4.html>, odst. c), bod vii) (dále jako „Závěr Výkonného výboru č. 94“).

<sup>25</sup> Tamtéž, odst. c), bod. iii).

<sup>26</sup> Směrnice UNHCR k exkluzi podle čl. 1F, odst. 15; novelizováno v UNHCR, *Operational Guidelines on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum* (Operační směrnice k zachování civilního a humanitárního charakteru azylu), září 2006, k dispozici anglicky: <http://www.refworld.org/docid/452b9bca2.html>, s. 33 (dále jako „Operační směrnice k zachování civilního a humanitárního charakteru azylu UNHCR“).

23. Musí být připraveny speciální postupy pro děti, které se v minulosti účastnily ozbrojených aktivit.<sup>27</sup>

24. Rodinní příslušníci bojovníků, kteří jsou civilisty, mají nárok na přiznání právního postavení uprchlíka *prima facie*, ledaže lze na individuální úrovni dokázat opak.<sup>28</sup>

#### D. Nároky *sur place*

25. Právní postavení uprchlíka *prima facie* lze přiznat také osobám, které zemi svého původu nebo předchozího obvyklého pobytu opustily před vznikem situace či události, v jejímž důsledku se tento přístup uplatňuje.<sup>29</sup> Pokud se taková osoba usadila v zemi azylu a příslušné úřady jí udělily práva a povinnosti spojené s udělením státní příslušnosti této země, může se použít čl. 1E Úmluvy z roku 1951 (viz odst. 19).

#### E. Souvislost s institutem dočasné ochrany nebo pobytu

26. Právní postavení uprchlíka přiznané *prima facie* je třeba odlišovat od forem dočasné ochrany nebo pobytu. Toto opatření má dlouhou historii coby nástroj nouzové reakce na hromadný pohyb osob vyžadujících mezinárodní ochranu, jenž takové osoby chrání proti navrácení (*refoulement*) a jenž jim zajistí vhodné zacházení v souladu s mezinárodními lidskoprávními normami.<sup>30</sup> Není míněno jako náhrada existujících mechanismů ochrany (jako například uznávání *prima facie*) a častěji je uplatňují státy, které nejsou stranou některé mezinárodní nebo regionální úmluvy týkající se uprchlíků, anebo se využívají v rámci regionálních reakcí na konkrétní krize v oblastech, v nichž je stranou takové úmluvy jen málo států.<sup>31</sup>

27. V určitých scénářích může být vhodné uplatnit institut dočasné ochrany nebo pobytu před uplatněním přístupu *prima facie* nebo po jeho skončení, a to i v případě států, které jsou stranami uvedených úmluv. Institut dočasné ochrany nebo pobytu může být vhodným řešením v situacích nestálého nebo přechodného charakteru, jako je například počínající krize, kdy není zřejmá přesná příčina a povaha pohybu obyvatelstva, takže nelze ihned přijmout rozhodnutí o uznávání *prima facie*, nebo na konci krize, kdy je třeba důkladně posuzovat motivaci pokračujících útěků.<sup>32</sup>

#### F. Cesace

28. Zatímco uplatnění čl. 1C odst. 1 až 4 Úmluvy z roku 1951 se odvíjí od jednání jednotlivce, její klauzule „pominuvších okolností“ v čl. 1C odst. 5 a 6 („generální cesace“) státy široce uplatňují ve vztahu k uprchlíkům uznaným na základě přístupu *prima facie*.<sup>33</sup> V souvislosti s tím platí, že byt všichni azylanti odpovídající podmínkám vyhlášené generální cesace v okamžiku její účinnosti automaticky pozbývají právního postavení uprchlíka, musí jim být dána možnost před nabytím účinnosti požádat o výjimku z cesace („postup udělování výjimky“). I kdyby obecné okolnosti přestaly existovat, určitý počet uprchlíků by mohl i nadále mít opodstatněnou obavu z pronásledování ve vazbě na dřívější nebo nové

<sup>27</sup> Operační směrnice k zachovávaní civilního a humanitárního charakteru azylu UNHCR, část 2J; UNHCR, *Směrnice k mezinárodní ochraně č. 8: Žádosti o právní postavení uprchlíka podané dětmi podle čl. 1A odst. 2 a čl. 1F Úmluvy z roku 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z roku 1967*, 22. prosince 2009, HCR/GIP/09/08, k dispozici anglicky i česky: <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>, odst. 51; UNHCR, *Směrnice k mezinárodní ochraně č. 10: Žádosti o přiznání právního postavení uprchlíka související s výkonem vojenské služby ve smyslu čl. 1A odst. 2 Úmluvy z roku 1951 nebo Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z roku 1967*, 3. prosince 2013, HCR/GIP/13/10/Corr. 1, k dispozici anglicky i česky: <http://www.refworld.org/docid/529ee33b4.html>, odst. 12, 37–41.

<sup>28</sup> Závěr Výkonného výboru č. 94, odst. c) bod vi).

<sup>29</sup> Příručka UNHCR, odst. 94–96.

<sup>30</sup> UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements* (Směrnice k institutu dočasné ochrany a pobytu), únor 2014, k dispozici anglicky: <http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html> (dále jako „Směrnice UNHCR k institutu dočasné ochrany a pobytu“). Zmíněná směrnice v odst. 9 popisuje situace, v nichž může být uplatnění institutu dočasné ochrany nebo pobytu vhodné: (i) hromadný příchod žadatelů o azyl nebo podobné humanitární krize, (ii) komplexní nebo smíšené pohyby obyvatelstva přes hranice, a to i za použití plavidel nebo s epizodami záchran na moři, (iii) v situacích nestálého nebo přechodného charakteru nebo (iv) za mimořádných a dočasných podmínek v zemi původu, které vyžadují mezinárodní ochranu a které brání bezpečnému a důstojnému návratu.

<sup>31</sup> Směrnice k institutu dočasné ochrany a pobytu, odst. 3 a 8.

<sup>32</sup> Tamtéž, odst. 9, bod iii).

<sup>33</sup> Směrnice UNHCR k cesaci, odst. 23.

okolnosti, případně naléhavé důvody založené na pronásledování v minulosti, jež by odůvodňovaly pokračující potřebu mezinárodní ochrany.<sup>34</sup>

### III. DŮKAZNÍ A PROCESNÍ OTÁZKY

29. Rozhodnutí o uplatnění přístupu *prima facie* vychází z vyhodnocení provedeného příslušným úřadem v zemi azylu, případně UNHCR jednajícím v rámci svého mandátu, že zjevné objektivní okolnosti v zemi původu nebo předchozího obvyklého pobytu nutí obyvatele danou zemi opustit (případně zůstat mimo její hranice) odpovídají platné definici uprchlíka. Standardně se uplatňuje praxe, kdy se aktivace a ukončení uplatňování přístupu *prima facie* kvůli zajištění koherence na regionální úrovni konzultuje s UNHCR.

#### A. Formální rozhodnutí upravené zákonem

30. Rozhodnutí o uplatnění přístupu *prima facie* musí být přijato v souladu s vnitrostátní legislativou. Jednotlivé státy používají k zavedení určování právního postavení uprchlíků *prima facie* různé postupy, přičemž nejobvyklejší je rozhodnutí výkonné složky moci, jako je například příslušný ministr, vláda nebo prezident. Toto rozhodnutí může také přijmout parlament nebo správní orgán, jenž v zemi azylu odpovídá za záležitosti uprchlíků a jenž standardně provádí určování jejich právního postavení. Konající orgán musí mít k tomuto kroku v každém případě zákonnou pravomoc. Rozhodnutí může být učiněno ve formě veřejného prohlášení, rozhodnutí nebo nařízení (pro účely této směrnice dále jako „rozhodnutí“).<sup>35</sup>

31. V rozhodnutí by obecně měly být uvedeny tyto informace:

- i. platný vnitrostátní zákon, z něhož vyplývá pravomoc vyhlásit přístup *prima facie*;
- ii. zda se status uprchlíka přiznává podle Úmluvy z roku 1951, nebo podle regionální úmluvy (její název), včetně uvedení práv a povinností, jež se k tomuto postavení vážou;
- iii. popis událostí či okolností v zemi původu nebo předchozího obvyklého pobytu, o něž se dané rozhodnutí opírá, případně charakteristika kategorie osob, na něž se daný přístup vztahuje;
- iv. pravidelný přezkum podmínek a způsob ukončení.

32. V příloze A a B této směrnice jsou k dispozici dva vzory rozhodnutí pro dvě odlišné situace popsané v odstavcích 9 a 10.

33. UNHCR je v souladu se svým mandátem oprávněn prohlašovat osoby za uprchlíky na základě určení právního postavení uprchlíka *prima facie*. Státy jsou společně s vládami a dalšími aktéry povinné spolupracovat s UNHCR při výkonu jeho funkcí při zajišťování mezinárodní ochrany a hledání řešení ve prospěch uprchlíků.<sup>36</sup>

#### B. Zjištění totožnosti a registrace

34. Při uplatňování přístupu *prima facie* je klíčový proces registrace, který při skupinovém určování představuje hlavní způsob zjišťování totožnosti jednotlivců.<sup>37</sup> Cílem registrace je zajistit správné zjištění totožnosti osob, aby na ně bylo možné uplatnit přístup *prima facie*, a současně vyčlenit ty osoby, u nichž

<sup>34</sup> UNHCR, *Guidelines on Exemption Procedures in respect of Cessation Declarations* (Směrnice k postupům udělování výjimky z vyhlášené cesace), prosinec 2011, k dispozici anglicky: <http://www.refworld.org/docid/4eef5c3a2.html>.

<sup>35</sup> Výkonné orgány někdy rozhodnou o uplatnění přístupu *prima facie* bez vydání formálního rozhodnutí a UNHCR o tom uvědomí pouze dopisem. I když UNHCR vítá, že jej orgány o rozhodnutí uznávají právní postavení uprchlíků na základě přístupu *prima facie* formálně uvědomují, tento způsob by měl jen doplňovat formálnější postupy popsané v odst. 30 a 31.

<sup>36</sup> Sdělení k mandátu UNHCR, str. 3–4. Viz Úmluva z roku 1951, článek 35, Protokol z roku 1967, článek II a rovněž Kartagenská deklarace, závěr II odst. 2, Úmluva OAJ, čl. VIII odst. 1 a Smlouva o fungování Evropské unie, 13. prosince 2007, Úř. věst. C 115/47 z 9. května 2008, čl. 78 odst. 1 s obecným odkazem na Úmluvu z roku 1951, 17. prohlášení Amsterodamské smlouvy Prohlášení k článku 73k Smlouvy o založení Evropského společenství, Úř. věst. C 340/134 z 10. 11. 1997, Směrnice Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odmítnutí postavení uprchlíka, Úř. věst. L 326/13 z 13. 12. 2005, článek 21.

<sup>37</sup> Viz ExCom UNHCR, *Registration of Refugees and Asylum-Seekers* (Registrace uprchlíků a žadatelů o azyl), 5. října 2001, Závěr č. 91 (LII), k dispozici anglicky: <http://www.unhcr.org/3bd3e1d44.html>, odst. a).

je případně nutné další individuální šetření. I když se druh a rozsah zjišťovaných údajů bude lišit podle situace,<sup>38</sup> cílem registrace v rámci přístupu *prima facie* je získat dostatečné množství informací o jednotlivci a jeho rodinných příslušnících, aby je bylo možné přiřadit do určité kategorie poživateľů ochrany. Součástí procesu registrace by měly být i vhodné otázky zaměřené na případné dokázání opaku včetně odhalení jednotlivců, jež lze potenciálně vyloučit.<sup>39</sup> Registrace by měla obvykle probíhat co nejdříve po příchodu do země.<sup>40</sup>

35. Jsou-li signály o existenci důkazu opaku, musí daná osoba absolvovat rozšířené registrační řízení, které přinese více informací. Pokud pochybnosti přetrvávají, případ se předá do standardního řízení o určení právního postavení uprchlíka, při němž se dostatečným způsobem posoudí aspekty jako hodnověrnost nebo exkluze. V případě, že se standardní řízení o určení právního postavení uprchlíka neprovádí, bude pravděpodobně nutné posouzení důkazu opaku odložit, přičemž bude třeba zajistit, aby se tato skutečnost jednoznačně zaevidovala do registračního systému. Tím se usnadní nové posouzení nároku na právní postavení uprchlíka nebo případné zrušení v pozdější fázi, až bude možné provést individuální zpracování případu.<sup>41</sup> Mezitím by příslušné osoby měly užívat alternativní formy pobytu.

### **C. Rozhodnutí o ukončení využívání přístupu *prima facie* a obnovení standardního individuálního určování právního postavení uprchlíka**

36. Přístup *prima facie* je vhodné uplatňovat po dobu, kdy zjevné okolnosti přetrvávající v zemi původu nebo předchozího obvyklého pobytu ospravedlňují skupinové určování právního postavení uprchlíka. Rozhodnutí o uplatňování přístupu *prima facie* je proto nutné pravidelně přezkoumávat, aby jeho pokračující využívání bylo uvážené. Podobně lze pomocí registrace průběžně sledovat profil osob a jejich důvody k útěku.

37. Dojde-li ke změně okolností, je nutné případné ukončení uplatňování přístupu *prima facie* pečlivě zvážit. Tento pravidelný přezkum vychází ze situace v zemi původu a zohledňuje nutnost udržení jednotnosti a stability v přístupech k určování právního postavení uprchlíka.<sup>42</sup>

38. Stejně jako v případě rozhodnutí o přiznávání právního postavení uprchlíka na základě přístupu *prima facie*, odpovídá za rozhodnutí o ukončení uplatňování tohoto způsobu příslušný úřad země azylu. Rozhodnutí o ukončení přístupu *prima facie* musí být sděleno stejným způsobem (tzn. ve formě prohlášení, rozhodnutí nebo nařízení) jako původní rozhodnutí o zavedení tohoto přístupu a musí stanovovat datum ukončení. V tomto rozhodnutí (a rovněž ve veřejné komunikaci a dalším šíření informace) musí být jasně uvedeno, že ukončení využívání přístupu *prima facie* nemá žádný dopad na postavení těch osob, jimž bylo právní postavení uprchlíka na základě tohoto přístupu přiznáno (jejich právní postavení může zaniknout pouze v souladu s čl. 1C Úmluvy z roku 1951, viz část II. F). Toto rozhodnutí stejně tak nemá žádný vliv na právo žadatelů o azyl požádat o azyl individuálně. Ukončení uplatňování přístupu *prima facie* je signálem, že se azylový systém navrátil do normálního stavu, kdy se žádosti uprchlíků posuzují individuálně.

39. Vzor rozhodnutí o ukončení uplatňování přístupu *prima facie* je uveden v příloze C.

<sup>38</sup> UNHCR, *Handbook for Registration* (Příručka pro registraci), září 2003, k dispozici anglicky: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>, s. 21, 30, 32, 41 a 53 (dále jako „Příručka UNHCR pro registraci“): Registrace je systematická metoda zjištění totožnosti, evidence, ověření, aktualizace a správy údajů o osobách s cílem vybavit je doklady, chránit je a pomáhat jim (je-li to nutné). Registrace je rovněž počátečním a základním krokem při hledání trvalých řešení.

<sup>39</sup> Viz Směrnice UNHCR k exkluzi při masovém přílivu uprchlíků, odst. 51–53. Viz část II. B této směrnice.

<sup>40</sup> Příručka UNHCR pro registraci, s. 7.

<sup>41</sup> Viz Směrnice UNHCR k exkluzi při masovém přílivu uprchlíků, odst. 54 a 55.

<sup>42</sup> UNHCR ExCom *Conclusion on the Extraterritorial Effect of Refugee Status* (Závěr výkonného výboru o extraterritoriálním účinku přiznání právního postavení uprchlíka), Závěr č. 12 (XXIX), 17. října 1978, k dispozici anglicky: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c4447.html>, odst. b).



#### D. Přístup *prima facie* v rámci individuálního určování právního postavení uprchlíka

40. Ačkoliv se tato směrnice zaměřuje na skupinové uplatňování přístupu *prima facie*, řada států využívá přístupy *prima facie* v rámci individuálního určování právního postavení uprchlíka. V kontextu individuálního určování může být přístup *prima facie* rovněž součástí zjednodušených nebo zrychlených postupů na základě zjevně odůvodněné povahy určitého typu žádostí nebo domněnky inkluze.<sup>43</sup> Využití přístupu *prima facie* v individuálním určování přináší žadateli „důkazní výhodu“<sup>44</sup> ve formě uznání určitých objektivních skutečností. Právní postavení uprchlíka bude přiznáno tomu, kdo prokáže, že patří do předem vymezené „kategorie poživatelů ochrany“, ledaže lze dokázat opak.

41. Využívání přístupu *prima facie* při individuálním určování má celou řadu výhod, mimo jiné spravedlivost a efektivitu. Co se týče spravedlivosti, tento přístup umožňuje řešit podobné případy stejně, jelikož odpovědné osoby musejí uznat určité objektivní skutečnosti týkající se rizik existujících v zemi původu nebo předchozího obvyklého pobytu. A co se týče efektivity, tento přístup obecně zkracuje dobu nutnou k projednání případů, neboť žadatelé musejí prokázat pouze to, že (i) jsou občany dané země původu nebo v případě osob bez státní příslušnosti země předchozího obvyklého pobytu a že (ii) patří do vymezené skupiny nebo (iii) uprchli ve vymezeném období dané události či situace.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Označuje se také jako „zrychleně pozitivní“ zpracování (v angl. „expedited positive“) či podobnými výrazy.

<sup>44</sup> Tuto důkazní výhodu označuje J.-F. Durieux v „The Many Faces of ‚Prima facie‘: Group-Based Evidence in Refugee Status Determination“ (2008) 25(2) *Refugee* 151 jako „důkazní zkratku“ (v angl. „evidentiary shortcut“).

<sup>45</sup> UNHCR, *Note on the Burden and Standard of Proof* (Sdělení k dokazování a míře důkazů), 16. prosince 1998, k dispozici anglicky: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html>, odst. 8.

## Příloha A: Vzor rozhodnutí o uplatňování přístupu *prima facie* při hromadném příchodu uprchlíků

### **Prohlášení o uznávání *prima facie***

[Příslušný orgán] v rámci výkonu svých pravomocí svěřených [vnitrostátní právní předpis] vyhlašuje:

1. S účinností od [uvedte datum] se každé osobě, která uprchla ze [země původu] do [země azylu] po [datum] včetně v důsledku [okolnosti/událost], přiznává právní postavení uprchlíka *prima facie*.
2. Právní postavení uprchlíka *prima facie* se rovněž přizná každé osobě, která do [země azylu] ze [země svého původu nebo v případě žadatelů o azyl bez státní příslušnosti ze země předchozího obvyklého pobytu] přišla před [datum] a která se v důsledku [okolnosti/událost] nechce nebo nemůže vrátit do [země svého původu nebo předchozího obvyklého pobytu] (uznání *sur place*).
3. Každá taková osoba uznaná jako uprchlík podle [čl. 1 odst. A bod 2 Úmluvy z roku 1951/Protokol z roku 1967 nebo regionální definice uprchlíka] a [platný vnitrostátní právní předpis] požívá práv a výhod uprchlíka podle [Úmluva z roku 1951, případně regionální úmluva o uprchlících] a je povinna dodržovat vnitrostátní právní řád.
4. Toto rozhodnutí přiznávat právní postavení uprchlíka na základě přístupu *prima facie* bude pravidelně přezkoumáváno a platí do okamžiku, než bude po řádném zvážení informací o situaci v zemi původu a po konzultacích s UNHCR ukončeno [formální rozhodnutí příslušného orgánu].

[podpis]  
[razítko]  
[datum]

## **Příloha B: Vzor rozhodnutí o uplatňování přístupu *prima facie* u skupin osob v podobné situaci**

### ***Prohlášení o uznávání prima facie [popis skupiny]***

[Příslušný orgán] v rámci výkonu svých pravomocí svěřených [vnitrostátní právní předpis] vyhláší:

1. S účinností od [uved'te datum] je dále uvedeným osobám přiznáno právní postavení uprchlíka *prima facie*:
  - [uved'te popis skupiny].
2. Každá taková osoba uznaná jako uprchlík podle [čl. 1 odst. A bod 2 Úmluvy z roku 1951/Protokol z roku 1967 nebo regionální definice uprchlíka] a [platný vnitrostátní právní předpis] požívá práv a výhod uprchlíka podle [Úmluva z roku 1951, případně regionální úmluva o uprchlících] a je povinna dodržovat vnitrostátní právní řád.
3. Toto rozhodnutí přiznávat právní postavení uprchlíka na základě přístupu *prima facie* bude pravidelně přezkoumáváno a bude platit do okamžiku, než bude po řádném zvážení informací o situaci v zemi a po konzultacích s UNHCR ukončeno [formální rozhodnutí příslušného orgánu].

[podpis]  
[razítko]  
[datum]

## **Příloha C: Vzor rozhodnutí o ukončení uplatňování přístupu *prima facie***

### ***Rozhodnutí o ukončení uznávání prima facie [popis]***

[*Příslušný orgán*] v rámci výkonu svých pravomocí svěřených [*vnitrostátní právní předpis*] vyhlašuje:

1. Přiznávání právního postavení uprchlíka *prima facie* osobám prchajícím z/před [*země původu/okolnosti/událost*] podle rozhodnutí [*uvedte číslo a datum rozhodnutí*] [*příslušný orgán*] se po důkladném zvážení aktuální situace v zemi původu a po konzultacích s UNHCR ukončuje s účinností k [*uvedte datum*] v souladu s [*platný vnitrostátní právní předpis*].
2. Toto rozhodnutí o ukončení přiznávání právního postavení uprchlíka *prima facie* v žádném případě nezabavuje žadatele o azyl práva žádat o azyl nebo jinou formu mezinárodní ochrany v rámci standardního řízení o určení právního postavení uprchlíka.
3. Toto rozhodnutí nemá žádný dopad na právní postavení osob, kterým bylo právní postavení uprchlíka na základě tohoto přístupu [*datum a číslo rozhodnutí o uplatňování přístupu prima facie*] již přiznáno. Tyto osoby jsou nadále uznávány jako uprchlíci, ledaže jejich právní postavení uprchlíka pozbude platnosti v souladu s čl. 1 odst. C Úmluvy z roku 1951.

[podpis]

[razítko]

[datum]