

Universita Karlova v Praze

Právnická fakulta

**Disertační práce**

Munira Sanginova

**Praha 2006**

7

Prohlašuji, že jsem tuto disertační práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny,  
v nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 20.3.2006

**Mezinárodní právní ochrana uprchlíků v kontextu Střední Asie**

**Školitel:**

Doc. PhDr. Hýbnerová Stanislava, Csc.

**Doktorand:**

Munira Sanginova



**Poděkování:**

Za konstruktivní a kriticky věcné připomínky bych v první řadě chtěla poděkovat své školitelce doc. PhDr. Stanislavě Hýbnerové, CSc., jejíž ochota a trpělivost při zpracování tématu, mi byly velkou pomocí.

Dále bych chtěla poděkovat Českou vládu a UNESCO za poskytnutí mně možnosti studovat v České republice, což se pro mne stalo nezapomenutelným zážitkem pro celý můj život, a celý profesorský kolektiv právnické fakulty University Karlovy za poskytnutí mně znalostí během studia v České republice.

Osobně jsem vděčna Mgr. Slavomíru Horákovi, který se ochotně stal jazykovým redaktorem celé této práce.

## Mezinárodní právní ochrana uprchlíků v kontextu Střední Asie

### OBSAH

#### Úvod

#### Základní pojmy v oblasti mezinárodní ochrany práv uprchlíků

#### Kapitola 1. Mezinárodní právní mechanismy ochrany práv uprchlíků

#### §1 Vývoj uprchlického práva

- 1.1 Geneze a první definice uprchlíka
- 1.2 Etapy vývoje univerzální koncepce ochrany uprchlíků.
- 1.3 Dokumenty univerzálního rozsahu
- 1.4 Regionální iniciativy. Stručný výklad dokumentů regionálního charakteru
  - 1.4.1 Afrika
  - 1.4.2 Latinská Amerika
  - 1.4.3 Evropa

#### §2. Úmluva o právním postavení uprchlíků a Protokol jako normativní základ mezinárodní ochrany uprchlíků.

- 2.1 Obecné
- 2.2 Definice pojmu "uprchlík"
  - 2.2.1 Inkluzivní klauzule
  - 2.2.2 Cezační klauzule
  - 2.2.3 Exkluzivní klauzule
- 2.3 Právní postavení uprchlíků podle Úmluvy roku 1951 a Protokolu 1967. Hmotně právní závazky
  - 2.3.1 Všeobecně
    - 2.3.2 Právní postavení uprchlíků podle Úmluvy
    - 2.3.3 Majetek
    - 2.3.4 Přístup k soudům
    - 2.3.5 Sociální zajištění
    - 2.3.6 Správní opatření

#### § 3. Pravidlo non-refoulement.

- 3.1 Obecné
  - 3.1.1 Historický přehled
  - 3.1.2 Výklad pojmu
  - 3.1.3 Výjimky z pravidla non-refoulement
- 3.2 Pravidlo non-refoulement v dokumentech o lidských právech



- 3.2.1 Všeobecná deklarace lidských práv (1948)
- 3.2.2 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (1966)
- 3.2.3 Americká úmluva o lidských právech (1969)
- 3.2.4 Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu (1984)
- 3.2.5 Evropská úmluva o lidských právech (1950)

#### **§ 4. Uprchlíci a lidská práva.**

- 4.1 Práva na legální zadržení
- 4.2 Právo na spravedlivý proces
- 4.3 Právo na rodinný život
- 4.4 Zákaz diskriminace
- 4.5 Práva žen
- 4.6 Právo na svobodu shromažďování, projevu a náboženství
- 4.7 Pravidlo non-refoulement v dokumentech o lidských právech
- 4.8 Mechanismy monitorování, dohledu a provádění

#### **§ 5. Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky jako základní mechanismus ochrany uprchlíků**

- 5.1 Statut Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
- 5.2 Organizační vazby, funkce Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
- 5.3 Partnerství UNHCR s agenturami OSN a dalšími organizacemi

### **Kapitola 2. Ochrana práv uprchlíků ve regionu Střední Asie v rámci mezinárodní úpravy**

#### **§ 1. Ochrana práv uprchlíků v regionu Střední Asie**

- 1.1 Nucená migrace v rámci Společenství Nezávislých Států
  - 1.1.1 Vývoj migračních procesů. Sovětské dědictví.
  - 1.1.2 První konference a další iniciativy Společenství Nezávislých Států v oblasti migrace
  - 1.1.3 Migrační procesy z ekologických důvodů v regionu Střední Asie
- 1.2 Současný systém ochrany práv uprchlíků ve Střední Asii
  - 1.2.1 Obecná charakteristika
  - 1.2.2 Příčiny současné masové nucené migrace v zemích Střední Asie
  - 1.2.3 Zákonodárství v oblasti ochrany práv uprchlíků

## **§2. Ochrana práv uprchlíků ve středoasijských státech**

### **2.1 Ochrana práv uprchlíků v Kyrgyzské republice**

- 2.1.1 Základní informace o situaci nucené migrace v státu
- 2.1.2 Právní základy ochrany uprchlíků: mezinárodní, vnitřní
- 2.1.3 Definice a právní postavení uprchlíka podle národní legislativy
- 2.1.4 Azylové řízení
- 2.1.5 Zásada nevyhoštění podle národní legislativy
- 2.1.6 Praxe uplatnění legislativy o uprchlících

### **2.2 Ochrana práv uprchlíků v Republice Kazachstán**

- 2.2.1 Základní informace o situaci nucené migrace v státu
- 2.2.2 Právní základy ochrany uprchlíků: mezinárodní, vnitřní
- 2.2.3 Definice a právní postavení uprchlíka podle národní legislativy
- 2.2.4 Azylové řízení
- 2.2.5 Zásada nevyhoštění podle národní legislativy
- 2.2.6 Praxe uplatnění legislativy o uprchlících

### **2.3 Ochrana práv uprchlíků v Republice Tádžikistán**

- 2.3.1 Základní informace o situaci nucené migrace v státu
- 2.3.2 Právní základy ochrany uprchlíků: mezinárodní, vnitřní
- 2.3.3 Definice a právní postavení uprchlíka podle národní legislativy
- 2.3.4 Azylové řízení
- 2.3.5 Zásada nevyhoštění podle národní legislativy
- 2.3.6 Praxe uplatnění legislativy o uprchlících

### **2.4 Ochrana práv uprchlíků v Republice Uzbekistán**

- 2.4.1 Základní informace o situaci nucené migrace v státu
- 2.4.2 Právní základy ochrany uprchlíků: mezinárodní, vnitřní
- 2.4.3 Definice a právní postavení uprchlíka podle národní legislativy
- 2.4.4 Azylové řízení
- 2.4.5 Zásada nevyhoštění podle národní legislativy
- 2.4.6 Praxe uplatnění legislativy o uprchlících

## **Závěr**

**Některé bilaterální a multilaterální smlouvy, dohody, deklarace týkající se ochrany práv uprchlíků**

**Vnitřní zákonodárství v oblasti ochrany práv uprchlíků**

**Bibliografie**

## Slovník základních pojmů v oblasti mezinárodní ochrany práv uprchlíků

**Apatrid** (Bezdomovec) označuje osobu, kterou žádný stát při aplikaci svého práva nepovažuje za svého příslušníka.<sup>1</sup>

**Azyl** znamená základní ochranu, tj. zákaz násilného vrácení (*refoulement*) uprchlíka na hranice oblasti, kde by jeho svoboda či život mohly být ohroženy. Jedná se o dočasné přijetí možnosti zůstat v hostitelské zemi do doby, než bude nalezeno řešení mimo tuto zemi. V mnoha zemích však termín „azyl“ znamená mnohem víc a zahrnuje v sobě práva stanovená v Úmluvě z roku 1951 a někdy rozsah těchto práv i překračuje.

**Azylant** označuje cizince, jemuž byl udělen azyl, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu (nepříklad, v ČR §2 odst.3 zákona č. 325/1999 Sb. o azylu ČR), tedy cizince, jemuž bylo přiznáno postavení uprchlíka. Termín "azylant" vyjadřuje vhodněji skutečnost, že uprchlíkovi byl jeho status přiznán a získal ochranu hostitelského státu.

**Dobrovolná repatriace** - dobrovolný návrat cizince do země původu nebo jiného státu. Stát může, je-li to ve veřejném zájmu, nést náklady spojené s návratem žadatele o azyl nebo cizince; dobrovolný návrat může být organizovaný (např. konající pod ochranou dotčených vlád a UNHCR) nebo *spontánní* (např. návrat uprchlíků jejich vlastními prostředky za pomoci UNHCR a vlády).

**Dočasná ochrana** – je okamžitá, krátkodobá reakce na situaci, kdy do země přichází velký počet osob prchajících před ozbrojeným konfliktem, masivním porušováním lidských práv nebo jinými formami pronásledování. Cílem dočasné ochrany, je zajistit ochranu v azylových zemích „první linie“ a zároveň zajistit promyšlenou oblastní reakci. Dočasná ochrana je založena na principech režimu mezinárodní ochrany uprchlíků, jelikož všechny tyto přesídlené osoby jsou uprchlíky podle mandátu UNHCR a mohou splňovat definice Úmluvy o uprchlících.

**Ekonomičtí migranti** – jsou osoby odcházející ze své země původu čistě z ekonomických důvodů. Klíčový rozdíl mezi ekonomickými migranty a uprchlíky spočívá v tom, že ekonomičtí migranti mohou využít ochrany své země původu, zatímco uprchlíci nikoli. Ekonomičtí uprchlíci nespádají pod definici uprchlíka a nemají tedy právo využívat mezinárodní ochrany jako uprchlíci.<sup>2</sup>

**Konvenční uprchlíci** jsou osoby uznané jako uprchlíci úřady státu, který ratifikoval Úmluvu o právním postavení uprchlíků roku 1951 a/nebo Protokol, týkající se právního postavení uprchlíků roku 1967. Jako takoví mají nárok na práva a výhody, které se tento stát zavázal uprchlíkům poskytovat.

<sup>1</sup> Mrázek, J.: Dokumenty ke studiu mezinárodního práva. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čenek, s.r.o., 2004. – Čl.1 Úmluvy o postavení osob bez státní příslušnosti, roku 1954, s. 183

<sup>2</sup> Ochrana uprchlíků. Průvodce mezinárodním uprchlickým právem/ Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky/Vydané Meziparlamentní unie/2001, s.43

**Mandát UNHCR** – Úloha a funkce UNHCR jak jsou definované v Statutu UNHCR a vypracované v rezolucích Valného shromáždění OSN. Mandát UNHCR na základě Statutu je poskytování ochrany, pomoci a hledání řešení pro uprchlíky.

**Mandátní uprchlíci** jsou osoby považované Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) za uprchlíky podle Statutu UNHCR nebo podle širšího mandátu přiznaného Valným shromážděním OSN. Přiznání postavení uprchlíka Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky není závislé na tom, zda azylová země je signatářským státem Úmluvy o uprchlících nebo Protokolu.

**Mezinárodní humanitární právo** (nebo právo ozbrojeného konfliktu) – souhrn norem, pravidel a principů, které regulují případy mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Základními nástroji mezinárodního humanitárního práva jsou čtyři Ženevské konvence z 12. srpna 1949 a jejich dva dodatečné protokoly z 8. června 1977. Prakticky každý stát podepsal Ženevské konvence z roku 1949.

**Mezinárodní ochrana uprchlíků** jsou vzájemná opatření států nebo UNHCR týkající se zacházení s žadateli o azyl a uprchlíky. Jejich cílem je zajišťování jejich práv, bezpečnosti a jiných standardů uznaných a zabezpečených v souladu s mezinárodními normami. Mezi taková opatření patří: respektování principu *non-refoulement*, zajištění bezpečnosti, právo na spravedlivý proces získání právního postavení uprchlíka, zajišťování lidských práv a hledání a uplatnění dlouhodobých řešení.

**Non-refoulement** je základní princip práva uprchlíků, který zakazuje státům vrátit uprchlíky jakýmkoliv způsobem do zemí, ve kterých mohou být jejich život nebo svoboda ohrožené. Princip *non-refoulement* je součástí obyčejového mezinárodního práva a proto je závazný pro všechny státy bez ohledu na to, jsou-li součástí Úmluvy z roku 1951.

**Pronásledování** – z kontextu Úmluvy z r. 1951 vyplývá, že pronásledováním se rozumí ohrožení života či svobody z důvodu rasy, náboženství, národnosti, politických názorů nebo příslušnosti k určité společenské vrstvě.

**Přesídlením** se rozumí přemístění uprchlíků ze zemí, v které hledaly azyl do státu, jenž souhlasil s jejich přijetím.

**Regionální prostředky v problematice uprchlíků** jsou mezinárodně právní dokumenty a mechanismy jejich implementace, týkající se uprchlíků, kteří byli přijati státy nebo mezivládními organizacemi v rámci geografického regionu nebo subregionu. Takové prostředky v praxi doplňují Úmluvu z roku 1951 a odrážejí specifický charakter uprchlické problematiky v rámci určité geografické oblasti. Příklady regionálních nástrojů jsou Úmluva OAJ z roku 1969 a Kartagenská deklarace z roku 1984 (viz kapitolu 2).

**Statut UNHCR** – základní listina, která stanoví funkce a povinnosti Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a obsahuje také definici osob, v jejichž prospěch může Vysoký komisař jednat. Tato definice byla rozšířena prostřednictvím různých rezolucí Valného shromáždění OSN.

**Statutární uprchlík** je uprchlík, který splňuje kritéria Ženevské Úmluvy z roku 1961 a Protokolu z roku 1967; někdy se tento pojem používá pro uprchlíky podle mezinárodních právních nástrojů před Ženevskou Úmluvou.

**Uprchlíci prima facie** jsou uprchlíci, o jejichž uprchlickém statusu bylo rozhodnuto v rámci větší skupiny v situaci rozsáhlého přílivu, aniž by jejich žádosti byly posouzeny jednotlivě.

**Uprchlické právo** je souhrn norem obyčejového mezinárodního práva a různých mezinárodních, regionálních a národních nástrojů, které určují standardy právní ochrany uprchlíků. Základními dokumenty uprchlického práva jsou Úmluva z roku 1951, a Protokol roku 1969.

**Uprchlík** je podle Úmluvy z roku 1951 osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit.

**Uprchlík "sur place"** je osoba, která v okamžiku odchodu ze země nebyla uprchlíkem, stala se jím později v důsledku okolností nastalých v době jeho nepřítomnosti.

**Uprchlík de facto** je uprchlík, který nemůže nebo nechce získat postavení statutárního uprchlíka.

**Uprchlík in orbit** je uprchlík, kterému je stále odmítán azyl, nebo který nemůže nalézt zemi ochotnou posoudit jeho žádost, přestože nebyl vrácen přímo do země, kde mu hrozí pronásledování.

**Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR)** je mezinárodní instituce v rámci OSN zaměřená na poskytování pomoci uprchlíkům;

**Vnitřně přesídlené osoby (IDPs - Internally Displaced Persons).** V zásadě jde o osoby pronásledované nebo z jiných důvodů (většinou vnitřních konfliktů) donucené opustit původní místo pobytu, dále osoby, kterým stát není schopen nebo ochoten poskytnout pomoc a ochranu a které nepřekročily mezinárodně uznávanou hranici.

**Žadatel o azyl** je cizinec, který podal žádost o udělení azylu nebo cizinec, který podal včas žalobu proti pravomocnému rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci azylu (například, podle zákona o azylu č. 325/1999 Sb.). Jako na žadatele o azyl se také pohlíží na osobu, která projevila úmysl požádat o azyl a dosud s ním nebyla sepsána žádost o azyl.



## ÚVOD

„...Na jejich místě bychom se zachránili útekem“...

Většina lidí se může obrátit na svou vládu s žádostí o ochranu svých práv. Uprchlíci nikoliv. Jejich vlády občas samy porušují lidská práva a nemohou nebo nechtějí ochránit před porušováním práv spáchaných jinými subjekty.

Odpradáвна museli tito lidé hledat útočiště a opouštět své domy. Mířili do jiných míst, aby unikli pronásledování, ozbrojeným konfliktům nebo politickému násilí. To se stávalo prakticky ve všech koutech světa. Problém uprchlíků těsně souvisí s dodržováním lidských práv. Porušování lidských práv je nejenom jedním ze základních důvodů útěku lidí z vlastní země, ale také základní příčinou odmítnutí vrátit se do původních míst osídlení.

Dnes, po sjednocení Evropských států, mnohé konflikty minulého desetiletí utichly, ale objevila se nová ohniska jako například Irák, Dárfur či neutichající osvobozenecký boj Palestinců. Mimo to, světové společenství ještě nevypracovalo mechanismus jak zabránit válkám v budoucnosti. Proto jedním z nejaktuálnějších problémů současného mezinárodního práva je zdokonalování zásad a mechanismů ochrany práv a zájmů uprchlíků, které jsou obětmi nestability a nesvárů ve světovém společenství.

Tyto faktory nutí znovu přehodnocovat právní zásady a právní nástroje jejich realizace, zabezpečující uprchlíkům právo na samostatný život a ten rozsah oprávnění, který byl stanoven mezinárodními dohodami a smlouvami. Základem takového mechanismu musí být zásady, které zabezpečují mezinárodní ochranu, hospodářskou nezávislost, dobrovolnost návratu.

Základní změny, sociální a hospodářské reformy a jiné události ve světě a zejména ve Střední Asii předurčily přechod k novému období společenského vývoje, které lze charakterizovat zostřením národnostních, náboženských, sociálních a jiných forem konfliktu ve společnosti. Strategická poloha regionu Střední Asie, kde se kříží geopolitické zájmy hlavních velmocí, bohaté zásoby vody a nerostných surovin, poloha na hranici evropské, islámské a buddhistické civilizace je důvodem zranitelnosti středoasijských států. „Perestrojka“ v Sovětském Svazu nastartovala proces osamostatnění jednotlivých republik bývalého SSSR a zemí socialistického bloku. Mnohé národnostní problémy, které zůstaly nevyřešeny, způsobily vznik mezinárodních nesvárů a rozpoutaly konflikty a rozsáhlé války na obrovském území Evropy a Asie: Náhorní Karabach, Gruzínsko-abcházská válka, Čečensko, Tádžikistán, Jugoslávie aj. Stále pokračuje válka v Afganistánu. Ve středoasijských zemích dostal nejhorší podobu konflikt v Republice Tádžikistán, který se zvrhl v občanskou válku. Válku způsobily nevyřízené politické, hospodářské, kulturní, územní, národnostní a jiné spory. Sama válka dala zrod velkému množství dalších problémů. Nejpodstatnějším z nich je problém nedodržování práv, svobod a

zájmů jednotlivce, etnické, náboženské části nebo celého národa, zostření ekonomických problémů v zemi.

Strach o svůj život a o život a budoucnost svých příbuzných podněcuje lidi k opouštění míst trvalého bydliště. Z toho potom roste problém uprchlíků. Tragédie postavení uprchlíků spočívá v tom, že se tito lidé v mnoha případech zachraňují před válkou, pronásledováním a diskriminací útekem. Opouštějí rodnou zem bez prostředků na existenci, na nových místech nemají příbuzné ani bydlení. Být uprchlíkem znamená žít ve vyhnanství a být závislý na jiných, pokud jde o zabezpečení předmětů první potřeby jako potraviny, oděvy a obydlí.

Myslím, že ochrana uprchlíků je spíše problémem sousedních států jednoho regionu. Ani jeden stát není pojištěn před případným proudem uprchlíků. Na druhé straně efektivní ochrana práv uprchlíků v současných podmínkách v jednotlivých zemích souvisí zejména se zabezpečením normativní báze ochrany práv uprchlíků, mechanismů uplatňování mezinárodních a vnitřních norem v oblasti ochrany práv uprchlíků či přijetí vhodných rozhodnutí týkajících se uprchlíků.

Proto primárního významu nabývá provedení hloubkového vědeckého výzkumu v oblasti mezinárodní ochrany práv uprchlíků, který dále umožňuje postihnout podstatu problému uprchlíků v regionu Střední Asie. Lze si rovněž ujasnit, pomocí jakých nástrojů nachází svou úpravu ochrana práv a zájmů uprchlíků v zemích Střední Asie.

**Cíle a úlohy výzkumu.** Základním cílem výzkumu je analýza platného mezinárodního práva v oblasti ochrany práv uprchlíků a prostudování vnitřních mechanismů uplatnění mezinárodních standardů ochrany práv uprchlíků v čtyřech státech regionu Střední Asie.

Ve shodě se stanoveným cílem jsou úkoly této práce následující:

- Přehled vývoje a vytvoření mezinárodního systému ochrany práv uprchlíků;
- Analýza existujících mezinárodních právních mechanismů ochrany práv uprchlíků;
- Výzkum obsahu základních norem Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků jako normativních základů mezinárodní ochrany uprchlíků;
- Výzkum mechanismu realizace principu non-refoulement;
- Analýza regionálních mechanismů ochrany práv uprchlíků;
- Vysvětlení role Úřadu Vysokého komisaře OSN pro Uprchlíky a jeho vkladu a pomoci při řešení problému uprchlíků;
- Analýza trendů vývoje proudů uprchlíků v regionu Střední Asie;
- Prostudování vnitřních mechanismů uplatnění mezinárodních standardů ochrany práv uprchlíků a existující národní legislativy v zemích Střední Asie
- Objasnění existujících problémů týkajících se ochrany práv uprchlíků v zemích Střední Asie;

- Vypracování zdůvodněných závěrů, návrhů a doporučení pro zdokonalení mechanismů ochrany práv uprchlíků v národních zákonodárstvích středoasijských republik v souladu s universálními koncepcemi ochrany práv uprchlíků.

**Struktura disertace.** Disertační práce je kromě úvodu a závěru tématicky rozdělena do dvou částí.

První část je zaměřena na rozbor mezinárodních mechanismů ochrany práv uprchlíků. Vysvětluje vývoj mezinárodního systému ochrany uprchlíků, pojmenovávají se existující universální a regionální smlouvy, rozvíjejí se základní principy ochrany práv uprchlíků existující v rámci Úmluvy roku 1951 a Protokolu roku 1967, včetně realizace principu non-refoulement. Zvláštní paragraf je věnován činnosti UNHCR, která od vzniku své existence hraje nemalou roli v systému ochrany práv uprchlíků.

Druhá část shrnuje ochranu práv uprchlíků v kontextu regionu Střední Asie. V ní se uvádějí společné prvky rozvoje států, trendy vývoje proudů uprchlíků v regionu. Zvláštní paragrafy jsou věnovány vnitřním mechanismům ochrany práv uprchlíků v každém ze států regionu. V nich se uvádí základní informace o situaci nucené migrace v každém státu, právní základy ochrany uprchlíků, základy definování a právního postavení uprchlíka, azylové řízení a praxe uplatnění legislativy o uprchlících v příslušné zemi. Na závěr jsou uvedeny návrhy na zlepšení ochrany práv uprchlíků ve státech Střední Asie.

**Metodologická a teoretická základna výzkumu. Kritika literatury.** V práci byly použity především následující vědecké metody výzkumu: systémová analýza, teoretická logika a komparace práva. Teoretickým základem výzkumu jsou vědecké práce právníků a odborníků z praxe.<sup>3</sup> V disertaci byly použity výzkumy z oblasti politické nauky, sociálních věd, filosofie a práva.

Pro výzkum ochrany práv uprchlíků v regionu byly použity komentáře k legislativě o uprchlících, vypracované Regionálním střediskem pro migraci a uprchlíky v Biškeku v roce 2003.<sup>4</sup> Během práce autorka také používala výsledky sociologických výzkumů, materiály Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky v zemích Střední Asie, zdroje státních migračních úřadů, mezinárodní smlouvy v regionu Společenství nezávislých států. Znalost místního prostředí umožnila opřít se i o praxi soudů v zemích regionu.

Dále byly použity oficiální internetové zdroje Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, jiné organizace OSN působící v oblasti ochrany práv uprchlíků. Jako standardní báze disertačního výzkumu byli použity mezinárodní i regionální právní smlouvy, legislativa Republiky Tádžikistán, Republiky Uzbekistán, Republiky Kyrgyzstán a Republiky Kazachstán. Během komparativní analýzy zákonodárství autorka použila legislativu o uprchlících České republiky aj. Pro dokreslení maximálně

<sup>3</sup> Jílka D., Gaje S. Goodwin-Gilla, Čepelky Č., Šturmy P, A.B. Novickogo, S.S. Alekseeva, Grigorivečeva K. V., Kurica A. a jiných.

<sup>4</sup> Komentář k legislativě o uprchlících, vypracované Regionálním střediskem pro migraci a uprchlíky, Biškek, 2003



reálného postavení uprchlíků byly na některých místech použity neoficiální zdroje – informace od soudců, advokátů či samotných uprchlíků, kteří žádali o utajení své identity.

Avšak musíme zdůraznit, že absence vědeckých prací a odborných monografií v oblasti výzkumu ochrany práv uprchlíků ve státech Střední Asie způsobila problémy při všestranné a kritické vědecké analýze daného tématu.

**Aprobace (vyzkoušení) výsledků výzkumu.** Materiály výzkumu zazněly v podání autorky na vědeckých seminářích a mezinárodních konferencích.<sup>5</sup> Výsledky provedeného výzkumu byly publikovány v článcích a tezích.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Presentation of the author on the topic "Some aspects of Migration in the context of Tajikistan" was made on the International Colloquy "Forced Migration and CEE", organised by „Human Rights Education Centre“ (Charles University in Prague) in 20 – 23 November 2003, Prague - Hotel Krystal, Str. J. Martího

<sup>6</sup> Autorka publikovala následující vědecké články:

1. "To implement the international obligations", Magazine "The charity newsletter", #5 September-October 2001, p.29

2. "Women rights development in the system of Human Rights"

Third collected articles of young researchers of Tajikistan "Youth and the world of the science" by the Committee on the Youth under the Government of the Republic of Tajikistan # 3, 2001, p.365

3. "Some aspects of legal regulations women status at the present in Tajikistan" Popular scientific annual magazine "health and population" by the National Committee on the Population and the development under the Government of the Republic of Tajikistan jointly with UNFPA, #2, 2001, p.225

4. "Correlation of International humanitarian Law and International Law of Human Rights"( "Young scholars' contribution to the study of up-to dated problems of society", responsible editor – I. Buriev, Dushanbe – 2001, p. 159

## Kapitola 1. Mezinárodní právní mechanismy ochrany práv uprchlíků

### §1 Vývoj uprchlického práva

#### 1.1 Geneze a první definice uprchlíka

Problém týkající se uprchlíků existuje odedávna. Historie zná mnoho takových případů, přičemž velké vlny uprchlíků vždy souvisely s válkami, vnitřními nepokoji, rasovým, národnostním, náboženským či politickým útlakem, jakož i přírodními katastrofami.<sup>7</sup>

V 17. století se problematikou azylu začíná zabývat i právní nauka a řeší se rozpor mezi povinností vrátit uprchlého pachatele a právem a povinností přiznat obětem politickým, či náboženským právo na azyl. Azyl je v pozitivistickém duchu považován za nezadatelné právo územního suveréna.<sup>8</sup>

19. století přineslo rozšíření názoru, že v oblasti azylu je dominující volnost v jednání. Je to institut, který má být upraven právem vnitrostátním, nikoli mezinárodním. Mezinárodně právní povahy jsou jen některá omezení této jinak výlučně vnitrostátní domény, a to příkazem obecného mezinárodního práva neposkytovat útulek pachatelům trestních činů. Pro založení povinnosti k vydání delikventa stíhající mocnosti je však nezbytná smlouva extradiční.<sup>9</sup> Státy měly volnost určovat svou azylovou politiku bez ohledu na mezinárodní úpravy.

Dvacáté století bylo převratným v mnoha ohledech, dalo by se nazvat stoletím revolucí, ohromných lidských ztrát, stoletím nebývalého rozvoje vědecko-technologické revoluce, stoletím humanistických myšlenek. Patří k němu i fakt, že uprchlictví, pod vlivem dějinných událostí přestalo být individuální, skupinové a přesáhlo do masovosti.<sup>10</sup> Poskytnutí útočiště jedincům či skupinám osob nemohlo ohrozit absorpční schopnosti států, zejména když se objevovaly nové státní útvary a území. Mezinárodní kontrola migrace se jevila zbytečnou. Až demografická exploze začala naplňovat populační potenciál mnoha států a rozsáhlý migrační příliv se stával nežádoucí. Státy se s ním stěží samostatně vyrovnávaly, třebaže mohly volně kontrolovat vstup osob na své území.<sup>11</sup> Vlastní ochrana, prosazování vlastního protekcionismu, však nemohla čelit masovému tlaku uprchlických proudů. Problém si vynucoval mezinárodní odpověď.<sup>12</sup>

#### *Evropská zkušenost.*

První rozsáhlý proud uprchlíků zasáhl Evropu po první světové válce. Počet uprchlíků z porevolučního Ruska dospěl po roce 1917 k počtu 1,5 milionu osob. Jednotlivé osoby a rodiny opouštěly sovětské

<sup>7</sup> Právník – teoretický časopis pro otázky státu a práva, Šturma, P.: Mezinárodně-právní úprava postavení uprchlíků. Stati 04/1991/ str. 342.

<sup>8</sup> Čepelka Č., Jílek, D., Šturma, P.: Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu, MU v Brně, 1997, str. 13

<sup>9</sup> Srov. J.G. Starke, An introduction to international Law, 7 edition, Londýn 1972, str.356

<sup>10</sup> Srov. J.C. Hathaway: The Evolution of refugee status in International Law: 1920-1950. International and Comparative Law Quarterly, 1984, sv. 33, Duben, str. 384

<sup>11</sup> Srov. V. Outrata Mezinárodní právo veřejné. Praha, 1960, str. 145.

<sup>12</sup> Dalibor Jílek, Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví, Masarykova Univerzita v Brně, 1996, str.11

Rusko z důvodu materiálního zpusošení země, zasažené válkou, hladomorem jakož i z politických pohnutek.<sup>13</sup>

Na tuto skutečnost reagovala Rada Společnosti národů jmenováním Dr. F. Nansena do čela Úřadu vysokého komisaře pro uprchlíky. Jeho úkol byl rozdělen do tří částí:

1. zajistit pro uprchlíky náhradní průkazy totožnosti
2. obstarávat bydlení a práci
3. sladit vládní opatření s činností nevládních humanitárních organizací.<sup>14</sup>

Zásadním činem bylo vydání průkazů totožnosti, tzv. „Nansenova pasu“, na základě ujednání z roku 1922, který se vydával osobám, jež splňovaly hlediska ruského původu a nalézaly se mimo hranice Sovětského svazu. Vystavení dokladů totožnosti státem pobytu z hlediska mezinárodního práva by však bylo nemožné bez kvalifikovaného uznání.<sup>15</sup> Bez přijetí mezinárodně právního dokumentu by vydání identifikačních průkazů státem, na jehož území měli ruští uprchlíci bydliště, mělo pouze vnitrostátní právní účinky.

Vystavení dokladů totožnosti znamenalo prvopočátek úpravy postavení uprchlíka v mezinárodním právu. Tyto doklady měly zajistit svobodný pohyb a právní možnost opustit zemi prvního přijetí, v níž nebyly vytvořeny podmínky pro obživu a získání zaměstnání. Vydáním Nansenova pasu se vytvořilo právní spojení mezi uprchlíkem a mezinárodním společenstvím, které svým způsobem nahrazovalo domovský stát, jehož ochrany byli uprchlíci zbaveni.<sup>16</sup> Ujednání ovlivnilo hmotně právní postavení uprchlíků, čímž se stali jedinci konečnými destinatáři výhod, které pro ně vyplývaly toliko z mezinárodně právních norem<sup>17</sup>. Uprchlíci nebyli přímými nositeli mezinárodních práv a povinností, pouze těžili z dobrodiní mezinárodního práva. Zůstalo jim postavení objektu mezinárodně právní regulace.<sup>18</sup>

Druhým případem byl odchod statisíců Arménů, usazených v severovýchodním Turecku, kteří byli nuceni vyhledat útočiště v Řecku, Bulharsku, Sýrii a Sovětském svazu při pronásledování tureckou vládou z důvodů náboženské a odlišné kulturní identity. Opožděně byla Rada Společnosti národů požádána o rozšíření programu vydávat průkazy totožnosti pro arménské uprchlíky.<sup>19</sup>

<sup>13</sup> Tamtéž, s. 12

<sup>14</sup> Srov. O. Kimminich: Die Entwicklung des internationalen Flüchtlingsrecht – faktischer und rechtsdogmatischer Rahmen. Archiv des Völkerrecht, 1982, č.4, str. 378

<sup>15</sup> Srov. E. Reale: Le Problème des Passeports. Recueil des Cours, 1934,sv.IV, str. 141 a násled.

<sup>16</sup> Jílek, D. : op. cit, s. 14.

<sup>17</sup> Č.Čepelka – V.David: Úvod do mezinárodního práva. Brno, 1978, str.192-193

<sup>18</sup> Jílek, D. : op. cit, s. 15

<sup>19</sup> League of Nations Official Journal, 1924, 5 (7) str. 967

### **První definice uprchlíka**

Ujednání týkající se průkazů totožnosti ruským a arménským uprchlíkům pouze naznačila obrysy určení osob, které byly způsobilé k vystavení Nansenova pasu. Aby se zabránilo praktickým obtížím, byla vytvořena definice ruských a arménských uprchlíků jakožto první právní definice uprchlíků vůbec:

**Ruský uprchlík:** "Každá osoba ruského původu, která nepožívá ochrany vlády Svazu sovětských socialistických republik a nenabyla jakoukoli jinou příslušnost."<sup>20</sup>

**Arménský uprchlík:** "Každá osoba arménského původu, dříve poddaný Osmanské říše, která nepožívá ochrany vlády Turecké republiky a nenabyla jakoukoli jinou příslušnost."<sup>21</sup>

Tyto první definice uprchlíka slučují tři prvky:

1. etnický původ (ruský nebo arménský)
2. absenci de jure ochrany státu
3. fakt nezískání jiné příslušnosti, jež by jinak založilo ochranu novou.<sup>22</sup>

V roce 1929 Mezinárodní poradní komise pro uprchlíky Společnosti národů charakterizovala jádro problému. Osoby zařazené mezi uprchlíky nemají žádnou státní příslušnost, a proto jsou zbaveny normální ochrany poskytované občanům státu.<sup>23</sup>

Definice ruských a arménských uprchlíků kupodivu nezahrnovaly exteritoriální aspekt, jenž byl vzkříšen v předchozích ujednáních. Přestože Rada Společnosti národů doporučila členům, aby shovívavě posoudili závěrečný dokument, jenom 23 států se stalo smluvními stranami.<sup>24</sup>

Vydávání průkazů totožnosti jak ruským tak i arménským uprchlíkům byl postupem ad hoc Společnosti národů, který se opíral o názor, že uprchlický problém spočívá svojí příčinou ve světové válce, přičemž její důsledky musí odeznít. Tento postup zapadal do prozatímního řešení, které ústilo v reakci na hromadné uprchlické proudy, aniž by poskytovala perspektivu důkladnějšího řešení.

#### **1.2 Etapy vývoje univerzální koncepce ochrany uprchlíků.**

Ještě do druhé světové války byly schváleny různé ad hoc dohody a konvence, které se vztahovaly na zvláštní kategorie uprchlíků.

1. Důležitý význam v mezinárodně-právní regulaci situace uprchlíků měly dokumenty, přijaté 30 června 1928 na konferenci v Ženevě.

**Ujednání z roku 1928** se týkala rozšíření ochrany i na další skupiny uprchlíků, jejichž právní postavení bylo analogické se statusem ruských a arménských běženců. Konkrétně se ujednání vztahovalo na asyrské, asyrsko-chaldejské a turecké uprchlíky<sup>25</sup>. Definice těchto uprchlíků navazovaly svým obsahem

<sup>20</sup> Jílek, D. : op. cit, s.17

<sup>21</sup> Tamtéž

<sup>22</sup> Srov.D.W.Greig: The protection of refugees and customary International Law. Australian Year Book of International Law, 1986, sv.11, str. 120.

<sup>23</sup> Report by the Secretary – General on the Future Organization of Refugee Work. League of Nations Doc. 1930, XIII. 2, str.3

<sup>24</sup> Jílek, D. : op. cit, s.19

<sup>25</sup> Úvod do medzinárodnej ochrany utečencov, UNHCR, Bratislava, červen 1992, s. 10

na předchozí mezinárodní ujednání a svým pojetím představovaly ad hoc řešení, které bezprostředně reagovalo na mezinárodní poměry<sup>26</sup>.

**První dohoda** o právním statusu arménských a jiných uprchlíků<sup>27</sup> — směřoval k tomu, aby se přesněji dal určit právní status arménských a jiných uprchlíků.<sup>28</sup> Dohoda obsahovala doporučení určovat osobní status uprchlíků «v těch státech, kde dříve přijaté zákony daného státu nejsou aktuální, nebo s odkazem na platné zákony země jejich původu, nebo té země, ve které se zdržují. Pokud taková země chybí, s odkazem na ten stát ve kterém nyní žijí». Dohoda obsahovala doporučení služeb, které by se měly poskytovat uprchlíkům představiteli Vysokého komisaře. Mezi nimi by neměl chybět: osobní průkaz, místo pobytu uprchlíka, potvrzení o jejich rodinném stavu a státní příslušnosti, to vše na základě dokumentů, vydaných v zemi původu; ověření podpisu atd. Mezi jinými doporučeními, ta nejdůležitější byla:

- poskytnutí uprchlíkům práva a privilegia, která se obvykle poskytují cizincům; vyvarovat se nepřiměřené odtazitosti, která by mohla souviset s cizí pracovní silou; obeznámení se zákonem ve vztahu s daňovým zatížením;
- prominutí uprchlíkům placení *cautio judicatum solvi* (pohledávka na pokrytí soudních výdajů) aj.

**Druhý dokument** — Dohoda o rozšíření některých opatření i na jiné kategorie uprchlíků, které byly přijaté ve prospěch ruských a arménských uprchlíků.<sup>29</sup> To směřovalo k rozšíření opatření, která byla přijata ze vztahu k ruským a arménským uprchlíkům a které byly v souladu s předcházejícími dohodami o tureckých, asyrských, asyrsko-chaldejských a podobných uprchlících.

**Třetí dokument** — Dohoda o funkcích představitelů Vysokého komisaře Společnosti národů ve věci uprchlíků<sup>30</sup> — stanovila, že jejich úkolem je «zajištění co nejefektivnějšího splnění rezoluce», které se nacházejí ve výše uvedených dohodách. Tímto způsobem vznikala právní báze mezinárodního systému na ochranu uprchlíků.

## 2. Dalším mezníkem se ve vytváření systému ochrany práv uprchlíků stala **Úmluva týkající se mezinárodního postavení uprchlíků (1933)**

Rozhodnutím Shromáždění Společnosti národů ze dne 4. září 1930 byl zřízen prozatímní Mezinárodní Nansenův Úřad pro uprchlíky pod pravomocí Společnosti národů. Totéž Shromáždění uznalo potřebu vytvořit trvalejší právní systém ochrany uprchlíků. Přípravovaná úmluva již neměla být jednorázovou odezvou mezinárodních událostí, následkem tlaku hromadných uprchlických proudů, nýbrž měla právně vyztužit vytvářený smluvní systém. V tomto smyslu organicky zapadala do tehdy vzrůstajících

<sup>26</sup> Jílek, D. : op. cit, s.21

<sup>27</sup> Tamtéž, s. 22. Zavázalo 13 států.

<sup>28</sup> Tamtéž, s. 22

<sup>29</sup> Tamtéž, s. 20

<sup>30</sup> Conventions, Agreements and Arrangements Concerning Refugees Adopted before the Second World War. HCR/DC/42, 1966, p. 18-19. Dále jen (HCR/DC/42, P.)



kodifikačních snah. Měla se stát pevným bodem, jenž měl nejenom obsahově obohatit, ale také nahradit doporučení předcházejících ujednání. Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků zůstala věrna opatřením, která přijala předešlá mezinárodní ujednání, čímž vytvářela právní kontinuitu v opusu Společnosti národů.<sup>31</sup> Proto lze opodstatněně spatřovat v daném vývoji nastolení evoluční linie.

Úmluva však přinesla některé kvalitativní ztráty, neboť definitivně provázala dvě základní otázky: definici s právním postavením uprchlíků. Předmětem i účelem smlouvy se stalo „zajištění práv občanských, volný a svobodný přístup k soudům, bezpečnost a stálost podniku a práce, úlevy v provozování řemesel, průmyslu, obchodu a cestovně, přístup do škol a univerzit“.<sup>32</sup>

Ve správní oblasti úmluva upevnila právní ochranu uprchlíků včleněním **pravidla nevyhoštění uprchlíků** (princip non-refoulement). Zakotvené pravidlo omezovalo pravomoc smluvních stran vyhostit nežádoucí cizince na základě uvážení výkonného orgánu státu.<sup>33</sup> Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků nabyla platnost 20. srpna 1935 a zavázala 8 smluvních států.<sup>34</sup>

### 3. Úmluva o postavení uprchlíků pocházejících z Německa (10.února 1938)

Zásadní politické změny v Německu, nástup národního socialismu, dramaticky rychlý vývoj německého státu k totalitnímu uspořádání nutně oživilo uprchlický problém v Evropě. Rasová a politická nesnášenlivost zapříčinily nucené opouštění Německa tisíci oběťmi.

Nedostatečnost předchozích právních opatření se záhy prokázala, když v březnu 1937 vyzvala Společnost národů státy k účasti na další mezinárodní konferenci. Prvotní otázkou se opět stala definice uprchlíka. Dohodnutá definice na rozdíl od dřívějšího konceptu ztotožnila příslušníky s bezdomovci na podkladě kritéria absence **de facto** či **de jure** ochrany ze strany německého státu. Vedle pozitivně vyjádřeného vymezení obsáhla vylučující klauzuli a vyňala z okruhu mezinárodním právem chráněných osob jednotlivce, kteří využili politických událostí jako vhodnou příležitost k emigraci.<sup>35</sup> Protokolom z roku 1939 byla rozšířena na uprchlíky pocházející z Rakouska.<sup>36</sup> Protokolární vymezení uprchlíka se téměř shodovalo s předešlými definicemi s nepatrným rozdílem, jenž definice přizpůsobil rakouské situace. Uprchlíci byli vytrvale chápáni jako sociální skupina, jejíž homogenitu charakterizovalo sloučení právních i sociálních příznaků objektivního charakteru.

<sup>31</sup> Preambule úmluvy o mezinárodním postavení pravila, že smlouva má na zřeteli opatření učiněná dříve ve prospěch uprchlíků a zejména mezivládní ujednání z let 1922, 1924, 1926, 1928, která toho času platila v některých smluvních stranách.

<sup>32</sup> Srov. Poslední část preambule úmluvy o mezinárodním postavení uprchlíků

<sup>33</sup> Jílek, D. : op. cit, s. 26

<sup>34</sup> Tamtéž, str.30

<sup>35</sup> Tamtéž, str.35

<sup>36</sup> Úvod do mezinárodnéj ochrany utečencov, UNHCR, červen 1992, Bratislava, str. 11

Dodatkovým protokolem se uzavřela meziválečná éra vytváření relativní soudržné i přebytně rozsáhlé soustavy mezinárodních smluv, jež identifikovaly uprchlíky jako příjemce výhod vyplývajících z mezinárodního práva.<sup>37</sup>

Ačkoli texty všech uvedených úmluv byly velmi důležité, a představovaly první kroky ve vývoji mezinárodního práva uprchlíků, měly i svoje nedostatky:

1. zpožďovaly se za přezrálými situacemi a představovaly právní odpovědi s malou mírou perspektivnosti
2. nenalézaly konečná řešení pro postižené osoby při právní i faktické nemožnosti jejich návratu do původní země
3. pouze málo států je ratifikovalo, a to ještě s výhradami

Dalším nedostatkem politiky v oblasti uprchlictví, který existuje i dodnes, je fakt, že kontrola mezinárodní ochrany, jakož i pomoc uprchlíkům, ze strany států je vědomě delegována na mezinárodní orgány, omezené prozatímním mandátem, které měly stav uprchlickou otázku institucionalizovat.

#### **4. Ženevská Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951.**

Vzhledem k tomu, že nebyla vyřešena otázka uprchlíků, vyvstala po 2. světové válce nutnost nového mezinárodního dokumentu, který by definoval status uprchlíků.

Dne 28. července 1951 byla v Ženevě na Konferenci zplnomocněných zástupců Spojených národů přijata Úmluva o právním postavení uprchlíků (dále jen Úmluva). Vstoupila v platnost 22. dubna 1954. Do současnosti podepsalo úmluvu 143 států.<sup>38</sup> Úmluva představuje důležitý krok v mezinárodním uprchlickém právu. Reviduje a sjednocuje předchozí mezinárodní dohody o postavení uprchlíků a stanoví minimální standardy pro zacházení s uprchlíky. Úmluva potvrdila mezinárodní rozměr uprchlictví, jehož řešení nemůže být dosaženo bez internacionální spolupráce států.

Přestože cílem Úmluvy bylo zajištění mezinárodní ochrany uprchlíkům, v současnosti se projevují její viditelné nedostatky. Zejména se poukazuje na fakt, že Úmluva z roku 1951 nezajišťuje mezinárodní ochranu všech osob, které takovou ochranu potřebují, a proto je nutná nová definice „uprchlíka“.<sup>39</sup>

**Působnost Úmluvy** je možně rozdělit na čtyři nejvýznamnější oblasti působnosti, a to osobní, územní, časovou a věcnou.

**Osobní působnost** Úmluvy spočívá hlavně v uvědomění si, že subjekty Úmluvy jsou státy – smluvní partneři, které ji podepsaly, a tím se zavázaly ji dodržovat. Uprchlíci samotní jsou adresáty výhod a ochrany, která jim má být na základě Úmluvy poskytnuta.

<sup>37</sup> Jílek, D. : op. cit, s.37

<sup>38</sup> <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=3b73b0d63> States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol/ as of 1 of September 2005

<sup>39</sup> Journal of Refugee Studies December, 2005 Article \*468 REFUGEES IN RUSSIA: THE LAW ON REFUGEES AND ITS IMPLEMENTATION Ahoura Afshar London School of Economics

**Územní působnost** je charakteristická tím, že dřívější ustanovení umožňující částečné omezení působnosti na celém území daného celku v současnosti zcela pozbyla svůj význam. Úmluva se vztahuje na teritorium jako celek. Článek 40 obsahuje doložku o územní působnosti.<sup>40</sup> Od smluvních stran se očekává rozšíření působnosti. Úmluva státům nedovoluje učinit výhradu k článku 40 v záležitosti omezení územní působnosti Úmluvy.<sup>41</sup>

**Časová působnost.** Pokud jde o působnost časovou, je zřejmé, že Úmluva vychází z událostí minulých a časové relace se vztahují k úmluvám dřívějším (tyto dřívější úmluvy se vždy vztahovaly ke konkrétním situacím, které se již staly v minulosti a jejichž následky bylo a je třeba řešit). V tomto bodě Úmluva postrádala univerzálnost – nevztahovala se na situace, které by v budoucnosti teprve mohly nastat. Až Protokol týkající se právního postavení uprchlíků (viz dále) z roku 1967 zrušil časové omezení a tím poskytl Úmluvě univerzální časovou působnost. Přístupem k tomuto protokolu se státy zavázaly uplatňovat hmotná ustanovení Úmluvy na uprchlíky tak, jak jsou v této Úmluvě definováni, ale bez časové meze roku 1951.

**Věcná působnost.** Přestože jejím hlavním cílem má být ochrana osob, jimž byl přiznán status uprchlíka, Úmluva nezahrnuje právní úpravu procedury získávání statusu uprchlíka. Tato část je ponechána zcela na vnitrostátní úpravě. Úmluva neobsahuje ani hrubý návod, či ustanovení všeobecného charakteru vytvářející minimální standardy, které je třeba dodržovat. Přesto státy ve většině přijímají legislativním postupem azylové řízení nebo proceduru o přiznání statusu uprchlíka. "There is nothing on asylum, on admission, or on resettlement"<sup>42</sup>. Neexistují mezinárodní povinnosti vznikající z Úmluvy ve vztahu k těmto problémům. Proto, analýza vnitřního zákonodárství nemusí se tykat jen mezinárodních povinností státu, ale také o těch zájmů uprchlíků, které ani nejsou zařazovány do Úmluvy<sup>43</sup>.

#### **Povinnosti států, jež přistoupily k Úmluvě o uprchlících**

Obecným principem mezinárodního práva je, že každá smlouva je pro smluvní strany závazná a že musí být realizována v dobré víře. Země, které ratifikovaly Úmluvu o uprchlících, musí chránit uprchlíky na svém území podle podmínek této Úmluvy. V rezolucích Valného shromáždění OSN a regionálních organizací bylo mnohokrát zdůrazňováno, že poskytování azylu je mírovým a humanitárním aktem, a proto nemůže být považováno jiným státem za nepřátelskou činnost státu.<sup>44</sup> Tento princip je obsažen i v regionálních úmluvách a dohodách, například v Úmluvě OAE 1969, článku II (2). Poskytování azylu ale klade na stát povinnost „nedovolit úmyslně, aby jeho území bylo použito pro protiprávní činnosti

<sup>40</sup> Čl.40 Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951. Zde i dále v textu citováno podle Mrázek, J. Dokumenty ke studiu mezinárodního práva Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, str.185

<sup>41</sup> Článek 42 Úmluvy odst.1 Tamtéž, str.185 dále jen „Mrázek, J.: op. cit. (cit. d.), s. 185»

<sup>42</sup> Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженцев в международном праве/ Пер.с англ. Под ред. М.И. Ливинной. – М.: ЮНИТИ, 1997. s. 166

<sup>43</sup> Journal of Refugee Studies December, 2005 Article \*468 Ahoura Afshar Refugees in Russia: The Law on Refugees and its implementation. London School of Economics

<sup>44</sup> Гудвин-Гилл Г.С. op.cit. str 379



proti jiného státu“. Stát, poskytující azyl, nese povinnost postarat se o to, aby jeho dobrá víra nebyla zneužitá ke škodě jiným státům.<sup>45</sup>

Mezi ustanovení, která musí dodržovat státy, jež přistoupily k Úmluvě o uprchlících, patří:

- spolupráce s UNHCR – článek 35 Úmluvy o uprchlících a článek II Protokolu z roku 1967 obsahují souhlas smluvních států spolupracovat s UNHCR při výkonu jeho funkcí a zejména pomáhat UNHCR řídit implementace ustanovení obsažených v těchto nástrojích.
- informace o národní legislativě – státy, jež přistoupily k Úmluvě o uprchlících souhlasí s tím, že budou informovat generálního tajemníka OSN o zákonech a postupech, jež přijaly v rámci zajištění aplikace Úmluvy.
- vynětí z principu reciprocity – pokud je podle zákona země poskytnutí určitého práva cizinci vázáno na podobné zacházení ze strany země cizincovy příslušnosti (reciprocita), nebude tento princip platit v případě uprchlíků. Pojem reciprocity v jejich případě neplatí, jelikož nevyužívají ochrany svého domovského státu<sup>46</sup>.

#### **5. Protokol, týkající se právního postavení uprchlíků roku 1967.**

Pohnutky tvůrců protokolu jsou patrné z jeho preambule, z níž vyplývá, že strany Úmluvy z roku 1951 si uvědomily nedostatky dokumentu i omezení zeměpisná. Selektivní přístup k definici uprchlíka vyloučil z ochrany a působnosti úmluvy nové kategorie uprchlíků. Nucené uprchlické proudy začaly ve světovém měřítku převládat a jejich příčinami byly války, hromadné porušování lidských práv, přírodní katastrofy apod. Důvodem nedobrovolného úniku přestávalo být pronásledování. Asijská, africká i americká zkušenost začínala být odlišná.

Datová mez 1951 měla v době přijetí Úmluvy svůj původ v přání vlád omezit své závazky na situace uprchlíků, o nichž se v té době vědělo, nebo na ty, jež mohly následně vyplynout z události, které již nastaly.

Výskyt nových skupin uprchlíků posloužil jako důkaz toho, že je zapotřebí okamžitě přizpůsobit Úmluvu tak, aby byla aplikovatelná i na jejich případy.

*V roce 1967 byl přijat Protokol týkající se právního postavení uprchlíků (dále jen Protokol), který zrušil časové omezení a tím poskytl Úmluvě univerzální působnost.* Po jeho projednání Valným shromážděním OSN byl 31 ledna 1967 otevřen k přístupu a 4. října 1967 vstoupil v platnost. Přístupem k Protokolu z r. 1967<sup>47</sup> se státy zavazují uplatňovat hmotná ustanovení Úmluvy na uprchlíky tak, jak jsou v této Úmluvě definováni, ale bez časové meze 1951. Ačkoliv je Protokol tímto způsobem vztažen k Úmluvě, je přesto nezávislým nástrojem, přístup k němuž není omezen na státy, které jsou stranami Úmluvy.

<sup>45</sup> Tamtéž

<sup>46</sup> Ochrana uprchlíků, průvodce mezinárodním uprchlickým právem, UNHCR a meziparlamentní unie, 2001 s. 13

<sup>47</sup> Protokol týkající se právního postavení uprchlíků roku 1967, Mrázek, J.: op. cit. (cit. d.), s.193

Z kritické analýzy J. C. Hathawaye vyplývá, že Protokol přijal dvojakou konceptualizaci úlohy uprchlického práva, protože nastolil pouze formální univerzalitu prostřednictvím odstranění zeměpisného a časového omezení, a nezobrazil sociální evoluci jevu uprchlictví, který se transformoval do značně masové podoby, jíž determinují odlišné společenské okolnosti. Tímto vyloučil mimoevropské uprchlíky ze zavedeného režimu úmluvy a ponechal je pod pružnou mezinárodní ochranou UNHCR, jehož mandát obsažený v „soft law“ nemůže být vždy účinnou právní záštitou, neboť bývá omezen na materiální zajištění ve spojení s *ad hoc* podporou dobrovolného návratu uprchlíků.<sup>48</sup> Z uvedeného vyplývá že mandát UNHCR tak postrádá zajištění právní ochrany uprchlíků.

*Rozbor základních stanovení Úmluvy a Protokolu je uveden v následujícím paragrafu (2).*

### 1.3 Dokumenty univerzálního rozsahu

#### 1. Všeobecná deklarace lidských práv (10. prosince 1948)

Otázkou azylu se zabývalo Valné shromáždění OSN i ve *Všeobecné deklaraci lidských práv*.<sup>49</sup> Právní základ vztahu mezi lidskými právy a ochranou uprchlíků nalzáme mj. v článku 14 Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948, který potvrzuje "právo každého hledat a využívat v jiné zemi azyl před pronásledováním"<sup>50</sup>.

Původní verze Komise pro lidská práva OSN z r. 1947 zněla "hledat a získat" (to seek and to be granted), tento návrh byl však odmítnut (konečná verze čl. 14 tedy zní "the right to seek and to enjoy"). Tento přístup zobrazoval tehdejší převažující stanovisko, že právo azylu vykonává svrchovaný stát, a to nemohla převážit ani humanita silně pocíťovaná v poválečném období. Právo hledat a požívat azyl však nelze považovat za prázdnou frázi. Stát může toto právo porušit, pokud např. vrátí žadatele do země, odkud přišel, aniž by mu poskytl odpovídající příležitost, aby byl jeho případ projednán. Proklamace tohoto práva ve Všeobecné deklaraci pomáhá při interpretaci specifitějších mezinárodních instrumentů, na jejichž základě mohou být vznášeny individuální nároky.

#### 2. Ženevská úmluva o ochraně civilních osob za války (12. srpna 1949)<sup>51</sup>

Primární funkcí této úmluvy je ochrana jedince jako oběti ozbrojeného konfliktu před útoky nepřátelství. V tomto ohledu se objektivní právo setkává s pravidly upravujícími postavení uprchlíků, neboť jejich účel je převážně ochranný. Zajišťuje zvláštní ochranu běženců ve dvou situacích. Chrání uprchlíky, kteří jsou občany nepřátelského státu, jakož i obyvatele na okupovaném území.<sup>52</sup>

#### 3. Statut Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (3. prosince 1949)<sup>53</sup>

<sup>48</sup> Srov. J. C. Hathaway: op. cit., str. 164-165

<sup>49</sup> Všeobecná deklarace lidských práv, Mrázek, J.: op. cit, s. 124.

<sup>50</sup> Tamtéž

<sup>51</sup> Ženevská úmluva o ochraně civilních osob za války (12. srpna 1949) „Mrázek, J.: op. cit. str. 320

<sup>52</sup> Jílek, D.: op. cit., str. 64

<sup>53</sup> Statut Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (3. prosince 1949). In: Jílek, D.: op. cit., str. 177

Statut Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky stanovuje hlavní funkce tohoto Úřadu a vymezuje osoby, na které se jeho ochrana vztahuje. Jeho hlavním úkolem je podle Statutu poskytování mezinárodní ochrany uprchlíkům, nalézání trvalého řešení uprchlických problémů a poskytování přímé pomoci uprchlíkům. Činnost Úřadu zůstává humanitární a sociální povahy, neboť pracuje pod doporučujícím a nezávazným mandátem. Bez politické podpory členských států OSN ztrácí jeho aktivita účinnost.<sup>54</sup> Podrobněji viz paragraf 5 kapitoly 1.

#### 4. Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954

Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954<sup>55</sup> je také obsažena významnou měrou v řadě dokumentů univerzálního rozsahu, spojených s ochranou uprchlíků. Tato úmluva určuje kritéria, podobné kritériím pro uprchlíky, podle kterých je třeba zacházet s osobami bez státní příslušnosti.<sup>56</sup> Tato Úmluva je také spojena s článkem 1 (A) 2 Úmluvy roku 1951, kde jsou uvedena ustanovení o uprchlících i bez státního občanství. Ustanovení článku 1 odlišuje osoby se státní příslušností a bezdomovce, přičemž jim bez diskriminace poskytuje identickou mezinárodní ochranou. Jsou různé názory o rozlišení nebo sjednocení definice určující tyto osoby v daném kontextu. Tak podle Weisa je terminologicky nevhodné v tomto případě rozlišení jednotlivců na *de facto* a *de jure* bezdomovce, proto volí přesnější obrat: nechráněné osoby, protože se jim nedostává *de facto* nebo *de jure* ochrany.<sup>57</sup>

Gudvin-Gill uvádí závěr, který spočívá v tom, že nepřítomnost občanství a status uprchlíka nejsou jevy identickými. Občas uprchlé osoby mohou být zbaveny občanství, ale častěji zůstává formální spojení. Po ruské revoluci z roku 1917 bylo značné množství občanů zbaveno svého občanství. V období Sovětského svazu opustilo stát množství sovětských Židů, kteří byli nuceni navždy se vzdát občanství. Je zřejmé, že v takových případech je možné stanovit status uprchlíka s ohledem na situaci ve státu jeho dřívějšího trvalého pobytu.

Na konferenci, která předcházela přijetí Úmluvy bylo přijato doporučení, aby stát, jež přiznává důvody, kvůli nimž se osoba vzdala ochrany státu svého původního občanství, přiznal účinnost Úmluvy na tyto osoby.<sup>58</sup>

#### 5. Deklarace o územním azylu (1967)<sup>59</sup>

Právo územního azylu (*territorial asylum*) je právo státu jakožto územního suveréna poskytnout stíhanému cizímu občanovi vstup a pobyt na svém území<sup>60</sup>.

<sup>54</sup> Jílek, D. : op. cit, s.68

<sup>55</sup> Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954, „Mrázek, J.: op. cit. , str.183

<sup>56</sup> Úvod do mezinárodní ochrany utečencův, UNHCR 1992, Bratislava , str 22

<sup>57</sup> Srov. P. Weis: *Legal aspects of the Confention of July 25, 1951 Relating to the Status of Refugees*. *British Year Book of International Law*, 1953, sv. 30 str.480.

<sup>58</sup> Dlouhé období Weis ve svých člancích kritizoval definice „formální nepřítomnost občanství“ a „faktickou nepřítomnost občanství“.

<sup>59</sup> Deklarace o územním azylu (1967), Mrázek, J.: op. cit. (cit. d.), s.195

Smyslem deklarace nebylo stanovit závazná pravidla chování, nýbrž jen humanitární a morální zásady, jež by přispěly ke sjednocení praxe států v otázkách týkajících se udělování azylu.<sup>61</sup> Dokument bezprostředně navazuje na články 13 a 14 Všeobecné deklarace lidských práv a pokročil ve vývoji pravidla non-refoulement (viz par. 3 vývoj pravidla non-refoulement), tedy ochrany před vyhoštěním nebo navrácením jedince, do kterého výslovně zahrnuje i odmítnutí na hranici.

Také uznává, že udělení azylu je humanitárním a mírumilovným krokem ze strany daného státu a není možné ho považovat za projev nepřátelství vůči jinému státu.<sup>62</sup>

Deklarace nepředstavuje brilantní opus a v řadě aspektů vyniká konzervatismem. Je spíše „službou“ humanitárním cílům, zdůrazněním, že poskytnutí územního azylu má mezinárodní rozměr. Deklarace není právně závazná.

Právní úprava územního azylu se od postavení uprchlíků liší v tom, že právní režim uprchlíků je založen na mezinárodní smlouvě, zatímco územní azyl je obyčejovým institutem obecného mezinárodního práva a jeho podstatou je právní status azylové osoby a ochrana proti jejímu vydání.<sup>63</sup>

#### **6. Protokol k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí mezinárodního ozbrojeného konfliktu (1977)**

V Ženevských úmluvách z roku 1949<sup>64</sup> se objevily právní mezery i nedokonalosti. Z toho důvodu Protokol I subsumoval pravidlo chování věnované uprchlíkům a bezdomovcům, aby zajistil uprchlíkům včetně státu, jehož jsou příslušníky zvláštní ochranu všech stran ozbrojeného konfliktu. Článek 73 Protokolu I stanoví, že osoby, které byly pokládány před začátkem nepřátelství za uprchlíky podle mezinárodních instrumentů, jež přijaly státy, nebo podle vnitrostátního zákonodárství státu, jenž poskytl útočiště, či státu pobytu, budou chráněnými osobami ve smyslu částí I a III Ženevské úmluvy o ochraně obětí mezinárodního ozbrojeného konfliktu z roku 1949 za všech okolností a bez nepříznivého rozlišování. Článek 49 chrání uprchlíky před hromadnými nebo jednotlivými nucenými přesuny. Právě ochrana před hromadnými přesuny nabývá na významu v případech etnických a kmenových konfliktů.<sup>65</sup>

Podle P. Šturmy, fenomén uprchlíků však není nutně spojen pouze s obdobím války, a tak mezinárodní uprchlické právo poskytuje ochranu těmto osobám v každé době a bez ohledu na to, v důsledku jakých událostí byly nuceny opustit svou zemi.<sup>66</sup> Na druhé straně je nutné poznamenat, že zde mezinárodní humanitární právo, založené na čtyřech Ženevských úmluvách z r. 1949 a dvou Dodatkových protokolech z r. 1977 (Ženevské úmluvě o ochraně civilního obyvatelstva za války a Protokol o ustavení

<sup>60</sup> Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné, Obecná část, 3. vyd., MU- nakl. Doplněk, Brno, str. 68

<sup>61</sup> Čepelka Č., Jílek, D., Šturma, P. : op. cit, s. 4

<sup>62</sup> Jílek, D. : op. cit, s.47

<sup>63</sup> J. Malenovský op. cit, s. 69

<sup>64</sup> Protokol k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí mezinárodního ozbrojeného konfliktu (1977), Mrázek, J.: op. cit. (cit. d.), s.376

<sup>65</sup> Jílek, D. : op. cit, s.47



na ochranu uprchlíků v době ozbrojeného konfliktu) mají velký význam v oblasti ochrany práv uprchlíků.

#### **1.4 Regionální iniciativy. Stručný výklad dokumentů regionálního charakteru**

*Problém ochrany uprchlíků je spíše problémem většiny států regionu, ve značné míře se také dotýká sousedních států. Ani jeden stát není pojištěn před rizikem, že do něj nezačnou proudit uprchlíci. A proto je nutně rozvíjet systémy ochrany uprchlíků v regionálním měřítku. Státy jednoho regionu musejí postupovat společně při vytváření norem a koordinovat činnosti a oblasti ochrany práv uprchlíků.*

Výkonný výbor v Závěru č. 81(k) roku 1997 vyzval státy a UNHCR, aby prosazovaly (kde je to vhodné) regionální iniciativy na ochranu uprchlíků a hledání trvalých řešení a aby zajistily, že vzniklé oblastní standardy budou plně odpovídat všeobecně uznávaným standardům v oblasti ochrany a reagovat na konkrétní podmínky v regionu a potřeby v oblasti ochrany.<sup>67</sup>

##### **1.4.1 Afrika**

Úmluva Organizace africké jednoty upravující zvláštní aspekty uprchlických problémů v Africe (přijata 10 září 1969). Konflikty, které doprovázely konec koloniální éry v Africe, vedly k následným rozsáhlým pohybům uprchlíků. Tato masivní přesídlení osob vedla k vypracování a přijetí nejen výše analyzovaného Protokolu z roku 1967, ale v roce 1969 také k přijetí Úmluvy Organizace africké jednoty (OAU)<sup>68</sup> o specifických aspektech uprchlických problémů v Africe. Při prohlášení, že Úmluva o uprchlících z roku 1951 je „základním a všeobecným nástrojem týkajícím se postavení uprchlíků“, je Úmluva OAU k dnešnímu dni jedinou regionální právně závaznou smlouvou o uprchlících<sup>69</sup>.

##### **Definice uprchlíka podle Úmluvy Organizace Africké jednoty**

Text úmluvy vycházel z Ženevské úmluvy z roku 1951 jako ze základního a univerzálního dokumentu, vztahujícího se na postavení uprchlíků. Nová Úmluva neměla za cíl nahradit původní, ale jen ji doplnit.<sup>70</sup>

Organizace africké jednoty definici uprchlíka výrazně rozšiřuje a rozděluje na dvě části. První je recepci definice uprchlíka dle Úmluvy o uprchlících z roku 1951. Druhá se vztahuje na všechny osoby, které byly přinucené opustit svou vlast následkem vnější agrese, okupace, cizí nadvlády nebo událostí narušujících veřejný pořádek v části či celé zemi původu anebo v zemi jejího občanství<sup>71</sup>.

<sup>66</sup> Mezinárodnepравни uprava postavení uprchlíku, Sturma, P., Stati 04/1991/ Právník – teoretický časopis pro otázky státu a práva, str. 342

<sup>67</sup> Ochrana uprchlíků, průvodce mezinárodním uprchlickým právem, UNHCR a meziparlamentní unie, s. 14 (Výkonný výbor UNHCR, Závěr č. 81(k), 1997.)

<sup>68</sup> Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженцев в международном праве/ Пер.с англ. Под ред. М.И. Ливинной. – М.: ЮНИТИ, 1997с. s. 479

<sup>69</sup> Ochrana uprchlíků, průvodce mezinárodním uprchlickým právem, UNHCR a meziparlamentní unie, 2001 s. 15

<sup>70</sup> Úvod do mezinárodní ochrany utečenců, UNHCR 1992, str. 33

<sup>71</sup> Jílek, D.: op. cit., str. 105

Tento dodatek znamená rozšíření definice uprchlíka v tom smyslu, že osoby, které utíkají před občanskými nepokoji, násilím a válkou, mají právo žádat o postavení uprchlíka ve státech, které jsou členy této úmluvy, bez ohledu na to, zda mají oprávněné obavy z pronásledování.<sup>72</sup>

Cesační klauzule zmiňuje jako dva důvody pro její použití - závažné porušení účelů a cílů této úmluvy a spáchání závažného nepolitického zločinu v zemi útočiště po přijetí na její území. Exkluzivní klauzule rozšiřuje podmínky vyloučení udělení statusu uprchlíka, pokud dotčená osoba spáchala činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace africké jednoty. Ostatní podmínky se ztotožňují s posledním odstavcem článku 1 Úmluvy z roku 1951.<sup>73</sup>

Tato úmluva je významná hned z několika důvodů:

- rozšířila definici uprchlíka na osoby nucené opustit zemi původu nejen z důvodů pronásledování, ale také „z důvodu agrese, vnější okupace, cizí nadvlády nebo případů vážného narušení společenského pořádku v části země nebo v celé zemi původu“.
- obsahuje rozšířené pravidlo non-refoulement o zvláštnosti Afrického kontinentu a zákazu odmítnutí uprchlíků na hranici
- obsahuje zvláštní předpisy vztahující se na dobrovolnou repatriaci.<sup>74</sup>

#### 1.4.2 Latinská Amerika

Kartagenská deklarace o uprchlících (1984)

V roce 1984 přijaly země Střední Ameriky společně s Mexikem a Panamou dokument nazvaný Kartagenská deklarace o uprchlících.<sup>75</sup>

Kartagenská deklarace o uprchlících vychází ze snahy nalézt účinná a trvalá východiska ze situace středoamerických uprchlíků. Obdobně jako úmluva OAJ vychází ze specifík sociální situace, charakterizující danou dobu a území, rozšiřuje pojem uprchlíka, navazuje v ní i na obsah zásady non-refoulement včetně zákazu odmítnutí na hranici.<sup>76</sup>

Na rozdíl od africké úpravy Deklarace vyzdvihuje humánní hodnoty, jako život, bezpečnost a svobodu a dává tak do souvislosti ochranu jedince před státem nebo neexistencí ochrany státu s účelem lidských práv.<sup>77</sup>

I když jí chybí exekutivní síla, stala se Kartaginská deklarace o uprchlících základem politiky týkající se uprchlíků v této oblasti a byla inkorporována do národních právních úprav mnoha států.

#### **Definice uprchlíka podle Kartagenské deklarace o uprchlících**

<sup>72</sup> Úvod do mezinárodní ochrany utečenců, UNHCR 1992, str. 33

<sup>73</sup> Jílek, D.: op. cit., str. 106

<sup>74</sup> Jílek, D.: op. cit., str. 105-110

<sup>75</sup> Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженцев в международном праве/ Пер.с англ. Под ред. М.И. Ливинной. – М.: ЮНИТИ, 1997. – 647 с., s. 492

<sup>76</sup> Jílek, D.: op. cit., str. 113

<sup>77</sup> Tamtéž

Podle této deklarace se definice uprchlíka vztahuje i na osoby, které opustily domovské státy, protože jejich životy, bezpečnost nebo svoboda byly ohroženy všeobecným násilím, cizí agresí, vnitřním konfliktem, hromadným porušováním lidských práv nebo jinými okolnostmi, které vážně narušily veřejný pořádek.<sup>78</sup>

Navíc definici uprchlíka se rozšiřuje o případy "hromadného porušování lidských práv".

*Rozšířené definice pojmu uprchlík obsažené v Úmluvě OAU a Kartagenské deklaraci dovolily velkému počtu lidí, kteří by nemohli získat status podle Úmluvy z roku 1951, požívat mezinárodní ochrany. Jedná se o lidi, kteří museli uprchnout ze své země kvůli pronásledování, hromadnému porušování lidských práv, ozbrojeným konfliktům a obecnému násilí. Tyto rozšířené definice se ukázaly jako nutné, zvláště v případech hromadných odchodů, kde bylo nemožné zkoumat možnost přiznání statusu uprchlíka individuálně.*

Pozměnění definice pojmu uprchlík tak, aby odpovídala regionálním potřebám, přineslo pružnost mezinárodních aktivit ve prospěch lidí v exilu. Zůstává ovšem nevýhoda toho, že osoba uznaná jako uprchlík v jedné zemi nebo oblasti nemusí být automaticky uprchlíkem jinde.

### 1.4.3 Evropa

V rámci evropských institucí se přijalo mnoho dokumentů, týkajících se uprchlíků, nejdůležitější jsou:

#### **Rada Evropy**

##### **1. Dohoda o zrušení víz pro uprchlíky (1959)<sup>79</sup>**

Dohoda posiluje svobodu pobytu utečenců. Vztahuje se na uprchlíky, kteří zákonně pobývají na území smluvního státu, a mají platné cestovní doklady vydané v souladu s Ženevskou úmluvou z roku 1951 anebo dohodou o vydání cestovního dokumentu uprchlíkům z 15. října 1946.<sup>80</sup>

##### **2. Rezoluce 14 o azylu osob v nebezpečí pronásledování (1967)<sup>81</sup>**

Rezoluce představuje politickou směrnicí, která zdůrazňuje zásadu non-refoulement a nutnost vstřícného postoje vůči osobám, jež vyhledávají útočiště, což míří do vnitrostátní oblasti, protože řízení regulují národní právní řady. Přispívá k politické podpoře právních norem a vyzývá k příznivějšímu postupu<sup>82</sup>.

##### **3. Doporučení 773 o situaci de facto uprchlíků (1970)<sup>83</sup>**

Věnuje se ochraně osob, kterým státy nepřiznaly status uprchlíka podle článku 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíka z roku 1951, i kdy jsou neschopny či si nepřejí se vrátit do země původu z politických, rasových, náboženských nebo jiných platných důvodů. Jeho cílem je jednotné zacházení s

<sup>78</sup> Úvod do mezinárodní ochrany utečenců, UNHCR, Bratislava, 1992, str. 34

<sup>79</sup> Jílek, D.: op. cit., str.118: Úmluva vstoupila v platnost 3. září 1960 v souladu s článkem 9. Council of Europe Treaty Series No. 31

<sup>80</sup> Jílek, D.: op. cit., str.118

<sup>81</sup> Collection of International Instruments Concerning Refugees. Ženeva, 1990, str.305

<sup>82</sup> Jílek, D.: op. cit., str.118

<sup>83</sup> Srov. Report of the Committee on Population and Refugees. Doc. 3642

uprchlíky v členských státech Rady Evropy a nevytvářet různé kategorie uprchlíků s jiným právním postavením.<sup>84</sup>

#### **4. Evropská dohoda o přenesení odpovědnosti za uprchlíky (1980)<sup>85</sup>**

Byla vypracována za účelem usnadnění a sladění vydávání cestovních dokladů uprchlíkům. Zlepšuje situaci uprchlíků v členských státech tím, že převádí odpovědnost za vydání cestovních dokladů na smluvní stranu, na jejímž území uprchlík legálně a trvale pobývá, nebo s jejím souhlasem pobývá na tomto území v době, kdy byla překročena platnost jeho cestovního dokumentu<sup>86</sup>.

#### **Evropská společenství**

Vzrůstající počet žadatelů o azyl a postupující integrace členských zemí Evropských společenství přinesly potřebu sjednocení přístupu v uprchlických záležitostech. Pro odlišnost procesních systémů a nemožnost dosáhnout shody v této oblasti se jako schůdné řešení efektivního a jednotného azylového řízení ukázalo soustředění žádosti o azyl pouze v jednom státě EU - stanovením státu zodpovědného za konkrétní řízení, vylučujících žadatele o azyl z azylového řízení ve více zemích EU, a dále pak zavedením restriktivních institutů (zejm. institut „bezpečné země“).

Problematika azylu není předmětem úpravy práva Evropských společenství. Je však regulována v rámci *acquis* EU právními nástroji III. pilíře. Jedná se především o Schengenskou dohodu, Dublinskou Úmluvu a Londýnskou rezoluci.

#### **Schengenská dohoda**

V červnu roku 1985 byla sjednána tzv. Schengenská dohoda<sup>87</sup> (Schengen Agreement někdy také označovaná jako Schengen I, doplněná a podepsaná v červnu 1990 - Schengen Convention nebo-li Schengen II, vstoupila v platnost v roce 1995)<sup>88</sup> o odstranění hraničních kontrol mezi Francií, Německem a zeměmi Beneluxu. K dohodě se postupně připojily ostatní země EU kromě Velké Británie a Irsku. Pro Dánsko platí zvláštní úpravy. Z nečlenských států se v roce 1996 přidružily Norsko a Island. Schengenská dohoda zahrnuje mimo jiné odstranění vnitřních hranic, otázku volného pohybu občanů členských i třetích zemí v rámci zemí EU, zavedení společného informačního systému (SIS)<sup>89</sup>, spolupráci v otázkách kriminality a boje proti nelegální migraci, zvýšenou kontrolu na hranicích tzv. schengenského prostoru se třetími zeměmi. Dohoda také zavádí termín tzv. schengenské obyvatele.<sup>90</sup>

<sup>84</sup> Jílek, D.: op. cit.,

<sup>85</sup> United Nations Treaty Series No. 107

<sup>86</sup> Jílek, D.: op. cit., str.124

<sup>87</sup> Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженцев в международном праве/ Пер.с англ. Под ред. М.И. Ливинной. – М.: ЮНИТИ, 1997. – 647 с. , прилож.2, шенген.с.с. 509

<sup>88</sup> Гудвин-Гилл Г.С.: op.cit..s. 509

<sup>89</sup> Jde o pátrací a informační systém smluvních států obsahující data o hledaných osobách nebo objektech, přístupný policejním složkám členských států.

<sup>90</sup> Гудвин-Гилл Г.С.: op.cit..s. 510



Harmonizuje podmínky vstupu na území států EU, vízové povinnosti pro občany třetích zemí a definuje určení státu odpovědného za vyřízení žádosti o azyl. Podle dohody má být uplatňován princip tzv. prvního řízení („first handling“), kdy je za vyřizování žádosti i osobu uprchlíka odpovědný stát, který se jako první touto žádostí začal zabývat. Stát se zároveň zavazuje vzít uprchlíka zpět, pokud se nachází na území jiného signatářského státu. Rozhodnutí o žádosti je závazné pro všechny ostatní signatářské státy.

Není však ustaven žádný dohled na implementaci dohody jednotlivými státy ani nejsou řešeny případné neshody mezi nimi v otázce odpovědnosti za vyřizování žádosti a osobu uprchlíka. Není harmonizována azylová legislativa mezi členskými zeměmi. Základním dokumentem při přiznávání statusu uprchlíka je nadále Ženevská Úmluva a Protokol k ní.

Následující kroky vedoucí ke společným postupům v rámci azylové problematiky byly zahájeny až podepsáním Dublinské úmluvy.

#### **Dublinská Úmluva (z 15. června 1990)<sup>91</sup>**

Dublinská úmluva (Dublin Convention) z června 1990 (v platnost vstoupila až v září 1997) upravuje záležitosti v oblasti azylové procedury. Je především úmluvou o určení státu odpovědného za přezkoumání žádosti o azyl, podané v jednom z členských států Evropské Unie. Tím se snaží eliminovat výskyt tzv. *uprchlíků in orbit*.

Jejími cíly bylo odstranění jevu hromadných žádostí o status uprchlíka, které byly dříve podávány více státům současně nebo následovně, poskytnutí záruky žadateli o azyl, že bude jeho žádost posouzena jedním členským státem podle kritérií definovaných ve smlouvě a nebude odsouvána do jiných členských států. Žádost o azyl je stále posuzována dle vnitrostátních předpisů a zákonů a mezinárodních závazků jednotlivých států.

Jejím nejdůležitějším přínosem je, že definuje a podává způsob určení tzv. odpovědné země (země odpovědná za rozhodování o žádosti o azyl). Stanoví, aby členská země, přes jejíž území žadatel vstoupil na území Unie, byla odpovědná za posouzení jeho žádosti, a ostatní členské země by pak přijaly rozhodnutí přijatá tímto státem.<sup>92</sup> Odpovědnost státu může nastat i v případě, že v něm žadatel pouze přestupoval na letišti. Zavazuje k plnění závazků vyplývajících z Ženevské úmluvy ve znění dodatkového protokolu a ke spolupráci s úřady UNHCR.

K dalším opatřením Dublinské úmluvy náleží:

Žadatel o azyl nemá právo vybrat si zemi azylu, musí svou žádost podat v prvním státě, na jehož území vstoupí. Výjimkou může být například, pokud má žadatel v jiném členském státě rodinného příslušníka (manžela, manželku, nezletilé děti nebo otce a matku, pokud je žadatelem nezletilé dítě. To se

<sup>91</sup> Гудвин-Гилл Г.С.: *op.cit.s.* 500

<sup>92</sup> Od ledna 2003 platí toto pravidlo v pozměněné podobě. Odpovědnou zemí již nemusí být výhradně první stát, na jehož území uprchlík vstoupí. Pokud bude uprchlík pobývat v některém státě déle jak pět měsíců, má v něm nárok na azyl

nevztahuje na prarodiče a dospělé děti), který tam získal status uprchlíka. Pokud si to žadatel přeje, je jeho žádost přezkoumávána tímto státem.

Úmluva vymezuje pojem „bezpečná země“.<sup>93</sup> Pokud žadatel pochází z tzv. bezpečné země, tedy státu, ve kterém nehrozí nebezpečí z pronásledování, nemůže žádat o azyl a může být přijímacím státem vrácen zpět. Když žadatel překročí hranici v rozporu s právními předpisy státu a přichází navíc ze země nezačleněné do EU, odpovídá za řízení ta země, přes kterou žadatel prokazatelně přicestoval. Výjimkou je případ žadatele, který se předtím zdržoval v jiném smluvním státě alespoň šest měsíců.

Jako jednou ze snah o účinnou aplikaci Dublinské úmluvy členskými státy vznikl systém EURODAC – centrum s databází otisků prstů<sup>94</sup>, složený z národních databází připojených k ústřední databázi v Lucemburku.

V letech 1991-92 byly uzavřeny dohody se třetími státy střední a východní Evropy v oblasti nelegální migrace za účelem prevence tranzitu nelegálních migrantů přes jejich území směrem do západní Evropy. V roce 1992 bylo Radou ministrů přijato rozhodnutí o tzv. bezpečných zemích, tedy zemích, ve kterých nehrozí jejich příslušníkům pronásledování<sup>95</sup> s cílem zamezit podávání neodůvodněných žádostí z některých zemí.

Pro prohlášení země za bezpečnou byla stanovena řada kritérií jako například procenta uznaných žádostí žadatelů dané země členskými státy v posledních letech, dodržování lidských práv zemi, stabilita, existence demokratických institucí v zemi atd.<sup>96</sup>

V rozhodnutí jsou i ustanovení proti případům úmyslného klamání žadatelem a ustanovení týkající se zjevně neodůvodněných žádostí, nesplňujících hlavní kritéria Ženevské Úmluvy. V těchto případech pak státy mohou použít tzv. zrychleného řízení.<sup>97</sup>

#### **Londýnské rezoluce (z 30. listopadu a z 1. prosince 1992)<sup>98</sup>**

Londýnské rezoluce stanovily některé právní koncepty, jež mají za úkol usnadnit provádění azylové politiky. Tyto koncepty nejsou právně závazné, nicméně jednotlivé státy přislíbily včlenit je do národních právních systémů. Jedná se o závěry ohledně zemí, ve kterých neexistuje vážné riziko pronásledování, Rezoluce o zjevně neodůvodněných azylových žádostech a Rezoluce o harmonizovaném přístupu k otázkám hostitelských třetích zemí.

*Stručný přehled vývoje mezinárodněprávní úpravy postavení uprchlíků v univerzálním i evropském kontextu ukázal, že dnes již existuje ucelená, byť nepřiliš velká skupina norem regulujících relativně*

<sup>93</sup> Užívá se i pojmu „bezpečná země původu“, aby se tak odlišil pojem „třetí bezpečná země“.

<sup>94</sup> Otisky prstů se berou všem žadatelům o azyl starším 14 let

<sup>95</sup> Podle rozhodnutí označuje pojem bezpečná země původu zemi, „v níž může být jednoznačně, tzn. objektivně a prověřitelně prokázáno, že z ní nepřicházejí žádní uprchlíci, popř. že daná skutečnost, která v minulosti mohla oprávnit užití Ženevské konvence z roku 1951, již neexistuje“

<sup>96</sup> Otázka určování tzv. bezpečné země však naráží na problém posuzování ne z hlediska individuálního, ale z hlediska teritoriálního.

<sup>97</sup> Zrychlené řízení nezahrnuje přezkoumání žádosti na všech úrovních azylové procedury.

*samostatný předmět – vztahy mezi státy týkající se zacházení s uprchlíky a zprostředkované i práva a povinnosti těchto jednotlivců.*

## **§2. Úmluva o právním postavení uprchlíků a Protokol jako normativní základ mezinárodní ochrany uprchlíků.**

### **2.1 Obecné**

Tato kapitola je věnována rozboru Úmluvy a Protokolu, jako základům mezinárodního uprchlického práva.

Jak to uvádí G.S Gudvin-Gill, Úmluva a Protokol slouží „jako základ při stanovení standardu náležitého zacházení s uprchlíky – často se porušuje, ale stejně zůstává základem, obsahujícím fundamentální zásady ochrany“.

Úmluva z r. 1951 a Protokol z r. 1967 obsahují tři typy ustanovení:

1. Ustanovení obsahující *základní definici* toho, kdo je (a kdo není) uprchlíkem a kdo, byvší uprchlíkem, jím přestal být.
2. Ustanovení definující *právní postavení* uprchlíků a jejich práva a povinnosti v zemi jejich útočiště. I když tato ustanovení nemají vliv na proces určování právního postavení uprchlíků, orgán pověřený tímto procesem by si jich měl být vědom, neboť jeho rozhodnutí může mít v pravdě dalekosáhlý účinek na příslušného jedince či jeho rodinu.
3. Další ustanovení zabývající se *uplatňováním* právních nástrojů ze správního a diplomatického hlediska. Článek 35 Úmluvy z r. 1951 a článek II Protokolu z r. 1967 obsahují závazek smluvních států spolupracovat s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky při výkonu jeho funkcí a zejména mu usnadňovat jeho povinnost dohlížet na aplikování ustanovení těchto nástrojů.<sup>99</sup>

Jak to bylo uvedeno výše, Úmluva nezahrnuje právní úpravu procedury získávání statusu uprchlíka či ustanovení všeobecného charakteru vytvářející minimální standardy, které je třeba dodržovat ze strany členských zemí. Státy většinou přijímají legislativním postupem azylové řízení nebo proceduru o přiznání statusu uprchlíka.

V této souvislosti Výkonný výbor UNHCR na svém 28. shromáždění v říjnu roku 1977 navrhl, aby tyto procedury byly v souladu s určitými základními požadavky.<sup>100</sup> Tyto požadavky počítají se zvláštní pozicí osoby žádající o poskytnutí postavení uprchlíka. Měly by zajišťovat následující základní záruky:

<sup>98</sup> [http://www.unhcr.bg/euro\\_docs/en/\\_28\\_%20host\\_third%20en.pdf](http://www.unhcr.bg/euro_docs/en/_28_%20host_third%20en.pdf)

<sup>99</sup> Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků v souladu s Úmluvou z roku 1951 a s Protokolem z r. 1967 týkajících se právního postavení uprchlíků// Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky/ doplněné vydání /Ženeva, leden 1992

<sup>100</sup> <http://reflaw.narod.ru/HTMLs/pract/textbook.htm> К.В.Григоричев, Е.П. Зимовина Правовой статус беженцев. - Караганда: Экожан, 2005. с. 44

I) příslušný úředník, například zaměstnanec migrační nebo hraniční služby, ke kterému se žadatel obrátil na hranici nebo na území státu - strany Úmluvy, by měl disponovat přesnými předpisy tak, aby mohl vyhodnotit situaci a aplikovat odpovídající mezinárodní dokument. Musí jednat v souladu se zásadou nevyhoštění a posílat tyto žádosti na vyšší instance

II) žadatel musí dostat odpovídající vysvětlení o budoucích procedurách.

III) informace o žadateli musí být založena, podle možnosti státu, v centrální instituci, která by musela být zmocněna prošetřit žádost o poskytnutí právního postavení uprchlíka a přijímat rozhodnutí v první instanci.

IV) žadateli musí být zajištěny všechny nutné podmínky, včetně příslušného tlumočnicka, pro vypracování žádosti odpovídajícím orgánům. Musí též mít možnost obrátit se k zástupcům UNHCR, o čemž je třeba jej náležitě informovat.

V) v případě, že je žadatel uznán uprchlíkem, musí být informován o této skutečnosti a dostat průkazní doklad o poskytnutí statusu uprchlíka.

VI) v případě, že žadatel není uznán uprchlíkem, musí mu být poskytnut dostatečný termín pro žádost o revizi přijatého řešení k příslušnému administrativnímu nebo soudnímu orgánu podle národního systému státu.

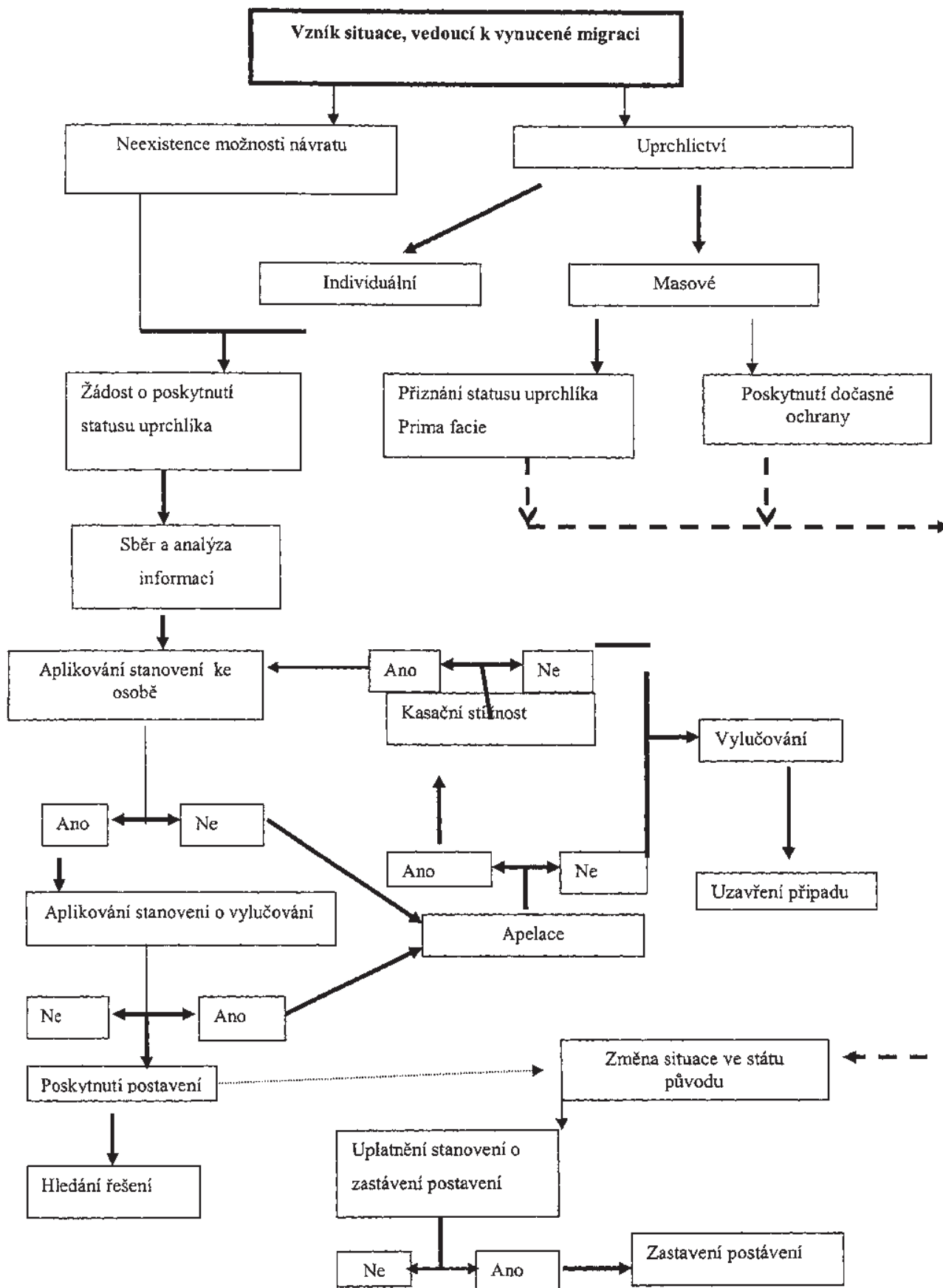
VII) žadatel musí mít právo zůstat v zemi do okamžiku, kdy příslušné orgány, které jsou uvedené výše v bodě III), přijmou konečné rozhodnutí v jeho záležitosti.

Musí též mít možnost zůstat v zemi do momentu, kdy vyšší administrativní instance nebo apelační soud přijme rozhodnutí v jeho případě po podané apelaci<sup>101</sup>.

Podle těchto základních záruk je námi uvedena schematická tabulka, zahrnující názornou proceduru poskytování postavení uprchlíka.

---

<sup>101</sup> Tamtéž, c.44





## 2.2 Definice pojmu "uprchlík"

Slovo „uprchlík“ je často používáno sdělovacími prostředky, politiky i veřejností jako popis osoby, která byla nucena opustit své obvyklé místo pobytu. Při obecném používání tohoto termínu většinou není činěn rozdíl mezi osobami, které musely opustit svou vlast, a lidmi, kteří byli přesídleni v rámci své vlastní země. Rovněž příčinám útěku je věnována jen malá pozornost. Ať se jedná o osoby prchající před pronásledováním, politicky motivovaným násilím občanským konfliktem, ekologickou katastrofou nebo bídou, předpokládá se, že se pro všechny hodí označení uprchlík.

Mezinárodní právo však pojem uprchlík vymezuje mnohem konkrétněji.

Uprchlík je tedy podle Úmluvy v článku A1 definován jako osoba, která: *„byla považována za uprchlíka dle dohod z 12. května 1926 a 30. června 1928, nebo podle úmluv z 28. října 1933 a 10. února 1938 a podle protokolu ze 14. září 1939 nebo též podle ustanovení Stanov Mezinárodní organizace pro uprchlíky“*<sup>102</sup>.

A podle článku A2: *„v důsledku události, které nastaly před 1. lednem 1951, se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit“*.<sup>103</sup> Jedná se o ustanovení individualizující – není možné ho uplatnit v případech hromadného uprchlictví.<sup>104</sup> Pojem pronásledování lze charakterizovat jako poměrně trvalý neměnný vztah mezi státem a jednotlivcem. Okolnosti považované za pronásledování jsou v Úmluvě uvedeny taxativně.<sup>105</sup>

V oddíle B2. je podáno vysvětlení, na koho se Úmluva přestává vztahovat, a podmínky, za kterých jsou tato ustanovení neplatná.

V závěru v odstavci C jsou uvedeny důvody, ze kterých jsou některé z osob vyňaty z působnosti Úmluvy.

Podle Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951 je uprchlíkem osoba, která:

1. má opodstatněnou obavu z pronásledování kvůli své

- rase
- náboženství
- národnosti

<sup>102</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951, článek 1 Úmluvy odst. A1, Mrázek, J.: op. cit. (cit. d.)

<sup>103</sup> Tamtéž

<sup>104</sup> Čepelka Č., Jílek, D., Šturma, P.: op. cit., s. 111

<sup>105</sup> Tamtéž, s. 106

- příslušnosti k určité sociální skupině, nebo
- politickému názoru. (Toto jsou pět základních příčin diskriminace, které byly v té či oné míře spojené s problémem zákazu diskriminace<sup>106</sup>).

2. nachází se mimo svou zemi původu;

3. nemůže/nechce využít ochrany své země původu nebo se tam vrátit kvůli své obavě z pronásledování.

Ustanovení Úmluvy, vymezující, kdo je uprchlíkem, mají tři části:

- Inklusivní klauzule** definuje kritéria, která osoba musí splnit, aby mohla být uznána jako uprchlík. Tvoří pozitivní základ, pomocí kterého se rozhoduje o statusu uprchlíka.
- Cesační klauzule** stanoví, za jakých podmínek uprchlík přestává být uprchlíkem z toho důvodu, že mezinárodní ochrana již není opodstatněná nebo nutná. Lze ji tedy použít pouze tam, kde osoba již status uprchlíka získala, a nikoli jako důvod pro odepření statusu.
- Exklusivní klauzule** se týká osob, které by jinak mohly být uprchlíky, ale buď již přijímají, nepotřebují nebo nezasluhují mezinárodní ochranu. Je nutno ji užívat restriktivně.

#### 2.2.1 Inklusivní klauzule

##### A. Statutární uprchlíci

Článek 1 A Úmluvy z r. 1951 se zabývá statutárními uprchlíky, tj. osobami považovanými za uprchlíky na základě ustanovení mezinárodních dokumentů předcházejících Úmluvě. Toto ustanovení prohlašuje, že: „V této Úmluvě se pojem „uprchlík“ vztahuje na jakoukoliv osobu, jež:

(1) byla považována za uprchlíka dle dohod z 12. května 1926 a 30. června 1928, nebo podle úmluv z 28. října 1933 a 10. února 1938, a podle protokolu ze 14. září 1939 nebo též podle stanov Mezinárodní organizace pro uprchlíky.

Rozhodnutí o nenárokovatelnosti právního postavení uprchlíka učiněná Mezinárodní organizací pro uprchlíky během její činnosti nebrání udělení právního postavení uprchlíka osobám, které splňují podmínky odst. 2 tohoto článku.“<sup>107</sup>

Výše uvedený výčet má sloužit jako spojovací článek s minulostí a zajistit kontinuitu mezinárodní ochrany uprchlíků, kteří se stávali předmětem zájmu mezinárodního společenství v různých minulých dobách (viz paragraf 1, Vývoj uprchlického práva). Tyto nástroje ztratily v současnosti mnohé ze svého významu. Avšak osoba která byla považovaná za uprchlíka v souladu s ustanoveními všech těchto nástrojů je automaticky uprchlíkem podle Úmluvy z r. 1951. Držitel tzv. „Nansenova pasu“ (viz vyš) vydávaného Mezinárodní organizací pro uprchlíky musí být tudíž považován za uprchlíka v souladu s Úmluvou z r. 1951, pokud se na něho nezačne vztahovat jedna z cesačních klauzulí nebo pokud není vyloučen z uplatňování Úmluvy jednou nebo dvěma exkluzivními klauzulemi.

<sup>106</sup> Гудвин-Гилл Г.С.: *op.cit* str. 60

## **B. Obecná definice v Úmluvě z r. 1951**

V souladu s Článkem 1 A (2) Úmluvy z r. 1951 se termín „uprchlík“ vztahuje na jakoukoliv osobu, jež: „v důsledku událostí, které nastaly před 1. lednem 1951 a na základě opodstatněných obav z pronásledování se nachází mimo zem své státní příslušnosti z důvodů rasových, náboženských či národnostních, nebo z důvodu příslušnosti k určitým společenským vrstvám, nebo i zastávání určitých politických názorů, a nemůže, nebo vzhledem k takovým obavám, není ochotna požívat ochranu této země; nebo která nemajíc státní příslušnost země svého dřívějšího obvyklého pobytu či nacházejíc se mimo ni následkem těchto událostí, není schopna nebo, vzhledem k výše uvedeným obavám, ochotna se tam vrátit“.<sup>108</sup>

Protokol z roku 1967 týkající se právního postavení uprchlíků zrušil časové omezení a tím poskytl Úmluvě univerzální působnost. Přístupem k tomuto protokolu se státy zavázaly uplatňovat hmotná ustanovení Úmluvy na uprchlíky tak, jak jsou v této Úmluvě definováni, ale bez časové meze 1951.

### **Opodstatněné obavy z pronásledování**

Formulace fráze „opodstatněné obavy z pronásledování“ je těžištěm celé definice.

Výraz „opodstatněné obavy“ obsahuje subjektivní i objektivní aspekt a při rozhodování o opodstatněnosti obav musí být vzaty v úvahu oba.

#### *Subjektivní aspekt*

Zhodnocení *subjektivního aspektu* je neoddelitelné od posouzení osobnosti žadatele, jelikož psychologické reakce různých jedinců nemusí být v totožných podmínkách vždy stejné. Jedna osoba může mít silné politické nebo náboženské přesvědčení, jehož nerespektování může učinit její život nesnesitelným; jiná třeba nemá žádné takové silné přesvědčení. Jedna osoba se pro útěk rozhodne impulzivně; jiná svůj odchod třeba pečlivě naplánuje.<sup>109</sup>

Vzhledem k významu, který definice přičítá subjektivnímu aspektu, je nutné posouzení důvěryhodnosti tam, kde případ není dostatečně jasný z faktů, které jsou k dispozici. Je třeba vzít v úvahu osobní i rodinné zázemí žadatele, jeho příslušnost k určité rasové, náboženské, společenské či politické skupině, jeho vlastní interpretaci své situace a jeho osobní zkušenosti – jinými slovy vše, co může posloužit k prokázání toho, že jeho převládajícím motivem k podání žádosti je strach.

#### *Objektivní aspekt*

Výpověď žadatele nemůže být posuzována odtrženě, a je třeba ji vnímat v kontextu příslušné situace v pozadí. Obecně by obavy žadatele měly být posuzovány za opodstatněné, pokud je schopen v přiměřené míře prokázat, že jeho trvalý pobyt v zemi svého původu se pro něho stal nesnesitelným

<sup>107</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951, Článek 1 Úmluvy, Mrázek, J.: op. cit. (cit. d.)

<sup>108</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951, Článek 1 A (2) Úmluvy, Mrázek, J.: op. cit. (cit. d.)

<sup>109</sup> Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků v souladu s Úmluvou z roku 1951 a s Protokolem z r. 1967 týkajících se právního postavení uprchlíků// Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky/doplňené vydání /Ženeva, leden 1992



z důvodů uvedených v definici, nebo by se ze stejných důvodů stal pro něho nesnesitelným, kdyby se tam vrátil.

Relevantní jsou zákony země původu, a zejména způsob jejich aplikace. Situace každé osoby však musí být posuzována sama o sobě. V případě známé osobnosti je možná pravděpodobnost pronásledování větší, než je tomu v případě obyčejné osoby. Všechny tyto faktory, tj. charakter osoby, její výchozí situace, vliv, zámožnost nebo známost mohou vést k závěru, že její obavy z pronásledování jsou opodstatněné.

I když o právním postavení uprchlíků se za normálních okolností musí rozhodovat případ od případu, vyskytly se i situace, kdy byly celé skupiny osob odvečeny 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 nemožnosti dokázat opak) za uprchlíka.

Kromě situací typu, jak je popsán v předchozím odstavci, musí žadatel o právní postavení uprchlíka za normálních okolností prokázat, že má dobré důvody obávat se jako jedinec pronásledování. Lze předpokládat, že někdo má opodstatněné obavy z pronásledování, pokud již byl jeho obětí pro jeden z důvodů vyjmenovaných v Úmluvě z r. 1951. Slovo „obava“ se však netýká jen osob, které již byly skutečně pronásledovány, ale také těch, které se chtějí vyhnout situaci obnášející riziko pronásledování.

### **Pronásledování**

Při hledání definice slova "pronásledování" je důležité začít u standardů lidských práv obsažených ve Všeobecné deklaraci, v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech z roku 1966 a v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966. Tak, článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948 potvrzuje "právo každého hledat a využívat v jiné zemi azyl před pronásledováním".

Avšak neexistuje žádná všeobecně přijatá definice „pronásledování“ a různé pokusy o její formulování se neseťkaly s velkým úspěchem.

Podle J. C. Hathawaye tvůrci úmluvy pokládali pronásledování za široce pojatý koncept předpokládající riziko vážné újmy, ale nikoli nutné důsledky spojené se životem a smrtí jedince. Za druhé bylo jejich úmyslem omezit uznání za uprchlíka na situace, v nichž existovalo riziko takové újmy, která by byla neslučitelná se základní povinností ochrany, kterou musí stát věnovat jednotlivci<sup>110</sup>. Hathaway dospívá k úsudku, že právě v daném bodě leží koncepční slabost definice, protože pronásledování podmiňuje ohrožením života a osobní svobody a nestačí, že jsou v nebezpečí fundamentální svobody jedince.

Vlastní pronásledování je provázáno s primátem politických a občanských práv neboť se opírá o rasové, náboženské, a národnostní důvody. Ve srovnání se statutem Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky se v definici uprchlíka objevuje jako další důvod příslušnost osoby ke společenské skupině.<sup>110</sup> Doplnění umožňuje naplnění dispozice normy, když dochází k pronásledování určité sociální, náboženské či politické skupiny, aniž by se jednalo o individuální perzekuci.<sup>111</sup> Záměrně zůstávají mimo dosah definice hospodářská, sociální a kulturní práva a pronásledování na jejich základě. Dominantní pozice občanských a politických práv charakterizovalo tehdejší evropské politické a právní myšlení. Zdá se, že soudobý vývoj překonal jev upřednostňování lidských práv, a právní teorie se zvolna kloní ke vzájemné podmíněnosti práv a svobod člověka. Z těchto důvodů J. C. Hathaway prosazuje, aby esenciální význam pojmu pronásledované pokrýval osobu nebo společenství, u nichž chybí rozumná pravděpodobnost ochrany lidských práv (občanských, politických, hospodářských, sociálních a kulturních) v domovském státě.<sup>112</sup>

Ze článku 33 Úmluvy z r. 1951 vyplývá, že ohrožení života či svobody z důvodu **rasy, náboženství, národnosti, politických názorů** nebo **příslušnosti k určité společenské vrstvě** je vždy pronásledováním. I další případy vážného porušování lidských práv by – ze stejných důvodů – rovněž představovaly pronásledování. Tedy existuje pět důvodů pronásledování, které se mohou nacházet i kumulativně.

*„z důvodů rasových, náboženských či národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů“*

#### *Rasa*

V těchto souvislostech musí být rasa chápána ve svém nejširším slova smyslu, aby zahrnovala nejrůznější etnické skupiny označované za „rasy“. Slovo rasa v sobě zahrnuje skupiny osob společného rodového, národnostního a etnického původu.<sup>113</sup> Často pojem „rasa“ znamená *příslušnost ke specifické společenské vrstvě společného původu, která tvoří menšinu v rámci větší populace*. Diskriminace z rasových důvodů se setkává s odsouzením na celém světě jako jedno z nejkřiklavějších porušování lidských práv. Rasová diskriminace proto představuje významný aspekt při rozhodování o tom, zda dochází k pronásledování.

Diskriminace z rasových pohnutek se bude často rovnat pronásledování ve smyslu Úmluvy z r. 1951. Bude tomu tak tehdy, jestliže v důsledku rasové diskriminace dojde k újmě něčí lidské důstojnosti v

<sup>110</sup> J. C. Hathaway: *Reconceiving Refugee Law as Human Rights Protection*. In: *Problems and Prospects of Refugee Law*. Ženeva, 1992, str. 19-20.

<sup>111</sup> Dodatek obráží situaci, naplněnou polickými změnami ve střední a východní Evropě, ke které docházelo v druhé polovině čtyřicátých let a na začátku následujícího desetiletí.

<sup>112</sup> Srov. R. Hofmann: *Asyl und Fruchtlingsrecht*. In: *Die rechtsstellung von Ausländer nach staatlichem Recht und volkerrecht*. Berlín-Heidelberg- New York –London –Paříž-Tokio, 1987, str. 2025

<sup>113</sup> J. C. Hathaway: *op. cit.* Pod, str. 22.

<sup>114</sup> Čepelka Č., Jílek, D., Šturma, P. : *op. cit.* s. 112

takové míře, že to bude neslučitelné s nezákladnějšími a nezczizitelnými lidskými právy, nebo tam, kde nedbání rasových bariér povede k vážným následkům.

Pouhý fakt příslušnosti k určité rasové skupině nebude za normálních okolností postačující k opodstatnění nároku na právní postavení uprchlíka. Mohou však vyvstat situace, kdy vzhledem k určitým okolnostem majícím záporný vliv na danou skupinu bude tato příslušnost sama o sobě dostatečným důvodem k obavám z pronásledování.

#### *Náboženství*

Všeobecná deklarace lidských práv a Úmluva o lidských právech deklarují právo svobody myšlení, svědomí a náboženství<sup>115</sup>, kteréžto právo zahrnuje i svobodu člověka změnit své náboženství, jakož i jeho svobodu náboženského projevu, ať veřejně nebo soukromě, formou výuky, náboženské praxe, bohoslužeb a plnění náboženských povinností.

Pronásledování z „důvodů náboženství“ může nabývat různých forem, např. zákazu příslušnosti k náboženské komunitě, soukromého či veřejného provádění bohoslužeb, náboženské výuky, nebo se může jednat o závažná diskriminační opatření uvalovaná z důvodu vyznání náboženství nebo příslušnosti k určité náboženské komunitě.

Pouhá příslušnost k určité náboženské komunitě nebude za normálních okolností postačující k opodstatnění nároku na právní postavení uprchlíka. Mohou však existovat zvláštní okolnosti, při nichž i pouhá příslušnost může být dostatečným důvodem.

#### *Národnost*

„Národnost“ („nationality“) není myšlen pouze jako „státní občanství“. Vztahuje se i na příslušnost k nějaké etnické nebo jazykové skupině a v určitých případech může zahrnovat i některé aspekty termínu „rasa“. Pronásledování z důvodů národnosti může spočívat v nepřátelských postojích a opatřeních zaměřených proti národnostní (etnické, jazykové) menšině a za určitých okolností i fakt příslušnosti k takovéto menšině může být sám o sobě základem pro opodstatněné obavy z pronásledování.

Pojem „národnostní“ je užší než „etnický“, zahrnuje v sobě jen kulturní a historické aspekty.<sup>116</sup>

#### *Příslušnost k určité společenské vrstvě*

„Určitá společenská vrstva“ sdružuje osoby podobného zázemí, obyčejů či společenského postavení. Tvzení o obavách z pronásledování pod tímto záhlavím se může často překrývat s tvzením o obavách z pronásledování na základě něčeho jiného, např. rasy, náboženství či národnosti.

Příslušnost k určité společenské vrstvě může být jádrem pronásledování, protože není důvěra v loajálnost této skupiny vůči vládě nebo proto, že její politická názorová orientace, minulost nebo hospodářská činnost jejích členů či samotná její existence jako takové jsou považovány za překážku politice vlády.

<sup>115</sup> OHCHR publication HR Fact Sheet No. 2 (Rev.1), The International Bill of HR, Čl. 18 Deklarace o lidských právech

Pouhá příslušnost k určité společenské vrstvě nebude za normálních okolností postačující k opodstatnění nároku na právní postavení uprchlíka. Mohou však existovat zvláštní okolnosti, při nichž i pouhá příslušnost může být dostatečným důvodem k obavám z pronásledování.

#### *Politické názory*

Politický názor se v kontextu smluv o lidských právech váže k právu jednotlivce zastávat svůj názor a k právu na svobodu projevu.<sup>117</sup>

Zastávání politických názorů lišících se od názorů vlády není samo o sobě důvodem k nárokování si právního postavení uprchlíka, a žadatel musí prokázat, že skutečně má obavy z pronásledování pro své názory. Předpokladem toho je, že žadatel zastává názory, které nejsou tolerovány ze strany úřadů a které kritizují jejich politiku a metody. Jestliže politika zejména představuje síť skupinových vztahů s mocenským pozadím, pak se pronásledování z politických příčin individualizuje, protože politicky organizovaná společnost nehodlá tolerovat přesvědčení jednotlivce. Domnělý či vyjádřený názor osoby je takto orgánům státu znám, případně články mocenského mechanismu připisují osobě takové přesvědčení.<sup>118</sup>

To předpokládá, že se tyto názory staly předmětem pozornosti úřadů nebo jsou jimi přisuzovány žadateli. Politické názory učitele nebo spisovatele mohou být více vypovídající než názory někoho jiného v méně exponovaném postavení. Relativní význam míry neústupnosti žadatelových názorů – pokud ji lze vyvodit ze všech okolností daného případu – bude rovněž relevantní.

I když definice hovoří o pronásledování „z důvodů politických názorů“, nemusí být vždy možné vysledovat kauzální vazbu mezi vyjádřeným názorem a příslušnými opatřeními, jimiž žadatel trpěl nebo jichž se obává. Takováto opatření se jen vzácně zakládají vysloveně na „názorech“. Častější je to, že tato opatření mají formu sankcí za údajné trestné činy proti vládnoucí moci.

Jak je výše zmíněno, pronásledování „z důvodů politických názorů“ implikuje, že žadatel zastává názor, který buď byl vyjádřen nebo se stal předmětem pozornosti úřadů. Žadatel tvrdící, že má obavy z pronásledování pro své politické názory, nemusí prokázat, že úřady země jeho původu věděly o jeho názorech předtím, než ji opustil. Je možné, že své politické názory skrýval a že nikdy netrpěl diskriminací nebo pronásledováním. Nicméně pouhý fakt jeho odmítnutí užívat ochranu své vlády, nebo odmítnutí návratu, může odhalit skutečné rozpoložení žadatele a stát se základem obav z pronásledování. Za těchto okolností by se zkouška opodstatněnosti jeho obav zakládala na posouzení důsledků, kterým by žadatel s určitými politickými dispozicemi musel čelit v případě návratu. Toto se týká zejména tzv. uprchlíků „sur place“ (až v místě).

---

<sup>116</sup> Čepeška Č., Jílek, D., Šturma, P. : op. cit, s.113

<sup>117</sup> Srov. Čl. 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966, čl. 10 Evropské úmluvy o lidských právech z roku 1950.

<sup>118</sup> Čepeška Č., Jílek, D., Šturma, P. : op. cit, s. 117.



Tam, kde je někdo vystaven stíhání nebo potrestání za politický trestný čin, je možná třeba provést rozlišení v tom smyslu, zda se stíhání děje za politické *názory* nebo za politický motivované *činy*. Pokud se stíhání vztahuje na trestu podléhající čin spáchaný na základě politické motivace a jestliže předpokládané potrestání se slučuje s obecným právem dotyčné země, pak obavy z tohoto stíhání neučiní samy o sobě z žadatele uprchlíka.

Zda politický pachatel trestné činnosti může být rovněž považován za uprchlíka, bude záviset na různých jiných faktorech. Stíhání za trestný čin může být v závislosti na okolnostech i záminkou pro potrestání pachatele za jeho politické názory nebo za jejich vyjádření. I zde platí, že mohou být důvody se domnívat, že tento politický pachatel by mohl být vystaven nadměrnému nebo svévolnému potrestání za údajný trestný čin. Takovéto nadměrné nebo svévolné potrestání se bude rovnat pronásledování.

Při rozhodování o tom, zda politický pachatel může být považován za uprchlíka, by měl být brán zřetel i na následující aspekty: osobnost žadatele, jeho politické názory, motiv jeho činu, charakter spáchaného činu, charakter stíhání a jeho motivaci: a konečně i na povahu práva, na němž se stíhání zakládá. Tyto aspekty mohou podpořit to, zda dotyčná osoba má skutečně obavy z pronásledování a ne pouze obavy z trestního stíhání a potrestání – v mezích zákona – za čin jí spáchaný.<sup>119</sup>

#### **„se nachází mimo zemi své státní příslušnosti“**

V tomto kontextu „národnost“ („nationality“) označuje „státní příslušnost“. Spojení „nachází se mimo zemi své státní příslušnosti“ se týká osob, které mají nějakou státní příslušnost na rozdíl od osob bez státní příslušnosti („stateless persons“). Ve většině případů si uprchlíci ponechávají státní příslušnost země svého původu.

Obecný požadavek pro udělení právního postavení uprchlíka je, aby se žadatel mající nějakou státní příslušnost nacházel mimo zemi této státní příslušnosti. Z tohoto pravidla nejsou žádné výjimky. Mezinárodní ochrana nemůže vstoupit do činnosti, dokud se příslušná osoba nachází v rámci územní jurisdikce své domovské země.<sup>120</sup> (jde o IDP, viz paragraf o činnosti UNHCR)

Proto by tam, kde žadatel udává své obavy z pronásledování ve vztahu k zemi své státní příslušnosti, mělo být potvrzeno, že skutečně má státní příslušnost oné země. Může však vládnout nejistota, zda příslušná osoba má nějakou státní příslušnost. Sama to totiž nemusí vědět, a nebo může nesprávně tvrdit, že má určitou státní příslušnost a nebo že je bez státní příslušnosti. Tam, kde nelze jasně potvrdit její státní příslušnost, mělo by být o jejím právním postavení uprchlíka rozhodováno podobně, jako je tomu u

<sup>119</sup> Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků v souladu s Úmluvou z roku 1951 a s Protokolem z r. 1967 týkající se právního postavení uprchlíků//doplňené vydání /UNHCR, Ženeva, leden 1992

<sup>120</sup> V určitých zemích, existuje „ poskytnutí diplomatického azylu“, tj. poskytnutí útočiště politickým běžencům na cizích velvyslanectvích. I když osoba, jíž je takto poskytnut úkryt, může být považována za nacházející se mimo *jurisdikce své země*, není mimo její území a nemůže na ni být proto nazíráno z pohledu podmínek Úmluvy z r. 1951. Dřívější pojem „extraterritoriality“ (územního vyčlenění) diplomatických zastoupení byl později nahrazen termínem „neporušitelnost“, který je používán ve Vídeňské konvenci o diplomatických vztazích z r. 1961.



osob bez státní příslušnosti, což znamená, že místo země její státní příslušnosti by měla být brána v úvahu země jejího dřívějšího trvalého pobytu. (Viz níže).

Jak bylo uvedeno výše, opodstatněné obavy žadatele z pronásledování se musí vztahovat k zemi jeho státní příslušnosti. Pokud nemá žádné obavy ve vztahu k zemi své státní příslušnosti, lze očekávat, že bude užívat ochranu této země. Nepotřebuje mezinárodní ochranu a není proto uprchlíkem.

Obavy z pronásledování se ne vždy týkají *celého* území země uprchlíkovy státní příslušnosti. Tak při etnických srážkách nebo v případech vážných nepokojů obnášejících podmínky občanské války se pronásledování určité etnické nebo národnostní skupiny může objevit jen v jedné části země. V těchto situacích nebudou příslušné osoby vyloučeny z možnosti udělení právního postavení uprchlíků jen proto, že nemohly vyhledat útočiště v jiné části stejné země, pokud by při všech těchto okolnostech nebylo bývalo rozumné to od nich očekávat.

Situací osob s více než jednou státní příslušností se zabývají odstavce níže.

Státní příslušnost může být prokázána cestovním dokladem země původu. Držení takového dokladu vytváří *prima facie* domněnku, že jeho držitel je státním příslušníkem země vydání dokladu, pokud v něm samotném není uvedeno jinak.

#### (b) Uprchlíci „*sur place*“

Požadavek, že příslušná osoba se musí nacházet mimo svou zem, aby byla uprchlíkem, neznámá, že musela nutně tuto zem opustit nezákonně, nebo že by ji byla musela opustit na základě opodstatněných obav. Je možné, aby požádala o uznání svého právního postavení jako uprchlíka až poté, kdy už byla nějaký čas v cizině. Osoba, která nebyla uprchlíkem v době, kdy opustila svou zem, která se však stane uprchlíkem později, se nazývá uprchlíkem „*sur place*“ (až v místě).

Uprchlíkem „*sur place*“ se člověk stává vinou okolností nastalých v zemi jeho původu během jeho nepřítomnosti. O právní postavení uprchlíka žádají během svého pobytu v cizině diplomaté a jiní činitelé sloužící v cizině, váleční zajatci, studenti, migrující pracovní síly jiné osoby a jsou uznáváni jako uprchlíci.

Uprchlíkem „*sur place*“ se člověk může stát v důsledku svého vlastního jednání, jako např. sdružování se s již uznanými uprchlíky nebo vyjádření svých politických názorů v zemi pobytu. To, zda takovéto jednání dostatečně opravňuje uznání opodstatněnosti obav z pronásledování, musí být rozhodnuto na základě pečlivého přezkoumání daných okolností. Přitom by měl být brán zřetel zejména na to, zda toto jednání se mohlo stát předmětem pozornosti úřadů země původu příslušné osoby a jak na něj tyto úřady budou pravděpodobně pohlížet.

**„a nemůže, nebo, vzhledem k takovýmto obavám, není ochotná užívat ochranu této země“**

Tento výraz se vztahuje na osoby se státní příslušností. Nehledě na to, zda uprchlík nemůže nebo není ochoten užívat ochranu své vlády, je vždy osobou nepožívající této ochrany.

Důvodem, proč *nemůže* požívat této ochrany, mohou být okolnosti, které jsou mimo vůli osoby, např. válečný stav, občanská válka nebo jiné vážné nepokoje, což brání zemi její státní příslušnosti v poskytování podpory nebo činí tuto podporu neúčinnou. Ochrana země státní příslušnosti mohla být žadateli i upřena. Toto odepření ochrany může potvrdit či posílit obavy žadatele z pronásledování, a může být vskutku aspektem pronásledování.

Co znamená odmítnutí ochrany, musí být stanoveno v souladu s okolnostmi případu. Pokud se zdá, že žadateli byly odepřeny služby (např. odmítnutí vydání cestovního dokladu zemí jeho původu, prodloužení jeho platnosti nebo odepření vstupu na domácí území), které se normálně poskytují příslušníkům stejné státní příslušnosti, může to představovat odepření ochrany ve smyslu naší definice.

Termín *není ochotna* se vztahuje na uprchlíky, kteří odmítají přijmout ochranu vlády země jejich státní příslušnosti.<sup>121</sup> Je vymezen spojením „vzhledem k takovýmto obavám“. Tam, kde je příslušná osoba ochotna užívat ochranu své domovské země, by takováto ochota byla za normálních okolností neslučitelná s tvrzením, že je mimo tuto zem „vzhledem k výše uvedeným obavám“. Všude tam, kde je dostupná ochrana ze strany země státní příslušnosti a kde není důvod zakládající se na opodstatněných obavách ji odmítnout, nepotřebuje dotyčná osoba mezinárodní ochranu a není uprchlíkem.

***„totéž platí pro osobu, nemajíc státní příslušnost země svého dřívějšího obvyklého pobytu či nacházejíc se mimo ni následkem těchto událostí, není schopna nebo, vzhledem k výše uvedeným obavám, ochotna se tam vrátit.“<sup>122</sup>***

Tato formulace, se vztahuje na uprchlíka bez státní příslušnosti. V tomto případě je „země státní příslušnosti“ zaměněna na „zemí jejich dřívějšího obvyklého pobytu“. Osoba bez státní příslušnosti jednou opustí zem svého dřívějšího obvyklého pobytu z důvodů uvedených v definici, nemůže se tam obvykle vrátit.

Je třeba poznamenat, že ne všechny osoby bez státní příslušnosti jsou uprchlíky. Musí se nacházet mimo zem svého dřívějšího obvyklého pobytu z důvodů uvedených v definici. Tam, kde tyto důvody neexistují, není osoba bez státní příslušnosti uprchlíkem.

Tyto důvody musejí být přezkoumány ve vztahu k zemi „dřívějšího obvyklého pobytu“, se zřetelem na udávané obavy. Toto bylo definováno návrhovatelem Úmluvy z r. 1951 jako „země, kde pobývala a kde trpěla či měla obavy, že bude vystavena pronásledování, pokud se tam vrátí“.<sup>123</sup>

Osoba bez státní příslušnosti může mít více než jednu zem dřívějšího obvyklého pobytu a může mít obavy z pronásledování ve vztahu k více než jedné z nich. Definice nevyžaduje, aby naplnila kritéria ve vztahu ke všem.

### ***Dvojitá nebo několikerá státní příslušnost***

<sup>121</sup> Dokument OSN č. E/1618, str. 39

<sup>122</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951, čl. 1A (2) Mrázek, J.: op. cit. s. 185-193

<sup>123</sup> Dokument OSN č. E/1618, str. 39

Článek 1 A (2), odst. 2, Úmluvy z r. 1951 stanoví:

„V případě osoby mající více než jednu státní příslušnost bude termín „země její státní příslušnosti“ znamenat každou ze zemí, jejichž je státním příslušníkem, a žádná osoba nebude považována za postrádající ochranu země její státní příslušnosti, pokud bez závažného důvodu, který by se zakládal na oprávněných obavách, nevyužila ochranu jedné ze zemí, jejichž je státním příslušníkem.“<sup>124</sup>

Účelem tohoto ustanovení je vyloučení z právního postavení uprchlíků veškeré osoby, které mají dvojí nebo ještě větší množství občanství a které mohou využít ochrany alespoň v jedné zemi, jejíž občanství mají.

Národní ochrana má přednost před mezinárodní ochranou.

### 2.2.2 Cesační klauzule

„Cesační klauzule“<sup>125</sup> specifikují podmínky, za nichž uprchlík přestává být uprchlíkem. Opírají se o skutečnost, že mezinárodní ochrana by neměla být poskytována tam, kde už není potřebná či nadále oprávněná.

Striktní přístup ke stanovování právního postavení uprchlíků vyplývá z nutnosti poskytnout uprchlíkům záruky, že jejich právní postavení nebude předmětem neustálého přezkoumávání ve světle přechodných změn – ne zásadního charakteru – v situaci vládnoucí v zemi jejich původu.

Článek 1 C Úmluvy z r. 1951 stanoví, že:

„Tato Úmluva pozbývá platnosti pro jakoukoliv osobu spadající pod podmínky pod písmenem A, jestliže tato osoba:

- (1) dobrovolně znovu užívá ochrany země své státní příslušnosti; nebo
- (2) po ztrátě své státní příslušnosti ji dobrovolně znovu nabyla; nebo
- (3) nebyla novou státní příslušnost a požívá ochrany země své nové státní příslušnosti; nebo
- (4) se dobrovolně znovu usadila v zemi, kterou opustila, nebo mimo níž zůstala z obav před pronásledováním; nebo
- (5) nemůže už dále odmítat užívat ochranu země své státní příslušnosti, protože okolnosti, v souvislosti s nimiž byla uznána za uprchlíka, přestaly existovat;
- (6) jsou osobou bez státní příslušnosti, může se vrátit do země svého předchozího obvyklého pobytu, poněvadž okolnosti, v souvislosti s nimiž byla uznána uprchlíkem, přestaly existovat;<sup>126</sup>

Z těchto šesti cesačních klauzulí první čtyři odrážejí změnu v situaci uprchlíka, kterou vyvolal on sám, z vlastní iniciativy.

<sup>124</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951, Článek 1 A, Mrázek, J.: op. cit. s. 185-193

<sup>125</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951, článek 1 C (1) až (6) Úmluvy Mrázek, J.: op. cit. s. 185-193

<sup>126</sup> Tamtéž

Poslední dvě cesační klauzule (5 a 6), se zakládají na úvaze, že mezinárodní ochrana už není odůvodněná vzhledem ke změnám v zemi, kde byly obavy z pronásledování, neboť důvody, aby se příslušná osoba stala uprchlíkem, už pominuly.

Cesační klauzule jsou záporné svým charakterem a jsou vyčerpávajícím výčtem. Proto by měly být interpretovány restriktivně, a neměly by být uváděny žádné další důvody cestou analogie pro odůvodnění odejmutí právních postavení uprchlíků. Není zapotřebí zdůrazňovat, že pokud si uprchlík z jakéhokoliv důvodu už nepřeje být považován za takového, nebude vyvíjen žádný tlak na to, aby měl i nadále uděleno právní postavení uprchlíků jakož i mezinárodní ochranu.

### ***Dobrovolné využití národní ochrany***

Článek 1 C (1) Úmluvy z r. 1951 stanoví:

„dobrovolně znovu užívá ochrany země své státní příslušnosti;“<sup>127</sup>

Tato cesační klauzule se vztahuje na uprchlíka majícího nějakou státní příslušnost, který zůstane mimo zem své státní příslušnosti. (Situaci uprchlíka, který se skutečně navrátil do země své státní příslušnosti, upravuje čtvrtá cesační klauzule, která hovoří o osobě „znovu se usadivší“ v této zemi.) Uprchlík, který dobrovolně znovu užívá národní ochranu, už nepotřebuje mezinárodní ochranu. Prokázal tím, že už dále není „neschopen nebo neochoten užívat ochranu země své státní příslušnosti“.

Tato cesační klauzule obnáší tři požadavky:

- (a) dobrovolnost: uprchlík musí jednat dobrovolně;
- (b) úmysl: uprchlík musí mít v úmyslu dosáhnout svým jednáním znovuužívání ochrany země své státní příslušnosti;
- (c) znovuužívání: uprchlík musí vlastně tuto ochranu získat.

Pokud uprchlík nejedná dobrovolně, nepřestane být uprchlíkem. Pokud dostane pokyn od nějakého úřadu, např. země jeho pobytu, aby učinil proti své vůli krok, který by mohl být interpretován jako znovuužívání ochrany země jeho státní příslušnosti (např. požádání jeho konzulátu o vydání cestovního dokladu země původu), nepřestane být uprchlíkem jen proto, že uposlechne takový pokyn. Okolnostmi mimo jeho kontrolu může být také donucen uplatnit právní prostředek ochrany ze strany země jeho státní příslušnosti. Tak například se může stát, že bude muset požádat o rozvod v jeho domovské zemi, protože žádný jiný rozvod nebude mít nezbytné mezinárodní uznání. Tento krok nemůže být považován za „dobrovolné znovuužívání ochrany“ a nezbaví tuto osobu jejího právní postavení uprchlíků.

Při rozhodování o tom, zda se za těchto okolností ztrácí právní postavení uprchlíků, by mělo být provedeno jasné rozlišení mezi skutečným znovuužíváním a příležitostnými a náhodnými kontakty s orgány země původu. Pokud uprchlík požádá o cestovní doklad země svého původu či o prodloužení jeho platnosti a pokud je mu vyhověno, bude zde presumpce, pokud nebude dokázán opak, jeho úmyslu

---

<sup>127</sup> Tamtéž



užívat ochranu země své státní příslušnosti. Na druhé straně získání dokumentů od úřadů země jeho původu, o něž by stejným způsobem musely požádat i jiné osoby než státní příslušníci této země – jako je rodný nebo oddací list – nebo podobných služeb, nemůže být považováno za znovuužívání ochrany.

Může se stát, že uprchlík dobrovolně získal cestovní doklad země svého původu s úmyslem buď užívat ochranu této země a přitom zůstat mimo ni, nebo se do ní vrátit. Jak je výše uvedeno, na základě přijetí tohoto dokumentu přestává být za normálních okolností uprchlíkem. Pokud se následně toho či onoho úmyslu zřekne, bude zapotřebí nanovo rozhodnout o jeho právním postavení uprchlíka<sup>128</sup>. Bude muset vysvětlit, proč si to rozmyslel, a prokázat, že nedošlo k žádné zásadní změně v podmínkách, na jejichž základě se stal uprchlíkem.

### ***Nabytí nové státní příslušnosti a ochrany***

Článek 1 C (3) Úmluvy z r. 1951: „nabyla novou státní příslušnost a požívá ochrany země své nové státní příslušnosti.“<sup>129</sup>

Tak jako v případě znovunabytí státní příslušnosti vychází tato třetí cesační klauzule ze zásady, že osoba požívající národní ochrany nepotřebuje mezinárodní ochranu.

Státní příslušnost, kterou uprchlík nabude, je obvykle státní příslušností země jeho pobytu. Uprchlík žijící v jedné zemi však v určitých případech může nabytí státní příslušnost jiné země. Pokud se tak stane, jeho právní postavení uprchlíka skončí za předpokladu, že jeho nová státní příslušnost s sebou nese i ochranu ze strany dotyčné země. Tento požadavek vyplývá z formulace „a požívá ochrany země své nové státní příslušnosti“.

Pokud někdo přestal být uprchlíkem tím, že nabyl novou státní příslušnost, pak to vytváří úplně novou situaci a jeho status musí být stanoven ve vztahu k zemi jeho nové státní příslušnosti.

Tam, kde právní postavení uprchlíka skončilo v důsledku nabytí nové státní příslušnosti a tato nová státní příslušnost byla ztracena, může být právní postavení uprchlíka v závislosti na okolnostech ztráty obnoveno.

### **2.2.3 Exklusivní klauzule**

Pod písmeny D, E a F článku 1 obsahuje Úmluva z r. 1951 ustanovení, v souladu s nimiž osoby mající jinak charakteristiku uprchlíků, jak jsou definováni v článku 1, pod písmenem A, jsou z právního postavení uprchlíků vyloučeni. Tyto osoby se dělí do tří skupin. První skupina (článek 1D) se skládá z osob již se těšících ochraně či pomoci OSN; druhá skupina (článek 1E) se zabývá osobami, které nejsou považovány za potřebující mezinárodní ochranu; a třetí skupina (článek 1F) vyjmenovává kategorie osob, které nejsou považovány za zasluhující si mezinárodní ochranu.

<sup>128</sup> Výše uvedené se vztahuje na uprchlíka, který se stále nachází mimo svou zem. Je třeba poznamenat, že čtvrtá cesační klauzule zakotvuje, že každý uprchlík přestane být uprchlíkem, pakliže se dobrovolně „znovu usadil“ v zemi své státní příslušnosti či dřívějšího obvyklého pobytu.

<sup>129</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951, Článek 1 C (3) Mrázek, J.: op. cit. s. 185-193



Za normálních okolností se skutečnosti vedoucí k vyloučení podle těchto klauzulí objeví právě během procesu rozhodování o právním postavení určité osoby jako uprchlíka. Může se však stát, že skutečnosti odůvodňující vyloučení vejdu ve známost až poté, kdy byly osoba uznána za uprchlíka. V těchto případech bude exkluzivní klauzule vyžadovat odvolání předchozího rozhodnutí.

#### ***Osoby již se těšící ochraně či pomoci OSN***

Článek 1D Úmluvy z r. 1951:

„Tato Úmluva se nevztahuje na osoby těšící se v současné době ochraně či pomoci jiných orgánů nebo agentur OSN než Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

Jestliže tato ochrana či pomoc už není z jakýchkoliv důvodů poskytována osobám, jejichž postavení dosud nebylo definitivně vyřešeno v souladu s příslušnými rezolucemi přijatými Valným shromážděním OSN, pak tyto osoby budou mít *už tímto* nárok na výhody této Úmluvy.“<sup>130</sup>

Vyloučení se podle této klauzule vztahuje na jakoukoliv osobu přijímající ochranu nebo pomoc od jiných orgánů či agencí OSN než Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Tato ochrana nebo pomoc byla dříve poskytována bývalou Agenturou OSN pro obnovu Koreje (UNKRA) a nyní je zajišťována Agenturou OSN pro pomoc a obnovu pro palestinské uprchlíky na Blízkém Východě (UNRWA)<sup>131</sup>. V budoucnosti se mohou objevit i další podobné situace.

#### ***Osoby nepovažované za potřebující mezinárodní ochranu***

Článek 1E Úmluvy z r. 1951 stanoví: „tato Úmluva se nevztahuje na osobu, která je uznána příslušnými úřady země, v níž se usadila, za osobu mající práva a povinnosti vážící se na držení státní příslušnosti této země.“<sup>132</sup>

Toto ustanovení se vztahuje na osoby, které by jinak splňovaly předpoklady právního postavení uprchlíků a které byly přijaty v nějaké zemi, kde jim byla udělena většina práv požívaných za normálních okolností státními příslušníky, ne však formální občanství. (Často se jim říká „národní uprchlíci“) Obyvatelstvo země, která je přijala, je často stejného etnického původu jako tyto osoby.<sup>133</sup>

Neexistuje přesná definice „práv a povinností“, která by představovala důvod pro vyloučení podle této klauzule. Lze však říci, že vyloučení funguje tehdy, kdy právní postavení osoby je převážně uzpůsobeno postavení státního příslušníka dané země. Zejména musí být, stejně jako státní příslušník, plně chráněna před deportací či vypovězením.

#### ***Osoby považované za nezasluhující si mezinárodní ochranu***

Článek 1F Úmluvy z r. 1951 stanoví:

<sup>130</sup> Tamtéž

<sup>131</sup> viz o činnosti organizací <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/publ/opendoc.pdf?tbl=PUBL&id=3ebf9ba80> s. 10

<sup>132</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951, Článek 1E Úmluvy z r. 1951 Mrázek, J.: op. cit. s. 185-193

<sup>133</sup> Při přípravě této exkluzivní klauzule měli autoři úmluvy na mysli hlavně uprchlíky německého původu, kteří po příchodu do Spolkové republiky Německa tam byli uznáni jako osoby mající práva a povinnosti vážící se na německou státní příslušnost./ UNHCR /Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků v souladu s Úmluvou z roku 1951 a s Protokolem z r. 1967 týkajících se právního postavení uprchlíků//doplněné vydání /Ženeva, leden 1992

„Ustanovení této úmluvy se nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že:

- (a) se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, jak jsou definovány v mezinárodních právních nástrojích vypracovaných za účelem postihu těchto zločinů;
- (b) se dopustila závažného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí tam byl povolen vstup jako uprchlíkovi;
- (c) je vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN.“

Předválečné mezinárodní nástroje definující různé kategorie uprchlíků neobsahovaly žádná ustanovení pro vyloučení zločinců. Teprve bezprostředně po skončení 2. světové války byla poprvé vypracována zvláštní ustanovení, aby se z velké skupiny uprchlíků, kterým se tehdy dostávalo pomoci, vyloučily určité osoby, jež byly považovány za nehodné mezinárodní ochrany.

V době přípravy Úmluvy byly stále ještě velmi živě v paměti soudní procesy s hlavními válečnými zločinci a na straně smluvních států panovala shoda v tom, že váleční zločinci by neměli být chráněni. Existovalo u nich i přání odepřít vstup na jejich území zločincům, kteří by představovali ohrožení bezpečnosti a veřejného pořádku.

Kompetence rozhodnout, zda je kterákoliv z těchto exkluzivních klauzulí aplikovatelná, přísluší smluvnímu státu, na jehož území žadatel usiluje o uznání svého právní postavení jako uprchlíka. Pro uplatnění těchto klauzulí je dostatečné prokázat, že „jsou vážné důvody domnívat se“, že byl spáchán jeden z uvedených činů. Oficiální důkaz z předchozího trestního stíhání se nevyžaduje. Při zvážení závažných důsledků vyloučení pro dotyčnou osobu však musí být interpretace těchto exkluzivních klauzulí restriktivní.

#### *a) Válečné zločiny atd.*

„(a) se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, jak jsou definovány v mezinárodních právních nástrojích vypracovaných za účelem postihu těchto zločinů.“<sup>134</sup>

Když se úmluva zmiňuje o zločinech proti míru, válečných zločinech nebo zločinech proti lidskosti, odvolává se obecně na „mezinárodní právní nástroje vypracované za účelem postihu těchto zločinů“. Takovýchto nástrojů datujících se od konce 2. světové války až do současné doby existuje celá řada. Všechny obsahují definice toho, co představují „zločiny proti míru, válečné zločiny a zločiny proti lidskosti“. Nejkomplexnější definice se nachází v Londýnské dohodě, Chartě Mezinárodního vojenského tribunálu z r. 1945, Římskému statutu mezinárodního trestního soudu v Haagu.

#### *Obecné zločiny*

<sup>134</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951, – Čl.40 Mrázek, J.: op. cit. s. 185-193

„(b) se dopustila závažného nepolitického zločinu mimo zem svého azylu dříve, než jí tam byl povolen vstup jako uprchlíkovi.“

Cílem této exkluzivní klauzule je chránit komunitu přijímající země před nebezpečím vpuštění uprchlíka, který spáchal vážný obecný zločin. Jde v ní též o to učinit náležitě po právu uprchlíkovi, který spáchal obecný zločin (nebo činy) méně vážného charakteru nebo spáchal politický trestný čin.

Při rozhodování o tom, zda trestný čin je „nepolitický“, nebo je naopak „politickým“ zločinem, by měl být brán ohled v první řadě na jeho charakter a účel, tj. zda byl spáchán na základě čistě politické motivace a ne pouze z osobních či zjištěných důvodů. Měla by být rovněž úzká a přímá kauzální souvislost mezi spáchaným zločinem a jeho údajným politickým účelem a objektem. Politický aspekt trestného činu by měl rovněž převažovat nad jeho obecně právním charakterem. Nebylo by tomu tak, kdyby spáchané činy byly v hrubém nepoměru k údajnému cíli. Politický charakter trestného činu je také hůře akceptovatelný, pokud tento zahrnuje činy kruté povahy.

Důvodem pro vyloučení je pouze zločin spáchaný nebo domněle spáchaný žadatelem mimo zemi jeho azylu dříve, než mu tam byl povolen vstup jako uprchlíkovi. Touto vnější zemí by za normálních okolností byla země původu, ale mohla by to být i jiná země kromě země útočiště, kde žadatel usiluje o uznání svého právního postavení jako statusu uprchlíka.

Uprchlík páčající vážnou trestnou činnost v zemi útočiště se musí podrobit řádnému zákonnému řízení v této zemi. V krajních případech umožňuje článek 33, odst. 2, Úmluvy vypovězení uprchlíka nebo jeho vrácení do bývalé domovské země, pokud poté, kdy byl usvědčen na základě definitivního rozsudku z „obzvláště vážného“ obecného zločinu, představuje ohrožení komunity země jeho útočiště.

Co představuje „vážný“ nepolitický zločin pro účely této exkluzivní klauzule, je obtížné definovat, a to zejména z toho důvodu, že termín „zločin“ má různé konotace v různých právních systémech. V některých zemích slovo „zločin“ označuje pouze trestné činy vážného charakteru. V jiných zemích může znamenat cokoli od drobné krádeže až po vraždu. V tomto kontextu však „závažný“ zločin musí být hrdelním zločinem nebo velmi závažným trestu podléhajícím činem. Méně závažné trestné činy podléhající mírným trestům nejsou důvodem pro vyloučení podle článku 1F (b), i když jsou technicky označovány za „zločiny“ v trestním právu dotyčné země.

Při uplatnění této exkluzivní klauzule je rovněž nezbytné poměřit charakter trestného činu domněle spáchaného žadatelem mírou pronásledování, z něhož má obavy. Pokud má někdo opodstatněné obavy z velmi tvrdého pronásledování, např. pronásledování ohrožujícího jeho život nebo svobodu, musí být zločin velmi závažný, aby ho vyloučil. Pokud je pronásledování méně tvrdé, bude nutné vzít ohled na charakter údajně spáchaného zločinu nebo zločinů, aby se prokázalo, zda žadatel není ve skutečnosti prchajícím před spravedlností nebo zda jeho kriminální charakter nepřevažuje nad jeho charakterem *bona fide* (v dobré víře) uprchlíka.

Při hodnocení charakteru údajně spáchaného zločinu musí být vzaty v úvahu všechny relevantní skutečnosti – včetně veškerých polehčujících okolností. Je rovněž nutné vzít na zřetel veškeré přitěžující okolnosti jako např. ten fakt, že žadatel usvědčený z vážného nepolitického zločinu si již odpykal svůj trest, nebo mu byla udělena milost nebo se na něj vztahovala amnestie, je rovněž relevantní. V posledně uvedeném případě existuje presumpce, že exkluzivní klauzuli již nelze uplatnit, pokud se neprokáže, že navzdory omilostnění nebo amnestii stále převažuje kriminální charakter žadatele.

Tam, kde je tudíž možnost poskytnutí azylu, bude muset být při rozhodování o možném právním postavení uprchlíků v souladu s Úmluvou z r. 1951 náležitě posouzena závažnost pronásledování, z něhož mohl mít pachatel obavy, i míry opodstatněnosti jeho obav.

#### *Činy stojící v protikladu s cíli a zásadami OSN*

„(c) je vina činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN.“

Je vidět, že tato velmi obecně formulovaná exkluzivní klauzule se překrývá s exkluzivní klauzulí v článku 1F (a); neboť je evidentní, že zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti je též činem stojícím v rozporu s cíli a zásadami OSN. I když článek 1F (c) nepřináší žádný konkrétní nový aspekt, je jeho záměrem obecně pokrýt takové činy stojící v rozporu s cíli a zásadami OSN, jež možná nejsou plně podchyceny v obou předchozích exkluzivních klauzulích. Vezmeme-li je ve spojení s nimi, pak musíme předpokládat, byť to není konkrétně vyjádřeno, že činy podchycené touto klauzulí musí mít též kriminální charakter.

Cíle a zásady OSN jsou zakotveny v Preambuli a v člancích 1 a 2 Charty OSN.<sup>135</sup> Jsou výčtem základních zásad, jež by měly upravovat jednání členů OSN v jejich vzájemných vztazích jakož i ve vztahu k mezinárodnímu společenství jako celku. Z toho by mohlo být odvozeno, že aby nějaký jedinec mohl spáchat čin stojící v rozporu s těmito zásadami, musel by být v mocenské pozici v některém členském státu a nápomocen k porušování těchto zásad jeho státem. Avšak pravděpodobně nejsou k dispozici žádné precedentsní případy pro uplatnění této klauzule, jež by vzhledem ke své velmi obecné povaze měla být aplikována opatrně.<sup>136</sup>

#### *Zvláštní případy*

##### **Váleční uprchlíci**

Válečnými uprchlíky jsou osoby, které jsou donuceny opustit svou zem na základě ozbrojeného národního nebo mezinárodního konfliktu. Ti požívají ochrany podle jiných mezinárodních dohod, jako je Ženevská Úmluva z roku 1949 o ochraně válečných obětí a dodatečný protokol k Úmluvě z roku 1977 týkající se ochrany obětí mezinárodních válečných konfliktů. Pouze tehdy, pokud invaze nebo okupace území cizím státem způsobí pronásledování z důvodů, které jsou vymezené v Úmluvě z roku 1951,

<sup>135</sup> Čl. 1,2 of the UN Charter - [http://ilc.org.ua/docs/ivan/1945\\_un\\_charter\\_e.pdf](http://ilc.org.ua/docs/ivan/1945_un_charter_e.pdf)

<sup>136</sup> Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků v souladu s Úmluvou z roku 1951 a s Protokolem z r. 1967 týkajících se právního postavení uprchlíků//doplňené vydání /UNHCR, Ženeva, leden 1992 str. 44



může být dané osobě udělen status uprchlíka podle této Úmluvy. V těchto případech závisí udělení postavení uprchlíka na tom, zda je žadatel o tento status schopen dokázat a ukázat obavu, že bude pronásledovaný na okupovaném území a také, že je schopen žádat ochranu od své vlády nebo protektorské mocnosti, která chce zachovat zájmy své země po dobu ozbrojeného konfliktu. Měl by rovněž umět přesvědčit o tom, že taková ochrana může být považovaná za účinnou. Pokud však neexistují diplomatické vztahy mezi přijímací zemí a zemí žadatele o přijetí, nebo je vláda žadatele sama v exilu, je ochrana, kterou může poskytnout, je skoro neúčinná<sup>137</sup>.

### **Ekonomičtí uprchlíci**

Osoby, které opustí vlast, aby zlepšily svou ekonomickou situaci a nikoli proto, že se obávají pronásledování, nejsou uprchlíky, ale spíše ekonomickými přistěhovalci. Pokud se tedy žádost zakládá výhradně na žadatelově touze uniknout špatným ekonomickým podmínkám ve vlasti, pak ho taková touha nekvalifikuje pro přiznání postavení uprchlíka<sup>138</sup>. Mohou však nastat případy, kdy se závažné ekonomické nevýhody rovnají pronásledování. Pokud daná země odnímá nebo upírá určitým osobám zásadní ekonomické výhody z důvodu jejich rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské skupině nebo zastávání politického názoru. Příkladem může být odnětí práva obchodovat nebo neúměrná zdanění postihující příslušníky určitých etnických či náboženských skupin. Oběti těchto opatření se mohou při opuštění země stát vzhledem k těmto okolnostem uprchlíky<sup>139</sup>.

#### *Rozdíl mezi přesídlenci z ekonomických důvodů a uprchlíky*

Přesídlenec je osobou, jež z důvodů jiných než obsažených v základní definici dobrovolně opustí svou zem, aby se usídlila někde jinde. Může být motivována touhou po změně, dobrodružstvím, nebo z rodinných či jiných důvodů osobního charakteru. Je-li motivace vedena výlučně ekonomickými úvahami, pak je přesídlencem z ekonomických důvodů, a nikoliv uprchlíkem.

Rozdíl mezi přesídlencem z ekonomických důvodů a uprchlíkem se však někdy stírá, stejně jako není vždy jasný rozdíl mezi ekonomickými a politickými opatřeními v zemi žadatelova původu. Za ekonomickými opatřeními záporně ovlivňujícími živobytí příslušné osoby se mohou skrývat rasové, náboženské nebo politické cíle či záměry namířené proti určité skupině. Tam, kde ekonomická opatření ničí ekonomickou existenci určité části obyvatelstva (např. výše uvedené odnětí obchodních práv konkrétní etnické či náboženské skupině nebo její nadměrné zdanění), mohou se jejich oběti podle okolností stát uprchlíky v případě, že opustí svou zem.

Zda by stejný postup platil i pro oběti obecných ekonomických opatření (tj. opatření platících pro veškeré obyvatelstvo bez rozdílu), závisí na okolnostech případu. Námitky proti obecným hospodářským opatřením nepředstavují samy o sobě dobrý důvod pro nárok na právní postavení uprchlíka. Na druhé

<sup>137</sup> Příručka procedur a kritérií: op.cit., str. 45

<sup>138</sup> Tamtéž

<sup>139</sup> Příručka procedur a kritérií, op. cit. str. 20



straně to, co se na první pohled jeví jako v první řadě ekonomický motiv k odchodu, může v praxi obnášet i politický aspekt a mohou to být právě politické názory jedince, které ho vystavují vážným důsledkům a ne jeho samotné námitky proti ekonomickým opatřením.

### **Žadatelé o azyl (o přiznání postavení uprchlíka)**

Žadatelé jsou osoby, které požádaly o přiznání postavení uprchlíka a dosud jim toto postavení nebylo uděleno. V případě vyhovění žádosti se daná osoba stává uprchlíkem de jure, tedy uprchlíkem ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, tzv. "uznaní uprchlíci". V případě negativní žádosti se stává odmítnutým žadatelem o azyl.<sup>140</sup>

Institut azylu je odvozený přímo od práva hledat a využít azylovou ochranu, stanovenou v článku 14 (1) Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948.<sup>141</sup>

Ze závěru Výkonného výboru programu UNHCR č. 22 - 1981 vyplývá, že v situacích rozsáhlého přílivu uprchlíků by žadatelé o azyl měli být vpuštěni na území prvního státu, ve kterém hledají útočiště. Pokud tento stát není schopen je trvale přijmout, měl jim vždy umožnit alespoň dočasný pobyt. Tito lidé by měli být přijati bez jakékoliv diskriminace z důvodu své rasy, náboženství, politického názoru, národnosti, země původu nebo fyzické neschopnosti. Ve všech případech musí být velmi pečlivě dodržován princip non-refoulement, včetně neodepírání vstupu na hranicích bez spravedlivé a efektivní procedury posuzující potřebu přiznání postavení uprchlíka žadateli a potřebu ochrany. *Je proto naprosto nutné, aby žadatelé o azyl byli do země dočasně vpuštěni ještě před tím, než bude v jejich případě zajištěno trvalé řešení a měla by jim být přiznána všechna mezinárodní uznávaná lidská práva a ochrana*<sup>142</sup>.

### **Odmítnutí žadatelé**

Postavení osob, jejich žádost o přiznání statusu uprchlíka byla zamítnuta, je upraveno právem státu, který tuto osobu přijal na své území. Z hlediska možnosti účinné pomoci představují skupinu nejproblematičtější. (Podle českého právního řádu nemá rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl odkladný účinek a nabývá právní moci dnem převzetí.<sup>143</sup> To znamená, že bývalý žadatel se okamžitě stává cizincem a vztahuje se na něj zákon č. 123/1992 o pobytu cizinců na území České republiky ve znění pozdějších předpisů. Na základě tohoto zákona má cizinec možnost pobývat na území České republiky krátkodobě, dlouhodobě nebo trvale).

### **Uprchlíci de facto - dočasné útočiště**

Dočasné útočiště představuje zvláštní instrument mezinárodního práva, zaručující ochranu skupin osob, které sice splňují kritéria pro přiznání statusu uprchlíka, avšak jejich žádosti by vzhledem k počtu nebylo

<sup>140</sup> Kuric A., Uprchlíci a sociální práce, Brno 1997, str. 8. Dále jen "Kuric, Uprchlíci a sociální práce"

<sup>141</sup> OHCHR publication HR Fact Sheet No. 2 (Rev.1), The International Bill of HR, (Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948), čl 14, odst. 1

<sup>142</sup> Závěr Výkonného výboru programu UNHCR č. 22 - 1981

<sup>143</sup> Kuric, Uprchlíci a sociální práce, op.cit. str. 8

možno administrativně zvládnout, nebo osobám, které se staly oběťmi válek a jiných pohrom, tedy osobám, které by se jinak vymykaly definici uprchlíka podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951.<sup>144</sup>

Závěr Výkonného výboru programu UNHCR znovu zdůrazňuje význam dočasného útočiště: „v případě rozsáhlého přílivu uprchlíků by osoby hledající azyl měly získat alespoň dočasné útočiště“.<sup>145</sup>

O institutu dočasného útočiště nepřímo pojednává i Úmluva z roku 1951, v článku 31, odstavci 2, ve kterém se stanovuje, že smluvní stát musí povolit uprchlíkům rozumnou lhůtu a poskytnout všechny potřebné prostředky k získání povolení vstupu do jiné země.<sup>146</sup>

Dočasné útočiště souvisí s principem neodmítnutí na hranici a mezinárodní solidaritou. Státy, které z důvodu své geografické situace nebo z jiného důvodu čelí rozsáhlému přílivu uprchlíků, by měly v případě nutnosti na základě své žádosti obdržet okamžitou pomoc ostatních států v souladu s principem spravedlivého sdílení břemene.

Osobám, kterým bylo poskytnuto v konkrétním státu dočasné útočiště, by se mělo dostat také náležitého zacházení. Neměly by být trestány a neměly by čelit nepříjemnému jednání pouze z toho důvodu, že jejich přítomnost v zemi je nezákonná, jejich pohyb by neměl být omezen, pouze je-li to nutné v zájmu veřejného pořádku. Musí být dodržena jejich práva, zakotvená ve Všeobecné deklaraci lidských práv, měla by jim být poskytnuta veškerá nutná pomoc a základní potřeby. Zakazuje se diskriminace ze stejných důvodů, které jsou uvedeny v definici uprchlíka podle Úmluvy z roku 1951.

Dále je položen důraz na zachování rodiny, pomoc při hledání příbuzných. Přesto poskytování dočasného útočiště zůstává vnitřní záležitostí státu, který si ponechává v zájmu vlastní suverenity moc nad přijímáním takových osob.

## **2.3 Právní postavení uprchlíků podle Úmluvy roku 1951 a Protokolu 1967. Hmotně právní závazky**

### **2.3.1 Obecně**

Cílem Úmluvy je poskytnout základní práva (takové jako non-refoulement) i stanovit řadu standardů zacházení s uprchlíky.<sup>147</sup>

Druhá část Ženevské úmluvy z roku 1951 se zabývá právním postavením uprchlíků. Obsahuje hmotně právní závazky, jejichž adresáty jsou smluvní státy. Úmluva používá v některých závazcích slovních obrátů „práva a výhody“ uprchlíků. Tím není míněna rozpolcenost postavení jednotlivců v mezinárodním právu, to je zda jsou subjekty práv nebo destinatáři mezinárodních výhod. Má se na mysli, že závazky ukládají smluvním státům zajistit požívání práv a výhod uprchlíků ve vnitrostátním

<sup>144</sup> Kuric, *Uprchlíci a sociální práce*, op.cit str. 15

<sup>145</sup> Závěr Výkonného Výboru programu UNHCR č. 19 z roku 1980. Dále jen „Závěr č.“

<sup>146</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951, čl. 31, odst.2 Mrázek, J.: op. cit. s. 185-193

<sup>147</sup> Гудвин-Гишл Г.С.: op.cit str.352

právu, tj. podrobit uprchlíky konkrétnímu režimu zacházení.<sup>148</sup> Základna hmotně právních pravidel je tedy uložena v mezinárodním právu, zatímco jejich zabezpečení a provádění se děje prostřednictvím vnitrostátních právních řádů smluvních států.<sup>149</sup>

I když Úmluva o postavení uprchlíků upravuje i mnohá lidská práva obdobně jako základní mezinárodní instrumenty (Všeobecná deklarace, 1948; Pakty lidských práv, 1966), které se vztahují na všechny jednotlivce, liší se odstupňovaným rozsahem politických, ekonomických, sociálních aj. práv uprchlíků. Navíc obsahuje i některá specifická práva, která jsou určena právě jen uprchlíkům.

### 2.3.3 Právní postavení uprchlíků podle Úmluvy

#### Osobní status

Osobní status uprchlíka se řídí vnitrostátními předpisy země jeho trvalého bydliště, tzv. domicilu. Jde zde o výjimku z pravidla, že mezinárodní právní ochrana uprchlíka se odvíjí od právního postavení uprchlíka v zemi pobytu.<sup>150</sup> Teprve pokud daná osoba trvalé bydliště nemá, řídí se jeho postavení právem státu jeho pobytu.<sup>151</sup>

Tak například v České republice je právní postavení osoby, která získala status uprchlíka, v podstatě identické s postavením českého státního příslušníka, s následujícími výjimkami podle zákona č. 498/1900 Sb. ve znění pozdějších předpisů:

- nemá volební právo
- nepodléhá branné povinnosti (nemusí a nesmí sloužit v armádě České republiky, ani v jiných ozbrojených složkách)
- může vykonávat výdělečnou činnost pouze se souhlasem příslušných úřadů (v tomto případě s formálním povolením Úřadu práce po dobu tří let)
- může nabývat nemovitého majetku pouze se souhlasem České národní banky
- Uznaní uprchlíci nejsou omezeni ve vstupu do sítě sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění; ze strany vlády je rovněž doporučováno umožnit jim studium na školách vyšších stupňů za podmínek platných pro české státní občany.

Smluvní strany se zavázaly aplikovat vůči uprchlíkům národní standard ve věci:<sup>152</sup>

- náboženského vyznání (čl. 4),
- autorských práv a průmyslového vlastnictví (čl. 14),
- základního vzdělání (čl. 22),
- veřejné pomoci a podpory (čl. 23),

<sup>148</sup> Čepelka Č., Jílek, D., Šturma, P. : op. cit, s. 62

<sup>149</sup> Jílek, D. : op. cit, s. 89

<sup>150</sup> Jílek, Azyl a uprchlictví, str. 66

<sup>151</sup> Mrázek, Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951, čl. 12

<sup>152</sup> Zde a dále citované články podle Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951. Mrázek, J. Dokumenty ke studiu mezinárodního práva Plzeň: Vydavatelství Aleš Čenek, s.r.o., 2004, s. 185-193

- pracovního zákonodárství,
- sociálního zabezpečení (čl. 24),
- daňových předpisů (čl. 29).

Úmluva kromě toho zajišťuje uprchlíkům svobodný přístup ke všem soudům na území smluvních států, včetně právní pomoci.

Doložky nejvyšších výhod uprchlíků využívají v záležitostech sdružování (čl. 15) a zaměstnání (čl. 17). Co možná nejpříznivější zacházení, avšak v žádném případě ne méně příznivé, než jaké je poskytováno obecně cizincům za stejných okolností, požívají uprchlíci ve věci:

- movitého a nemovitého majetku (čl. 13),
- samostatného podnikání (čl. 18),
- výkonu svobodného povolání (čl. 19),
- bydlení (čl. 21),
- vyššího vzdělání (čl. 22)
- svobody pohybu (č. 25).

Soubor výhod, přiznaných úmluvou uprchlíkovi, usnadňuje takovému jedinci sociální a právní bytí. Vymoženosti, pramenící z formálně právního dokumentu, ho mají učinit soběstačným v ekonomickém smyslu a zajistit mu právní jistotu a zacházení nejméně srovnatelné s cizinci za stejných podmínek. Přitom uprchlík se musí podrobit zákonům a podzákonným předpisům, jakož i předpisům týkajícím se udržování veřejného pořádku, které platí v zemi, v níž se nachází (čl. 2). Osobní postavení uprchlíka se spravuje zákony státu jeho domicilu, nebo nemá-li je, zákony jeho bydliště (čl. 12). Nadto jsou smluvní státy zavázány vystavit uprchlíkům, kteří pobývají na jejich území, osobní doklady, jestliže nemají platný cestovní doklad (čl. 22). Strany Úmluvy převzaly povinnost vydat uprchlíkům vydat uprchlíkům cestovní doklady, pokud tomu nebrání závažné důvody bezpečnosti státu anebo veřejného pořádku, pakliže se nalézají legálně na jejich území.

Státy disponují oprávněním vyhotovit cestovní doklad každému jinému uprchlíkovi, jenž pobývá na jejich teritoriu, poněvadž taková osoba nemá možnost obdržet cestovní průkaz od státu zákonného bydliště.

### **2.3.3 Majetek**

Úmluva nerozlišuje mezi movitým a nemovitým majetkem a přiznává uprchlíkům nejpříznivější zacházení, v každém případě ne horší, než mají ostatní cizinci za stejných okolností. Ve věcech autorského práva a průmyslového vlastnictví má uprchlík stejnou ochranu, jakou disponují příslušníci státu jeho trvalého pobytu.

### 2.3.4 Přístup k soudům

Podle Úmluvy z roku 1951 je stát povinen zaručit uprchlíkovi svobodný přístup k soudům ve věcech jeho fyzického bezpečí a k ochraně práv a výhod, jichž nabyl podle vnitrostátního právního řádu státu, kterým byl přijat. Musí se mu v této věci dostat stejného zacházení jako mají občané daného státu (čl. 6). Úmluva však již nezajišťuje svobodný přístup ke správním úřadům.<sup>153</sup>

### 2.3.5 Sociální zajištění

V sociální oblasti požívá uprchlík výhody přidělového zásobování stejní jako ostatní občané daného státu (čl. 20).

Aby uprchlík nebyl ve státu pobytu odkázán na sociální pomoc, je povinností smluvních států umožnit mu výkon placeného zaměstnání, samostatného podnikání nebo svobodného povolání. Omezující opatření, která platí pro cizince, nebo která vyplývají ochrany národního pracovního trhu, se vztahují i na uprchlíka s tím, že přestávají platit, pokud uprchlík splnil následující podmínky:

- dokončil tři roky trvalého pobytu v zemi
- je ženatý se státní příslušnicí země, v které trvale bydlí. Uprchlík však nesmí vyžadovat výhody tohoto ustanovení, opustil-li svou manželku.
- má jedno nebo více dětí, které jsou státními příslušníky země jeho trvalého bydliště (čl. 17-19).

V oblasti základního vzdělávání musí smluvní státy zaručit uprchlíkům stejné zacházení jako ostatním občanům. Musí mít co nejlepší možnosti - v žádném případě ne horší, než jaké mají ostatní cizinci - k vyššímu vzdělání všeho druhu, uznání cizích školních vysvědčení, diplomů a akademických hodností, udělení stipendií a osvobození od školného (čl. 22). Uprchlíkovi se rovněž dostává možnosti získat veřejnou pomoc a podporu (čl. 23).

V oblasti sociálního zabezpečení se rovněž zaručuje uprchlíkům režim stejného zacházení, jaké požívají vlastní občané. Ten se vztahuje na plat, rodinné přídatky, pracovní dobu, práci přesčas, placenou dovolenou, omezení domácí práce, minimální věkovou hranici pro vstup do zaměstnání, učňovství a školení, práci žen a mladých lidí a nároku na výdobytky kolektivního vyjednávání. Dále se identita zacházení vztahuje na oblast sociálního zabezpečení se zřetelem k pracovním úrazům, nemocím z povoláním, mateřské dovolené, starobní pojištění, zabezpečení ve stáří, smrti, nezaměstnanosti, rodinné povinnosti, jakož i dalších možných případech, které spadají podle vnitrostátních předpisů po sociálním zabezpečení (čl. 24).

V České republice mají tedy uznání uprchlíci v této oblasti výhodnější postavení než žadatelé o azyl a cizinci, jejichž postavení upravuje cizinecký zákon. Tam, kde uprchlíci mají právo na důchod, životní minimum, sociální péči, příspěvek na nájem, státní vyrovnávací příspěvek a rodičovský příspěvek,

<sup>153</sup> Čepelka Č., Jílek, D., Šturma, P. : op. cit, s.67



žadatelé o azyl a cizinci bez trvalého pobytu těchto práv nepoužívají. U nich je pouze zvýšená ochrana dětí pro případ poskytnutí sociální péče, pokud by bylo ohroženo jejich zdraví nebo řádná výchova.<sup>154</sup>

### 2.3.6 Správní opatření

Mezi správní opatření patří závazek smluvních států umožnit uprchlíkům svobodu pohybu na jejich území a volbu místa bydliště s určitými výjimkami, platnými všeobecně pro cizince za stejných okolností (čl.26).

Další povinností státu je poskytnutí správní pomoci v případě, že požívání určitého práva vyžaduje pomoc úřadů cizího státu, jich. se uprchlík sám nemůže dovolat. Týká se to zejména vydání určitých dokladů či potvrzení, kdy smluvní stát, na kterém má uprchlík pobyt, je povinen vydat či postarat se o vydání dokladů či potvrzení stejným způsobem, jakým by byly vydány kterémukoliv jinému cizinci jeho vlastními úřady či jejich prostřednictvím (čl. 25).

Smluvní státy jsou také povinny vystavit osobní průkazy každému uprchlíkovi, který se nachází na jejich území, a který nemá platný cestovní průkaz (čl. 27).

Dále strany úmluvy převzaly povinnost vydat uprchlíkům cestovní průkazy, které jim umožní cestování mimo toto území, pokud tomu nebrání závažné důvody bezpečnosti či veřejného pořádku, pokud se nacházejí na jejich území legálně(čl. 28).

## §3. Pravidlo non-refoulement.

### 3.1 Obecné

Velký význam pro ochranu uprchlíka má pravidlo „non-refoulement“, které vyjadřuje článek 33, odst.1 Úmluvy:

„Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.“<sup>155</sup>

#### 3.1.1 Historický přehled

Zásada, že se cizinec za určitých předpokladů nemůže jednoduše poslat na území jiného státu, je výsledkem 20. století, její kořeny však sahají daleko do historie.

Ještě v roce 1893 Nejvyšší soud Spojených států Amerických prohlásil, že právo státu na odmítnutí, vyhoštění či vydání všech nebo jakékoli kategorie cizinců je ve válce i v míru přirozeným a nezcizitelným právem každého suverénního a nezávislého státu, a představuje podstatný předpoklad pro jeho bezpečnost, nezávislost a blaho<sup>156</sup>. Tento názor se opírá o myšlenku svrchované rovnosti států, jak vyplývá z Charty OSN.

<sup>154</sup> Hubka J., Právní postavení uprchlíků v České republice, UNHCR Praha 1994

<sup>155</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951,článek 33 odst.1 Mrázek, J.: op. cit. s. 185-193

<sup>156</sup> Gorgin Gilbert-Hanno, Das Refoulement-Verbot im Volkerrecht, Vídeň 1987 str.3

Oproti minulému století, kdy byla státům s odvoláním na jejich suverenitu přiznávána neomezená úvaha co se týče otázek odmítnutí, vyhoštění či vydání cizinců, se posléze v mezinárodním právu postupně prosadila myšlenka, že tato úvaha musí podléhat určitému omezení. Nejdříve se prosadila myšlenka chránit politické uprchlíky, kteří nepožádali o azyl, nebo kterým stát azyl neposkytnul, od navrácení do státu, kde jim hrozilo pronásledování, aby se tímto způsobem zabránilo hrubému porušování lidských práv. Tím uznaly členské státy Spojených národů i soudy jednotlivých států v období mezi válkami potřebu chránit uprchlíky před tzv. "refoulement". Tento francouzský pojem označoval původní navrácení nežádoucích cizinců<sup>157</sup>.

### 3.1.2 Výklad pojmů

Tento princip měl po mnoho let podobu mezinárodně právního obyčeje, který zavazoval všechny státy – bez ohledu na to zda jsou smluvními stranami Úmluvy.<sup>158</sup> Universálnost tohoto základu pravidelně se zdůrazňovala ve mnohých dokumentech, včetně deklarací, rezolucí a rekomendací, jak na universálním mezinárodním, tak i na regionálním úrovních (viz hlavu 3.2)

Ustanovení článku 33 odst. 1 zakazuje vyhoštění a navrácení (refoulement). Oba právní pojmy se vyskytovaly v mezinárodních smlouvách, praxe a ani teorie jim nestačila vtisknout do údobí kodifikačních prací na úmluvě přesný, strukturovaný obsah.

Pod pojmem „vyhoštění“ se rozumí nařízení státu, kterým se po cizinci požaduje, aby opustil území státu.<sup>159</sup>

Pojem „vyhoštění“ může zahrnout soudní, správní či policejní opatření zajišťující odchod cizince s území dotčeného státu. Ustanovení článku 32 úmluvy upravuje podmínky vyhoštění, ačkoli zřetelně vychází z představy, že jde o výkon územní supremace. Vyhoštění musí být provedeno výhradně na základě rozhodnutí přijatého zákonným způsobem. Z článku 32 Úmluvy, vyplývá, že oprávnění v něm uvedená se vztahují na ty uprchlíky, kteří se již v souladu s vnitrostátními předpisy zdržují na území azylového státu.<sup>160</sup>

V případě „navrácení“ je situace složitější. Naskýtá se otázka, zda se článek 33 Úmluvy vztahuje také na ty uprchlíky, kteří se na hranicích ucházejí o přijetí, aniž by však na území eventuálního státu přijetí již vstoupili. K tomu existuje několik pojetí. Podle jednoho názoru se článek 33 vztahuje pouze na běžence, kteří již vstoupili na území smluvního státu, ať legálně či protiprávně, ale nikoli na uprchlíky, vyhledávající vstup na území, neboť ustanovení se o odmítnutí na hranici nezmiňuje.<sup>161</sup>

Bez ohledu na právní stav se domnívám, že takový výklad nejen, že neodpovídá humanitárním cílům Úmluvy, ale, v souvislosti s čl. 31 Úmluvy, podporuje ilegální přechody hranic a s nimi spojenou

<sup>157</sup> Tamtéž str.17

<sup>158</sup> Гудвин-Гилл Г.С.: *op.cit* s. 73

<sup>159</sup> Gorgin Gilbert-Hanno, *Das Refoulement-Verbot im Volkerrecht*, Vídeň 1987

<sup>160</sup> Jílek, D. : *op. cit*, s.91

<sup>161</sup> Jílek, D. : *op. cit*, s.92

kriminalitu. Tak, například, v případě, že uprchlík požádá na hranicích ČR o azyl, musí mu policie podle §3 odst. 2,3 zákona o azylu povolit vstup.<sup>162</sup>

V vědeckých komentářích byly vysloveny názory, že úmluvy obráží dosažený stupeň vývoje mezinárodního práva, přičemž zákaz vyhoštění a navrácení není zakotven v obyčejové normě, nýbrž se ustálil v praxe civilizovaných států a doznal vzezření mezinárodní zvyklosti. Uprchlíci nemohou být navráceni do státu, kde jejich život a svoboda by mohly být v nebezpečí z důvodů politického názoru. To vede ke způsobu adopce zásady, že stát neodmítne přijetí uprchlíka, což znamená že mu poskytne přinejmenším dočasný azyl až do okamžiku jeho usazení v zemi, která si přeje poskytnout mu pobyt, když nepřijetí se rovná odevzdání tohoto běžence státu, jenž ho pronásleduje.<sup>163</sup> Z předchozí interpretace se uvádí obhajoba humanitárního přístupu k uprchlíkovi, která nepočítá s masovým přílivem uprchlíků, což však bylo zapovězeno výkladem ustanovení ze strany signatářů Úmluvy. Úžeji uchopil ustanovení článku 33 Robinson v roce 1953, když prohlásil, že pravidlo se týká běženců, kteří vstoupili na území smluvního státu, ať legálně nebo protiprávně, ale nikoli uprchlíků vyhledávajících vstup na území.<sup>164</sup> Přes spornost interpretace je blíže právnímu stavu Robinsonův výklad, neboť pravidlo non-refoulement, výhradně závazné na smluvní úrovni, nepojalo odmítnutí na hranici.<sup>165</sup>

### 3.1.3 Výjimky z pravidla non-refoulement

Pravidlo non-refoulement není bezvýjimečné a absolutní. Článek 1 F a odstavec 2 článku 33 podrobně stanovují výjimky z pravidla „non-refoulement“.

V článku 1 F bylo již pojednáváno výše jakožto o důvodech, vylučujících přiznání postavení uprchlíka. Zatímco tento článek Úmluvy vyučuje ochranu politicky pronásledované osoby, pokud se dopustila trestného činu ještě před vstupem na území azylového státu, článek 33 ve svém 2. odstavci odnímá ochranu, zakotvenou v principu „non-refoulement“, těm uprchlíkům, kteří spáchali delikt až poté, co byli přijati na území státu.

Odstavec 2 článku 33 stanoví, že výhody tohoto ustanovení nemohou být požadovány uprchlíkem, který z rozumných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestního činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.<sup>166</sup>

To znamená, že stát může uprchlíka vyhostit i když toto vyhoštění může mít za následek pronásledování uprchlíka s možností ohrožení jeho života, což se jen těžko slučuje s mezinárodně uznanou ochranou

<sup>162</sup> Zákon ČR č. 325/1999 ze dne 11. listopadu 1999 o azylu

<sup>163</sup> Jílek, D. : op. cit, s.93

<sup>164</sup> Гудвин-Гилл Г.С.: op.cit, str.74.

<sup>165</sup> Tamtéž, str.76

<sup>166</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951, článek 33 odst.2 Úmluvy Mrázek, J.: op. cit. s. 185-193

základních lidských práv.<sup>167</sup> Weis vítá zrušení výjimky spojené s „národní bezpečností“, které je příliš široké a může se v jednotlivých státech vykládat různě.<sup>168</sup>

Výjimky z principu non-refoulement jsou zformulovány jako individuální prvky osoby, ale přijetí rozhodnutí o přiznání osoby za nebezpečnou je ponecháno na úvaze státních orgánů, které musí zvážit na jedné straně společenská bezpečnost a na straně druhé bezpečnost, která může ohrožovat uprchlíka.

Ženevská úmluva přijala přesné vymezení a omezila prostor neurčitosti a právního uvážení. Jestliže uprchlík představuje z dostatečných důvodů nebezpečí pro stát, měla by jeho hrozba pro společnost převažovat nad zákazem obsaženým v závazku non-refoulement.

Nejistoty vyvolává výklad pojmu „závažný trestný čin“. Někteří teoretici jim chápou čin, za jehož spáchání soud uložil pachateli trest odnětí svobody nejméně pět let, nebo trest smrti. Jiní zase dávají přednost lidské hodnotě, vůči níž skutek směřoval: život nebo tělo, což se jeví jako příliš restriktivní interpretace.<sup>169</sup>

Princip non-refoulement, jako základní norma dnešního mezinárodního uprchlického práva nezakládá právo azylu jako takové, ale stanoví závazek států nenavrátit osobu žádající ochranu do zemí, kde by byla vystavena nebezpečí závažného porušení lidských práv. Mezi právními vědci se stále více ozývají názory, které princip non-refoulement označují za kogentní normu mezinárodního práva, od které se tedy nelze odchýlit. Okruh osob chráněných tímto obecným zákazem je širší než okruh osob spadajících pod definice Ženevské úmluvy.<sup>170</sup>

To je také doloženo i zabezpečením základu non-refoulement ve větší či menší míře skoro ve všech dokumentech o lidských právech.

### 3.2 Pravidlo non-refoulement v dokumentech o lidských právech

Zákaz refoulement je kromě čl. 33 Úmluvy zakotven at' přímo či nepřímo i v dalších mezinárodních dokumentech, které se týkají lidských práv: **Všeobecné deklarace lidských práv** (1948), v čl. 13 **Mezinárodním paktu o občanských a politických právech z roku 1966** a v čl. 3 **Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému a ponižujícímu zacházení nebo trestu. Americká úmluva o lidských právech** (1969) také obsahuje tento základ v čl. 22. V evropském prostoru obsahuje tento zákaz s ohledem na judikaturu Evropského soudního dvora **Evropská Úmluva o lidských právech a základních svobodách**.

#### 3.2.1 Všeobecná deklarace lidských práv (1948)

Nejvyšším instrumentem mezi zmíněnými ostatními dokumenty je Všeobecná deklarace lidských práv, kterou přijalo Valné shromáždění Organizace spojených národů v roce 1948. Sice se v ní nemluví přímo

<sup>167</sup> Gorgin Gilbert-Hanno, *Das Refoulement-Verbot im Volkerrecht*, Wien, 1987, str.25.

<sup>168</sup> Гудвин-Гилл Г.С.: *op.cit* str. 110

<sup>169</sup> Jílek, D. : *op. cit*, s.93

<sup>170</sup> Гудвин-Гилл Г.С.: *op.cit* str. 75



o zákazu vyhoštění či navrácení, ale v jejím článku 14 můžeme spatřovat předpoklad pro to, pravidlo non-refoulement bylo formulováno.

Článek 14:

«Každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu»<sup>171</sup>

Tato právo je omezeno v případě «stíhání skutečně odůvodněného nepolitickými zločiny nebo činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů».<sup>172</sup>

Článek 14 nezakotvuje právo přijímat azyl. Slovo «přijímat» bylo dokonce při projednávání textu z rané verze návrhu deklarace vypuštěno.<sup>173</sup> Vypuštění tohoto slova je důležité, ale nelze zapomenout že Všeobecná deklarace lidských práv se stala inspirací pro mnoho specifičtějších dokumentů, uzavíraných na mezinárodní úrovni, a dotýkající se problematiky azylu i uprchlíků. Není sice přímým pramenem práva, byla přijata ve formě rezoluce, jež má pouze deklarativní charakter a nevytváří pro státy závazky. Nehledě na tuto formu, její obsah přesáhl svým významem i řadu po právní stránce perfektních smluv.<sup>174</sup> Stala se inspirací i východiskem pro novější právní mezinárodní instrumenty. Je deklarací dohody států «o společném cíli pro všechny národy a všechny státy».<sup>175</sup>

### 3.2.2. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (1966)

Katalog osobních (občanských) a politických práv, stanovených v mezinárodním paktu o občanských a politických právech je vypracován s ještě větší právní přesností a zahrnuje více práv než Všeobecná Deklarace.<sup>176</sup>

Avšak do mezinárodního paktu o občanských a politických právech nebyl výslovně zakomponován princip non-refoulement, ani právo přijímat či dokonce hledat azyl. Nicméně do něj Komise OSN pro lidská práva začlenila ustanovení, které cizincům, jež legálně pobývají na území členského státu, poskytují ochranu před svévolným vyhoštěním z této země.<sup>177</sup>

Článek 13 stanoví:

«Cizinec nacházející se právoplatně na území státu, který je smluvní stranou Paktu, může být z něho vyhoštěn pouze na základě rozhodnutí, k němuž se dospělo v souladu se zákonem, a má možnost, kromě případů, kdy naléhavé důvody národní bezpečnosti vyžadují jiný postup, předložit námítky proti svému vyhoštění a dát svůj případ přezkoumat příslušným orgánem nebo osobou nebo osobami příslušným orgánem zvláště označenými, a být před nimi za tímto účelem zastoupen».

<sup>171</sup> Všeobecná deklarace lidských práv čl. 14 Mrázek, J.: op. cit. str. 124

<sup>172</sup> Tamtéž

<sup>173</sup> Evropská úmluva, str. 23

<sup>174</sup> Šturma P., Mezinárodní a evropské mechanismy v oblasti lidských práv, Praha 1999, BEK, str. 5. Dále jen «Šturma, Mezinárodní a evropské mechanismy: Op. cit./cit. d., s.

<sup>175</sup> OHCHR publication HR Fact Sheet No. 2 (Rev.1), The International Bill of HR, preambule (Všeobecná deklarace lidských práv.)

<sup>176</sup> Профессор Цветана Каменова «Исследование по соответствию законодательства Таджикистана с положениями Пакта о гражданских и политических правах», БООНСМТ, г. 2002, s.4 (dále jen Prof. Каменова: op. cit, s.)

<sup>177</sup> Evropská úmluva, str. 23



Dále článek 7 zakazuje mučení a další kruté, nelidské či ponižující zacházení, čl. 6, odst. 1 chrání právo na život a čl. 8, odst. 1 zakazuje otroctví.<sup>178</sup>

Z článku 7 je možné odvodit, že stát nemůže vystavit jednotlivce nebezpečí mučení nebo krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu po návratu do jiného státu tím, že osobu vydají, vyhostí nebo navrátí.<sup>179</sup>

### 3.2.3. Americká úmluva o lidských právech (1969)

Americká úmluva o lidských právech ve svém článku 22, odst. 8 stanovuje obsáhlý zákaz «refoulement». V žádném případě nemůže být cizinec ze země vyhoštěn nebo navrácen do země, pokud mu v zemi hrozí nebezpečí, že by mohlo být porušeno jeho právo na život nebo osobní svobodu z důvodu rasy, státní příslušnosti, náboženství, sociálního postavení nebo politického přesvědčení.<sup>180</sup>

Zakotvení tohoto pravidla „non-refoulement» nechává otevřenou otázku, zda tento zákaz platí i pro odmítnutí na hranici. Ustanovení článku 22 neobsahuje žádné výjimky z tohoto pravidla oproti článku 33, odst. 2 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Pouze v případě války, nebezpečí nebo v jiných případech, které ohrožují nezávislost či bezpečnost smluvního státu, může být článek 22 vyloučen z platnosti v takovém rozsahu a po takovou dobu, kdy to situace vyžaduje.<sup>181</sup>

Ačkoli je toto pravidlo zahrnuto do katalogu lidských práv, jedná se pouze o objektivní závazek smluvních států. To vyplývá z formulace textu, který uznává pasivní formy:<sup>182</sup> «In no case may alien be deported or returned».<sup>183</sup> Pokud by úmluva chtěla dát každému subjektivní právo na „non-refoulement», užila by formulace jako v odstavci 7 téhož článku: «every person has the right»<sup>184</sup>

Článek 22, odstavec 7 pak přiznává subjektivní právo jedince hledat azyl a na udělení azylu, odstavec 6 téhož článku zaručuje, že vypovězení jedince ze státu se děje na základě rozhodnutí, vydaného v zákonném řízení.<sup>185</sup>

### 3.2.4. Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu (1984)<sup>186</sup>

Úmluva proti mučení byla přijata OSN dne 10 prosince roku 1984. Podobně jako mezinárodní pakt o občanských a politických právech tato úmluva ve svém článku 7 vylučuje návrat osoby do země kde by jí hrozilo mučení. Obsahuje pravidlo non-refoulement ve svém článku 3:

<sup>178</sup> Collection of international instruments concerning refugees, UNHCR Ženeva 1990, str. 106,107. Dále jen «Collection, op.cit. str.»

<sup>179</sup> Gornig, Refoulement – Verbot, op.cit. str. 35

<sup>180</sup> Collection, op.cit. str. 216

<sup>181</sup> Gornig, Refoulement – Verbot, op. cit str.30

<sup>182</sup> Tamtéž, str.31

<sup>183</sup> Collection, op.cit str. 216

<sup>184</sup> Tamtéž

<sup>185</sup> Tamtéž

<sup>186</sup> Flegl, V.: Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv. Skripta. 1. vydání. Praha, C. H. Beck 1998 Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu (1984) str. 205

«Žádný stát nesmí vyhostit, vrátit nebo vydat osobu do státu, pokud jsou opodstatněné důvody věřit, že by této osobě hrozilo mučení.

Při určování, zda takové opodstatněné důvody existují, musí příslušné orgány přihlídnout ke všem relevantním skutečnostem včetně okolností, že v daném státě vládne hrubé, očividné nebo hromadné porušování lidských práv».<sup>187</sup>

Úmluva proti mučení se ve svém článku 3, odst. 1 opírá o znění článku 33 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951.<sup>188</sup> Také nedává odpověď na otázku, jestli tento zákaz platí také pro odmítnutí na hranici. Stejně jako u Úmluvy z roku 1951 můžeme zaujmout stanovisko, že pravidlo non-refoulement, zakotvené v Úmluvě proti mučení a navazující na stejnou zásadu, zakotvenou Ženevskou úmluvou, se bude vztahovat i na odmítnutí na hranici, stejně jako v případě Ženevské úmluvy.

Stejně tak se naskýtá otázka, zda článek 33, odst. 2 Ženevské úmluvy, který obsahuje výjimky z principu non-refoulement, se vztahuje také na toto pravidlo, zakotvené v Úmluvě proti mučení, která tyto výjimky výslovně nezmiňuje, ani se na ně neodvolává. Podle převládajícího názoru obsahuje tato klauzule článku 33, odst. 2 Ženevské úmluvy všeobecný právní základ, který by mohl najít použití i v článku 3 Úmluvy proti mučení, pokud by jeho použití Úmluva výslovně nevyloučila. Tomu tak není, takže článek 33, odst. 2 se vztahuje i na Úmluvu proti mučení.<sup>189</sup>

Jako doplněk k principu non-refoulement stanoví Úmluva universální trestní jurisdikci ve vztahu k mučení v souvislosti s základem aut dedere aut judicare. Na mezinárodní úrovni byl vytvořen Výbor proti mučení, jehož funkce se skládá nejenom z tradiční kontroly příslušných postupů, ale i provedení přímých vyšetření.<sup>190</sup> Proto také Úmluva má pro uprchlíka význam v tom, že státy v článku 22 prohlásily, že uznávají kompetenci Výboru proti mučení přijímat a posuzovat stížnosti od jednotlivců kteří tvrdí, že smluvní stát porušil jejich práva zakotvené v Úmluvě pod svou jurisdikcí. Po vyčerpání vnitrostátních prostředků se tedy může článek 22 stát jedním z velmi důležitých mechanismů ochrany lidských práv, který může být použit ve prospěch uprchlíka či žadatele o azyl.<sup>191</sup> V roce 1985 Komise Lidských Práv vytvořila mandát Zvláštního zpravodaje se širokým spektrem pravomocí pro vyšetření případů mučení,<sup>192</sup> což představuje součást mechanismu implementace příslušných mezinárodních norem v oblasti lidských práv, které jsou přímo spojeny se zajištěním ochrany práv uprchlíků.

### 3.2.5. Evropská úmluva o lidských právech (1950)

Vyhoštění uprchlíka do země, ve které je ohrožen jeho život, se však dotýká jeho základních lidských práv. I když zákaz refoulement nezmiňuje výslovně ani Evropská úmluva o lidských právech, vyvinul

<sup>187</sup> Gornig, Refoulement-Verbot, op.cit. str. 36

<sup>188</sup> Tamtéž

<sup>189</sup> Tamtéž, str. 37

<sup>190</sup> Prof. Kamenova: op. cit, s. 59

<sup>191</sup> Petrasek D., „Lidské práva a ochrana utečencův, učební text pro pracovníky“ UNHCR str. 152 dále jen „Lidské práva, op.cit s.“

<sup>192</sup> Prof. Kamenova: op. cit, s 13

podobnou ochranu proti refoulement i Evropský soud a Komise pro lidská práva v rámci své jurisprudence na základě článku 3 Evropské úmluvy o lidských právech.

Tento článek 3 stanoví:

«nikdo nesmí být mučen ani podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu». <sup>193</sup> Podle čl.1 Úmluvy se dané ustanovení se vztahuje na všechny osoby, spásající pod jurisdikci státu – strany Úmluvy tj. i na příslušníky nesmluvních států Evropský úmluvy nebo bezdomovce.

Evropská Komise pro lidská práva z článku 3 odvozuje zákaz refoulement. Zastává názor, že vyhoštění, vydání ani právo na azyl nepatří sice k předmětům, které Úmluva přímo upravuje, ale smluvní státy této Úmluvy souhlasily, aby své právo upravovat vstup na své území i jeho opuštění, vykonávaly již ne podle svého volného uvážení, ale rámci závazků, které jim ukládá Úmluva. <sup>194</sup> V souladu s tímto judikoval Evropský soud pro lidská práva v případě *Soering v. Spojené království* z roku 1989, který se týkal vydání žadatele do Spojených států, kde by mu hrozil za spáchaný trestný čin trest smrti takto: «Rozhodnutí smluvního státu vydat uprchlíka může vyvolat problémy z hlediska článku 3 a založit tak odpovědnost smluvního státu z titulu Úmluvy, pokud existují vážné a prokázané důvody k obavám, že dotčená osoba bude po vydání v zemi určení vystavena reálnému riziku mučení nebo podrobení nelidskému a ponižujícímu zacházení. Určení takové odpovědnosti zahrnuje nevyhnutelně stanovení podmínek v zemi žádající o azyl, odporujících standardům článku 3 Úmluvy». <sup>195</sup> Stejně závěry učinil soud v případě *Cruz Varas v. Švédsko* z roku 1991 a v případě *Vivaraajah v. Spojené království*. Za těchto okolností čl.3 zahrnuje povinnost nevyhostit dotčenou osobu do takové země. <sup>196</sup>

Zároveň Soud stanovil jak posuzovat reálné riziko zacházení v rozporu s článkem 3. Je třeba, aby špatné zacházení dosáhlo určitého stupně závažnosti. Ohodnocení tohoto minima je ve své podstatě relativní. Závisí na tom, jaká je podstata a kontext trestu, jakož i modality jeho výkonu, jeho délka, fyzické a psychické účinky a často též pohlaví, věk a zdravotní stav obětí. <sup>197</sup>

Význam článku 3 potvrdil další rozsudek Soudu pro lidská práva z 15. listopadu 1996:

„Zákaz špatného zacházení, zakotvený v článku 3, je stejně absolutní i v případech vyhoštění. Kdykoli jsou tedy podstatné důvody domnívat se, že příslušný jedinec by byl vystaven riziku zacházení v rozporu s článkem 3, pokud by byl přemístěn do jiného státu, smluvní stát má, v případě jeho vyhoštění, povinnost ho před takovým zacházením chránit. Za takových okolností nejsou aktivity daného jedince, ať jsou jakkoli nežádoucí nebo nebezpečné, podstatným podkladem pro posuzování. Ochrana poskytovaná článkem 3 je tedy širší než ochrana poskytovaná články 32 a 33 Úmluvy o právním

<sup>193</sup> Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva, přehled judikatury, Praha 1995, str. 17. Dále jen „Evropský soud, op.cit. str.“

<sup>194</sup> Gornig, Refoulement – Verbot, op.cit. str.32

<sup>195</sup> Evropský soud, str. 345 (viz rozsudky *soering versus Spojené království* ze 7.7.1989, serie A, č. 161, s. 35.90-91, nebo výše zmíněný *Vilvarajah a další*)

<sup>196</sup> J. Malenovský op. cit, s. 69

<sup>197</sup> Evropský soud, op.cit. str. 345

postavení uprchlíků z roku 1951“.<sup>198</sup> Tento výrok Soudu má obrovský význam. Na rozdíl od Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, článek 3 Evropské úmluvy nevymezuje, kdo je chráněn, ani neumožňuje v tomto směru žádná omezení. Ochrana se neomezuje pouze na osoby pronásledované z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo zastávání určitých názorů. Dále Evropská úmluva ze své ochrany nevyklučuje osoby, které se dopustily vážného nepolitického činu mimo zemi, jež jim poskytla útočiště.<sup>199</sup>

Přestože Evropská úmluva skýtá značné možnosti zaplnit některé mezery v Úmluvě z roku 1951, je mezi těmito dvěma instrumenty podstatný rozdíl. Zatímco Úmluva z roku 1951 upravuje právní postavení uznaných uprchlíků, Evropská úmluva nepřiznává žádný status těm, kteří spadají pod její působnost. Žadatel o azyl sice může požívat ochrany před vyhoštěním (non-refoulement) podle článku 3 Evropské úmluvy, nebude mu však udělen jasně definovaný právní status v zemi pobytu, přičemž taková výhoda je pro osoby požívající ochrany velmi důležitá.

Zákaz vyhoštění však nemůže být požadován uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, takže představuje nebezpečí pro společnost země. Při splnění těchto podmínek může být podle Úmluvy uprchlík vyhoštěn. Zajímavým příkladem je i rozsudek ve věci Ahmed versus Rakousko z roku 1996 (Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek, roč. 1997, přílohový sešit XII, Nejvyšší soud ČR, Orac, s.12) . Pan Ahmed, somálský občan, byl v Rakousku shledán vinným z pokusu loupeže (který byl rakouskými orgány považován za zvlášť závažný ve smyslu čl. 33 odst. 2 Úmluvy o postavení uprchlíků), dále byl podmíněně odsouzen ke třem měsícům vězení a k pokutě 500 ATS za vandalství a k pokutě 1000 ATS za vyhrožování na policejní stanici. Z těchto důvodů bylo rozhodnuto o jeho vyhoštění, které však bylo pozdrženo na obnovitelnou dobu jednoho roku. K ochraně svých práv podal pan Ahmed žádost Evropské komisi pro lidská práva. Nakonec se daným případem zabýval i Evropský soud pro lidská práva. Evropský soud zdůraznil v § 38 svého rozsudku, že smluvní státy Evropské úmluvy o lidských právech mají právo (vycházející ze zavedeného mezinárodního práva a podřízené jejich smluvním závazkům včetně Evropské úmluvy) kontrolovat příchod, pobyt a vyhoštění cizinců. Rovněž poznamenal, že právo na politický azyl není obsaženo ani v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv, ani v Protokolech k ní<sup>200</sup>.

#### **§4. Uprchlíci a lidská práva.**

Porušení lidských práv dnes – je proudem uprchlíků zítra.

<sup>198</sup> Evropská úmluva, o lidských právech a další mezinárodní ochranné mechanismy, vybrané texty ze semináře z listopadu 1996, str. 28

<sup>199</sup> Tamtéž, str. 29

<sup>200</sup> viz rozsudek ve věci Vilvarajah a další versus Spojené království z 30.10.1991, Serie A, č. 215, s. 34,102 - J. Malenovský op. cit, s. str. 69



Koncepce základních lidských práv je založena na zásadě rovnosti všech lidí. Člověk je posuzován jako jedinečná lidská bytost nezávisle na svém politickém postavení, bez ohledu na svou rasu, pohlaví, náboženství, své názory. Základní lidská práva platí všeobecně. Poskytují výhodu všem, ať již jde o osoby se státní příslušností, cizince, uprchlíky a žadatele o azyl. Pro uprchlíky jsou lidská práva zvláště důležitá tehdy, pokud se stali uprchlíky následkem nedodržování lidských práv ve své původní zemi a jsou ve zvláště zranitelném postavení. Je proto třeba zabezpečit, aby se s uprchlíky v zemi jejich dočasného nebo trvalého pobytu zacházelo v souladu s přijatými základními normami, které jsou obsaženy v mezinárodních dokumentech o lidských právech.

Dodržování lidských práv v rodné zemi uprchlíka zase pak umožňuje, aby se dobrovolná repatriace stala reálným a vhodným řešením jeho situace a zabránilo se tak současně potřebě dalších lidí opouštět tuto zemi.

Pro uprchlíka mohou mít význam nejrůznější práva, zaručená mezinárodními dokumenty o lidských právech v souvislosti s jejich individuální situací. Dokumenty o všeobecných lidských právech proto také mohou poskytnout uprchlíkům ochranu v případě, že Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951, Protokol z roku 1967 a další mezinárodní dokumenty uprchlického práva nejsou k uplatnění nebo pro porošování. Umožňují vyplnit mezery, které se při aplikaci výše zmíněných dokumentů objevují a mohou vykonávat jejich doplňující roli. Zvláštní význam má v této souvislosti Evropská úmluva o lidských právech z roku 1950.<sup>201</sup> (viz rozbor uvedený výše - Evropská úmluva)

Následující uvedená práva jsou demonstrativním výčtem těch, která mohou mít pro uprchlíka v jeho specifické situaci význam nejpodstatnější.

#### **4.1 Právo na legální zadržení**

Úmluva z roku 1951 upravuje otázku zadržování nepřímo v čl. 31. Podle interpretace UNHCR by k zadržení uprchlíků mělo dojít jen z důvodu nelegálního vstupu nebo pobytu v zemi, jejich pobyt by neměl být omezen jinak, než jak je to nutné v zájmu veřejného zdraví nebo veřejného pořádku.

Pro uprchlíka má význam zaručení určitých standardů, aby nedocházelo k tomu, že budou automaticky zadržováni všichni uprchlíci, kteří přicestují bez platného cestovního dokladu, požádají o azyl na hranici a ve vazbě budou čekat do vyřízení žádosti o přiznání postavení uprchlíka, které může trvat i několik let. Těmito standardy jsou zejména zákonnost zadržení, soudní či správní přezkoumání zákonnosti zadržení. Požadavek zákonnosti a přezkoumatelnosti zadržení je upraveno především v těchto dokumentech:

- Všeobecná deklarace lidských práv, čl. 8, 9
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, čl. 9
- Úmluva o právech dítěte, čl. 37
- Evropská úmluva z roku 1950, čl. 5

---

<sup>201</sup> Evropská úmluva o lidských právech z roku 1950



- Africká charta o lidských právech a právech národů, čl. 5, 6 a 7
- Americká úmluva o lidských právech, čl. 5

#### **4.2 Právo na spravedlivý proces**

Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 nestanovuje požadavky na postupy při řízení o postavení uprchlíka, které by měly státy dodržovat.

Jde zejména o to, aby uprchlík byl poučen při překročení hranic o dalším postupu, bylo mu poskytnuto poradenství a nutné prostředky, včetně služeb kompetentních tlumočnicků, pro předložení jeho případu příslušným úřadům. Dále by měli mít uprchlíci právo se odvolat v případě zamítnutí jejich žádosti a požadovat opětovné přezkoumání rozhodnutí, stejně jakož mít možnost setrvat v zemi, dokud se jejich případ konečně nevyřeší.

Potřebnou mezinárodně právní úpravu lze vyvodit z jiných smluvních instrumentů. Především je to právo na spravedlivý proces, které upravují následné dokumenty ochrany lidských práv:

- Všeobecná deklarace lidských práv, čl. 10
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, čl. 13
- Evropská úmluva z roku 1950, čl. 6 a 13
- Africká charta o lidských právech a právech národů, čl. 7, 12
- Americká úmluva o lidských právech, čl. 8, 22

#### **4.3 Právo na rodinný život**

Článek 12 je jediným ustanovením, ve kterém se Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 zabývá problematikou rodiny ve vztahu k uprchlíkům:

“práva, která uprchlík nabyt dříve a která se vztahují k osobnímu postavení, zvláště práva týkající se sňatku jsou respektována”.<sup>202</sup>

Z hlediska uprchlíka má toto právo význam při slučování rodin. Je nutné podporovat princip zachování jednoty a ochrany rodiny. Rozdělené rodiny uprchlíků musí být co nejrychleji opět sloučeny a rodiče dětí, kteří cestují bez doprovodu, musí být co nejrychleji vypátráni.

Právo na rodinný život je upraven v těchto mezinárodních dokumentech:

- Všeobecná deklarace lidských práv, čl. 12
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, čl. 17
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 11
- Úmluva o právech dítěte, čl. 7, 8, 9, 10, 16
- Evropská úmluva z roku 1950, čl. 8
- Africká charta o lidských právech a právech národů, čl. 18
- Americká úmluva o lidských právech, čl. 11, 17

<sup>202</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951, čl. 12 Úmluvy Mrázek, J.: op. cit. s. 185-193

#### 4.4 Zákaz diskriminace

Spolu se svobodou je rovnoprávnost nejdůležitějším principem, na základě kterého leží koncepce lidských práv. Během celého 20. století se zákaz diskriminace přeměnil na nedůležitý prvek principu rovnoprávností, jak v rámci národního, tak i mezinárodního práva. Seznam těch osobních prvků, které jsou zakázány jako kritéria pro rozlišení, prošel určitým historickým vývojem. V modernějších demokratických státech se v zásadě zakazují diskriminace z důvodu náboženství, rasy, pohlaví nebo sociálnímu postavení.

V článku 3 Úmluvy z roku 1951 je stanoveno:

«smluvní státy budou dodržovat ustanovení této Úmluvy vůči uprchlíkům bez rozlišování rasy, náboženství nebo země původu»<sup>203</sup>

Uprchlíci nejsou občany hostujícího státu a dá se předpokládat, že nebudou požívat úplně všechna práva, která přiznává vnitrostátní úprava občanům vlastního státu. Například právo zastávat veřejnou funkci mají většinou pouze občané daného státu. Ženevská úmluva z roku 1951 vymezuje konkrétně ta práva, k jejichž výkonu jsou uprchlíci oprávněni stejně jako občané státu, a ta, která občané požívají jen v tom rozsahu jako ostatní cizí státní příslušníci.<sup>204</sup> Uplatňuje se zde tzv. režim národního zacházení. Zákaz diskriminace se bude ale již vztahovat např. na situaci, kdy bude existovat vedle sebe více druhů řízení o přiznání statusu uprchlíka, jejichž výběr se bude řídit tím, z jakého státu daný uprchlík pochází (např. zkrácené řízení v případě uprchlíků, pocházejících ze států Východní Evropy).

Mezinárodní dokumenty o lidských právech zakotvují zákaz diskriminace buď bez ohledu na to, zda se jedná o cizince či vlastního občana, nebo zakazují s ohledem na určitá práva i diskriminaci, o které se Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 vůbec nezmiňuje, nebo naopak ještě posilují ochranu proti diskriminaci, která je v Úmluvě zakotvena také:

- Všeobecná deklarace lidských práv, čl. 2
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, čl. 2
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 2
- Úmluva o právech dítěte, čl. 2
- Deklarace OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace, čl. 1
- Evropská úmluva z roku 1951, čl. 14
- Africká charta o lidských právech a právech národů, čl. 2
- Americká úmluva o lidských právech, čl. 1

<sup>203</sup> Tamtéž

<sup>204</sup> Lidské práva, op.cit, str. 138.

Lze tedy dospět k závěru, že princip zákazu diskriminace je obsažen ve všech lidskoprávních instrumentech, a jako takový je základem mezinárodní koncepce ochrany lidských práv.<sup>205</sup>

#### 4.5 Práva žen

Ustanovení Ženevské úmluvy z roku 1951 se vztahuje na "každou osobu", která splnila podmínky vymezené v definici pojmu «uprchlík». Podle mezinárodního práva mají ženy – uprchlice nárok na stejnou ochranu jako všichni ostatní uprchlíci.

Ve skutečnosti ale musí ženy, které žádají o přiznání statusu uprchlíka čelit mnohému znevýhodňování při získávání mezinárodní ochrany, k nimž patří zejména nezahrnutí pohlaví do důvodů pronásledování v definici pojmu uprchlík, neochota uznat ženy jako zvláštní sociální skupinu, zvýšení rizika, že se stanou obětí sexuálního násilí jak v zemi původu, tak v zemi azylu a v neposlední řadě úředníků, rozhodujících o přidělení uprchlického statusu, kteří si neuvědomují, že se ženy stávají často terčem pronásledování, a že pronásledování prožívají jiným způsobem právě z důvodu rozdílnosti pohlaví.<sup>206</sup>

Proto paradoxně mohou ustanovení o rovném zacházení s ženami a muži – uprchlíky vést k nevýhodnému postavení ženy a vyžadovat zvláštní opatření ve prospěch žen.<sup>207</sup>

Kromě mezinárodních dokumentů, obsahující zákaz diskriminace, včetně diskriminace z důvodu pohlaví, které jsou zmíněny výš, se žen týkají ještě další právní dokumenty:

- Úmluva OSN o odstranění všech forem diskriminace žen (1979)
- Americká úmluva o přiznání politických práv ženám z roku 1948
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (čl.3)

#### 4.6 Právo na svobodu shromažďování, projevu a náboženství

Toto právo není přímo zakotvené v Ženevské úmluvě z roku 1951, ale je upraveno v mezinárodních dokumentech o všeobecných lidských právech.

Pro uprchlíka by mohlo mít význam např. v případech, kdy se jeho náboženské vyznání liší od víry většiny obyvatelstva země azylu a uprchlíkům je zakázáno provádět v uprchlickém táboře své náboženské obřady s odůvodněním, že by vyvolávali u místního obyvatelstva pohoršení.<sup>208</sup>

Svoboda shromažďování, projevu a náboženského vyznání je zakotvena v těchto dokumentech:

- Všeobecná deklarace lidských práv, čl. 18,19,20
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, čl. 18,19,21
- Úmluva o právech dítěte, čl. 13,14,15
- Evropská úmluva o lidských právech z roku 1950, čl. 9,10,11
- Africká charta o lidských právech a právech národů, čl. 11

<sup>205</sup> Prof. Kamenova: op. cit, s. 12

<sup>206</sup> Ludské práva, op.cit. srt. 162

<sup>207</sup> Závěr Výkonného Výboru programu UNHCR č. 64 /1990. Dále jen „Závěr č.“

<sup>208</sup> Ludské práva, op.cit. srt. 62

- Americká úmluva o lidských právech, čl. 15

#### 4.7 Mechanismy monitorování, dohledu a provádění

V posledních desetiletích bylo šíření standardů lidských práv provázeno širokým spektrem mechanismů pro monitorování, dohled a příležitostně též pro prosazování těchto standardů. Na mezinárodní úrovni monitorují dodržování závazků, které ze smluv vyplývají, zvláštní kontrolní mechanismy (například výbory ustavené v rámci sedmi hlavních dohod v oblasti lidských práv) a další orgány (například Komise OSN pro lidská práva), jejichž práce má často přímý dopad na ochranu uprchlíků. Organizace s velkým zastoupením v terénu jako UNHCR mají za úkol s těmito orgány - při zohlednění požadavků bezpečnosti a důvěrnosti - spolupracovat.

Od svého vzniku kladl Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva (OHCHR) důraz na význam národních struktur v oblasti lidských práv. Aktivně podporoval vznik národních orgánů působících v oblasti lidských práv a prosazujících mezinárodní standardy.<sup>209</sup>

Minimálními standardy, týkající se postavení a poradenské role národních komisí pro lidská práva byly zpracovány v roce 1991 pomocí přijetí tak zvaných Pařížských zásad OHCHR. Dále byly tyto standardy podpořeny Komisí OSN pro lidská práva a Valným shromážděním OSN. Pařížské zásady upřednostňují následující základní kritéria:

- záruky nezávislosti, které jsou upevněny v ústavním nebo zákonodárném aktu;
- nezávislost na vládě;
- rozsáhlý mandát, založený podle standardů lidských práv;
- mandát vyhovující pro provedení vyšetření;
- dostatečné zdroje.

Kromě toho, podle Pařížských zásad OHCHR národní úřady inter alia provádějí následující funkce:

- navrhuje vládě, parlamentu a jinému příslušnému orgánu projednávat kteroukoliv otázku bez vyjádření vyšších orgánů, na požádání orgánů majících zájem, nebo na základě realizace vnitrostátního práva
- představuje, mínění, doporučení, návrhy a dotazy o problému, týkajícího se ochrany lidských práv na poradenském základě;
- národní úřad může přijímat rozhodnutí o jejich zveřejnění;

Tato rozhodnutí, doporučení, návrhy a dotazy, se vztahují k následujícím oblastem:

- jakékoliv zákonodárné a administrativní ustanovení, a ustanovení týkající se soudních orgánů a orientovaných na zabezpečení a ochranu lidských práv;
- jakýkoliv případ, týkající se porušování lidských práv;
- příprava dokladů o situaci v zemi ohledem na lidská práva;

<sup>209</sup> Viz OHCHR paris principles <http://www.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>

- upozorňování vlády na případy porušování lidských práv ve kterékoliv části země,
- předložení vládě návrhů opatření orientovaných na prevenci takových porušování lidských práv a, v případě potřeby, výkladu vlastního mínění o činnosti vlády.

Takové úřady nejsou ve všech státech světa, ale národní instituce se stávají stále významnějšími partnery UNHCR při prosazování a ochraně práv uprchlíků. Například národní komise pro lidská práva a nezávislí ombudsmeni mají často pravomoc vyšetřovat a zkoumat případy porušování lidských práv žadatelů o azyl a uprchlíků (například legálnost a podmínky zadržení). Snahy o posílení nezávislých soudních orgánů a právního pořádku na národní úrovni jsou dalšími zásadními aktivitami, zajišťujícími respektování základních lidských práv.

Humanitární organizace a orgány v oblasti lidských práv se svým mandátem liší, zároveň se ale i doplňují. Jak uvedl generální tajemník OSN Kofi Annan v roce 1997, "lidská práva jsou nedílnou součástí prosazování míru a bezpečnosti, ekonomické prosperity a sociální rovnosti". Zdůraznil, že "hlavním úkolem OSN je tedy podporovat programy v oblasti lidských práv a plně je integrovat do širšího rámce aktivit organizace"<sup>210</sup>.

### **§ 5. Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky jako základní mechanismus ochrany uprchlíků**

Do roku 1950 se mezinárodnímu společenství nepodařilo vybudovat síť institucí, systémů a zákonů řešících globálně problém uprchlictví. Bod obratu nastal v letech 1950-1951, kdy vznikl Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) a kdy byla přijata Úmluva OSN o uprchlících. Poprvé tak vznikla formální struktura reagující na potřeby uprchlíků v rámci mezinárodní legislativy.

#### **5.1 Statut Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky**

Rezolucí 319 (IV) ze dne 3. prosince 1949 se Valné shromáždění Organizace spojených národů rozhodlo založit od 1. ledna 1951 Úřad Vysokého komisaře pro uprchlíky.

Udělení mezinárodní ochrany uprchlíkům má svůj základ v pramenech mezinárodního práva, v nichž jsou obsažena pravidla chování upravující postavení uprchlíků. Převaha norem je vyjádřena smluvní formou, kterou obohacují obyčejové prameny.

Funkce UNHCR se nenaplní pouze respektováním smluvních a obyčejových norem. Závaznou směrnicí ve smyslu organizace je Statut Úřadu Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky,<sup>211</sup> přijatý dne 14. prosince 1950 Valným shromážděním jako příloha rezoluce č. 428 (V).<sup>212</sup> Touto rezolucí vyzvalo Valné shromáždění jednotlivé vlády, aby spolupracovaly s Vysokým komisařem

<sup>210</sup> Situace uprchlíků ve světě, Humanitární program //UNHCR Oxford University Press 1997, s 68.

<sup>211</sup> See Statute of the UNHCR in Jilek, D. : op. cit, s. 177

<sup>212</sup> Гудвин-Гилл Г.С. op.cit 647 с.



při jeho činnosti týkající se uprchlíků, jež spadali do působnosti Úřadu. Podle statutu vykonává Vysoký komisař humanitární, sociální a zcela nepolitickou činnost.

Vysoký komisař informuje každoročně o své činnosti Valné shromáždění, a to prostřednictvím Hospodářské a sociální rady. Na základě čl. 4 Statutu založila Hospodářská a sociální rada poradní výbor, který se později změnil ve Výkonný výbor fondu OSN pro uprchlíky. Ten se v roce 1958 přeměnil ve Výkonný výbor pro činnost Vysokého komisaře.

Členové Výkonného výboru jsou voleni Hospodářskou a sociální radou, jež při volbě dbá širokého zeměpisného zastoupení států, které vyjádřily zájem a projevíly úsilí o řešení problémů uprchlíků.

Výkonný výbor mimo jiné kontroluje a schvaluje poskytování hmotné pomoci Úřadem Vysokého komisaře a na jeho žádost mu poskytuje doporučení týkající se jeho činnosti podle Statutu. Výkonný výbor původně tvořili zástupci 24 států.

V souladu s tímto Statutem je Vysoký komisař mimo jiné vyzván aby pod záštitou OSN poskytoval mezinárodní ochranu uprchlíkům spadajícím do kompetence jeho Úřadu.

Úmluva se ale vztahovala pouze na osoby, které se staly uprchlíky v důsledku událostí, které nastaly před 1. lednem roku 1951. Státy měly možnost omezit její místní působnost pouze na Evropu. UNHCR má ale mandát starat se o kterýkoli uprchlický problém, ať nastal kdekoli a kdykoli v případě, že osoby, jichž se tento problém týkal, měly odůvodněný strach z pronásledování. Statut obsahuje definici těch osob, na které se vztahuje kompetence Vysokého komisaře, a je velmi blízký definicím obsaženým v Úmluvě z r. 1951, byť s nimi není totožný. Z jeho titulu je Vysoký komisař kompetentní pro uprchlíky nehledě na žádnou datovou mez nebo geografické omezení.

Osoba splňující kritéria Statutu UNHCR tudíž splňuje předpoklady ochrany OSN poskytované Vysokým komisařem, a to nehledě na to, zda je či není v zemi, která je stranou Úmluvy z r. 1951 nebo Protokolu z r. 1967, nebo zda byla či nebyla uznána svou hostitelskou zemí za uprchlíka na základě některého z těchto nástrojů. Tito uprchlíci, kteří spadají pod mandát Vysokého komisaře, jsou obvykle označováni za „mandátové uprchlíky“.

Z předešlého vyplývá, že jedna osoba může být současně jak mandátovým uprchlíkem, tak i uprchlíkem podle Úmluvy z r. 1951 nebo podle Protokolu z r. 1967. Může však pobývat i v zemi, která není vázána ani jedním z těchto nástrojů, nebo může být vyloučena z možnosti uznání za „uprchlíka dle Úmluvy“ na základě aplikace datové meze nebo geografického omezení. V těchto případech by přesto měla nárok na ochranu ze strany Vysokého komisaře v souladu s podmínkami Statutu jeho Úřadu.

Tato organizace se sídlem v Ženevě je součástí OSN. Jejím hlavním úkolem je poskytování mezinárodní ochrany uprchlíkům a osobám, které tuto ochranu a podporu potřebují. Napomáhá také vládám při hledání trvalých řešení situací uprchlíků tzv. integraci a při dobrovolné repatriaci. Činnost UNHCR se

opírá o mandát daný Statutem organizace<sup>213</sup> a řídí se *Úmluvou o postavení uprchlíků z roku 1951 a jejím protokolem z roku 1967*.

*Přestože UNHCR pracuje v rámci OSN jako nezávislý autonomní orgán, respektuje při svém působení doporučení Valného shromáždění nebo Hospodářské komory. Výkonný výbor programu vysokého komisaře (EXCOM), zřízený v roce 1958, vznikl jako poradní orgán UNHCR, vedle toho schvaluje a kontroluje programy materiální pomoci a poskytuje poradní činnost pro implementaci funkcí vysokého komisaře.*<sup>214</sup> Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) rozlišuje kategorie osob, kterými se zabývá (tzv. persons of concern) na:

- uprchlíky (refugees),
- navrátilce (returnees),
- žadatele o azyl (asylum seekers),
- vnitřní uprchlíky (IDPs)
- další osoby, kterým je poskytována pomoc úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (others of concern).<sup>215</sup>

UNHCR tak někdy pomáhá i takovým skupinám osob, které původně v mandátu organizace zahrnuty nebyly. Činí to za předpokladu, že ji o pomoc těmito osobám výslovně požádá generální tajemník OSN nebo valné shromáždění OSN. Jedná se o skupiny osob, které prchají z obav před pronásledováním a jsou téměř ve stejném postavení jako uprchlíci. Liší se jen tím, že tito lidé nepřekročili státní hranici, nedostali se do sousedního státu, a setrvávají proto stále na území státu, z něž pocházejí. Tzv. vnitřně přesídlené osoby nespádají pod žádný typ mezinárodní ochrany, a potřebná pomoc se k nim proto často nedostane. O způsobu pomoci této skupině i o organizaci, která by se dlouhodobě starala o jejich ochranu, se vedou již několik let bouřlivé diskuse. V roce 2002 zaznamenalo UNHCR u těchto vnitřně přesídlených osob velké přesuny: Mnozí se vydali na cestu domů, zatímco nové skupiny ve velkém domovy opouštěly. Jen uvnitř Afghánistánu se tak stále ještě nachází asi 665 000 vnitřně přesídlených osob.<sup>216</sup> Vnitřní přesídlení působí ve více než 40 zemích.<sup>217</sup> UNHCR a mezinárodní společenství tedy musí rozšířit svou činnost jak v praktickém měřítku, tak i v rozvoji vytváření norem pro ochranu práv vnitřně přesídlených osob. Tak, bývalý asistent vysokého komisaře Karel Morjane zdůrazňuje, že „časté rozlišování mezi lidmi podle toho, zda překročili hranici není ani eticky únosné“.<sup>218</sup>

<sup>213</sup> Viz paragraf, se týkající statutu UNHCR

<sup>214</sup> Jílek, D. : op. cit, s. 68

<sup>215</sup> V této kategorii figurují například osoby bez státní příslušnosti, které byly občany bývalého Sovětského Svazu a které nebyly schopny získat občanství žádného z nástupnických států.

<sup>216</sup> UNHCR. Uprchlíci v číslech: rok 2003, str.9

<sup>217</sup> Forced migration review/ Supplement October 2005 Refugee Studies Center - UNHCR: expending its role with IDPs by Roberta Cohen str. 9

<sup>218</sup> Karel Morjane ICVA Talk Back, March 2005 [www.icva.ch/cgi-bin/browse.pl?doc=00001356](http://www.icva.ch/cgi-bin/browse.pl?doc=00001356)

Navíc, i když je zákonodárství určitého státu v souladu s Úmluvou roku 1951, stále to může znamenat to, že se mezinárodní pomoc nedostane na potřebná místa.<sup>219</sup>

## 5.2 Organizační vazby, funkce Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Vysoký komisař působí pod pravomocí Valného shromáždění a jeho práce má především sociální a humanitární charakter.<sup>220</sup>

Mezinárodněprávní ochrana uprchlíků, která je založená na multilaterálních smlouvách (jako je Úmluva z roku 1951 a Protokol z roku 1967) spočívá převážně jen v hmotně právních pravidlech.<sup>221</sup> Tyto dokumenty nepředepisují státům povinnost založit řízení o přiznání postavení uprchlíka, ani procesní záruky. Tato procesní pravidla pak částečně nahrazují doporučení (zejména Výkonného výboru programu Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky<sup>222</sup>) a předpisy vnitrostátního práva.

Tak, jednou z povinností, které jsou uloženy smluvním státům Úmluvy z roku 1951 je (vedle aplikace této Úmluvy a strpění určitých omezení, z nichž je nejdůležitější zákaz navracení uprchlíka do pronásledované země) i spolupráce s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, podle článku 35 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 při výkonu jeho funkcí a dohledu nad dodržováním ustanovení této Úmluvy.

Tato spolupráce spočívá zejména v dodávání informací a statistických údajů, které se týkají stavu uprchlíků, naplňování této Úmluvy a dále zákonů či nařízení, která se vztahují na uprchlíky.<sup>223</sup>

Mezi hlavní funkce Vysokého komisaře patří poskytování mezinárodní ochrany uprchlíkům, poskytování přímé pomoci a nalézání trvalého řešení uprchlických problémů.<sup>224</sup>

Způsoby mezinárodní ochrany jsou demonstrativně vyjmenovány v §8 Statutu UNHCR, spočívají zejména v podpoře uzavírání a ratifikace úmluv týkajících se ochrany uprchlíků, podpoře vládních opatření ke zlepšení situace uprchlíků a snížení počtu těch, kteří potřebují ochranu, a podpoře dobrovolné repatriace nebo asimilace. Dále mezi úkoly Vysokého komisaře patří podpora přijímání uprchlíků na území států, získávání od vlád států informace o stavu uprchlíků, jejich podmínkách a důležitých zákonech a směrnicích. Vysoký komisař má být také ve styku s vládními, mezivládními organizacemi i soukromými organizacemi a umožnit koordinaci jejich úsilí.<sup>225</sup>

Za přímou pomoc uprchlíkům, která nabývá různých forem, lze považovat nouzová opatření pomoci, pomoc při dobrovolné repatriaci nebo místní integraci, právní pomoc a podporu ve vzdělání. Nouzová

<sup>219</sup> Journal of Refugee Studies December, 2005 Article \*468 Afshar, A.: Refugees in Russia: The Law on refugees and its implementation. London School of Economics

<sup>220</sup> Jílek, D. : op. cit, s.68

<sup>221</sup> Šturma, Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy, str. 20

<sup>222</sup> např. Závěr č.8 z roku 1977, v kterém jsou vysloveny základní procesní požadavky při posuzování žádostí o přiznání statusu uprchlíka

<sup>223</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků roku 1951, čl. 35 Mrázek, J.: op. cit. s. 185-193

<sup>224</sup> Türk V., Das Flüchtlingshoch kommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR), Berlin 1992, str. 138. Dále jen "Türk, UNHCR"

<sup>225</sup> Collection, str. 7

řešení Úřadu zajišťují přežití uprchlíků a vysídlených osob v těžkých situacích hromadného útěku, konkrétně se pak projevují v zajištění potravy, obydlí a základní lékařské péče.<sup>226</sup> Na vzdělávacích programech pro uprchlíky spolupracuje s UNHCR také UNESCO. Právní poradenství vykonává Úřad ve spolupráci s nevládními organizacemi, zejména v souvislosti s řízením o přiznání postavení uprchlíka.<sup>227</sup> Poskytování přímé pomoci uprchlíkům má smysl pouze tehdy, pokud je mezistupněm při nalézání dlouhodobého řešení.<sup>228</sup> Existují tři tradiční dlouhodobého řešení pro uprchlíky:

1. dobrovolná repatriace;
2. přesídlení do jiné země;
3. integrace do nové společnosti.

Dobrovolná repatriace je přitom tím nejžádanějším a nejvhodnějším řešením.<sup>229</sup> Dobrovolná repatriace je ideálním řešením situace osob, jimž v zemi původu nehrozí, či přestalo hrozit nebezpečí, přičemž se klade důraz na její dobrovolnost. Valné shromáždění přijalo řadu rezolucí pro pomoc při návratu do domovského státu. Tímto záležitostí věnuje Úřad své zvláštní programy.<sup>230</sup> Dobrovolný návrat může být organizovaný (např. pod ochranou dotčených vlád a UNHCR), anebo spontánní (např. návrat uprchlíků jejich vlastními prostředky za pomoci UNHCR a vlády).

V poslední době je pojmu "řešení" připisován nový význam v tom smyslu, že hledání trvalého řešení v sobě také zahrnuje nutnost zjistit příčiny opouštění vlastní země, aby se zabránilo novým případům uprchlictví.<sup>231</sup>

Možnosti UNHCR zasáhnout v případě porušení práv uprchlíka jsou přece jen omezené a spočívají spíše v rovině politické a diplomatické. UNHCR není typickým mezinárodním kontrolním orgánem, protože Úmluva nedává jednotlivcům právo obracet se po vyčerpání vnitrostátních prostředků na Vysokého komisaře, aby o jejich případné stížnosti rozhodl. Ochranná funkce Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky je zásadně podpůrná a částečně operativní.

Přesto se může i uprchlík, jako každý jednotlivec, obrátit z titulu porušení lidských práv na mezinárodní orgán, příslušný podle té které smlouvy.

V evropském regionu proto uprchlíkům může poskytnout neefektivnější, byť pouze nepřímou ochranu Evropský soud pro lidská práva na základě interpretace článku 3 Evropské úmluvy o lidských právech z roku 1950 (viz výše uvedené příklady).

### **Závěry Výkonného výboru UNHCR**

<sup>226</sup> Jílek, D. : op. cit, s. 73

<sup>227</sup> Jílek, D. : op. cit, s. 74

<sup>228</sup> Refugee Protection in International Law, edited by Feller, Türk and Nicholson, 2003, UNHCR, str. 194

<sup>229</sup> Tamtéž, str. 206

<sup>230</sup> Jílek, D. : op. cit, s. 73

<sup>231</sup> Refugee Protection in International Law, edited by Feller, Türk and Nicholson: op.cit , str.207



Výkonný výbor UNHCR (Executive Committee, ExCom) radí Vysokému komisaři při výkonu jeho/její funkce. Každoroční závěry Výkonného výboru jsou přijímány na základě konsensu v reakci na konkrétní otázky v oblasti ochrany uprchlíků a tvoří součást rámce režimu mezinárodní uprchlické ochrany. Závěry Výkonného výboru představují dohodu více než 50 zemí, které mají rozsáhlé zkušenosti a velký zájem o ochranu uprchlíků. Tyto a další země se často odvolávají na závěry Výkonného výboru při přípravě vlastních zákonů a pravidel<sup>232</sup>.

### Činnost UNHCR

Podle zakládajícího statutu má veškerá činnost UNHCR **humanitární a nepolitický** charakter. Jeho základní funkce spočívá v poskytování mezinárodní ochrany uprchlíkům – tj. chránit je před nuceným návratem do země, kde jim hrozí újma na životě, omezení svobody a pronásledování.

UNHCR se snaží zajistit, aby každý:

- mohl v praxi uplatnit své právo požádat o azyl (především poskytováním právní pomoci);
- najít útočiště v jiné zemi;
- navrátit se dobrovolně domů.

Jádro mandátu UNHCR se od roku 1951 nezměnilo. Během pěti desítek let se stalo jednou z nejdůležitějších humanitárních organizací na světě - za dobu své existence pomohlo přibližně 50 milionům lidí začít nový život. V současnosti se stará ve 116 zemích o přibližně 19,2 milionů lidí.<sup>233</sup>

Ochrana uprchlíků a hledání řešení problémů uprchlíků zůstávají hlavním cílem organizace, avšak prostředí, ve kterém UNHCR působí a typy aktivit organizace se během padesáti let výrazně proměnily.

Za prvé, vzrostl rozsah operací UNHCR. Organizace se zpočátku snažila najít řešení pro přibližně 400 000 uprchlíků, kteří se následkem druhé světové války ocitli bez domova. V roce 1996 už poskytovala pomoc 26 milionům lidí. Rozpočet organizace a počet pracovníků se také výrazně zvýšil. V roce 1951 činil rozpočet UNHCR 300 000 dolarů a organizace zaměstnávala 33 pracovníků, v roce 1999 dosáhl rozpočet částky jedné miliardy dolarů a počet pracovníků 5000. UNHCR také rozšiřoval působení v rovině geografické. Původně působil pouze v Evropě, v roce 1999 však již měl pobočky ve 120 zemích celého světa.

Tato organizace, založená v roce 1950, se změnila z relativně malé, specializované agentury s předpokládanou dobou existence tři roky v organizaci s více než 5 000 zaměstnanců ve 281 úřadovnách ve 121 zemích světa a ročním rozpočtem jedné miliardy dolarů.<sup>234</sup>

Kromě právní ochrany nabízí UNHCR v současné době i materiální pomoc během rozsáhlých krizových situací - buď přímo, nebo prostřednictvím svých partnerských organizací. Během prvních padesáti let

<sup>232</sup> Ochrana uprchlíků, průvodce mezinárodním uprchlickým právem, 2001, UNHCR a meziparlamentní unie, s. 15

<sup>233</sup> <http://www.unhcr.cz/basics.htm>

<sup>234</sup> <http://www.osn.cz/system-osn/programy-a-dalsi-organy-osn/?i=103>



své existence UNHCR pomohlo a poskytlo ochranu více než 50 miliónům lidí a za svou práci dvakrát obdrželo Nobelovu cenu míru.<sup>235</sup>

Za druhé, vzrostla šíře činnosti UNHCR. Zpočátku se UNHCR soustředil zejména na přesídlování uprchlíků. Když však Úřad začal působit i v jiných částech světa, zapojil se i do řady dalších aktivit. Patřilo sem poskytování materiální pomoci (například potravin a ubytování), poskytování lékařské pomoci, vzdělávacích a sociálních služeb. Ve snaze nezacházet s uprchlíky jako s jednou velkou masou lidí připravil UNHCR zvláštní programy na pomoc specifickým skupinám – například ženám a dětem, dospívajícím, starým lidem, traumatizovaným a postiženým osobám.

Za třetí, zvýšil se počet kategorií osob získávajících od UNHCR pomoc. Během celé své historie fungoval UNHCR především jako organizace na ochranu uprchlíků. Uprchlíci však nejsou jedinými příjemci pomoci této organizace. Během let vznikly programy pro další skupiny – pro osoby přesídlené v rámci své země, navrátilce (uprchlíky i vnitřně přesídlené osoby, které se vrátily do svých domovů), osoby bez státního občanství, válkou postižené obyvatele a další.

Toto rozšiřování role UNHCR odpovídá Statutu organizace (viz par.1). V článku 1 se uvádí, že UNHCR má „hledat trvalá řešení problémů uprchlíků“ a článek 9 stanoví, že organizace se „bude věnovat takovým dodatečným činnostem, jaké určí Valné shromáždění“. Série rezolucí Valného shromáždění se od té doby stala právním základem pro mnohé aktivity UNHCR v oblasti pomoci i jiným osobám, než pouze uprchlíkům.

Za čtvrté, výrazně vzrostl počet mezinárodních činitelů, kteří se programů poskytování pomoci a ochrany uprchlíkům a dalším přesídleným osobám. Na počátku padesátých let byl počet partnerských organizací UNHCR malý. V roce 1999 již mezi realizační partnery patřilo více než 500 nevládních organizací. UNHCR byl také stále častěji vyzýván generálním tajemníkem OSN, aby v nouzových operacích působil jako vůdčí agentura OSN. UNHCR se tak ocitl bok po boku dalším agenturám OSN, mírovým jednotkám OSN, dalším mnohonárodnostním vojenským silám, organizacím z oblasti lidských práv a řadou dalších mezinárodních a místních činitelů.

Za páté, organizace poskytovala stále častěji pomoc v nestabilním a výbušném prostředí a v situacích probíhajícího válečného konfliktu. UNHCR zpočátku pracoval pouze v bezpečných azylových zemích nepostižených ozbrojeným konfliktem. Dnes působí zaměstnanci UNHCR často uprostřed bojů. Tato skutečnost přináší nová nebezpečí a nové úkoly.<sup>236</sup>

UNHCR dohlíží na provádění smluvních forem, které zaručují ochranu uprchlíků. V tomto ohledu však nedisponuje žádnou sankční pravomocí. Důraz kladený na jednotlivá řešení se v různých obdobích

<sup>235</sup> Ochrana uprchlíků, průvodce mezinárodním uprchlickým právem, UNHCR a meziparlamentní unie, 2001, s. 23

<sup>236</sup> Tážé, s. 23

mění. V krizových situacích hromadného exodu zajišťuje UNHCR nouzová opatření k přežití uprchlíků - obstarání potravy, přístřeší a základní zdravotní péče.<sup>237</sup>

I když se mezinárodní společenství od roku 1950 zabývalo uprchlickou problematikou systematictější způsobem, existovalo mezi různými činiteli zapojenými do řešení problému násilného přesídlení často napětí. Toto napětí je zvláště zřetelné ve vztahu mezi UNHCR a jednotlivými státy. Na jedné straně jsou státy partnery – ustavily rámec mezinárodního uprchlického práva řídícího práci UNHCR, jsou zastoupeny ve Výkonném výboru UNHCR, poskytují prostředky, bez nichž UNHCR nemůže působit a dávají UNHCR povolení působit na svém území. Na druhé straně se UNHCR dostává se státy do střetu buď kvůli tomu, že státy způsobují pohyby uprchlíků, nebo proto, že neposkytují uprchlíkům odpovídající ochranu a pomoc. Podrobněji se o činnosti UNHCR zmiňuje kapitola 2, v níž jsou popsány konkrétní akce tohoto úřadu ve státech regionu Střední Asie.

### 5.3 Partnerství UNHCR s agenturami OSN a dalšími organizacemi

UNHCR je jednou ze součástí sítě fondů, programů, komisí a specializovaných agentur OSN.<sup>238</sup> Mezi nejčastější partnery UNHCR patří:

- Světový potravinový program (World Food Program, WFP) poskytující nouzovou potravinovou pomoc.
- Dětský fond OSN (UN Children's Fund, UNICEF) pomáhající vládám prostřednictvím programů soustřeďujících se na zdraví, výživu, vzdělávání, školení a poskytování sociálních služeb dětem. UNICEF se také účastní ochrany nezletilých dětí bez doprovodu a pomáhá slučovat rodiny, které byly rozděleny během útěku ze své domovské země.
- Světová zdravotnická organizace (World Health Organization, WHO), která řídí a koordinuje mezinárodní zdravotnickou pomoc a která je kromě jiného aktivní v oblasti očkování a kampaně proti AIDS.
- Rozvojový program OSN (UN Development Program, UNDP), který koordinuje veškeré rozvojové aktivity OSN, dohlíží na dlouhodobé rozvojové plány v období po skončení nouzových situací a hraje významnou úlohu v integračních a reintegračních programech.
- Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva (UN Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR), který hraje vedoucí úlohu v otázkách lidských práv, koordinuje aktivity OSN v oblasti lidských práv a reaguje na vážná porušování lidských práv.
- Úřad OSN pro koordinaci humanitárních záležitostí (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA), který koordinuje pomoc OSN během humanitárních krizí jež přesahují kapacitu a mandát kterékoliv samotné humanitární agentury.

<sup>237</sup> <http://www.unhcr.cz/basics.htm>

<sup>238</sup> <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/partners?id=3ba8a28ca>

- Dalším významným partnerem UNHCR je Mezinárodní organizace pro migraci (International Organization for Migration, IOM), mezivládní orgán, který není součástí systému OSN a který pomáhá při přepravě uprchlíků, přesídlených osob a dalších lidí potřebujících vnitřní nebo mezinárodní migrační služby.

UNHCR spolupracuje také s dalšími institucemi, například s Organizací africké jednoty, Organizací amerických států, Radou Evropy, Organizací pro bezpečnost a spolupráci v Evropě a Asijsko-africkou právní konzultační organizací.

#### **Partnerství UNHCR s ICRC a IFRC**

Klíčovým partnerem v oblasti ochrany je Mezinárodní Výbor Červeného Kříže (ICRC – International Committee of Red Cross), nezávislá agentura, která pomáhá všem obětem války a vnitřního násilí a která se snaží zajistit aplikaci humanitárních pravidel omezujících ozbrojené násilí. Jako neutrální prostředník nabízí ICRC ochranu a pomoc obětem mezinárodních i vnitřních konfliktů a nepokojů. Vnitřně přesídlené osoby představují jednu z hlavních cílových skupin aktivit ICRC. V roce 2000 připravilo ICRC programy na ochranu a pomoc vnitřně přesídleným osobám v 31 zemích po celém světě.

Prostřednictvím svých národních organizací červeného kříže a červeného půlměsíce doplňuje Mezinárodní federace organizací červeného kříže a červeného půlměsíce (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC) aktivity UNHCR poskytováním humanitární pomoci osobám v nouzových situacích a prosazováním mezinárodního humanitárního práva.

#### **Partnerství UNHCR s nevládními organizacemi**

Nevládní organizace se velmi liší svou velikostí, rozsahem programů, finančními zdroji a způsobem působení. Některé z nich jsou mezinárodní, některé národní, ale s mezinárodními aktivitami, některé působí pouze na národní či místní úrovni. Význam role nevládních organizací v oblasti ochrany uprchlíků uznalo Valné shromáždění OSN, když při schvalování Statutu UNHCR vyzvalo Vysokého komisaře, aby navázal kontakt se „soukromými organizacemi“ (nyní známými jako „nevládní organizace“) působícími v uprchlické oblasti a aby pomáhal koordinovat úsilí těchto organizací.

Dnes má UNHCR přes 5 000 zaměstnanců ve 281 úřadovnách ve 121 zemích. Partnery UNHCR je celkem 544 nevládních organizací.<sup>239</sup>

Většina nevládních organizací pracujících s uprchlíky poskytuje materiální pomoc a/nebo pomáhá při zakládání a správě táborů a jiných míst pro ubytování uprchlíků, přičemž mohou monitorovat a hlásit eventuální případy porušování práv, ke kterým může v těchto střediscích či táborech docházet.

I další soukromé profesionální nebo náboženské organizace nabízejí právní poradenství nebo zastupování žadatelů o azyl, návštěvy vazebních středisek, pomoc přesídleným uprchlíkům, obhajobu případů jednotlivých uprchlíků a prosazování národní legislativy a postupů realizujících mezinárodní

<sup>239</sup> <http://www.osn.cz/system-osn/programy-a-dalsi-organy-osn/?i=103>

závazky země. Nevládní organizace nemají nutně specifický mandát (podle mezinárodních úmluv) nabízet uprchlíkům ochranu. Prostřednictvím své práce však mnohé nevládní organizace plní své poslání, které je zavazuje poskytovat ochranu. Přitom poskytují naléhavou a velmi cennou službu, která může být pro účinnou ochranu uprchlíků rozhodující.<sup>240</sup>

*Mezinárodní ochrana uprchlíků jsou vzájemná opatření států, UNHCR, dalších organizací týkající týkající se zacházení se žadateli o azyl a uprchlíky. Jejím základním cílem je zajišťování jejich práv, bezpečnosti a jiných standardů uznaných a zabezpečených v souladu s mezinárodními normami.*

*Jak vidíme, už od počátku vzniku uprchlictví ve mezinárodním měřítku se státy a jejich vlády snaží společně vybudovat systém pro pomoc a ochranu této kategorie lidí. V zásadě do tohoto systému spadají opatření, která byla námi uvedena v této kapitole. Mezi ně patří především respektování principu non-refoulement, zajištění bezpečnosti, právo na spravedlivý proces získání právního postavení uprchlíka, zajišťování lidských práv a hledání a implementace dlouhodobých řešení na pomoc uprchlíkům. V letech 1950-1951 se mezinárodnímu společenství podařilo vybudovat základ mezinárodního mechanismu pro řešení globálního problému uprchlictví - vznikl Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a byla přijata Úmluva OSN o uprchlících. I v současnosti se jedná o základní mezníky mezinárodní ochrany práv uprchlíků.*

*Provedený výzkum v první kapitole zobrazuje existující mezinárodní mechanismus ochrany práv uprchlíků včetně toho, jak státy mají aplikovat normy mezinárodního práva v praxi. Avšak státy mají stojí na různé úrovni rozvoje společenství, a proto ne vždy mohou uplatňovat tentýž mechanismus ochrany totožně. Základním cílem této práce je ukázat, jakým způsobem se výše uvedený universální systém mezinárodní ochrany uplatňuje v zemích Střední Asie a jaké problémy jsou v regionu v této oblasti.*

---

<sup>240</sup> Ochrana uprchlíků, průvodce mezinárodním uprchlickým právem, UNHCR a meziparlamentní unie, 2001, s.11



## **Kapitola 2. Ochrana práv uprchlíků ve regionu Střední Asie v rámci mezinárodní úpravy**

### **§ 1. Ochrana práv uprchlíků v regionu Střední Asie**

#### **1.1 Nucená migrace v rámci Společenství nezávislých států**

Postsovětský prostor zahrnuje patnáct států rozkládajících se na obrovském geografickém prostoru - od Baltského moře přes Kavkaz, Střední Asii až po Dálný východ. Jde o patnáct nových států, co vznikly zcela nedávno rozpadem Sovětského svazu na přelomu let 1991-1992 a které doposud formují vlastní státnost, musejí budovat příslušené instituce, právní základnu, posilují národního vědomí atd. S politickými reformami bylo také třeba zajistit ekonomické a navazovat zahraničněpolitické a zahraničně-ekonomické vztahy.

Všechny země daného prostoru jsou proto v nejlepším případě jen relativně stabilizovanými státy musejí provádět zásadní přeměny a mají rozdílné zájmy plynoucí z jejich geopolitické polohy. Jejich vzájemné vztahy jsou navíc problematické. To vše, včetně dalších faktorů, vede k tomu, že postsovětský region je vysoce dynamickým systémem, v němž působí velké množství nejrůznějších proměnných veličin.<sup>241</sup>

##### **1.1.1 Vývoj migračních procesů. Sovětské dědictví.**

Po většinu své historie byl Sovětský svaz uzavřen pro cizince. Migrační přesuny přitahovaly relativně malou mezinárodní pozornost. Avšak nucené migrace v minulých letech vzbudily pozornost sousedních států, které se obávají následků dlouhodobé nestability a pohybu uprchlíků v regionu. Dle neoficiálních údajů počet imigrantů od pádu Sovětského svazu do počátku roku 2003 kolísá mezi 3 až 5 miliony.<sup>242</sup>

Sovětský svaz měl bohatou zkušenost s nucenou migrací uvnitř státu. Za 70 let své existence byly miliony lidí přestěhovány nebo donuceny k přestěhování z jedné části země do druhé. Tyto plánované přesuny se uskutečňovaly z mnoha různých důvodů, z nichž je nutno zdůraznit následující: podporu role centralizované vlády, potlačení možných nebezpečí pro komunistický režim, trestání disidentů a neloajálních etnických skupin a podporu ekonomického rozvoje v nehostinných a řídko obydlených oblastech SSSR.

Zdalo se, že SSSR byl zemí, z níž lidé spíše prchali, než cílovou zemí. Avšak Ústavy SSSR obsahovaly články, týkající se politického azylu (čl. 21 Ústavy SSSR r. 1918, čl. 129 Ústavy SSSR r. 1936, 1964, čl. 38 Ústavy SSSR r. 1978<sup>243</sup>). Sovětský svaz byl jednou z členských zemí Mezinárodní organizace pro uprchlíky – jedné z předchůdkyň UNHCR.. Na druhé straně se Sovětská koncepce azylu značně odlišovala od koncepce Úmluvy o právním postavení uprchlíků roku 1951. Z toho důvodu SSSR Úmluvu neratifikoval.<sup>244</sup>

<sup>241</sup> Rusko? Vzájemné vztahy postsovětských republik // vydal Ústav mezinárodních vztahů, Praha, 1998, s. 1

<sup>242</sup> [http://migraceonline.cz/clanky\\_f.shtml?x=150722](http://migraceonline.cz/clanky_f.shtml?x=150722) Rusko čelí přílivu imigrantů Kateřina Horníčková

<sup>243</sup> Viz texty Ústav SSSR - [http://constitution.garant.ru/DOC\\_0000810003000.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_0000810003000.htm)

<sup>244</sup> Journal of Refugee Studies December, 2005 Article "468 REFUGEES IN RUSSIA: THE LAW ON REFUGEES AND ITS IMPLEMENTATION" Ahoura Afshar London School of Economics



Masový přesun migrace v SSSR se začal teprve po roku 1991. Po kolapsu komunistického režimu, který nastal v roce 1991, migrovaly miliony bývalých sovětských občanů mezi patnácti následnickými státy SSSR. Někteří byli vysídleni s důvodů ozbrojených konfliktů, jiní se stěhovali, aby našli nové ekonomické příležitosti, utíkali před etnickou diskriminací a další se navraceli do míst, odkud byli jejich předci. Ve stejné době čelily země Společenství nezávislých států vzrůstajícímu přílivu lidí z dalších částí světa, z nichž mnozí byli emigranti a žadatelé o azyl v jiných státech.

Země bývalého SSSR, jež byly nejvíce zatíženy ozbrojeným konfliktem, se nacházejí ve dvou hlavních oblastech: na Kavkaze a ve Střední Asii.

Na Kavkaze byla vláda Gruzie konfrontována během dvou potyček s odpůrci režimu, přičemž obě vedly k rozsáhlému pohybu obyvatelstva. Ve válce za nezávislost v Jižní Osetii, která začala v roce 1989, bylo vysídleno 360 000 lidí a dalších 120 000 bylo donuceno k emigraci. Většina z nich odešla do Ruska. Konflikt v Abcházii, který vypukl v roce 1992, vysídлил 270.000 lidí a dalších 80.000 uprchlo do Ruska a do jiných států Federace. Kavkazská oblast je také dějištěm dlouhotrvající války týkající se nově vzniklých nezávislých států Arménie a Ázerbajdžánu. Ohniskem tohoto konfliktu je Náhorní Karabach, oblast primárně osídlena etnickými Armény, která však byla za Stalinovy éry svěřena pod kontrolu Ázerbajdžánu. Bitva o kontrolu Náhorního Karabachu mezi Arménií a Ázerbajdžánem během svého sedmiletého trvání vyhnala ze svých domovů kolem 1,6 milionu lidí.<sup>245</sup>

Občanská válka v Tádžikistánu vypukla v roce 1992, přičemž jedna strana byla často označována jako extrémně islamistická a druhá jako osvobozující. Výsledkem násilí bylo vysídlení 600.000 lidí a útěk 250.000 lidí do Afghánistánu, Ruska a dalších sousedních zemí.

V současnosti probíhající ozbrojený konflikt mezi centrální vládou Ruské federace a Čečenskou republiku, která bojuje za odtržení, vedl k vysídlení půl milionu lidí, z nichž mnozí uprchli do sousedních autonomních republik Federace či jiných států SNS.

Kromě pohybů obyvatelstva, které se udály v rámci nově nezávislých států nebo mezi nimi, našlo cestu na území bývalého Sovětského svazu zhruba dalších 700.000 lidí, převážně z Číny. Velká většina z nich jsou pravděpodobně ekonomičtí migranti na cestě do západní Evropy. Avšak se zaváděním opatření zaměřených na omezení přílivu lidí do západní Evropy spousta těchto tranzitních migrantů zůstala doslova uvězněna ve Společenství nezávislých států.<sup>246</sup>

Od roku 1989 se ze států SSSR do Ruska přestěhovaly dva miliony lidí, kteří byli motivováni řadou důvodů: ekonomické motivy, únik z ozbrojených konfliktů, nebo obavy z perzekuce a diskriminace v

<sup>245</sup> "Stav světové uprchlické populace v roce 1995 - Hledání řešení", Oxford University Press 1995 UNHCR "Změny přístupu a pojetí fenoménu uprchlictví", str. 24

<sup>246</sup> Tamtéž: s. 25

zemích, kde předtím žili. Zhruba čtvrtina těchto lidí byla identifikována jako nucení uprchlíci nebo emigranti, přičemž nejvyšší díl pocházel z Tádžikistánu, Gruzie a Ázerbajdžánu.<sup>247</sup>

### 1.1.2 První konference a další iniciativy Společenství nezávislých států v oblasti migrace

Když UNHCR začalo na počátku devadesátých let poskytovat pomoc prostřednictvím nouzových operací na Kavkaze a v Tádžikistánu, bylo přesídlování na území bývalého Sovětského svazu pro tuto organizaci (stejně jako pro další mezinárodní agentury) zcela novým problémem. Velmi brzy bylo zřejmé, že problémy vznikající v nově vytvořených nezávislých státech, jsou složité a vzájemně provázaně.

Napětí, konflikty a vyhánění obyvatelstva na Kavkaze a v zakavkazských oblastech, Tádžikistánu a státech Střední Asie byly natolik spleť, že žádný z těchto problémů nemohl být řešen odděleně od ostatních států bývalého Sovětského svazu. Rovněž nebylo možné ignorovat skutečnost, že tyto státy byly po mnoho let součástí jednoho politického subjektu a že otázky státní příslušnosti a návratu národu do země svých předků mohou být řešeny pouze na základě integrovaného regionálního přístupu.

V roce 1994 začalo UNHCR na žádost některých zemí SNS připravovat oblastní konferenci o problému násilného přesídlování ve spolupráci s Mezinárodní organizací pro migraci (IOM) a Organizací pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE). Tato iniciativa měla tři cíle: nabídnout zemím SNS a jejich sousedům neutrální a nepolitické fórum pro diskusi o uprchlických otázkách a problému migrace, zmapovat rozsah přesídlování v oblasti a navrhnout komplexní strategii řešení tohoto problému na národní, regionální a mezinárodní úrovni.

Při přípravě konference se ukázaly takové problematické skutečnosti jako například velká politická citlivost diskutovaných otázek, obtížnost koordinace činnosti tolika států a nejasnosti panující v meritorní otázce společenského života, transformaci a stále přesuny obyvatelstva v rámci SNS, resp. v prvních letech spíše zajištění základního fungování institucí. Dále se negativně projevoval nedostatek místních kvalifikovaných odborníků pro všechna odvětví a všechny úrovně státního řízení. Rozhodující místa v klíčových sektorech zastávali příslušníci ruských menšin, kteří často emigrovali zpět do Ruska.<sup>248</sup> V rezolucích Valného shromáždění OSN a regionálních organizací bylo mnohokrát zdůrazňováno, že poskytování azylu je mírovým a humanitárním aktem a proto nemůže být přiznáno jiným státem za nepřátelskou činnost státu<sup>249</sup>. Tento základ je odražen i v regionálních úmluvách a dohodách, například v Úmluvě OAE 1969, článku II (2). Avšak, nehledě na tento základ, kvůli politickému napětí mezi zástupci států, obsahoval akční program činnosti přijatý na závěr konference, konané v Ženevě v květnu 1996 jen velmi obecné principy a cíle.

<sup>247</sup> Tamtéž

<sup>248</sup> Rusko? Vzájemné vztahy postsovětských republik // vydal Ústav mezinárodních vztahů, Praha, 1998, s. 22

<sup>249</sup> Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженцев в международном праве/ Пер.с англ. Под ред. М.И. Ливиной. – М.: ЮНИТИ, 1997. с. 379

Po konferenci rozšířilo UNHCR své aktivity na území SNS, zejména rozšířil aktivity na další skupiny přesídleného obyvatelstva, včetně krymských Tatarů a Meschetinských Turků, kteří byli ve stalinské éře hromadně deportováni a kteří se nyní chtějí vrátit do svých bývalých domovů. Organizace pomáhá také při posilování schopnosti vlád zemí SNS řešit problémy migrace, při budování nezávislého soudnictví a při řešení otázek občanství a problému osob bez státní příslušnosti.

Akční program přijatý konferencí zdůrazňuje potřebu posílit občanskou společnost ve všech zemích SNS. V rámci uskutečňování tohoto cíle poskytuje UNHCR řadě nevládních organizací pomoc při zapojování se do právních, konzultačních a výzkumných aktivit, při přípravě programů pomoci různým skupinám přesídlených osob a podporuje jejich snahu o navázání lepších kontaktů s vládami, mezinárodními organizacemi a mezi sebou navzájem.

V úvahu je třeba brát i skutečnost, že státy bývalého Sovětského svazu se musí stále vyrovnávat s negativními důsledky dědictví komunismu – pokřivenou ekonomikou, etnickými rozpory, autoritářskou politickou strukturou a neexistencí občanské společnosti.

Aktivity Společenství nezávislých států (SNS) po formální stránce zasahují skoro do všech podstatných oblastí, od vojensko-bezpečnostní přes ekonomickou sféru po oblast politickou. SNS sice přijalo množství dokumentů v různých oblastech, avšak v praxi skutečná multilaterální spolupráce, která by nebyla pouhým součtem účastníků, ale dávala pozitivní účinek, neexistovala.<sup>250</sup>

Ve Střední Asii zatím také probíhalo budování států a vytváření vlastního regionálního integračního centra – Středoasijského svazu. Svaz od roku 1994 zahrnoval Kazachstán, Uzbekistán a Kyrgyzstán. Soustřeďoval se na ekonomickou problematiku s tím, že členské státy již v roce 1994 deklarovaly úsilí o vytvoření celní unie. Jejich spolupráce však směřovala i do zahraničněpolitické oblasti, v níž koordinovala svoji činnost, poměrně intenzivně spolupracují v bezpečnostní sféře a dokonce se prý uvažuje také o vytvoření vojenské aliance uvedených států. Důvody pro vznik Svazu byly celkem charakteristické – neefektivnost SNS a obavy ze šíření islámského radikálního fundamentalismu, potřeba posílit středoasijskou spolupráci na regionálním úrovni v různých oblastech společenského života. Za zaznamenání stojí, že státy Střední Asie vyhlásily v polovině září 1997 bezjadernou zónu v celém středoasijském regionu.<sup>251</sup>

Až od doby vytvoření SNS přijaté činnosti dávají impulsy v otázce o nutnosti koordinace v různých oblastech společenských vztahů jak v rámci SNS, tak i na úrovni regionu. Naším úkolem je rozbor teorie a praxe ochrany práv uprchlíků v jednotlivých státech středoasijského regionu.

<sup>250</sup> Rusko? Vzájemné vztahy postsovětských republik // vydal Ústav mezinárodních vztahů, Praha, s. 55

### 1.1.3 Migrační procesy z ekologických důvodů ve Střední Asii.

Ve středoasijských zemích bývalého Sovětského svazu lze také najít nucenou migrace a přesídlování z důvodů ekologických motivací, podle zprávy UNHCR bylo v první polovině devadesátých let z této oblasti vystěhováno kolem 270.000 lidí.<sup>252</sup>

Velká část Střední Asie je zasažena problémy se snižováním kvality půdy a rozšiřováním pouští, což je stav způsobený desetiletými špatného hospodaření v zemědělství, znečištěním prostředí průmyslem a extrémním spásáním trávy. Během sovětské éry byly v celém regionu zaváděny zavlažovací programy, aby zde mohla být intenzivně a nepřetržitě pěstována bavlna. Špatně budované a špatně udržované zavlažovací systémy způsobily dalekosáhlé poškození omezených vodních zdrojů a zhoršování kvality půdy v důsledku zasolování.

Ačkoliv podobnými problémy trpí mnoho oblastí Střední Asie, dosáhla degradace životního prostředí největších rozměrů v oblastech kolem Aralského moře, ležícího mezi Kazachstánem a Uzbekistánem. V důsledku sovětské snahy maximalizovat úrodu bavlny v této oblasti, byla většina vody vlévající se do Aralského jezera odvedena do zavlažovacích systémů. Tím klesl průměrný roční přítok do jezera z 50 km<sup>3</sup> v letech 1930-1960 na méně než 5 km<sup>3</sup> na počátku osmdesátých let. Od roku 1960 se plocha hladiny jezera zmenšila o polovinu a jeho objem se snížil o přibližně 65 procent.<sup>253</sup>

Prach z vysušeného dna Aralského moře, obsahující velké množství zemědělských a průmyslových chemikálií, je nyní větrem roznášen do širokého okolí, což nadále zhoršuje znečištění, zasolování půdy a způsobuje vznik pouští. Ekonomické a společenské důsledky tohoto jevu jsou velmi citelné. Patří k nim prudký pokles zemědělské produkce, nárůst cen potravin, likvidace kdysi významného rybářství a zhoršující se zdravotní stav místního obyvatelstva. S těchto důvodů se velké množství lidí rozhodlo odejít.

Odhaduje se, že od roku 1992 opustilo oblast Aralského moře v důsledku těchto ekologických problémů asi 100.000 osob. Národností menšiny Rusů, Kazachů a Uzbeků odešly jako první, zanechávající za sebou chudší a méně pohyblivé skupiny nemající sociální síť potřebnou pro vybudování nového domova jinde.

Semipalatinsk v Kazachstánu je další oblastí, kterou postihla ekologická katastrofa. V letech 1949-1989 bylo v této oblasti odpáleno téměř 500 atomových bomb, z toho 150 nad zemi. Poté, co domácí obyvatelstvo začalo být lépe informováno o následcích atomového záření, rozhodlo se asi 160.000 lidí oblast opustit.<sup>254</sup> Zhruba polovina tohoto množství se odstěhovala do jiných částí Kazachstánu, zbytek do Ruska, Ukrajiny a dalších států bývalého Sovětského svazu.

<sup>251</sup> Diplomatičeskii vestnik, 1994, č. 13-14, s. 42-46

<sup>252</sup> Situace uprchlíků ve světě, Humanitární program //UNHCR Oxford University Press 1997, s. 28

<sup>253</sup> Tamtéž

<sup>254</sup> Tamtéž, s. 29



Střední Asie byla svědkem ještě celé řady dalších ekologických katastrof, jež měly za následek přesídlování obyvatelstva. Tak, v hornatých státech Kyrgyzstán a Tádžikistánu došlo k velkým zemětřesením, sesuvům půdy, bahna a lavin. Podle kyrgyzské vlády způsobily sesuvy půdy jen v roce 1994 přesídlení asi 27.000 lidí. V oblasti Balchašského jezera v Kazachstánu a v částech Fergánského údolí v Kyrgyzstánu a Uzbekistánu se řada vzdělanějších obyvatel odstěhovala, aby unikla velkému znečištění ovzduší, půdy a vody v důsledku špatně regulovaných zemědělských, průmyslových a těžebních aktivit v této oblasti.

Zhoršování životního prostředí a následné přesídlování lidí v oblastech Střední Asie nemělo snadné řešení. Tento problém je tak hluboký a za sovětské vlády byl tak dlouho utajován, že na účinnou nápravu je v některých případech zřejmě už pozdě. Tato otázka je navíc politicky velmi citlivá a proto se lze jen těžko dobrat přesných informací o skutečném rozsahu problému. Vlády těchto oblastí musí řešit příliš mnoho jiných naléhavých problémů a většinou nemají dost zdrojů ani dost kapacit, aby mohly tento problém systematicky řešit. Řešení podobných problémů je roztříštěné, protože chybí účinná koordinace států na úrovni regionu. Účinným opatřením leží v cestě překážky i na mezinárodní úrovni. Neexistuje agentura OSN, která by řešila problémy zhoršování životního prostředí a přesídlování s ním spojeného. Problémy uprchlíků a přesídlených osob na území bývalého Sovětského svazu vedl UNHCR, další agentury OSN a mezinárodní humanitární organizace k tomu, aby se začaly angažovat v oblasti, kde dosud nebyly nijak zastoupeny. V roce 1991 otevřelo UNHCR pobočky v Moskvě a v dalších zemích SNS a aktivně se podílelo na řešení problémů spojených s uprchlictvím a migrací<sup>255</sup>.

Státům se poskytuje humanitární pomoc, avšak pro dlouhodobé řešení ekonomických problémů je nutná vložení investic ve rozvoj hospodářství států. A ačkoliv mezinárodní společenství má eminentní zájem na podpoře stability a trvalého ekonomického rozvoje oblasti, státy Střední Asie - a zejména ty, kde pokračuje porušování lidských práv - nejsou nyní prioritními oblastmi zájmu sponzorských států.

Bez ohledu na tyto překážky byly přijaty některé pozitivní kroky. Problém ekologického přesídlování byl diskutován například na konferenci o přesunech obyvatelstva v rámci Společenství nezávislých států<sup>256</sup>. Díky této iniciativě se tato otázka dostala na program mezinárodních jednání. V rámci následujících aktivit vyzvaly organizace jako UNHCR a Mezinárodní organizace pro migraci v únoru 1997 k poskytování finančních prostředků pro podporu nového osídlování opuštěných oblastí a integraci ekologických přesídlenců ze střední Asie. Sponzorské státy a mezinárodní organizace projevíly také konkrétní zájem o povodí Aralského jezera, ačkoliv ekologické problémy v této oblasti jsou tak rozsáhlé, že nápravná a preventivní opatření budou zapotřebí ještě mnoho let.

---

<sup>255</sup> Vysídlování populace v bývalém Sovětském svazu - Bohdan Nahaylo, poradce UNHCR pro SNS a Pobaltí, časopis *Refugees*, č. 98, 1994, str. 3-8

<sup>256</sup> o následcích konference je uvedeno vyše



Ačkoliv ekologické problémy se mohou snadno stát zdrojem neshod mezi státy, existuje náznak naděje, že snaha řešit obtíže ve Střední Asii by mohla posílit regionální spolupráci. Například v otázce Aralského moře existuje mezi pěti zainteresovanými středoasijskými státy rozsáhlá koordinace činností a byla uzavřena i řada mezinárodních dohod. V regionu Střední Asie, kde existuje vysoké riziko konfliktů a přesídlování, je taková iniciativa více než vítána.<sup>257</sup>

*Sociální a politické dopady masové migrace obyvatelstva uvnitř Společenství Nezávislých Států (SNS) jsou zvláště citelně zaprvé proto, že obyvatele těchto států velmi trpí socioekonomickými a politickými otřesy způsobenými zánikem sovětského státu, zadruhé proto, že velký exodus obyvatelstva by mohl znamenat příliš velkou zátěž pro křehké ekonomiky a demokratické instituce těchto oblastí, a za třetí proto, že velká emigrační vlna by přinesla značné problémy sousedním státům SNS, z nichž mnohé jsou samy velmi špatně vybaveny na řešení uprchlického problému.*

Očekávaná emigrace bývalých sovětských občanů do západních států nedosáhla původně obávaných rozměrů. Ze strany těch států je jejich reakce na problém násilného přesídlování v oblasti SNS nepochybně oslabována tím, jak málo osob hledá bezpečí mimo rámec SNS. Aristide Zolberg, odborník na mezinárodní migraci, uvedl, že „ačkoliv vysídlování způsobené konflikty doprovázejícími rozpad Sovětského svazu je stejně významné jako migrace vyvolaná rozpadem Jugoslávie, vzbudili jugoslávští emigranti daleko větší znepokojení, protože se dostali až do světa bohatých demokratických států.“

*Kombinace humanitárních a bezpečnostních zájmů vedla země SNS a další státy i mezinárodní organizace (jako například UNHCR) k uvědomění si potřeby regionálního úsilí při řešení problému násilného přesídlování v zemích bývalého Sovětského svazu.<sup>258</sup> Rozsah tohoto problému je přitom obrovský. Odhaduje se, že od rozpadu sovětského státu opustilo tuto oblast asi devět milionů lidí.*

*Na závěr, uvedeme řadu různých faktorů tohoto jevu mezi něž patří:*

- *ozbrojené konflikty,*
- *porušování lidských práv,*
- *ekologické problémy,*
- *ekonomická stagnace či úpadek*
- *a také přání jistých skupin obyvatelstva vrátit se do zemí, které považují za svůj skutečný domov.*

<sup>257</sup> Situace uprchlíků ve světě: op. cit, s. 28

<sup>258</sup> Tamtéž

## 1.2. Systém ochrany práv uprchlíků v regionu Střední Asii ve současnosti

### 1.2.1 Obecné

Region Střední Asie zahrnuje pět sousedních států - Kazachstán, Kyrgyzstán, Tádžikistán, Turkmenistán a Uzbekistán.<sup>259</sup> Tyto státy těží ze společné sovětské minulosti. Po rozpadu Sovětského Svazu se politické přeměny v regionu Střední Asie soustředily na vytváření států (state-building), budování jejich institucí, armád, legislativy aj. Celkově se zde prosadil trend k relativně autoritářským formám vlády. Státy Střední Asie jsou presidentské státy. Z ekonomického hlediska se státy teprve pokoušejí dosáhnout reálné ekonomické nezávislosti. Výchozí podmínky však mají složité, neboť jde o zaostalé ekonomiky, velmi jednostranně orientované na produkci některých vybraných surovin. Možnosti ekonomické transformace a rozvoje komplikuje rovněž dopravní izolovanost regionu od ostatního světa. Po rozpadu Sovětského Svazu mají za následek silný pokles ekonomiky, zvláště v Kyrgyzstánu, Tádžikistánu, Uzbekistánu. Negativní trendy v regionu jsou růst islámského extremismu a přepravy drog – latentně hrozící z Afghánistánu.

Praxe regulování migračních procesů v Střední Asii, měla hluboké historické základy. Zvláštnost migrační politiky regionu a celého sovětského státu ve 20.-80. letech minulého století spočívala v tom, že země byla fakticky uzavřena před příchodem migrantů s cizích států. Regulace vnitřních migračních procesů se přitom opírala o pevný systém plánovaných opatření a imperativních správních řešení, přijatých centrálními mocenskými orgány.

V roce 1991 státy regionu získaly nezávislost a jejich samostatnost nutila ke přijetí a vytvoření právních norem v různých oblastech společenského života. Vznik a rozvoj legislativy o uprchlících a otázkách postavení uprchlíků v různých státech Střední Asie měly a mají různé odlišnosti. Přes tyto odlišnosti, legislativy těchto států mají společné základní rysy a shody vycházející ze společné minulosti, příbuzností národů regionu a podobných tendencí rozvoje oblastí. Právě proto má analýza legislativních základů regulace problematiky uprchlíků v regionálním měřítku teoretický a praktický význam. Důležité je i proto, že poslední dobou se počet uprchlíků v celosvětovém měřítku neustále zvyšuje.

Z důvodu, že informace v Republice Turkmenistán nejsou veřejně dostupné a objektivní, je vědecká práce věnována problémům ochrany uprchlíků pouze v 4 státech regionu.

### 1.2.2 Příčiny současné masové nucené migrace v zemích Střední Asie

Na Východě s jeho tradičně vysokou sociální konfliktností s válečnými následky se stále zvyšovala úroveň migrace obyvatelstva. V této souvislosti je ovšem třeba poznamenat, že masové přesídlování obyvatelstva i v době míru dost silně ovlivňovalo společenské vědomí lidí této části světa s jím vlastní tradiční mentalitou.

<sup>259</sup> V současné literatuře se často používá pojem Centrální Asie/Центральная Азия/ Central Asia/L'Asie Central/Zentralasien. Podle velkého sovětského encyklopedického slovníku je „Central Asia“ širší pojetí : výše uvedených 5 států + Afghánistán, Ujgursko (Sin-ť-jang)

Jak bylo uvedeno výše, ve státech Střední Asie převažuje prezidentská moc a prosadil se zde trend k relativně autoritářským formám vlády, takže státní nacionalismus zde má silné rysy kultu osobnosti. Nehledě na vnější hrozby se potenciál konfliktu nahromadil spíše v samotných režimech. Pád jediného z nich může způsobit nestabilitu, a dokonce občanskou válku. Charakter režimů stál za vznikem nových opozičních hnutí, včetně těch nejradikálnějších, které demonstrovaly svou ozbrojenou sílu. Největší nebezpečí pro vlády představovala islámská opozice, která může najít podporu v muslimských státech a může provádět své aktivity přes nestabilní Afghánistán, v němž válka možná stále neřekla své poslední slovo.

V středoasijském regionu islám se už dávno stal jedním z faktorů politického procesu. Ovlivňuje společenskou existenci, a do určité míry i osobní život lidí. Avšak rozvoj politickou situace v Střední Asie je nutno analyzovat se znalostí islámu jako sociálně kulturního systému, a v neposlední řadě brát v úvahu i národní, etnické a sociálně ekonomické faktory. Musíme zdůraznit, že ve státech Střední Asie nejsou předpoklady pro vytvoření islámského státu v krátkodobé či střednědobé perspektivě. Avšak vnější a vnitřní faktory nejrůznějšího typu a jejich souvislosti s islámem mohou napomáhat zostření situace ve státech.<sup>260</sup>

Vznik uprchlického problému souvisí s počátkem střetů v Oši a vyhnáním Meschetinských Turků v roce 1989. Na tento vývoj nebyly státy Střední Asie připraveny a nebyly tak s to jej řešit.

**Občanská válka v Tádžikistánu**, která způsobila odchod více než půl milionu tádžických občanů do exilu, přeměnila Tádžikistán a celou Střední Asii v politicky a ekonomicky nestabilní oblast s omezováním lidských práv. Tento konflikt se složitým etnickým, ideologickým i náboženským rozměrem byl krátký, ale nesmírně krutý. Podle odhadů bylo zabito mezi dvaceti až čtyřiceti tisíci lidmi. V jihozápadní provincii Chatlon, kde docházelo k nejsilnějším střetům, bylo mnoho vesnic srovnáno se zemí. Mnoho dalších malých obcí a většina měst bylo v bojích poškozeno. Z některých domů zůstala jen rumiště, jiné zůstaly nedotčeny. Výsledkem násilí bylo vysídlení 600 000 lidí a útěk 250 000 lidí do jiných států, především Afghánistánu a Ruska. Přibližně 60 000 lidí uprchlo přes řeku Pjandž do Afghánistánu.<sup>261</sup> Tádžický konflikt měl dopad na celý region. Důvodem byly silné etnické menšiny v jednotlivých zemích,<sup>262</sup> strach z rozšíření islámského fundamentalismu a fakticky otevřené tádžicko-afghánské hranici.<sup>263</sup>

<sup>260</sup> 07.02.2006, Эмиль Каниметов Политизация ислама в Киргизии, «Агентство политических новостей - Казахстан» 2005. [http://www.apn.kz/?chapter\\_name=print\\_advert&data\\_id=205&do=view\\_single](http://www.apn.kz/?chapter_name=print_advert&data_id=205&do=view_single)

<sup>261</sup> "Stav světové uprchlické populace v roce 1995 - Hledání řešení", Oxford University Press 1995 UNHCR "Změny přístupu a pojetí fenoménu uprchlictví", str. 24-25

<sup>262</sup> například v sousedním Uzbekistánu, který je nejlidnatějším státem regionu, žije 950 000 Tádžiků, 850 000 Kazachů a zároveň asi 2,5 miliónu Uzbeků žije mimo Uzbekistán, z toho polovina v Tádžikistánu

<sup>263</sup> "Vysídlování populace v bývalém Sovětském svazu" Bohdan Nahaylo, poradce UNHCR pro SNS a Pobaltí, časopis *Refugees*, č. 98, 1994, str. 3-8

Lidé, kteří byli nuceni opustit své domovy z válečných důvodů, byli většinou Tádžikové, představující necelých 80% z šesti miliónů obyvatel tohoto státu.<sup>264</sup>

Mnoho dalších etnických skupin opustilo Tádžikistán po získání nezávislosti v roce 1991. Byli to především Rusové, Kyrgyzové, Uzbekové, Turkmeni, Židé a Němci. Přestože se občanské války přímo neúčastnili, raději se přesunuli do jiných států SNS. Důvodem nebyl pouze strach, že by se mohli dostat mezi válčící strany, ale často také touha po lepším životě a nových příležitostech.

Fakt, že někteří lidé uprchli přes hranice a jiní se přesunuli pouze uvnitř Tádžikistánu, má své příčiny. Ti, kteří mohli, se snažili dostat do hlavního města Dušanbe. Ale lidé na špatné straně frontové linie byli vytlačeni na jih a do Afghánistánu. Kromě toho válka v Afghánistánu, která trvala i po rozpadu Sovětského svazu měla za následek legální a nelegální migraci afgánských utečenců do středoasijských republik. Podle údajům afghánských vládních zdrojů a zdrojů UNHCR na konci roku 2002 afgháňští uprchlíci pobývali v téměř 50 průmyslově málo rozvinutých zemích. Největší část z nich žije v Íránské islámské republice (2 milióny) a v Pákistánu (1,8 miliónu). Méně početné skupiny afgánských uprchlíků se nacházejí v Indii (11.400 osob), Uzbekistánu (5700), Tádžikistánu (3400), Ukrajině (1600), Rusku (1500) a Turkmenistánu (1300).<sup>265</sup> Většina afghánských uprchlíků v Kazachstánu, Turkmenistánu a Uzbekistánu se dostala do postavení uprchlíka *prima facie*. V jiných zemích bylo postavení uprchlíka poskytováno individuálně.

Celkově, situace v oblasti lidských práv v Afghánistánu je stále nepříznivá.<sup>266</sup> Případy porušování lidských práv jsou zde rozděleny do čtyř kategorií: diskriminace specifických etnických skupin, lidská práva žen, případy násilí v důsledku místního konfliktu a mimosoudních poprav a zacházení s vězni. Zločiny v oblasti lidských práv se často páchají členy regionálních hnutí a také silami, jež jsou podřízeny místním ozbrojencům.<sup>267</sup>

Nehledě na politické události a pozitivní kroky ve vývoji v Afghánistánu (zejména návrat cca 1,8 miliónu uprchlíků zpět do Afghánistánu v roce 2002), značné znepokojení vyvolávají pokračující ozbrojené konflikty, značné problémy se zajištěním bezpečnosti a v neposlední řadě i komplikovaná

<sup>264</sup> <http://www.demoscope.ru/weekly/2004/0171/analit07.php> В Таджикистане по официальным данным проживают представители 120 наций и народностей, из них таджики составляют по данным переписи 2000 г. 79,9%. По сравнению с итогами переписи 1989 г. доля таджиков выросла на 17,6%

<sup>265</sup> Dále je nutno připočítat bezmála 100 000 Afghánců, kteří očekávají získání statutu dočasného uprchlíka. Zpráva o situaci v oblasti lidských práv v Afghánistánu předkládaná Kamalem Hossainem, Zvláštním zpravodajem generálního tajemníka v souladu s usnesením Komise pro lidská práva č. 2002/19 (zdroj UNHCR) E/CN.4/2003/39 od 13. ledna 2003

[http://www.unhcr.cz/dokumenty/afghan\\_report2002.DOC](http://www.unhcr.cz/dokumenty/afghan_report2002.DOC)

<sup>266</sup> Обзор обстановки в Афганистане и вопросы обеспечения международной защиты июль 2003, UNHCR Верховный Комиссар по делам беженцев CP 2500, СН-1211 Женева 2, Швейцария

<sup>267</sup> Совет Безопасности ООН. «Ситуация в Афганистане и ее влияние на международную безопасность и стабильность». Шифр документа A/57/762-S/2003/333, 18 марта 2003 г.



situaci v oblasti dodržování vlády zákona.<sup>268</sup> V takových podmínkách zůstává situace v mnoha regionech v zemi z hlediska civilního obyvatelstva velmi nestabilní a nebezpečná.<sup>269</sup>

**Andižanské události.** V květnu roku 2005 se objevilo nové ohnisko nestability v Uzbekistánu spojené s přílivem nových uprchlíků z této země na území Kyrgizstánu.<sup>270</sup> Podle správy Mise Vysokého komisaře OSN pro lidská práva (OHCHR) bylo výsledkem Andižanských události v Uzbekistánu 12.-14. května 2005 více než 500 obětí na životech, zejména žen a dětí.<sup>271</sup> Na základě zpráv svědků těchto událostí vypracovala Mise OHCHR zprávu o hromadném porušování lidských práv, zejména práva na život, ze strany uzbeckých státních orgánů, a to v důsledku zahájení ostré palby do nevinných lidí. Ačkoliv Kyrgizská republika přijala uprchlíky na své území, během měsíce vydala uzbeckým orgánům 19 osob z těch, které přišly z Uzbekistánu hledat azyl. Kyrgizské orgány, aniž by zjistily důvody jejich útěku ze země a poskytly jim ochranu jakožto osobám hledajícím azyl či jiné postavení, s nimi nakládaly jako s ozbrojenci, a jako takové je vyhostily zpět do Uzbekistánu.<sup>272</sup> Tyto události ukazují, že společnost a zejména vlády těchto států i po bezmála patnácti letech nezávislosti stále nechápují základní ustanovení mezinárodního práva, zejména v oblasti ochrany práv občanů, cizinců, osob hledajících azyl a uprchlíků. Praxe státních orgánů je v rozporu s přijatými mezinárodními normami obsaženými v Úmluvě o ochraně uprchlíků.

Významným faktorem, který ztěžuje situaci uprchlíkům na území Střední Asie, příp. SNS, je často nepřátelský vztah vůči nim ze strany místního obyvatelstva. Uprchlík má negativní obraz ve veřejném mínění. Také v zajmu politických vztahů se sousedními státy, středoasijské země neregistrují uprchlé Čečence (Kazachstán), etnické Ujgury (Kyrgyzstán, Kazachstán). Mezi obyvatelstvem přetrvávají negativní představy o uprchlících. Pozitivním příkladem vládních opatření v této oblasti je program přijatý usnesením Vlády Republiky Tádžikistán č. 272 „Státní systém vzdělání v oblasti lidských práv v Tádžikistánu“ s účinností od 12 června 2001. Jednou

<sup>268</sup> Там же, стр. 1. «Обеспечение безопасности в Афганистане остается ключевой задачей, стоящей перед сторонами, участвующими в мирном процессе. Нестабильная обстановка в области безопасности препятствует защите правопорядка, законности и прав человека, а также проведению политической реформы и возрождению экономики».

<sup>269</sup> Вопрос обеспечения безопасности вызывает самую серьезную озабоченность. К сожалению, он так и остается неразрешенным. Процесс мирного урегулирования в стране во многом зависит от решения этой задачи. Многие афганцы продолжают напрямую зависеть от местных полевых командиров и вооруженных группировок». Девятый доклад ООН о положении в области прав человека в Афганистане, подготовленный Специальным докладчиком Комиссии по правам человека. Шифр документа E/CN.4/2003/39, 13 января 2003 г.

<sup>270</sup> In May 2005, several hundred Uzbek asylum seekers fled to southern Kyrgyzstan following violence in Andijan, Uzbekistan. 500 Uzbek asylum-seekers were registered by the Kyrgyz Government and monitored the refugee status determination process conducted by the local authorities. The situation in Kyrgyzstan after the revolution of March 2005, and the high profile of the group of asylum-seekers, created a difficult environment for the Government of Kyrgyzstan to protect the asylum-seekers in accordance with its international obligations as a signatory to the 1951 Refugee Convention. The mounting uncertainties surrounding the provision of international protection to the asylum-seekers in Kyrgyzstan and the repeated calls by the Kyrgyzstan authorities to support a solution for the group led to the humanitarian transfer of the group of 439 Uzbek asylum-seekers from southern Kyrgyzstan to Romania to assure their protection. - UNHCR Global Appeal 2006/Central Asia Resent Development 2005// s. 259

<sup>271</sup> UNHCR Global Appeal 2006/Central Asia Resent Development 2005// s. 259

<sup>272</sup> Správa Mise Vysokého komisaře OSN pro lidská práva (OHCHR) výsledkem Andižanských události v Uzbekistánu// <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/D606D8894E751CC6C125703C0030954A?opendocument>



z úloh tohoto programu je: „podpora vzájemného pochopení, tolerance a rovnosti na základě pohlaví a přátelství mezi všemi národy, rasovými, národnostními, etnickými, náboženskými a jazykovými skupinami“.<sup>273</sup>

Celkově lze konstatovat, že vznik nových problémů reflektuje nestabilitu v regionu a vede k nutnosti vytvoření pevného systému ochrany práv uprchlíků v celém regionu Střední Asie i v jednotlivých státech.

Přitom za hlavní příčiny, které vyvolaly současnou vlnu masové a vynucené migrace v zemích Střední Asie lze považovat:

1. rozpad Sovětského svazu, který zostřil etnické konflikty a vyvolal ostřejší politické, ekonomické a sociální problémy;
2. občanskou válku v Tádžikistánu 1992-1997;
3. ekonomickou nestabilitu v regionu;
4. ignorování lidských práv a humanitárního práva;
5. problémy, s nimiž se potýkají určité skupiny lidí v procesu integrace do nových sociálně-ekonomických podmínek;
6. stálou politickou nestabilitu v Afghánistánu (více než dvacet let ozbrojeného konfliktu);
7. politickou nestabilitu a porušování lidských práv v Uzbekistánu a příliv uzbeckých uprchlíků na území Kyrgyzstanu v květnu roku 2005.

V dalších částech této práce jsou při analýze situace v oblasti uprchlíků uvedeny zvláštnosti a specifika jednotlivých států.

### **1.2.3 Zákonodárství v oblasti ochrany práv uprchlíků**

Účinný systém ochrany práv a zájmů fyzických a právnických osob, státních hranic a svrchovanosti nových států Střední Asie může být zabezpečen mezinárodními a národními právními normami a mechanismy ochrany. Mezinárodní, regionální a dvoustranné dohody jsou součástí globálního systému. Mají za úkol regulovat vzájemné vztahy mezi státy, regiony, národy a lidmi. Jejich podstatu tvoří uznání, záruky a ochrana lidských práv a svobod. Vyspělé státy proto dávají navázání a rozvoj vzájemně výhodných vztahů do souvislosti s uznáním norem mezinárodního práva, včetně práva o uprchlících.

Mezinárodní právní normy, které upravují společenské vztahy týkající se uprchlíků, se na území států Střední Asie staly aktuálními poté, co bývalé sovětské republiky získaly nezávislost v r. 1991.<sup>274</sup>

Jsou dvě cesty, jak se stát může chovat ve vztahu k mezinárodním dokumentům o ochraně práv uprchlíků:

---

<sup>273</sup> Tajikistan National report on the CERD to the CERD Committee // GENERAL CRC/C/15/Add.136 23 October 2000

<sup>274</sup> Komentář legislativy o nucených vystěhovalcích a uprchlících. Moskva: „Jurlit“, 1998, s. 544.

- nepřijímat tyto normy, protože nejsou prostředky k jejich implementaci nebo to není v zájmu bezpečnosti státu (např. Uzbekistán)
- přijímat a ratifikovat mezinárodní úmluvy a snažit se je implementovat. Stát ale stejně nemusí mít dost prostředků a může se potákat s problémy při jejich implementaci (Tádžikistán)

Právní regulace problému práv uprchlíků ve státech Střední Asie se uskutečňuje ve dvou směrech:

- 1. formování mezinárodně-právního základu regulace;**
- 2. vytvoření interního národního zákonodárství, upravujícího status uprchlíka.**

### 1. Formování mezinárodně-právního základu regulování

Základním instrumentem platného mezinárodního práva uprchlíků je Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíka roku 1951 a Protokol roku 1967. V těchto univerzálních dokumentech jsou zformulovány základní normy, stanovující principy jednání s uprchlíky. Úmluva 1951 roku a Protokol 1967 roku obsahují především hmotně právní ustanovení. (viz kapitolu 1. této práce)

I když problém nucené migrace je v daném regionu naléhavý a Úmluvou je jednoznačně upraven, Uzbekistán se k Úmluvě a Protokolu o právním postavení uprchlíků nepřipojil. Ostatní státy regionu podepsaly Úmluvu, ale mají vlastní problémy v oblasti formování uprchlické legislativy. Potřebují uvést vnitřní zákonodárství do souladu s mezinárodními standardy a vypracovat mechanismy implementace přijatých norem.

### 2. Vytvoření interního národního zákonodárství upravujícího status uprchlíka

Mezinárodněprávní ochrana uprchlíků, která je založená na multilaterálních smlouvách jako je Úmluva z roku 1951 a Protokol z roku 1967, spočívá převážně jen v hmotně právních pravidlech.<sup>275</sup> Úprava procesních otázek přiznání postavení uprchlíka je ponechána na smluvních státech.

Tyto základní mezinárodní dokumenty v oblasti práv uprchlíků nepředepisují státům povinnost založit řízení o přiznání postavení uprchlíka, ani procesní záruky. Tato procesní pravidla pak částečně nahrazují předpisy vnitrostátního práva a doporučení, zejména Výkonného výboru programu Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.<sup>276</sup>

Přijetí zrychlené procedury prozkoumání žádostí o azyl, užívání pojetí třetí bezpečné země, stanovení kvót přijetí uprchlíků jsou základními nástroji státního regulování migrace. Stát samostatně rozhoduje o stupni používání těchto mechanismů v souvislosti s politickou, sociálně-ekonomickou situací v zemi.

Tyto dva směry jsou vzájemně provázané, protože přistoupení k existujícím mezinárodním dokumentům a přijetí příslušných dokumentů regionální povahy bezprostředně ovlivňují charakter vnitrostátní regulace problému.

<sup>275</sup>Šturma, P. Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. Praha: C.H. Beck, 1999 str. 20

<sup>276</sup> např. Závěr Výkonného výboru Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky č.8 z roku 1977, ve kterém jsou vysloveny základní procesní požadavky při posuzování žádostí o přiznání statusu uprchlíka

V rámci Střední Asie/SNS byly přijaty následující dokumenty, týkající ochrany lidských práv a problému uprchlíků:

- Úmluva SNS o základních lidských právech a svobodách ze 26. května 1995;<sup>277</sup>
- Dohoda mezi vládou Běloruské republiky, vládou Republiky Kazachstán, vládou Kyrgyzské republiky, vládou Ruské federace a vládou Republiky Tádžikistán o vzájemných bezvízových cestách občanů ze 30. srpna 2000;<sup>278</sup>
- Dohoda mezi vládou Kyrgyzské republiky a vládou Republiky Tádžikistán o poskytnutí občanům Republiky Tádžikistán zjednodušeného způsobu vyvážení se z občanství Republiky Tádžikistán a poskytnutí zjednodušeného způsobu nabytí občanství Kyrgyzské republiky ze 7. června 2002.<sup>279</sup>

Od začátku existence SNS jeho členské státy přijaly řadu normativně právních aktů v různých sférách života, a to i ve sféře ochrany práv uprchlíků, a součinností státních úřadů při jejich realizaci (viz kapitola výše). Zde je nutno poznamenat názor odborníků, že normy přijaté na území SNS nejsou v praxi účinné, protože nejsou vnitřní a jiné mechanismy nezbytné pro realizaci právních norem přijatých v rámci SNS. Tak, například odborník v oblasti ústavního práva N. Virtjuk vyvozuje, že „...v rámci SNS se uděluje malá pozornost poskytování a ochraně základních lidských práv a svobod a neexistují účinné mechanismy při implementaci mezinárodních a regionálních standardů, týkajících lidských a občanských práv...“.<sup>280</sup> SNS navíc nemá žádný efektivní mechanismus, který by zajišťoval uplatnění přijatých rozhodnutí. Analýza hlavních orgánů SNS zdůrazňuje, že Společenství nemá nadnárodní orgán. Podle ruského ministra pro spolupráci s členskými státy SNS A. Tulejeva bylo uzavřeno celkem přes 1300 různých smluv, většina z nich se však neplní.<sup>281</sup>

<sup>277</sup> *Diplomatičeskii vestnik*, 1995, č. 7, s. 30-37

<sup>278</sup> Сборник нормативно-правовых документов по защите прав беженцев. – Бишкек.: 2004, Общественный фонд /Правовая клиника «Адилет», 2004 s.144

<sup>279</sup> *Tamtéž* s. 150

<sup>280</sup> Virtjuk N.V. *Konstitucionnoe pravosudie. Sudebnoe konstitucionnoe pravo i process*. Moskva. 1998, s.18

## § 2. Ochrana práv uprchlíků ve středoasijských státech

### 2.1 Ochrana práv uprchlíků v Kyrgyzské republice

#### 2.1.1 Základní informace o situace nucené migrace v státu

Kyrgyzstán se nachází mezi Kazachstánem, Uzbekistánem, Tádžikistánem a Čínou. Má 198 500 km<sup>2</sup> a 4 480 tisíc obyvatel.<sup>282</sup> V roce 1991 republika získala nezávislost a stala se zemí, pod jejíž ochranu se uprchlíci uchylují. Zejména v poslední době vzrostl počet žadatelů o azyl v Kyrgyzské republice. Tato skutečnost je bezprostředně spojena s válečnými a politickými událostmi v sousedních státech – občanskou válkou v Tádžikistánu v letech 1992 – 1997, konfliktem v Afghánistánu a pronásledováním značného množství občanů sousedních států z různých důvodů jako etnokulturních či politických (např. porušování lidských práv ze strany vojáků, úředníků centrální a místní správy jako důvod uprchlíků z Uzbekistánu).

Pro většinu uprchlíků však vytouženým cílem stále zůstávají státy západní Evropy a Rusko. Vede je k tomu nejen vyšší hospodářská a sociální úroveň, ale i usazené krajanské komunity a v neposlední řadě i větší šance na získání uprchlického statutu.<sup>283</sup>

Vzhledem k posledním událostem je nutné vysvětlit situaci uprchlíků z Uzbekistánu hledajících azyl na území Kyrgyzské republiky. Když se tito uzbeckí občané obrací se žádostí o politický azyl v Kyrgyzstánu, nemají záruky ochrany před rizikem, že budou násilně vráceni zpátky do Uzbekistánu. Zvláště ve světle posledních událostí v Andižanu, uzbecké orgány činné v trestním řízení volně provádějí zvláštní operace k násilnému návratu uzbeckých občanů z Kyrgyzstánu. Kyrgyzské noviny informovaly, že na základě žádosti uzbeckých orgánů byli okamžitě deportováni čtyři občané, nehledě na to, že se nacházeli v uprchlickém táboře.<sup>284</sup> Stejně noviny informovaly, že kyrgyzské orgány připravují k deportování ještě 29 osob, které považují za zločince. Na žádost generálního prokurátora Republiky Uzbekistán ze 16 července 2005, bylo sedmnáct osob hledajících azyl vyvezeno z uprchlického tábora a přemístěno do Džalalabadské věznice

<sup>281</sup> Rusko? Vzájemné vztahy postsovětských republik // vydal Ústav mezinárodních vztahů, Praha, 1998 Litera, B.: Problémy spolupráce a integrace zemí postsovětského prostoru. s. 9

<sup>282</sup> Podle UNHCR oficiální stránky: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/rsd?search=c&ISO=KGZ>

<sup>283</sup> Podle zprávy UNHCR /Central Asia. Recent Development 2005 ...”V květnu 2005 po násilnostech v uzbeckém Andižanu uteklo několik stovek uprchlíků z Uzbekistánu do jižního Kyrgyzstánu. Na 500 uzbeckých uprchlíků, kteří žádali o azyl, bylo zaregistrováno kyrgyzskou vládou a místní úřady zahájily rozhodovací procesy k udělení statutu uprchlíků. Situace v Kyrgyzstánu po revoluci v březnu 2005 a vysoký počet skupin žádajících o azyl byla pro kyrgyzskou vládu poměrně složitá z hlediska ochrany těchto uprchlíků v souladu s mezinárodními závazky jakožto signatáře Úmluvy z roku 1951. The mounting Rostoucí nejasnosti ohledně poskytnutí mezinárodní ochrany pro uprchlíky v Kyrgyzstánu a opakované výzvy kyrgyzských úřadů o podporu při hledání řešení pro tuto skupinu vedla k humanitárnímu přemístění skupiny 439 uzbeckých uprchlíků z jižního Kyrgyzstánu do Rumunska tak, aby byla zajištěna jejich ochrana. Tento vývoj změnil situaci z hlediska UNHCR ve Střední Asii. Tato komplexní problematika s novými výzvami ohledně ochrany v této oblasti pro rok 2006 bude vyžadovat zvýšené úsilí pro vybudování občanské společnosti a posílení partnerského přístupu tak, aby bylo zachováno a zlepšeno postavení osob pod ochranou UNHCR. <http://cc.msnsn-cache.com/cache.aspx?q=2876727180871&lang=en-US&mkt=en-US&FORM=CVRE3>

<sup>284</sup> Кыргызстан и политика/Gazeta.kg от 25.06.05//www/gazeta.kg



(Kyrgyzstán) a následně přepraveno do Ošské věznice (Uzbekistán). Generální prokurátor žádal o deportaci dalších sta lidí.<sup>285</sup>

Události 13. května 2005 v Uzbekistánu ukázaly nové problémy, které se týkají osob hledajících azyl a uprchlíků. Za prvé, jde o neadekvátní chování ze strany uzbecké vlády a užívání ozbrojených sil vůči bezbranným lidem, kteří nepředstavovali nebezpečí pro společnost a stát. Za druhé, bez vysvětlení příčin a bez poskytnutí ochrany osobám hledajícím azyl je Kyrgyzstán vyhostil ze země jako by byly zločinci. V souvislosti s tímto pomocník Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky Kamel Mordžan přijel do Kyrgyzstánu, aby vyřešil problém s kyrgyzskou vládou. UNHCR doporučoval ukončit deportaci osob hledajících azyl, jejich přemístění do třetích států a provedení nezávislého vyšetřování událostí 12-14. května 2005 v Andižanu.<sup>286</sup> Zaměstnanci UNHCR byli svědky uzavření tábora 400 Uzbeků, hledajících azyl na území Kyrgyzstánu uzbeckými orgány činnými v trestním řízení. Deportování a možnost volného přístupu k osobám hledajícím azyl je hrubým porušením mezinárodního práva o uprchlících, Mezinárodního Paktu o občanských a politických právech a dalších právních aktů. Kyrgyzstán tím také porušil základní princip nevyhoštění osob hledajících azyl, článek 33 Úmluvy, bez zjištění okolností, zda jim v zemi původu nehrozí mučení nebo smrt.

Z výše uvedeného vyplývá, že problém migrace v Kyrgyzstanu je podmíněn těmito aspekty:

1. Imigrace cizinců a osob bez občanství (bezdomovců) do republiky, kteří buď přijeli jako uprchlíci nebo jako osoby vyhledávající azyl. V zásadě se jedná o:
  - Uprchlíky z Republiky Tádžikistán v důsledku války a jejich repatriace;
  - Uprchlíky z Afghánistánu ve větším počtu žádající o azyl v důsledku událostí po 11 září 2001;
  - Uprchlíky (kolem 500 osob) z Uzbekistánu v důsledku událostí v Andižanu v květnu 2005 a porušování lidských práv v této zemi.
2. Migrace občanů Kyrgyzské republiky do sousedních států za účelem výdělků – tak zvaná migrace z ekonomických důvodů.

Podle údajů UNHCR od roku 1996 do 2003 uprchlo do Kyrgyzstánu okolo 90 000 osob, přičemž o postavení uprchlíka požádalo přibližně 4000 osob.<sup>287</sup> V prvním období tvořili většinu žadatelů uprchlíci z Tádžikistánu. Spektrum zemí se však neustále rozšiřuje; přibývá zejména uprchlíků z Afghánistánu a Uzbekistánu.

<sup>285</sup> Report of the Mission to Kyrgyzstan by the OHCHR concerning the killings in Andijan, Uzbekistan of 13-14 May 2005, Geneva 12 July 2005 p. 15 (Správa Misie Vysokého komisaře OSN pro lidská práva výsledkem Andižanských událostí v Uzbekistánu/ <http://www.ohchr.org/english/press/docs/andijan12072005.pdf>

<sup>286</sup> Tamtéž, p. 3

<sup>287</sup> 2003 UNHCR Statistical yearbook s. 214// <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/openssldoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b0195c2>



**Uprchlíci, žadatelé o azyl (asylum seekers) a další osoby, kterým je poskytována pomoc UNHCR (údaj vždy ke konci roku)<sup>288</sup>**

Kategorie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Uprchlíci	21,239	13,407	16,707	15,276	14,560	10,849	10,609	9,296	7,708	5,591
Žadatelé o azyl	-	-	666	659	260	183	386	470	654	635
Navrátilci	-	-	-	-	1,150	-	-	-	-	-
Vnitřní uprchlíci (IDP)	-	-	-	-	-	5,569	-	-	-	-
Vnitřní navrátilci	..	..	..	-	-	-	5,569	-	-	-
Další osoby	..	..	..	-	-	-	-	-	-	-
Celkem	..	..	..	15,935	15,970	16,601	16,564	9,766	8,362	6,226

**1. Uprchlíky podle národnosti (ke konci roku)<sup>289</sup>**

Národnost	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tádžikistán	20,000	13,311	16,436	15,114	13,992	10,141	9,805	8,367	6,828	4,929
Afghánistán	1,200	-	105	162	568	708	804	922	871	648

**2. Žadatele o azyl podle národnosti (ke konci roku)<sup>290</sup>**

Národnost	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Afghánistán	..	..	47	-	-	-	260	329	144	96
Jiné	..	..	1,054	310	442	276	288	284	87	74

Celkový počet žadatelů o azyl na území Kyrgyzské republiky zaregistrovaných v oddělení migrační politiky roste. Počet afghánských státních příslušníků, kteří v první polovině r. 2001 požádali o udělení statutu uprchlíka vzrostl v porovnání se stejným obdobím r. 2000. To bylo vyvoláno následujícími faktory:

- Politikou přísnější migrační kontroly a omezeními přijímat uprchlíky, prosazovanými sousedními státy;
- Zpřísněním politiky přijímání afghánských uprchlíků ze strany Tádžikistánu v souvislosti s tím, že státy Střední Asie byly prohlášeny za „bezpečné“;
- Bezvízovým stykem mezi některými státy SNS;
- Praxí vystavování víz na hraničním přechodu na letišti „Manas“ při vstupu na území státu na základě pozvání různých pracovních agentur.

Na jedné straně Kyrgyzstán pomáhá některým uprchlíkům překonat problémy a otevřel možnosti pro získání občanství. Většina z těch, kdo získal občanství, jsou etničtí Kyrgyzové nebo Tádžikové. Počet tadžických uprchlíků k 1.1.2005 oficiálně dosáhl 2200 lidí.<sup>291</sup> Avšak poslední andžanské události ukazují na selektivní praxi poskytnutí právní pomoci uprchlíkům ze strany Kyrgyzské republiky.

**2.1.2 Právní základy ochrany uprchlíků: mezinárodní, vnitřní**

<sup>288</sup> Tamtéž

<sup>289</sup> Main nationalities in 2003 //reference by 2003 UNHCR Statistical yearbook s.214// <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b0195c2>

<sup>290</sup> Main nationalities during 2003 – 1994-95 data only includ. Industrialized countries//reference by 2003 UNHCR Statistical yearbook s.214// <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b0195c2>

<sup>291</sup> Country operation plan: Kyrgyzstan. –Bishkek, 2005. – P.2.

### **Mezinárodní:**

Kyrgyzstán byl jedním z prvních států, který legislativně uznal zranitelnost uprchlíků jako kategorii. Připojením k Úmluvě OSN o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a k Protokolu o statusu uprchlíku roku 1967 se Kyrgyzstán se zavázal dodržovat mezinárodní standardy v oblasti ochrany práv uprchlíků, respektovat princip nevyhoštění uprchlíků a osob hledajících azyl.

Na území Kyrgyzstánu jsou také účinné následující dokumenty, týkající problému uprchlíků přijaté v rámci regionu Střední Asie:

- Dohoda mezi Vládou Běloruské republiky, Vládou Republiky Kazachstán, Vládou Kyrgyzské republiky, Vládou Ruské federace a Vládou Republiky Tádžikistán o vzájemných bezvízových cestách občanů, platná od 30 srpna 2000.<sup>292</sup>
- Dohoda mezi Vládou Kyrgyzské republiky a Vládou Republiky Tádžikistán o poskytnutí občanům Republiky Tádžikistán zjednodušeného způsobu ztráty občanství Republiky Tádžikistán a zjednodušeného způsobu nabytí občanství Kyrgyzské republiky, platná od 7 června roku 2002.<sup>293</sup>

Mezinárodní dokumenty týkající lidských práv, které jsou účinné na území Kyrgyzské republiky<sup>294</sup>:

- Všeobecná deklarace lidských práv,
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech,
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech,
- Úmluva o právech dítěte,
- Úmluva OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace
- Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu
- Úmluva OSN o odstranění všech forem diskriminace žen

V souladu s bodem 3 čl. 12 Ústavy Kyrgyzské republiky: „...mezinárodní smlouvy, které nabyly účinnosti zákonem stanoveným způsobem, jejichž účastníkem je Kyrgyzská republika, stejně tak jako obecně uznávané principy a normy mezinárodního práva jsou součástí zákonodárství Kyrgyzské republiky“.<sup>295</sup>

### **Vnitřní:**

Z hlediska kyrgyzské právní úpravy přicházejí v úvahu tyto nejdůležitější právní předpisy, týkající se práv uprchlíků:

<sup>292</sup> Сборник нормативно-правовых документов по защите прав беженцев. – Бишкек.: 2004, Общественный фонд /Правовая клиника «Адилет», 2004 s.144 (dále jen Сборник: op.cit. s )

<sup>293</sup> Тамtéž: s.150

<sup>294</sup> Podle oficiální UN OHCHR web-stránce, viz Core document of Kyrgyzstan <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/5a11e970678c0feb8025678200522b93?Opendocument>

<sup>295</sup> Сборник: op.cit. s.160

1. Ústava Kyrgyzské republiky 2003 č. 40.<sup>296</sup>
2. Zákon Kyrgyzské republiky o uprchlících 25 března roku 2002 čl. 44.<sup>297</sup>
3. Zákon Kyrgyzské republiky o právním postavení cizinců v Kyrgyzské republice ze 14. prosince 1993 čl. 1296-XII.<sup>298</sup>
4. Zákon Kyrgyzské republiky o vnější migraci ze 17 července 2000 čl. 61.<sup>299</sup>
5. různé zákony obecně platné a upravující oblast zdravotnictví, školství, zaměstnání a sociálních záležitostí,
6. jiné právní předpisy týkající se práv uprchlíků

Mezi první normativní právní akty týkající se uprchlíků patří dočasné usnesení schválené nařízením vlády Kyrgyzské republiky č. 340 ze dne 24.6.1996 a Instrukce o způsobu práci s uprchlíky v Kyrgyzské republice byly vypracované v roce 1993.<sup>300</sup> V roce 1996 byly značně novelizovány (doplněna o pravidla o registraci osob, které přicestovaly z bezpečných států, byla rozšířena pravidla o vyloučení, vznikl pojem předběžného řízení). Národní zákon o uprchlících Kyrgyzská republika neměla až do roku 2002, což bylo důvodem četných problémů, zvláště patrných při soudním odvolání.

V současné době platí v Kyrgyzstánu Zákon o uprchlících v Kyrgyzstánu ze dne 25. března 2002.<sup>301</sup> Platí také celá řada podzákoných aktů – například Usnesení o meziresortní komise vlády Kyrgyzstánu, schválené vyhláškou vlády Kyrgyzstánu č. 518, ze 30 listopadu 1995, Usnesení o součinnosti s uprchlíky v Kyrgyzstánu, Dočasné usnesení o nucených přestěhovalcích, Instrukce o způsobu vystavení a výměny potvrzení o registraci žádostí o přiznání statusu uprchlíka.

Je také nutno zmínit, že čl. 20 Ústavy Kyrgyzské republiky zaručuje právo na azyl cizincům a osobám bez státní příslušnosti z důvodu porušení lidských práv. Ve shodě s čl. 46 bodem 3/5 Ústavy Kyrgyzstánu<sup>302</sup> je hlava státu pověřena rozhodováním v otázkách „poskytnutí politického azylu“. Přesto však kyrgyzská legislativa neuvádí přesný postup při poskytnutí politického azylu. Pouze čl.6 Zákona o právním postavení cizinců v Kyrgyzské republice upřesňuje, že Kyrgyzská republika poskytuje právo azylu cizincům, kteří jsou pronásledováni za činnost zaměřenou na ochranu míru, demokracii, lidských práv, za progresivní společensko-politickou, vědeckou, uměleckou a jinou činnost, odpovídající obecně uznávaným normám mezinárodního práva.<sup>303</sup>

<sup>296</sup> Tamtéž: s.160

<sup>297</sup> Tamtéž: s.194

<sup>298</sup> Tamtéž: s. 162

<sup>299</sup> Tamtéž: s.167

<sup>300</sup> Usnesení a Instrukce o způsobu práci s uprchlíky v Kyrgyzské republice schválené nařízením vlády Kyrgyzské republiky č.340 ze dne 24.06.1996

<sup>301</sup> Сборник: op.cit. s. 194

<sup>302</sup> Ústava Kyrgyzské republiky – Bishkek, 2004

<sup>303</sup> čl.6 zákona "o právním postavení cizinců v Kyrgyzské republice" od 14.12.1993

### 2.1.3 Definice a právní postavení uprchlíka podle národní legislativy

Pojem uprchlík v národních zákonodárstvích středoasijských států je v zásadě shodný s definicí Úmluvy a Protokolu z roku 1967. Zároveň legislativa některých z těchto států zavádí nové povinnosti, které rozšiřují výčet skupin, spadajících pod definici uprchlík.

Pojem „uprchlík“, obsažený v Usnesení schváleném Nařízením vlády Kyrgyzské republiky č. 340 ze dne 24.06.1996, byl svým obsahem téměř úplně shodný s klasickou definicí pojmu „uprchlík“ obsaženou v Úmluvě z roku 1951 a v Protokolu z roku 1967.

V současnosti, v souladu s čl. 1 zákona Kyrgyzské republiky o uprchlících se „uprchlíkem“ shledává osoba, která není občanem Kyrgyzské republiky, která byla přinucena opustit místo trvalého bydliště a žádá o přiznání tohoto statusu na území jiného státu vzhledem k opodstatněným obavám před pronásledováním z politických, náboženských, rasových a jiných důvodů a také před reálným nebezpečím pronásledování v ozbrojených a etnických konfliktech a která vzhledem k těmto obavám nemůže anebo nechce použít ochrany státu, jehož občanství má<sup>304</sup>. Podle této definice se uprchlíkem stávají nejen osoby obávající se pronásledování z politických, náboženských, rasových důvodů, ale také oběti ozbrojených a etnických konfliktů. Tím tato definice rozšiřuje výčet skupin spadajících pod definici uprchlíka podle Úmluvy.

Na území Kyrgyzské republiky uprchlíkem nemůže být shledána osoba (čl. 5 zákona o uprchlících)<sup>305</sup>:

- která nesplňuje podmínky obsažené v čl. 1 tohoto zákona,
- proti které existují důvodná podezření, že spáchala zločiny proti míru nebo zločiny proti lidskosti,
- která spáchala těžký nebo zvláště závažný úmyslný trestní čin nepolitické povahy mimo území Kyrgyzské republiky, před tím, než požádala o azyl,
- která prováděla činnost, odporující cílem a principům OSN,
- která je občanem třetího státu, jehož ochranu může využít nebo má právo bydlet na území třetího státu, při absenci jakýchkoliv důvodů pro obavu, že se stane obětí pronásledování v tomto třetím státu, z důvodů obsazených v čl. 1 zákona o uprchlících,
- které byl přiznán status uprchlíka v jiném státu, využívá platné mezinárodní ochrany jakéhokoliv státu, neboli se může vrátit do tohoto státu a využít jeho ochrany (osoby, jejichž žádost o azyl bude zamítnuta z tohoto důvodu jsou chráněny před vydáním do státu, ve kterém byly pronásledovány),
- jejíž žádost o azyl na území Kyrgyzstánu byla dříve zamítnuta vzhledem k nedostatku důvodů podle čl. 1 zákona o uprchlících (za podmínky, že situace ve státu občanské příslušnosti nebo

<sup>304</sup> Čl. 1 Zákona Kyrgyzské republiky „o uprchlících“ ze 25.3.2002

<sup>305</sup> Zákon Kyrgyzské republiky „o uprchlících“ od 25.03.2002



trvalého bydliště této osoby se nezměnila).

Uprchlíci v Kyrgyzské republice jsou zpravidla konvenční. Dočasné usnesení o uprchlících v Kyrgyzské republice ale pamatuje i na možnost přiznání postavení uprchlíka „prima facie“.

#### *Právní postavení uprchlíka*

Práva a lidské svobody v Kyrgyzské republice jsou platné (čl. 15 bod 6 Ústavy Kyrgyzské republiky<sup>306</sup>) a jsou zaručené „v souladu s obecně uznávanými principy a normami mezinárodního práva a platnými mezinárodními smlouvami a dohodami týkajícími se lidských práv“ (čl. 2 bod 1 Ústavy<sup>307</sup>).

Cizinci a osoby bez státního občanství požívají stejných práv a svobod jako občané a vztahují se na ně povinnosti vyplývající ze zákonů, mezinárodních smluv a dohod Kyrgyzské republiky<sup>308</sup> (čl. 14, bod 2 Ústavy KR).

Podzákonní právní akty, regulující právní postavení uprchlíka jsou: Usnesení o práci s uprchlíky v Kyrgyzské republice (schválené vyhláškou vlády Kyrgyzské republiky č. 188 ze dne 4 dubna 2003)<sup>309</sup>, Dočasná ustanovení o spolupráci Ústředního úřadu pohraniční kontroly, Služby národní bezpečnosti Kyrgyzské republiky a Oddělení migrační služby při Ministerstvu zahraničních věcí Kyrgyzské republiky při přijetí osob hledajících azyl v pohraničních úsecích ze dne 2. října 2001.<sup>310</sup>

V souladu s mezinárodními právními akty o právním postavení uprchlíků, které podepsal Kyrgyzstán, zdravotní péče musí být uprchlíkům poskytována za výhodnějších podmínek než cizincům. Ve sféře vzdělání situace plně odpovídá mezinárodním dokumentům. Cizinci mají právo na vzdělání za stejných podmínek jako občané státu. Vzhledem k faktu, že vzdělání ve školách je placené (i když oficiálně se považuje za bezplatné, školy neustále vybírají od žáků peníze na řešení interních problémů), někteří uprchlíci s 5 až 7 dětmi v rodině nejsou s to, stejně jako část kyrgyzských občanů, posílat děti do státních škol.

Jedním ze životně důležitých práv je právo na práci. Právo na práci je deklarováno v Ústavě Kyrgyzské republiky, ale občané mají dost omezenou možnost ho požívat.

V současnosti má uprchlík během odvolacího řízení právo bydlet v místě přechodného pobytu a také právo na právní, lékařskou a jinou pomoc. Oddělení migrační služby při Ministerstvu zahraničních věcí Kyrgyzské republiky (Дéпартамент миграционной службы при Министерстве иностранных дел, dále jen DMS) v rámci svých možností sleduje přítomnost uprchlíků a žadatelů. Praxe přiznání statusu uprchlíka v Kyrgyzské republice existuje od roku 1996. Před tím se azylantům pouze vydával doklad potvrzující registraci.

Legislativa stanovuje dva druhy odpovědností: správní (v případě nelegálního vstupu do pohraničního

<sup>306</sup> Ústava Kyrgyzské republiky, Bishkek, 2004

<sup>307</sup> čl. 2 Ústavy Kyrgyzské republiky – Bishkek, 2004

<sup>308</sup> čl. 6 zákona "o právním postavení cizinců v Kyrgyzské republice" od 14.12.1993

<sup>309</sup> Сборник: оп. cit. s. 203

<sup>310</sup> Тамтэж: s. 225



pásma)<sup>311</sup> a trestní (v případě nelegálního přechodu státní hranice).<sup>312</sup> Poznámka k tomuto článku Trestního zákoníku upozorňuje na to, že se tento článek nevztahuje na případy přechodu hranic pro využití práva politického azylu.

Zákony stanovují následující seznam důvodů odmítnutí povolení vstupu cizincům a osobám bez státního občanství na území Kyrgyzstánu:

- z důvodu platného víza, pasu nebo dokladu nahrazujícího pas,
- v zájmu národní bezpečnosti nebo ochrany veřejného pořádku,
- pokud to v sobě nese hrozbu pro zdraví, ochranu práv a zákonných zájmu občanů Kyrgyzské republiky,
- pokud během jejich dřívějších pobytu byla zjištěna porušení zákona,
- pokud se během podání žádosti uvedly nepravdivé údaje nebo bylo použito falešných dokladů,
- z jiných důvodů, stanovených zákonem.<sup>313</sup>

Přesto ale, podle čl. 12 zákona o uprchlících č. 44, osoba která nelegálně vstoupila na území Kyrgyzské republiky při úniku před ohrožením života a zdraví, nemůže být trestána kvůli nelegálnímu přechodu a pobytu, pokud se neprodleně dostaví před příslušné orgány (nebo jakéhokoliv jiného oficiálního zástupce) a vysvětlí důvody nezákonního přechodu státní hranice. Toto ustanovení je v souladu s čl. 31, odstavcem 1 Úmluvy z roku 1951.

Orgány národní bezpečnosti zjišťují okolnosti, které jsou důvodem pozbytí postavení uprchlíka, a předkládají podklady pro DMS. Po prozkoumání podkladů, nejpozději však měsíc před rozhodnutím o pozbytí postavení uprchlíka, DMS je povinen doručit písemné oznámení o získání podkladů, s uvedením důvodů v nich uvedených (bod č.49 Instrukce pro práci s uprchlíky<sup>314</sup>). Uprchlík má právo odvolat se proti tomuto rozhodnutí s uvedením důvodů ve svůj prospěch.

Je třeba zdůraznit, že DMS je povinen doručit rozhodnutí o zamítnutí žádostí pro přiznání statusu uprchlíka nebo jeho odebrání současně uprchlíkovi a orgánům vnitra, pro organizaci výjezdu z území Kyrgyzstánu. V případě odvolání se proti rozhodnutí DMS se tyto úkony pozastavují až do vyhlášení konečného rozhodnutí soudem. Povolení k pobytu se prodlužuje na dobu projednání odvolání.

Pokud by se uprchlík rozhodl neodvolávat, je povinen opustit území Kyrgyzstánu v měsíční lhůtě od doručení rozhodnutí o zamítnutí žádosti nebo pozbytí statutu, nejsou-li dány jiné zákonné důvody pro to, aby se zde nadále zdržoval. Tato ustanovení jsou však v rozporu s čl. 264 Občanského procesního zákoníku Kyrgyzské republiky (dále jen OPZ KR)<sup>315</sup>, který stanoví 3 měsíční lhůtu na odvolání proti porušení práv a svobod. Přitom zmeškání této lhůty nemůže být důvodem pro zamítnutí žaloby. Důvody

<sup>311</sup> čl. 389 Zákoník o správní odpovědnosti KR ze 4.8.1998.

<sup>312</sup> čl. 346 Trestního zákoníku Kyrgyzstánu

<sup>313</sup> Zákon „o vnější migraci“ ze 17.7.2000 č.61

<sup>314</sup>Сборник: оп.сit., s.203

zmeškání se projednávají během soudního jednání. Znamená to, že se porušuje základní ústavní princip rovnosti před soudem (čl. 15, odst. 3 „Všechny osoby mají stejná práva před soudem. Nikdo nemůže být omezen ve svých právech z jakýchkoliv důvodů osobního charakteru“). Podle novely Ústavy z února roku 2003 osoba poškozená ve svých právech se nyní může obrátit na poslance, který dále podá stížnost k Ústavnímu soudu, nebo dá podnět ke změně tohoto ustanovení zákona o uprchlících.

Pokud je uprchlík vyhoštěn ze státu, tedy obdržel oznámení o zamítnutí žádosti o přiznání postavení uprchlíka nebo o pozbytí postavení uprchlíka, a neodvolal se k soudu, nemůže být za žádných okolností vyhoštěn do státu, kde jeho životu a svobodě může hrozit nebezpečí z důvodů rasových, náboženských, politických názoru, nebo do státu, v němž se může stát obětí mučení, ponížení nebo nelidského zacházení (čl. 11 zákona o uprchlících). Toto ustanovení je ve shodě s čl. 31, odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíka z roku 1951 a s čl. 3 Úmluvy OSN proti mučení a jinému, nelidskému nebo ponižujícímu lidskou důstojnost zacházení a trestání. Vzniká však otázka, je-li měsíční lhůta dostatečná pro obstarání práva na legální vstup do jiného státu v případě vyhoštění. Úmluva o právním postavení uprchlíka z roku 1951 vyžaduje poskytnutí dostatečné lhůty.

Kromě již zmíněných případů deportace uprchlíků, existují také jiné postupy pro vyhoštění cizinců a osob bez státní příslušnosti obsažené v Zákoně o správní odpovědnosti (dále jen ZoSO). Tento druh správního trestu může být použit v případě „porušení pravidel pobytu v Kyrgyzstánu“<sup>316</sup>, např. pobyt bez povolení k pobytu nebo pobyt s neplatným povolením, nedodržení způsobu registrace stanoveného zákonem, a zvoleného místa pobytu, porušení pravidel tranzitního průjezdu územím Kyrgyzstánu. Za takové porušení čl. 390 ZoSO stanoví pokutu ve výši 5-10 násobku minimální mzdy a v případě opakovaného přestupku, spáchaného během 1 roku od uložení pokuty, ve výši 10-20 násobku minimální mzdy a ve výjimečných případech vyhoštění.

Cizinec nebo osoba bez státní příslušnosti je povinna opustit území státu, pokud platnost víza nebo povolení k pobytu vypršela, nebo povolení k pobytu bylo odebráno, v opačné případě bude vyhoštěna<sup>317</sup>. Tyto osoby mohou být vyhoštěny:

- 1) je-li jejich činnost v rozporu se zájmy národní bezpečnosti a veřejného pořádku,
- 2) je-li to nutné pro ochranu zdraví a mravností obyvatelstva, ochrany práv a zákonných zájmů občanů Kyrgyzské republiky a jiných osob,
- 3) pokud nejednou hrubě porušily zákony o právním postavení a pobytu, ale tato činnost nemůže být důvodem trestní odpovědnosti.

Ministerstvo vnitra nebo Služba státní bezpečnosti má právo uložit spolu s vyhoštěním také dočasný nebo trvalý zákaz vstupu do Kyrgyzstán. Tento postup jsou povinni oznámit Ministerstvu zahraničních

<sup>315</sup> čl. 246 Občanského Processního Zákoníku Kyrgyzské republiky od 29.12.1999

<sup>316</sup> Zákon o správní odpovědnosti KR, ze 4.8.1998

<sup>317</sup> Zákon „o vnější migraci“ ze 17.7.2000

věcí. Soud může v trestním řízení uložit trest vyhoštění jako hlavní nebo alternativní trest.<sup>318</sup>

Dalším důvodem vyhoštění cizinců nebo osob bez státní příslušnosti může být pracovní činnost bez nutného povolení příslušného státního orgánu<sup>319</sup>.

Jak je patrné, seznam důvodů pro vyhoštění je dost rozsáhlý a někdy může být volně vykládán, což by mohlo vést ke značnému omezení základních lidských práv a svobod.

Usnesení o správním vyhoštění cizinců a osob bez státního občanství vykonávají orgány pohraniční služby, vnitra, státní bezpečnosti cestou oficiálního předání dotyčné osoby představitelům moci zahraničního státu, na jehož území se vyhošťuje, nebo cestou kontrolovaného samostatného výjezdu vyhoštěné osoby z Kyrgyzstánu.<sup>320</sup>

Pokud vyhoštění do zahraničního státu není možné kvůli neexistenci dohody Kyrgyzstánu s tímto státem, vyhoštění se provádí do místa, které uvede pohraniční služba. Úřední orgány státu na jehož území se osoba vyhošťuje, musí být vyrozuměni o času a místě deportace.

Zmíníme také čl. 63 zákona o vnější migraci, v němž se říká, že státní orgány jsou povinné cizinci nebo osobě bez státního občanství, která vstoupila na území Kyrgyzstánu bez platného povolení ke vstupu, zajistit výjezd na vlastní náklady. Není-li to možné, pak na náklady přepravce. Je-li takový postup nemožný nebo nevhodný, budou tyto osoby až do vyhoštění převezeny do zvláštního místa, k tomuto účelu zřízeného. Náklady na bydlení těchto osob nese přepravce.

Níže je uvedená tabulka, která obsahuje údaje de-jure implementace základních norem Úmluvy a Protokolu, týkajících právního postavení uprchlíků v národní legislativě Kyrgyzské republiky.

Tabulka 1.

Implementace základních norem Úmluvy a Protokolu,  
týkajících právního postavení uprchlíků v Kyrgyzské republice

	Kyrgyzská republika
Stát – strana /Úmluvy a Protokolu	Ano (1995)
Národní zákon o uprchlících	Ano (2002)
Článek 2 Všeobecné závazky Viz Universalni Deklarace o lidských právech (UDLP) čl. 29	Ano Zákon o uprchlících, Čl. 6 a 13 dávají odkaz na kyrgyzské zákonodárství; ústava (2003), Článek 14; Zákon Kyrgyzské republiky o právním postavení cizinců v Kyrgyzské republice (1993), Článek 4
Článek 3 Zákaz diskriminace Viz také UDHR: Článek 2 ICCPR: Článek 26 CRC: Článek 2	Ano Zákon o uprchlících, preambule; Zákon o uprchlících, Článek 13 odkazuje na kyrgyzské zákonodárství; Ústava: Článek 15 (3); Zákon o právním postavení cizinců Článek 3.
Článek 4	Ano

<sup>318</sup> Zákoník o správní odpovědnosti KR ze 4.8.1998

<sup>319</sup> Zákon „o vnější migraci“ ze 17.7.2000

<sup>320</sup> Zákoník o správní odpovědnosti KR od 4.08.1998

Náboženství Viz také: UDHR, Článek 18 ICCPR, Článek 18 CRC, Článek 14	Zákon o uprchlících, Článek 13 odkazuje na kyrgyzské zákonodárství, Ústava, Článek 16 (11); Zákon o náboženství a náboženských organizacích (1991), Článek 3; Zákon o právním postavení cizinců, Článek 15.
Článek 12. Osobní postavení Viz také: UDHR, Článek 6 ICCPR, Článek 16	Ano Ústava, Článek 14, Zákon o uprchlících, Článek 13; Zákon o právním postavení cizinců, Článek 2.
Článek 13. Movitý a nemovitý majetek Viz také: UDHR, Článek 17	Ano Ústava, Článek 19; Zákon o uprchlících, Článek 13; Zákon o právním postavení cizinců, Článek 11; Občanský zákoník (1996), Článek 1(3), 23,24; Pozemkový zákon (1999), Článek 5.
Článek 15. Sdružovací právo Viz také: UDHR, Článek 20 ICCPR, Článek 22 CRC, Článek 15	Ano Zákon o uprchlících, Článek 13, část 1 odkazuje na kyrgyzské zákonodárství: Ústava, Článek 16(13), Zákon o obchodních organizacích (1999), Článek 2; Zákon o právním postavení cizinců, Článek 14.
Článek 16. Přístup k soudům Viz také: UDHR, Článek 8	Ano Zákon o uprchlících, Článek 16 odkazuje na Článek 6 Zákona o uprchlících a kyrgyzské zákonodárství Ústava, Článek 38, 40; Zákon o právním postavení cizinců, Článek 20; Zákon o ochraně (1999), Článek 6.
Článek 17. Placená zaměstnání Viz také: UDHR, Článek 23 ICESCR, Článek 6	Ano Zákon o uprchlících, Článek 13; Zákon o právním postavení cizinců, Článek 7; Pracovní zákoník (1997), Článek 6, 7, 14, 318.
Článek 22. Veřejné vzdělání Viz také: UDHR, Článek 26 ICESCR, Článek 13 CRC, Článek 28	Ano Zákon o uprchlících, Článek 6, 13; Zákon o právním postavení cizinců, Článek 12; Zákon o vzdělání, Článek 2 (1992).
Článek 24. Pracovní zákonodárství a sociální zabezpečení Viz také: UDHR, Článek 23 ICESCR, Článek 6, 7 CRC, Článek 32	Ano Zákon o uprchlících, Článek 13; Zákon o právním postavení cizinců, Článek 7 - 10; Pracovní zákoník, Směrnice (a): Článek 213 - 216, 218 - 237, 143 - 149, 139 - 142, 166, 229, 533 - 536; 317 - 319, 329, 302 - 313, 317 - 328, 51; Směrnice (b): Článek 377, 404 - 454, 119, 285, 297, 299, 334, 407, 416, 431, 484, 492, 501, 528, 543, 549, 569, 570, 204 - 205, 112, 209, 299 - 301, 426, 446, 476, 117, 537, 314, 409, 428 - 432, 441, 443, 445, 452, 555 - 568, 562.
Článek 26. Svoboda pohybu Viz také: UDHR, Článek 13 ICCPR, Článek 12	Ano Zákon o uprchlících, Článek 6, 13; Zákon o právním postavení cizinců, Článek 18.
Článek 33. Zákaz vyhoštění a navrácení („refoulement“)	Ano Zákon o uprchlících, Článek 12
Článek 34. Udělení státní příslušnosti	Ano Zákon o uprchlících, čl. 15, zákon o státním občanství, Usnesení o zjednodušeném způsobu nabytí občanství (v praxi je platné teprve pro uprchlíky, které jsou původně Kyrgyzové)



Z této tabulky vyplývá, že skoro všechny zásadní články Úmluvy jsou odraženy v kyrgyzské legislativě.

#### 2.1.4 Azylové řízení

Po přechodu státní hranice se uprchlík se obrací na orgány imigrační kontroly, které jsou na hraničních přechodech a kde se mu na požádání vydává formulář žádosti o přiznání statusu uprchlíka. Absence dokladů nemůže být důvodem k odmítnutí registrace žádosti. Od chvíle podání žádosti, je uprchlík chráněn azylovým zákonem, zakazujícím vyhoštění do státu, kde existuje nebezpečí mučení a pronásledování a jiných důvodů obsažených v čl. 1 kyrgyzského Zákona o uprchlících.<sup>321</sup> Je však nutno poznamenat, že ustanovení o nevyhoštění začínají platit od chvíle, kdy osoba zdůrazňuje obavy z pronásledování ve vlasti.

Proto, aby osoba nebyla pohnaná před soud nebo, aby jí nemohli odmítnout vstup do státu, musí podat žádost o přiznání statusu uprchlíka.

Pro vyhoštění cizinců a osob bez státního občanství kyrgyzské zákony používají termín „správné vyhoštění“, který je definuje jako „nucené a kontrolované přestěhování cizinců a osob bez občanství přes státní hranici mimo území Kyrgyzské republiky, a to v zákonem stanovených případech.“<sup>322</sup>

Azylové řízení se skládá z pěti částí:

- podání žádosti a vyplnění formuláře žadatelem,
- rozhodnutí o prozkoumání žádosti nebo odmítnutí prozkoumání žádosti,
- pohovor s žadatelem (provádí se pověřeným pracovníkem Oddělení migrační služby a tlumočníka, je-li to nutné),
- проверка pravdivosti údajů, uvedených žadatelem (v případě pochybností o účelu odjezdu z původního státu apod., se posílá dotaz do UNHCR, Ministerstva vnitra a Služby národní bezpečnosti),
- rozhodnutí o statusu uprchlíka, které vydává komise Oddělení migrační služby, do jejíž kompetence spadá rozhodování o přiznání, odebrání nebo zbavení statusu uprchlíka v Kyrgyzské republice v čele s předsedou komise - zástupce ředitele a zaměstnanců odboru práce s uprchlíky<sup>323</sup>. Usnesení o komisi bylo schváleno usnesením kolegia Státní agentury pro migraci a demografii při vládě Kyrgyzské republiky ze dne 5 listopadu 1999.

Orgánem pověřeným k vedení azylového řízení je Oddělení migrační služby při Ministerstvu zahraničních věcí Kyrgyzské republiky, který se ve své práci řídí Ústavou, jinými legislativními a normativními akty republiky a také obecně uznávanými principy mezinárodního práva. První státní orgán pověřený otázkami uprchlíků byl zřízen v roce 1993. Byl to Migrační úřad při Ministerstvu práce a sociální ochrany Kyrgyzské republiky.

<sup>321</sup> čl. 1 kyrgyzského Zákona o uprchlících z r.25.03.02 (právní definice uprchlíka)

<sup>322</sup> Zákon „o vnější migraci“ od 17.07.2000

<sup>323</sup> Podobné řízení poskytování statutu uprchlíků jsou i v jiných státech Střední Asie kromě Uzbekistanu



V prvních letech existence nového státu se z jistých důvodů, zvláště z důvodu novosti problematiky, migrační služba Kyrgyzské republiky setkávala s velkým nedostatkem zkušených pracovníků. Obrovskou pomoc ve vytvoření normativní právní báze a školení zaměstnanců migrační služby poskytlo UNHCR a příslušné struktury některých evropských států – například Švýcarského úřadu pro otázky uprchlíků. Tyto struktury organizovaly kurzy školení pro vedoucí a zaměstnance migrační služby v těchto zemích za účelem jejich seznámení s prací s uprchlíky v praxi. Kromě toho proběhla v Kyrgyzské republice řada seminářů a školení pro pracovníky migračních služeb středoasijských států (Kazachstán, Tádžikistán, Uzbekistán), což mělo kladný dopad na zvýšení kvality práce a právní ochrany uprchlíků. Vzhledem k nízkým platům ve státní sféře je však i nadále velmi aktuální otázka kvalifikovaných pracovníků. Za poslední dva roky 90% zaměstnanců Oddělení migrační služby opustila práci.

V roce 1996 Úřad byl přetvořen v Oddělení migrační služby (DMS) při Ministerstvu práce a sociální ochrany. V roce 1998-2000 byl DMS jako státní agentura podřízen přímo vládě Kyrgyzské republiky. V roce 2000 byla Agentura přetvořena v Oddělení migrační služby při Ministerstvu zahraničních věcí Kyrgyzské republiky. Správní reorganizace struktury zabývající se otázkami uprchlíků a migrace, změna jejího právního statusu měly za úkol zlepšení koordinace činností ve sféře migrace a uprchlíků, zvýšení odpovědnosti při řešení příslušných otázek.

Nový zákon o uprchlících platný od roku 2002 odstranil velký počet mezer, které existovaly v dočasných ustanoveních o uprchlících platných od roku 1996, jako např. třídní lhůtu pro podání žádosti o přiznání statusu uprchlíka, pětidenní lhůtu pro soudní přezkoumání rozhodnutí o zamítnutí žádosti.

Uprchlíci, jejichž žádost byla zamítnuta musí být vyhoštěni správním aktem mimo území Kyrgyzstán.<sup>324</sup>

V těchto otázkách rozhoduje Oddělení migrační služby při Ministerstvu zahraničních věcí Kyrgyzstánu. Zákon o uprchlících v čl. 5 vymezuje případy odmítnutí přiznání postavení uprchlíka a čl. 10 tohoto zákona, stanoví případy pozbytí postavení uprchlíka:

- získání občanství Kyrgyzské republiky,
- získání občanství cizího státu,
- pokud uprchlík dobrovolně využil ochrany státu své občanské příslušnosti nebo místa svého posledního pobytu,
- pokud, ztratil a pak znovu získal své občanství,
- pokud dobrovolně vycestoval mimo území Kyrgyzstán pro trvalý pobyt v zemi původu,
- pokud nemůže dál odmítat ochranu státu své občanské příslušností nebo pokud přestaly existovat okolnosti, na jejichž základě získal status uprchlíka.

Platné azylové řízení v Kyrgyzské republice má následující charakteristické rysy:

---

<sup>324</sup> čl. 9,10,11 Zákona KR „o uprchlících“ od 25.03.2002

1. Žádosti o poskytnutí statusu uprchlíka se přijímají výlučně na území Kyrgyzské republiky. Jiné způsoby podání žádostí (žádosti podané na zahraničních zastupitelstvích Kyrgyzské republiky) dnes neexistují. V současné době Regionální migrační a uprchlické středisko společně s UNHCR a Oddělením migrační služby vypracovaly instrukci pro přijetí žádosti o status uprchlíka přímo na pohraničních přechodech přes státní hranici Kyrgyzské republiky.

2. Důvodem pro zahájení azylového řízení je registrace žádosti o přiznání statusu uprchlíka na území Kyrgyzské republiky podané cizincem nebo osobou bez státní příslušnosti.

Zápis příjmení a jmen osob hledajících azyl se uskutečňuje po předložení osobních dokladů žadatele a členů jeho rodiny. Žadatelé, kteří nemají doklady, jsou povinni předložit jakékoliv jiné doklady. Osoby, kterým chybí pasy, se neregistrují vůbec. Například občané Afghánistánu zpravidla přijíždějí do Kazachstánu, kde má Islámská republika Afghánistán velvyslanectví a za určitý úplatek si kupují národní pas, aby se mohli opakovaně obrátit na Oddělení migrační služby. Ti občané Afghánistánu, kteří podali žádost a jsou zaregistrováni, neopouštějí území Kyrgyzské republiky do té doby, než komise Departamentu migrační služby nerozhodne o přijetí do azylového řízení. Až do roku 2001 praxe existovaly případy opakovaného přijetí žádostí od osob, jejichž žádost už byla jednou zamítnuta. Co se týče případů vícenásobných žádostí Afghánců o poskytnutí azylu podávaných v různých státech SNS, tak Oddělení migrační služby takovou informací nemá k dispozici. Důvodem absence informací je neexistence praxe výměn seznamu žadatelů o získání statusu uprchlíka mezi patřičnými orgány států Střední Asie a jinými státy SNS. Spolupráce mezi republikami Střední Asie se uskutečňuje v podstatě jen v oblasti studijní a rekvalifikační.

### 2.1.5 Zásada nevyhoštění podle národní legislativy

Normativní akty, stanovující azylové řízení v Kyrgyzské republice (Dočasné usnesení o uprchlicích v Kyrgyzské republice, schválené nařízením Vlády Kyrgyzské republiky č.340 ze dne 24.06.1996, a Instrukce o způsobu práce s uprchlíky v Kyrgyzské republice)<sup>325</sup> obsahují princip zákazu vyhoštění uprchlíka. Seznamy osob podléhajících vyhoštění postupují buď do Úřadu pohraniční kontroly (v případě vyhoštění přes státní hranici), nebo do úřadů vnitra (v případě vyhoštění přes administrativní hranici).

Avšak vzhledem k nedostatku normativních právních aktů, potřebných finančních prostředků, dohod o **readmisi** či mechanismu vyhoštění dochází k deportaci se zpožděním nebo nedochází vůbec. Výjimkou jsou případy, kdy došlo k vyhoštění uzbeckých uprchlíků v červnu roku 2005 (viz výše). Jsou také četné případy, kdy žadatel, jemuž byla jeho žádost zamítnuta, docílil přezkoumání rozhodnutí po opakované žádost na příslušný úřad.

V případě zamítnutí žádosti je Oddělení migrační služby povinno v týdenním termínu doručit písemné vyhotovení rozhodnutí s poučením o odvolání a důvodem zamítnutí. Kromě přezkoumání v rámci

správného řízení existuje také možnost odvolání v rámci soudního řízení.<sup>326</sup> V tomto případě zákon stanoví pětidenní lhůtu pro podání odvolání. Lhůta začíná běžet dnem doručení rozhodnutí o zamítnutí žádosti. V praxi však přezkoumání rozhodnutí v soudním řízení vypadá trochu jinak. V Dočasném usnesení o azylantech v Kyrgyzské republice bylo stanoveno, že pokud uprchlík přijel bezprostředně ze státu, ve kterém měl možnost získat status uprchlíka, jeho žádost nemůže být prozkoumána. A proto se během soudního líčení nerozhoduje o otázce, zda je žadatel skutečně uprchlíkem, ale o tom, odkud (z jakého státu) žadatel přijel. Jelikož uprchlíci přijíždějí z „bezpečných států“, soud rozhoduje v neprospěch žadatele. Proti zamítavému rozhodnutí Komise DMS se v letech 1998-2001 odvolalo deset lidí.

Pokud jde v některých případech o podání odvolání proti rozhodnutí soudu první instance k městskému soudu (druhá instance), podle údajů Sdružení mladých právníků Kyrgyzské republiky zabývající se obhajobou afghánských uprchlíků, nebyl zaregistrován ani jeden případ změny rozhodnutí soudů první instance. Případy odvolání k Nejvyššímu soudu nejsou známy.

Kyrgyzská republika uzavřela řadu dvoustranných dohod o právní pomoci a právních vztazích, ve kterých je stanoven mimo jiné i postup při vydání zahraničních občanů. Příkladem je smlouva mezi SSSR a ČSSR o právní pomoci a právních vztazích ve věcech občanského, rodinného a trestního práva ze dne 12 srpna 1982 jejíž platnost na základě sukcese je potvrzena nařízením Prezidenta Kyrgyzské republiky ze dne 21 července 1999 o platnosti mezinárodních smluv, uzavřených mezi SSSR a ČSSR.

Pro Kyrgyzstán mají význam především nové mezinárodní dohody a smlouvy s Ruskou federací (ze 14. září 1992), s Republikou Uzbekistán (ze 24. prosince 1996) o poskytování vzájemné právní pomoci ve věcech občanského, rodinného a trestního práva, s Kazachstánem (ze 2. srpna 1996), jakož i s Tádžikistánem (Dohoda mezi Kyrgyzskou republikou a Republikou Tádžikistán o poskytování právní pomoci ve věcech občanského, rodinného a trestního práva uzavřena 6 května 1998).

Podle těchto smluv jsou smluvní strany oprávněné požadovat vydání osob, které spáchaly trestný čin. Požadavek vydání občana cizího státu, obviněného ve spáchání trestného činu nebo odsouzeného na území cizího státu, projednává podle Trestního řádu generální prokurátor nebo jeho zástupci.<sup>327</sup> Odstavec 3 tohož ustanovení Trestního řádu (dále TR) zdůrazňuje, že vydání občana cizího státu, který vykonává trest odnětí svobody za jiný trestný čin, spáchaný na území Kyrgyzstánu, může být odloženo až do propuštění z vězení z jakéhokoliv zákonem stanoveného důvodu. Pokud by odložení vydání mohlo mít za následek promlčení trestního stíhání nebo uškodit vyšetřování trestného činu, osoba může být vydána na krátké období, pro splnění nezbytných formalit.

Podle čl. 434 TR, osoba nemůže být vydána v případě, že

<sup>325</sup> Dočasné usnesení o způsobu práce s uprchlíky v Kyrgyzské republice schválené nařízením Vlády Kyrgyzstánu č. 188, ze dne 4.4.2003

<sup>326</sup> Mimosoudní a soudní ochrana uprchlíků a žadatelů o azyl – M.2003// UNHCR i MZV Dánsko s. 59.

1. osobě byl poskytnut politický azyl,
2. čin, který je příčinou žádostí o vydání, není trestným podle zákonů Kyrgyzské republiky,
3. v této věci již existuje pravomocný odsuzující nebo zprošťující rozsudek,
4. podle kyrgyzských zákonů byl tento čin nebo rozsudek v této věci promlčen.

Zajímavé je, že v době, kdy se pod pojmem „poskytnutí azylu“ obecně rozumí řízení ve smyslu Úmluvy z roku 1951, v Kyrgyzstánu existují dva „autonomní“ systémy: v jednom z nich podle Ústavy Kyrgyzské republiky poskytuje azyl hlava státu (čl.46 a čl. 20), a ve druhém platí zákon o uprchlících a ustanovení Úmluvy z roku 1951.

Jak vidíme, TŘ nezná jako důvod odmítnutí vydání, vyhoštění nebo nuceného vracení osoby jinému státu tu skutečnost, že ve státě, do něhož bude osoba vydána, může být mučena. To je v rozporu s čl. 3 Úmluvou OSN proti mučení, nelidskému či jinému zacházení a trestání ponižujícímu lidskou důstojnost. Přesto při projednání nového TŘ měly být tyto skutečnosti zváženy, jelikož Kyrgyzstán ratifikoval tyto dokumenty dříve, než nový zákoník nabyl platnost. Při zkoumání dohod o právní pomoci a o extradikci Kyrgyzské republiky s jinými státy vidíme, že seznam důvodů pro odmítnutí vydání je zhruba stejný jako seznam, obsažený v Minské konvenci<sup>328</sup>, s některými výjimkami. Kyrgyzstán však má dohody i se státy, které nejsou členy SNS: například s Českou Republikou, Lotyšskem, Čínou, Mongolskem či Íránskou islámskou republikou.<sup>329</sup>

Pouze v dohodě s Ruskem (čl. 62 odst.1), Lotyšskem (čl.3, odst. 2) a Čínou je zahrnuta možnost odmítnutí vydání, pokud osobě je poskytnut azyl. V čl.4 odst. 2 dohody s Čínou jsou zdůrazněny důvody odmítnutí vydání (vzhledem k věku dotyčné osoby, jejímu zdravotnímu stavu a jiným osobním důvodům). Čl. 18 dohod s Tádžikistánem a Uzbekistánem<sup>330</sup> obsahují odmítnutí právní pomoci, pokud by mohla vést k porušení lidských práv. Na druhou stranu není ani zmínka o odmítnutí vydání v případě nebezpečí pronásledování.

Nejblíže ke smluvnímu vzoru OSN o vydání (extradikci) má dohoda s Ázerbajdžánem. Podle něj nemůže být vydána osoba, která je obviněna z politického trestného činu, které hrozí nebezpečí pronásledování nebo jiná nezákonná činnost porušující lidská práva a svobody.

### 2.1.6 Praxe uplatnění legislativy o uprchlících

Problém uprchlíků je v Kyrgyzstánu aktuální, protože dle oficiálních zpráv v zemi pobývá již déle než pět let více než tisíc uprchlíků a žadatelů o azyl. Celkem bylo k 1. červenci 2003 v Kyrgyzstánu

<sup>327</sup> čl.433, ods.1 Trestně procesního zákonníku od 30.06.1999

<sup>328</sup> Minská konvence o právní pomoci a právních vztahů v oblasti občanských, rodinných a trestních věcí roku 1993, zaručuje ochranu osobních a majetkových práv občanů států Společenství Nezávislých států (čl.1)

<sup>329</sup> Ochrana, která je poskytnuta v rámci těchto dohod, má působnost spíše na kriminální otázky, ale nikoliv na legalizaci pobytu uprchlíků na území státu, a tudíž se nejedná o předmět zkoumání této práce

<sup>330</sup> Dohoda mezi Kirgiskou republikou a Republikou Uzbekistan o právní pomoci a právních stýcích v občanských, rodinných a kriminálních věcích od 24. prosince r. 1996 (čl.18) a Dohoda mezi Kirgiskou republikou a Republikou Tádžikistán o právní



registrováno 8134 uprchlíků, z toho 7391 osoba z Tádžikistánu (většinou etničtí Kyrgyzové), 737 osob z Afghánistánu, 6 osob z Iránu.<sup>331</sup> Dle statistik k 1. červenci 2003 bylo podáno 655 žádostí o azyl: z Afghánistánu (104 osoby), Čechenska (513 osob), Ethiopie (15 osob), Sýrie (15 osob), Srí Lanky (2 osoby), Kašmíru (2 osoby) a Iráku (4 osoby). K 1. červenci 2001 bylo na Oddělení migrační politiky Ministerstva zahraničí Kyrgyzské republiky registrováno 289 rodin (746 osob) azylantů, 86 rodin (190 osob) žadatelů o azyl a 124 osob, jejichž žádost byla zamítnuta.<sup>332</sup>

Co se týče afghánských uprchlíků, kteří přišli do země z Tádžikistánu, většina z nich opouštěla svou zemi z důvodů nestabilní politické a ekonomické situace. Při pohovoru ohledně důvodů vycestování z Tádžikistánu občané Afghánistánu odkazovali na kriminalitu v republice, územní blízkost Afghánistánu, časté zadržování a vymáhání úplatků ze strany bezpečnostních orgánů. Od roku 2000 se mezi důvody vycestování jako hlavní důvod uvádí odeření možnosti podat žádost a účastnit se řízení o udělení statusu uprchlíka v Tádžikistánu.

Status uprchlíka se v Kyrgyzstánu v letech 1993 až 1996 uděloval cestou podání žádosti v migračním úřadu. Žadatelé stačilo předložit potvrzení, že je původem z Tádžikistánu nebo Afghánistánu. Soudy projednávají případy uprchlíků od r. 1998. Do roku 2003 uprchlíci podali k soudům celkem kolem dvou desítek žalob.<sup>333</sup>

Na těchto údajích upoutává pozornost fakt, že status uprchlíka během celého období byl udělován dost rovnoměrně. To dodává zvláštní smysl slovům jednoho žadatele o azyl, který řekl, že mu status nebyl udělen protože se ještě nedostal na řadu (zřejmě existují jisté kvóty při udělování statusu uprchlíka, i když se o tom nikde oficiálně nemluví).<sup>334</sup>

Z všech dotázaných 61% respondentů poukázalo, že neměli námítky k azylovému řízení. 33% mělo některé problémy a námítky k odboru, 6% nebylo vůbec spokojeno s řízením.<sup>335</sup> Mezi základní momenty, které vyvolaly nespokojenost respondentů patří především doba vyřizování dokumentů (20%), neodůvodněné zamítnutí žádosti o přiznání statusu uprchlíka (18%), hrubost a nevíšmavost zaměstnanců (12%). Mezi problémy, na které narazili žadatelé při řízení o udělení azylu, patřily i úplatky.

Přestože azylové řízení v Kyrgyzské republice, v porovnání s jinými státy středoasijského regionu, nejvíc odpovídá požadavkům UNHCR (kromě případů s uzbekými uprchlíky v roce 2005), podle slov

---

pomoci a právních stýcích v občanských, rodinných a kriminálních věcech od 6 května r. 1998 (čl.18) – Střední Asie – sbludenie principa nevisilky bezencev, Bishkek 2004, str.61

<sup>331</sup> Většina uprchlíků žije ve městě Buškem a okresu Čujskij.

<sup>332</sup> Mimosoudní a soudní ochrana uprchlíků a žadatelů o azyl – M.2003// UNHCR i MZV Dansko-s.74.

<sup>333</sup> Tamtéž s.74.

<sup>334</sup> Zde a dále se odvoláváme na závěry výzkumného projektu, realizovaného v letech 2001-2002 Regionálním střediskem pro otázky migrace a uprchlíků (město Biškeek). Výzkum byl realizován za podpory Švýcarské federální kanceláře pro uprchlíky a byl zveřejněn v podobě sborníku s názvem: Afghánští uprchlíci v Kyrgyzstánu, Kazachstánu a Uzbekistánu. –Biškeek, 2003.

<sup>335</sup> Odbor migrační politiky při Ministerstvu zahraničí Republiky Kyrgyzstán je národním orgánem udělujícím statut uprchlíka. Viz.: Mimosoudní a soudní ochrana uprchlíků a žadatelů o azyl. –M.,2003. –s.62.



Č. Džakupova, zástupce právní kliniky „Adilet“, ochránce práv, který pracuje bezprostředně s uprchlíky, mechanismus řízení vyžaduje vývoj a zdokonalení.<sup>336</sup>

Mechanismus azylového řízení zřejmě dosud není dostatečně efektivní, protože po prvním kontaktování Oddělení migrační politiky získalo status uprchlíka asi 50% žadatelů. Ostatním byla žádost zamítnuta, ale z nich na druhý pokus získalo status 31%, na třetí pokus 16%, a 3% žádali více než na třikrát. Respondenti, kteří dostali zamítnutí, neztrácejí naději a věří, že dostanou status uprchlíka.<sup>337</sup>

Azylové řízení je nepochybně komplikované. Zahnuje ověřování dokladů a prověřování příchozího, a to podmiňuje jeho délku.<sup>338</sup> Vzniká ale otázka, proč se uděluje status uprchlíka při opakovaných žádostech, když napoprvé žádost byla zamítnuta? Znamená to, že původní zamítnutí bylo neoprávněné nebo že se mění nějaké podmínky a příčiny?

Oprávněnost zamítnutí žádosti by uprchlíci mohli zjistit prostřednictvím obracení ke soudu, nicméně 94% respondentů, kteří status uprchlíka nedostali, neměli ani pomyslení řešit to soudní cestou. Jen 6% se pokoušelo obrátit se k soudu, ale jejich případ, buď ani nebyl postoupen k projednání, nebo jim soudci vysvětlili, že se musí radovat z toho, že mají vůbec možnost zde pobývat a že nemají obtěžovat soudy.<sup>339</sup>

Někteří respondenti prostě řekli, že na soud nemají peníze. Experti uznávají, že nejslabším článkem praxe uplatňování práva je v současné době procedura odvolání se proti rozhodnutí odboru migrační politiky.<sup>340</sup>

Uprchlíci nemají bydlení, nemohou opustit město, nedostávají žádnou sociální podporu, ačkoliv stejně jako pracující na trhu pravidelně odvádějí peníze do státního sociálního fondu.

Téměř 100% uprchlíků v Kyrgyzské republice si myslí, že nemají právo na sociální podporu. Jen jednotlivci si myslí, že uprchlíci mohou uplatnit svá práva, většina tvrdí, že k tomu potřebují hodně peněz. Jejich získání je velmi obtížné, jelikož právo na práci nemůže uplatnit v plné míře ani místní obyvatelstvo – v zemi je poměrně vysoká úroveň nezaměstnanosti.

Zdravotní péče byla zajištěna pomocí UNHCR. Bylo otevřeno několik ordinací v jedné městské poliklinice, kde zdarma vyšetřují uprchlíky a poskytují jim nejpotřebnější léky. Ale tyto ordinace nejsou s to uspokojit potřeby vážné léčby. Proto uprchlíci chodí do městských nemocnic, kde musí platit jako cizinci.

Ve sféře vzdělání situace plně odpovídá mezinárodním dokumentům. Cizinci mají právo na vzdělání za stejných podmínek jako občané státu. Vzdělání ve školách je však placené (i když oficiálně se považuje za bezplatné, školy neustále vybírají od žáků peníze na řešení interních problémů) a někteří uprchlíci

<sup>336</sup> Č. Džakupova. Role občanské společnosti a nevládních organizací ve sféře ochrany uprchlíků //Zpravodaj pracovní skupiny nevládních organizací pro legislativu týkající se uprchlíků a jejich ochrany. -2004. č.3. červenec-prosinec. -s.20.

<sup>337</sup> Afghánští uprchlíci v Kyrgyzstánu, Kazachstánu a Uzbekistánu. -Biškek, 2003. -C.30.

<sup>338</sup> O azylovém řízení. Viz.: Mimosoudní a soudní ochrana uprchlíků a žadatelů o azyl. -M.,2003. -s.63.

<sup>339</sup> Je nutno poukázat na to, že soudní ochrana práv uprchlíků v KR existuje. Viz.: Mimosoudní a soudní ochrana uprchlíků a žadatelů o azyl. -M.,2003. -s.67-75.

<sup>340</sup> Č. Džakupova. Role občanské společnosti a nevládních organizací ve sféře ochrany uprchlíků //Zpravodaj pracovní skupiny nevládních organizací pro legislativu týkající se uprchlíků a jejich ochrany. -2004. č.3. červenec-prosinec. -s.20.

s pěti až sedmi dětmi v rodině nejsou schopni, stejně jako část kyrgyzských občanů, posílat děti do státních škol. V Biškeku funguje afghánská základní škola financovaná ze zdrojů UNHCR, ve které pracují afghánští učitelé z řad uprchlíků. Ta je bezplatná, navštěvuje ji 120 žáků.

104 rodiny uprchlíků z celkového počtu dotázaných mají děti školního věku. Do ruské a afghánské školy chodí děti ze 63 rodin, děti ze 22 rodin chodí jenom do afghánské školy a děti z 19 rodin nechodí do školy vůbec. Existují rodiny, ve kterých ne všechny děti školního věku mohou chodit do školy kvůli tomu, že nejsou peníze na výuku všech a také kvůli tomu, že děti musí pomáhat rodičům vydělávat si na živobytí.

Právo na vysokoškolské vzdělání uplatňují uprchlíci stejným způsobem jako cizinci – za studium se platí, proto mají ve skutečnosti možnost studovat na vysoké škole jenom ti uprchlíci, kteří dostávají pomoc od UNHCR. Z celkového počtu dotázaných jenom 7 rodin nechávají studovat své děti na vysoké škole, přičemž v 1 rodině na univerzitě studují 2 děti, v další 3 děti.

Jedním ze životně důležitých práv je právo na práci. Právo na práci je deklarováno v Ústavě Kyrgyzstánu, zákonu o uprchlících (čl. 13), ale občané mají dost omezenou možnost ho požívat. Většina průmyslových podniků je uzavřená, nízké mzdy ve státních institucích a omezený počet pracovních míst vedou k přesycení trhu práce. Příliv obyvatel z venkova do měst tento problém dále prohlubuje. Existuje sice stále rostoucí soukromý sektor, ale jeho poptávka po pracovní síle je poměrně malá a dost specifická a hledání jsou vysoce kvalifikovaní odborníci. Jenom trh poskytuje pracovní příležitosti všem migrantům, nezaměstnaným inženýrům, vědcům, afghánským uprchlíkům. Jestliže ve své zemi uprchlíci byli lékaři, inženýry, učitelé, vojáky, pracovníky státní správy a studenty, nyní všichni pracují jako trhovci. Většina respondentů se zabývá prodejem kusového zboží, avšak ani takovou práci nemají všichni a vždy. Při porovnání způsobu, kterým si vydělávají na živobytí např. tádžičtí a afghánští uprchlíci zjistíme, že se podstatně liší. Uprchlíci z Tádžikistánu zkoušejí pracovat v zemědělství a realizovat vyrobenou produkci. Nic z toho afghánští uprchlíci nedělají.<sup>341</sup>

Nehledě na složitou ekonomickou situaci v Kyrgyzstánu, v této zemi existuje možnost vytvářet pracovní místa pro uprchlíky, alespoň v nevládních organizacích, malých řemeslných podnicích, krejčovských dílnách nebo přinejmenším v týmech pomocníků v domácnosti. O to se pokoušejí společenské organizace. Bohužel zatím nemají prostředky k dosažení tohoto cíle. Kromě toho založit podnik nebo firmu a zaregistrovat se na Ministerstvu spravedlnosti mohou jenom ti, kteří mají pas, což obvykle není případ uprchlíků.

Kromě právních a ekonomických problémů, na které uprchlíci narážejí, existuje ještě jeden závažný a těžko řešitelný problém – vztah místního obyvatelstva, občanů k nim. Podstatným ukazatelem lidských práv je to, jak se člověk ve společnosti cítí a to závisí na tom, jak se k němu společnost chová. Lidé říkají

<sup>341</sup> Afghánští uprchlíci v Kyrgyzstánu, Kazachstánu a Uzbekistánu. –Biškek, 2003. –s.38.

Afgháncům „Talibové“, vytlačují je z trhů dokonce za pomoci milice, urážejí je, považují je za nevzdělané, někdy také připomínají uprchlíkům i to, že jejich příbuzní nebo sousedi zahynuli v Afghánistánu. Ačkoli takové vztahy mezi dospělými jsou pravidlem, afghánské děti, které chodí do místních škol, vyprávěly o normálních vztazích s vrstevníky.<sup>342</sup>

Největší utlačování pocítují uprchlíci, zvláště mladí, ze strany milice. Mladí uprchlíci si stěžovali, že pracovníci milice je stále zastavují na ulici, provádějí prohlídky, odebírají jim průkazy a peníze, zřejmě hledá drogy, neboť Afghánistán je velkým nelegálním vývozcem drog.<sup>343</sup> Tento problém je obzvláště aktuální v případě žadatelů, který nebyl přiznán status.

V roce 1998 bylo 48 uprchlíků, včetně žen, zatčeno ve svých bytech a potom 24 hodin vězněno v cele předběžného zadržení bez vznesení žádného obvinění. Potom byli bez omluvy propuštěni.<sup>344</sup>

V kontextu práv uprchlíků zvláštní pozornost si zaslouží skupina lidí, kteří se neocitli v Kyrgyzstánu z vlastní vůle a stali se v podstatě politickými rukojmími. V letech 1984-1985 byla podle mezinárodní dohody mezi SSSR a Afghánistánem do Kyrgyzstánu převezena skupina sirotek ve věku 5 až 10 let. Ti byli umístěni do internátu a zůstali tam až do ukončení základní školy. Dále tito sirotci (vesměs chlapci) začali studovat střední odborná učiliště, přičemž školu si vybírali nikoli ze zájmu o profesi, ale za podmínky, že při ní existuje internát a poskytuje se bezplatná strava. V roce 1991 byly těmto mladým lidem vydány pasy platné do roku 1994. Po ukončení střední odborné školy se tito Afghánci ocitli na ulici. V této době již o ně nikdo neměl zájem. Občanství jim nebylo uděleno, a dokonce ani přislíbeno. V roce 1996 byl z iniciativy pracovníků Oddělení migrační politiky těmto Afgháncům udělen status uprchlíků. To jim ostatně moc neusnadnilo život. K tomuto okamžiku ze 20 mladíků naživu zůstalo 17 (3 zahynuli). Jejich finanční situace je velmi špatná a komplikuje ji skutečnost, že nemají příbuzné a ostatní uprchlíci z Afghánistánu je nechtějí považovat za své.

Pětice z nich se oženila s místními dívkami, taktéž sirotky, ale uzavření sňatku bylo velmi komplikované; bylo třeba jet na afghánské velvyslanectví do Almaty a zřeknout se afghánského občanství. Tato cesta pro ně byla drahá a nebezpečná, protože průkaz uprchlíka neopravňuje k vycestování ze země, ba dokonce ani z Biškeku. Tito Afghánci se několikrát obraceli na Ministerstvo vnitra a Ministerstvo národní bezpečnosti s žádostí o udělení státního občanství, napsali dopis přímo prezidentovi Kyrgyzstánu ale bezvýsledně. Obdobná skupina sirotek byla poslána v r. 1985 do Uzbekistánu a Ruska. Na základě osobních kontaktů bylo zjištěno, že ti co byli posláni do Ruska, dostali také ruské občanství. Celou skupinu Afghánců z Uzbekistánu přemístil UNHCR do Evropy. Ti, kteří žijí v Kyrgyzstánu, zatím marně žádají o udělení občanství nebo o pomoc vycestovat do země s lidskými životními podmínkami.<sup>345</sup>

---

<sup>342</sup> Tamtéž: s.40.

<sup>343</sup> Tamtéž: s.39.

<sup>344</sup> Tamtéž: s.41.

<sup>345</sup> Tamtéž

Analýza správních přestupků uprchlíků a žadatelů o azyl ukázala, že v souvislosti s porušením paragrafu 39 Přestupkového zákoníku v Kyrgyzstánu bylo projednáno 36 případů, z nich 33 v Biškeku; v souvislosti s porušením paragrafu 390 Zákoníku bylo projednáno 12 případů, z nichž jeden v Biškeku, který byl poté postoupen Ministerstvu vnitra (připomeňme, že celkem 6 případů v zemi bylo postoupeno Ministerstvu vnitra). V jednom případě byla udělena výstraha, uplatněno správní zatčení, ve 4 případech bylo rozhodnuto o zkrácení doby pobytu. Ze všech projednaných případů bylo ve 36 případech rozhodnuto o vyhoštění ze země.

Po teroristických útocích ve Spojených státech v září 2001 Kyrgyzstán podnikl kroky ke zpřísnění legislativy, která reguluje činnost politických a společenských organizací. Zejména v Kyrgyzské republice bylo působení několika organizací shledáno jako extremistické a teroristické, a následně zakázáno. K nim patří Organizace osvobození Turkestánu, Východoturkestánská islámská strana, Turkestánská islámská strana, tj. převážně strany ujgurské. Podezření z účasti na činnosti těchto organizací okamžitě staví mimo zákon každého člověka na území Kyrgyzstánu. V souvislosti s těmito fakty je třeba poukázat na to, že smlouva mezi Kyrgyzstánem a Čínou nezmiňuje nedodržování zásad spravedlivého a nestranného soudu, riziko pronásledování a mučení mezi důvody zamítnutí žádosti. Samotní Ujgurové nežadají o udělení statusu, protože se obávají deportace zpět do Číny (takové případy byli zaznamenány).<sup>346</sup> Tím pádem ujgurští uprchlíci nemají přístup k azylovému řízení v Kyrgyzstánu a jsou v postavení nelegálních migrantů.<sup>347</sup>

Nevyřešená uprchlická otázka má také vliv na vnitřní situaci v Kyrgyzstánu. Lidé, které bída dohání k zoufalství, rozšiřují řady zločinců, časté prohlídky a ponižování ze strany milice mohou vést část uprchlíků k účasti na pašování drog, a to zhoršuje beztak složitou kriminální situaci. Pobyt v zemi čekatelů na azyl se zamítnutou žádostí, stejně jako neexistence srozumitelné právní základny pro řešení problémů uprchlíků je živnou půdou pro růst korupce mezi úředníky a milicí. Kromě toho růst počtu uprchlíků a nevědomost k jejich problémům může přerůst v hrozbu národní bezpečnosti Kyrgyzstánu.

*Kyrgyzská republika jako stát, který jde cestou demokratických reforem vyjádřil dobrou vůli přijímat uprchlíky a tím prokázal svou věrnost demokratickým zásadám. Bohužel je to chudý stát s množstvím neřešených sociálních a ekonomických a politických problémů. Proto není schopen zabezpečit utečencům ty podmínky, se kterými počítají mezinárodní dokumenty, především Úmluva o právním postavení uprchlíka a Protokol k ní.*

Závěry v případě Kyrgyzstánu se týkají následujících oblastí:

- Zvyšovat odbornou úroveň a odpovědnost pracovníků migračních úřadů a bezpečnostních orgánů;
- Přísně kontrolovat řízení o udělení statusu uprchlíka;
- Podporovat iniciativní uprchlíky, kteří napomáhají vytváření pracovních míst;

<sup>346</sup> Střední Asie: dodržování zásady nevyhoštění uprchlíků. – Biškek, 2004. – s. 65.

<sup>347</sup> Tamtéž



- Věnovat pozornost právní podpoře uprchlíků;
- Vyřešit otázku udělení občanství uprchlíkům bez státní příslušnosti žijícím na území Kyrgyzstánu déle než 5 let;
- Zapojit média do osvětlení života, problémů, specifík kultury a chápání světa uprchlíků - Afghánců a jiných národností, žijících v Kyrgyzstánu s cílem změnit veřejné negativní mínění o nich;
- Vyhledat možnosti a prostředky (zřejmě ve spolupráci s mezinárodními organizacemi) k přesídlení do jiných zemí těch žadatelů, kterým status uprchlíka nebyl zákonnou cestou udělen;
- Doplnit a revodovat odpovídající mezinárodní smlouvy, které nestanovují zákaz vydání uprchlíků zpět do zemí, kde jim hrozí nebezpečí z mučení, pronásledování a nedodržování základních (minimálních) práv na spravedlivý a objektivní soud;
- Dodat do národní legislativy odpovídající změny týkající se vydání uprchlíků a doplnit seznam důvodů zamítnutí žádosti v případě nebezpečí z mučení, pronásledování a nedodržování základních (minimálních) práv na spravedlivý a objektivní soud;
- Umožnit žadatelům z Číny přístup k azylovému řízení při zachování důvěrnosti. Stejně tak umožnit přístup jiným kategoriím uprchlíků, kteří nemají patřičný přístup azylové proceduře;
- UNHCR a místní nevládní organizace mohou pomoci při řešení problémů uprchlíků, obzvláště UNHCR musí používat svůj mandát s cílem ochránit práva uprchlíků a žadatelů o azyl na území státu, napomáhat zvyšování znalostí státních úředníků, soudců, právníků, pracovníků silových struktur v oblasti mezinárodních standardů právní ochrany uprchlíků a žadatelů o azyl.

## 2.2 Ochrana práv uprchlíků v Republice Kazachstán

### 2.2.1 Základní informace o situaci nucené migrace v zemi

Kazachstán je s rozlohou 2 717 300 km<sup>2</sup> největším státem Střední Asie, zatímco jeho populace 16,832 miliónů zaostává v regionu za Uzbekistánem<sup>348</sup>. Z hlediska ekonomického rozvoje Kazachstán patří k rozvinutým státům SNS. Kazachstán, stejně jako jiné státy regionu, vyhlásil nezávislost v roce 1991.

První proud uprchlíků v zemi se objevil z území Tádžikistánu v důsledku občanské války z roku 1992-1997. Podle údajů UNHCR dnes v Kazachstánu žije přibližně 16 000-17 000 uprchlíků, kteří se podle etnického klíče dělí na Afghánce, Čečence, Tádžiky, Ujgury z Číny a další národnosti. Největší skupinou uprchlíků v Kazachstánu jsou v současnosti Čečenci (14000 osob).

**Uprchlíci, žadatelé o azyl (asylum seekers), další osoby, kterým je poskytována pomoc UNHCR (údaj vždy ke konci roku)<sup>349</sup>**

Kategorie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Uprchlíci	5,030	15,561	15,577	15,577	8,338	14,795	20,574	19,531	20,610	15,831
Žadatelé o azyl	-	-	-	1,014	429	-	5	12	3	3
Navrátilci	-	-	-	10,000	15,477	9,732	1	-	-	-
Vnitřní uprchlíci (IDP)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vnitřní navrátilci	..	..	..	-	-	-	-	-	-	-
Další osoby	..	..	..	-	-	-	160,000	100,000	83,200	18,594
Celkem	..	..	..	26,591	24,244	24,527	180,580	119,543	103,813	34,428

**Uprchlíci podle národnosti ke konci roku<sup>350</sup>**

Národnost	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ruská Federace	-	6,000	6,000	548	532	7,043	12,671	11,895	13,695	13,684
Tádžikistán	3,000	6,000	6,000	440	5,637	5,355	4,982	4,105	3,477	1,454
Afghánistán	2,000	3,500	3,500	1,648	2,081	2,296	2,460	2,353	2,250	657

**Žadatelé o azyl podle národnosti ke konci roku<sup>351</sup>**

Národnost	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Afghánistán	..	..	-	-	1,010	724	52	75	52	35

Podle dohody mezi Kazachstánem a Ruskou federací mohou občané Ruské Federace vstoupit na území Kazachstánu bez víz a pro pobyt jim by stačila registrace na Úřadu pro migrační politiku. V roce 1999 byla mezi UNHCR a vládou Republiky Kazachstán uzavřena přátelská dohoda, že UNHCR nebude přiznávat Čečence za uprchlíky, zatímco vláda jim dovolí pobývat na území Kazachstánu.

<sup>348</sup> Podle UNHCR oficiální stránky: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/rsd?search=c&ISO=KAZ>

<sup>349</sup> 2003 UNHCR Statistical yearbook s.214// <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b0195c2>

<sup>350</sup> main nationalities in 2003 // 2003 UNHCR Statistical yearbook s.214// <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b0195c2>

<sup>351</sup> main nationalities during 2003 – 1994-95 data only includ. Industrialized countries//2003 UNHCR Statistical yearbook str. 208/2003 UNHCR Statistical yearbook s.214// <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b0195c2>

Je nutno poznamenat, že nehledě na stabilní ekonomickou situaci v Kazachstánu ve srovnání s jinými státy regionu, má země stále nedostatečnou sociální ochranu širokých vrstev obyvatel. Nezaměstnanost představuje makroekonomický problém, který má největší vliv na každého občana.

Válka v Afghánistánu a události po 11 září 2001 také způsobila legální a nelegální migraci afghánských utečenců do Kazachstánu.

*Problém migrace v Kazachstánu je obecně podmíněn následujícími aspekty:*

- Uprchlíci z Republiky Tádžikistán v důsledku války a jejich repatriace;
- Imigrace cizinců a osob bez občanství, kteří se do země dostali částečně jako uprchlíci nebo osoby vyhledávající azyl (uprchlíci z Čechenské republiky Ruské federace a Afghánistánu v důsledku události po 11 září 2001);
- Migrace občanů Kazachstánu za účelem výdělků – tzv. migrace z ekonomických důvodů.

### **2.2.2 Právní základy ochrany uprchlíků: mezinárodní, vnitřní**

#### **Mezinárodní:**

Kazachstán se 15. prosince 1998 připojil k Úmluvě z roku 1951 a Protokolu z roku 1967, a tím se zavázal dodržovat mezinárodní standardy v oblasti ochrany práv uprchlíků, respektovat princip nevyhoštění uprchlíků a osob hledajících azyl. Dále se Kazachstán připojil k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu (29. června 1998), která byla rozebrána v kapitole 1.

Na území Kazachstánu jsou také platné následující dokumenty, týkající problému uprchlíků přijaté v rámci SNS/regionu Střední Asie:<sup>352</sup>

- Dohoda mezi Vládou Běloruska, Vládou Republiky Kazachstán, Vládou Kyrgyzské republiky, Vládou Ruské federace a Vládou Republiky Tádžikistán o vzájemných bezvízových stycích občanů, od 30 srpna 2000.<sup>353</sup>

Mezinárodní dokumenty týkající se lidských práv, které jsou platné na území Kazachstánu<sup>354</sup>:

- Všeobecná deklarace lidských práv,
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech,
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech,
- Úmluva o právech dítěte,
- Úmluva OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace,

<sup>352</sup> Ochrana, která je poskytnuta v rámci těchto dohod, má působnost spíše na kriminální otázky, ale nikoliv na legalizaci pobytu uprchlíků na území Kazachstánu, a tudíž se nejedná o předmět zkoumání této práce

<sup>353</sup> Сборник: op.cit s. 144

<sup>354</sup> Tajikistan Core document , web-stránka UN OHCHR

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/b91c97311060e4b8c1256e8d0034a3b5?Opendocument>

- Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu,
- Úmluva OSN o odstranění všech forem diskriminace žen.

Článek 4 Ústavy Republiky Kazachstán říká, že mezinárodní smlouvy uznané republikou jsou přímo aplikovatelné a mají přednost před zákonem, kromě případů, kdy z mezinárodní smlouvy vyplývá, že pro její implementaci je třeba vytvořit zákon. Ženevská úmluva ani Protokol neobsahují povinnost přijetí národního zákonodárství pro aplikaci norem úmluvy v signatářského státu.<sup>355</sup> To znamená, že úmluva a Protokol jsou přímo aplikovatelné bez následujícího přijetí národního zákonodárství v oblasti práv uprchlíků a Úmluva sama o sobě je součástí kazašské legislativy. V případě rozporů mezi kazašskou legislativou a konvencí, má konvence přednost jakožto dokument vyšší právní síly.

#### **Vnitřní:**

Z hlediska kazašské právní úpravy přicházejí v úvahu tyto nejdůležitější právní předpisy týkající se práv uprchlíků:

1. Ústava Republiky Kazachstán ze dne 30. srpna 1995,<sup>356</sup>
2. Zákon č. 204-1 Republiky Kazachstán (RK) O migraci obyvatelstva ze dne 13. prosince 1997,<sup>357</sup>
3. Přestupkový řád Republiky Kazachstán ze dne 30. ledna 2001,<sup>358</sup>
4. Trestní řád Republiky Kazachstán ze dne 16. července 1997,<sup>359</sup>
5. Nařízení Prezidenta RK „O pravidlech poskytnutí azylu cizincům a osobám bez státní příslušnosti“ ze dne 18. června 1996,
6. Dekrety Prezidenta Kazachstánu č. 2337 „O právním postavení cizinců v RK ze dne 19 června 1995“, které mají sílu zákona,
7. Nařízení Vlády Republiky Kazachstán č.136 „Některé otázky právní regulace pobytu cizinců v RK“ ze 28. ledna 2000,
8. Pravidla příjezdu, pobytu a výjezdu cizinců v RK schválená Úsnesením Vlády Republiky Kazachstán č.136 jako „Zvláštní otázky právní regulace pobytu cizinců v RK“ ze 28. ledna 2000,
9. Různé zákony obecně platné a upravující oblast zdravotnictví, školství, zaměstnání a sociálních záležitostí,

<sup>355</sup> Юридическое резюме «Международное и национальное законодательство, регулирующее статус выходцев из Чечни в Республике Казахстан» Н. Масанов

<sup>356</sup> Сборник: *op. cit.* s.252

<sup>357</sup> Тамtéž

<sup>358</sup> Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. (Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001 г., N 5-6)

<sup>359</sup> Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 г. (Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1997 г., N 15-16)



## 10. jiné právní předpisy týkající se práv uprchlíků.

V době zkoumání problematiky zákon o uprchlících v RK neexistoval. Základními vnitřními právními předpisy, které regulují právní postavení uprchlíka jsou Zákon Republiky Kazachstán (RK) „O migraci obyvatelstva“ ze 13. prosince 1997 a Nařízení prezidenta RK „O pravidlech poskytnutí azylu cizincům a osobám bez státní příslušnosti“ z 18. června 1996.<sup>360</sup>

Dle čl. 44, bodu 14 Ústavy Kazachstánu v otázkách poskytnutí politického azylu rozhoduje hlava státu.<sup>361</sup> Postup při poskytování politického azylu je obsažen v Dekretu prezidenta „O postupu při poskytování politického azylu cizincům a osobám bez státní příslušnosti v Kazachstánu“<sup>362</sup> z 15. července 1996.

### 2.2.3 Definice a právní postavení uprchlíka podle národní legislativy

Zákon RK o migraci obyvatelstva používá následující definici pojmu uprchlík: jsou to „cizinci, kteří se v důsledku důvodných obav mohou stát obětmi pronásledování z politických, rasových, náboženských či národnostních důvodů, dále z důvodu své příslušnosti k určité sociální skupině a kteří jsou z těchto důvodů nuceni pobývat mimo stát své občanské příslušnosti a nemohou nebo nechtějí využít ochrany státu, jehož občanem jsou, v důsledku těchto obav, nebo osoby bez občanství, které jsou mimo území obvyklého pobytu, které se nemůžou nebo nechtějí vrátit v důsledku již zmíněných obav“(čl. 1).<sup>363</sup>

Pojem „uprchlík“, obsažený v Zákonu RK o migraci obyvatelstva je svým obsahem téměř úplně shodný s klasickou definicí pojmu „uprchlík“ obsaženou v Úmluvě OSN z roku 1951 a v Protokolu z roku 1967. Cizinci a osoby bez státní příslušnosti využívají práv a svobod a mají povinnosti stanovené pro občany RK, pokud Ústava, zákon nebo mezinárodní smlouva nestanoví jinak (čl. 12 Ústavy).<sup>364</sup>

Současná legislativa Kazachstánu zná pojem „uprchlík“, ale přesné vymezení práv a povinností jí chybí. Připravovaný zákon o uprchlících by měl vyplnit tuto mezeru. Uprchlíci v Kazachstánu mají stejná práva jako občané země s výjimkou politických práv, zejména volebního práva. Uprchlík má stejné právo na zdravotní péči jako obyvatel Kazachstánu. Ovšem v praxi, stejně jako v jiných zemích Střední Asie, je obtížné toto právo uplatnit. V mnoha případech se uprchlíci snaží obracet se v případě nemoci na pobočku společnosti Červeného půlměsíce a Červeného kříže.

Je třeba poukázat na to, že návštěva školy a získání vzdělání činí život dětí uspořádanějším, a to má kladný vliv na jejich psychologický stav. Z tohoto důvodu vzdělání je prioritním směrem činnosti na ochranu uprchlických dětí.<sup>365</sup> Uprchlíci v Kazachstánu mají právo na vzdělání a téměř všichni děti uprchlíků mají možnost

<sup>360</sup> Nařízení Prezidenta RK „O pravidlech poskytnutí azylu cizincům a osobám bez státní příslušnosti“ ze dne 18 června 1996

<sup>361</sup> Viz Ústava Republiky Kazachstán, přijatá na referendurní od 30.08.1995: Source – Republican Center of Legal Information

<sup>362</sup> Vyhláška Prezidenta „O postupu při poskytování politického azylu cizincům a osobám bez státní příslušnosti v Kazachstánu“ ze dne 15 července 1996

<sup>363</sup> Сборник: op.cit. s.252 Zákon RK „o migraci obyvatelstva“

<sup>364</sup> čl. 12 Ústavy/ Source – Republican Center of Legal Information

<sup>365</sup> Děti uprchlíci. Doporučení k zabezpečení ochrany a pomoci. –Ženeva: UNHCR, 1994. -s.122.

navštěvovat školy. Pro vládu země je těžké poskytnout všeobecné vzdělání a zabezpečit děti uprchlíků vším potřebným, ačkoli mají možnost navštěvovat kazašské nebo ruské školy.<sup>366</sup> Situace s vysokoškolským vzděláním je komplikovanější. Uprchlíci mohou studovat na vysoké škole, ale nemohou se ucházet o granty nebo půjčky na studium.<sup>367</sup>

Zákony nezabraňují uprchlíkům cestovat po území Kazachstánu. Jestliže jim bylo přiznáno postavení uprchlíka jsou pod ochranou Republiky Kazachstán. V praxi mimo Almatinskou oblast policie může zadržet uprchlíka, protože nezná průkazy uprchlíků. Proto utečenec musí před odjezdem oznámit své záměry v Agentuře pro migraci a demografii a obdržet příslušné potvrzení.

Níže je uvedená tabulka, která obsahuje údaje de-jure implementace základních norem Úmluvy a Protokolu týkajících se právního postavení uprchlíků v národní legislativě Kazachstánu.

Tabulka 2.

Implementace základních norem Úmluvy a Protokolu  
týkajících právního postavení uprchlíků v Kazachstánu

	<i>Kazachstán</i>
Stát – signatář/Úmluvy a Protokolu	<i>Ano</i> (1999)
Národní zákon o uprchlících	<i>Ne</i> (Zákon o migrace obyvatelstva, který obsahuje definici pojmu „uprchlík“)
Článek 2 Všeobecné závazky Viz: UDEP, čl. 29	<i>Ano</i> Zákon o právním postavení cizinců, Čl. 3; Ústava Čl. 12 (4)
Článek 3 Zákaz diskriminace Viz také: UDHR, Článek 2 ICCPR, Článek 26 CRC, Článek 2	<i>Ano</i> Ústava, Článek 14 (2); Zákon o migraci obyvatelstva, Článek 3; Zákon o právním postavení cizinců, Článek 3; Občanský zákoník (1994, poslední změny od 20/05/2003), Článek 3
Článek 4 Náboženství Viz také: UDHR, Článek 18 ICCPR, Článek 18 CRC, Článek 14	<i>Ano</i> Ústava, Článek 22; Zákon o náboženství a náboženských organizacích, Článek 3; Zákon o právním postavení cizinců, Článek 13; Zákon o právech dítěte, Článek 35.
Článek 12 Osobní postavení Viz také: UDHR, Článek 6 ICCPR, Článek 16	<i>Ano</i> Ústava, Článek 12 (4); Zákon o právním postavení cizinců, Článek 3.
Článek 13 Movitý a nemovitý majetek Viz také: UDHR, Článek 17	<i>Ano</i> Zákon o právním postavení cizinců, Článek 9; Občanský zákoník, Článek 3
Článek 15 Sdružovací právo Viz také: UDHR,	<i>Ano</i> Zákon o obchodních organizacích, Článek 2.

<sup>366</sup> Tamtéž

<sup>367</sup> Afghánští uprchlíci v Kyrgyzstánu, Kazachstánu a Uzbekistánu. –Biškek, 2003. -s.92.

Článek 20 ICCPR, Článek 22 CRC, Článek 15	
Článek 16. Přístup k soudům Viz také.: UDHR, Článek 8	<i>Ano</i> Ústava, Článek 13; Zákon o právním postavení cizinců, Článek 18; Zákon o soudním systému a postavení soudců, Článek 1.
Článek 17. Placená zaměstnání Viz také.: UDHR, Článek 23 ICESCR, Článek 6	<i>Ano</i> Ústava, Článek 24 (1); Zákon o právním postavení cizinců, Článek 6; Zákon o zaměstnání obyvatelstva (2001), Článek 3; Pravidla poskytování kvót, podmínek a procedury vydání licence zaměstnavateli pro získávání cizí pracovní síly (2001), par. 2.
Článek 22. Veřejné vzdělání Viz také.: UDHR, Článek 26 ICESCR, Článek 13 CRC, Článek 28	<i>Ano</i> Zákon o právech dítěte, Článek 10; Zákon o právním postavení cizinců, Článek 10; Zákon o vzdělání, Článek 10.
Článek 24. Pracovní zákonodárství a sociální zabezpečení Viz také.: UDHR, Článek 23 ICESCR, Článek 6, 7 CRC, Článek 32	<i>Ano</i> Ústava, Článek 24. Zákon o práci, Článek 3 a jiné relativní články, Zákon o právním postavení cizinců, Článek 6; Zákon o státní adresní sociální pomoci ( 2001 ) Článek 2.
Článek 26 Svoboda pohybu Viz také.: UDHR, Článek 13 ICCPR, Článek 12	<i>Ano</i> Ústava, Článek 21 (1); Zákon o právním postavení cizinců, Článek 16.
Článek 33. Zákaz vyhoštění a navracení („non refoulement“)	<i>Není</i> ( je odstraněno ze Zákona o migraci obyvatelstva, Nahazuje se teprve ve dohodě mezi Kazachstánem a jinými státy o extradice)
Článek 34. Udělení státní příslušnosti	<i>Ano</i> Zákon o státním občanství , čl. 15

Z výše uvedené tabulky vyplývá, že nehledě na odraz mnoha ustanovení Úmluvy v kazašské legislativě, republika potřebuje přijetí zákona o uprchlících. Také je nutno zdůraznit potřebu uvedení principu zákazu vyhoštění do legislativy státu.

#### 2.2.4 Azylové řízení

Hlavní státní strukturou Kazachstánu pro otázky migrace je Agentura pro migraci a demografii, která vznikla v r. 1998.<sup>368</sup> Mezi její funkce patří:

- registrace žádostí uprchlíků;
- provedení pohovoru;
- ověření a zhodnocení důvěryhodnosti údajů;
- rozhodnutí o udělení postavení uprchlíka nebo rozhodnutí o zamítnutí žádosti;
- každoroční rozhodnutí o potvrzení postavení uprchlíka<sup>369</sup>.

<sup>368</sup> Mimosoudní a soudní ochrana uprchlíků a žadatelů o azyl. –M.,2003.UNHCR i MZV Dansko -s.57.

Některé otázky řeší také Odbor cizinecké policie Ministerstva vnitra Republiky Kazachstán:

- registrace všech cizích státních příslušníků legálně přechodně pobývajících na území státu;
- zabránění případů protizákonného pobytu cizinců na území státu;
- deportace osob pobývajících na území.<sup>370</sup>

O přiznání statusu uprchlíka rozhoduje Komise Agentury pro migraci a demografii, která je složena z představitelů Agentury pro migraci a demografii, migrační policie, Výboru pro národní bezpečnost, Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a nevládní organizace „KRELS“ (kazachstánská právní pomoc pro uprchlíky). Agentura spolupracuje s migračními orgány sousedních států SNS v rámci výměny informací.

Za zmínku stojí i to, že Komise, která přiznává status uprchlíka, pracuje pouze v Almaty. Pokud je v této práci uvedena Agentura pro migraci a demografii, má se na mysli práce Úřadu pro migraci a demografii v Almaty.

Funkce odělení migrační policie zahrnuje registraci všech cizinců (včetně afghánských uprchlíků) legálně přechodně pobývajících na území Kazachstánu a deportace osob pobývajících na území RK nelegálně. V případě zadržení osoby bez dokladů platných na území RK, se tato osoba přemísťuje do zvláštního tábora. Základním předpisem regulujícím otázky azylu je rezortní „Instrukce upravující práci s žadateli o přiznání statusu uprchlíka v RK“ (přijata 27.5.1998)

Azylové řízení má následující postup:

- Podání žádosti a vyplnění formuláře,
- Pohovor s žadatelem,
- Prověření pravdivosti uvedených údajů,
- Rozhodnutí o vyhovění nebo zamítnutí žádosti.<sup>371</sup>

Pohovor s žadatelem může probíhat i několikrát. Během pohovoru zaměstnanci Agentury zjišťují totožnost žadatele, všechny okolnosti jeho života ve vlasti, důvody odjezdu z původního státu a příjezdu do Kazachstánu. Prověrka pravdivosti údajů uvedených žadatelem probíhá v první řadě cestou porovnávání s informacemi o zemi původu uprchlíka. V některých případech pomáhají svědecké výpovědi jiných občanů států původu nebo informace získané od OSN.

Azylové řízení zpravidla trvá 1 měsíc. Zamítá se zhruba 12% žádostí. Postavení uprchlíka nemůže být přiznáno pokud žadatel:

a) se dopustil zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech;

---

<sup>369</sup> Afghánští uprchlíci v Kyrgyzstánu, Kazachstánu a Uzbekistánu. –Biškek, 2003. -s.52.

<sup>370</sup> Tamtéž s.53.

<sup>371</sup> Tamtéž s.56.



- b) se dopustil vážného nepolitického trestního činu mimo zemi svého azylu dříve, než mu bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík;
- c) spáchal činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů;
- d) přicestoval do státu prvního azylu a neobrátil se na migrační orgány tohoto státu s žádostí o přiznání statusu uprchlíka;
- e) uvedl nepravdivé údaje;
- f) přicestoval do Kazachstánu z ekonomických důvodů.

Jsou i některé jiné důvody pro zamítnutí žádosti. Každou žádost projednává Komise pro určení statusu uprchlíka. Dle názoru expertů nedostatkem azylového řízení je absence právního předpisu, který by přesně vymezil případy, ve kterých žádosti nemůže být vyhověno.

Uprchlíci pronikají do Kazachstánu různými cestami. Převládá ovšem cesta přes sousední středoasijské státy, Pákistán a Irán. V kazašském pohraničí existují úseky, které kvůli nedostatku financí nejsou střeženy. Tyto úseky jsou využívány k nelegálnímu pašování Afghánců do Kazachstánu, Ruska a západní Evropy. Čl. 230 Trestního Řadu RK stanoví: „úmyslný přechod přes chráněnou státní hranici se trestá pokutou v rozsahu 200-500 násobku minimálních mezd“<sup>372</sup>. Dekretem prezidenta RK bylo z tohoto ustanovení vyňato slovo „chráněnou“. Podle údajů Migrační policie, zhruba 80% nelegálních přestěhovalců přecházejí státní hranici s Kyrgyzstánem. Dále přes Almaty pokračují do Západní Evropy. Osoby které se zabývají nelegálním převozem migrantů jsou někdy i dopadeni, ale vzhledem k nepatrnosti trestu pokračují ve své činnosti dál. Podle odhadu KNB, převoz jedné osoby z Pákistánu do Západní Evropy stojí \$6000-\$10000.

V únoru 2002 byl doplněn čl. 230 Trestního Řadu o druhý odstavce - „stejná činnost provedena organizovanou skupinou nebo zneužitím postavení veřejného činitele se trestá odnětím svobody až na 5 let“.

V čl. 1 Dekretu prezidenta RK „o právním postavení cizinců v RK“ z 19. června 1995 je uvedeno, že legislativa o právním postavení cizinců se opírá o Ústavu RK a stanovuje v souladu s ní základní práva a povinnosti cizinců a způsob vstupu, pobytu a výstupu ze země.<sup>373</sup> Dekret dále stanoví, že právní postavení cizinců může rovněž určovat mezinárodní smlouva, přičemž mezinárodní smlouvy mají přednost před tímto dekretem.

Čl. 26 téhož Dekretu prezidenta stanovuje dva druhy odpovědností za porušení pravidel pobytu ve státu a tranzitního průjezdu přes území Kazachstánu: cizinci, kteří porušili pravidla pobytu v Kazachstánu, tedy ti, kteří pobývají bez povolení pobytu nebo s falešnými doklady, nedodržují stanovená pravidla registrace nebo změny a volby místa bydliště nebo nedodržují pravidla tranzitního průjezdu přes území Kazachstánu nesou správní odpovědnost. Svévolné porušení pravidel pobytu v Kazachstánu a

---

<sup>372</sup> čl.230 Trestního Zákonníku RK

tranzitního průjezdu přes jeho území má za následek trestní odpovědnost.

### 2.2.5 Zásada nevyhoštění podle národní legislativy

V souladu s čl. 28 Dekretu Prezidenta RK „o právním postavení cizinců v RK“, cizinec může být vyhoštěn z území Kazachstánu v následujících případech:

- 1) je-li jeho činnost v rozporu se zájmy státní bezpečnosti nebo ochrany veřejného pořádku;
- 2) je-li to nutné pro ochranu zdraví a mravnosti obyvatelstva, ochrany práv a zákonných zájmů občanů Kazachstánu a jiných osob;
- 3) pokud porušil předpisy o právním postavení a pobytu, celní, devizové nebo jiné předpisy;
- 4) v případě prohlášení manželství za neplatné „způsobem stanoveným zákonem“, nebo pokud uzavření manželství s občanem Kazachstánu bylo záminkou pro získání povolení k trvalému pobytu.<sup>374</sup>

Rozhodnutí o vyhoštění vydávají k tomu pověřené státní orgány Kazachstánu (čl. 36 Pravidel vstupu a pobytu cizinců v RK a také jejich výjezdu z území RK, dále jen Pravidla), tedy orgány vnitra a národní bezpečnosti Kazachstánu. Rozhodnutí o zkrácení doby pobytu cizinců v Kazachstánu přijímají stejné orgány (čl.35 Pravidel).

Cizinec je povinen opustit území Kazachstánu ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o vyhoštění. Při nevykonání rozhodnutí o vyhoštění Trestní Řad stanovuje trestní odpovědnost.<sup>375</sup>

Čl. 34 Pravidel je potvrzen Čl. 25 Dekretu prezidenta RK „O právním postavení cizinců v RK“, která stanoví základ pro vydání rozhodnutí o zkrácení doby pobytu nebo vyhoštění: „Cizinci, kteří porušili předpisy trestního a správního práva nesou stejnou odpovědnost jako občané RK, nestanoví-li mezinárodní smlouva RK jinak“.<sup>376</sup>

Trestní Řad (čl. 394, dále jen TŘ) stanovuje pokutu ve výši 20-25 násobku minimální měsíční mzdy a správní vyhoštění za nedodržení registrační povinnosti, vyhýbání se odchodu po vypršení platnosti povolení k pobytu, stejně nedodržení pravidel tranzitního průjezdu přes území státu.

Správní vyhoštění mimo území Kazachstánu se ukládá jako druh trestu pouze cizincům nebo osobám bez státní příslušnosti. Tento druh trestu může uložit pouze soudce (čl. 56 TŘ). Z uvedeného vyplývá, že vyhoštění cizince nebo osoby bez státní příslušnosti může uložit pouze soudce.

Pro uprchlíky a vynucené přestěhovače existuje zvláštní článek 398 TŘ, který stanoví jako trest napomenutí nebo pokutu v případě nedodržení registrační a oznamovací povinnosti o změně jména, rodinného stavu, získání občanství atd.

Podle čl. 532 TŘ, poskytnutí politického azylu je důvodem odmítnutí vydání této osoby.

Analýza ukazuje, že TŘ nezná jako důvod odmítnutí vydání, vyhoštění nebo nuceného vrácení osoby

<sup>373</sup> Сборник: op.cit s.267 Vyhláška Prezidenta RK „o právním postavení cizinců v RK“ ze dne 19 června 1995 čl. 1

<sup>374</sup> Тамtéž s.267

<sup>375</sup> čl.330-1 TŘ RK

jinému státu tu skutečnost, že ve státu, do něhož bude osoba vydána, může být mučena, což je v rozporu s čl. 3 Úmluvy OSN proti mučení a jinému nelidskému nebo ponižujícímu lidskou důstojnost zacházení a trestání, pokud jsou pádné důvody se domnívat, že žádost o vydání může mít za následek pronásledování a potrestání z rasových, náboženských, občanských, etnických důvodů, politických názoru nebo pohlaví.

Kazachstán podepsal dohody o poskytnutí právní pomoci i se signatáři Minské Konvence z roku 1993<sup>377</sup> a se státy, které nejsou účastníky této Konvence (s Mongolskem, Litvou, Čínskou lidovou republikou), nicméně můžeme říct, že důvody pro odmítnutí vydání jsou vcelku podobné a nepočítají s vydáním v případě rizika pronásledování nebo potrestání z rasových důvodů, náboženského vyznání, občanství, etnické příslušnosti, politických názorů nebo pohlaví (pouze v textu dohody s Čínou je výslovně uvedeno, že vydání se vylučuje, pokud jsou důvody se domnívat, že žádost vydání „má za účel zahájení trestního stíhání nebo nástupu do výkonu trestu kvůli rasové, náboženské příslušnosti, občanství, politickému přesvědčení, nebo pokud během soudního řízení status této osoby mohl být poškozen, ze shora uvedených důvodů“).

Je nutno říct, že v příslušných ustanoveních dohod s Mongolskem, Litvou, Čínou a Uzbekistánem, je uvedeno, že žádosti o vydání nemůže být vyhověno, pokud osobě, o jejíž vydání jde, byl poskytnut azyl, a ve smlouvě s Gruzii je stanoveno, že žádosti o vydání nemůže být vyhověno nejen v případě osob, jimž byl azyl poskytnul, ale dokonce i osob, jejichž žádost o poskytnutí azylu je v řízení. V dohodě s Uzbekistánem (čl. 18 odst. 1) je stanoveno, že žádost o poskytnutí právní pomoci může být úplně nebo částečně zamítnuta, pokud by vyhovění mohlo vést k porušení lidských práv.

Při zkoumání dohod RK s Tureckem (čl. 12,13), s Čínou (čl. 1,2,3), s Mongolskem a s Ázerbajdžánem, lze dospět k závěru, že použití těchto ustanovení je v rozporu s čl. 33 odst. 1 Úmluvy z roku 1951. Stejným případem jsou i čl. 7 a 8 dohody mezi Kazachstánem a Turkmenistánem o předání do výkonu trestu osob odsouzených k odnětí svobody, pro výkon trestu, dále čl. 4 a 5 dohody mezi Kazachstánem a Kyrgyzstánem o vydání osob trestně stíhaných, čl. 1,2,3 dohody mezi Kazachstánem a Gruzii o vydání osob, které spáchaly trestný čin, pro jejich trestní stíhání nebo pro výkon trestu, čl. 57-59 dohody mezi Kazachstánem a Uzbekistánem o právní pomoci a právních vztazích ve věcech občanského rodinného a trestního práva, čl. 29 dohody mezi Kazachstánem a Čínou o vzájemné pomoci a právních vztazích ve věcech občanského rodinného a trestního práva, čl. 60 a 61 dohody mezi Kazachstánem a Litvou o právní pomoci a právních vztazích ve věcech občanského rodinného a trestního práva.

### **2.2.6 Praxe uplatnění legislativy o uprchlících**

K otázce praxe uplatnění norem zákonů o uprchlících, je třeba uvést, že každoročně 12% žadatelů dostávají rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Důvody zamítnutí jsou různé, mezi nejčastější patří

<sup>376</sup> Сборник: s.267 Vyhláška Prezidenta RK „o právním postavení cizinců v RK“ ze dne 19 června 1995 čl. 25

absence víza, studium v jiném bezpečném státu, spáchání trestného činu aj. 12 lidí (75%) z těch, jimž nebyl azyl udělen, se obrací na Agenturu pro migraci a demografii s žádostí o přezkoumání rozhodnutí.<sup>378</sup>

Podle zákonů osoba, která obdržela zamítnutí žádosti o udělení statusu uprchlíka, má právo se odvolat k soudu<sup>379</sup>. Dle názorů odborníků prakticky 100% podání opravného prostředku k soudu má záporný výsledek. Průzkum uplatněný v monografii „Afgánští uprchlíci v Kyrgyzstánu, Kazachstánu a Uzbekistánu“ uvedl 16 Afgánců, jejichž žádost byla zamítnuta. Jenom 4 ze 16 se odvolali k soudu a všichni obdrželi negativní rozhodnutí.<sup>380</sup>

V Kazachstánu stejně jako v Kyrgyzstánu lze vypořádat praxi opakovaného podání žádosti o udělení statusu uprchlíka. Z jedné strany to napomáhá odstranění nedostatků v činnosti Agentury, z druhé strany se nabízí zákonitá otázka proč napoprvé člověk obdržel negativní rozhodnutí ačkoli druhé nebo třetí žádosti přece jenom bylo vyhověno. Podle zpráv Agentury 33% získali status uprchlíka poté co podali opakovanou žádost v Agentuře pro migraci a demografii<sup>381</sup>.

Zjištění celkového počtu uprchlíků v Kazachstánu je poměrně komplikovaný úkol, i když existují orgány oprávněné k registraci uprchlíků. Dle údajů UNHCR počet uprchlíků v Kazachstánu činil v r. 1999 okolo 14 759 osob.<sup>382</sup> Počet uprchlíků z Afgánistánu během tří let poklesl 1,7 krát.<sup>383</sup>

Jedním z největších problémů azylového řízení v případě afgánských státních příslušníků je existence a ověření dokumentu pro migrační úřady Kazachstánu, protože občan Afgánistánu může dostat pas pouze na několika místech: v Afgánistánu, v Pákistánu a na afgánském velvyslanectví v Kazachstánu. Určit, zda se jedná o originál nebo padělek, je velmi obtížné. Kromě toho se vyskytuje problém pravopisu jména.

Analýza soudní praxe potvrzuje, že státy Střední Asie v mnoha ohledech jsou ve fázi formování legislativy a teprve se rodící praxe aplikace ustanovení zákonů. V praxi kazašských soudů proto lze nalézt i pozitivní rozhodnutí k odvolání uprchlíků. Usnesením soudce Almatinského okresního soudu města Almaty B. M. Nusupbekové ze dne 11. února 2003 byl Šamil Sultanovič Acharašov (rok narození 1976), rodák Ruské federace čechenské národnosti, občan Ruské federace pohnán ke správní odpovědnosti za porušení stanoveného způsobu registrace cizinců na území Kazachstánu podle paragrafu 394 Přestupkového zákona. Jako správní trest mu byla uložena peněžitá pokuta a byl vyhoštěn z území Kazachstánu.<sup>384</sup> Dne 18. února 2003 bylo proti tomuto usnesení podáno odvolání k Městskému soudu města Almaty. Ten stížnosti vyhověl a změnil správní trest – ponechal pouze pokutu.

---

<sup>377</sup> Viz poznámku o Minské konvenci

<sup>378</sup> Afgánští uprchlíci v Kyrgyzstánu, Kazachstánu a Uzbekistánu. –Biškek, 2003. –s.62.

<sup>379</sup> Čl.13 Ústavy Republiky Kazachstán: schválena referendem dne 30. srpna 1995. –Almaty, 2003.

<sup>380</sup> Afgánští uprchlíci v Kyrgyzstánu, Kazachstánu a Uzbekistánu. –Biškek, 2003. –s.63.

<sup>381</sup> Tamtéž, –s.65.

<sup>382</sup> viz výše uvedenou tabulku

<sup>383</sup> Afgánští uprchlíci v Kyrgyzstánu, Kazachstánu a Uzbekistánu. –Biškek, 2003. –s.67.

<sup>384</sup> Střední Asie: dodržování zásady nevyhoštění uprchlíků. –Biškek, 2004. –s.43.



Usnesením soudce Almatinského okresního soudu města Almaty M. K. Mamyr ze dne 12 března 2003 byla Lajly Abdulhamidovna Arsanukajeva (rok narození 1968), rodačka města Almaty, občanka Ruské federace pohnána ke správní odpovědnosti za porušení stanoveného způsobu registrace cizinců na území Kazachstánu podle paragrafu 394 Přestupkového zákona. Jako správní trest jí byla uložena pokuta a byla vyhoštěna z Kazachstánu.<sup>385</sup> Dne 17. března 2003 bylo proti tomuto usnesení podáno odvolání k Městskému soudu města Almaty. Ten stížnosti vyhověl a změnil správní trest – ponechal pouze pokutu. Uvedené příklady svědčí o tom, že uprchlíci v Kazachstánu mají reálnou šanci si vyžádat přezkoumání soudních rozhodnutí, tj. soudcové nejsou předpojatí.

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky se ve svých rezolucích několikrát vracel k otázce práv a zájmů žen uprchlíků.<sup>386</sup> Výzkumy prokázaly nejpalčivější problémy v případě Afghánek – nemožnost získat kazašské občanství (66,7%), nezaměstnanost (22,1%) a nízká životní úroveň (20,6%).<sup>387</sup>

Zvláštnost postavení uprchlíků v Kazachstáně spočívá v tom, že většina z nich (64,7%) nepociťuje v každodenním životě žádnou diskriminaci.<sup>388</sup>

**Organizace pracující v oblasti práv uprchlíků.** Právní, humanitární, poradenskou, organizační a finanční pomoc pro uprchlíky poskytuje zastupitelství Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky UNHCR a jeho partneři. UNHCR také pomáhá uprchlíkům při adaptaci a repatriaci.

Národní Společnost Červeného Půlměsíce (NSČP) poskytuje akutní lékařskou a omezenou materiální pomoc uprchlíkům. V první řadě se materiální pomoc poskytuje početným rodinám, ženám s dětmi, trvale zdravotně postiženým, lidem s vážnými onemocněními a nezaměstnaným.

Jednou do roka dostává materiální pomoc každý uprchlík. Shora uvedené kategorie jí dostávají častěji. Kromě toho NSČP zajišťuje zdravotnické služby. Existuje zdravotní středisko s interním lékařem zubařem. Zde mohou dostat uprchlíci bezplatné léky. NSČP poskytuje pomoc také těm uprchlíkům, kteří potřebují převoz do nemocnice.

Nadace pro děti Almaty v rámci programu „Ochrana uprchlických rodin s dětmi“ poskytuje rodinám nejen finanční pomoc, ale také organizuje počítačové kurzy pro afghánské ženy počítačové kurzy, kurzy švadlen, kadeřnic apod. Existuje také psychologická poradna či nedělní škola pro afghánské děti.

Kazachstánská právní pomoc uprchlíkům (KRELS) poskytuje bezplatné právní poradenství pro uprchlíky (od podání žádostí až do obhajoby u soudu). Nevládní organizace KRELS vydává čtvrtletní věstník „Uprchlíci v Kazachstánu“. Zástupce této nevládní organizace se zúčastní práce Komise pro určení statusu uprchlíků.

<sup>385</sup> Tamtéž s.44.

<sup>386</sup> Zejména, závěr OSN č. 39 "Ženy – uprchlíci a mezinárodní ochrana"//Dokument OSN A/AC.96/760, n.23., závěr č.64 (XII)-1990 "Ženy – uprchlíci a mezinárodní ochrana" //Mezinárodní standardy ochrany práv uprchlíků. –Dušanbe, 2003. – s.176-179.

<sup>387</sup> Afghánští uprchlíci v Kyrgyzstánu, Kazachstánu a Uzbekistánu. –Biškek, 2003. –s.103.

<sup>388</sup> Tamtéž s.94.

Kazašský mezinárodní úřad pro lidská práva a dodržení zákonnosti poskytuje bezplatnou právní pomoc uprchlíkům, připravuje televizní pořady o právech uprchlíků.

Centrum konfliktologie společně s UNHCR realizuje program „Vzdělávání v oblasti mírové kultury a tolerance“. Základním cílem programu je propagace společenské tolerance vůči uprchlíkům, migrantům, repatriantům a jiným skupinám, kteří potřebují státní a společenskou podporu a pozornost.

### **Závěry a návrhy na zlepšení situace s uprchlíky v zemi**

Analýza postavení uprchlíků v Kazachstánu ukazuje, že některé problémy lze vyřešit v případě, že bude schválen zákon o uprchlících s jasně vymezenými právními aspekty ochrany a zajištěním práv uprchlíků. Kromě toho vláda musí více pracovat na vypracování mechanismů uplatnění práv uprchlíků v zemi. Vláda Kazachstánu má povinnost zajistit afghánským uprchlíkům možnost existence.

Přijetím kvótních programů proti diskriminaci, musí kazašská vláda pracovat na zrušení diskriminace vůči etnickým Ujgurům, občanům Číny, kteří v současné době nemají přístup k azylovému řízení v Kazachstánu, umožnit etnickým Čečencům, občanům Ruské federace, získat pobyt v Kazachstánu, umožnit uprchlíkům žijícím v manželském sňatku se státním příslušníkem Kazachstánu nebo žijícím na jeho území déle než 10 let získat kazašské státní občanství, umožnit uprchlíkům žijícím v zemi déle než 5 let získat pobyt, zavázat soudy, aby případy žadatelů o azyl a uprchlíků povinně hlásili mezinárodním organizacím (UNHCR, Mezinárodní organizace pro migraci) a nevládním organizacím zabývajícím se právní ochranou žadatelů o azyl a uprchlíků.

Lze se vyhnout porušování práv uprchlíků, jestliže budou přesněji vymezené kompetence Agentury pro migraci uprchlíků.

Je nepochybně v zájmu širšího světového společenství, aby mladé generaci uprchlíků bylo umožněno získat vysokoškolské vzdělání tak, aby po návratu do vlasti mohli budovat vlastní existenci a pomáhat při obnově ekonomiky.

Pro zajištění obsahu Úmluvy je třeba přijmout nejen legislativní opatření, ale i faktické kroky směřující k odstranění korupce i dále opatření, jež omezí diskriminační představy ze strany společnosti, ve které vyvolávají uprchlíci znepokojení.

## 2.3 Ochrana práv uprchlíků v Republice Tádžikistán

### 2.3.1 Základní informace o situaci nucené migrace v zemi

Tádžikistán, vklíněný mezi Uzbekistánem, Kyrgyzstánem, Čínou a Afghánistánem, se rozkládá na 143 000 km<sup>2</sup> (je nejmenší z postsovětských středoasijských republik), na jeho území žije 6 375 000 obyvatel (na třetím místě v regionu). Jeho periferní poloha, hornatá krajina a navíc i občanská válka učinily již do té doby z chudého Tádžikistánu daleko nejchudší stát SNS. V důsledku velmi nízké životní úrovně se v regionu snadno prosazuje drogová mafie, na kterou má značný vliv blízkost Afghánistánu, v jehož severních provinciích žije tadžická menšina. Tádžikistán byl také často ruskými a jinými zahraničními médii obviňován, že umožňuje na svém území existenci výcvikových táborů islámských radikálů, především členů Islámského hnutí Uzbekistánu.<sup>389</sup>

Problém migrace v Tádžikistánu je obecně podmíněn následujícími aspekty:

- Migrace občanů Republiky Tádžikistán v důsledku občanské války, a jejich repatriace;
- Imigrace cizinců a osob bez občanství (bezdomovců) do republiky, kteří buď to přijeli jako uprchlíci nebo jako osoby vyhledávající azyl – většinou občané Afghánistánu;
- Migrace občanů Tádžikistánu do sousedních států za účelem výdělků – tzv. migrace z ekonomických důvodů.

V době po získání nezávislosti v září 1991, prožil Tádžikistán období velmi bolestivého přechodu zostřeného řadou politických krizí, které skončily rozdělením obyvatelstva na konkurující a antagonistické skupiny. Tento faktor vyvolal občanskou válku, který se odehrávala na jeho hranici s Afghánistánem a Uzbekistánem, kam také uprchlo tisíce Tádžiků, kteří zde hledali azyl.

Tádžikistán byl do té doby téměř dokonale izolován od okolního světa. S Afghánistánem na jihu, Čínou na východě a rozpínavým Ruskem a později Sovětským svazem na severu a na západě byl Tádžikistán odjakživa těžko dosažitelný a snadno se na něj zapomínalo. Když v květnu roku 1992 vypukla v Tádžikistánu občanská válka, vzbudilo to ve světě jen minimální odezvu.

Tento konflikt, který proběhl v letech 1992-1997, měl za následek masovou nucenou migraci z Tádžikistánu – v podstatě každý pátý obyvatel se stal uprchlíkem nebo vnitřně přesídlenou osobou.

Tádžikistán po roce 1991 opustilo mnoho dalších etnických skupin – především Rusové, Kyrgyzové, Uzbekové, Turkmeni, Židé a Němci. Přestože se občanské války přímo neúčastnili, raději se přesunuli do jiných států SNS. Důvodem nebyl pouze strach, že by se mohli dostat mezi válčící strany, ale často také touha po lepším životě a nových příležitostech. Ekonomika Tádžikistánu nejchudší z celého bývalého Sovětského svazu, je v zoufalém stavu. Navzdory zdejší hluboce zakořeněným problémům, včetně pokračujících střetů mezi vládou a opozicí, byla již v polovině roku 1995 většina lidí opět doma, a to především v Hatlonu. Za hranicemi zůstalo jen 18 000 uprchlíků a dalších 12 500 lidí bylo stále

ještě mimo své domovy uvnitř Tádžikistánu. UNHCR zajistilo a zaplatilo materiál na opravu střech asi 14 500 domů. Nastolení příznivých podmínek pro návrat nebylo ani zdaleka jednoduché. V poválečném Hatlonu hrálo právo zpočátku jen zanedbatelnou roli. První navrátilci byli ohroženi nejen svými vítěznými sousedy, kteří se nemínili vzdát ukradeného majetku, ale také množstvím beztestně řadících ozbrojenců. K těm patřily i pololegální milice, které pomohly vládě vyhrát válku.<sup>390</sup>

V období 1991-1995 emigrovalo z Tádžikistánu 264,6 tisíc osob. V následujících letech se migrační proud ztenčil, ovšem kromě pracovní migrace. Postupně, díky činnosti tádžické vlády, mezinárodních organizací a vlád sousedních států, se do Tádžikistánu vrátilo 50-60 tisíc lidí. Vláda organizovala opatření pro jejich repatriaci. Nemalou úlohu v tomto procesu sehrály i mezinárodní organizace.

Více jak dvacetiletá válka v Afghánistánu měla rovněž za následek legální a nelegální migraci afghánských utečenců do středoasijských republik. I přesto, že Tádžikistán byl považován za nejméně stabilní stát, etnická a jazyková příbuznost přilákala mnoho etnických Tádžiků z Afghánistánu.

V r. 2001 v důsledku velkého přílivu uprchlíků z Afghánistánu vzrostl celkový počet osob, uznaných za uzpěhlíka vzrostl na 15 346 osob, v roce 2003 to bylo 3306 lidí.<sup>391</sup>

Podle zprávy informační agentury ASIA-Plus bylo od počátku roku 2005 přemístěno z Tádžikistánu (kde jim bylo poskytnuto právní postavení uprchlíka) do Kanady více než 400 uprchlíků z různých zemí původu.<sup>392</sup>

#### **Uprchlíci, žadatelé o azyl (asylum seekers), další osoby, kterým je poskytována pomoc UNHCR (údaje vždy ke konci roku)<sup>393</sup>**

Kategorie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Uprchlíci	695	620	1,166	2,174	3,634	4,541	15,364	15,346	3,437	3,306
Žadatelé o azyl	-	-	1,878	1,829	1,843	2,172	233	379	364	439
Navrátilci	18,325	1,338	6,713	12,257	3,785	4,694	1,498	2,343	1,427	265
Vnitřní uprchlíci (IDP)	16,000	16,700	25,285	-	-	-	-	-	-	-
Vnitřní navrátilci	..	..	..	-	-	-	-	-	-	-
Další osoby	..	..	..	-	-	-	-	-	-	-
Celkem	..	..	..	16,260	9,262	11,407	17,095	18,068	5,228	4,010

#### **Uprchlíci podle národnosti, ke konci roku<sup>394</sup>**

Národnost	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Afghánistán	695	620	1,161	2,174	3,622	4,531	15,354	15,336	3,427	3,304

<sup>389</sup> Regio 2005-1, Centrum regionalních analýz, ÚSTAV MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS Mezinárodní terorismus – Vladimír Votapek, Petr Kratochvíl str. 11

<sup>390</sup> Obnova stability v Tádžikistánu- publikace UNHCR "Stav světové uprchlické populace v roce 1995 - Hledání řešení", Oxford University Press, 1995 UNHCR "Protecting human rights", str. 77-78

<sup>391</sup> Viz níže uvedenou tabulku

<sup>392</sup> ASIA- Plus, information blitz# 106, Dushanbe, June 2005

<sup>393</sup> 2003 UNHCR Statistical yearbook s. s.336// <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b0195c2>

<sup>394</sup> Main nationalities in 2003 reference by 2003 UNHCR Statistical Yearbook, s.336// <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b0195c2>



Žadatelé o azyl podle národnosti, ke konci roku.<sup>395</sup>

Národnost	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Afghánistán	..	..	449	-	2,026	1,922	165	720	153	243

### 2.3.2 Právní základy ochrany uprchlíků: mezinárodní, vnitřní

#### Mezinárodní:

Republika Tádžikistán jako první ze středoasijských republik ratifikovala v r. 1993 Úmluvu o právním postavení uprchlíka z roku 1951 a Protokol z roku 1967.<sup>396</sup>

Mezinárodní dokumenty, týkající lidských práv, které jsou platné na území Tádžikistánu:

- Všeobecná deklaráce lidských práv,
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech,
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech,
- Úmluva o právech dítěte,
- Úmluva OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace
- Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu
- Úmluva OSN o odstranění všech forem diskriminace proti žen

Na území Tádžikistánu jsou také platné následující dokumenty týkající se problému uprchlíků a přijaté v rámci SNS/regionu Střední Asie.

- Dohoda mezi Vládou Běloruska, Vládou Republiky Kazachstán, Vládou Kyrgyzské republiky, Vládou Ruské federace a Vládou Republiky Tádžikistán o vzájemných bezvízových cestách občanů ze 30. srpna 2000,<sup>397</sup>
- Dohoda mezi Vládou Kyrgyzské republiky a Vládou Republiky Tádžikistán o poskytnutí občanům Republiky Tádžikistán zjednodušené možnosti vyvázat se z občanství Republiky Tádžikistán a nabýt občanství Kyrgyzské republiky ze 7. června 2002.<sup>398</sup>

Článek 10 Ústavy Republiky Tádžikistán říká, že mezinárodní dohody uznané republikou, jsou přímo aplikovatelné a mají přednost před zákonem. To znamená, že tyto zákony musí být v souladu i s Ženevskou úmluvou a Protokolem, a v případě rozporů mezi nimi, mají Úmluva a Protokol přednost jakožto dokumenty vyšší právní síly.

#### Vnitřní:

<sup>395</sup> Main nationalities in 2003-1994-95 data only incl. Industrialized asylum countries - reference by 2003 UNHCR Statistical Yearbook, s.336, s.336// <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b0195c2>

<sup>396</sup> Střední Asie: dodržování zásady nevyhoštění uprchlíků. –Biškek, 2004. -s.70-71

<sup>397</sup> Сборник: op.cit s.144

<sup>398</sup> Тамtéж s.150

Z hlediska tádžické právní úpravy přicházejí v úvahu tyto nejdůležitější právní předpisy týkající se práv uprchlíků:

1. Ústava Republiky Tádžikistán ze 6.11.1994 (se změnami v letech 1999 a 2003);<sup>399</sup>
2. Zákon Republiky Tádžikistán o uprchlících z 10 května roku 2002 č. 50;<sup>400</sup>
3. Zákon Republiky Tádžikistán č. 230 o právním postavení cizinců (přichází v úvahu v případě odmítnutí žádosti o udělení statusu uprchlíka) z února 1996;<sup>401</sup>
4. různé zákony obecně platné a upravující oblast zdravotnictví, školství, zaměstnání a sociálních záležitostí,
5. jiné právní předpisy, týkající se práv uprchlíků.<sup>402</sup>

Pro výzkum ochrany práv uprchlíků v Tádžikistánu je nutně uvést charakteristické zvláštnosti rozvoje legislativy v této oblasti:

1. po občanské válce byla legislativa směřována na budování podmínek pro repatriaci uprchlíků do Tádžikistánu;
2. poté byl rozvoj zákonodárství naopak směřován k omezení počtu uprchlíků a osob hledajících azyl v této zemi.

První zákon o uprchlících (č. 991) byl připravován ještě před ratifikací Úmluvy z r. 1951 a byl schválen teprve 20. července 1994 (ztratil účinnost přijetím nového zákona v roce 2002).<sup>403</sup>

Z ohledem na situaci uprchlíků, která vznikla v Tádžikistánu následkem občanské války, kdy tisíce Tádžiků hledaly útočiště v sousedních státech, tádžická vláda od roku 1995 nastolovala během jednání znepřátelených stran v občanské válce, či během dvou- a vícestranných setkání na mezinárodní úrovni otázky návratu uprchlíků a přesídlených lidí do míst jejich trvalého bydliště. Na základě prvního zákona o uprchlících, vláda Tádžikistánu přijala řadu usnesení a instrukcí za účelem jeho efektivní realizace a zlepšení postavení tádžických uprchlíků po jejich návratu do republiky. Vládní usnesení č. 542 ze dne 22. srpna 1995 o dodatečných opatřeních k repatriaci uprchlíků – občanů Republiky Tádžikistán a nucených přesídlenců do míst trvalého bydliště a jejich sociálně právní ochraně mělo obrovský význam a je de-facto jedním z důležitých normativně právních zdrojů, který stanovuje právní postavení repatriantů ve vlastním státě. Je v něm uvedeno, že repatrianti potřebují právní ochranu a stát jejich ochranu zaručuje.<sup>404</sup> Ve shodě s částí b, bodu 2, Protokolu o základních zásadách ustanovení míru a národnostní shody v Tádžikistánu se počítalo s tím, že jedním ze základních směrů činnosti je

<sup>399</sup> Tamtéž s. 276

<sup>400</sup> Zákon Republiky Tádžikistán o uprchlících z 10 května roku 2002 č. 50 Source: Sbíрка zákonodárství Republiky Tádžikistán „Pravo i konsultant“

<sup>401</sup> Сборник: op.cit s.283

<sup>402</sup> Střední Asie: dodržování zásady nevyhoštění uprchlíků. –Biškek, 2004. -s.70-71

<sup>403</sup> Сборник: op.cit. s.277

<sup>404</sup> Usnesení Vlády "O dodatečných opatřeních k repatriaci uprchlíků – občanů Republiky Tádžikistán a nucených migrantů do míst trvalého bydliště a jejich sociálně právní ochraně ", ze dne 22. srpna 1995 č.542

dobrovolná, bezpečná a důstojná repatriace utečenců, včetně legislativních, ekonomických a sociálních záruk jejich ochrany.<sup>405</sup>

Schválením usnesení č. 321 ze 16. července 1996 vláda Republiky Tádžikistán potvrdila své závazky a za nezbytné prohlásila některá opatření k sociální ochraně uprchlíků a vnitřních přesídlenců (Internal Displaced Persons - IDPs).<sup>406</sup> Usnesení se týká vnitřních přesídlenců – občanů Republiky Tádžikistán a uprchlíků – cizinců.

*Těmito způsoby se během občanské války tádžická vláda snažila pomoci uprchlíkům nehledě na těžkou politickou a sociální situaci v zemi.*

Během setkání prezidenta I. S. Rachmonova s vůdcem Spojené tádžické opozice S. A. Núrím bylo rozhodnuto sestavit na přechodnou dobu Komisi pro národní usmíření. Dle Protokolu „O základních funkcích a pravomocích Komise pro národní usmíření“ ze 23. prosince 1996 jedním ze základních cílů této komise byla „realizace opatření k bezpečnému a důstojnému návratu uprchlíků, jejich aktivnímu zapojení do společenského, politického a ekonomického dění v zemi, poskytnutí pomoci při obnově obydlí, průmyslových a agrárních objektů zničených válkou“.<sup>407</sup>

Protokol o uprchlících ze dne 13. ledna 1997 počítá s aktivizací společného úsilí vlády a Spojené tádžické opozice o dobrovolný a bezpečný návrat uprchlíků a nucených přesídlenců do míst jejich trvalého bydliště.<sup>408</sup> Ve shodě s Protokolem se vláda zavazuje poskytnout bydliště, humanitární a finanční pomoc, pomoc při pracovním zařazení, rehabilitaci všech práv, které mají občané Republiky Tádžikistán. Navíc vláda slíbila navrátit jim obydlí a majetek. Jeden z důležitých bodů Protokolu se týkal otázky amnestie a upuštění od soudního stíhání uprchlíků a nucených vystěhovalců.<sup>409</sup> Ve shodě s bodem 3 Protokolu bylo rozhodnuto obnovit činnost Společné komise pro uprchlíky. Všeobecná dohoda o míru mezi vládou a Spojenou tádžickou opozicí ze 27. června 1997 zavázala vládu řešit otázku uprchlíků – občanů Tádžikistánu. Pro realizaci norem této dohody a Protokolu vláda schválila usnesení o opatřeních k realizaci Protokolu o uprchlících, který byl podepsán delegacemi Vlády Republiky Tádžikistán a Spojené tádžické opozice dne 13. ledna 1997. V průběhu činnosti Komise pro národní usmíření byl schválen Akt o vzájemném odpuštění a Zákon o amnestii účastníků politického a vojenského odporu v Republice Tádžikistán. Tato skutečnost zvýšila důvěru uprchlíků a vedla většinu návratu repatriantů do míst jejich trvalého bydliště.<sup>410</sup> Podle událostí UNHCR se teprve v roce 1997 vrátilo 16 260 osob.<sup>411</sup>

<sup>405</sup> Protokol " O základních zásadách ustanovení míru a národnostní shody v Tádžikistánu //Věsti o míru (dokumenty). – Dušanbe: Nakl. Oli Somon, 1998. –s.65.

<sup>406</sup> Usnesení Vlády Republiky Tádžikistán „O některých opatřeních k sociální ochraně uprchlíků a nucených vystěhovalců“, ze dne 16. července 1996.

<sup>407</sup> Protokol "O základních funkcích a pravomocích Komise pro národní usmíření" ze dne 23. prosince 1996 //Věsti o míru (dokumenty). –Dušanbe: Nakl. Oli Somon, 1998. –s.74.

<sup>408</sup> Protokol o uprchlících // Věsti o míru (dokumenty). –Dušanbe: Nakl. Oli Somon, 1998. –s.77.

<sup>409</sup> Tamtéž s.77.

<sup>410</sup> Zákon o amnestii účastníků politického a vojenského odporu v Republice Tádžikistán // Věsti o míru (dokumenty). – Dušanbe: Nakl. Oli Somon, 1998. –s.114-115.

V roce 1999 Vláda přijala usnesení o některých opatřeních k sociální ochraně uprchlíků-občanů Republiky Tádžikistán a osob, které byly přesunuty uvnitř země, ze dne 4. září 1999.<sup>412</sup> Je třeba poukázat na to, že tato Usnesení Vlády byla schválena za účelem realizace norem zákona o uprchlících a byla zaměřena na právní a sociální ochranu uprchlíků - nejvíce zranitelné skupiny obyvatelů Republiky Tádžikistán.

*Na základě osobní zkušenosti lze konstatovat, že vláda Tádžikistánu vykonala značné úsilí pro ukončení občanské války a zmírnění jejích následků. Analýza potvrzuje, že se tak stalo různými způsoby – ratifikací mezinárodních úmluv v oblasti lidských práv, přijetím národního zákonodárství, jednáním s opozicí, přihlédnutím k doporučením mezinárodního společenství atd. Také lze zdůraznit velký význam přijetí shora uvedeného zákonodárství v oblasti práv uprchlíků, které dovolilo návrat tisíců lidí do míst jejich trvalého bydliště.*

Z následujících let začala nová etapa v rozvoji zákonodárství Tádžikistánu v oblasti práv uprchlíků. Vláda přijímala akty s cílem omezit obrovský příliv uprchlíků, většinou z Afghánistánu. Jednalo se o důsledek politické nejistoty vlády, její snahu o udržení bezpečnosti v zemi a v neposlední řadě i o projev ekonomické neschopnosti státu při poskytování minimálních sociálních podmínek pro uprchlíky. Můžeme říci, že taková politika státu vůči uprchlíkům porušuje standardy přijaté na mezinárodní úrovni. V roce 2000 Vláda Republiky Tádžikistán schválila Usnesení č. 325 „O seznamu obcí Republiky Tádžikistán, ve kterých platí zákaz přechodného pobytu pro žadatele o azyl a uprchlíky“ ze dne 26. července 2000. V Usnesení jsou vyjmenovány obce, ve kterých není povolen přechodný pobyt uprchlíkům a žadatelům o azyl. Na jedné straně to bylo nezbytné opatření. Úmluva OSN dovoluje takové opatření v případě potřeby. Na druhé straně, jestliže omezení není vyvoláno reálnými důvody veřejné bezpečnosti a jinými faktory určenými Úmluvou a dalšími mezinárodními právními dokumenty, pak lze tato opatření považovat za omezení práv, zejména práva na pohyb.

Kromě toho byl schválen návod na realizaci Usnesení, ze kterého vyplývá, že ustanovení Usnesení platí i pro uprchlíky, kteří utekli do Tádžikistánu ještě před jeho schválením. V této souvislosti úřady začaly aplikovat tato ustanovení nejen na nově příchozí uprchlíky, ale rovněž na uprchlíky, kteří se nacházeli na území Tádžikistánu déle než rok. Podle údajů UNHCR největší počet uprchlíků, kterých se toto Usnesení přímo týkalo, žije v Dušanbe a Hudžandě (kolem 1200 rodin). Ve své nótě Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky v Tádžikistánu požádal, aby se působnost ustanovení Usnesení vztahovalo jen na nově příchozí uprchlíky.<sup>413</sup> Během rozhovoru se zástupci Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

---

<sup>411</sup> 2003 UNHCR Statistical yearbook s. s.336// <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/openssl.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b0195c2>

<sup>412</sup> Usnesení Vlády Republiky Tádžikistán „O některých opatřeních k sociální ochraně uprchlíků-občanů Republiky Tádžikistán a osob, kteří byly přesunuty uvnitř země“ ze dne 4. září 1999.

<sup>413</sup> Nóta UNHCR ze dne 11 prosince 2000. Viz.: UNHCR/TJDU/MISC/0543.



je zástupce Ministerstva zahraničních věcí Republiky Tádžikistán slovně ujistil, že se ustanovení Usnesení vlády budou vztahovat jen na nově přichozí uprchlíky.

Chukumat<sup>414</sup> hlavního města Dušanbe v návaznosti na Usnesení Vlády republiky rozhodl 11. prosince 2000 o přemístění afghánských uprchlíků do dvou týdnů z Dušanbe do obcí, ve kterých platilo povolení přechodného pobytu. Přitom bylo rozhodnuto neprodlužovat pod hrozbou deportace status uprchlíka těm, kdo nesouhlasil s rozhodnutím.

V souvislosti s uveřejněním daného rozhodnutí Chukumatu hlavního města Dušanbe ze dne 9 dubna 2000, Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky připravil a předal dne 20. dubna Ministerstvu zahraničních věcí Republiky Tádžikistán druhou nótu, která se týkala problému realizace daného Usnesení ve městě Dušanbe.<sup>415</sup> Kromě toho se ukázalo, že Předseda Chukumatu města Dušanbe učinil dne 13. prosince 2000 rozhodnutí, které mimo jiné říká: „ve shodě s platnými normativními právními akty uprchlíci, u nichž doba platnosti rozhodnutí o udělení statusu uprchlíka vypršela před 31. prosincem 2000, jsou povinni opustit stát, a uprchlíci, jejichž status nevypršel, jsou povinni se podle dohody se Státním migračním úřadem při Ministerstvu práce a zaměstnanosti do 31. července 2001 přestěhovat se do jiných obcí republiky, ve kterých je přechodný pobyt povolen“<sup>416</sup>. Avšak podle tohoto Usnesení vlády se omezuje svoboda pohybu uprchlíků. Usnesení č. 325, ve kterém jsou vyjmenovány obce státu s omezením pro pobyt žadatelů o azyl a uprchlíků, kteří hledají přechodný pobyt, je v rozporu s mezinárodními závazky, které vyplývají z Úmluvy z roku 1951.

UNHCR upozorňovalo tádžické úřady na interpretaci ustanovení Usnesení 325 týkajícího se uprchlíků, které neodpovídá Úmluvě z roku 1951, protože také vede k ukončení platnosti statusu uprchlíka. K ukončení platnosti statusu uprchlíka může dojít jen v případech, zmiňovaných ve čl. 1 (C) Úmluvy. UNHCR oznámilo, že si není vědomo toho, že uprchlíci ohrožují národní bezpečnost.

V nótě se uvádělo, že vyhrožování deportací je porušením článku 33 Úmluvy z roku 1951 a také čl. 10 Zákona Republiky Tádžikistán o uprchlících. Taktéž se v nótě uváděl případ devíti rodin afghánských uprchlíků, kteří byli předvoláni na policejní stanici a donuceni podepsat dokument o „dobrovolném“ souhlasu k opuštění města Hudžand. Nóta obsahovala informaci o vzniklé situaci, výklad norem Úmluvy a nepřipustnost omezování práv utečenců podle mezinárodních závazků Republiky Tádžikistán. Formování legislativy Republiky Tádžikistán a plnění požadavků Úmluvy, ke kterým se stát zavázal, bylo obtížné. Správně vyřešit problémy se vládě také nedařilo vždy napoprvé. Velký význam přitom, jak vidíme, z výše uvedeného, měly konzultace a důsledná politika UNHCR v Tádžikistánu.

V roce 2000 bylo schváleno Usnesení Vlády Republiky Tádžikistán č. 325 ze dne 26. července 2000 „O seznamu zemí, ve kterých dočasný pobyt před příchodem do Republiky Tádžikistán je důvodem

<sup>414</sup> v tádžičtině „chukumat“ znamená městská správa, municipální úřad

<sup>415</sup> Nóta UNHCR ze dne 20 dubna 2001. Viz.: UNHCR/TJDU/MISC/0152.

<sup>416</sup> Usnesení Vlády RT o přemístění afghánských uprchlíků od 11. prosince 2000

k odmítnutí registrace žádosti o azylu a vylučuje přiznání postavení uprchlíka“.<sup>417</sup> Usnesení neodpovídá převzatým závazkům, podle kterých žádné osobě nesmí být odepřen přístup k azylovému řízení.

V Usnesení byly vyjmenovány všechny státy Střední Asie, Rusko, Bělorusko, Čínská lidová republika, Írán, Pákistán, a dokonce i Afghánistán.

Předpokládáme, že vláda měla na mysli princip třetí bezpečné země původu, který se používá v praxi evropských států. Tento princip se zakládá na předpokladu, že uprchlík, který strávil určitý čas v tzv. třetí bezpečné zemi, by měl žádat o ochranu v této zemi. Tak například zákon o azylu ČR (§2 odst.2) rozumí bezpečnou třetí zemí stát jiný než stát, jehož je cizinec státním občanem (v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště, ve kterém cizinec pobýval před vstupem na území České republiky) a do kterého se může tento cizinec vrátit a požádat o udělení postavení uprchlíka podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, aniž by byl vystaven pronásledování, mučení nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu.

Podle UNHCR je legitimní, aby si státy stanovily parametry, podle kterých budou určeny země, kam budou žadatelé pravděpodobně navraceni, aby tam hledali ochranu.<sup>418</sup> Na druhé straně upozorňuje na to, že jednostranné navracení žadatelů do tranzitních zemí bez ohledu na individuální okolnosti a bez souhlasu přijímající země přináší nebezpečí řetězových vyhoštění a zvyšuje se riziko porušení zákazu non-refoulement.

Je třeba poukázat na to, že přijetím těchto Usnesení vláda také zahájila od druhé poloviny roku 2000 politiku omezení a regulaci přílivu uprchlíků. To bylo spojeno jednak s těžkou ekonomickou situací v zemi, přílivem uprchlíků a údajně také jakoby „s nedůstojným chováním uprchlíků vůči místnímu obyvatelstvu“, ale to poslední nemělo faktickou podporu.

*Schválení nového Zákona Republiky Tádžikistán o uprchlících z roku 2002 je třetí etapou ve vývoji legislativy Republiky Tádžikistán o uprchlících.*

Zákon Republiky Tádžikistán o uprchlících, schválený dne 10. května 2002 obsahuje 19 článků. Podle něj se legislativa Republiky Tádžikistán o uprchlících skládá z Ústavy, tohoto zákona, jiných normativních právních aktů Republiky Tádžikistán, a také mezinárodních právních aktů, uznávaných Republikou Tádžikistán. Ve čl. 2 je uveden seznam a definice základních pojmů, použitých v zákonu. V jiných článcích zákona jsou uvedeny důvody vylučující udělení statusu uprchlíka a odmítnutí registrace žádosti o přiznání postavení uprchlíka, následky tohoto odmítnutí (čl. 3, 8 a 9), jmenované orgány státní správy a jejich kompetence ve věci uprchlíků (čl. 4 a 5), postup podání žádosti a posouzení žádosti o přiznání postavení uprchlíka (čl. 6). Jsou zde také uvedeny postup přiznání, práva a povinnosti uprchlíka,

<sup>417</sup> Usnesení Vlády Republiky Tádžikistán " O seznamu zemí, dočasný pobyt ve kterých před příchodem do Republiky Tádžikistán je důvodem k odmítnutí registrace žádosti o azylu a vylučuje přiznání postavení uprchlíka ", ze dne 26 července 2000

<sup>418</sup> Závěry Výkonné rady UNHCR č. 15 (XXX) o uprchlících bez země azylu (1979) a č.58 (XL) o problému uprchlíků a žadatelů o azyl, kteří jsou přesunuti ze země, ve které našli ochranu (1989).

záruky žadatelů o azyl a azylantů (čl. 11, 12 a 14), ubytování uprchlíků (čl. 15), odnětí a zánik azylu (čl. 13), financování funkcí spojených s uplatňováním zákona (čl. 16), mezinárodní spolupráce (čl. 17), odpovědnost za porušení Zákona (čl. 18), a také ztráta platnosti dřívějšího Zákona o uprchlících Republiky Tádžikistán (čl. 19).<sup>419</sup>

### 2.3.3 Definice a právní postavení uprchlíka podle národní legislativy

Podle zákona o uprchlících Republiky Tádžikistán z roku 1994 mohl být status uprchlíka udělen osobě, která opustila místo svého trvalého bydliště nejen z důvodu oprávněných obav před pronásledováním, z důvodu rasy, náboženství, národnosti, politických názorů, příslušnosti k určité sociální skupině, ale také z důvodů ohrožení jejího života nebo životů rodinných příslušníků a také ohrožení bezpečnosti a svobody v důsledku masového porušování veřejného pořádku. Zákon o uprchlících Republiky Tádžikistán z roku 1994 zahrnul do definice pojmu uprchlík vedle prvků, které uznává Úmluva, také takové okolnosti jako „z důvodu ohrožení jejího života nebo životů rodinných příslušníků, bezpečnosti a svobody v důsledku masového porušování veřejného pořádku a jiných okolností, které podstatně omezují lidská práva“.<sup>420</sup> Podstatné je také to, že Zákon Republiky Tádžikistán „O uprchlících“ z roku 1994 nepovažoval výše uvedený seznam za vyčerpávající. Vykonatelný orgán uznával jako důvod k udělení statusu uprchlíka i jiné okolnosti podstatně omezující lidská práva.<sup>421</sup>

Nově schválený Zákon Republiky Tádžikistán ze dne 10. května 2002 uvádí definici uprchlíka<sup>422</sup>, která odpovídá pojmu „uprchlík“ z Úmluvy z roku 1951, používá následující definici pojmu uprchlík: jsou to cizinci, kteří se v důsledku důvodných obav, mohou stát oběťmi pronásledování z politických, rasových, náboženských, národnostních důvodů, dále z důvodu své příslušnosti k některé ze sociálních skupin a které jsou z těchto důvodů donuceni být mimo stát své občanské příslušnosti a nemohou nebo nechtějí využít ochrany státu, jehož občanem jsou, v důsledku těchto obav, nebo osoby bez občanství, které jsou mimo území obvyklého pobytu, kteří nemůžou nebo nechtějí se vrátit v důsledku již zmíněných obav.

Pojem „uprchlík“, obsažený v tomto zákonu je svým obsahem téměř úplně shodný s klasickou definicí pojmu „uprchlík“ obsaženou v Úmluvě OSN z roku 1951 a v Protokolu z roku 1967.

Bohužel, v něm chybějí přednosti předcházejícího zákona.

Ústava Republiky Tádžikistán je jádrem práv, svobod člověka, včetně práva na azyl a status uprchlíka.<sup>423</sup>

Podle nového zákona osoba, která obdržela status uprchlíka, požívá práv občanů Republiky Tádžikistán, s výjimkou omezení, stanovených tádžickou legislativou. Jsou taktéž stanovena zvláštní práva uprchlíků, zejména pak na bezplatné poskytování tlumočnických služeb během azylového řízení. Stát se zavázal

<sup>419</sup> Zákon Republiky Tádžikistán "O uprchlících", ze dne 10 května 2002.

<sup>420</sup> Čl.1. Zákona Republiky Tádžikistán " O uprchlících ", ze dne 20 července 1994.

<sup>421</sup> Tamtéž.

<sup>422</sup> Čl.2. Zákona Republiky Tádžikistán " O uprchlících ", ze dne 10 května 2002.

<sup>423</sup> Сборник: op.cit s. Čl. 16 Ústavy RT s. 276

zajišťovat bezplatné stravování v pobytových střediscích a jiné úlevy, stanovené zákonem. Stát také přiznává uprchlíkovi právo na volbu místa bydliště ze stanoveného seznamu obcí; právo na placené zaměstnání nebo podnikání.

V Zákonu o uprchlících Republiky Tádžikistán roku 2002 jsou stanoveny ekonomické, politické, sociální a legislativní záruky ochrany práv uprchlíků.

Podle článku 12 osoba, která je přiznaná uprchlíkem, a členové její rodiny, mají v zásadě následující práva:

- Informace o vlastních právech a povinnostech a jiné informace podle postupu stanoveného zákonem;
- Bydlení v Republice Tádžikistán po dobu, na kterou jsou přiznání uprchlíky, podle seznamu obcí, stanoveném Vládou Republiky Tádžikistán;
- Lékařskou pomoc, zaměstnání, závislou nebo podnikatelskou činnost podle právních aktů Republiky Tádžikistán;
- Na základní a středního vzdělání;
- Odjezd k pobytu do dalších států;
- Finanční a jiné druhy pomoci podle postupu stanoveném Vládou republiky Tádžikistán atd.

Osoba uznaná za uprchlíka a členové její rodiny musejí dodržovat stanovení Ústavy Republiky Tádžikistán, zákon o uprchlících a jiné vnitrostátní právní akty; oznamovat Státnímu orgánu pro migraci jakékoliv změny, spojené se změnou příjmení, adresy bydliště či rodinného stavu, získání státní příslušnosti Republiky Tádžikistán nebo jiného státu; procházet každoročně registrace v termínech, stanovených Státním orgánem pro migraci; splňovat jiné povinnosti, stanovené legislativou Republiky Tádžikistán pro cizince a osoby bez státní příslušnosti pobývající v Republice Tádžikistán.

Na rozdíl od předcházejícího zákona z roku 1994 jsou v novém zákonu podrobněji a konkrétněji rozebrány práva a povinnosti, důvody zamítnutí žádosti, odnětí a zániku azylu.

Uprchlíci v Tádžikistánu požívají všech práv, které jsou uvedeny v Úmluvě z roku 1951. Je třeba uvést i některá sporná opatření. Tak, v článku 6 a jiných ustanoveních Zákona se pro určení věku uprchlíka používá pojem „šestnáct roků“ nebo „osmnáct roků“. Pro lepší pochopení a uplatnění Zákona je vhodnější, aby Zákon operoval pouze s jedním slovem, označujícím věk – buď šestnáct, nebo osmnáct let. Podle našeho názoru je třeba držet se posledního, poněvadž zletilost začíná od 18 let a podle Úmluvy o právech dítěte osoba, která ještě nedosáhla věk 18 let, se považuje za dítě.<sup>424</sup>

Níže je uvedena tabulka, která obsahuje údaje de-jure implementace základních norem Úmluvy a Protokolu, týkajících se právního postavení uprchlíků v národní legislativě Tádžikistánu.

Tabulka 3.

<sup>424</sup> Úmluva OSN o právech dítěte <http://www.ohchr.org/english/law/crc.htm>



Implementace základních norem Úmluvy a Protokolu,  
tykajících se právního postavení uprchlíků v Tádžikistánu

	Tádžikistán
Stát – strana /Úmluvy a Protokolu	<b>Ano</b> ( 1992 )
Národní zákon o uprchlících	<b>Ano</b> ( 2002 )
Článek 2. Všeobecné závazky Viz: UDLP, čl. 29	<b>Ano</b> Zákon o uprchlících: Článek 12; Ústava: Článek 42; Zákon o právním postavení cizinců: Článek 4
Článek 3. Zákaz diskriminace Viz také: UDHR, Článek 2 ICCPR, Článek 26 CRC, Článek 2	<b>Ano</b> Zákon o uprchlících (Článek 12) odkazuje na tádžické zákonodárství; Ústava Tádžikistánu: Článek 17; Zákon o právním postavení cizinců: Článek 3
Článek 4. Náboženství Viz také: UDHR, Článek 18 ICCPR, Článek 18 CRC, Článek 14	<b>Ano</b> Zákon o uprchlících (Článek 12) odkazuje na tádžické zákonodárství; Ústava Tádžikistánu: Článek 26, Článek 28; Zákon o právním postavení cizinců: Článek 3, Článek 10
Článek 12. Osobní postavení Viz také: UDHR, Článek 6 ICCPR, Článek 16	<b>Není</b> Zákon o uprchlících; Zákon o právním postavení cizinců: Článek 3
Článek 13. Movitý a nemovitý majetek Viz také: UDHR, Článek 17	<b>Ano, částečně</b> Zákon o uprchlících: (Článek 12) odkazuje na tádžické zákonodárství; Zákon o právním postavení cizinců: Článek 12; Ústava Tádžikistánu: Článek 32
Článek 15. Sdružovací právo Viz také: UDHR, Článek 20 ICCPR, Článek 22 CRC, Článek 15	<b>Ano</b> Zákon o uprchlících (Článek 12) odkazuje na tádžické zákonodárství; Ústava Tádžikistánu, Článek 28; Zákon o právním postavení cizinců, Článek 15
Článek 16. Přístup k soudům Viz také: UDHR, Článek 8	<b>Ano</b> Zákon o uprchlících: Článek 14; Ústava Tádžikistánu: Článek 19; Zákon o právním postavení cizinců: Článek 21
Článek 17. Placená zaměstnání Viz také: UDHR, Článek 23 ICESCR, Článek 6	<b>Ano</b> Zákon o uprchlících: (Článek 12) odkazuje na tádžické zákonodárství; Ústava Tádžikistánu: Článek 35; Zákon o právním postavení cizinců: Článek 7
Článek 22. Veřejné vzdělání Viz také: UDHR, Článek 26 ICESCR, Článek 13 CRC, Článek 28	<b>Ano</b> Zákon o uprchlících, Článek 12; Ústava Tádžikistánu, Článek 41; Zákon o právním postavení cizinců, Článek 13
Článek 24. Pracovní zákonodárství a sociální zabezpečení Viz také: UDHR, Článek 23 ICESCR, Článek 6, 7 CRC, Článek 32	<b>Ano</b> Zákon o uprchlících: (Článek 12) odkazuje na tádžické zákonodárství; Ústava Tádžikistánu: Článek 39; Zákon o právním postavení cizinců: Článek 7, Článek 10; Pracovní zákoník Tádžikistánu.
Článek 26. Svoboda pohybu	<b>Ne</b> Avšak vládní rezolucí č. 325 ze 26.7.2000 se omezuje svobodný

Viz také: UDHR, Článek 13 ICCPR, Článek 12	pobyt uprchlíků.
Článek 33. Zákaz vyhoštění a navracení („non-refoulement“)	Ano Zákon o uprchlících, Článek 14
Článek 34. Udělení státní příslušnosti	Ano Zákon o státním občanství Tádžikistánu: čl. 23, par. 2

Z této tabulky vyplývá, že skoro všechny zásadní články Úmluvy jsou implementované do tadžické legislativy. Tabulka ukazuje, že v Republice Tádžikistán jsou vytvořeny de jure podmínky k ochraně práv a zájmů uprchlíků. Avšak analýza této vědecké práce ukazuje i na nedostatky legislativy a mechanismů uplatnění norem týkajících se ochrany práv uprchlíků v Tádžikistánu.

### 2.3.4 Azylové řízení

Azylové řízení zahrnuje takové prvky jako podání žádosti, registrace žádosti, vyplnění dotazníku, pohovor, prověření údajů či poskytování přechodného dokladu. Zákon stanovuje určitý postup registrace žádosti a jejího posuzování v odpovídajících správních orgánech Republiky Tádžikistán.

Zákon o uprchlících povoluje osobám hledajícím azyl obrátit se s žádostí na diplomatické nebo konzulárních mise Republiky Tádžikistán.<sup>425</sup> Na rozdíl od předcházejícího zákona z roku 1994 jsou v novém zákonu podrobněji a konkrétněji rozebrány důvody zamítnutí žádosti, odnětí a zániku azylu.

Osoby hledající azyl se musejí obrátit s žádostí na následující úřady: na hraničních přechodech Republiky Tádžikistán na úřady pro ochranu státních hranic, na orgány státní bezpečnosti a státní migrační orgány.

Osoba žádající o azyl v Republice Tádžikistán, která byla nucena překročit státní hranici nelegálně, je zadržena pohraničními orgány nebo úředníky orgánů bezpečnosti bez aplikace k ní sankcí, stanovenými legislativou Republiky Tádžikistán za nezákonný přechod do Republiky Tádžikistán nebo nelegální pobyt v Republice Tádžikistán. Tyto orgány během 72 hodin sdělují o žádosti osoby o poskytnutí právního postavení uprchlíka nejbližšímu územnímu migračnímu orgánu pro prozkoumání případu o registrování žádosti.

Rozhodnutí o registrování žádosti osoby o poskytnutí právního postavení uprchlíka se přijímají komisí Státního migračního orgánu pro poskytování postavení uprchlíka, a to během deseti pracovních dnů od momentu podání žádosti podle výsledků prošetření osoby hledající azyl, vyplněného dotazníku, na základě osobního pohovoru a také podle výsledků kontroly spolehlivosti získaných zpráv o dané osobě a doprovázejících členů rodiny.

Osobě, již je žádost registrována, se poskytuje přechodný doklad, který je dokumentem potvrzujícím její osobnost. Poznámky o členech rodiny osoby žádající o azyl, které nedosáhnou věku 16 let, se zapisují do přechodného dokladu jednoho z rodičů. S přechodným dokladem je osoba oprávněna žádat o záznam

<sup>425</sup> Čl.6. Zákona Republiky Tádžikistán "O uprchlících", ze dne 10 května 2002.

sebe a své rodiny u orgánů vnitra podle obce, v které se osoba nachází, na dobu prozkoumání žádosti v souladu s platnými předpisy.

Je nutno rovněž poukázat na to, že schválený Zákon o uprchlících stanovuje zásady azylového řízení pro cizí státní příslušníky a osoby bez občanství v Republice Tádžikistán. V této souvislosti lze uvést také vážné námitky proti čl. 4 daného zákona, kde jsou uvedeny tyto státní orgány zabývající se otázkami uprchlíků:

- Státní orgán pro migraci (Migrační úřad);
- Orgány pro bezpečnost Republiky Tádžikistán;
- Orgán pro vnitřní záležitosti Republiky Tádžikistán;
- Orgány pro zahraniční věci Republiky Tádžikistán;
- Orgány pro ochranu státní hranice Republiky Tádžikistán;
- Orgány místní výkonné moci.<sup>426</sup>

Dle našeho názoru je v něm třeba uvést jeden nebo dva konkrétní základní orgány pro otázky uprchlíků. Zákon „O uprchlících“ Republiky Tádžikistán stanovuje okolnosti, v souladu se nimiž Státní orgán pro migraci Republiky Tádžikistán „přijímá rozhodnutí o ztrátě statusu uprchlíka“.<sup>427</sup> Státní orgán pro migraci (Migrační úřad) Republiky Tádžikistán má právo neprodloužit status uprchlíka, což bylo pro soudy důvodem ke zrušení statusu uprchlíka a zakládalo možnost jejich vypovězení do Afghánistánu nebo jiné země původu, což přímo zakazuje Úmluva a mezinárodní právo.

Podle článku 5 má Státní orgán pro migraci právo na „přípravu návrhu ke schválení seznamu států ze strany Vlády Republiky Tádžikistán, ve kterých je přechodný pobyt před vstupem na tádžické území důvodem k zamítnutí registrace žádosti o přiznání postavení uprchlíka“. Je třeba stanovit v zákonu kritéria definování bezpečných třetích států. Protože plnění normy čl. 5 zákona vyvolává některé problémy v důsledku schválení Usnesení vlády Republiky Tádžikistán č. 323 ze dne 26. července 2000, které určuje seznam tranzitních států, ve který může osoba zřejmě požádat o ochranu předtím, než překročí hranici Republiky Tádžikistán. Podle Usnesení řada států regionu včetně Afghánistánu, Pákistánu, Íránu, Ruské federace, Číny, Běloruska a států Střední Asie je prohlášena za bezpečné, což je naprosto sporné. Přitom jmenované země nebo jejich části nejsou z hlediska zpráv mezinárodních organizací bezpečné.

V zákonu jsou i jiná sporná ustanovení. Tak například bod 3 čl. 6 Zákona stanovuje lhůtu 24 hodin pro podání žádosti o přiznání postavení uprchlíka. Domníváme se, že s přihlédnutím k psychologickému a morálnímu stavu žadatelů o azyl, neznalosti jazyka, zeměpisu, terénu a pravidel podávání žádosti je to krátká lhůta pro podání žádosti o přiznání postavení uprchlíka. Kromě toho se dané ustanovení může stát

<sup>426</sup> Závěry Výkonné rady č. 15 (XXX) o uprchlících bez země azylu (1979) a č.58 (XL) o problému uprchlíků a žadatelů o azyl, kteří jsou přesunuti ze země, ve které našli ochranu (1989)

<sup>427</sup> Čl.5. Zákona Republiky Tádžikistán "O uprchlících", ze dne 10 května 2002.

formálním důvodem odmítnutí ochrany a násilného navrácení žadatele do země, v které mu hrozí nebezpečí z pronásledování, což je nedodržením norem Úmluvy o statusu uprchlíka.

Prošetření žádosti o poskytnutí postavení uprchlíka se uskutečňuje během 3 měsíců ode dne podání žádosti.<sup>428</sup>

Podle bodu 13 čl. 11 status uprchlíka může být přiznán na dobu maximálně 3 let. Článek říká, že „při přetrvání ve státě, jehož je osoba státním občanem, okolnosti podstatné pro udělení azylu, doba platnosti statusu uprchlíka a doba registrace v orgánech vnitra se prodlužuje ... na každé další 3 roky“. Z obsahu daného článku plyne, že osoba automaticky ztrácí status uprchlíka, jestliže okolnosti pomínuły a status se již neprodlužuje.

Ustanovení o tom, že se otázka udělení statusu uprchlíka řeší na místě jen v případě hromadného příchodu uprchlíků, nezahrnuje případy, kdy se žadatel o azyl nachází na území státu ilegálně nebo bez odpovídajícího povolení. Bylo by žádoucí zahrnout daný předpis a stanovit jednotný postup posouzení žádosti a udělení statusu uprchlíka rovněž této kategorii osob. Vazba za nelegální překročení hranice musí být výjimkou. Je nejen nutno oznámit tuto skutečnost orgánům Státního migračního úřadu, ale také délka vazby musí být rovněž vymezena zákonem a podrobena soudní kontrole.

Analýza jednotlivých článků nového Zákona o uprchlících tak ukázala, že v rovině obsahové a také procedurální Zákon obsahuje podrobnou regulaci problému ochrany uprchlíků. Na druhou stranu má nový zákon nedostatky, které při jistých okolnostech mohou omezit nebo poškodit práva žadatelů o azyl nebo uprchlíků. K základním momentům, které je třeba zmínit, patří podle našeho názoru:

- omezení práva na pohyb
- přesné vymezení kritérií, podle kterých je tvořen seznam bezpečných států
- přesné určení orgánu, který se otázkami uprchlíků zabývá.

### 2.3.5 Zásada nevyhoštění podle národní legislativy

V paragrafu 1. čl. 14 Zákona Republiky Tádžikistán „O uprchlících“ je zakotven základní princip uprchlického práva non-refoulement. Ten stanovím, že osoby hledající azyl, nebo osoby, které požádaly o přiznání postavení uprchlíka, uprchlíci, nebo ti, kteří ztratili status uprchlíka nemohou být navraceni proti své vůli do státu, kde jejich život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.<sup>429</sup> O praxi při uplatnění daného základního uprchlického práva je pojednáno v následující části.

Podle paragrafu 4, čl. 14 Zákona Republiky Tádžikistán „O uprchlících“ proti rozhodnutí a činnosti (respektive nečinnosti) orgánů státní správy a úředních osob spojených s plněním uprchlické legislativy a zejména s pravidlem o nevyhoštění může být podána stížnost k nadřízenému orgánu nebo soudu.<sup>430</sup>

<sup>428</sup> Čl. 11 Zákona o uprchlících RT z r. 2002

<sup>429</sup> čl. 14 Zákona Republiky Tádžikistán „O uprchlících“

<sup>430</sup> Tamtéž



Podání žaloby k nadřízenému orgánu nevylučuje soudní žalobu. V případě žaloby k nadřízenému orgánu, pokud osoba neobdrží písemnou odpověď na svou žalobu po uplynutí měsíční lhůty, má právo obrátit se k soudu.<sup>431</sup> Do přijetí rozhodnutí žalující osoba a členové její rodiny požívají práv a plní povinnosti určené Zákonem o uprchlících.<sup>432</sup> Při porušení tohoto zákona nesou vinici odpovědnost v souladu s legislativou.<sup>433</sup>

V souladu se článkem 5 Zákona o uprchlících, vyhoštění podléhají též osoby, které obdržely odmítnutí příznání statusu uprchlíka, byly zbaveny postavení uprchlíka nebo ztratily postavení uprchlíka. Toto pravidlo se vztahuje též na rodinné příslušníky.

Rozhodnutí o vyhoštění se přijímá Ministerstvem bezpečnosti republiky podle dohody s generálním prokurátorem republiky. Jestliže osoba podléhající vyhoštění se v týdenním termínu po přijetí řešení o vyhoštění neobráti na soud s žádostí o přezkoumání oprávněnosti přijatého rozhodnutí, považuje se toto rozhodnutí za pravomocné. Zadržení osoby se přitom povoluje na dobu potřebnou pro vyhoštění. Náklady na vyhoštění nesou samy vyhoštěné osoby.

Kontrola uplatňování požadavků zákona ze strany cizích státních příslušníků, osobami bez státní příslušnosti, v neposlední řadě i úředními osobami se provádí úřady ministerstva vnitra v součinnosti s orgány bezpečnosti a migračními službami.

Narušení zákona při pobytu cizinců, tj. pobyt bez povolení nebo pobyt na základě neplatných dokladů, nedodržování stanoveného pořádku registrace nebo přemístění a volby místa pobytu, oddalování odjezdu po uplynutí určitého termínu pobytu, nedodržování stanovené tranzitní doby a také porušování norem zákona o uprchlících narušují legislativu republiky Tádžikistán.

Cizímu státnímu příslušníkovi porušujícímu legislativu o právním postavení cizích občanů a jejich pobytu, může být zkrácena lhůta povolení k jeho pobyt v Republice Tádžikistán. Doba povolení k pobytu zahraničního státního příslušníka může být zkrácena též v případech, kdy odpadly důvody pro jeho další pobyt. Rozhodnutí o zkrácení termínu pobytu přijímají místní orgány vnitra a lze se proti nim odvolat u soudu.<sup>434</sup>

V komentářích UNHCR v Tádžikistánu bylo několikrát zdůrazňováno, že v zákonu musí být zvláštní článek věnovaný nejdůležitější zásadě nevyhoštění. Nejen tádžická legislativa, ale také legislativa ostatních států musí obsahovat samostatné články věnované takovým základním zásadám uprchlického práva jako princip nevyhoštění, právo na nediskriminaci, zásada otevřenosti a přístupu k řízení o získání statusu uprchlíka, zásada nerozdělení rodiny aj. Lze se domnívat, že nejdůležitější zásady musí být vypracovány společně v rámci regionu a společně uvedeny do národních legislativ států, aby byly

<sup>431</sup> Mimosoudní a soudní ochrana uprchlíků a žadatelů o azyl.-M.,2003.-str.97

<sup>432</sup> Čl. 14 Zákona Republiky Tádžikistán „o uprchlících“, z 10.května 2002

<sup>433</sup> Čl. 18 Zákona Republiky Tádžikistán „o uprchlících“, z 10.května 2002

<sup>434</sup> State report on CERD on the UN OHCHR web-site

[http://www.unhchr.ch/tfs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.463.Add.1.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tfs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.463.Add.1.En?Opendocument)

splněny závěry, vyplývající z Úmluvy, Protokolu a dalších mezinárodních dokumentů na ochranu lidských práv.

### 2.3.6 Praxe uplatnění legislativy o uprchlících

Nehledě na to, že v poslední době téměř všechny státy SNS podepsaly Úmluvu a odpovídající dokumenty, vyskytují se značné a často nepřekonatelné překážky v procesu aplikace jejích zásad, jakož i základních úmluv týkajících se lidských práv a také vnitřních zákonů státu.

V Tádžikistánu fungují nevládní organizace zabývající ochranou lidských práv či práv uprchlíků. Jednou z takových organizací je Informační právní středisko Tádžikistánu. Podle pracovníků tohoto střediska, poskytujícího právní pomoc uprchlíkům, je zjištěno, že za období 2002-2003 byla většina případů různým způsobem spojena s otázkou prodloužení statusu uprchlíka. Soudci podle neoficiálních zpráv „naznačovali“, že dostali instrukce zamítnat žaloby o prodloužení statusu uprchlíka „pod jakoukoliv záminkou“.<sup>435</sup> Tato situace odporuje nejen normám uprchlické legislativy, ale i Ústavním předpisům o nestrannosti soudců. Kromě toho, za rok 2002 advokát J. Marufov, jenž podával stížnosti a zabýval se právní ochranou uprchlíků, došel k závěru, že soudci porušují nejenom normy vnitřní procesní legislativy, ale i mezinárodní povinnosti, které Republika Tádžikistán přijala ratifikací Úmluvy o právním postavení uprchlíků.<sup>436</sup>

Podle svědectví autorů knihy „Mimosoudní a soudní ochrana uprchlíků a žadatelů o azyl“, která se týká postavení uprchlíků v Tádžikistánu, od roku 2002 do začátku roku 2003 soudy Republiky Tádžikistán projednaly 34 stížnosti uprchlíků ve třech soudních instancích. V podstatě soudy projednávaly stížnosti uprchlíků na Státní migrační úřad v otázce odmítnutí uznání osoby uprchlíkem.<sup>437</sup> V roce 2001 a na začátku roku 2002 byla projednávána pouze dvě trestní řízení vůči žadatelům o azyl.<sup>438</sup>

Podle informace organizace Informačně právního střediska Tádžikistánu o žalobách uprchlíků, od července 2002 do ledna 2003 soudy měst Dušanbe a Hudžand přijaly a projednaly 81 případů, z nichž se naprostá většina týkala stížností a žádostí o prodloužení statusu uprchlíka v Tádžikistánu. Ve čtyřech z těchto případů bylo předmětem spáchání trestného činu nebo protizákonné jednání ohráňů činných v trestním řízení. Podle zpráv advokátů, pracovníků organizace Informačně právního střediska Tádžikistánu projednávali v Dušanbe za leden 2003 devět stížností uprchlíků, občanů Afghánistánu, proti rozhodnutí Komise Státního migračního úřadu o odmítnutí prodloužení statusu uprchlíka.

Například soudkyně Frunzenského okresu hlávního města Dušanbe A. Jerakova přijala dvě stížnosti od uprchlíků – Zioramina Zijoulchaka a Habibulla Azimmuhammada. Žádali o prodloužení statusu uprchlíka, protože jejich rodiče byli členy strany, jejíž přesvědčení se neshoduje se současným

<sup>435</sup> Zpráva J. Marufova o práci provedené za prosinec roku 2002 // Archiv Informačně právního centra Tádžikistánu za r. 2002

<sup>436</sup> Tamtéž

<sup>437</sup> Mimosoudní a soudní ochrana uprchlíků a žadatelů o azyl.-M.,2003.-str.100

<sup>438</sup> Tamtéž

vládnoucím režimem v Afghánistánu a přetrvávají tedy důvody k obavám o jejich bezpečnost. Po opakovaném odložení soudního řízení podpořil soudkyni Státní migrační úřad a ta vynesla rozhodnutí o zamítnutí prodloužení statusu uprchlíka.

V Tádžikistánu byly pro uprchlíky vytvořeny podmínky k realizaci práv na podnikatelskou činnost. I když se uprchlíci ne vždy zabývají podnikáním, musejí plnit všechny povinnosti a dodržovat legislativu Republiky Tádžikistán. Příkladem může být případ, kdy uprchlík Ašurmuhammadi Nohon Ibrohim žádal o přidělení obhájce, neboť proti němu byl vznesen žalobní nárok na vrácení dluhu ve výši 18 000 USD. Při soudním procesu vyšla najevo oprávněnost žaloby na uprchlíka, a proto ho advokát Informačně právního střediska Tádžikistánu odmítl obhajovat, neboť žádná jeho práva jako uprchlíka nebyla porušena. Tento případ spojený s jeho podnikatelskou činností nespadal do kompetence Informačně právního střediska Tádžikistánu.<sup>439</sup>

Někteří uprchlíci podali stížnost na rozhodnutí Komise Státního migračního úřadu, ale nedostavili se na zasedání soudu, a proto jejich žaloby nebyly projednávány.

Občas stačí jenom malé zasahování střediska do věci obhajoby. Rovněž se mluví o několika stížnostech na rozhodnutí Komise Státního migračního úřadu o prodloužení statusu uprchlíka občanům Afghánistánu.<sup>440</sup>

Zákon o uprchlících Republiky Tádžikistán stanovuje okolnosti, v souladu s nimiž Migrační úřad Republiky Tádžikistán „přijímá rozhodnutí o ztrátě statusu uprchlíka“ a podle kterých má právo neprodloužit status uprchlíka.<sup>441</sup> Tato ustanovení stála za rozhodnutími soudu o zrušení statusu uprchlíků a podkladem k jejich vypovězení do Afghánistánu nebo jiné země původu, což přímo zakazuje Úmluva a mezinárodní právo.

Podle informací organizace Informačně právního střediska Tádžikistánu analýza žádostí a projednávaných případů, kterých se účastní uprchlíci v Tádžikistánu, vede k závěru, že uprchlíci jsou především skupinou cizích státních příslušníků dodržujících zákony v Tádžikistánu. Proto není třeba se jich bát. Za druhé, pouze okolo 6% z nich (celkem 2 případy z 81) se týká spáchání trestného činu a odmítnutí plnění povinností. Za třetí, ani jedné žádosti o prodloužení statusu nebylo vyhověno, což vede k otázce zda by to nemělo být posuzováno jenom organizacemi na ochranu práv, ale i UNHCR.

Tyto závěry by měly přinutit vládu změnit svůj přístup k uprchlíkům a dát jim větší práva nejen na pohyb po republice, ale měly by případně vést k udělení státního občanství či k povolení k pobytu.

Přestože orgány právní ochrany Tádžikistánu uznaly zásadu nevyhoštění tím, že došlo k jejímu normativnímu zakotvení do legislativních listin Tádžikistánu, v právní praxi v roce 2002 byla tato

<sup>439</sup> Zpráva advokátky Informačně právního centra Tádžikistánu, Kanoat Kajumovoj, o práci provedené za leden 2003 // Archiv Informačně právního centra Tádžikistánu za rok 2003

<sup>440</sup> Zpráva advokáta Informačně právního centra Tádžikistánu, J. Marufova o práci provedené za srpen 2002 // Archiv Informačně právního centra Tádžikistánu za rok 2002

<sup>441</sup> Čl. 5 Zákona Republiky Tádžikistán „O uprchlících“, z 10.května 2002

zásada porušena a afghánští uprchlíci byli násilně vráceni do Afghánistánu, kde jim hrozilo vážné porušení lidských práv. Je prokázáno, že 21. srpna 2002 a 3. září 2002 bylo zadrženo a později deportováno do Afghánistánu devět afghánských uprchlíků, mezi nimiž byl i nezletilý mladík (17 let). 16. listopadu 2002 se ještě pět Afghánců muselo podrobit násilnému vrácení, nehledě na ujištění tádžiských státních orgánů ze září toho roku o tom, že v budoucnu se nebudou provádět deportace. Podle neoficiálních informací bylo v roce 2002 vyhoštěno z území Tádžikistánu asi 80 cizích státních příslušníků, většinou Afghánců, mezi nimiž byly i žadatelé o azyl a uprchlíci.

UNHCR předložil nóty Ministerstvu zahraničních věcí Tádžikistánu ve věci porušení povinností podle ratifikované Úmluvy o statusu uprchlíka. Nevládní organizace „Společnost a právo“ předložila stížnost generální prokuratuře a Ministerstvu obrany Tádžikistánu na neoprávněnost jednání Ministerstva obrany vůči této skupině osob. Avšak v roce 2003 bylo znovu násilně vyhoštěno ještě několik afghánských uprchlíků.

24. října 2003 pracovníci Ministerstva obrany Tádžikistánu deportovali afghánskou rodinu skládající se z osmi lidí: muže, ženy a šesti dětí, z toho tři mladistvých. Uvedeným důvodem pro deportaci byla skutečnost, že hlava této afghánské rodiny neměla platný průkaz uprchlíka. Jeho žádost o prodloužení průkazu uprchlíka byla odmítnuta všemi instancemi (Státním migračním úřadem i soudy) na základě paragrafu zákona „O uprchlících“, který říká, že status uprchlíka zaniká, pokud podmínky, které byly důvodem pro jeho získání, přestaly platit. Avšak toto rozhodnutí bylo přijato bez ohledu na situaci v Afghánistánu a na osobní historii této afghánské rodiny. Deportace byla provedena druhý den po vynesení rozsudku o deportaci. Uprchlík nedostal ani právo odvolat se do jednoho týdne proti takovému rozhodnutí k soudu. Navíc po těchto osobách úřady požadovaly finanční náhradu za deportaci.

15 září roku 2005 UNHCR zase předložil nótu Ministerstvu zahraničních věcí Tádžikistánu ve věci dalšího porušení povinností nevyhoštění podle ratifikované Úmluvy o právním postavení uprchlíka vůči Masudě Muhamad Soleh a jejím 4 dětem.<sup>442</sup> Dotyční byli zadrženi ve svém bytu několika pracovníky orgánů státní bezpečnosti v noci z 12 na 13 září t. r. a převezeni do zvláštní věznice Ministerství vnitra hlavního města Dušanbe. Dále, 13 září 2002, byli tito odvezeni na tadžicko-afghánskou hranici a následující ráno byli donuceni překročit hranici. Všichni členové této rodiny měli prozatímní doklady potvrzující jejich totožnost, které byly vydané Státním migračním úřadem a kde bylo poukázáno, že v souladu s článkem 14 zákona o uprchlících se případ Masudy nachází na přezkoumání v soudu města Dušanbe.

Těmito deportacemi porušil Tádžikistán jak vnitrostátní, tak i mezinárodní legislativy, jmenovitě čl. 14 Zákona Republiky Tádžikistán o uprchlících, čl. 33, paragrafu 1 Úmluvy o statusu uprchlíka z roku

---

<sup>442</sup> Note Verbal UNHCR/TJKDU/05/0151 od 15 září 2005



1951, čl. 1, paragrafu 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu a paragrafu 13 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

Z těchto důvodů postavení uprchlíků v Tádžikistánu nelze považovat za stabilní.

Kvůli přijaté legislativě zaměřené na omezení počtu uprchlíků v RT, se uprchlíci z Tádžikistánu dostávají do Ruska a jiných zemí. Příkladem se může stát případ afghánského uprchlíka v Tádžikistánu Nadžíbuly Ataula projednávaný Železnodorožným okresním soudem města Orla proti rozhodnutí, které bylo přijato 12. března 2002 v Orlovské oblastní migrační službě. Žadatel, státní příslušník Afghánistánu, patřil ke členům Lidově-demokratické strany Afghánistánu a uprchl z Afghánistánu do Tádžikistánu v roce 2000. Před přestěhováním do Ruska žadatel pobýval jeden měsíc v Tádžikistánu, kde vyhledával lékařskou pomoc kvůli poraněním, jež mu způsobili tálibové. Soud dospěl k závěru, že během roku 2000 se postoj orgánů moci Tádžikistánu změnil k horšímu vůči k uprchlíkům z Afghánistánu. Konkrétně, soud, v souladu s řadou vládních předpisů přijatých v roce 2000, nesmí požádat o poskytnutí osobě hledající azyl postavení uprchlíka v Tádžikistánu, pokud tato osoba přijíždí do Tádžikistánu z území třetího státu.<sup>443</sup> Uprchlíci musejí podle oficiálního ustanovení platit za vystavení průkazů uprchlíka a osoby hledající azyl a uznání uprchlíci mohou bydlet pouze v těch oblastech, které jsou určeny vládou Republiky Tádžikistán. Soud v Orlu dospěl k rozhodnutí, že žadatel neměl skutečnou možnost získat postavení uprchlíka v Tádžikistánu. V důsledku toho soud zrušil zamítavé rozhodnutí migrační služby Orlovské oblasti a zavázal odpovídající migračních služby k novému prošetření dané žádosti.<sup>444</sup>

Problém soudního řízení s uprchlíky a žadateli o azyl tkví v tom, že všechny žaloby na Státní migrační úřad, který se nachází ve čtvrti Sino města Dušanbe, se projednávají u soudu této oblasti podle usnesení o tom, že soudy musí projednávat záležitosti podle místa bydliště žalovaného. Mnozí uprchlíci kvůli finančním těžkostem nemohou přijet do Dušanbe a zúčastnit se soudního procesu. Nehledě na četné konání seminářů, tréninků, zasedání u kulatých stolů, pořadů v rádiu a televizi, je znát nedostatek potřebných znalostí a soudní praxe soudců i advokátů. Při realizaci spravedlnosti nejsou soudci doopravdy nezávislí, tlak na soudy pokračuje, což potvrzuje i svědectví advokátů Informačně právního centra Tádžikistánu v Dušanbe a Hudžandu. Rozhodnutí soudců jsou standardní, příčiny je třeba hledat nejen v současných problémech objektivního a subjektivního charakteru.

Také analýza posledního Zákona Tádžikistánu „O uprchlících“ odhalila nesoulad některých jeho usnesení s Úmluvou z roku 1951 a Protokolem z roku 1967. Podle uvedených skutečností je nutné:

- uvést národní zákonodárství, včetně směrnic a usnesení do souladu s mezinárodními standardy;

<sup>443</sup> Tato analýza je zvláště zajímavá, protože ukazuje na fakt, že ty státy, které automaticky používají pravidlo „bezpečné třetí země“, mohou být samy „ne bezpečnými třetími zeměmi“ („opačný „dominový efekt“).

<sup>444</sup> Анализ судебной практики в Российской Федерации по вопросу определения статуса беженца/ Юрий Бортников Жан-Поль Кавальери, Региональное представительство УВКБ ООН в Москве/ Июнь 2002 года

- upravit znění Zákona, zejména určit jeden orgán, který by se zabýval prací s uprchlíky;
- předložit předpis, podle kterého by musely být neprodleně zpraveny mezinárodní organizace, UNHCR a Státní migrační úřad o příchodu uprchlíků a žadatelů o azyl a o rozhodnutí o vyhoštění uprchlíků;
- zavést do učebních plánů právnických fakult kurzy o právech uprchlíků a způsobech jejich ochrany a zároveň realizovat semináře a kurzy pro právníky-praktikanty;
- podporovat místní iniciativy, nevládní organizace a místní správu a jejich činnost týkající se řešení problematiky uprchlíků.

Přijímání uprchlické legislativy v Republice Tádžikistán začalo v době kruté občanské války, která měla tíživé ekonomické, politické, ideologické a právní dopady. V předchozích odstavcích práce byly analyzovány právní základy uprchlické legislativy v Republice Tádžikistán, zvláštnosti vývoje podzákonné úpravy právního postavení, otázky umístění uprchlíků a žadatelů o azyl na území Republiky Tádžikistán.

Analýza zákonodárství Republiky Tádžikistán, prozkoumání soudního řízení v oblasti ochrany práv uprchlíků, činnosti nevládních organizací zabývajících se ochranou práv člověka a zároveň práv a zájmů uprchlíků a žadatelů o azyl ukazuje, že v Republice Tádžikistán jsou vytvořeny základní de-jure podmínky k soudní ochraně práv a zájmů uprchlíků.

Avšak uplatnění národního zákonodárství není v dostatečné míře zajištěné. Kvůli občanské válce jsou nynější ekonomické možnosti Tádžikistánu stále minimální.<sup>445</sup>

UNCHR v Tádžikistánu se snaží minimalizovat nedostatky v oblasti ochrany uprchlíků v Tádžikistánu. Díky pomoci UNHCR byl vytvořen pomocný programy pro přemístění uprchlíků do Kanady. Za poslední dva roky (2004, 2005) bylo přemístěno 1250 uprchlíků (většinou Afghánci, 8 Iránců, 2 Číňané), což představuje více než polovinu celkového počtu uprchlíků v Tádžikistánu.<sup>446</sup> Stejný program pro přemístění byl vypracován pro Uzbekistanu a kolem 230 afghánských uprchlíků a členů jejich rodin bylo přijato pro přemístění.<sup>447</sup> UNHCR také bude v budoucnu uplatňovat projekty pro vzdělávání pohraničních úředníků.<sup>448</sup>

<sup>445</sup> Obnova stability v Tádžikistánu "Stav světové uprchlické populace v roce 1995 - Hledání řešení", Oxford University Press 1995 UNHCR "Protecting human rights", str. 77-78

<sup>446</sup> Country Operation Plan 2006 : TAJIKISTAN (Drafted March 2005)

<sup>447</sup> UNHCR Global Appeal 2006 str. 260C A

<sup>448</sup> EU-funded Border-Management in Central Asia (BOMCA) programme for training Tajik border guards - UNHCR Global Appeal 2006 str. 260CA

## 2.4 Ochrana práv uprchlíků v Republice Uzbekistán

### 2.4.1 Základní informace o situaci nucené migrace v zemi

Uzbekistán vyhlásil nezávislost na Sovětském svazu 31. srpna 1991. V následujícím referendu se většina obyvatelstva vyslovila pro nezávislost republiky. Uzbekistán má hranice s Afghánistánem 137 km, Kazachstánem 2 203 km, Kyrgyzstánem 1 099 km, Tádžikistánem 1 161 km a Turkmenistánem 1 621 km. Počet obyvatel tohoto státu je 25 981 647 a rozloha 44 740 čtverečních kilometrů.<sup>449</sup>

V souvislosti se složitou geopolitickou situací v Uzbekistánu, zvláště kvůli společné hranici s Afghánistánem, kladou státní orgány Uzbekistánu zvýšený důraz na zajištění vnitřní bezpečnosti. Tento akcent však zároveň vyvolává otázku dodržování lidských práv v zemi. Doposud Uzbekistán nedospěl k nutnosti spojit zajištění národní bezpečnosti s vytvořením systému ochrany uprchlíků. Uzbecké orgány vidí problém uprchlíků v rámci širokého spektra hraničních kontrol a boji proti nelegální migraci a nepřiznávají potřebu specifického poskytnutí azylu uprchlíkům.<sup>450</sup>

Po získání nezávislosti se první proud uprchlíků objevil z území Tádžikistánu v důsledku občanské války v letech 1992-1997. Ty se s pomocí UNHCR a vlády Tádžikistánu většinou vrátili domů.

Válka v Afghánistánu a události po 11 září 2001 také měly za následek legální a nelegální migraci afghánských uprchlíků do Uzbekistánu. Nehledě na těžkou situaci v otázce zajištění práv uprchlíků v Uzbekistánu se podle informačních zdrojů UNHCR ke konci roku 2002 nacházelo na uzbeckém území na 5700 afghánských uprchlíků.<sup>451</sup> Pro většinu z nich však vytouženým cílem stále zůstávají státy západní Evropy a Rusko. Vede je k tomu nejen vyšší hospodářská a sociální úroveň, ale i usazené krajské komunity a v neposlední řadě také větší šance na získání uprchlického statusu.<sup>452</sup>

Nastolení režimu osobní moci nynějšího prezidenta a potlačení reálné a legální politické opozice na počátku 90. let vedlo k radikalizaci části opozice. Nejvýznamnější teroristickou silou je Islámské hnutí Uzbekistánu se silnou pozicí ve Fergánské dolině. K radikalizaci hnutí přispěla i skutečnost, že podpora Islámskému hnutí Uzbekistánu plynula především z extremistických kruhů. Fergánská dolina, která se nachází na pomezí Uzbekistánu, Tádžikistánu a Kyrgyzstánu, je často považována za epicentrum

<sup>449</sup> Podle oficiální stránky UNHCR: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/rsd?search=c&ISO=UZB>

<sup>450</sup> Общая информация о положении в Республике Узбекистан в контексте возвращения ищущих убежища лиц. УВКБ ООН, Женева, Август, 2000

<sup>451</sup> Zpráva o situaci v oblasti lidských práv v Afghánistánu předkládaná Kamalem Hossainem, Zvláštním zpravodajem generálního tajemníka v souladu s usnesením Komise pro lidská práva č. 2002/19 (zdroj UNHCR)

<sup>452</sup> Podle zprávy UNHCR /Central Asia. Recent Development 2005 ... "V květnu 2005 po násilnostech v uzbeckém Andišanu uteklo několik stovek uprchlíků z Uzbekistánu do jižního Kyrgyzstánu. Na 500 uzbeckých uprchlíků, kteří žádali o azyl, bylo zaregistrováno kyrgyzskou vládou a místní úřady zahájily rozhodovací procesy k udělení statutu uprchlíků. Situace v Kyrgyzstánu po revoluci v březnu 2005 a vysoký počet skupin žádajících o azyl byla pro kyrgyzskou vládu poměrně složitá z hlediska ochrany těchto uprchlíků v souladu s mezinárodními závazky jakožto signatáře Úmluvy z roku 1951. Rostoucí nejasnosti ohledně poskytnutí mezinárodní ochrany pro uprchlíky v Kyrgyzstánu a opakované výzvy kyrgyzských úřadů o podporu při hledání řešení pro tuto skupinu vedla k humanitárnímu přemístění skupiny 439 uzbeckých uprchlíků z jižního Kyrgyzstánu do Rumunska tak, aby byla zajištěna jejich ochrana. Tento vývoj změnila situaci z hlediska UNHCR ve Střední Asii. Tato komplexní problematika s novými výzvami ohledně ochrany v této oblasti pro rok 2006 bude vyžadovat zvýšené úsilí pro vybudování občanské společnosti a posílení partnerského přístupu tak, aby bylo zachováno a zlepšeno postavení osob pod ochranou UNHCR.: viz poznámka 46.

islámského fundamentalismu a s ním spojených nepokojů ve Střední Asii.

Neutěšená ekonomická situace také vytváří základní zdroj pokračujícího nárůstu nespokojenosti obyvatel uzbeckých regionů.<sup>453</sup> Události 13. května 2005 v Andižanu ukázaly nové problémy v oblasti ochrany lidských práv v této zemi a také zvýšený výskyt osob hledajících azyl a uprchlíků z této země.<sup>454</sup> Jde o neadekvátní chování ze strany uzbecké vlády a užívání ozbrojených sil vůči bezbranným lidem svého státu, kteří nepředstavovali nebezpečí pro společnost a stát.<sup>455</sup>

Z těchto důvodů se také Republika Uzbekistan stala zemí, odkud uprchlíci spíše odcházejí.

*Problém migrace v Uzbekistánu je obecně podmíněn následujícími aspekty:*

- Uprchlíky z Republiky Tádžikistán v důsledku války (1992-1997), a jejich repatriací;
- Imigrací cizinců a osob bez občanství do republiky, kteří se do země dostali částečně jako uprchlíci nebo osoby vyhledávající azyl (uprchlíci z Afghánistánu);
- Uprchlíky z Uzbekistánu v důsledku andižanských událostí (květen 2005);
- Migrace občanů Uzbekistánu za účelem výděлку – tzv. migrace s ekonomických důvodů.

Níže je uvedena statistika UNHCR o uprchlících a osobách hledajících azyl v této zemi.

#### **Uprchlíci, žadatelé o azyl (asylum seekers), další osoby, kterým je poskytována pomoc UNHCR (údaje vždy ke konci roku)<sup>456</sup>**

Kategorie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Uprchlíci	8,001	2,627	2,900	3,159	1,071	1,014	38,350	39,579	44,936	44,682
Žadatelé o azyl	-	-	358	-	2,673	256	1,248	1,344	1,078	971
Navrátilci	-	-	4	-	17	1	-	-	-	-
Vnitřní uprchlíci (IDP)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vnitřní navrátilci	..	..	..	-	-	-	-	-	-	-
Další osoby	..	..	..	-	-	-	-	-	-	-
Celkem	..	..	..	3,159	3,761	1,271	39,598	40,923	46,014	45,653

#### **Uprchlíci podle národnosti, ke konci roku<sup>457</sup>**

Národnost	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tádžikistán	-	3	13	17	9	-	30,001	30,000	39,202	39,202
Afghánistán	8,000	2,597	2,823	3,075	1,061	1,002	8,348	9,569	5,716	5,470

<sup>453</sup> Regio 2005-1, Centrum regionalních analýz, ÚSTAV MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS Mezinárodní terorismus – Vladimír Votapek, Petr Kratochvíl str. 10

<sup>454</sup> Správa Misie Vysokého komisaře OSN pro lidská práva (Office of the High Commissioner for Human Rights OHCHR) výsledkem Andižanských událostí v Uzbekistánu// Geneva, 2005.p.3

<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/D606D8894E751CC6C125703C0030954A?opendocument>

<sup>455</sup> viz hlávu o Kyrgyzstánu, vysvětlující andižanské události

<sup>456</sup> 2003 UNHCR Statistical Yearbook, s.364 // [http://www.unhcr.org/cgi-](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b0195c2)

[bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b0195c2](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b0195c2)

<sup>457</sup> Main nationalities in 2003, reference of the 2003 UNHCR Statistical Yearbook, s 364// [http://www.unhcr.org/cgi-](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b0195c2)

[bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b0195c2](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b0195c2)



Žadatelé o azyl podle národností, ke konci roku<sup>458</sup>

Národnost	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Afghánistán	..	..	334	-	515	904	2,156	2,090	516	378

#### 2.4.2 Právní základy ochrany uprchlíků: mezinárodní, vnitřní

##### Mezinárodní:

Uzbekistán je jediným státem regionu, který se nepřipojil k Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokolu z roku 1967. Neexistují ani jiné speciální zákony nebo podzákonní právní předpisy v této oblasti. Jediným orgánem, který se zabývá problémy uprchlíků, je pobočka UNHCR v Taškentu.

Poznamenejme, že v říjnu 1999 se Uzbekistán stal signatářem Charty Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě. Ta ve svém §22 obsahuje základní ustanovení non-refoulement „požadovat azyl a poskytovat mezinárodní ochranu uprchlíkům“. Podepsání Charty má sice deklarativní povahu, nicméně její obsah lze považovat za právní úpravu jako mezinárodní obyčej.

Uzbekistán je signatářem následující dohod ve sféře lidských práv, které obsahují přímý zákaz přinuceného vrácení uprchlíků:

- Úmluvy OSN proti mučení a jiného krutého, nelidského nebo ponižujícího lidskou důstojnost zacházení a trestání (ratifikována v roce 1995);
- Principy OSN účinné prevence a vyšetřování nezákonných, svévolných a uložených po zkrácených řízeních trestu smrti.

Mezinárodní dokumenty, tykající se lidských práv, které jsou platné na území Republiky Uzbekistán:

- Všeobecná deklarace lidských práv,
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech,
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech,
- Úmluva OSN o právech dítěte,
- Úmluva OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace,
- Úmluva OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu,
- Úmluva OSN o odstranění všech forem diskriminace žen

Přestože preambule Ústavy Uzbekistánu uznává nadřazenost obecně uznávaných norem mezinárodního práva před národními předpisy<sup>459</sup>, v případě kolize má však v praxi často prioritu vnitrostátní legislativa.

<sup>458</sup> Main nationalities in 2003-1994-95 data only incl. Industrialized asylum countries // reference of the 2003 UNHCR Statistical Yearbook , s 364// <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b0195c2>

<sup>459</sup> „Uzbecký lid slavnostně prohlašuje svou věrnost lidským právům a principům státní suverenity, uvědomuje si vysokou odpovědnost vůči současné a budoucí generaci, opírá se o historickou zkušenost vývoje uzbecké státnosti, potvrzuje svou

Je to v rozporu i se Zákonem o normativně právních aktech RU, ve které je výslovně uvedeno, že mezinárodní smlouvy mají v případě kolize vyšší právní sílu.<sup>460</sup>

#### **Vnitřní:**

Z hlediska uzbecké právní úpravy přicházejí v úvahu tyto nejdůležitější právní předpisy, týkající se práv uprchlíků:

- Ústava Republiky Uzbekistán z 8. prosince 1992.
- Správní řád Republiky Uzbekistán ze 22. září 1994.
- Dekret vlády Republiky Uzbekistán č. 408 ze 21. listopadu 1996 „O pravidlech vjezdu, pobytu, výjezdu a tranzitu občanů cizích států a osob bez státní příslušnosti na území Uzbekistánu“<sup>461</sup>,
- Nařízení Prezidenta RU „o zdokonalování pasového systému RU“ ze 26. února 1999,
- různé zákony obecně platné a upravující oblast zdravotnictví, školství, zaměstnání a sociálních záležitostí,
- jiné právní předpisy a podzákoné právní akty týkající se práv uprchlíků.

#### **2.4.3 Definice a právní postavení uprchlíka podle národní legislativy**

Vzhledem k tomu, že Uzbekistán není signatářem Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokolu z roku 1967 a nemá zvláštní národní zákon v této oblasti, neobsahuje zákonodárství Uzbekistánu definici pojmu „uprchlík“. Z hlediska uzbeckých zákonů je uprchlíkem cizinec nebo osoba bez státní příslušnosti. Proto se dále v textu pojem „uprchlík“ používá jako synonymum pojmu „cizinec“ a „osoba bez státní příslušnosti“. Pobyt cizinců, včetně uprchlíků se řídí Správním řádem Republiky Uzbekistán ze dne 22. září 1994, Dekretem vlády Republiky Uzbekistán č. 408 ze 21. listopadu 1996 „O pravidlech vstupu, pobytu, výjezdu a tranzitu občanů cizích států a osob bez státní příslušnosti na území Uzbekistánu“, Nařízením Prezidenta RU „o zdokonalování pasového systému RU“ ze dne 26. února 1999 a řadou podzákoných právních aktů. Uvedené předpisy stanovují pravidla vstupu, přechodného a trvalého pobytu cizinců a důvody pro vyhoštění.

Tedy legislativě Uzbekistánu chybí normy a ustanovení zvláštní, zaměřené přímo na uprchlíky.

Ustanovení týkající se uprchlíků (tedy cizinců) se nacházejí také v čl. 93 odst. 19 Ústavy Republiky Uzbekistán (RU)<sup>462</sup> a čl. 223 Trestního Řádu (TŘ).<sup>463</sup> V tomto článku TŘ se říká, že cizinci nebo osoby bez státní příslušnosti, které nelegálně vstoupily na území Uzbekistánu, mohou být osvobozené od řízení spojeného s vystavením víza, pokud se obrátí na prezidenta republiky se žádostí o poskytnutí politického azylu, a to způsobem stanoveným Ústavou. Bohužel v praxi tento článek zůstává v této obecné rovině,

---

věrnost ideálům demokracie a sociální spravedlnosti, uznává prioritu všeobecně uznávaných norem mezinárodního práva...“.  
Preambule Ústavy RU.

<sup>460</sup> Centralnaja Azija: sobludenie principa nevisilki bezencev Bishkek, 2004, S.91

<sup>461</sup> Сборник: op.cit. s.308

<sup>462</sup> Ústava Republiky Uzbekistán od 08.12.1992 Сборник: op.cit s. 307

<sup>463</sup> Trestní Řád RU (TŘ) roku 1994, viz <http://www.memo.ru/hr/politpr/asia/Uzbekistan/spiski/ch3.htm>

protože nestanovuje způsob podání žádostí a oslovení prezidenta.

Uzbecký právní řád zná dva druhy uprchlíků:

1. jsou to osoby, které získaly politický azyl podle čl. 93 odst. 19 Ústavy RU (politický azyl poskytuje prezident RU);
2. uprchlíky podle mandátu UNHCR.

Zvláštnost právního řádu spočívá v tom, že zákonodárce pro úpravu migračních procesů používá pojmy „cizinec“ a „osoba bez státní příslušnosti“ a nezná speciálního zdůraznění uprchlíků jako skupiny.

Uzbekistán se nepřipojil k univerzálním mezinárodním dokumentům, regulujícím status uprchlíků a jejich práva, přesto však právní řád Uzbekistánu zaručuje dodržení některých obecně uznávaných ustanovení. V Ústavě RU je zakotveno, že cizinci a osoby bez státní příslušnosti, jejichž pobyt v Uzbekistánu je legální, mají s výjimkou zvláštních případů stejná práva a povinnosti jako občané Uzbekistánu.<sup>464</sup>

Kromě práv zakotvených v Úmluvě roku 1951, uprchlíci, stejně jako všichni lidé požívají základních lidských práv. Tato práva jsou obsažena v různých úmluvách, které Uzbekistán ratifikoval, například v mezinárodní úmluvě OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace, ratifikované Uzbekistánem v roce 1995, Mezinárodním paktu o občanských a politických právech (ratifikovaném v roce 1995), Mezinárodním paktu o ekonomických, sociálních a kulturních právech (ratifikovaném v roce 1995), Úmluvě o právech dítěte (ratifikovaném v roce 1992), Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen (ratifikovaném v roce 1995). Jako člen OSN Uzbekistán se zavázal dodržovat základní principy zacházení s uprchlíky, včetně principu nevyhoštění uprchlíků a osob hledajících azyl.

V Uzbekistánu neexistují zvláštní programy, zaměřené na podporu uprchlíků. To se nevztahuje na sociální sféru (zaměstnání, bezplatné devítileté vzdělání, zdravotní péče, sociální zabezpečení). De-jure uprchlík má právo vykonávat podnikatelskou činnost za stejných okolností jako občan Uzbekistánu. V praxi však k využití těchto práv dochází málokdy, protože většina uprchlíků, zvláště afghánských, pobývá v zemi nelegálně. Pro většinu uprchlíků je získání povolení k pobytu nemožné, poněvadž většina z nich vstoupila do Uzbekistánu nelegálně, bez pasu a víza. Absence stálého povolení k pobytu nedovoluje afghánským uprchlíkům podnikat a využívat sociálních služeb. Hlavním a nejdůležitějším důsledkem této absence je u většiny uprchlíků nemožnost získání legálního zaměstnání. Pro většinu z nich je tak jedinou cestou v této situaci zaměstnání přes stínové burzy práce. Neevidovaná povaha takových prací však neumožňuje uprchlíkům přístup k sociálním transferům (důchod a invalidní důchod, nemocenské pojištění, hrazená mateřská dovolena atd).<sup>465</sup>

Některé zákony jako například „o žádostech občanů“, „o psychiatrické pomoci“, „o zaměstnanosti“, „o státním penzijním pojištění občanů“, „o ochraně zdraví občanů“, „o podání stížnosti proti porušení práv

<sup>464</sup> čl. 23 Ústavy RU Сборник: оп.цит s. 307

a svobod občana“ používají pojem „cizinci a osoby bez státní příslušnosti“. Těmto osobám jsou přiznána stejná práva, jaké mají občané Uzbekistánu.

Porušení pravidel pobytu neodvratně vede k porušení pracovních a daňových předpisů. Přirozeně, chování kontrolních orgánů vůči těmto osobám se zdá úplně opodstatněné z hlediska zákona. Přestože orgány vnitra mají právo vyhostit uprchlíka, v praxi k takové situaci nedochází. Za to uprchlíci mohou vděčit zastoupení UNHCR v Uzbekistánu, které se s vládou Uzbekistánu domluvilo o nevyhoštění uprchlíků s mandátem UNHCR.<sup>466</sup> Tato dohoda však má povahu ústní, což znamená, že může být kdykoliv zrevidovaná, protože například odporuje zákonům Republiky Uzbekistán. Z tohoto důvodu postavení uprchlíků v Uzbekistánu nelze považovat za stabilní.

Podle uzbeckých zákonů může být vstup do státu povolen pouze osobě s platným pasem a vstupním vízem. Tedy, nemá-li uprchlík platný pas a vjezdní vízum, vstup do státu je pro něj zakázán.

Pro získání vstupního víza zapotřebí mít pas a pozvání od organizaci nebo soukromé osoby. Pokud se uprchlík dostal do Uzbekistánu bez víza, není možné ho legálně získat na území Uzbekistánu. Vstupní víza vydávají konzulární odbory Ministerstva zahraničních věcí na dobu až jednoho roku. Při řádném a včasné podání může být vízum prodlouženo. Prodloužením platnosti národního pasu se zabývají vyslanectví cizích států v Taškentu.

V Uzbekistánu existuje jediný zákon „o podání stížností proti porušení práv a svobod občana“. V souladu s čl. 1 tohoto zákona má každý občan právo obrátit se na soud se stížností, pokud se cítí být zkrácen ve svých právech chováním státních orgánů, podniků, úřadů, organizací, orgánů samosprávy nebo veřejných činitelů. Cizinci se mohou obrátit na soud způsobem stanoveným zákonem, nestanoví-li mezinárodní smlouvy a dohody Uzbekistánu jinak.

Čl. 2 stanoví výčet činností (rozhodnutí), proti kterým je přípustné odvolání:

- pokud jsou rozhodnutím porušena práva a svobody občana,
- pokud rozhodnutím byly vytvořené překážky pro uskutečnění práv a svobod občana,
- pokud tím nezákonně vznikly povinnosti

V souladu s čl. 4 tohoto zákona má každý občan právo obrátit se se stížností proti rozhodnutí porušující jeho práva a svobody na soud vyššího stupně nebo k nadřízenému orgánu, který je povinen projednat stížnost v měsíční lhůtě.

Ačkoliv zákon existuje, v praxi není fakticky využíván. Společnost poskytující právní pomoc několikrát podávala stížnost proti omezení lidských práv a svobod a pokaždé obdržela písemnou odpověď následujícího obsahu: „V současné době skutek vyšetřují orgány vnitra a až po předání spisu k soudu

<sup>465</sup> A fghánští uprchlíci v Kyrgyzstánu, Kazachstánu a Uzbekistánu. – Biškek, 2003. – s.109.

<sup>466</sup> Vnesudebnaja I sudebnaja zashita beyencev I lic ishushuh ubezishe. Rabochaja gruppa po voprosam zak-va v otnoshenii beyemcev I ih zashity. (Mimosoudní a soudní ochrana uprchlíků a žadatelů o azyl) – M.2003// UNHCR i MZV Dánsko, s. 112



budeme moci rozhodnout o zákonnosti zadržení“.<sup>467</sup>

Uprchlíci jsou nejméně chráněná část obyvatelstva státu. Pro zjištění totožnosti jsou uprchlíci posíláni do speciálního střediska - taškentského rehabilitačního centra Úřadu vnitra – na dobu až 30 dní, ačkoliv platné zákony neznačí zadržení na dobu 30 dní ani pro osoby podezřelé ze spáchání trestního činu. Tímto úředníci vnitra postupují v rozporu nejen s mezinárodními standardy, ale také čl. 19, odst. 2 Ústavy RU, který stanoví, že práva a svobody občana zakotvené v Ústavě a zákonech jsou neotřesitelné a nikdo kromě soudu nemá oprávnění jednotlivce těchto práv zbavit.<sup>468</sup> Navíc na základě čl. 23 Ústavy Uzbekistánu jsou práva a svobody cizinců a osob bez státní příslušnosti zaručena v souladu s mezinárodněprávními normami. Z toho vyplývá, že v Uzbekistánu jsou permanentně porušovaná nejen práva a svobody vyplývající z ratifikovaných mezinárodních smluv a dohod, ale i čl. 19, 23 Ústavy. Níže je uvedena tabulka, která obsahuje údaje de-jure implementace základních norem Úmluvy a Protokolu, týkajících se právního postavení uprchlíků v národní legislativě Uzbekistánu.

Tabulka 4.

Implementace základních norem Úmluvy a Protokolu,  
týkajících právního postavení uprchlíků v Uzbekistánu

	<i>Uzbekistán</i>
Stát – strana /Úmluvy a Protokolu	Ne
Národní zákon o uprchlících	Ne Národní legislativy týkající uprchlíků neexistuje
Článek 2. Všeobecné závazky Viz: UDLP, čl. 29	Ano Ústava: Článek 93 (poskytování politického azylu je výhradním právem prezidenta). Doplňek k usnesení kabinetu ministrů (od 23.12.1994 ), pravidla pobytu cizinců a osob bez žádného občanství. Článek 1. 8
Článek 3. Zákaz diskriminace Viz také: UDHR, Článek 2 ICCPR, Článek 26 CRC, Článek 2	Ne
Článek 4. Náboženství Viz také: UDHR, Článek 18 ICCPR, Článek 18 CRC, Článek 14	Ano Ústava, Článek 31
Článek 12. Osobní postavení Viz také: UDHR, Článek 6 ICCPR, Článek 16	Ne (s výjimkou Ústavy – Článek 44 garantuje soudní ochranu)
Článek 13 Movity a nemovity majetek Viz také: UDHR, Článek 17	Ano Ústava, Článek 53,54,36 zákona o majetku roku 1990, Článek 4, 29 (pro cizince a osoby bez občanství nacházející se v zemi legálně)

<sup>467</sup> Centralnaja Azija: sobludenie principa nevisilki beyencev Bishkek 2004 S.102

<sup>468</sup> čl.19 odst. 2 Ústavy RU Сборник: op.cit 307

<p>Článek 15. Sdružovací právo Viz také: UDHR, Článek 20 ICCPR, Článek 22 CRC, Článek 15</p>	<p>Ne</p>
<p>Článek 16. Přístup k soudům Viz také: UDHR, Článek 8</p>	<p>Ano Ústava, Článek 44</p>
<p>Článek 17. Placená zaměstnání Viz také: UDHR, Článek 23 ICESCR, Článek 6</p>	<p>Ne</p>
<p>Článek 22. Veřejné vzdělání Viz také: UDHR, Článek 26 ICESCR, Článek 13 CRC, Článek 28</p>	<p>Ano Usnesení o vzdělání cizinců v vzdělávacích a vědeckých institucích od roku 1994 (pro cizince a osoby bez občanství nacházející se v zemi legálně)</p>
<p>Článek 24. Pracovní zákonodárství a sociální zabezpečení Viz také: UDHR, Článek 23 ICESCR, Článek 6, 7 CRC, Článek 32</p>	<p>Ne (Zákon o zaměstnání 1992 pro cizince a osoby bez občanství nacházející se v zemi legálně)</p>
<p>Článek 26. Svoboda pohybu Viz také: UDHR, Článek 13 ICCPR, Článek 12</p>	<p>Ne</p>
<p>Článek 33. Zákaz vyhoštění a navracení („refoulement“)</p>	<p>Není ale viz § 22 Charty Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě. Obsahuje základní ustanovení non-refoulement „požadovat azyl a poskytovat mezinárodní ochranu uprchlíkům“. Avšak podepsání Charty má deklarativní povahu</p>
<p>Článek 34. Udělení státní příslušnosti</p>	<p>Ano, částečně Zákon o státním občanství, článek 17 (avšak, jsou ústní interní ustanovení v příslušných státních orgánech, které zakazují / omezují udělení státní příslušnosti určitých skupin lidí, například, Tádžiků, Afgánců, Čečenců aj.)</p>

Z tabulky vyplývá, že Uzbekistán dosud nedospěl k nutnosti vytvoření systému ochrany uprchlíků. Orgány Uzbekistánu neuznávají potřebu poskytnutí azylu uprchlíkům a vidí problém uprchlíků v rámci širokého systému hraniční kontroly a boji proti nelegální migraci. Proto musí Uzbekistán postupně pracovat nad přijetím národního zákonodárství a ratifikování mezinárodních dokumentů v oblasti práv uprchlíků v zemi.

#### 2.4.4 Azylové řízení

V Uzbekistánu neexistuje úřad, který se zabývá otázkami migrace. Jedinou organizací, které eviduje uprchlíky na území státu, je zastoupení UNHCR, jež se ve své činnosti řídí Statutem UNHCR a

interními předpisy vytvořenými pro specifické podmínky Uzbekistánu. O přiznání statusu uprchlíka rozhoduje taškentská kancelář zastoupení.

V souladu s pravidly o pobytu cizinců v Uzbekistánu<sup>469</sup>, každý uprchlík, který přicestoval do Uzbekistánu, je povinen přihlásit se k pobytu ve třídenní lhůtě. Po přihlášení k pobytu je příslušný orgán povinen vystavit dočasné povolení k pobytu. Pokud uprchlík vstoupil na území Uzbekistánu bez platného víza, nemá nárok na dočasné povolení k pobytu. Doba platnosti dočasného povolení nemůže překročit dobu platnosti vstupního víza. Cizinci a osoby bez státní příslušnosti musí pro obdržení dočasného povolení k pobytu předložit příslušným orgánům žádost, vyplněnou dle stanoveného vzoru, pas (nebo průkaz osoby bez státní příslušnosti), vstupní vízum, doklad o zaplacení úředního poplatku a písemné pozvání. Jelikož doba platnosti dočasného povolení k pobytu nemůže být delší než doba platnosti víza, uprchlík, který chce legálně bydlet v Uzbekistánu musí neustále prodlužovat platnost víza. Roční cena víza pro jednoho člověka však je více než \$500, což je obrovská částka skoro pro každého uprchlíka.

Chce-li uprchlík bydlet na území Uzbekistánu trvale, musí požádat o vystavení zvláštního povolení. K jeho vydání musí uprchlík předložit celou řadu dokladů a potvrzení - platný pas se vstupním vízem, souhlas majitele bytu, v němž bude uprchlík bydlet nebo doklady potvrzující vlastnické právo k nemovitosti, rodný list dítěte, doklad o zaplacení úředního poplatků atd. Přihlásit se k pobytu v Taškentu, kde bydlí více než 95% všech uprchlíků, je skoro nemožné nejen pro uprchlíky, ale i pro občany Uzbekistánu.

Bude-li uprchlíkovi vyhověno v jeho žádosti, může zažádat o povolení k dlouhodobému pobytu na dobu 5 let. Řízení trvá minimálně 6 měsíců. Povolení k dlouhodobému pobytu zaručuje uprchlíku reálný přístup k základním sociálním zárukám, včetně možnosti získání legálního zaměstnání.

Pro výjezd ze státu (např. do Afghánistánu) osoby bez státní příslušnosti, které mají povolení k dlouhodobému pobytu, potřebují speciální průkaz osoby bez státní příslušnosti. Tento průkaz má omezenou dobu platnosti na dva roky a nahrazuje cestovní pas.

Uprchlík může požádat o trvalé přihlášení k pobytu pouze v případě získání povolení k dlouhodobému pobytu. Potřebuje k tomu podat žádost, zaplatit úřední poplatek a jiné doklady, např. zvláštní povolení pro vjezd do pohraniční zóny.

Při podání žádosti o povolení trvalého pobytu žadatel podepisuje prohlášení, v němž se zavazuje, že v případě zamítnutí žádosti opustí stát ve stanovené lhůtě. Jen malá část uprchlíků však dodržuje pravidla vstupu a pobytu v RU (výjimkou jsou uprchlíci, kteří získali povolení k dlouhodobému pobytu). Většina uprchlíků spadá pod působnost přestupkového zákona - Zákoníku o správní odpovědnosti RU -

---

<sup>469</sup> Pravidla pobytu cizinců v Uzbekistánu, schválené nařízením kabinetem ministrů RU ze dne 21.11.1996 (ve znění pozdějších předpisů od dne 16.04.1999) Сборник: op.cit

tj. základního zákona upravujícího otázky správní odpovědnosti.<sup>470</sup> Článek 23 tohoto zákona připouští správní vyhoštění cizinců a osob bez státní příslušnosti.

Vyhoštění cizince mimo území republiky vykonává okresní policejní oddělení bez dodatečného schválení ze strany nadřízených, soudních orgánů, Ministerstva zahraničních věcí atd.

Legislativa Uzbekistánu zná také trestní odpovědnost pro opakované porušení pravidel pobytu v Uzbekistánu. Dojde-li k tomu, uprchlíkovi bude hrozit pokuta ve výši 50 až 100 minimálních mezd (\$180-360) nebo 1 až 3 roky vězení (čl. 224 TŘ Republiky Uzbekistán). Vyhoštění jako trest v těchto případech stanoven není.

Kromě toho, platné trestněprocesní normy Uzbekistánu neposkytují možnost odvolání se proti rozhodnutí státních orgánů o extradikci, což je hrubým porušením čl. 1, odst. 1, 3, 4 Mezinárodního paktu občanských a politických práv.<sup>471</sup>

V Republice Uzbekistán má registraci a udělování statutu uprchlíka v kompetenci bezprostředně Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky v Uzbekistánu, který zde v roce 1997 zahájil samostatné programy. Hlavním úkolem UNHCR v zemi je právní ochrana uprchlíků.

Činnost Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky v Uzbekistánu je zaměřena na:

- pomoc při řešení naléhavých sociálních problémů uprchlíků;
- pomoc dobrovolným repatriantům;
- zabránění násilné repatriaci uprchlíků;
- přesídlení uprchlíků do třetích zemí (hlavně do západní Evropy a USA).

UNHCR přispívá k řešení tíživé problematiky uprchlíků, financuje pro ně řadu sociálních a integračních programů, které realizují jeho výkonní partneři.

Zaregistrovat se jako osoba – žadatel o azyl může kdokoliv. Děti, které nedosáhly 18 let, se mohou obrátit na UNHCR, i když je nedoprovází dospělí. V případě, že se obrátí na UNHCR, musí vyplnit dotazník, odevzdat 2 fotografie a předložit jakýkoliv doklad k ověření totožnosti. Absence dokladů není překážkou pro podání žádosti nebo získání statusu uprchlíka. Během 1-2 dnů od podání žádosti obdrží žadatel o azyl registrační dopis stanovené podoby. Kopie takového dopisu obdrží rovněž členové jeho rodiny.

Při registraci pracovníci UNHCR vysvětlí žadatelům, kdo má právo na získání mandátu v souladu se Statutem UNHCR, a také poskytnou uprchlíkům informace o jejich právech, o situaci v Uzbekistánu atp. Po přijetí žádosti zahájí UNHCR prověrku informací poskytnutých žadatelem.<sup>472</sup> Doba prověřování není nijak vymezena. Prověrka může trvat libovolně dlouho, zejména pokud je třeba upřesnit údaje o žadateli v jiných zemích. V tom případě si je UNHCR v Taškentu vyžádá od poboček UNHCR v těch zemích,

<sup>470</sup> Zákoník o správní odpovědnosti RU od 22.09.1994 (ve znění pozdějších předpisů)

<sup>471</sup> čl. 1 Mezinárodního paktu občanských a politických práv - [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a\\_ccpr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm)

<sup>472</sup> Mimosoudní a soudní ochrana uprchlíků a žadatelů o azyl – M.2003// UNHCR i MZV Dánsko s. 113



kde dříve žadatel žil. Po ověření údajů z dotazníku žadatele se stanoví datum pohovoru. Pohovor se zaznamenává do protokolu. Hlavním cílem pohovoru je:

1. zjištění formálních kritérií, umožňujících žadateli ucházet se o status uprchlíka;
2. doplňující prověrka pravosti údajů, které o sobě poskytl žadatel.

Neexistuje žádná stanovená lhůta, během které musí být žadateli poskytnuta odpověď o výsledku pohovoru. Pokud žadatel odpovídá definici uprchlíka uvedené ve Statutu UNHCR, potom je mu vydán mandátní průkaz. Stejný průkaz obdrží členové jeho rodiny. Neodpovídá-li žadatel statusu uprchlíka, je mu vydán dopis s uvedením důvodu zamítnutí.

V dopise se zamítavou odpovědí se uvádí, že žadatel má právo do 30 dnů podat na UNHCR odvolání, které přezkoumá výše postavený pracovník Úřadu UNHCR v Taškentu nebo jiný pracovník, který se neúčastnil prvního pohovoru. Opakované odvolání je procedurami Úřadu UNHCR vyloučeno.

Není možné podat stížnost proti rozhodnutí o zamítnutí udělení statusu uprchlíka ani k soudní, ani ke správní instanci Republiky Uzbekistán, neboť samotný předmět žaloby (žádost o udělení statusu uprchlíka) není vymezen v normativně právních dokumentech Uzbekistánu.

Zamítnutí udělení mandátního průkazu není překážkou podání žádosti jiných plnoletých členů rodiny na UNHCR. V tomto případě žadatelé podstupují celou proceduru od úplného začátku. Takovým způsobem může člen rodiny, který obdržel zamítnutí udělení statusu uprchlíka, získat mandát díky jinému členu rodiny.

V souladu s předpisy UNHCR je každý uprchlík povinen každé tři měsíce absolvovat přeregistraci. Při ní se zaznamenávají údaje o změně bydliště uprchlíků, složení jejich rodiny atd. Jedním z cílů přeregistrace je odhalení uprchlíků, kteří vycestovali z Uzbekistánu. Pokud se uprchlík nedostaví na přeregistraci, jeho případ se uzavírá. Řízení může být zahájeno znovu pouze v případě, že uprchlík může uvést závažné důvody, z jakých se nedostavil na přeregistraci.

#### **2.4.5 Zásada nevyhoštění podle národní legislativy**

Rozvoj mezinárodního humanitárního práva vedl k zakotvení principu „nevyhoštění“ ve smluvních a obyčejových normách. Princip „nevyhoštění“ je základem, na kterém je postavena mezinárodní ochrana uprchlíků. Znamená to, že národní legislativa každého státu musí odpovídat mezinárodním standardům v této oblasti. Bohužel, legislativa Uzbekistánu neodpovídá mezinárodním standardům v otázkách dodržování principu „nevyhoštění“ uprchlíku nebo osob, hledajících azyl.

I když Uzbekistán není účastníkem Úmluvy z roku 1951, ani Protokolu z roku 1967, je ale účastníkem jiných mezinárodních smluv, týkajících se lidských práv a svobod a má povinnost je dodržovat.

Zdůrazníme, že vnitrostátní legislativa nestanoví zákaz vydání nebo vyhoštění osoby, pokud existuje hrozba životu, zdraví nebo rizika, že tato osoba bude vystavena mučení. V případě existence takové hrozby, vydání nebo vyhoštění by nebylo v rozporu s vnitrostátní legislativou.

Kromě toho, čl. 223 TR stanoví trest odnětí svobody na dobu až 10 let v případě nelegálního vstupu na území Uzbekistánu.<sup>473</sup> Zákodárce však stanovil zbavení trestní odpovědnosti v případě, že cizinec nebo osoba bez státní příslušnosti vstoupily na území státu s cílem požádat o poskytnutí politického azylu.

Čl. 93 odst. 20 Ústavy Republiky Uzbekistán říká, že Prezident rozhoduje o udělení milosti a vyhlášení amnestie. Byla-li však cizímu státnímu příslušníkovi udělena milost, která má za následek zastavení trestního stíhání, musí být tato osoba neprodleně vyhoštěna.

Otázky vyhoštění (extradikce) regulují čl. 8, 9, 10 TR. Pro vydání cizince zákodárce stanovuje řádu podmínek. Čl. 8 pojednává o vydání osob cizím státem, podle mezinárodních smluv a dohod. V těchto případech se musí prokuratura Uzbekistánu obrátit na odpovídající orgány cizího státu se žádostí o vydání osoby, která spáchala trestný čin na území Uzbekistánu, a to pouze v případě, že proti této osobě bylo zahájeno trestní stíhání nebo vydán odsuzující rozsudek.

Zákodárce dále stanovil podmínky odmítnutí vydání osoby do ciziny. V souladu s čl. 10 TR důvody odmítnutí jsou:

1. osoba, o jejíž vydání jde, je občanem Uzbekistánu, pokud dohoda, kterou Uzbekistán uzavřel s cizím státem nestanoví opak;
2. trestný čin byl spáchán na území Uzbekistánu;
3. o trestném činu, který je důvodem žádosti o vydání již bylo rozhodnuto v trestním řízení a byl vydán odsuzující rozsudek nebo bylo usneseno o zastavení trestního stíhání;
4. byl-li trestný čin promlčen;
5. čin, který je důvodem žádosti o vydání, není trestným podle uzbeckých zákonů.

Zdůrazníme, že TR nestanoví jako důvod zamítnutí žádosti o vydání, vyhoštění, nebo nucené navrácení do cizího státu, nebezpečí, že bude vystaven mučení. Nedostatek tohoto zákazu hrubě porušuje čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a jiné mezinárodní normy.

Podle našeho názoru, legislativa Uzbekistánu týkající se vydání a vyhoštění neodpovídá mezinárodním standardům. Zvláště pak je v rozporu s čl. 3 odst.1 Úmluvy OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení a trestání<sup>474</sup>, kde je výslovné uvedeno: „Žádný stát, který je signatářem této dohody, nesmí vrátit, vydat nebo vyhostit osobu do státu, v němž mu může hrozit mučení.“

Dohody o právní pomoci a právních vztazích ve věcech občanského, rodinného a trestního práva mezi Uzbekistánem, Gruzii, Kyrgyzstánem, Kazachstánem, Ázerbajdžánem, Litvou a Lotyšskem stanovují následující důvody odmítnutí vydání.

<sup>473</sup> čl. 223 Trestního Zákodáku RU od 1994 roku

<sup>474</sup> Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání - <http://www.ohchr.org/english/law/cat.htm>

1. osoba, o jejíž vydání bylo požádáno, je občanem dotázaného státu nebo jí byl poskytnut politický azyl;
2. pokud podle zákonů obou států může být trestní stíhání zahájeno pouze se souhlasem postižené osoby;
3. zahájení trestního stíhání nebo vykonání odsuzujícího rozsudku není možné z důvodu promlčení trestného činu;
4. ve věci trestného činu, který je důvodem žádosti o vydání, již bylo rozhodnuto v trestném řízení a byl vydán odsuzující rozsudek nebo bylo rozhodnuto o zastavení trestního stíhání;
5. trestný čin byl úplně nebo z větší části spáchán na území dotázaného státu, včetně lodí s její vlajkou nebo letadla, evidovaných v tomto státě;
6. trestní stíhání za čin, který je důvodem žádosti o vydání spadá do výlučné působnosti dotázaného smluvního státu.

Ze shora uvedeného je zřejmé, že ani jedna dohoda nestanoví jako podmínku zamítnutí vydání osoby, pokud jsou „podstatné důvody se domnívat, že mu hrozí vystavení mučení nebo nebezpečí pronásledování z rasových, náboženských důvodů, příslušnosti k některé ze sociálních skupin nebo politického přesvědčení“. Vzhledem k tomu, že právo nebýt vystaven mučení patří k absolutním lidským právům, které nemůže být omezeno, je nedodržení této normy hrubým porušením lidských práv.

Zdůrazníme, že čl. 63, 65, 48, 55, 59 dohod o poskytnutí právní pomoci mezi Uzbekistánem a Gruzii, Litvou, Ázerbajdžánem, Lotyšskem a Kazachstánem stanoví, že k vydání nemůže dojít pokud „osobě, o jejíž vydání jde, byl přiznán politický azyl. Avšak v čl. 19 dohody s Kazachstánem, v čl. 18 dohody s Gruzii, Kyrgyzstánem, Litvou a Lotyšskem, čl.15 dohody s Ázerbajdžánem je uvedeno, že žádost o vydání může být zamítnuta, pokud by vyhovění mohlo mít za následek porušení lidských práv.

#### **2.4.6 Praxe uplatnění legislativy týkající se uprchlíků**

Problémem spojeným s ochranou práv uprchlíků v Uzbekistánu je kolize mezi právem na ochranu poskytovaným UNHCR z jedné strany (legitimita jeho činnosti na území RU je založena Dohodou mezi OSN a Vládou RU týkající se otevírání zastoupení OSN v RU ze 7. prosince 1992) a neregulací v rámci národního zákonodárství, kvůli které se uprchlíci nacházejí na území státu nelegálně.<sup>475</sup>

Ke konci října 2003 Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky v Uzbekistánu uznal postavení uprchlíka více než 2592 osobám (většinou Afgháncům).<sup>476</sup> Část těchto Afghánců nicméně vycestovala z Uzbekistánu, zatímco jiným byl azyl odebrán kvůli nedodržení pravidel UNHCR (opožděná přeregistrace). Jenom v r. 2002 počet mandátních uprchlíků poklesl téměř o 30%. V lednu 2002 počet mandátních uprchlíků činil 1262 lidí (včetně rodinných příslušníků to bylo okolo 3300 lidí). V prosinci

<sup>475</sup> Mimosoudní a soudní ochrana uprchlíků a žadatelů o azyl – M.2003// UNHCR i MZV Dansko s. 116

<sup>476</sup> Mimosoudní a soudní ochrana uprchlíků a žadatelů o azyl – M.2003// UNHCR i MZV Dansko s. 111

2002 se pod záštitou UNHCR v Uzbekistánu nacházelo 890 afghánských utečenců (spolu s rodinnými příslušníky – 2651 osob). Kolem 25% utečenců mělo statut uprchlíka *prima facie*.<sup>477</sup>

Při rozhodování o udělení statusu uprchlíka se pracovníci UNHCR setkávají s problémy identifikace totožnosti žadatelů. V současné době neexistují instrukce k unifikovanému zápisu jmen Afghánců. Úřady UNHCR v různých zemích mají unifikované databáze údajů o uprchlících i žadatelích. Ale Afghánci nemají příjmení, na rozdíl od Evropanů, pro které také byly tyto normy zpracovány. Proto pracovníci UNHCR místo příjmení zanáší do databáze jednou jméno otce, podruhé přezdívku Afghánce, jindy zase název místa, kde se narodil. Při prověře údajů poskytnutých žadatelem je často nutné odhalovat osoby, které mohly získat status uprchlíka v jiné zemi. V tom případě se podává dotaz na UNHCR té země, kde žadatel dlouhodobě pobýval (nejčastěji do zemí sousedících s Uzbekistánem – Tádžikistán, Turkmenistán, Kyrgyzstán).

Absence obecně přijatých norem pro psaní jmen uprchlíků může být důvodem chyb. Díky tomu může dojít např. k dvojí registraci uprchlíků. Chybně uvedené jméno bývá příčinou jak neoprávněného zamítnutí statusu uprchlíka, tak jeho neoprávněného udělení.

Z prostředků vyčleněných UNHCR se každý měsíc zajišťují příspěvky asi pro 100 nezaopatřených rodin uprchlíků. Procedury stanovení příspěvků se účastní Rada uprchlíků volená samotnými uprchlíky, která požívá jejich důvěry. Maximální výše materiální pomoci je 28 000 uzbeckých sumů na 1 rodinu (okolo 23 USD) na měsíc.

UNHCR dosáhl dohody s Ministerstvem školství Uzbekistánu, na jejímž základě děti uprchlíků získaly možnost bezplatného devítiletého vzdělání (do roku 2000 vzdělání dětí-uprchlíků ve školách hradil UNHCR).

Díky snaze a ústní dohodě UNHCR s Ministerstvem vnitra a Ministerstvem zahraničních věcí Uzbekistánu se prudce snížil počet případů zadržení uprchlíků orgány činnými v trestním řízení. Od roku 1999 se neobjevily žádné případy deportace Afghánců pod ochranou (nebo s registračním dopisem) UNHCR.

V letech 1999-2002 se převážná většina uprchlíků (76%) obrátila na UNHCR s žádostí o udělení statusu. Přitom mezi žadateli byl vysoký podíl uprchlíků, kteří žili v Uzbekistánu více jak 5 let. Z uprchlíků, kteří přišli do Uzbekistánu v roce 1998 (kdy zastoupení již vystavovalo mandáty), se na UNHCR obrátilo dokonce jen 15% z nich v tomtéž roce. Z těch, co přišli v roce 1998, požádalo 65% o udělení statusu uprchlíka až v letech 2000-2002. Důkladná interview s uprchlíky dosvědčila, že zvýšení počtu žádostí na UNHCR v letech 1999-2002 je spojeno se zhoršením ekonomické situace mnoha afghánských rodin a se zpřísněním pravidel pobytu cizinců v Uzbekistánu. Zároveň mandát UNHCR začal poskytovat Afgháncům skutečnou ochranu před policií a dal jim šanci vyjet do vyspělé země

---

<sup>477</sup> Afghánští uprchlíci v Kyrgyzstánu, Kazachstánu a Uzbekistánu.-130



v rámci programu přestěhování. Tyto faktory přesvědčily mnohé Afghánce, kteří se, jak se zdálo, již dokázali adaptovat v Uzbekistánu, aby se obrátili na UNHCR s prosbou o pomoc. V tomto období se ale také zvýšil počet zamítnutých žádostí o status uprchlíka ze strany zastoupení UNHCR. V roce 2002 se v souvislosti se změnou situace v Afghánistánu zmenšil počet mandátů vydaných UNHCR ve srovnání s rokem 2001 téměř 10 krát.<sup>478</sup>

Protože odpovídající legislativní základna v zemi neexistuje, provádí UNHCR od roku 1998 na žádost uprchlíků jejich přesídlení do třetích zemí. Avšak počet takto přesídlených uprchlíků není veliký, protože není mnoho přijímajících zemí. Podle stavu k 1. prosinci 2002 bylo do třetích zemí přesídleno 182 rodin (561 lidí). Více než 80% těchto uprchlíků bylo přesídleno do USA. Ostatní do Španělska, Kanady, Austrálie, Norska či Švédska.

Od května roku 2002 zahájil UNHCR v Uzbekistánu program podpory dobrovolné repatriace afghánských uprchlíků. Podle stavu k 1. lednu 2003 se s pomocí UNHCR z Uzbekistánu do Afghánistánu vrátilo 33 rodin afghánských uprchlíků (98 lidí). UNHCR v Uzbekistánu zajistil sedmi repatriantům dopravu do města Mazar-e-Šaríf. Těmto uprchlíkům jsou rovněž poskytnuty peníze na to, aby se rodina mohla dostat z Mazari-Šaríf do cílového místa určení. Dalším umístěním repatriantů v Afghánistánu se zabývají místní pobočky UNHCR.

Další mezinárodní a místní uzbecké organizace každoročně pořádají řadu sociálních programů (zejména vzdělávací kurzy, tréninky, charitativní akce). Mezi nejvýznamnější patří programy Červeného kříže, Red Crescent Societies, organizace Mercy Corps. Všechny tyto programy se realizují ve spolupráci a za podpory Úřadu UNHCR v Uzbekistánu.

Jedinou fungující neformální strukturou v Uzbekistánu je Rada uprchlíků. Rada uprchlíků je zastupitelský orgán skládající se ze 6 osob volených z mandátních uprchlíků na dobu 2 let. Rada uprchlíků plní řadu organizačních, poradenských a zastupitelských funkcí a rovněž hájí zájmy sociálně slabých rodin uprchlíků. Pracovníci UNHCR se obracejí s žádostmi o pomoc k Radě uprchlíků v případech, kdy je nutné najít některého uprchlíka, operativně podat informace celé komunitě o připravujících se opatřeních, získat doplňující informace o těch, kteří podávají na UNHCR žádost o udělení statusu uprchlíka. Rada je orgánem, který zastupuje zájmy uprchlíků na UNHCR a který operativně informuje jeho pracovníky o nezbytných potřebách rodin.

Základním nedostatkem činnosti Rady je to, že pracuje pouze s mandátními uprchlíky. Rada uprchlíků funguje také pouze v Taškentu. Objektívním důvodem neexistence zaregistrovaných sdružení Afghánců je to, že jejich oficiální registrace je ztížena v důsledku nelegitimního postavení samotných Afghánců. Je znám případ, kdy se skupina afghánských žen pokoušela několik let zaregistrovat nevládní organizaci.

---

<sup>478</sup> Afghánští uprchlíci v Kyrgyzstánu, Kazachstánu a Uzbekistánu.-str.158

Nedokázaly ale připravit a shromáždit dokumenty nutné k registraci a v současné době tato iniciační skupina nejeví známky aktivity.

Do roku 1993 dvě třetiny Afghánců přicházely do Uzbekistánu přímo z Afghánistánu. V letech 1993-1996 do Uzbekistánu přišlo přes třetí země 41% uprchlíků a 46% v letech 1997-2002 poté, co Uzbekistán zavedl zpřísněná opatření na ochranu hranic s Afghánistánem.<sup>479</sup>

Uprchlíci se zpravidla usazují v hlavním městě Uzbekistánu, pouze jejich malá část si vybírá jiná centra. Absence na státní úrovni uzákoněného statusu uprchlíka v Uzbekistánu je důvodem jejich diskriminace na trhu práce. Problematika zaměstnanosti uprchlíků v Uzbekistánu je obzvláště tíživým problémem. Vysokou úroveň nezaměstnanosti ovlivňuje řada faktorů a zhoršuje i bez toho obtížnou situaci uprchlíků:

- Většina uprchlíků není přihlášená k pobytu, a proto nemohou oficiálně uzavřít pracovní poměr se uzbeckými zaměstnavateli nebo si zřídit vlastní živnost. Z toho důvodu většina uprchlíků pracuje nelegálně;
- Nelegální zaměstnanost pro uprchlíky neznamena jenom to, že nemají minimální sociální záruky, ale i to, že ve srovnání s legálními pracovníky pobírají nižší plat za tutéž práci;
- Zároveň uprchlíci mají na zatajení své zaměstnanosti větší zájem než jiné skupiny obyvatel v první řadě proto, že příjem ze zaměstnání může být příčinou zamítnutí příspěvků UNHCR.

Převážná většina pracujících je zaměstnána načerno a pouze 16,6% pracuje legálně. 18,3% rodin uprchlíků žije z prostředků charity, příbuzných a známých nebo příspěvků UNHCR. 15,5% rodin mandátních uprchlíků dostává příspěvky od UNHCR. Tyto příspěvky, nehledě na jejich malou výši (v průměru 5,5 USD na osobu na měsíc), pokrývají v průměru 45% výdajů rodin.<sup>480</sup>

Kvůli tomu, že se uprchlíci nepřihlásí k pobytu, jsou často nuceni zodpovídat se představitelům orgánů činných v trestním řízení.

Více než 50% dotázaných Afghánců považuje za diskriminaci to, že je zaměstnavatelé nechtějí zaměstnat.<sup>481</sup> Tyto průzkumy ale ukazují, že nevěle zaměstnavatelů přijmout Afghánce je spíše spojena se snahou vyhnout se nepřijemnostem ze strany orgánů právní ochrany než s otevřenou diskriminací. Nabídka pracovní síly v Uzbekistánu převyšuje poptávku, navíc pracovní síla je velice levná a zaměstnavatelé nemají žádný problém najmout si zaměstnance. Přirozeně, že za těchto okolností si zaměstnavatelé raději nenajímají nelegální pracovní síly – tj. Afghánce. Totéž je možno říci o lékařské péči. Zdravotní zařízení republiky poskytují placenou pomoc všem nezávisle na dokladech pacientů. Ale přístup k bezplatné lékařské péči závisí na přihlášení k pobytu a tato zásada platí ve stejné míře pro občany Uzbekistánu jako i pro cizince (uprchlíky).

<sup>479</sup> Afghánští uprchlíci v Kyrgyzstánu, Kazachstánu a Uzbekistánu.-132

<sup>480</sup> Afghánští uprchlíci v Kyrgyzstánu, Kazachstánu a Uzbekistánu.-str. 143

<sup>481</sup> Tamtéž

Diskriminace při pronájmu bytů se nejčastěji projevuje v tom, že majitelé bytů požadují od Afghánců vyšší nájem než od občanů Uzbekistánu (v průměru 25 USD za měsíc na rodinu při běžném nájmu okolo 15 USD), čímž se kompenzují výdaje na úplatky obvodním policistům. Ve snaze vyhnout se problémům s policií většina majitelů bytů odmítá poskytnout Afgháncům pronájem. Potíže při hledání bydlení pocítují obzvláště rodiny uprchlíků s nezletilými dětmi.

Téměř 20% dětí uprchlíků nechodí školy, přičemž mezi hlavní důvody se řadí neznalost uzbeckého nebo ruského jazyka, nedostatek prostředků na pokrytí nákladů spojených s výukou (pořízení učebnic, oblečení, výdaje na dopravu), případná léčba nebo invalidita.

Dohoda o bezplatné devítileté školní docházce pro děti mandátních uprchlíků, které bylo dosaženo mezi UNHCR a Ministerstvem školství Uzbekistánu, se nevztahuje na děti, jejichž rodičům byla zamítnuta žádost o udělení statusu uprchlíka.

Zvláštní práva uprchlíků předpokládají, že majitel mandátního průkazu UNHCR má právo na svobodné vycestování i vstup do azylové země a není povinen absolvovat obvyklou proceduru registrace v azylové zemi (získání víza, registrace podle místa bydliště atd.).

Materiální pomoc od UNHCR dostává pouze 15% všech mandátních uprchlíků, přičemž výše přídavků nezajistí rodině životní minimum. Ztráta příspěvků je pro ně bolestná nejenom kvůli ztrátě příjmů, ale také kvůli tomu, že je „vyškrtnuti ze seznamu“ osob spojených s UNHCR. Co se týká vystěhování do jiné země, zde nízké kvóty a přísná kritéria výběru stanovená přijímajícími zeměmi a UNHCR podstatně snižují pravděpodobnost přesídlení pro většinu rodin uprchlíků, ve které většina z nich doufá.

Přesto je mandát UNHCR jediným dokladem uprchlíků, který obdrží a pomocí kterého mohou určitým způsobem legalizovat svůj pobyt v Uzbekistánu a vyřešit četné problémy.

Repatriaci afghánské diaspory v Uzbekistánu (osoby, které uprchly poté, co se vlády zmocnilo hnutí Tálibán) podstatně zpomalují takové faktory jako nestabilní politická situace v Afghánistánu, absence záruky osobní bezpečnosti.

Afghánští uprchlíci jsou velmi mobilní skupinou. Plány a úmysly Afghánců v mnohém závisí na aktuální situaci. Přísná vízová pravidla v současné době brání uprchlíkům hledat azyl v třetích zemích. Vzniká dojem, že pokud by jim byly v Uzbekistánu poskytnuty podmínky pro sociální integraci, potom by mnozí uprchlíci neplánovali vycestování. V první řadě se to týká rodin etnických Uzbeků a také těch uprchlíků, kteří už mají v Uzbekistánu stálé zdroje příjmů.

Podle informací UNHCR v Taškentu z roku 2001 se zadržení a deportace mandátních uprchlíků znovu začaly provádět v roce 2001. Někteří z nich byli na základě úsilí UNHCR propuštěni na svobodu na záruku, jiní byli deportováni do Kazachstánu. Do roku 1998 se osoby, které byly mandátem UNHCR uznány jako uprchlíci, nemluvě o dalších, podrobily násilné deportaci do Severního Afghánistánu. Kvůli zhoršení politické situace v Afghánistánu vládní orgány v Uzbekistánu přijaly rozhodnutí o pozastavení

násilného odesílání, ale potom začaly deportovat uprchlíky do středoasijských zemí.<sup>482</sup> K ženám byly uzbecké úřady tolerantnější a podle sdělení UNHCR od roku 2000 byla pouze jedna žena s pěti dětmi vyhoštěna do Kazachstánu.

Uprchlíci nemají možnost odvolat se proti rozhodnutí vlády o deportaci z důvodů, že vláda neposkytuje čas pro odvolání se k soudu proti jejich rozhodnutí, většina uprchlíků je také sociálně nezajištěná a nemá přístup k placeným kvalifikovaným advokátům

Situace se zhoršuje zejména pro ty, kteří jsou zavíráni do vězení, údajně kvůli zjištění totožnosti, a bez poskytnutí času na odvolání jsou tyto osoby deportovány. Tím Uzbekistán porušuje základní princip uprchlického práva (non-refoulement). Z hlediska přijatých závazků se na Uzbekistán v oblasti mezinárodního práva obyčejového vztahují ustanovení obsažená také v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech (ratifikovaném Uzbekistánem) a Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. (viz kapitolu 1).

Například v dubnu 2003 se na Sdružení právní pomoci obrátil Kazimij Abdul Sattora, který byl mandátním uprchlíkem od roku 2000 a který tvrdil, že ho chtějí bez jakéhokoliv oficiálního oznámení deportovat z Uzbekistánu. Z materiálů předložených advokátovi bylo patrné, že bylo přijato rozhodnutí Ministerstva vnitra Republiky Uzbekistán z 10. února 2000 o uplatnění postihu státního zástupce Ikramovského okresu města Taškent z 8. května 2000 o deportaci.

19. června 2000 ho převezli policisté z Taškentu na hranice Tádžikistánu. Příslušník pohraniční policie Tádžikistánu ho nepustil do země, neboť neměl pas. Kazimij policistům utekl a vrátil se do Taškentu. Do roku 2003 byl ve všech dokumentech Ministerstva vnitra označován jako vyhoštěnec z Uzbekistánu. Podle tvrzení Kazimije mu však UNHCR nepomohl ve chvíli, kdy ho nezákonně zadržovali a potom se ho snažili deportovat. Až 15. srpna 2000 získal mandát uprchlíka na základě rozhodnutí Úřadu UNHCR v Taškentu.

Tato záležitost je nejvýraznějším příkladem porušení práv osoby hledajícího azyl, které potom byl přiznán status uprchlíka v Uzbekistánu. Po zásahu Sdružení právní pomoci obdržel Kazimij dopis z prokuratury následujícího znění: „Oznamujeme, že byl odeslán dopis řediteli Správy vjezdu, výjezdu a státního občanství MV Republiky Uzbekistán s žádostí o posouzení otázky obnovení vašich práv, to znamená otázky práva na pobyt v Uzbekistánu osob bez státního občanství a zařazení do seznamu osob s trvalým pobytem bez státního občanství“.

Oddělení vjezdu, výjezdu a státního občanství Správy vnitra Samarkandského okresu rozhodlo o zkrácení pobytového víza úspěšného podnikatele, občana Afghánistánu Abdul Manon Ismoil Muhammada na území státu a o jeho vyhoštění za hranice Uzbekistánu, a to od 19. prosince 2000.

<sup>482</sup> Střední Asie: dodržování zásady nevyhovězení uprchlíků: op.cit. -str.104



Abdul Manon Ismoil Muhammad byl kategoricky proti takovému rozhodnutí, neboť ho považoval za protizákonné a přizval na svou obhajobu advokáty.

V rozhodnutí o vyhoštění uvádí Oddělení vjezdu, výjezdu a státního občanství jako důvod fakt, že žalobce, který porušil „Pravidla pobytu cizích státních příslušníků v Republice Uzbekistán“, byl povolán ke správní odpovědnosti za porušení práv stanovených částí 3 paragrafu 225 Zákoníku o správní odpovědnosti Republiky Uzbekistán. Tady je třeba poukázat na to, že část 3 uvedeného paragrafu neuvažuje o takovém způsobu správního trestu jako je vyhoštění za hranice Uzbekistánu. Kromě toho samotná skutečnost povolání žalobce ke správní odpovědnosti je zcela nezákonná.

Zároveň se stížností byla podána žádost o pozastavení výkonu rozhodnutí, na které byla podána stížnost, o postoupení materiálů ve věci vyhoštění a o poskytnutí možnosti účastníkům tohoto případu seznámit se s nimi (žalobci nebyly objasněny příčiny přijetí rozhodnutí, na které podal stížnost). Podaným žádostem soud vyhověl.<sup>483</sup> Poté, co se seznámili zástupci žalobce s materiály tohoto případu, došli k závěru, že toto rozhodnutí bylo zcela protizákonné.

V materiálech tohoto případu byl rovněž objeven dopis správy Úřadu národní bezpečnosti Samarkandského okresu z 18. září 2000, č. j.1309 s podpisem ředitele správy plukovníka A.V.Rasulova řediteli Správy pro vnitřní záležitosti Samarkandského okresu podplukovníka policie V. U. Chajdarova s následujícím zněním: „Z důvodu soustavného porušování Předpisů ze strany občana Islámského státu Afghánistán Abdul Manon Ismoil Muhammada nepovažujeme za účelné, aby dále pobýval v republice, a žádáme o oficiální vyhoštění uvedeného cizího státního příslušníka za hranice Republiky Uzbekistán v souladu s předpisy a Zákoníkem o správní odpovědnosti Republiky Uzbekistán“.

Na zasedání soudu žalobce vysvětlil, že občan Islámského státu Afghánistán Muhammad Hasan Kurban Ali, který u něho pobýval a který byl u něho v bytě posléze nalezen pracovníky Oddělení vjezdu, výjezdu a státního občanství, k němu přijel na jednu noc a druhý den měl odjet ve svých záležitostech do jiného města. Vrchní inspektor Oddělení vjezdu, výjezdu a státního občanství, kapitán policie Vahid Sadikov, který tomu byl přítomen a který byl později vyslýchán na zasedání soudu, řekl, že neví jak dlouho byl Muhammad Hasan Kurban Ali v bytě žalobce a že si není jistý, zda tam pobýval více dnů.

Body 11 a 32 Předpisů uvádí, že cizí státní příslušníci se mohou pohybovat na území Uzbekistánu volně přístupném cizím státním příslušníkům a doklady k registraci se předkládají kompetentním orgánům do tří pracovních dnů.

Z výše uvedených skutečností je jasné, že se Abdul Manon Ismoil Muhammad nedopustil porušení uvedených Předpisů a že ke správní odpovědnosti byl povolán neoprávněně. Jiné důkazy o jeho porušení Předpisů v materiálech tohoto případu chyběly, tím spíše důkazy o jejich systematickém porušování, jak bylo uvedeno v dopise správy Úřadu národní bezpečnosti Samarkandského okresu.

<sup>483</sup> Střední Asie: dodržování zásady nevypovězení uprchlíků.-str.106

Na zasedání soudu bylo rovněž objasněno, že Abdul Manon Ismoil Muhammad je spoluvlastníkem společného podniku „Sam-i Afghán“, kde mu patří padesát procent základního fondu podniku. V té době bylo třeba podat žádost k soudu o rozdělení majetku tohoto podniku a oddělení podílu patřícího žalobci. V případě vyhoštění by ztratil možnost rozhodnout podle svého uvážení o majetku, který byl v jeho osobním vlastnictví. A co více byl by zbaven možnosti požívat práv žalobce stanovená paragrafy 34 a 40 Občanského procesního zákoníku Uzbekistánu (účastnit se zasedání soudu, předkládat důkazy atd.).

V souladu s paragrafem 2 bodu 38 Předpisů nemůže být doba pobytu cizího státního příslušníka v Uzbekistánu zkrácena, i pokud chybí (ukončil se) důvod nebo prostředky k jeho dalšímu pobytu.

Avšak soud první instance žalobu o zrušení rozhodnutí Oddělení vjezdu, výjezdu a státního občanství o vyhoštění občana Islámského státu Afghánistán Abdul Manon Ismoil Muhammada odmítl a důvody žalobce a jeho zastupitelů shledal nepřesvědčivými.

Podle tvrzení advokáta „mu v kuloárech dali jednoznačně na vědomí, že si velmi dobře uvědomují nezákonnost přijatého rozhodnutí, ale protože v této záležitosti je zainteresovanou stranou Úřad pro národní bezpečnost Republiky Uzbekistán (bývalé KGB), nemohou nijak pomoci a jsou nuceni jejich žalobu odmítnout“.

Advokáti, kteří se řídili paragrafem 39 Ústavy Republiky Uzbekistán se obrátili k hlavě státu jako k ústavnímu garantu dodržování zákonů, práv a svobod občanů a podali kasační žalobu k Samarkandskému krajskému soudu. V kasační žalobě poukázali na to, že Úřad národní bezpečnosti se zabývá záležitostmi, které nespádají do její kompetence. Poté kasační soud zrušil rozhodnutí soudu první instance a poslal záležitost k novému posouzení soudu.

Soud při opakovaném posouzení záležitosti uznal rozhodnutí Oddělení vjezdu, výjezdu a státního občanství jako protizákonné a zrušil ho. Práva Abdul Manon Ismoil Muhammada byla obnovena.

Abdul Manon Ismoil Muhammada zachránilo až to, že na svou obhajobu mohl přizvat kvalifikované advokáty. Pokud by však v danou chvíli neměl peníze, potom by ho bezpochyby deportovali.<sup>484</sup>

Sdružení právní pomoci zastupovalo v přípravném řízení zájmy občana Islámského státu Afghánistán Abdul Vahab Muhammad Ismoila obviněného z podvodu. Toto trestní řízení bylo zahájeno v listopadu roku 2002.

Dne 4. prosince 2002 byl vydán dekret Prezidenta Republiky Uzbekistán „O amnestii k desetiletému výročí vyhlášení Ústavy republiky“. Podle odstavce 5 uvedeného aktu obviněný spadá bezpochyby do bodu „d“ výnosu, kde se mluví o úplném ukončení řízení a o tom, že by měl být osvobozen z vazby během přípravného řízení.

---

<sup>484</sup> Střední Asie: dodržování zásady nevyprovězení uprchlíků.-str.111

Ani opakované písemné žádosti advokáta k vyšetřovateli, k prokurátorovi Taškentu a ani žaloba na jednání vyšetřovatele ke Generální prokuratuře nepřinesly kladné výsledky. Případ byl potom postoupen k soudnímu projednání.

Během soudního jednání podal advokát také žádost o posouzení protizákonnosti případu k soudu a potom také o posouzení odsouzení jeho klienta, protože jednání soudců odporovalo dekretu Prezidenta „O amnestii“. Advokát ve své žádosti rovněž odkazoval na paragraf 7 a 13 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Ani odkazy na mezinárodní dohodu či na vnitrostátní legislativu neovlivnily výsledek a Abdul Vahab Muhammad Ismoil byl odsouzen k šesti letům odnětí svobody.

Soud ze svého vlastního pohledu označil vynesení rozsudku jako „humánní“ vůči „ubohému“ cizinci. Podle tvrzení advokáta soudci v kuloárech prohlašovali, že pokud by aplikovali akt o amnestii, museli by úřady Abdul Vahab Mohammada deportovat na základě toho stejného výnosu o amnestii.

Očividně zůstala ignorována podrobná písemná vysvětlení Sdružení právní pomoci o tom, že Uzbekistán ratifikoval Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a že na základě paragrafu 13 Paktu nemůže být cizinec, nacházející se v zemi podle zákona, vyslán do země, kde mu hrozí nebezpečí. Městský odvolací soud se při prošetření tohoto případu opíral o stanovisko vyšetřování soudu první instance, přičemž rozsudek posledního soudu byl ponechán beze změn.<sup>485</sup> V té době připravoval advokát Sdružení právní pomoci žalobu k Výboru OSN pro lidská práva v tomto případě.

Na území Uzbekistánu pobývá tedy nelegálně několik tisíc lidí bez právní ochrany, základních sociálních garancí a jako by ani nebyla naděje na řešení jejich problémů v budoucnosti. Počet afghánských uprchlíků se nesnižuje, zato problémy spojené s jejich pobytem v zemi se vyostřují. Je nutné co nejdříve vypracovat komplexní a vzájemně propojený systém opatření, který může zajistit uprchlíkům v Uzbekistánu legalizaci jejich statusu v zemi v souladu s normami mezinárodního práva a který by měl zahrnovat mj. i tyto body:

1. Možnost připojení Uzbekistánu k základním mezinárodním úmluvám o uprchlících je v nejbližší době málo pravděpodobná, stejně jako přijetí vnitrostátního zákona o uprchlících. Hlavní překážkou k takovému kroku je neexistence nebo zaostalost sociálních institucí zajišťujících práva uprchlíků. Zkušenost sousedních zemí dokazuje, že absence platných nástrojů a mechanismů realizace zákona mění práva uprchlíků v prázdnou deklaraci.
2. Legalizace statusu uprchlíků musí probíhat postupně, stejně jako příprava a přijetí vnitrostátního zákona o uprchlících. Legislativa Uzbekistánu a existující institucionální struktury nejsou přizpůsobeny k plnění Úmluvy a Zákona o uprchlících. Připojení k Úmluvě nemůže samo o sobě uskutečnit realizaci práv uprchlíků. Proto je třeba, aby procesu přípravy k ratifikaci Úmluvy a přijetí Zákona o uprchlících předcházely systematické studie a příprava legislativních aktů. Dále je třeba

---

<sup>485</sup> Tamtéž str. 111

vypracovat program zajištění ubytování sociálně nejslabších skupin uprchlíků. Tento program musí zahrnovat výplatu účelových příspěvků na úhradu ubytování a zřízení uprchlického tábora. Vytvoření azylových středisek v Taškentu a Termezu by přispělo k částečnému vyřešení problematiky ubytování uprchlíků, k regulaci procesu registrace a kontroly jejich stěhování a také k vytvoření pracovních míst pro uprchlíky.

3. Je třeba rozšířit program lékařské péče UNHCR, zavést povinné očkování a imunizaci dětí i dospělých a také dobrovolné lékařské prohlídky uprchlíků v případě trvalé pracovní neschopnosti – invalidity. Dále by bylo zapotřebí zorganizovat kampaň za účelem informování uprchlíků o pravidlech pobytu v Uzbekistánu.
4. Kromě toho by bylo žádoucí zavést účelové příspěvky pro osamělé matky-uprchlice a vyřešit otázky vzdělávání dětí uprchlíků.
5. Zaktivizovat hledání azylových zemí ze strany UNHCR a zvýšit kvóty pro stěhování rodin uprchlíků z Uzbekistánu. Zároveň přispět k realizaci programů sociální podpory repatriantů.
6. Vypracovat s úřady práce Republiky Uzbekistán společné programy odborného vzdělání, přeškolení a zvýšení kvalifikace uprchlíků s cílem zvýšení jejich konkurenceschopnosti na trhu práce.
7. Vypracovat společně s úřady práce programy zaměstnanosti uprchlíků, včetně organizace veřejně prospěšných prací.
8. Uznání nebo atestaci osvědčení o vzdělání uprchlíků s cílem zajištění stálého vzdělávání uprchlíků a jejich dětí, rovněž postupné odstranění jejich diskriminace na trhu práce.
9. Registrace společenských sdružení uprchlíků a podpora dalších opatření upevňujících potenciál a zvyšujících úroveň sociálního kapitálu v afghánské komunitě.
10. S ohledem na omezené možnosti státního rozpočtu musí vláda Uzbekistánu uskutečnit spolufinancování při vypracování legislativních norem a sociálních programů integrace společně s mezinárodními dárcovskými organizacemi.
11. Je nutné zavést změny do norem Trestního řádu, v souladu s nimiž by osoba měla možnost podat stížnost k soudu na rozhodnutí přijaté v trestním řízení, zejména co se týče vydání osob obviněných z trestného činu na žádost států.



## Závěr

Mezinárodní ochrana uprchlíků jsou vzájemná opatření států, UNHCR a dalších organizací týkající se zacházení s žadateli o azyl, uprchlíky a osobami, kterým se této ochrany nedostává v zemi jejich původu, či v zemi jejich posledního pobytu, jedná-li se o cizince bez státní příslušnosti. Jejím základním cílem je zajišťování jejich práv, fyzického bezpečí a jiných standardů uznaných a zabezpečených v souladu s mezinárodními normami.

Uprchlíctví je problém, který se odehrává na mezinárodní úrovni, proto je k jeho řešení třeba součinnosti celého světového společenství. Od počátku vzniku uprchlívství se státy a jejich vlády snaží společně vybudovat systém pomoci a ochrany této kategorie lidí.

Mezinárodní právo začalo reflektovat nutnost převzít ochranu nad tímto jedincem ve dvacátých letech minulého století. První pokusy o právní definici uprchlíka, který by spadal pod mezinárodní ochranu, představovaly reakci na konkrétní situaci bez dlouhodobějšího hledání odpovědi na to, kdo je a kdo není uprchlíkem.

Obecnou definici uprchlíka obsahuje Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951. V roce 1967 byl přijat Protokol, který zrušil časové omezení a tím poskytl Úmluvě univerzální působnost. Úmluva a Protokol jsou doposud nejdůležitější dokumenty, týkající se práv uprchlíků a obsahující fundamentální zásady ochrany na mezinárodní úrovni.

Stěžejní je formulace, že osoba, která má být považována za uprchlíka, musí mít oprávněné obavy z pronásledování z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních, či z důvodů příslušnosti ke společenské skupině nebo zastávání politických názorů. Podstatný důraz se klade na subjektivní složku definice - přítomnost strachu - která se pojí s objektivním prvkem. Přítomnost subjektivního prvku v definici vyžaduje důkladné posouzení charakteru osoby, což umožňuje lepší pochopení její situace, a individuální přístup při posuzování její žádosti o status uprchlíka, který tímto může v řadě případů vést v jeho prospěch. Subjektivní složka je tedy prvkem, který zvyšuje ochranu uprchlíka.

Mezinárodní ochrana uprchlíka spočívá v zajištění jeho právního postavení přiznáním občanských práv, svobodného přístupu k soudům, ke vzdělání a zdravotní péči, v možnosti podnikat i být zaměstnancem. V zásadě se zde uplatňuje režim národního zacházení, to znamená, že uznaní uprchlíci požívají výše uvedených práv ve stejném rozsahu, jako občané státu, který uprchlíka přijal, s určitými výjimkami, jako jsou např. volební právo či nabývání nemovitého majetku. V každém případě však nesmí mít uprchlíci horší práva, než jaká mají ostatní cizinci. Mezinárodní ochrana tak ochraňuje uprchlíka především vůči zemi původu a zabezpečuje jeho právní existenci v novém státu.

Podstatnou zárukou ochrany uprchlíka je pravidlo non-refoulement, které pro stát znamená zákaz vyhoštění a navrácení uprchlíka do země jejich původu, ve které jim hrozí pronásledování. Nicméně zde

se projevuje zájem státu na zachování své suverenity v neprospěch jednotlivce. Stát může k ochraně svého bezpečí vyhostit či navrátit uprchlíka, pokud je tento považován za nebezpečného, protože byl konečným rozhodnutím usvědčen ze spáchání zvláště těžkého trestného činu. I když státní zájem převažuje nad zájmem ochrany uprchlíka pouze v tomto výjimečném případě, přesto je tato úprava výrazným průlomem do ochrany uprchlíka. Dokumenty o lidských právech mají pro uprchlíka také nezastupitelný význam. Na základě těchto mezinárodních dokumentů se může uprchlík domáhat ochrany při porušení práv, které Úmluva z roku 1951 výslovně nezmiňuje. Jedinec v postavení uprchlíka se nachází obecně ve velmi obtížné situaci a proto může být i snadněji obětí porušování lidských práv. Často dochází k diskriminaci práv uprchlíků z rasových důvodů. Mnoho rodin je cestou do azylové země rozděleno a při vstupu do cizí země se mohou střetnout s nepochopením ze strany pohraničních úředníků. Mezinárodní dokumenty v oblasti lidských práv a mechanismy jejich implementace mají proto nezastupitelnou úlohu jako doplněk a podpora mezinárodního uprchlického práva. Např. jednotlivec má možnost uplatnit svá práva skrze petiční systém OSN. Rozhodnutí vydaná na základě stanovených postupů však nemají podobu závazného rozsudku a jejich vykonání závisí výlučně na dobré vůli států. Určitou výhodou tohoto mechanismu ochrany představuje skutečnost, že podání individuální stížnosti v rámci OSN není časově omezeno.

Nevýhodou Úmluvy z roku 1951 je, že obsahuje především pouze hmotně právní normy. Stanovuje závazky pro smluvní státy k zajištění ochrany uprchlíků, ale již neřeší otázku postupů, tj. jak tohoto výsledku dosáhnout. Neukládá ani uzákonění řízení o přiznání statusu uprchlíka, ani nestanovuje procesní postup, jak stanovit, kdo uprchlíkem je či není. Nechává tedy v procesních záležitostech prostor státům, přičemž úprava uprchlických věcí může být v jednotlivých státech velmi rozdílná (je to vidět na základě rozboru vnitrostátní ochrany uprchlíků zemí Střední Asie).

Na regionální úrovni tuto mezeru úspěšně vyplňuje např. Evropská úmluva o lidských právech. Její čl. 13 zaručuje právo na opravný prostředek před národními orgány, který lze vhodně použít při nedodržení tohoto práva při řízení o udělení statusu uprchlíka.

Od počátku své existence má významnou roli v oblasti mezinárodní ochrany práv uprchlíků UNHCR. Jeho hlavním úkolem je podle Statutu poskytování mezinárodní ochrany uprchlíkům, nalézání trvalého řešení uprchlických problémů a poskytování přímé pomoci uprchlíkům. Úřad Vysokého komisaře pro uprchlíky, i když plní významné funkce, nedisponuje procesními mechanismy ke kontrole dodržování a vynucování zakotvených práv. Jeho činnost avšak zůstává humanitární a sociální povahy, neboť pracuje pod doporučujícím a nezávazným mandátem.

Přehled mezinárodněprávní úpravy postavení uprchlíků v první kapitole ukázal, že dnes již existuje ucelená, byť nepříliš velká skupina norem regulujících relativně samostatný předmět – vztahy mezi státy týkající se zacházení s uprchlíky a zprostředkovaně i jejich práva a povinnosti.

Cílem této práce bylo podat ucelený přehled mezinárodní úpravy právního postavení uprchlíků, ukázat, jakým způsobem se tento uvedený universální systém mezinárodní ochrany uplatňuje v zemích Střední Asie, případně jaké jsou v této oblasti problémy.

Středoasijské státy stále vycházejí ze společné sovětské minulosti. Rozpad Sovětského svazu v roce 1991 a vyhlášení nezávislosti těchto sovětských republik vedly k vytváření států (state-building), budování institucí (institution-building), armád a právních norem v různých oblastech společenského života.

Zvláštnost migrační politiky regionu a celého sovětského státu ve 20.-80. letech minulého století spočívala v tom, že země byla fakticky uzavřena pro příchod migrantů z cizích států. Vznik a rozvoj legislativy o uprchlících a otázkách postavení uprchlíků začal v jednotlivých státech Střední Asie teprve po získání nezávislosti a tento proces měl a má svá specifika. Přesto mají legislativy těchto států společné základní rysy vycházející ze společné minulosti, příbuzností národů regionu a podobných tendencí rozvoje oblasti. Právě proto má analýza legislativních základů regulace problematiky uprchlíků v regionálním měřítku teoretický a praktický význam.

Důležitý je v této souvislosti i fakt, že poslední dobou se počet uprchlíků v celosvětovém měřítku neustále zvyšuje. Nehledě na to, že v posledních letech téměř všechny země regionu Střední Asie podepsaly Úmluvu a příslušné dokumenty (kromě Uzbekistánu, který není signatářem Úmluvy) existují značné a často i nepřekonatelné obtíže v procesu každodenní aplikace principů uvedených v Úmluvě, Protokolu, jiných lidsko-právních dokumentech a rezolucích, stejně jako při aplikaci národní legislativy zemí regionu. Tento důvod stál za hlubší analýzou základních pojmů a principů realizace uprchlické legislativy středoasijských zemí.

Většina uprchlíků ve zkoumaném regionu jsou Afghánci, kteří sem přicházejí různými cestami. Jednou z nejrozšířenějších cest je cesta přímo z Afghánistánu. Pro tranzit jsou využívány další země Střední Asie a rovněž Pákistán, Irán nebo Rusko. V posledních letech se značně snížil příliv afghánských uprchlíků do oblasti, podobně jako se zmenšil jejich celkový počet díky programům repatriace a částečnému přesídlení uprchlíků do třetích zemí. Od roku 2004 byly organizovány programy stěhování uprchlíků z Tádžikistánu a Uzbekistánu do Kanady. Většina z nově přichozích uprchlíků je nevzdělaná a nekvalifikovaná, což prohlubuje problém jejich sociální a odborné mobilizace, zejména žen a dětí.

Systém ochrany uprchlíků v minulém desetiletí nemohl fungovat efektivně, protože v této době v mnohých státech neexistovaly odpovídající zákony (v Tádžikistánu a Kyrgyzstánu tyto byly znovu přijaty v roce 2002, v Kazachstánu a Uzbekistánu stále chybí). Uzbekistán se nepřipojil k základním mezinárodním listinám o uprchlících, tzn. Ženevské Úmluvě z roku 1951 a Newyorskému Protokolu z roku 1967. Po právní stránce se uprchlíci v Uzbekistánu přirovnávají k cizím státním příslušníkům a osobám bez občanství, tj. uprchlíci se neposuzují jako sociálně nejslabší a nejbezbrannější skupina

migrantů. Kromě toho, v Uzbekistánu chybí státní instituce, která by se zabývala problematikou uprchlíků.

Je však třeba poznamenat, že celkově proces definování statusu uprchlíka v Kyrgyzstánu, Kazachstánu a Tádžikistánu vyhovuje obecně přijatým normám. Bohužel je stále mnoho problémů, které komplikují ochranu uprchlíků. Udělení postavení uprchlíka se často neopodstatněně protahuje, což vzbuzuje oprávněné výtky ze strany uprchlíků. Základními důvody zpožděného poskytnutí statusu uprchlíka je problém identifikace totožnosti uprchlíka, průtahy pracovníků migračních úřadů, nedostatečná úroveň jejich kvalifikace a někdy i zneužití pravomocí. Absence koordinace mezi státy v oblasti práv uprchlíků v otázkách podání, vymezení statusu, unifikovaného zápisu jmen uprchlíků způsobuje opravdové obtíže v každé z republik. Pozornost si zaslouží také otázka přijetí žádostí o azyl přímo v místě překročení státní hranice.

Značné problémy uprchlíkům někdy způsobují pracovníci orgánů právní ochrany. V souvislosti s tím jsou známy případy neopodstatněné kontroly dokladů, zjevné (neskrývané) vyděračství a jiné zneužití pravomocí.

Přestože uprchlíci požívají některých sociálních práv (vzdělání, lékařská péče a jiné), jejich skutečné (materiální, životní) postavení zůstává velmi složité.

Státy Střední Asie uprchlíkům neposkytují prakticky žádnou pomoc a ti jsou nuceni spoléhat se především na pomoc úřadů UNHCR a nevládních organizací. Po rozpadu Sovětského svazu státy regionu prošly značným poklesem ekonomiky, zvláště v Kyrgyzstánu, Tádžikistánu a Uzbekistánu. Uprchlíci samostatně řeší své problémy jen velmi obtížně: na místním trhu práce (zejména maloobchod na tržištích, služby atd.) se setkávají se silnou konkurencí ze strany místního obyvatelstva. Ke kvalifikované práci se uprchlíci prakticky nedostanou. Za těchto podmínek důležitou roli při adaptaci uprchlíků k místnímu životu hrají programy UNHCR a nevládních organizací, které vzdělávají a přeškolují uprchlíky. Je zjevné, že je potřeba zintenzívnit práci na programech zaměstnanosti uprchlíků.

Získání občanství jmenovaných republik jako jednoho ze způsobů integrace uprchlíků (většinou Afghánců) do místní společnosti je neobyčejně komplikované. Jestliže v Kyrgyzstánu, Tádžikistánu a Kazachstánu jsou známy případy udělení státního občanství uprchlíkům, pak udělení státního občanství afghánským občanům v Uzbekistánu je prakticky nemožné.

Poněvadž mnohé problémy uprchlíků nejsou uspokojivě řešeny, je mezi uprchlíky v Tádžikistánu, Kyrgyzstánu a Uzbekistánu velmi silná tendence k odjezdu do třetích zemí. Proto je nutné zorganizovat spolupráci zemí Střední Asie s hlavními přijímajícími státy Západu.

Podstatným faktorem, který zhoršuje situaci afghánských uprchlíků, je často nepřátelský vztah vůči nim ze strany místního obyvatelstva. Ve veřejném mínění přetrvává negativní pohled na uprchlíky z této



země, k němuž přispěla tamní dlouholetá válka. V souvislosti s tím je nutné spuštění/vypracování informačních kampaní, které by prolomily negativní představy o uprchlících.

Bohužel, regionální spolupráce zemí Střední Asie v oblasti problematiky uprchlíků se zatím omezuje na konání seminářů, tréninků, výzkumů.

Paradoxně se často uprchlíci změní na „uprchlíky na orbitě“ (refugee in orbit) v důsledku toho, že nejsou přijati v některé ze zemí Střední Asie.

Zemím regionu a také zákonodárcům bychom mohli doporučit kritickou studii praxe evropských zemí. Vypracování jednotného dokumentu v rámci Střední Asie a vytvoření regionální unifikované databáze uprchlíků a žadatelů o azyl by umožnilo lépe regulovat problematiku uprchlíků, působit proti extremismu a bojovat s nelegální migrací.

Ve všech státech Střední Asie se nachází řada orgánů zabývajících se regulací a řešením problematiky uprchlíků různými způsoby, což vede k nejednotnosti. Proto by bylo žádoucí dopracovat nařízení vnitrostátních zákonů a určit jednotný orgán, který by bojoval proti nelegální migraci a pomáhal uprchlíkům.

Považujeme za nutné zavést do všech států Střední Asie předpis, podle kterého by všechny dotčené orgány, jako ochrana státní hranice, celnice, orgány vnitra, musely informovat mezinárodní organizace, UNHCR a Státní migrační úřad během co nejkratší doby o přichozících uprchlících a žadatelích o azyl. Je nutné zavést do učebního plánu právnických fakult kurz o právech uprchlíků a o mechanismech jejich ochrany a zároveň pořádat semináře a kurzy pro právníky praktikanty.

Kromě toho, do vypracování a projednání normativních právních aktů, týkajících se problematiky uprchlíků, je třeba zapojit státní orgány, angažované v řešení problematiky uprchlíků, mezinárodní organizace právní ochrany či místní nevládní organizace.

Podpora iniciativ nevládních organizací a místních úřadů a jejich činností ohledně uprchlíků přispívá k rychlejšímu řešení. Z tohoto pohledu musí být nutná pomoc poskytnuta nikoliv pouze ze strany jednoho státu, ale i od ostatních států regionu.

K vyřešení této problematiky by měla být vypracována strategie jak mezi jednotlivými státy společně v rámci regionu, tak i vnitřní strategie, která se bude jednotlivě týkat zvoleného státu. Zároveň přijímající státy musí plnit své povinnosti v otázce přijetí uprchlíků, zatímco státy původu uprchlíků musí předcházet činností způsobujícím odliv obyvatel. Mírové společenství musí najít cestu efektivní prevence vzniku nových konfliktů a odchodu uprchlíků.

Problematika uprchlíků a žadatelů o azyl v praxi zemí Střední Asie je poznamenána také tím, že: 1. je znát nedostatek potřebných znalostí v oblasti mezinárodní a vnitrostátní ochrany lidských práv a práv uprchlíků u soudců, advokátů, právníků, státních úředníků aj.; 2. při výkonu svého povolání nejsou soudy zcela nezávislé, rozhodnutí soudců bývají standardní a v podstatě podporující rozhodnutí

migračního orgánu; 3. analýza legislativy o uprchlících v zemích Střední Asie odhalila nesoulad některých usnesení s Úmluvou z roku 1951 a Protokolem z roku 1967, což je důvodem k tomu, že uprchlíci nejsou v jednotlivých případech chráněni.

**Vědecký přínos výzkumu.** Tato disertace je jedním z prvních pokusů o komplexní vědecký výzkum uplatnění mezinárodních mechanismů v zemích regionu Střední Asie, vnitřního zákonodárství v oblasti ochrany práv uprchlíků a analýzy praxe jejich implementace v těchto státech.

V práci se pokouším o kritickou analýzu základních předpisů zákonodárství států Střední Asie, upravujících práva a povinnosti, právní postavení uprchlíka aj. Srovnávací analýzou a výzkumem praxe uplatnění zákonodárství těchto zemí byly nalezeny shody a rozdíly v regulování těchto vztahů v každém ze států regionu.

Jako výsledek vědeckého výzkumu na obhajobu se vystavují následující teze:

- Při definování pojmu „uprchlík“ musejí všechny státy vycházet alespoň z definice dané v Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu k ní;
- Zákonodárství států Střední Asie vyžaduje dopracování v oblasti ochrany práv uprchlíků;
- Pro všestrannou regulaci postavení uprchlíka potřebuje Republika Uzbekistán nutně ratifikaci Úmluvy z roku 1951 a Protokolu z roku 1967 a přijetí zákona o uprchlících;
- Analýza situace v oblasti ochrany práv a zájmů uprchlíků v regionu svědčí o nutnosti vytvořit mechanismy pro ochranu uprchlíků a vytvoření orgánů v regionálním měřítku, o potřebě koordinovat aktivity při řešení otázek udělování a prolongace postavení uprchlíka, o vytvoření jednotného informačního systému, který by zahrnoval jakékoliv údaje o uprchlících atd.;
- Země potřebují pomoc ze strany UNHCR, protože mnohé podzákonné akty jsou v rozporu s ustanoveními Úmluvy, Protokolu a národního zákonodárství, regulujícího postavení uprchlíků a lidských práv;
- Pohyb uprchlíků z jednoho státu regionu do jiného ukazuje nejenom na bídu, ale také na neschopnost státu při řešení problémů spojených s ochranou práv a zájmů uprchlíků;
- Je třeba vypracovat doporučení ke zdokonalení zákonodárství, přijetí některých rozhodnutí a provedení opatření, která mají napomoci praktickému uplatnění práva o uprchlících v zemích Střední Asie.

**Teoretický a praktický význam výzkumu.** Závěry a návrhy, které zazněly v této disertaci mohou být aplikovány v praxi a v neposlední řadě také ve studijním procesu (během přednášek a seminářů z mezinárodního práva). Materiál disertace může být použit při zlepšení mechanismů ochrany práv uprchlíků v zemích středoasijského regionu a při práci se samotnými uprchlíky.

**Některé bilaterální a multilaterální smlouvy, dohody,  
deklarace týkající se ochrany práv uprchlíků:**

- |            |  |
|------------|--|
| 1933       | Úmluva týkající se mezinárodního postavení uprchlíků   |
| 1938       | Úmluva o postavení uprchlíků pocházejících z Německa   |
| 1948       | Všeobecná deklarace lidských práv  |
| 1949       | Statut Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky   |
| 1949       | Ženevská úmluva o ochraně civilních osob za války  |
| 1950       | Evropská úmluva o lidských právech   |
| 1951       | Úmluva o právním postavení uprchlíků   |
| 1954       | Úmluva o postavení osob bez státní příslušnosti  |
| 1966       | Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech  |
| 1966       | Mezinárodní pakt o občanských a politických právech  |
| 1966       | Úmluva OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace  |
| 1967       | Protokol týkající se právního postavení uprchlíků  |
| 1967       | Deklarace o územním azylu  |
| 1969       | Americká úmluva o lidských právech   |
| 1969       | Úmluva Organizace africké jednoty upravující zvláštní aspekty uprchlických problémů v Africe   |
| 1977       | Protokol k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí mezinárodního ozbrojeného konfliktu  |
| 1979       | Úmluva OSN o odstranění všech forem diskriminace žen   |
| 1984       | Kartagenská deklarace o uprchlících  |
| 1984       | Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu   |
| 1985, 1990 | Schengenské dohody   |
| 1989       | Úmluva o právech dítěte  |
| 1990       | Dublínská Úmluva   |
| 1992       | Londýnské rezoluce   |
| 2000       | Dohoda mezi vládou Běloruské republiky, vládou Republiky Kazachstán, vládou Kyrgyzské republiky, vládou Ruské federace a vládou Republiky Tádžikistán o vzájemných bezvízových cestách občanů  |
| 2002       | Dohoda mezi vládou Kyrgyzské republiky a vládou Republiky Tádžikistán o poskytnutí občanům Republiky Tádžikistán zjednodušeného způsobu ztráty občanství Republiky Tádžikistán a zjednodušeného způsobu nabytí občanství Kyrgyzské republiky |
|            | Závěry Výkonného výboru programu UNHCR týkající se mezinárodní ochrany uprchlíků   |

## Vnitřní zákonodárství v oblasti ochrany práv uprchlíků

1. Ústava RSFSR roku 1918
2. Ústava SSSR roku 1924
3. Ústava SSSR roku 1936
4. Ústava SSSR roku 1977

### Republika Tádžikistán

5. Ústava Republiky Tádžikistán ze 6.11.1994 (se změnami v letech 1999 a 2003);
6. Zákon o amnestii účastníků politického a vojenského odporu v Republice Tádžikistán roku 1997
7. Zákon Republiky Tádžikistán o právním postavení cizinců, z února 1996 č. 230
8. Zákon Republiky Tádžikistán o uprchlících z 10 května roku 2002 č. 50
9. Protokol "O základních funkcích a pravomocích Komise pro národní usmíření" ze dne 23. prosince 1996
10. Usnesení Vlády Republiky Tádžikistán " O seznamu zemí, dočasný pobyt ve kterých před příchodem do Republiky Tádžikistán je důvodem k odmítnutí registrace žádosti o azylu a vylučuje přiznání postavení uprchlíka ", ze dne 26 července 2000
11. Usnesení Vlády Republiky Tádžikistán „O některých opatřeních k sociální ochraně uprchlíků-občanů Republiky Tádžikistán a osob, kteří byly přesunuty uvnitř země“ ze dne 4. září 1999
12. Usnesení Vlády Republiky Tádžikistán „O některých opatřeních k sociální ochraně uprchlíků a nucených vystěhovalců“, ze dne 16. července 1996.

### Republiky Kazachstán

13. Ústava Republiky Kazachstán ze dne 30. srpna 1995
14. Zákon č. 204-1 Republiky Kazachstán (RK) O migraci obyvatelstva ze dne 13. prosince 1997
15. Přestupkový řád Republiky Kazachstán ze dne 30. ledna 2001
16. Trestní řád Republiky Kazachstán ze dne 16. července 1997
17. Nařízení Prezidenta Kazachstánu č. 2337 „O právním postavení cizinců v RK ze dne 19 června 1995“
18. Nařízení Prezidenta RK „O pravidlech poskytnutí azylu cizincům a osobám bez státní příslušnosti“ ze dne 18. června 1996
19. Pravidla příjezdu, pobytu a výjezdu cizinců v RK schválená Úsnesením vlády Republiky Kazachstán č.136 jako „Zvláštní otázky právní regulace pobytu cizinců v RK“ ze 28. ledna 2000



### **Kyrgyzská republika**

20. Ústava Kyrgyzské republiky 2003 č. 40
21. Zákon Kyrgyzské republiky o vnější migraci ze 17 července 2000
22. Zákon Kyrgyzské republiky o uprchlících 25 března roku 2002 č. 44.
23. Zákon Kyrgyzské republiky o právním postavení cizinců v Kyrgyzské republice ze 14. prosince 1993 č. 1296-XII.
24. Dočasné usnesení o způsobu práci s uprchlíky v Kyrgyzské republice, schválené nařízením vlády Kyrgyzské republiky, ze dne 4.4.2003 č. 188

### **Republika Uzbekistán**

25. Ústava Republiky Uzbekistán z 8. prosince 1992.
26. Správní řád Republiky Uzbekistán (RU) ze 22. září 1994.
27. Zákoník o správní odpovědnosti RU od 22.09.1994
28. Nařízení Prezidenta RU „o zdokonalování pasového systému RU“ ze 26. února 1999,
29. Dekret vlády Republiky Uzbekistán č. 408 ze 21. listopadu 1996 „O pravidlech vstupu, pobytu, výjezdu a tranzitu občanů cizích států a osob bez státní příslušnosti na území Uzbekistánu“

## Bibliografie

1. Afghánští uprchlíci v Kyrgyzstánu, Kazachstánu a Uzbekistánu. –Biškek, 2003
2. An Introduction to the International Protection of Refugees, published by UNHCR, June 1992
3. ASIA- Plus, information blitz #106, Dushanbe, June 2005
4. Central Asian Survey, N 4, December 1998, “Coping with daily life in Post-Soviet Tajikistan: the Gharimi villages of Khatlon Province” by Colette Harris
5. Centrum regionalních analýz, Ústav mezinárodních vztahů, Mezinárodní terorismus – Vladimír Votapek, Petr Kratochvíl, Regio 2005-1
6. Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims from Women. United States INS Gender Guidelines. Memorandum, 26 May 1995.
7. Čapek Jan, Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva, přehled judikatury a Evropská úmluva o lidských právech, Praha 1995
8. Čepelka Č.– V.David: Úvod do mezinárodního práva. Brno, 1978
9. Děti uprchlíci. Doporučení k zabezpečení ochrany a pomoci. –Ženeva: UNHCR, 1994
10. Diplomatičeskii vestník, 1994, č. 13-14
11. Diplomatičeskii vestník, 1995, č. 7
12. Forced migration review/ Supplement October 2005 Refugee Studies Center - UNHCR: expanding its role with IDPs by Roberta Cohen
13. Garcia Marquez, G., «The Vietnam Wars». Rolling Stone, May 1980.
14. Gender-Related Persecution. Summary Conclusions, San Remo Expert Roundtable. 6-8 September 2001, organised by the UNHCR and International Institute of Humanitarian Law <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&page=PROTECT>
15. Goodwin-Gill, G.S., «Different Types of Forced Migration Movements as an International and National Problem» в Rystad, G., ed.. The Uprooted: Forced Migration as an International Problem in the Post-War Era, (1990).
16. Gornig Gilbert-Hanno, Das Refoulement-Verbot im Völkerrecht, Wien 1987
17. Grahl-Madsen, The status of Refugees in International Law. Vol.1.,1966.
18. Greig D.W.: The protection of refugees and customary International Law. Australian Year Book of International Law, 1986
19. Hambro E., The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong (1995).
20. Handbook, Voluntary Repatriation: International Protection. 1996, United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva.
21. Hathaway J. C.: Reconceiving Refugee Law as Human Rights Protection. In: Problems and Prospects of Refugee Law. Ženeva, 1992

22. Hathaway J. C.: The Evolution of refugee status in International Law: 1920-1950. *International and Comparative Law Quarterly*, 1984
23. Hubka J., Právní postavení uprchlíků v České republice, UNHCR Praha 1994
24. Human Rights Protection for Refugees, Asylum seekers, and Internally Displaced Persons: A Guide to International Mechanisms and Procedures. Edited for The Procedural Aspects of International Law Institute by Joan M. Fitzpatrick. New York 2001.
25. Chooi Fong, «Some Legal Aspects of the Search for Admission
26. International Human Rights in a nutshell, second edition by Thomas Buergenthal 1995.
27. International Refugee Law, edited by B.S. Chimni. Sage publications New Delhi/thousand Oaks/London 2000.
28. Into Other States of Persons Leaving the Indo-Chinese Peninsula in Small Boats», 52 BY1L 53, 80-5 (1982)
29. Jílek D., Čepelka Č, Šturma P., Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu, Brno 1997
30. Jílek D., Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví, Brno 1996
31. Jonas. S., The Battle for Guatemala: Rebels Death Squads and U.S. Power. (1991).
32. Kapferer S. Exclusion Clauses in Europe//International Journal of Refugee Law. Vol. 12, Special Supplementary Issue 2000.
33. Komentář k legislativě o uprchlících, vypracované Regionálním střediskem pro migraci a uprchlíky, Biškek, 2003
34. Komentář legislativy o nucených vystěhovalcích a uprchlících. Moskva: „JurLit“, 1998
35. Kuric Aurelián, Uprchlíci a sociální práce, Brno 1997
36. Legal aspects of the protection of refugees' and asylum seekers rights in Republic of Tajikistan Practical manual, N.H. Halilov, F.M.Sattorov, M.D.Burhanova, J.M.Marufov. Dushanbe, 2003
37. Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné, Obecná část, 3. vyd., MU- nakl.Doplněk, Brno
38. Membership of a Particular Social Group. Summary Conclusions San Remo Expert Roundtable, 6—8 September 2001. Organised by UNHCR and International Institute of Humanitarian Law// <http://wvyw.unhcr.ch/cgi-bin/taxis/vtx/home/opendoc.pdr?tbl=PROTECTION&page=PROTECT&id=3baf2fb88>
39. Mezinárodní organizace, Hynek Banouch, Martin Fedorko, Brno, 2000
40. Mezinárodní Právo Veřejné., Čestmír Čepelka, Pavel Šturma, Praha 2003
41. Mezinárodní standardy ochrany práv uprchlíků. –Dušanbe, 2003
42. Migration Trends in Eastern Europe and Central Asia/ Review / International Organization for Migration, 2001-2002
43. Mimosoudní a soudní ochrana uprchlíků a žadatelů o azyl – M.2003// UNHCR i MZV Dánsko

44. News about Peace (Documents) compiled by: Professors Abdunabi Sattorzodah and Ibrohim Usmon, Dushanbe 1998
45. Ochrana uprchlíků. Průvodce mezinárodním uprchlickým právem/ Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky/Vydané Meziparlamentní unie/2001
46. Petrasek D., Lidské práva a ochrana utečencův, učební text pro pracovníky UNHCR
47. Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků v souladu s Úmluvou z roku 1951 a s Protokolem z r. 1967 týkajících se právního postavení uprchlíků// Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky/ doplněné vydání /Ženeva, leden 1992
48. Refugee Protection in International Law UNHCR's Global Consultations on International Protection. Edited by Erika Feller, Volker Turk and Frances Nicholson, 2003.
49. Refugees in Russia: the law on refugees and its implementation, Ahoura Afshar London School of Economics Journal of Refugee Studies, Article 468, December, 2005
50. Report by Shirin Akiner, Central Asia: Conflict or Stability and Development, 1997
51. Robert A. Humanitarian Action in war, Adelphi Paper no. 305, International Institute for Strategic Studies, London, 1996.
52. Rusko? Vzájemné vztahy postsovětských republik // vydal Ústav mezinárodních vztahů, Praha, 1998
53. Situace uprchlíků ve světě, Humanitární program //UNHCR Oxford University Press 1997
54. Sloan J. The Application of Article 1F of the 1951 Convention in Canada and the United States// International Journal of Refugee Law. Vol. 12, Special Supplementary Issue 2000. P. 222—250.
55. Stav světové uprchlické populace v roce 1995 - Hledání řešení", Oxford University Press 1995 UNHCR
56. Střední Asie – sobludenie principa nevisilky bezencev, Bishkek 2004
57. Šturma Pavel , Mezinárodní a evropské mechanismy v oblasti lidských práv, Praha 1999, BEK
58. Sudre Frédéric, Mezinárodní a evropské právo lidských práv, Brno 1997
59. Šturma, Pavel: Mezinárodně-právní úprava postavení uprchlíků. Právník – teoretický časopis pro otázky státu a práva, Stati 04/1991
60. Tajikistan National report on the CERD to the CERD Committee // GENERAL CRC/C/15/Add.136 23 October 2000
61. Tajikistan: Refugee Reintegration and Conflict Prevention published by the Open Society Institute, 1998
62. Tajikistan: the trials of independence, edited by Mohammad-Reza Djalili, Frederic Grare and Shirin Akiner, CURZON, 1998



63. Thayer, C. «dilemmas of development in Vietnam», 75 Current History, no. 442, (1978); id, «Vietnam — Beleaguered Outpost of Socialism», 79 Current History, no. 461, (1980).
64. The materials of the Regional Conference on the Migration Problems in Central Asia, which was held in Bishkek in 1998
65. Úvod do medzinárodnej ochrany utečencov, UNHCR Bratislava 1992, cvičný modul
66. Virtjuk N.V. Konstitucionnoe pravosudie. Sudebnoe konstitucionnoe pravo i process. Moskva. 1998
67. Volker Türk, Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen, Berlin 1992
68. Vysídlování populace v bývalém Sovětském svazu - Bohdan Nahaylo, poradce UNHCR pro SNS a Pobaltí, časopis Refugees, č. 98, 1994
69. Weis P.: Legal aspects of the Confention of July 25, 1951 Ralating to the Status of Refugees. British Year Book of International Law, 1953, sv. 30
70. Who is refugee? A comparative Case Law Study, Jean-Yves Carlier, Dirk Vanheule, Klaus Hullmann and Carlos Pena Galiano, KLUWER LAW INTERNATIONAL, the Hague/ London/ Boston 1997
71. Анализ судебной практики в Российской Федерации по вопросу определения статуса беженца/ Региональное представительство УВКБ ООН в Москве/ Юрий Бортников Жан-Поль Кавальери Июнь 2002 года
72. Афганские беженцы в Кыргызстане, Казахстане и Узбекистане. –Текст на рус., англ. яз. Бишкек: 2003.
73. Бушмаринов С. Ю. Беженцы и миграция (вступительный комментарий)// МЖМП. - 1993. - №4.
74. Выступление Верховного комиссара на 25-й сессии Исполнительного комитета (1974 г.): документ ООН A/АС.96/511, приложение; доклад Верховного комиссара Генеральной Ассамблее (1975 г.): E/5688, Add.1, п.п. 34-43.
75. Григоричев К.В., Зимовина Е.П. Правовой статус беженцев. - Караганда: Экожан, 2005
76. Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженцев в международном праве/ Пер.с англ. Под ред. М.И. Ливинной. – М.: ЮНИТИ, 1997
77. Дети- беженцы. Рекомендации по обеспечению защиты и помощи, УВКБ ООН Женева 1994
78. Доклад о внесудебных, после упрощенного производства и произвольных казнях; документ ООН K/CN.4/1993/46 (23 декабря 1992 г.).
79. Женщины-беженки и международная защита// Международные стандарты защиты прав беженцев. – Душанбе, 2003. -С.160-162

80. Казахстан: проблемы трудовой миграции и возможные подходы к формированию политики (аналитический документ) Алматы 2004.
81. Каниметов Э. Политизация ислама в Киргизии, 2005 Агентство политических новостей, Казахстан [http://www.apn.kz/?chapter\\_name=print\\_advert&data\\_id=205&do=view\\_single](http://www.apn.kz/?chapter_name=print_advert&data_id=205&do=view_single)
82. Клинова Е.В. Правовое положение беженцев в странах Европейского Союза (Статус беженца, право на убежище). М., 2000.
83. Кыргызстан: проблемы в сфере трудовой миграции и возможные подходы к формированию политики (аналитический документ) Центрально-азиатская инициатива, Проект «трудовая миграция в центральной Азии: проблемы и перспективы регионального сотрудничества» Бишкек – 2004
84. Кьюмин ДЖ. Что же дальше //Беженцы. Том 2. №113, 1998.
85. Международное право /Под ред. Ф.И. Кожевников. –М., 1987.
86. Международный тезаурус терминологии по беженцам. Русский перевод второго издания. –Женева: УВКБ ООН, 1998.
87. Потапов В.И. Беженцы и международное право. М., 1986.
88. Права человека: Сборник международных документов. –М.: Изд-во МГУ, 1986.
89. Профессор Цветана Каменова «Исследование по соответствию законодательства Таджикистана с положениями Пакта о гражданских и политических правах», БООНСМТ, 2002 г.
90. Раджабов М.Н. Категории иностранцев в Республике Таджикистан//Государство и право. –Душанбе, 1998. - №3
91. Раджабов М.Н. Понятие правового положения иностранцев // Государство и право. – Душанбе, 1997. -№4.
92. Раджабов М.Н. Содержание гражданской правоспособности иностранцев В РТ//Государство и право. –Душанбе, 2003, №4.
93. Телёнок С. Долог путь к единству действий // Беженцы. Том 2, №113, 1998
94. Уилкинсон Р. Последствия террористических актов в Соединенных Штатах ощущают на себе ищущие убежища лица и беженцы во всем мире //Беженцы. Том.4., № 125, 2001.
95. Центральная Азия: соблюдение принципа невысылки беженцев, Бишкек 2004
96. Яворская В.Д. Правовое положение иностранцев в СССР.: Автореф. канд. юрид.наук. – Киев, 1977.

### **Zprávy mezinárodních a nevládních organizací:**

1. League of Nation OJ Special Supp., No 189, (1938) 86
2. League of Nation. Treaty series. Vol. CLXXXII, No 4461
3. League of Nations. Treaty Series. Vol. LXXXIX, No 2004.
4. League of Nations. Treaty Series. Vol. XIII, No 355.
5. Správa Mise Vysokého komisaře OSN pro lidská práva (OHCHR) výsledkem Andižanských události v Uzbekistánu, 2005
6. UNHCR Global Appeal 2006/Central Asia Resent Development 2005
7. Zpráva o situaci v oblasti lidských práv v Afghánistánu předkládaná Kamalem Hossainem, Zvláštním zpravodajem generálního tajemníka v souladu s usnesením Komise pro lidská práva č. 2002/19 (zdroj UNHCR) E/CN.4/2003/39 od 13. ledna 2003
8. Доклад Рабочей группы по насильственным или недобровольным исчезновениям: документ ООН E/CN. 4/1993/25 (7 января 1993 г.).
9. Доклад Рабочей, группы по насильственным или недобровольным исчезновениям: доклад Специального докладчика по пыткам: документы ООН R/CN.4/1994/26 (22 декабря 1993 г.); E/CN.4/1994/31 (6 января 1994 г.).
10. Нота УВКБ ООН в Таджикистану от 11 декабря 2000 г. См.: UNHCR/TJDU/MISC/0543.
11. Нота УВКБ ООН в Таджикистану от 20 апреля 2001 г. См.: UNHCR/TJDU/MISC/0152.
12. Отчет адвоката ТИПЦ Каюмовой Каноат о проделанной работе за январь 2003 г. //Архив ТИПЦ за 2003 г.
13. Отчет адвоката ТИПЦ Маруфова Я. о проделанной работе за август месяц 2002 г. //Архив ТИПЦ за 2002 г.
14. Отчет Маруфова Я. о проделанной работе за декабрь месяц 2002 года //Архив ТИПЦ за 2002 г.
15. Отчет Маруфова Я. о проделанной работе за ноябрь месяц 2002 года //Архив ТИПЦ за 2002 г.
16. Совет Безопасности ООН. «Ситуация в Афганистане и ее влияние на международную безопасность и стабильность». Шифр документа A/57/762-S/2003/333, 18 марта 2003 г.

### **Sbírky právních instrumentů v oblasti ochrany práv uprchlíků:**

1. Collection of international instruments concerning refugees, UNHCR Ženeva 1990
2. Conventions, Agreements and Arrangements Concerning Refugees Adopted before the Second World War. HCR/DC/42, 1966
3. Evropská úmluva, o lidských právech a další mezinárodní ochranné mechanismy, vybrané texty ze semináře z listopadu 1996
4. Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva, přehled judikatury, Praha 1995
5. Flegl, V.: Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv. Skripta. 1. vydání. Praha, C. H. Beck 1998
6. Mrázek, J. Dokumenty ke studiu mezinárodního práva Plzeň: Vydavatelství Aleš Čenek, s.r.o., 2004
7. Вести о мире (документы). – Душанбе: Накл Оли Сомон, 1998.
8. Международные стандарты защиты прав беженцев (сборник документов), Душанбе, 2003
9. Сборник нормативно-правовых документов по защите прав беженцев, Бишкек, Общественный фонд /Правовая клиника «Адилет», 2004