

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra mezinárodního práva

**Masové uprchlictví
v kontextu mezinárodního práva**

Rigorózní práce

Mgr. Vladan Brož

Konzultantka rigorózní práce:

Doc. PhDr. Stanislava Hýbnerová, CSc.

Praha, listopad 2009

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze 17. 11. 2009

Mgr. Vladan Brož

Poděkování

Děkuji paní doc. PhDr. Stanislavě Hýbnerové, konzultantce mé rigorózní práce za cenné podněty, obohacující připomínky a účinnou pomoc při zpracování.

V Praze 17. 11. 2009

Mgr. Vladan Brož

Obsah

Úvod	1
<u>1. Migrace a masové uprchlictví</u>	3
<u>2. Mezinárodněprávní úprava azylu a uprchlictví</u>	5
2.1. Prameny	5
2.2. Historie	14
2.3. Současná úprava	17
2.3.1. Univerzální dokumenty	17
2.3.2. Regionální dokumenty	22
2.3.2.1. Amerika	23
2.3.2.2. Afrika	24
2.3.2.3. Evropa	26
2.3.2.4. Cesta Evropské unie ke společnému azylovému systému	27
<u>3. Vybrané zásady zvyšující efektivitu ochrany uprchlíků</u>	34
3.1. <i>Non-refoulement</i>	36
3.2. Zákaz mučení	40
3.3. Zákaz diskriminace	42
3.4. Právo na rodinný život – princip pospolitosti rodiny	45
3.5. Práva žen	49
3.6. Práva dětí	53
<u>4. Významné lidskoprávní kontrolní mechanismy v mezinárodním právu</u>	57
4.1. Odpovědnost v mezinárodním právu	59
4.2. Administrativní kontrolní mechanismy	62
4.2.1. Univerzální administrativní mechanismy	62
4.2.2. Regionální administrativní mechanismy	69
4.3. Soudní kontrolní mechanismy	73
4.3.1. Univerzální soudní mechanismy	73

4.3.2. Regionální soudní mechanismy	76
5. Řešení masového uprchlictví mezinárodním společenstvím	79
5.1. Dočasné útočiště	82
5.2. Trvalá řešení pro uprchlíky	86
5.2.1. Místní integrace	87
5.2.2. Dobrovolný návrat	88
5.2.3. Přesídlení	90
5.2.3.1. <i>Historie přesídlovacích operací</i>	92
5.2.3.2. <i>Kritéria pro přesídlení</i>	95
5.2.3.2.1. <i>Právní a fyzická ochrana</i>	97
5.2.3.2.2. <i>Osoby, které přežily násilnosti a mučení</i>	98
5.2.3.2.3. <i>Naléhavé zdravotní důvody</i>	99
5.2.3.2.4. <i>Ohrožené ženy</i>	99
5.2.3.2.5. <i>Sjednání rodiny</i>	100
5.2.3.2.6. <i>Děti a dospívající</i>	101
5.2.3.2.7. <i>Uprchlíci vyššího věku</i>	102
5.2.3.2.8. <i>Uprchlíci bez vyhlídky na místní integraci</i>	103
5.2.3.3. <i>Evropská budoucnost přesídlení?</i>	104
Závěr	107
Seznam zkratk	109
Seznam použité literatury a pramenů	111
Literatura	111
Webové stránky	119
Příloha č. 1	120
Příloha č. 2	121
Summary	122

Úvod

V roce 2008 se počet uprchlíků na celém světě vyšplhal dle údajů Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) přes 11 miliónů¹. Denně v důsledku válečných konfliktů, působení nedemokratických režimů a dalších událostí narušujících veřejný pořádek, přicházejí stovky a tisíce lidí o své domovy a jen malému počtu z nich se podaří nalézt útočiště, které by jim poskytovalo možnosti důstojného života. Pro milióny uprchlíků tak na dlouhá léta představuje nový domov velký uprchlický tábor, ve kterém pak často zůstávají po celá desetiletí a pro mnohé z nich se stane i konečnou destinací.

Dvacáté století přineslo v reakci na masové přesuny lidí po celém světě mezinárodní právní úpravu této problematiky. Hlavním cílem mé práce je zmapovat veškeré relevantní nástroje mezinárodního práva, které je možné v současné době využít k ochraně uprchlíků, s přihlédnutím k tomu, co jejich vzniku předcházelo. Kromě základních dokumentů mezinárodního uprchlického práva, kterými je Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1967, patří mezi tyto nástroje obecné lidskoprávní dokumenty, které speciální mezinárodní úpravu v mnohém doplňují a tak posilují práva jednak uprchlíků obecně a dále vytvářejí podpůrné instituty zaručující ochranu zvláště zranitelným kategoriím běženců. Vedle univerzálních dokumentů, z nichž většina má smluvní povahu, hrají svou nezastupitelnou roli rovněž regionální instrumenty, které mnohdy zaručují významnější ochranu v oblasti uprchlictví, jakož i reagující na specifické potřeby a vývoj jednotlivých částí světa.

Mezinárodní společenství si tedy ve druhé polovině dvacátého století dokázalo vytvořit poměrně širokou škálu nástrojů, pomocí nichž je možno jednak problematiku masového uprchlictví pojmově uchopit a dále uprchlíkům zajistit základní práva a potřeby. Problémem všech nástrojů mezinárodního práva však bývá jejich vynutitelnost a nejinak tomu je i v tomto případě. Přestože k ochraně práv uprchlíků lze využít některých lidskoprávních kontrolních mechanismů, kterými se rovněž tato práce zabývá, představuje

¹ Do tohoto počtu není zahrnuto jednak přibližně 4,7 milionu palestinských uprchlíků, kteří jsou v péči UNRWA (viz níže) a dále vnitřně přesídlené osoby (IDPs), které jsou sice v péči UNHCR, ale tato práce se jim věnovat nebude.

jejich efektivní vymahatelnost nejdůležitější moment ochrany jednotlivce. Progressivní vývoj posledních let v této oblasti ukázal, že se v současné době nacházíme v přelomovém období, jehož důkazem je především posílení úlohy judičiálních kontrolních mechanismů jak na univerzální úrovni (Mezinárodní trestní soud), tak na úrovni regionální (Evropský soud pro lidská práva).

Největším nešvarem mezinárodní úpravy uprchlictví je skutečnost, že stěžejní dokument vznikl již před téměř šedesáti lety a neodpovídá tak dnešní době a specifickým problémům, které přináší. Posílení jednotlivých lidskoprávních aspektů, které lze aplikovat i k efektivnější ochraně uprchlíků, jsou sice věnovány i další dokumenty, ale komplexnímu řešení následků masového uprchlictví zcela chybí jednotná podpora mezinárodního společenství. Dotčeným státům a zainteresovaným organizacím pak nezbyvá, než tuto oblast řešit velmi často postupy, které nemají žádnou právní sílu. Závěrečná část této práce tedy bude věnována řešení masového uprchlictví mezinárodním společenstvím, a to jak postupy vycházejícími z právně závazných dokumentů mezinárodního společenství, tak řešeními, mantinely mezinárodního práva pouze umožněnými, které však na svou kodifikaci dosud čekají.

Téma masového uprchlictví v kontextu mezinárodního práva jsem si vybral na základě několikaleté pracovní zkušenosti v této oblasti, během níž jsem měl možnost sledovat praktickou stránku naplňování mezinárodní ochrany uprchlíků, včetně problémů s tím souvisejícími. Z tohoto důvodu jsem také věnoval poslední kapitolu nezávazným postupům, které mohou představovat jeden ze směrů budoucí kodifikace mezinárodního uprchlického práva, protože současný neutěšený stav již delší dobu volá po nových ujednáních, které by umožnily efektivněji řešit uprchlické krize. Záměrem mé rigorózní práce je tedy jednak nastítnit mechanismy, které zde jak na univerzální tak na regionální úrovni k ochraně uprchlíků existují, jakož i zhodnotit jejich efektivitu a dále se v rámci možností mezinárodního společenství snažit hledat mechanismy nové, které by zohlednily specifické problémy dnešních uprchlických krizí a naznačily možné způsoby jejich řešení.

1. Migrace a masové uprchlictví

Migrace² je přirozeným jevem, který lidstvo provází od jeho samotného počátku. Již z prehistorie jsou známy migrační posuny v souvislosti s opatřováním si potravy, změnami hospodářských a sociálních systémů a proměnami klimatu. Bez migrace by zřejmě nebyly obydleny všechny kontinenty světa a lidské vědomosti by se jen těžko šířily z místa svého vzniku. Svět bez migrace si tedy lze jen velmi těžko představit, důvody, jakož i rozsah migrace, mohou být přitom nejrůznější.

O motivech migrace mluví sociální vědci jako o tzv. *push-pull* faktorech, tedy rozhodných silách, které lidi na jednu stranu nutí opouštět určité území a druhé straně, na jiné území přitahují. „Tato hypotéza předpokládá, že migrace probíhají v závislosti na socioekonomické nerovnováze mezi oblastmi, při níž jisté faktory vytlačují (*push*) obyvatelstvo z původního prostoru (*area of origin*), zatímco jiné je přitahují (*pull*) do prostoru cílového (*area of destination*).“³ V dnešní době dochází nejčastěji jak k masové tak individuální migraci v souvislosti s válečnými událostmi, územními změnami či společenským děním, jakož i vlivem ekonomické motivace. Migrační pohyby pak z jednotlivých důvodů pohybu můžeme rozdělit do dvou skupin:

- 1) pohyby zapříčiněné nutností nebo povinnostmi (hlavně z politických a náboženských příčin) = vliv *push* faktorů
- 2) pohyby zapříčiněné potřebami (hlavně ekonomického rázu) = vliv faktorů *push* i *pull*.⁴

Výše zmíněnou první kategorii, kdy k migračním pohybům dochází z nutnosti, můžeme rovněž označit za násilnou migraci nebo migraci pod tlakem. V tomto případě je hnacím momentem státní či funkčně ekvivalentní instituce. Zatímco v případě migrací pod

² Migrací rozumíme relativně stálý pohyb kolektivity, nazývané migranti, z jednoho geografického místa do druhého, jemuž předchází rozhodnutí části migrantů na základě hierarchicky uspořádaného souboru hodnot či hodnotových cílů a vedoucí ke změnám v interakčním systému migrantů. (Mangalam, Schwarzweiller, citování in Šatava, Leoš. 1989. *Migrační procesy a české vystěholectví 19. století do USA*. Praha: Univerzita Karlova, s. 29)

³ Jansen citován in Ibid, s. 36.

⁴ Srov. Ibid

tlakem migrující udržují určitou možnost rozhodovat o uskutečnění přesunu, v případě násilné migrace migrující takovouto možnost nemají.⁵

Svobodná migrace bývá většinou menšího rozsahu, je-li však proražení migrační cesty spojeno s migrací násilnou nebo pod tlakem, stává se růst migračního pohybu poloautomatickým. V takovýchto případech lze mluvit o masové migraci. Východiskem této práce, která se bude věnovat masovému uprchlictví v kontextu mezinárodního práva je předpoklad, že k hromadnému uprchlictví dochází násilím nebo pod tlakem. Ekonomické faktory mohou i v těchto případech hrát určitou roli, zásadně ale podružnou. K masovému uprchlictví totiž dochází vždy za situace, kdy setrvání na určitém místě ohrožuje samotné životy jednotlivců a naopak odchod na jiné území je jedinou možností, jak tyto životy zachránit. Rozhodujícím prvkem *push* faktoru, který masové uprchlictví odlišuje od masové migrace jako takové, je porušování lidských práv migrantů v původním místě⁶. Probíhá-li proces násilné migrace na území jednoho státního celku, jedná se o tzv. vnitřní migraci a migranti jsou nazýváni vnitřně přesídlené osoby (*Internally Displaced Persons* – IDPs). Dochází-li však k tzv. vnější násilné migraci mezi jednotlivými státy a zároveň je zde splněna podmínka porušování lidských práv, mluvíme o uprchlících⁷.

⁵ Srov. Ibid

⁶ V případě masového uprchlictví, kterému bude věnována tato práce, tedy nemůže *push* faktorem být přírodní katastrofa, ale naopak jím velmi často bývá například válečný konflikt. Migranti prchající před přírodními katastrofami totiž nenaplnují definici uprchlíka, kdy *push* faktorem je porušení lidských práv (viz níže).

⁷ Přestože jednotlivé osoby můžeme v souvislosti s charakterem a podmínkami migrace nazývat např. přesídlenci, navrátilci apod., základní kategorií mezinárodního práva týkající se této problematiky zůstává označení „uprchlík“. Termín samotný bude ještě na následujících stranách práce upřesněn podle definice příslušných mezinárodních dokumentů, především pak dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Pro účely práce budu tento termín používat v širším smyslu, tedy shodně s termínem „mandátní uprchlík“, který je rozhodný pro poskytování ochrany Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Definice v tomto případě vychází ze situační povahy, kdy se osoba nachází v situaci podobné jako konvenční uprchlík (viz níže) a není ochotna nebo schopna se vrátit do země původu.

2. Mezinárodněprávní úprava azylu a uprchlictví

2.1. Prameny

„Prameny práva jsou v právní teorii chápány ve dvojitým smyslu. Jednak jako okolnosti, podmínky a zdroje, ze kterých vzniká právo (materiální prameny práva) a jednak jako formy, ve kterých se platné právo objevuje (formální prameny práva).“⁸ Specifikum mezinárodního práva spočívá v tom, že nemá ani společnou legislativu ani exekutivu. Podle článku 38 Statutu Mezinárodního soudního dvora lze za prameny mezinárodního práva považovat mezinárodní smlouvy, mezinárodní obyčeje a obecné zásady právní uznávané civilizovanými národy. Za podpůrné prameny pak Statut označuje soudní rozhodnutí a učení nejkvalifikovanějších znalců veřejného práva různých národů a v případě souhlasu stran rozhodnutí *ex aequo et bono*.⁹ Dále pak někteří autoři do této kategorie řadí vnitrostátní akty států, akty mezinárodních organizací, akty států a tzv. efektivitu neboli spravedlnost.¹⁰

Problematika ochrany uprchlíků a řešení jevů souvisejících s masovým uprchlictvím se pohybuje v průsečíku několika přesahujících a odlišných odvětví mezinárodního práva. Kromě práva uprchlického¹¹ je to především mezinárodní právo humanitární,¹² trestní¹³ a

⁸ Malenovský, Jiří. 2002. *Mezinárodní právo veřejné, Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, s. 100. Dále uváděno jako: Malenovský, 2002

⁹ Srov. čl. 38 Statutu Mezinárodního soudního dvora. Charta OSN a Statut Mezinárodního soudního dvora byly uveřejněny ve Sbírce zákonů a nařízení pod č. 30/1947 Sb. Jejich novelizace byla vyhlášena pod č. 127/1965 Sb.

¹⁰ Srov. Ondřej, Jan. 1998. *Základy mezinárodního práva*. Praha: Karolinum, s. 37. Dále uváděno jako: Ondřej, 1998

¹¹ Uprchlíckým právem je soubor obyčejového mezinárodního práva, různých mezinárodních, regionálních a národních nástrojů, které určují standardy právní ochrany uprchlíků. Základním kamenem uprchlického práva je Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951.

¹² Mezinárodním humanitárním právem rozumíme souhrn mezinárodně právních norem, které chrání základní práva člověka v období ozbrojených konfliktů. Chrání nejen kombatanaty, válečné zajatce, nemocné, raněné a třeščníky, ale rovněž všechny civilní osoby a všechny předměty (movité i nemovité), které jim patří, dále všechna zařízení, včetně životního prostředí v němž žijí. Nejvýznamnějšími prameny mezinárodního humanitárního práva jsou čtyři Ženevské úmluvy o ochraně obětí ozbrojených konfliktů z 12. 8. 1949 a Dodatkové protokoly I a II k nim z 8. 6. 1977. (Srov. *Ženevské úmluvy o ochraně obětí ozbrojených konfliktů*. 1992. Praha. Správa sociálního řízení FMO, s. 233)

právo ochrany lidských práv¹⁴. Míra ochrany lidských práv v jednotlivých právních řádech států bývá dávána do souvislosti se stupněm civilizační vyspělosti¹⁵. Toto pojetí však vychází z evropocentristického přístupu, který předpokládá univerzální vývoj všech kultur a nebere v potaz odlišnosti, které mezi jednotlivými kulturními okruhy a tím i hodnotami, jejichž jsou nositeli, zákonitě existují. Přijmeme-li i přesto požadavek univerzálnosti konceptu lidských práv v tom smyslu, že zde existují určitá nezadatelná práva jednotlivce, protože dnešní propojený svět si ani nic jiného nemůže dovolit, je potom lépe mluvit o odlišných kulturních podmínkách, které mají na vzniku norem chování zásadní podíl. „Různé koncepce lidských práv mohou vést v různých kulturních a regionálních oblastech k akceptaci či naopak odmítání různých přístupů, dokonce aplikace jednoho základního práva může vést k odlišným důsledkům.“¹⁶ „Mají-li ale být lidská práva trvale účinná, musí se dát obsahově zprostředkovat v rámci různých kulturních a náboženských tradic.“¹⁷ Mezinárodní ochrana lidských práv vychází z předpokladu, že chrání základní nezadatelná práva jednotlivce v každé době vůči veřejné moci. Přímým adresátem oprávnění je zde jednatel a státy jsou na druhé straně zavazovány k tomu, aby práva jednotlivce garantovaly.

Jak je již výše uvedeno, mezinárodní právo uprchlické souvisí rovněž s mezinárodním humanitárním právem, „které se na rozdíl od práva lidských práv zabývá ochranou jednotlivce za ozbrojeného konfliktu, a to pouze proti nepřátelské moci.“

¹³ Mezinárodní trestní právo je ta část mezinárodního práva, která se zabývá otázkami trestního postihu jednotlivců za zločiny proti míru, za válečné zločiny, zločiny proti lidskosti a za zločiny proti jiným hodnotám chráněným mezinárodním právem (mezinárodní terorismus, braní rukojmí, únosy letadel, pirátství, obchod s omamnými látkami atd.). Ibid, s. 234

¹⁴ „Mezinárodněprávní ochrana lidských práv se týká jednotlivců jakožto fyzických osob, a to bez ohledu na jejich státní příslušnost, je jim tedy adresována jako bytostem v době míru, tak i ve válečném konfliktu. Tato úprava je jednak zakotvena v obecném mezinárodním právu obyčejovém, kde pravidla ochrany lidských práv mají dokonce povahu *ius cogens*, jednak je obsažena v mezinárodních smlouvách, a to buď v úmluvách OSN, nebo v úmluvách regionálního dosahu.“ (Srov. Čepelka, Čestmír, Šturma, Pavel. 2008. *Mezinárodní právo veřejné*, Praha: C. H. Beck, s. 397n) Nejdůležitějšími mezinárodními lidskoprávními dokumenty jsou Charta OSN a Listina Lidských práv OSN (tvořena Všeobecnou deklarací lidských práv, Úmluvou o občanských a politických právech a Úmluvou o hospodářských a sociálních právech).

¹⁵ Srov. David, Vladislav, Sladký, Pavel, Zbořil, František. 2008. *Mezinárodní právo veřejné s kasuistikou*. S.l.: Leges, s. 246

¹⁶ Pospíšil, Ivo. 2006. *Práva národnostních menšin*. Praha: Eurolex Bohemia, s. 33

¹⁷ Maier, Hans. 2001. „Lidská práva – nárok na obecnou platnost a kulturní diferenciaci“. In Jiří Hanuš (ed.). *Lidská práva – nárok na obecnou platnost a kulturní diferenciaci*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, s. 29

Právo lidských práv za splnění určitých podmínek připouští derogaci nebo omezení výkonu práv, zatímco pravidla humanitárního práva byla od počátku uzpůsobena pro aplikaci za ozbrojeného konfliktu, a proto žádnou derogaci nepřipouští.¹⁸ V původních dokumentech humanitárního práva z 19. a první poloviny 20. století vystupoval jednotlivec pouze jako objekt právní úpravy, v Ženevských úmluvách o ochraně obětí ozbrojených konfliktů¹⁹ z roku 1949 a Dodatkových protokolech²⁰ z roku 1977 již vystupuje jako subjekt práv. Přestože k této změně došlo pod vlivem konceptu ochrany lidských práv, zůstávají tato dvě odvětví mezinárodního práva i nadále oddělena. „V teorii i v praxi jednoznačně převládá názor, že lidská práva garantovaná mezinárodním právem trvají za ozbrojeného konfliktu. (...) Humanitární právo tak ... vystupuje jako *lex specialis*.“²¹ Veronika Bílková, která se ve studii nazvané *Úprava vnitrostátních ozbrojených konfliktů v mezinárodním humanitárním právu* zabývá shodami a rozdíly těchto odvětví mezinárodního práva, vidí shody především v tom, že obě oblasti vycházejí z nezrušitelnosti základních práv, zakotvují princip nediskriminace a chrání člověka a jeho důstojnost. Rozdíly pak spatřuje například v tom, že právo lidských práv zaručuje právo na život všem bez rozdílu, zatímco mezinárodní humanitární právo chrání pouze životy osob neúčastnících se boje, zabití kombatanta během válečné akce považuje za legální.²²

„Na vývoj v právní úpravě ozbrojeného konfliktu a další pravidla humanitárního charakteru – k ochraně základních lidských práv, zejm. života, tělesné integrity a lidské důstojnosti, včetně zákazu genocidia a nelidských činů proti civilnímu obyvatelstvu – navázala i regulace stíhání jejich nejzávažnějších porušení, tj. zločinů podle mezinárodního práva (*crimes under international law*). Předně porušení kogentních zákazů totiž vyvolává nejen mezinárodněprávní odpovědnost státu, ale i trestní odpovědnost osob, které se

¹⁸ Gasser citován in Fuchs, Jiří. 2007. *Mezinárodní humanitární právo*. Praha: Ministerstvo obrany, s. 11

¹⁹ Ženevské úmluvy na ochranu obětí války byly zveřejněny ve Sbírce zákonů jako vyhláška ministerstva zahraničních věcí č. 65/1954 Sb. Dále uváděno jako: Úmluva, 65/1954 Sb.

²⁰ Protokoly byly zveřejněny ve Sbírce zákonů pod č. 168/1991 Sb. Dále uváděno jako: Protokol, 168/1991 Sb.

²¹ *Ibid.*, s. 11n

²² Srov. Bílková, Veronika. 2007. *Úprava vnitrostátních ozbrojených konfliktů v mezinárodním humanitárním právu*. Praha: Univerzita Karlova, s. 18. Dále uváděno jako: Bílková, 2007

v postavení státních orgánů takového chování dopustily.“²³ Pro případ nejzávažnějšího porušení základních lidských práv v mezinárodním měřítku, ke kterému často dochází za uprchlických krizí, tak mezinárodní právo disponuje i procesními mechanismy trestního stíhání. Ty vytvářejí „prostor pro trestní postih i takových závažných porušení mezinárodního humanitárního práva či lidských práv, jež přímo implikují vznik hromadného uprchlictví. Potrestání zodpovědných osob pak představuje v daném kontextu (ne-li jedinou možnou) formu satisfakční složky odpovědnosti právní povinnosti státu zdroje, popř. přímého výkonu jím splněné povinnosti mezinárodním společenství států.“²⁴

Podle obsahu a právní formy aktu rozlišujeme prameny mezinárodního práva na tzv. *hard law* a *soft law*. Podle Jiřího Malenovského jsou *hard law* takové normy, které obsahují pravidlo chování s příslušnými právy a povinnostmi, které musí být dostatečně určité a jednoznačné, aby podle něho byly subjekty schopny upravit odpovídajícím způsobem své chování. Právní forma normy pak podmiňuje závaznost pravidla chování, jehož porušení vyvolá právní odpovědnost. Naproti tomu *soft law* náležitou právní formu a obsah postrádají a normám tak chybí návaznost na institut mezinárodní odpovědnosti.²⁵ Přestože v praxi některé znaky normy absentují i u *hard law*, je důležité v tomto směru rozlišovat, a to především z důvodu závaznosti aktů a odpovědnosti při jejich porušení, která nastupuje pouze u *hard law*. Všechny mezinárodní smlouvy, které upravují některou z oblastí uprchlické problematiky, nelze jednoznačně zařadit mezi *hard law*. Vždy totiž záleží na konkrétních formulacích dokumentu. Na druhé straně je za *soft law* možno označit například čistě politická ujednání nebo nejrůznější doporučení a postupy mezinárodních organizací. Tyto akty mohou ve svém důsledku vést ke vzniku právního obyčeje nebo přispět k formulaci některé mezinárodní úmluvy.

²³ Čepelka, Čestmír, Šturma, Pavel. 2008. *Mezinárodní právo veřejné*, Praha: C. H. Beck, s. 777. Dále uváděno jako: Čepelka, Šturma, 2008

²⁴ Šturma, Pavel. 1997. „Odpovědnost států za vyvolání uprchlických proudů“. In Čestmír Čepelka, Dalibor Jílek, Pavel Šturma. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, s. 173. Dále uváděno jako: Šturma, Čepelka, 1997

²⁵ Srov. Malenovský, 2002: 143n. Autor v souvislosti s rozlišováním mezi *soft law* a *hard law* upozorňuje rovněž na tzv. hybridní formy *soft law* a *hard law*, což jsou například normy které nestanoví mezinárodněprávní závazky, ale pouze politické, jejichž porušení vede k politické zodpovědnosti.

V mezinárodním uprchlickém právu rovněž nenalezneme mnoho právních aktů, které by měly povahu *jus cogens*. Ty jsou ale základem mnohých dokumentů „k ochraně proti závažnému a v širokém měřítku prováděnému porušování obecným mezinárodním právem chráněných lidských práv (zákaz genocidia, otroctví, mučení, rasové diskriminace, apartheidu a dalších zločinů proti lidskosti)“²⁶, které ale rovněž posilují mezinárodní ochranu uprchlíků (viz níže).

Ačkoliv mezinárodní právo nezná mezi prameny práva vztah nadřazenosti a podřazenosti, alespoň pro oblast mezinárodní úpravy uprchlictví zůstává nejvýznamnějším pramenem mezinárodní úmluva, tedy vícestranný mezinárodněprávní úkon, na kterém se podílejí výlučně mezinárodněprávní subjekty, který není podřízen právu partnera a který by z hlediska svého předmětu nemohl být uzavřen těmito osobami jakožto osobami soukromého práva. V praxi se takovéto dokumenty označují rovněž jako dohody, pakty, protokoly apod.²⁷, přičemž některé z těchto výrazů (např. memorandum, protokol) slouží také k označení právně nezávazných dokumentů.²⁸ Vladimír Týč v knize *Právo mezinárodních smluv* definuje ustálené označené jednotlivých mezinárodních aktů, z kterých bude vycházet i tato práce:

- **úmluva**: významná mnohostranná právotvorná smlouva (Úmluva o právním postavení uprchlíků),
- **smlouva**: významná dvoustranná nebo mnohostranná smlouva (Smlouva o nešíření jaderných zbraní),
- **charta**: mnohostranná smlouva velikého politického nebo jiného významu (Charta OSN),
- **dohoda**: méně významná, zpravidla mezivládní dvoustranná nebo vícestranná smlouva (Evropská dohoda o přenesení odpovědnosti za uprchlíky),

²⁶ Čepelka, Šturma, 2008, s. 113

²⁷ Zvolené názvy nemají žádný právní význam ani vliv na právní závaznost aktů. Mezinárodními smlouvami jsou tak rovněž Charta OSN, Statut Mezinárodního soudního dvora ad.

²⁸ Srov. Seidl-Hohenveldern, Ignaz. 1999. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Codex Bohemia, s. 45. Dále uváděno jako: Seidl-Hohenveldern, 1989

- **protokol:** používá se velmi různě, často k označení mnohostranné smlouvy upravující některé otázky spíše technické povahy nebo k označení dodatkového, revizního nebo prováděcího smluvního dokumentu ke smlouvě jiné apod. (Protokol týkající se právního postavení uprchlíků),
- **ujednání:** méně významná mezivládní nebo meziresortní dvoustranná smlouva upravující spíše otázky technické povahy, často v tzv. zjednodušené formě (Ujednání mezi vládou České republiky a Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky o spolupráci při přesídlování uprchlíků)
- **statut:** typické označení pro smlouvy, jimiž se zřizují mezinárodní organizace nebo orgány (Římský statut Mezinárodního trestního soudu).²⁹

V mezinárodním právu neexistuje hierarchie jednotlivých smluv, tedy žádná smlouva vyššího řádu, která by byla podřízena smlouvě řádově nižší. Vzhledem k absenci nástroje faktické nemožnosti vynutitelnosti práva v mezinárodních vztazích, je hlavní právní zásadou, z které vychází právo mezinárodních smluv, *pacta sunt servada*.

Další pramen mezinárodního práva, který zasahuje i do oblasti azylu a uprchlictví, můžeme označit za mezinárodní obyčej. Jako mezinárodní obyčejové právo se označují „takové normy chování, které byly dosud zachovávány subjekty mezinárodního práva v jejich vzájemném styku obecně nebo partikulárně, v případě, že k této praxi přistoupí přesvědčení, že existuje právní povinnost k zachování předmětného pravidla (*opinio iuris vel necessitatis*)... Právní důvod platnosti mezinárodního obyčejového práva spočívá ve společném právním přesvědčení mezinárodního společenství.“³⁰ Mezi nové mezinárodní obyčejové právo můžeme zařadit většinu dokumentů OSN – rezoluce Valného shromáždění OSN, dále deklarace, kodexy nebo charty. Jejich schválení velkou většinou zúčastněných států může být dokladem toho, že odpovídá existujícímu právnímu přesvědčení členských států.

²⁹ Srov. Týč, Vladimír. 1995. *Právo mezinárodních smluv*. Brno: Masarykova univerzita, s. 11-13

³⁰ Seidl-Hohenveldern, 1999, s. 94n

Obecné právní zásady jsou dalším pramenem nikoli ve smyslu souhlasného pojetí mezinárodního práva, ale ve smyslu obecných právních zásad uznávaných ve vnitrostátních právních systémech. „Zde se stýká moderní pojem mezinárodního práva s římským středověkým pojetím *ius gentium*. Pokud nevyplyne řešení sporného problému mezi jednotlivými státy ani z mezinárodního smluvního práva, ani z mezinárodního obyčejového práva, obrátíme se – tedy prakticky *subsidiárně* – zpět na právní zásady společné právním řádům jednotlivých států.“³¹

Mezi soudní rozhodnutí, která jsou podpůrným pramenem mezinárodního práva, řadíme jak rozhodnutí mezinárodních, tak národních soudů. „Význam učení nejkvalifikovanějších znalců veřejného práva různých národů v poslední době v porovnání se soudními rozhodnutími ustupuje do pozadí. Vnitrostátní akty států – (zákony, soudní rozhodnutí, správní akty) nejsou prameny mezinárodního práva. Vnitrostátní právo je z hlediska mezinárodního práva pouhou praxí, ve které dochází k provádění závazků z mezinárodního práva. Vnitrostátní akt tak může být důkazem, že určité pravidlo jako mezinárodněprávní platí.“³²

Velká část předpisů a dalších aktů v oblasti uprchlictví spadá do oblasti sekundárních pramenů. Jedná se jednak o akty mezinárodních organizací, které jsou oprávněny vydávat závazné normy chování, ale i další dokumenty. „Ačkoliv má většina takovýchto aktů charakter právně nezávazných doporučení, a nelze je tedy pokládat za samotný pramen mezinárodního práva, stávají se významnou součástí obyčejového procesu a mohou tak přispět k sjednocení dosud roztříštěné praxe. V jiných případech mohou být základem pro pozdější vypracování textu smlouvy.“³³ Obecně se dají takovéto akty, podle nichž jednotlivé státy nebo mezinárodní organizace postupují, označit za minimální standardy³⁴, metodické pokyny či *best practices*³⁵.

³¹ Ibid, s. 104

³² Ondřej, 1998, s. 41

³³ Ibid

³⁴ Tvorba podobných pravidel se týká rovněž dalších oblastí mezinárodního práva. Širou škálu minimálních standardů přináší například humanitární právo upravující postup humanitárních organizací, ale i samotných států. Výsledkem tohoto procesu pak je Humanitární charta a Minimální standardy pro humanitární pomoc, jejichž cílem je zlepšit kvalitu humanitární pomoci a zdůraznit zodpovědnost humanitárních organizací za jejich chování v krizových intervencích. (Srov. Pazderka, Josef (ed.). 2003. *Humanitární charta a Minimální standardy pro humanitární pomoc*. Praha: Portál. Dále uváděno jako: Pazderka, 2003)

Normy mezinárodního práva se v drtivé většině obračejí přímo na státy, z čehož pak nemůže být jednotlivec bezprostředně oprávněn nebo vázán. Takovéto normy mezinárodního práva jsou státy, které se k tomu zavázaly, povinny převzít do svého právního systému. „Na základě nauky umírněného monismu má přednost mezinárodního práva před právem vnitrostátním, kterou tato nauka zásadně potvrzuje, za následek bezprostřední vázanost jednotlivce mezinárodním právem pouze pro obor válečného práva. Jinak je jednotlivec vázán mezinárodním právem jen potud, jak to předepisuje vnitrostátní ústava.“³⁶ Stejně tak „směřují právní následky mezinárodněprávních deliktů – včetně sankcí za mezinárodně protiprávní jednání a mezinárodní zločiny – proti státu nebo mezinárodní organizaci, jejichž orgány delikt způsobily. Odstranit následky musí stát i tehdy, když vedle toho, např. v případě válečných zločinů, mohou být pohnáni k odpovědnosti i bezprostřední pachatelé osobně.“³⁷ Jedinečné postavení má tak v systému mezinárodního práva Mezinárodní trestní soud (viz níže).

Již téměř šedesát let máme v mezinárodním právu definován pojem „uprchlík“ a některé pozdější regionální dokumenty dokonce tento pojem rozšiřují. Různé mezinárodní smlouvy se shodují na základních právech uprchlíků obecně, jakož i zásadách bez nichž si lze mezinárodněprávní ochranu uprchlíků jen těžko představit. Některé dokumenty jdou ještě dále a posilují práva dalším ohroženým podskupinám. Zde však kodifikace v této oblasti končí. Neochota a malá odvaha nést odpověď na mezinárodní úrovni za masové uprchlické proudy a pokusit se nabídnout řešení této neudržitelné situace, nutí jednotlivé subjekty mezinárodního práva, které se aktivně věnují uprchlické problematice, řešit situaci nad rámec existujících smluv a často tak spoléhat pouze na ochotu především jednotlivých států. V takovémto případě můžeme jen s obtížemi hovořit o pramenech práva. V problematice masového uprchlictví však i řešení, která sice explicitně nevycházejí

³⁵ Termínem „*best practices*“ označujeme metody a techniky, které se pro řešení určité situace nebo určitého problému dlouhodobě ukazují jako nejlepší.

³⁶ Seidl-Hohenveldern, 1989, s. 116

³⁷ Ibid, s. 313

z určitých právních aktů, nicméně se pohybují v mantinelech, které jsou mezinárodním právem vymezeny, představují určitý model, který, ač založen například na bilaterálních dohodách *ad hoc*, může do budoucna představovat významnou inspiraci pro hlubší mezinárodněprávní kodifikaci této oblasti. V kontextu celé problematiky jsou tato řešení rovněž důležitým momentem, který nás neustále nutí k zamyšlení nad propojeností práva suverénních států na straně jedné, bezzubosti mezinárodního práva a morálního rozměru odkazu západu v zemích třetího světa³⁸ na straně druhé.

³⁸ Především období kolonialismu mělo například na pozdější státy afrického kontinentu zcela fatální vliv. V dnešní době jsou podobným hybatelem zájmy jednotlivých států či mocností celého světa, které přizívají válečné konflikty a nedemokratická uspořádání z nejrůznějších partikulárních zájmů, čímž nutí zástupy lidí opouštět své domovy.

2.2. Historie

K poznání současného mezinárodního práva upravujícího oblast uprchlictví je zapotřebí nejprve podniknout exkurzi do historie právní úpravy této problematiky. Uprchlíctví je v západní civilizaci tradičně spojeno s právem azylu³⁹, pojmem známým již ze starověku a středověku. Institut azylu měl původně především náboženskou povahu, kdy náboženská moc poskytovala útočiště jedincům před mocí světskou. Poskytování takového útočiště, tedy azylu, se však omezovalo pouze na určitá, přesně vymezená posvátná místa, jakými byly například náboženské chrámy. Pozdější vývoj institutu azylu, napříště již světského institutu, se ubíral cestou tzv. „územního azylu“, kdy se právo azylu vztahovalo na celé teritoriální území příslušného státu. Významnější krok od azylu, jakožto náboženského institutu k ochraně pronásledovaných výlučně z politických důvodů, přinesla až reformace v 16. století a především pak Velká francouzská revoluce roku 1789. Ke svému pozitivně právnímu vyjádření se tak dostává myšlenka formulovaná „již přirozeněprávní školou (zejména tzv. Grotiánů, 18. stol.), jež dobrodiní územního azylu vyhrazují utečencům politickým a naopak z něho vylučují pachatele obecných trestných činů. Zatímco obecná kriminalita byla chápána jako absolutně protispolečenský jev, (proti lidské přirozenosti), mají politické delikty protispolečenskou povahu jen v určitém státě, za jehož hranicemi se jeho pachatel naopak může dostat pochvaly za hrdinství, případně je jeho jednání v pohledu tohoto jiného státu, na jehož území se pachatel uchýlil, pouze společensky bezúhonným chováním.“⁴⁰

Kodifikaci institutu azylu a uprchlictví na mezinárodní scéně přináší až dvacáté století a především pak jeho druhá polovina. První mezinárodní dokumenty týkající se uprchlíků vznikají *ad hoc*, vztahují se na konkrétní skupiny obyvatel a neexistuje žádná všeobecná definice uprchlíka. Prvním z významnějších dokumentů zabývajících se na

³⁹ Azylem rozumíme udělení ochrany státem na svém území osobám jiného státu, které utekly před pronásledováním nebo vážným nebezpečím. Osoba, které byl udělen azyl se nazývá uprchlík, případně azylant.

⁴⁰ Čepelka, Čestmír, Šturma, Pavel, Bílková, Veronika, Fáberová, Andrea, Skalková, Marcela, Honusková, Věra. 2006. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova. s. 14. Dále uváděno jako: Čepelka et al., 2006

mezinárodní úrovni problémem masového uprchlictví byly **Ujednání týkající se vydání osobních průkazů ruským a arménským uprchlíkům** z roku 1926 a **Ujednání o právním postavení ruských a arménských uprchlíků** z roku 1928. Tyto dokumenty, které vznikly ve Společnosti národů, reagovaly na hromadné odnímání státního občanství v Rusku⁴¹ zákony z let 1921 a 1924 a Turecku⁴² zákonem z roku 1927. Účastnické státy se v těchto dokumentech zavazovaly, že uprchlíky budou pokládat za legálně pobývajících na svém území, usnadní jim možnost zaměstnání, přiznají jim přístup ke vzdělání, k soudům apod., aniž by vyžadovaly reciprocitu jinak obvyklou u právního postavení cizinců.

Dalším mezinárodním dokumentem, který se zabýval situací uprchlíků v první polovině dvacátého století, byla **Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků** z roku 1933, která vstoupila v platnost pro osm účastnických států v roce 1935 (mezi jinými i pro ČSR). Ačkoliv je tato konvence považována za neúspěch, například z důvodu pouhých osmi signatářských zemí, obsahuje mimo jiné důležité ustanovení, totiž, že signatářské státy nesmí ze svého území vyhnat oprávněné uprchlíky a musí zabránit jejich nepřijímání na hranicích. V roce 1938 vzniká obdobný text v podobě **Úmluvy o právním postavení uprchlíků z Německa**, která byla v roce 1939 doplněna Dodatkovým protokolem, který rozšiřoval účinnost Úmluvy na uprchlíky z tzv. Sudet a Rakouska.. Text úmluvy zavazoval sedm signatářských zemí.

V souvislosti se vznikem prvních textů mezinárodních dokumentů reagujících na vlny uprchlíků především v zemích Evropy, vznikají i první mezinárodní organizace, jejichž hlavní agendou je poskytování pomoci lidem vyhnáným z jejich domovů. Při Společnosti národů vzniká **Úřad Vysokého komisaře pro uprchlíky**, do jehož čela byl v roce 1921 jmenován Fridtjof Nansen. Jeho jméno je pak spojeno s výše uvedeným Ujednáním týkajícím se vydání osobních průkazů ruským a arménským uprchlíkům z roku 1926, kdy osobní průkazy byly nazývány *Nansen passports*.

⁴¹ V Rusku docházelo k hromadnému odnímání občanství těm, kdo se po Říjnové revoluci jako tzv. bělogvardějci zdržovali v zahraničí. Odhady v počtu takto postižených lidí se různí, některé prameny uvádějí 635 tisíc lidí, zatímco jiné hovoří až o 1,5 milionu osob.

⁴² Jednalo se o etnické Armény žijící na území Turecka, tzv. turecké západní Arménii, kteří po genocidě Turků vůči Arménům z let 1895 – 1896 a 1915 – 1916 hromadně odcházeli do zahraničí. Počty arménských uprchlíků z této doby se pohybují od 330 tisíc osob až do 2 milionů lidí.

Druhou organizací, která vznikla v roce 1943, tedy ještě během druhé světové války, byla **Správa Spojených národů pro pomoc a obnovu** (*United Nation Relief and Rehabilitation Administration – UNRRA*). Organizace byla založena dohodou 44 států a měla za úkol poskytování materiální pomoci zemím a oblastem osvobozeným od vojenské okupace států Osy, jakož i pomoc při repatriaci zavlčených osob. Svou činnost UNRRA ukončila v roce 1946, ale na její práci navázala **Mezinárodní organizace pro uprchlíky** (*International Refugee Organization – IRO*), která měla od svého vzniku v roce 1948 především dokončit repatriční operace. Počet účastnických států IRO bylo původně 15 a nakonec se rozšířil na 18. Vzhledem k politickým změnám v některých zemích na jednu stranu někteří z uprchlíků odmítali návrat do země původu a na straně druhé přibývali uprchlíci noví. Organizace se tak měla vyrovnat s tímto fenoménem pomocí nového mechanismu přesídlení. Nakonec se jí podařilo přesídlit na 1 milion osob. IRO ukončila svou činnost v roce 1952, kdy veškerou agendu týkající se uprchlíků přebírá nově vzniklý **Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky** (*United Nation High Commissioner for Refugees – UNHCR*).

V souvislosti s válečnými konflikty vzniklými krátce po druhé světové válce pak ještě vznikly dvě organizace s uprchlickou agendou. Z období korejské války v letech 1950 až 1953 pochází **Agentura OSN pro obnovu Koreje** (*United Nation Korean Reconstruction Agency – UNKRA*), která měla vedle hospodářské obnovy země poskytovat i pomoc uprchlíkům. Svoji činnost ukončila v roce 1958. K významnější však patří **Agentura OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě** (*United Nation Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East – UNRWA*), založená ve spojitosti s první arabsko-izraelskou válkou v letech 1948 až 1949. UNRWA působí na blízkém východě do dnešních dnů a během svého působení zaregistrovala přes 4,5 milionu uprchlíků nebo jejich potomků⁴³.

⁴³ Na palestinské uprchlíky se z toho důvodu nevztahuje Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 ani oblast působení UNHCR.

2.3. Současná úprava

2.3.1. Univerzální dokumenty

Přelomovým obdobím v historii úpravy problematiky uprchlictví na mezinárodním poli se staly roky krátce po druhé světové válce. Nejprve byla 3. prosince 1949 Valným shromážděním Organizace spojených národů přijata rezoluce č. 319, ustavující od 1. ledna 1951 Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, původně s tříletým mandátem. O rok později, 14. prosince 1950 přijalo Valné shromáždění OSN jako přílohu rezoluce č. 428 **Statut Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky** a vyzvalo v ní jednotlivé vlády, aby spolupracovaly s Vysokým komisařem při jeho činnosti týkající se uprchlíků spadajících do působnosti Úřadu. Vysokému komisaři byla určena výhradně nepolitická činnost na poli humanitárním a sociálním. Další pravomoci Úřadu komisaře vymezují rezoluce přijaté Valným shromážděním. Čl. 1 Statutu definuje hlavní úkoly UNHCR:

„Vysoký komisař Organizace spojených národů pro uprchlíky jednající z pověření Valného shromáždění se ujímá plnění úkolů poskytování mezinárodní ochrany pod záštitou Organizace spojených národů uprchlíkům, kteří spadají do rámce tohoto statutu, a hledání stálých postupů, které řeší problematiku uprchlictví, pomáhaje tak státům a se souhlasem dotčených států soukromým organizacím v usnadnění dobrovolné repatriace uprchlíků nebo jejich začlenění do nových národních společenství.“⁴⁴

Na základě čl. 4 Statutu byl ustaven poradní výbor, který se postupně proměnil ve Výkonný výbor pro činnost Vysokého komisaře (*Executive Committee of the High Commissioner's Program* - ExCom). Jeho členové jsou voleni Hospodářskou a sociální radou, která při volbě dbá o co nejširší geografické zastoupení jednotlivých států. 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 statutu⁴⁵.

⁴⁴ Čl. 1 Statutu Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Dále uváděno jako: Statut UNHCR, A/RES/428

⁴⁵ Výkonný výbor vydává v rámci své působnosti tzv. Závěry, což jsou oficiální texty, které obsahují výroční výsledky Výkonného výboru týkající se otázek ochrany uprchlíků. Závěry Výkonného výboru neobsahují

Z původně 24 zemí se zvýšil počet zástupců na 78 zemí, přičemž některé z těchto zemí nejsou ani signatáři Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a s ní souvisejícího Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z roku 1967 (viz níže).

V roce 1948 byla mezinárodním společenstvím přijata Všeobecná deklarace lidských práv, která v článku 14 přiznává každému „*právo vyhledat si v jiných zemích útočiště před pronásledováním a požívat tam azylu*“⁴⁶. Toto ustanovení rozvíjí **Úmluva o právním postavení uprchlíků**, která byla přijata 28. 7. 1951 v Ženevě a vstoupila v platnost dne 22. 4. 1954. Účinnost úmluvy však byla omezena jak časově tak územně. **Protokol týkající se právního postavení uprchlíků** z roku 1967 pak Úmluvu z roku 1951 modifikoval tím způsobem, že zcela odstranil časové omezení rokem 1951 a odstranil i geografické omezení⁴⁷. Oba dokumenty⁴⁸ tak představují významné milníky v mezinárodním právu v přístupu k uprchlické a azylové problematice, a to především definováním některých základních kategorií.

Úmluva z roku 1951 v článku 1 přináší definici pojmu uprchlík, jejíž časové a místní vymezení odstraňuje Protokol z roku 1967, a tak se podle těchto dokumentů za uprchlíka považuje 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.*“⁴⁹ Z výše uvedené definice je tedy zřejmé, že první podmínkou k udělení statusu uprchlíka je tzv. exteritorialita. Člověk tedy musí především opustit území, na kterém mu hrozí nebezpečí. Důležitou podmínkou je rovněž skutečnost, že uprchlík má *oprávněné obavy z pronásledování* a dále Úmluva (1951) vyjmenované důvody

právně závazné normy, ale přispívají k tvorbě principů a standardů ochrany uprchlíků a ostatních osob spadajících pod péči UNHCR.

⁴⁶ Čl. 14 Všeobecné deklarace lidských práv. Dokument přijalo Valné shromáždění OSN dne 10. prosince 1948 ve formě rezoluce č. 217/III.A. Dále uváděno jako: Deklarace, 217/III.A.

⁴⁷ Úmluva o právním postavení uprchlíků s přílohou (vzorem cestovního dokladu) a Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů pod č. 208/1993 Sb.

⁴⁸ Do roku 2009 ratifikovalo jeden nebo oba dokumenty 147 zemí světa. Srov.

<http://www.unhcr.se/Pdf/1951_Convention_states_parties.pdf>

⁴⁹ Čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Dále uváděno jako: Úmluva, 208/1993 Sb.

pronásledování. Tím definice vylučuje z důvodů k udělení statusu uprchlíka osoby, které ze země původu prchají například z důvodů ozbrojených konfliktů, hladomoru nebo přírodních katastrof⁵⁰.

Zásadní význam pro přiznání statusu a zároveň velké kontroverze v sobě skrývá samotný pojem *oprávněné obavy*. Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků v souladu s Úmluvou z roku 1951 a s Protokolem z roku 1967 týkajících se právního postavení uprchlíků, kterou vydalo UNHCR, pod pojem *oprávněné* nebo přesněji *opodstatněné obavy* v článku 38 uvádí: „K aspektu obav – duševnímu rozpoložení a subjektivnímu stavu – je připojeno vymezení „opodstatněnosti“. To implikuje, že nejen duševní stav dotyčné osoby je rozhodující pro její právní postavení uprchlíka, ale že toto rozpoložení musí být podpořeno určitou objektivní situací. Výraz „opodstatněné obavy“ proto obsahuje subjektivní i objektivní aspekt a při rozhodování o opodstatněnosti obav musí být vzaty v úvahu oba.“⁵¹

Úmluva dále obsahuje cesační a exkluzivní klauzule. Jedná se o kogentní ustanovení, která buď pozastavující ochranu uprchlíka anebo úplně vylučují okruh osob, které mohou této ochrany nabýt. Cesační klauzule upravuje situace, kdy uprchlík přestává být uprchlíkem. Tato situace může nastat v případech dobrovolného znovuvyužití vnitrostátní ochrany, dobrovolného znovunabytí státní příslušnosti, v případě nabytí nové státní příslušnosti, v případě dobrovolného návratu do země původu anebo zánikem okolností podmiňujících postavení uprchlíka. Exkluzivní klauzule se pak vztahuje především na osoby, které požívají ochrany nebo pomoci OSN (např. agentury UNRWA) nebo požívající vnitrostátní ochrany (osoba, které příslušné úřady země, ve které se usadila, udělily práva a povinnosti spojené s udělením státní příslušnosti této země). V případě exkluzivní klauzule se jedná o osoby nezasluhující si mezinárodní ochrany, což jsou především osoby, které se dopustily zločinu proti míru, válečné zločiny, zločiny proti lidskosti, vážné nepolitické zločiny anebo činy, které jsou v rozporu s cíly a zásadami OSN.

⁵⁰ Na rozdíl od Ženevské úmluvy některé další regionální úmluvy rozšiřují definici uprchlíka i o tyto případy (viz níže).

⁵¹ UNHCR. 2006. *Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblastí mezinárodní ochrany* [online]. S.l.: UNHCR [cit. 7. 9. 2009], s. 13. Dostupné z: <<http://www.unhcr.cz/dokumenty/prirucka.pdf>>

Úmluva o postavení uprchlíků z roku 1951 rozlišuje ve vztahu zacházení s uprchlíky tři režimy: národní režim, cizinecký režim a doložky nejvyšších výhod. „Smluvní strany převzaly povinnost poskytovat uprchlíkům stejné zacházení jako svým občanům – národní režim v otázkách náboženství, uměleckých práv, průmyslového vlastnictví, přístupu k soudům, přidělu potravin, základního vzdělání, veřejné podpory, pracovních podmínek, sociálního zabezpečení a daní. (...) Ne horší postavení než cizinci mají mít uprchlíci, pokud jde o práva nabývat movitý a nemovitý majetek, o výkon svobodného povolání, o ubytování, vzdělání a svobodu pohybu.“⁵² Doložky nejvyšších výhod pak zahrnují práva, „pro jejichž uplatnění smluvní státy poskytnou uprchlíkům co možná nejpříznivější zacházení, avšak v každém případě ne horší postavení, než mají cizinci na jejich území“⁵³. Do této oblasti patří například právo nabývat movitý a nemovitý majetek, právo na samostatné podnikání apod.

Dokument rovněž přináší závazek spolupráce s UNHCR a poskytovat mu informace a statistické údaje o situaci uprchlíků, provádění Úmluvy a zákonů, předpisů a vyhlášek, které jsou nebo budou platné ve vztahu k uprchlíkům. Uprchlíci mají dle Úmluvy možnost obrátit se na Úřad Vysokého komisaře se žádostí o pomoc⁵⁴. Kromě těchto ustanovení přináší Úmluva v článcích 31 až 33 významnou zásadu obyčejového mezinárodního práva *non-refoulement*⁵⁵, která stanoví zákaz navracení uprchlíků (viz níže).

Jako jistý inspirativní zdroj a výzva, kterým směrem by se měla ubírat budoucí kodifikace uprchlického práva, může sloužit **Deklarace o územním azylu**⁵⁶ z roku 1967. Právo územního azylu (*territorial asylum*) je zde definováno jako právo státu, jakožto

⁵² Potočný, Miroslav, Ondřej, Jan. 2002. *Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část*. Praha: C. H. Beck, s. 65. Dále uváděno jako: Potočný, Ondřej, 2002

⁵³ Srov. Šturma, Pavel. 2003. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. Praha: C.H.Beck, s. 57. Dále uváděno jako: Šturma, 2003

⁵⁴ UNHCR rozlišuje několik kategorií osob, kterými se zabývá (*persons of concern*). Jsou jimi tedy především uprchlíci (*refugees*), navrátilci (*retournees*), žadatelé o azyl (*asylum seekers*), vnitřně přesídlené osoby (IDPs) a další osoby, kterým je poskytována pomoc UNHCR (*others of concern*). Do poslední kategorie spadají především osoby bez státního občanství.

⁵⁵ *Refoulement* je přemístění osoby na území, kde by mohla být vystavena riziku nebo by mohla být pronásledována, anebo by mohla být přemístěna na jiné území, kde by mohla čelit pronásledování. *Refoulement* představuje porušení principu *non-refoulement* a proto se jedná o porušení práv uprchlíka a obyčejového mezinárodního práva.

⁵⁶ Deklaraci o územním azylu schválilo Valné shromáždění OSN rezolucí 2321 (XXII).

územního suveréna poskytnout stíhanému cizímu občanovi vstup a pobyt na svém území. „Udělení azylu je výkonem oprávnění státu a je na něm, aby zvážil důvody pro poskytnutí azylu. (...) Pronásledující stát je povinen udělení azylu strpět a nepokládat je za nevládný akt.“⁵⁷ Text deklarace přináší jednak do té doby nejrozšířenější vymezení principu *non-refoulement*, a to především v zákazu odmítnutí uprchlíka na hranici. Dále se zabývá problematikou masového uprchlictví a v souvislosti s tím vyzývá k umožnění podmínek získat prozatímní azyl. Smyslem deklarace však „nebylo stanovit závazná pravidla chování, nýbrž přijmout jen humanitární a morální zásady, jež by přispěly ke sjednocení praxe států v otázkách týkajících se udělování azylu. Dokument bezprostředně navázal na Všeobecnou deklaraci lidských práv“⁵⁸ a její článek 14 vymezující právo azylu. Ke vtělení zásad, které přinesla deklarace, do závazné mezinárodní úmluvy však nebyla v mezinárodním společenství vůle.

Mezi dokumenty, které se primárně nezabývají ochranou uprchlíků, ale přesto je v jejich textu věnována této oblasti určitá část, patří především **Ženevská úmluva IV. o ochraně civilních osob za války**⁵⁹ z roku 1949. Jedná se o jeden z významných dokumentů mezinárodního humanitárního práva, jejímž cílem byla ochrana jedince, oběti ozbrojeného konfliktu. Přestože v textu úmluvy není definován pojem uprchlík, poskytuje uprchlíkovi, jakožto civilní osobě zvláštní ochranu. Článek 44 stanoví: „*Mocnost, která drží chráněné osoby, nebude při kontrolních opatřeních, předvídaných touto úmluvou, zacházet s uprchlíky, kteří ve skutečnosti nepožívají ochrany žádné vlády, výlučně jen na základě jejich právní příslušnosti k nepřátelskému státu, jako s nepřátelskými cizinci.*“⁶⁰ Článek 70 této úmluvy se týká osob, které opustily domovský stát „před vypuknutím nepřátelství a vyhledaly útulek na okupovaném území. Uprchlíci se odlišují svým postavením od

⁵⁷ Potočný, Ondřej, 2002, s. 68

⁵⁸ Jílek, Dalibor. 1996. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, s. 96. Dále uváděno jako: Jílek, 1996

⁵⁹ Čl. 44 Ženevské úmluvy o ochraně civilních osob za války. Ženevské úmluvy na ochranu obětí války byly zveřejněny ve Sbírce zákonů jako vyhláška ministerstva zahraničních věcí č. 65/1954 Sb. Dále uváděno jako: Úmluva IV., 65/1954 Sb.

⁶⁰ Ibid, čl. 44

ostatního obyvatelstva na okupovaném území.“⁶¹ V roce 1977 byly přijaty **Dodatkové protokoly k Ženevským úmluvám**, přičemž Protokol I. v článku 73 rozšiřuje práva uprchlíků a osob bez státní příslušnosti: „*Osoby, které byly před zahájením nepřátelských akcí považovány za osoby bez státní příslušnosti nebo za uprchlíky v souladu s příslušnými mezinárodními dokumenty přijatými příslušnými stranami nebo v souladu se zákonodárstvím státu, do něhož uprchly, nebo státu, v němž mají bydliště, budou chráněnými osobami ve smyslu části I a III Čtvrté úmluvy za všech okolností a bez jakéhokoli nepříznivého rozdílu.*“⁶²

Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti⁶³ z roku 1954 zaručuje osobám bez státní příslušnosti určitá práva. Ačkoliv se smlouva výslovně netýká uprchlíků, je zde pro apatridy zakotven princip *non-refoulement*. **Úmluva o omezení případů bezdomovectví**⁶⁴ z roku 1961 se snaží nacházet prostředky, jak se vyhnout tomuto postavení zejména při narození dítěte. Dále stanoví, že v určitých případech nebude osoba zbavena svého státního občanství, pokud by to způsobilo, že se stane osobou bez státního občanství a určuje, že osoba nesmí být zbavená svého státního občanství z důvodu své rasy, náboženství nebo politického přesvědčení.

2.3.2. Regionální dokumenty

Historický vývoj jednotlivých území a jejich specifika přinutily mnohé státy uzavřít mezinárodní smlouvy zohledňující uprchlickou problematiku na úrovni jednotlivých regionů, přičemž právě tato úroveň často lépe reflektuje problémy související s uprchlickou otázkou v jednotlivých částech světa. Předností mnohých regionálních dokumentů je skutečnost, že v mnohém navazují na univerzální akty, čímž často upřesňují a posilují práva jednotlivců.

⁶¹ Jílek, 1996, s. 66

⁶² Protokol I., 168/1991, čl. 73

⁶³ Sdělení MZV č. 108/2004 Sb.m.s.

⁶⁴ Sdělení MZV č. 43/2002 Sb.m.s.

2.3.2.1. Amerika

Počátek procesu mezinárodněprávní úpravy problematiky azylu a uprchlictví na Americkém kontinentě můžeme datovat do roku 1889, kdy byla na první jihoamerickém kongresu o mezinárodním právu soukromém, konaném v Montevideu za účasti pěti států, podepsána **Smlouva o mezinárodním trestním právu**. Tato smlouva se zabývá institutem azylu udělovaným na stálých diplomatických misích nebo válečných plavidlech, a to především ve spojení s extradicí. V článcích 15 až 18 Montevidejská smlouva deklaruje osobě právo získat v některém ze signatářských států politický azyl a zároveň závazek takového člověka nevydat. Výjimku představovaly případy ve shodě s extradičními pravidly smlouvy. V textu této úmluvy tedy nalézáme institut diplomatického azylu, který je možno považovat za určitý jihoamerický partikularismus. Ten převzal však zcela funkční náplň útočiště určeného k ochraně jednotlivců pronásledovaných z důvodů politických. „Zkušenosti z občanských válek, jež po celé 19. století Latinskou Ameriku provázely, jakož i následné časté změny vlád a režimů v zemích v této oblasti si dokonce vynutily smluvní úpravu tohoto partikulárního institutu.“⁶⁵ Takovouto úpravu dále nalézáme především v **Úmluvě o azylu** z roku 1928 a **Úmluvě o politickém azylu** z roku 1933. V současné době jsou účinné pozdější dokumenty z roku 1954, a to **Úmluva o územním azylu** a **Úmluva o diplomatickém azylu**.

Na rozdíl od výše zmíněných dokumentů, které se zabývají spíše otázkou azylu než ochranou uprchlíků, **Cartagenská deklarace o uprchlících** z roku 1984 reaguje na problematiku individuálního i masového uprchlictví, jakož i na problematiku vnitřně přesídlených osob (IDPs). Přestože se jedná pouze o tzv. *soft law* dokument, představuje deklarace výzvu do budoucna, která by mohla být aplikována na mezinárodní úrovni. Mimo jiné totiž tato deklarace požaduje, „aby státy dospěly k rozšíření definice uprchlíka tak, že tento pojem zahrnuje, vedle prvků převzatých z Úmluvy (1951) a Protokolu (1967), také osoby, které opustily domovské státy, protože jejich životy, bezpečnost nebo svoboda byly ohroženy všeobecným násilím, cizí agresi, vnitrostátními konflikty, hromadným

⁶⁵ Čepelka et al., 2006, s. 42

porušováním lidských práv nebo jinými okolnostmi, které vážně narušily veřejný pořádek. Bod 5 Cartagenské deklarace pak zdůrazňuje význam zásady *non-refoulement* (zahrnující i zákaz odmítnutí uprchlíka na hranici). Dokonce ji označuje za imperativní vzhledem k uprchlíkům; za současného stavu mezinárodního práva by měla být uznána a dodržována jako pravidlo *jus cogens*.⁶⁶ Dokument pak mimo jiné dále stanoví požadavek, aby byli uprchlíci umístěni v táborech a osadách, které jsou v dostatečné vzdálenosti od státních hranic s důrazem na jejich ochranu.

Dalším významným regionálním dokumentem zabývajícím se otázkami uprchlictví a azylu na americkém kontinentu je **Americká úmluva o lidských právech** z roku 1969. V článku 22 odstavci 7 je stanoveno právo každé osoby vyhledat a získat azyl na cizím území. Odstavec 8 se pak zabývá zásadou *non-refoulement*, kdy stanoví, že cizinec nesmí být deportován nebo navrácen do země, nehledě na to je-li nebo není to země jeho původu, pokud by v ní bylo jeho právo na život nebo jeho osobní svoboda ohroženy z důvodu rasy, národnosti, náboženství, sociálního statusu nebo politického názoru. „Toto ustanovení je tak nejbližší Úmluvě OSN v tom, že vyjmenovává konkrétní důvody ohrožení v případě návratu cizince.“⁶⁷

2.3.2.2. Afrika

Časté uprchlické krize na africkém kontinentu byly reflektovány v roce 1969 přijetím **Úmluvy Organizace africké jednoty upravující zvláštní stránky uprchlických problémů v Africe**⁶⁸ (Úmluva OAJ). Text dokumentu kromě definice uprchlíka v prvním odstavci článku 1, která je totožná s definicí uprchlíka v Úmluvě z roku 1951 ve znění Protokolu z roku 1967, reaguje na situace hromadného uprchlictví. V odstavci 2 čl. 1 totiž obohacuje definici uprchlíka o „každou osobu, jež je v důsledku vnější agrese, okupace, cizí

⁶⁶ Ibid, s. 42

⁶⁷ Rodger, Jessica. 2001. *Defining the Parametres of the Non-refoulement Principle* [online] [cit. 7. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.refugee.org.nz/JessicaR.htm#8>> Dále uváděno jako: Rodger, 2001

⁶⁸ United Nations, Treaty Series No. 14691

*nadvlády nebo událostí vážně narušujících veřejný pořádek buď jen v části, nebo v celé zemi jejího původu či státní příslušnosti, přinucena, aby vyhledala útočiště mimo zemi svého původu či státní příslušnosti.*⁶⁹

Úmluva OAJ dále v článku 2 odstavci 3 stanoví princip *non-refoulement*, který však na rozdíl od Úmluvy z roku 1951 není podmíněn obavou z pronásledování z pěti definovaných důvodů. „Působivým podnětem partikulární kodifikace pro předchozí vodítko chování i normu regulující zákaz vyhoštění⁷⁰ a navrácení uprchlíka, jeví se být Deklarace o územním azylu z roku 1967, která byla tvůrci míněna jako pramen poznání a inspirace práva azylu.“⁷¹ Úmluva OAJ v článku 2 odst. 3 stanoví, že žádná osoba nesmí být odmítnuta na hranici, vyhoštěna, navrácena nebo vystavena takovým opatřením, která by ji donutila navrátit se či zůstat na území, kde by mohly být její život, tělesná integrita anebo svoboda ohroženy pronásledováním z důvodů shodných s důvody pro udělení azylu, tedy z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti ke zvláštní společenské skupině, politickému názoru nebo kvůli vnější agresi, okupaci, nadvládě nebo událostem vážně narušující veřejný pořádek. Je rovněž pozoruhodné, že Úmluva Organizace Africké jednoty na rozdíl od mnoha ostatních instrumentů „výslovně stanoví, že určité země mohou v případě, že jsou přetíženy uprchlíky, požádat o pomoc země ostatní, kterým je uloženo vypomáhat.“⁷² Z hlediska zaměření druhé části této práce je rovněž důležité zmínit skutečnost, že dokument se poměrně obšírně věnuje možnosti dobrovolného návratu a v článku 2 odstavci 5 je stanovena možnost přesídlení ze země, která uprchlíkovi neumožní trvalé usídlení na svém území.

⁶⁹ Čl. 1 Úmluvy Organizace africké jednoty upravující zvláštní stránky uprchlických problémů v Africe

⁷⁰ Vyhoštěním (*expulsion*) rozumíme soudní, správní či policejní opatření zajišťující odchod cizince z území dotčeného státu.

⁷¹ Jílek, 1996, s. 107

⁷² Kuruk citován in Rodger, 2001

2.3.2.3. Evropa

Základním dokumentem k ochraně lidských práv na evropském kontinentě je **Úmluva o ochraně lidských práv a svobod** z roku 1950. Článek 3 zakazuje mučení nebo jiné nelidské či ponižující zacházení anebo trest a tím zaručuje podobnou ochranu uprchlíkům jako Úmluva proti mučení (viz níže). Mezery v Evropské úmluvě byly doplňovány dvěma způsoby, jednak dodatkovými protokoly a jednak judikaturou Evropského soudu pro lidská práva⁷³. Protože tedy dokument například neobsahuje výslovně zásadu *non-refoulement*, je dle Evropského soudu pro lidská práva třeba zkoumat míru možnosti rizika špatného zacházení podle článku 3, které hrozí osobě, v případě jejího návratu do země. Na základě toho pak 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 být mučena nebo podrobena nelidskému a ponižujícímu zacházení.“⁷⁴ Podobně soud rozhodl v roce například i v případech *Cruz Varas v. Švédsko* a *Vilvarajah a další v. Spojené království* z roku 1991 nebo *Ahmed v. Rakousko* z roku 1996.

Další dokumenty Rady Evropy se zabývají buď dílčími věcmi v oblasti azylu a uprchlictví nebo se jedná pouze o rezoluce, doporučení či deklarace. Významnějšími dokumenty první kategorie jsou například **Evropská dohoda o zrušení vízové povinnosti pro uprchlíky**⁷⁵ z roku 1959 a **Evropská dohoda o přechodu odpovědnosti za**

⁷³ Uprchlíci bez ohledu na své postavení mohou jako ostatní jednotlivci využívat mechanismů na ochranu lidských práv. Podle postupů, zakotvených v článku 34 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv se mohou jednotlivci dožadovat nápravy porušení lidských práv a / nebo žádat o preventivní ochranu prostřednictvím žádostí, podávaných Evropskému soudu pro lidská práva, který na základě dodatkového protokolu č. 11 nahradil od 1. 11.1998 činnost dosavadního Soudu a Komise pro lidská práva, a jakožto jediný orgán pracuje trvale ve Štrasburku. (Poljaková, 2000: 72)

⁷⁴ Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva. 1995. *Přehled judikatury*, Praha: s.n., 345

⁷⁵ Sdělení MZV č. 102/1999 Sb.

uprchlíky⁷⁶ z roku 1980, které upevňují, respektive usnadňují naplnění svobody pohybu uprchlíkům. Do druhé kategorie je možno zařadit například **Rezoluci 14 o azylu osob v nebezpečí pronásledování** z roku 1967, jakousi politickou směrnicí, která poukazuje na zásadu *non-refoulement* a nutnost liberálního postupu vůči osobám, jež vyhledávají útočiště, což míří do vnitrostátní oblasti, protože řízení regulují národní právní řády (Jílek, 1996: 123) a dále se hlásí ke společné odpovědnosti v oblasti uprchlictví. Dále je to **Doporučení 773 o situaci de facto uprchlíků**⁷⁷ z 26. ledna 1976, které se snaží vyplnit právní mezeru a navrhuje zavedení kategorie de facto uprchlíků (viz poznámky pod čarou výše). **Deklarace o územním azylu** z 18. listopadu 1977⁷⁸ pak představuje především politickou proklamaci, která odmítá neonaturalistické pojetí práva azylu, jež je dle textu dokumentu právem jednotlivých států poskytnout útočiště pronásledované osobě. Za zmínku ještě stojí **Doporučení 1205 o situaci uprchlíků a vysídlených osob v několika zemích bývalé Jugoslávie**⁷⁹, tedy jakýsi *ad hoc* soubor humanitárních a politických doporučení.

2.3.2.4. Cesta Evropské unie ke společnému azylovému systému

Úprava problematiky azylu a uprchlictví patří k oblastem komunitárního práva, které v poslední době procházejí v Evropské unii (EU) velkými změnami. Pro pochopení celé problematiky směřování společné evropské politiky v oblasti azylu je zapotřebí nejprve popsat prameny a mechanismy, kterými se orgány EU snaží tohoto cíle dosáhnout.

Amsterdamská smlouva, jež vstoupila v účinnost 1. 5. 1999 převedla kapitolu věnovanou azylu, přistěhovalectví, vízové a jiným politikám do tzv. prvního pilíře, tedy oblasti upravované nařízeními, směrnicemi a dalšími právními předpisy vydávanými Evropským parlamentem společně s Radou a komisí. „Opatření navazující na

⁷⁶ Evropská dohoda o přechodu odpovědnosti za uprchlíky schválena vládou dne 9. 2. 2000 usnesením č. 172. Česká republika Dohodu podepsala dne 6. 4. 2000.

⁷⁷ Srov. Report of Committee on population and refugees. Doc. 3642

⁷⁸ Deklaraci přijal Výbor ministrů na 278. schůzi zástupců ministrů.

⁷⁹ Text Doporučení 1205 z 3. února 1993 přijalo Parlamentní shromáždění Rady Evropy na 45. řádném zasedání.

Amsterdamskou smlouvu dala potom vzniknout společné azylové politice, včetně společného evropského azylového systému (SEAS), který je nedílnou součástí cíle Evropské unie spočívajícího v postupném vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva otevřeného těm, kteří pod tlakem okolností oprávněně hledají ochranu ve Společenství.⁸⁰

Komunitární právo, které tvoří první za tří pilířů EU⁸¹, je vybudováno na principu subordinace neboli podřízenosti členských států EU. Evropské Společenství (ES) má tak pravomoc vytvářet vlastní právní systém, právní normy závazné nejen pro tyto státy, ale i pro jejich vnitrostátní subjekty. Komunitární právo se dělí na právo primární a sekundární. Primárním právem EU rozumíme především právní normy obsažené převážně v zakládajících smlouvách Společenství⁸² a v jejich modifikacích⁸³. Mezi prameny primárního práva rovněž řadíme například mezinárodní smlouvy Společenství nebo Společenství a členských států s třetími státy či mezinárodními organizacemi, jakož i obecné zásady právní. Sekundární právo EU vychází z právních aktů, schvalovaných orgány vytvořenými primárním právem. EU může přijímat právní akty jen v oblastech, v nichž jsou k tomu určeny primárním právem, přičemž tyto akty mohou mít následující podobu:

- **nařízení** jsou právní akty obecné a přímo závazné pro všechny členské státy. Pokud by se stalo, že nařízení bude v rozporu s národní legislativou, pak má před ní přednost. Nařízení je tedy platné bez ohledu na to, zda bylo do národní legislativy transponováno (převzeno) či nikoli.

⁸⁰ Pipková, Hana. 2006. „Společná evropská azylová politika (K záměrům a trendům jednotky EURASIL)“. In Dalibor Jílek, Renáta Klečková, Michaela Kopalová, David Kosař (eds.). *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, s. 35

⁸¹ Do prvního pilíře politiky EU patří rovněž tzv. Schengenský prostor. Ačkoliv se nejedná přímo o oblast azylové politiky, s touto problematikou zásadně souvisí. Základním cílem Schengenských dohod je totiž maximální liberalizace pohybu osob přes vnitřní hranice smluvních států a v okamžiku, kdy Evropská unie ruší vnitřní hranice, zároveň posiluje hranice vnější. Schengenský systém zakotvují dva důležité dokumenty. Dne 14. července 1985 byla některými státy ES sjednána Schengenská dohoda o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích některých států ES s tím, že nevyžadovala ratifikaci a byla prováděna na prozatímním základě. K jejímu provedení pak byla 19. června 1990 sjednána prováděcí úmluva, označovaná jako Schengenská prováděcí úmluva, která již vyžadovala ratifikaci parlamenty států smluvních stran.

⁸² Například Smlouva o evropském sdružení uhlí a oceli, Smlouva o Evropském hospodářském prostoru nebo Smlouva o Evropském společenství pro atomovou energii.

⁸³ Především pak Jednotný evropský akt, Maastrichtskou smlouvu, Amsterodamská smlouva ve znění jejích novel, Smlouva o přistoupení nových členských států či Smlouvou z Nice.

- **směrnice** jsou právní akty, které musí být jednotlivými národními státy v předem stanovené časové lhůtě včleněny do národního práva. Přitom závisí na každém jednotlivém státu, jakým způsobem toto včlenění provede (např. vydáním nového zákona nebo novelou již existujícího).
- **rozhodnutí** jsou také závazné právní akty, ale na rozdíl od směrnic se nevztahují na celý prostor společenství, ale jen na ty státy, firmy či jednotlivce, jimž jsou adresovány.
- **doporučení** a stanoviska nejsou právně závazné akty. Jejich prostřednictvím dávají najevo evropské orgány národnímu státu jen svá přání.⁸⁴

Směr, kterým se má společná evropská azylová politika ubírat, byl poprvé nastíněn **závěry Evropské rady z Tampere** v roce 1999 kde se Evropská rada dohodla, že bude pracovat na vytvoření společného evropského azylového systému a navrhla pětiletý plán na období 2000 až 2005. „Dalším koncepčním dokumentem se stal **Haagský program** z roku 2004, který navazoval na plán z Tampere a přinášel vize na navazující období 2004 až 2009... Konkretizaci obecných cílů a priorit doplněnou časovým harmonogramem přinesl **Akční plán k Haagskému programu**.“⁸⁵ Tyto dokumenty byly podkladem pro práci na **Zelené knize o budoucím společném evropském azylovém systému** z června 2007. Byla tak zahájena druhá fáze SEAS. Zelená kniha obsahuje 4 hlavní oblasti - právní nástroje, provádění – doprovodná opatření, solidarita a vzájemné sdílení zátěže a vnější rozměr azylu. Dokumentem, který byl měl navazovat na Haagský program, bude tzv. **Post-haagský program**, jeho přijetí se očekává na konci roku 2009 a měl by pokrýt období 2010 až 2014.

První významnější legislativní počín ES v oblasti uprchlictví představuje **Úmluva určující stát odpovědný za prošetření žádosti o azyl předložených jednomu ze**

⁸⁴ Srov. <http://www.cpkp.cz/evropskyobcan/manual/acquis.htm>

⁸⁵ Chmelíčková, Nataša. 2008. „Společný evropský azylový systém – aktuální vývoj“. In Dalibor Jílek, Pavel Pořízek (eds.). *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, s. 12

členských států Evropských společenství, tzv. Dublinská úmluva, která byla podepsána v roce 1990 a vstoupila v účinnost v roce 1997. Jak je již z názvu dokumentu zřejmé, úmluva stanovila pravidla, určující zemi příslušnou k projednání azylové žádosti. V souvislosti s komunitarizací předpisů třetího pilíře Evropská komise navrhla, aby tato úmluva byla jen s malými úpravami transformována v **Nařízení Rady č. 343/2003, které stanovuje kritéria a mechanismy pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států EU státním občanem třetí země**, známé jako Dublin II, které vstoupilo v platnost 1. 9. 2003.⁸⁶ „Toto nařízení sleduje stejné cíle jako Dublinská úmluva. Má zajistit, aby azylová žádost podaná v EU byla posouzena jednou zemí a stanovuje kritéria, na jejichž základě jsou jednotlivé země EU odpovědné za projednání žádosti. Kritéria vycházejí primárně z úvahy, že odpovědná za prozkoumání žádosti je ta země, která sehrála nejdůležitější roli při umožnění vstupu žadatele na území EU, např. tím, že žadateli vydala vízum, chabě střežila své hranice či dlouze tolerovala nelegální pobyt pozdějšího žadatele na svém území.“⁸⁷

Skutečnými milníky na cestě za vytvořením společného evropského azylového systému a postupným naplňováním plánu z Tampere a Haagského programu, bylo přijetí několika speciálních směrnic: **směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl**, tzv. směrnice o přijímání, **směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu a o obsahu poskytované ochrany**, tzv. kvalifikační směrnice a **směrnice Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech pro přiznávání a odnímání postavení uprchlíka**, tzv. procedurální směrnice.

⁸⁶ Nařízení platí pro země EU, včetně Velké Británie a Irsku (na základě jejich výslovného souhlasu), ale s výjimkou Dánska. Mezi Dánskem a dalšími zeměmi EU platí nadále Dublinská úmluva (Dublin I). Od 1. dubna 2001 se pravidla obdobná dublinským uplatňují i ve vztahu k Norsku a Islandu (na základě smluv mezi těmito zeměmi a zeměmi EU). Systém nazývám jako celek „dublinský systém“. (Baršová, 2004: 9)

⁸⁷ Baršová, Andrea. 2004. „*Dublin II*“ a omezení svobody žadatelů o azyl. Příspěvek přednesený na semináři Systémové problémy azylové a cizinecké legislativy v ČR a dopady vstupu České republiky do EU, Brno, 23. srpna 2004 [online] [cit. 22. 9. 2009], s. 9. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/DublinII_a_omezeni_svobody_zadatelu_o_azyl.pdf

Smyslem směrnice o přijímání je „zajistit důstojné podmínky pro život ve všech členských státech EU a současně harmonizace norem v této oblasti měla napomoci omezení druhotného pohybu žadatelů o azyl způsobeného rozdílností v podmínkách přijímání. Současně účelem uvedené směrnice bylo také povzbudit vhodnou spolupráci příslušných orgánů při přijímání žadatelů o azyl.“⁸⁸ Hlavním cílem kvalifikační směrnice je na jedné straně „zajistit, aby členské státy uplatňovaly společná kritéria pro určení toho, které osoby skutečně potřebují mezinárodní ochranu, a na druhé straně zajistit, aby rozsah, v jakém jsou těmto osobám dostupné výhody a dávky, byl ve všech členských zemích obdobný, což by mělo vést k omezení sekundárního pohybu žadatelů o azyl mezi členskými státy, způsobenému mj. rozdíly mezi jednotlivými právními rámci.“⁸⁹ Směrnice dále zavádí institut tzv. doplňkové ochrany⁹⁰. Konečně procedurální směrnice zavádí v členských státech EU minimální standardy pro proces přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Na jedné straně jsou zde zdůrazněna základní lidská práva zaručena již Listinou základních práv Evropské unie a vyloučena jakákoliv diskriminace a na straně druhé si směrnice klade za cíl zajistit co nejspravedlivější řízení o azylu, aby se tak předešlo druhotnému migračnímu toku.

Samostatnou kapitolu SEAS tvoří institut tzv. dočasné ochrany. Vznikl v reakci na masové přílivy uprchlíků hlavně v devadesátých letech 20. století v Evropě. **Směrnice Rady 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími**, tzv. směrnice o dočasné ochraně, tak vytvořila zcela nový institut

⁸⁸ Čepelka et al., 2006, s. 65

⁸⁹ Burdová-Hradečná, Pavla. 2005. *Dopad kvalifikační směrnice do české legislativy*. [online]. Multikulturní centrum Praha [cit. 22. 9. 2009]. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fcef50bfa263ef/PBurdovaHradecna_Dopad_kvalifikacni_smernice_do_ceske_legi_.pdf

⁹⁰ Jedná se o institut udělovaný státnímu příslušníkovi třetí země, který nesplňuje podmínky k tomu, aby byl uznán jako uprchlík, avšak v jehož případě byly prokázány podstatné důvody vedoucí k přesvědčení, že pokud by byl dotčený jedinec vrácen do země původu nebo – v případě bez státní příslušnosti – do země bývalého obvyklého pobytu, hrozilo by mu reálné riziko, že utrpí vážnou újmu, a na něhož se zároveň nevztahují vylučovací důvody definované kvalifikační směrnicí, a který nemůže nebo z důvodu takového rizika není ochoten využít ochrany dotyčné země. (Čepelka et al., 2006: 68)

ochrany dočasné povahy, který nijak nepředjímá přiznání právního postavení uprchlíka. K tomuto opatření se dle textu směrnice sahá v případě, kdy „existuje riziko, že azylový systém nebude schopen vypořádat se s tímto přílivem bez nepříznivých účinků na jeho vlastní účinné fungování a na zájmy těchto osob a dalších osob žádajících ochranu.“⁹¹ Jedná se v podstatě o mechanismus podobný tzv. dočasnému útočišti (viz níže).

Praktickému naplnění myšlenky společného azylového systému, a tedy vytvoření rovnováhy mezi jednotlivými státy při sdílení břemene (*burden sharing*) v souvislosti s přijímáním uprchlíků, má pomáhat tzv. **Evropský uprchlický fond (EUF)**. Ten byl založen v roce 2000 **rozhodnutím 2000/596/ES** na období let 2000 – 2004 a v roce 2004 **rozhodnutím 2004/904/ES** byla jeho činnost stanovena dále na období 2005 – 2010. V roce 2007 bylo toto rozhodnutí zrušeno a **rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady 573/2007/ES**⁹² bylo zajištěno fungování EUF v období 2008 – 2013. Fond v členských státech podporuje:

- „a) podmínky přijímání a azylové řízení;*
- b) integrace osob ... jejichž pobyt v určitém členském státě je trvalý a stálý;*
- c) posílení schopnosti členských států rozvíjet, monitorovat a hodnotit své azylové politiky s ohledem na své závazky vyplývající ze stávajících či budoucích právních předpisů Společenství upravujících společný evropský azylový systém, zejména s cílem zapojit se do praktické spolupráce mezi členskými státy;*
- d) znovuusídlení osob...*
- e) přesun osob ... z členského státu, který jim poskytl mezinárodní ochranu, do jiného členského státu, který jim poskytne obdobnou ochranu, a přesun osob ... do jiného členského státu, který posoudí jejich žádost o mezinárodní ochranu.“*⁹³

⁹¹ Čepelka et al., 2006, s. 73

⁹² Kromě EUF existují ještě další fondy EU, které se týkají oblasti migrace, a které jsou součástí obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“. Jsou to: Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí (EIF), Evropský fond pro vnější hranice (FVH) a Evropský návratový fond (ENF). Srov. *Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 573/2007/ES ze dne 23. května 2007 o zřízení Evropského uprchlického fondu na období 2008 až 2013 jako součástí obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“*

⁹³ 573/2007/ES: čl. 3

Prozatím posledně přijatým rozhodnutím z oblasti společného evropského azylového systému je **rozhodnutí Rady 2008/381/ES ze dne 14. května 2008 o zřízení Evropské migrační sítě**, kterým se zřizuje Evropská migrační síť, jejímž cílem je *„reagovat na informační potřeby orgánů Společenství a orgánů a institucí členských států působících v oblasti migrace a azylu tím, že bude poskytovat aktuální, objektivní, spolehlivé a srovnatelné informace o migraci a azylu, a to s ohledem na podporu tvorby politik v těchto oblastech v Evropské unii.“*⁹⁴

⁹⁴ Čl. 1 2008/381/ES

3. Vybrané zásady posilující efektivitu ochrany uprchlíků

Od doby vzniku Úmluvy o právním postavení uprchlíků se v mezinárodním právu ustálilo několik podpůrných principů, na kterých je efektivní ochrana uprchlíků do velké míry závislá. Některé tyto principy jsou upraveny přímo v Úmluvě z roku 1951, ale jak je dle výše uvedeného zřejmé, nejen smlouvy, týkající se výhradně úpravě uprchlického práva jsou pramenem práva této oblasti mezinárodních vztahů. Na následujících řádkách se nebudu podrobněji věnovat takovým zásadám, jakými jsou například právo na legální zadržení, právo na spravedlivý proces nebo právo na svobodu shromažďování, projevu a náboženství, a to z toho důvodu, že ačkoliv se jedná o základní práva a v případě uprchlíků musejí být rovněž dodržována, nejedná se o principy, které by zásadním způsobem posilovaly ochranu uprchlíků jako takových. Navíc je možno tyto práva subsumovat pod zásady jiné, jako je například princip rovného přístupu, tedy zákaz diskriminace, a to i přes nutnou speciální úpravu, vycházející ze zvláštního postavení uprchlíků.

Zásady, na nichž do značné míry stojí mezinárodněprávní ochrana uprchlíků, jakož i speciální úprava zvláště ohrožených skupin uprchlíků, nalézáme i v jiných mezinárodních dokumentech. Tyto instrumenty, které byly postupně kodifikovány v období po druhé světové válce, jsou nedílnou součástí upravujících oblast uprchlictví, protože do značné míry vyplňují mezery Úmluvy z roku 1951 a zároveň na ni v mnohém navazují. Nepřicházejí sice s ničím převratně novým, zato zasazují do jednotlivých kontextů instrumenty a principy zmiňované již Úmluvou, jakož jsou i cenným zdrojem důležitých definic jednotlivých adresátů norem, přičemž dále upevňují jejich práva.

Obecně lze výše uvedené zásady rozdělit do dvou kategorií. Do první kategorie patří principy, které jsou tvořeny normami mezinárodního práva kogentní povahy. Především se jedná o zásadu *non-refoulemen*, bez které je efektivní ochrana uprchlíků jen těžko myslitelná. Právě jistota nevydání uprchlíka do státu, v němž by mohl být vystaven pronásledování nebo špatnému zacházení, se totiž kryje se samotnou podstatou institutu azylu. Mezi další zásady vycházející z kogentních pravidel mezinárodního práva a

posilující efektivitu ochrany uprchlíků, rozhodně patří zákazy mučení a diskriminace, které se sice řadí mezi důležité obecné lidskoprávní principy, ale vzhledem k tomu, že uprchlíci jsou obzvláště zranitelnou skupinou, je posílení těchto zásad obzvláště důležité. Do druhé skupiny je možné zařadit principy, které sice nejsou tvořeny normami kogentní povahy, ale jedná se o natolik významné obyčejové zásady, bez jejichž existence by byla efektivní ochrana uprchlíků vážně ohrožena. Jde především o princip pospolitosti rodiny, který je v případě uprchlických rodin, často za uprchlických krizí oddělených, důležitým východiskem k ochraně jednotlivce. Dále jde o posílení práv nejzranitelnějších skupin z řad uprchlíků, jimiž jsou především ženy a děti.

3.1. *Non-refoulement*

Jedním ze základních principů mezinárodněprávní ochrany uprchlíků, bez nějž si tuto oblast lze jen těžko představit, protože tvoří základní kámen celé problematiky, je zásada *non-refoulement*. Článek 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíku z roku 1951 doslovně stanoví:

„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.“⁹⁵

Tato zásada „je považována za ústřední právní záruku, bez které by celý systém Úmluvy (1951) nemohl fungovat. Jde v podstatě o stejné důvody, které mohou být důvodem pro udělení azylu.“⁹⁶ Výjimky ze zásady *non-refoulement* jsou v mezinárodním uprchlickém právu povoleny pouze za okolností stanovených v článku 33 odst. 2, který zní:

„Výhody [článku 33 odst. 1] však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.“⁹⁷

„Výše uvedenými ustanoveními nejsou dotčeny povinnosti dožádaného státu plynoucí ze zásady *non-refoulement* podle mezinárodního práva lidských práv, které nepřipouští žádné výjimky. Dožádaný stát by proto nemohl uprchlíka vydat, pokud by to mělo za následek jeho vystavení vážnému nebezpečí mučení. Totéž platí i ohledně zákazu *refoulementu* do nebezpečí jiných typů nenapravitelné újmy.“⁹⁸

Závazná zásada *non-refoulement* je považována „za princip zvykového mezinárodního práva, a proto je závazné pro všechny státy bez výjimky a bez ohledu na to,

⁹⁵ Čl. 33 odst. 1 Úmluva, 208/1993 Sb.

⁹⁶ Čepelka et al., 2006, s. 39

⁹⁷ Čl. 33 odst. 2 Úmluva, 208/1993 Sb.

⁹⁸ UNHCR. 2008. Metodický pokyn k extradici a mezinárodní ochraně uprchlíků. Ženeva: UNHCR, s. 9

či přistoupily k Úmluvě o uprchlících jejímu Protokolu⁹⁹ Jako takové se v různých formách dostalo i do několika významných mezinárodních lidskoprávních dokumentů. Během poměrně krátké doby byl tak v otázce vydávání uprchlíků na mezinárodní úrovni zcela opuštěn princip, podle kterého mohly státy dle své volné úvahy vydávat cizí státní příslušníky¹⁰⁰. Došlo tedy k omezení autonomie svrchované vůle a absolutní suverénní moci států kogentními normami, které zaručují právo na život a lidskou důstojnost. Zásada *non-refoulement* byla poprvé v mezinárodním právu vyjádřena v Úmluvě o mezinárodním postavení uprchlíků z roku 1933, kterou však podepsalo jen velmi malé množství států. Masivní uprchlické proudy vyvolané druhou světovou válkou podnítily důkladnou zkoušku pravidel týkajících se uprchlíků. Mnoho států souhlasilo s tím, že je zde morální povinnost přijmout uprchlíky a nevracet je, což sice bylo uskutečňováno, ale na základě *ad hoc*. „Během prvních let po svém vzniku tak Organizace spojených národů projevila zájem o uprchlickou problematiku. V roce 1946 Valné shromáždění přijalo rezoluci stanovující, že uprchlíci nesmějí být vráceni pokud mají „odůvodněné obavy“. To se vztahovalo na velké množství uprchlíků v poválečné Evropě a úsilí vyústilo v návrhu Úmluvy o právním postavení uprchlíků, která byla podepsána v roce 1951.“¹⁰¹

Princip *non-refoulement* hraje od roku 1951, kdy bylo zaneseno v Úmluvě o právním postavení uprchlíků, zásadní roli v přístupu a nakládání s uprchlíky. Zároveň však od počátku živilo debaty týkající se jejího praktického naplňování. Častou otázkou bylo například zda se uprchlík prchající ze státu *A* do státu *B* musí nacházet na území státu *B* nebo mu vůbec může být odepřen vstup na území státu *B*. Dále pak podle jakých

⁹⁹ Meziparlamentní unie. S.d. *Ochrana uprchlíků – Průvodce mezinárodním uprchlickým právem* [online]. UNHCR [cit. 29. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.unhcr.cz/ochrana/?cid=172>> Dále uváděno jako: Meziparlamentní

¹⁰⁰ Před rokem 1930 pravidlo *non-refoulement* v mezinárodním právu vůbec neexistovalo a 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 nezcižitelným právem každého suverénního a nezávislého státu, a představuje podstatný předpoklad pro jeho bezpečnost, nezávislost a blaho. (Gornig citován in Poljaková, 2000: 40) Během první poloviny 20. století byla myšlenka, že je zásadně špatné navracet uprchlíky do míst, kde mohou být v jasném nebezpečí, čas od času zmiňována jednotlivými státy v dohodách a jiných právních předpisech, nebo byla i některými státy v praxi aplikována. Například ve Velké Británii bylo od roku 1905 platné nařízení, že uprchlíci obávající se pronásledování z politických nebo náboženských důvodů by měli být vpuštěni do země. Obecně však toto pravidlo začalo být obecně akceptováno až později.

¹⁰¹ Rodger, 2001

standardních pravidel je třeba postupovat při posuzování nebezpečí, které uprchlíkovi v případě návratu do státu A hrozí. Na mnohé nejasnosti ohledně zásady *non-refoulement* odpověděly v následujících letech nejrůznější mezinárodní dokumenty a kazuistika. „V praxi států došlo od r. 1951 k rozšíření zásady *non-refoulement* cestou interpretace, takže se jí dnes rozumí jak nevrácení, tak i neodmítnutí uprchlíka na hranici, jestliže by tím byla ohrožena jeho svoboda.“¹⁰² Tak například výše zmíněná Deklarace o územním azylu z roku 1967 znamenala pro princip *non-refoulement* výrazný posun, a to především zahrnutím právě zásady neodmítnutí uprchlíka na hranicích. „Článek 3 deklarace pokročil v evoluci pravidla *non-refoulement* vstříc humanitární vidině a vyššímu stupni ochrany osob, na něž odkazuje článek 1 odst. 1. Negativní pojetí prvního odstavce nepřipouští podrobení jedince opatření, jako je odmítnutí na hranici. Jestliže taková osoba už vstoupila na území státu, ve kterém hledá azyl, nesmí být vyhoštěna, nebo nuceně vrácena do země, kde jí hrozí pronásledování. Přitom nerozhoduje, zda-li její vstup na území byl legální či protiprávní.“¹⁰³

Kodifikací principu *non-refoulement* se nechaly inspirovat i jiné mezinárodněprávní dokumenty. Jedním z nich je **Mezinárodní pakt o občanských a politických právech**¹⁰⁴ z roku 1966, který v článku 13 uvádí:

„*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 námitky 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.*“¹⁰⁵

¹⁰² Srov. Šturma, 2003, s. 59

¹⁰³ Jílek, 1996, s. 97

¹⁰⁴ Vyhláška MZV č. 23/1967 Sb.

¹⁰⁵ Čl. 13 Úmluvy o občanských a politických právech. Dále uváděno jako: Úmluva, 23/1967 Sb.

Přestože tento článek nezmiňuje přímo uprchlíky a jeho druhá část je poněkud problematická pro blíže nespecifikované důvody národní bezpečnosti, důležité je, že případnému vyhoštění musí předcházet zákonný postup.

Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání¹⁰⁶ z roku 1984 v článku 3, odstavci 1 stanoví:

*„Žádný stát, který je smluvní stranou této Úmluvy, nevyproví, nevrátí či nevydá osobu jinému státu, jsou-li vážné důvody se domnívat, že by jí v něm hrozilo nebezpečí mučení.“*¹⁰⁷

„Tento článek tak poskytuje širší ochranu než Úmluva z roku 1951 v tom, že se jedná o absolutní právo, nicméně jeho účinek je omezen v tom, že se použije pouze v případech týkajících se mučení.“¹⁰⁸ Princip *non-refoulement* lze najít rovněž ve významných regionálních lidskoprávních dokumentech (viz výše).

¹⁰⁶ Vyhláška MZV č. 143/1988 Sb.

¹⁰⁷ Čl. 3 odst. 1 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Dále uváděno jako: Úmluva, 143/1988 Sb.

¹⁰⁸ Weissbrodt, Hortreiter citováni in Rodger, 2001

3.2. Zákaz mučení

Zákaz mučení a jiného nelidského zacházení nebo trestání sice není platný pouze ve vztahu k uprchlíkům, nýbrž se jedná o univerzální kogentní zákaz, zvláště ve vztahu k uprchlíkům však představuje významný prvek posilující jejich práva. „Představitelé soudní moci a vyšetřovatelé by měli být zvláště citliví k faktu, že zde existují určité skupiny, kterým nejvíce hrozí mučení a nelidské zacházení. To je často případ členů menšin – stejně tak jako uprchlíků a jiných cizinců.“¹⁰⁹ Nebezpečí mučení uprchlíků vyvstává především v souvislosti s možností vyhoštění nebo vydání do cizího státu. Zákaz mučení tak spolu se zásadou *non-refoulement* tvoří důležitý komplex pravidel, která zefektivňují ochranu uprchlíků. „Mezinárodní judikatura v této oblasti shodně považuje závazek k tíži státu nejen za povinnost neprovádět mučení, ale též za povinnost chránit každého před nebezpečím porušení práva na tělesnou integritu.“¹¹⁰

Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1984 charakterizuje mučení v článku 1 následovně:

„Pro účely této Úmluvy výraz „mučení“ znamená jakékoli jednání, jímž je člověku úmyslně působena silná bolest nebo tělesná či duševní utrpení s cílem získat od něho nebo od třetí osoby informace nebo přiznání, potrestat jej za jednání, jehož se dopustil on nebo třetí osoba, nebo z něhož jsou podezřelí, nebo s cílem zastrašit, nebo přinutit jej nebo třetí osobu, nebo z jakéhokoli jiného důvodu založeného na diskriminaci jakéhokoli druhu, když taková bolest nebo utrpení jsou působeny veřejným činitelem nebo jinou osobou jednajícím z úředního pověření nebo z jejich podnětu či s jejich výslovným nebo tichým souhlasem. Toto vymezení nezahrnuje bolest nebo utrpení, které vznikají pouze v důsledku zákonných sankcí, jsou od těchto sankcí neoddělitelné nebo jsou jimi vyvolány náhodou.“¹¹¹

¹⁰⁹ Reidy, Aisling. 2002. *The Prohibition of Torture, A guide to the implementation of Article 3 of the European Convention on Human Rights* [online]. Strasbourg: Council of Europe [cit. 15. 8. 2009], s. 48. Dostupné z: <http://www.coe.int/T/E/Human_rights/hrhb6.pdf>

¹¹⁰ Sudre, Frédéric. 1997. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*. Brno: Masarykova univerzita, s. 165. Dále uváděno jako: Sudre, 1997

¹¹¹ Úmluva, 143/1988 Sb., čl. 1

Zákaz mučení v kontextu válečných konfliktů je obsažen v **Ženevských úmluvách na ochranu obětí války** z roku 1949 a **Mezinárodním paktu o občanských a politických právech** podobně jako předchozí dokumenty stanoví:

„Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. Zvláště nebude nikdo bez svého svobodného souhlasu podrobován lékařským nebo vědeckým pokusům.“¹¹²

Z regionálních nástrojů zakazujících mučení je zapotřebí zmínit především **Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a svobod**¹¹³ a **Evropskou úmluvu o zabránění mučení a nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestání**¹¹⁴ z roku 1987.

¹¹² Pakt, 23/1967 Sb., čl. 7

¹¹³ Sdělení FMZV č. 209/1992 Sb.

¹¹⁴ Sdělení MZV č. 9/1996 Sb.

3.3. Zákaz diskriminace

Zákaz diskriminace¹¹⁵, neboli nerovného zacházení, je dalším zákazem kogentní povahy, který tvoří jeden ze základních pilířů konceptu lidských práv. Z toho důvodu nalézáme princip rovného zacházení snad ve všech významných mezinárodních dokumentech upravujících některou z lidskoprávních oblastí. Zmínka o rovném zacházení nechybí ani preambuli **Úmluvy o právním postavení uprchlíků**:

„majíce na zřeteli, že Charta Spojených národů a Všeobecná deklarace lidských práv, schválená 10. prosince 1948 Valným shromážděním, potvrzují zásadu, že všichni lidé mají užívat základní práva a svobody bez diskriminace...“¹¹⁶

Článek 3 Úmluvy z roku 1951 dále stanoví:

„Smluvní státy budou dodržovat ustanovení této Úmluvy vůči uprchlíkům bez rozlišování rasy, náboženství nebo země původu.“¹¹⁷

Diskriminaci můžeme označit za implicitní prvek pronásledování. „Prvek diskriminace tak odlišuje skutečné uprchlíky ve smyslu Ženevské úmluvy od osob, které prchají před přírodní katastrofou nebo občanskou válkou.“¹¹⁸ V hostujícím státu pak uprchlíci, vzhledem k tomu, že nejsou jeho občany, nemusejí požívat veškerá práva, která jsou přiznána občanům vlastního 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. Uplatňuje se zde tzv.

¹¹⁵ Podle úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace definujeme diskriminaci jako: jakékoli rozlišování, vylučování, omezování nebo zvýhodňování založené na rase, barvě pleti, rodovém nebo národnostním nebo etnickém původu, jehož cílem nebo následkem je znemožnění nebo omezení uznání, užívání nebo uskutečňování lidských práv a základních svobod na základě rovnosti v politické, hospodářské, sociální, kulturní nebo v kterékoli jiné oblasti veřejného života. Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace byla vyhlášena jako vyhláška MZV pod č. 95/1974 Sb. Dále uváděno jako: Úmluva, 95/1974 Sb.)

¹¹⁶ Úmluva, 208/1993 Sb., preambule

¹¹⁷ Ibid, čl. 3

¹¹⁸ Tomisová, Michaela. 2005. „Diskriminace a pronásledování“. In Dalibor Jílek a kol. *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Brno: Masarykova univerzita, s. 186. Dále uváděno jako: Tomisová, Jílek, 2005

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).“¹¹⁹

Zatímco prvotní představa vycházela z myšlenky existence pouze diskriminace přímé, pozdější roky vývoje právních nástrojů s sebou přinesly poznání tzv. diskriminace nepřímé. „Velice zjednodušeně můžeme říci, že za diskriminaci přímou lze považovat zacházení se stejným různě, za diskriminaci nepřímou pak zacházení s různým stejně (...) Stejným v kontextu přímé diskriminace se rozumí osoby se srovnatelnými vlastnostmi – např. se srovnatelným vzděláním, zkušenostmi apod., z nichž však jedna vykazuje určitou vlastnost (pohlaví, národnost, věk) a proto je s ní zacházeno méně příznivě než s tou osobou, která tuto vlastnost nevykazuje. Zacházení s různým stejně si pak můžeme nejčastěji představit jako vytvoření zdánlivě neutrálního kritéria, které však ve svém důsledku znevýhodňuje určitou skupinu osob.“¹²⁰ K definování rozdílů mezi přímou a nepřímou diskriminací významnou měrou přispěla především judikatura Evropského soudu pro lidská práva.¹²¹

Obecnější mezinárodní dokumenty o lidských právech zakotvují zákaz diskriminace bez ohledu na to, zda se jedná o cizince či vlastního občana. **Všeobecná deklarace lidských práv** v článku 2 stanoví:

*„Každý má všechna práva a všechny svobody, stanovené touto deklarací, bez jakéhokoli rozlišování, zejména podle rasy, barvy, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního nebo sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení.“*¹²²

¹¹⁹ Poljaková, Milena. 2000. *Mezinárodně právní ochrana uprchlíků*. Nepublikovaná diplomová práce [online]. Plzeň: PrF ZČU [cit. 15. 9. 2009], s. 56. Dostupné z: http://www.unhcr.cz/dokumenty/vyzkum_03.pdf > Dále uváděno jako: Poljaková, 2000

¹²⁰ Tomisová, Jílek, 2005, s. 184n

¹²¹ Viz např. Salguiero Da Silva Mouta v. Portugalsko nebo Thlimmenos v. Řecko.

¹²² Deklarace, 217/III.A., čl. 2

Proklamace podobného znění obsahují i **Mezinárodní pakt o občanských a politických právech** a **Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech**¹²³. **Úmluva o právech dítěte**¹²⁴, jak již vyplývá z názvu tohoto dokumentu, se zabývá zákazem diskriminace ve vztahu dítěte k výchově a vzdělání. Kromě těchto obecných dokumentů se diskriminaci věnuje řada speciálních smluv: **Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace**¹²⁵ z roku 1965, **Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen**¹²⁶ z roku 1987, dále **Úmluva o zákazu diskriminace v oblasti vzdělání**¹²⁷ z roku 1960 a **Úmluva Mezinárodní organizace práce proti diskriminaci v zaměstnání a povolání**¹²⁸ z roku 1958.

Nejvýznamnějšími regionálními dokumenty, které se diskriminací zabývají, je **Úmluva o ochraně lidských práv a svobod, Evropská sociální charta**¹²⁹ nebo **směrnice 2000/43/ES, kterou se provádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ**. Z mimoevropských dokumentů to jsou především **Africká charta o lidských právech a právech národů** nebo **Americká úmluva o lidských právech**.

¹²³ Vyhláška MZV č. 120/1976 Sb.

¹²⁴ Sdělení FMZV č. 104/1991 Sb.

¹²⁵ Vyhláška MZV č. 95/1974 Sb.

¹²⁶ Vyhláška MZV č. 62/1987 Sb.

¹²⁷ Ratifikační listina prezidenta Československé republiky byla uložena u generálního ředitele UNESCO podle čl. 14 dne 14. března 1963. Úmluva dosud nebyla vyhlášena ve Sbírce zákonů.

¹²⁸ Sdělení FMZV č. 465/1990 Sb.

¹²⁹ Sdělení MZV č. 14/2000 Sb.m.s.

3.4. Právo na rodinný život - princip pospolitosti rodiny

Právo na rodinný život je jedním z obecných lidskoprávních principů, který nachází své místo rovněž v zásadách ochrany uprchlíků a odráží tak všeobecné přesvědčení, že rodina představuje základní součást lidské společnosti. Důležitost ochrany principu pospolitosti rodiny ukazuje již samotný fakt, že jej obsahuje poměrně velké množství mezinárodních dokumentů. Tento princip se pak stává jednou z důležitých zásad a pouze za předpokladu jejího plného respektování může docházet rovněž k efektivní ochraně uprchlíků. „Z hlediska uprchlíka 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.“¹³⁰

Důležitost nabytých právních jistot v souvislosti s rodinným životem, shledává již **Úmluva z roku 1951:**

*„práva, která uprchlík nabyt dříve, a která se vztahují k osobnímu postavení, zvláště práva týkající se sňatku jsou respektována...“*¹³¹.

Ačkoliv se v textu Úmluvy právo na rodinný život nijak více nezdůrazňuje, zmocněnci států na závěrečné konferenci k Úmluvě v roce 1951 vyhlásily právo na jednotu rodiny za základní právo uprchlíka. „Konference zmocněnců států konstatovala, že státy by měly poskytnout ochranu také členům rodiny uprchlíka, kterému, jako hlavě rodiny, bylo poskytnuto přijetí (*admission*) určitým státem.“¹³² Samotný Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky pak pro ochranu rodin vytvořil pět zásad:¹³³

- 1) Rodina je přirozenou a základní jednotkou společnosti a je proto pod ochranou států.
- 2) Rodina uprchlíka je základem pro zajištění ochrany a zdraví (*well-being*) jejich členů a její ochrana spadá do mandátu UNHCR.

¹³⁰ Poljaková, 2000, s. 55

¹³¹ Úmluva, 208/1993 Sb., čl. 12

¹³² Rozumek, Martin, Vrátná, Pavla. 2003. *Právo cizince na rodinný život* [online]. Praha: OPU [cit. 15. 9. 2009], s. 14. Dostupné z: http://www.cizinci.cz/files/clanky/105/Pravo_cizince_na_rodinny_zivot.pdf

¹³³ Srov. Ibid, s. 16n

3) Zásada závislosti umožňuje přijmout pro slučování rodin uprchlíků pružná a široká kritéria.

4) Humanitární hledisko by mělo podporovat úsilí o slučování rodin. Tzn., že rozdělená rodina uprchlíka by měla být sloučena v zemi, kde je možno žít společně normálním životem. Proto uprchlíci a jiné osoby potřebné mezinárodní ochrany, kteří nemají možnost normálního života v jiné zemi než zemi azylové, by měly být oprávněni ke sloučení rodiny v zemi útěku. Sloučení rodiny by mělo být realizováno s nejmenší možnou prodlevou.

5) Rodina uprchlíka je základem pro jeho úspěšnou integraci.

Jak je již uvedeno výše, těžiště práva na rodinný život je zakotveno v nejdůležitějších mezinárodních úmluvách. **Všeobecné deklarace lidských práv** se rodině věnuje v článku 16:

„(1) Muži a ženy způsobilí uzavřít sňatek mají právo, bez jakéhokoli omezení z důvodů rasových, národnostních nebo náboženských, vstoupit v manželství a založit rodinu. Při uzavření manželství, za jeho trvání a při jeho zrušení mají stejná práva.

(2) Sňatek může být uzavřen pouze se svobodným a plným souhlasem nastávajících manželů.

(3) Rodina je přirozenou a základní jednotkou společnosti a má právo na ochranu ze strany společnosti a státu.“¹³⁴

Úmluva o občanských a politických právech v článku 23 jednak obsahuje stejnou proklamaci jako čl. 16 odst. 3 Všeobecné deklarace lidských práv a dále uvádí:

„(2) Uznává se právo mužů a žen uzavřít v přiměřeném věku sňatek a založit rodinu.

(3) Manželství nebude uzavřeno bez svobodného a plného souhlasu snoubenců.

(4) Státy, smluvní strany Paktu, podniknou vhodné kroky k tomu, aby zajistily stejná práva a povinnosti snoubenců při sňatku, v manželství a při jeho rozvodu. Při rozvodu se rozhodne o nutné ochraně dětí.“¹³⁵

¹³⁴ Deklarace, 217/III.A., čl. 16

Dále v článku 17 Úmluva stanoví:

„(1) Nikdo nesmí být vystaven svévolnému nebo protiprávnímu zasahování do soukromého života, do rodiny, domova nebo korespondence ani protiprávními útokům na svou čest a pověst.

(2) Každý má právo na zákonnou ochranu proti takovým zásahům nebo útokům...“¹³⁶

Úmluva o hospodářských, sociálních a kulturních právech se věnuje institutu rodiny v čl. 10 a to především v prvních dvou odstavcích. Odstavec 3 se pak věnuje především ochraně dětem (viz níže).

„(1) Nejširší možná ochrana a pomoc by měla být poskytnuta rodině, která je přirozenou a základní jednotkou společnosti, zvláště k jejímu založení a po dobu, kdy odpovídá za péči a výchovu nezletilých dětí. Sňatek musí být uzavřen na základě svobodného souhlasu snoubenců.

(2) Zvláštní ochrana by měla být poskytována matkám v průběhu přiměřeného období před a po narození dítěte. Během tohoto období by pracujícím matkám měla být poskytnuta placená dovolená nebo dovolená s odpovídajícími požitky ze sociálního zabezpečení.“¹³⁷

Již v preambuli **Úmluvy o právech dítěte** z roku 1989 se mluví o důležitosti principu pospolitosti rodiny:

„Státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, ...vyslovily přesvědčení, že rodina jako základní jednotka společnosti a přirozené prostředí pro růst a blaho všech svých členů...“¹³⁸

Článek 10 Úmluvy stanoví:

¹³⁵ Úmluva, 23/1967 Sb., čl. 23

¹³⁶ Ibid, čl. 17

¹³⁷ Úmluva, 120/1976 Sb., čl. 10

¹³⁸ Úmluva, 104/1991 Sb., preambule

„Za účelem spojení rodiny a v souladu se závazkem podle čl. 9 odst. 1 státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, posuzují žádosti dítěte nebo jeho rodičů o vstup na území státu, který je smluvní stranou úmluvy, nebo o jeho opuštění pozitivním, humánním a urychleným způsobem. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, dále zabezpečí, aby podání takové žádosti nemělo žádné nepříznivé důsledky pro žadatele nebo členy jeho rodiny.“¹³⁹

Dále se Úmluva o právech dítěte zmiňuje o právu na rodinný život, především v souvislosti s posilováním ochrany dětí, jak již vyplývá i ze samotného názvu dokumentu, a proto bude tomuto dokumentu ještě věnována pozornost v souvislosti s mezinárodněprávní úpravou dětí, jakožto zvláště zranitelné kategorie uprchlíků.

Úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin ¹⁴⁰

v čl. 14 stanoví:

„Žádný migrující pracovník nebo člen jeho rodiny se nesmí stát obětí svévolného nebo nezákonného zásahu do svého soukromí, rodiny, domova, korespondence či jiné komunikace, nebo nezákonného útoku do své cti nebo reputace. Každý migrující pracovník a člen jeho rodiny má právo na ochranu právem proti takovému zásahu nebo útoku.“¹⁴¹

Princip ochrany rodiny je rovněž zdůrazněn v mnoha právních dokumentech regionální povahy. Jsou to především **Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod**¹⁴² z roku 1950, **Evropská sociální charta**¹⁴³, **Charta základních práv Evropské unie**¹⁴⁴, **Úmluva určující stát odpovědný za prošetření žádosti o azyl předložených jednomu ze členských států Evropských společenství (Dublinská úmluva)**¹⁴⁵, **Americká úmluva o lidských právech** a **Africká charta o lidských právech a právech národů**.

¹³⁹ Ibid, čl. 10

¹⁴⁰ A/RES/45/158 *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* je pro ČR nezávazná.

¹⁴¹ Úmluva, A/RES/45/158

¹⁴² 209/1992 Sb.

¹⁴³ 14/2000 Sb.m.s.

¹⁴⁴ CONV 354/02

¹⁴⁵ Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention O. J. C 254 , 19/08/1997

3.5. Práva žen

Ženy – uprchlice, stejně jako ostatní uprchlíci, potřebují být chráněny před nuceným návratem do země původu, neoprávněným zadržením nebo uvězněním a musí jim být poskytnuta ochrana před útoky a jinou formou násilí. Udělený status jim zaručuje adekvátní sociální a ekonomická práva, jakož i přístup k základním službám. Kromě těchto základních potřeb sdílených všemi uprchlíky, mají uprchlice – ženy a dívky zvláštní potřeby ochrany, které respektují jednak jejich biologická specifika, ale hlavně gender¹⁴⁶: potřebují například ochranu proti manipulaci, sexuálnímu¹⁴⁷ a fyzickému zneužití a ochranu proti sexuální diskriminaci při poskytování věcí a služeb.¹⁴⁸ Ženy a dívky jsou totiž „nuceny čelit některým specifickým formám násilí, často bohužel zvláště drastickým, páchaným buď ve zvýšené míře nebo některých případech téměř výlučně pouze na ženách a dívkách.“¹⁴⁹ Ve skutečnosti tak musí ženy, které žádají o přiznání statusu uprchlíka čelit

¹⁴⁶ Slovo gender zahrnuje společensky determinovanou úlohu, kterou hrají jednotlivá pohlaví v dané komunitě, a vztahy i hodnoty, které tato komunita či společnost považují za vhodné pro jedno nebo druhé pohlaví. Gender se netýká biologických sexuálních charakteristik, jimiž se ženy a muži odlišují. (Pazderka, 2003, s. 235)

¹⁴⁷ Ve většině případů se obětí sexuálního a genderového násilí stává žena a pachatelem je muž. Také většina sexuálního a genderového násilí na mužích/chlapcích je spáchána muži. (UNHCR. 2003. Sexuální a genderové násilí proti uprchlíkům [online]. UNHCR [cit. 23. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.unhcr.cz/publikace/?cid=166>>)

¹⁴⁸ Srov. UNHCR. 1991. *UNHCR Guidelines on the Protection of Refugee Women* [online]. Geneva: UNHCR [cit. 10. 9. 2009], s. 7. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/3d4f915e4.pdf>> Dále uváděno jako: UNHCR, 1991

¹⁴⁹ Declaration on the Elimination of violence against Women, General Assembly resolution 48/104 of 20 December 1993, A/RES/48/104, 23 February 1994, para 6 uvádí alarmující statistiky:

- Odhaduje se, že v 40 – 70% případů zabití ženy je pachatelem její intimní partner.
- Každá třetí žena na světě byla ve svém životě zbita, donucena k sexu nebo jinak zneužita.
- Rozsah obchodování s lidmi vzrostl v letech 1995 až 2000 o téměř 50% a Mezinárodní organizace pro migraci (International Organization for Migration – IOM) odhaduje, že ročně je přes hranice „prodáno“ na dva milióny žen.
- Více než 90 miliónů afrických žen a dívek se stalo obětí ženské obřízky.
- Nejméně 60 miliónů především asijských dívek nežije kvůli zabíjení novorozeňat ženského pohlaví, interrupcím v případě, že plod je ženského pohlaví, nebo kvůli zanedbání péče.
- V posledních letech byly zaznamenány případy masového znásilňování během válečného konfliktu v Bosně, Kambodži, Libérii, Peru, Somálsku a Ugandě. Průzkumná mise Evropského společenství odhaduje, že během války v Bosně bylo znásilněno více než 20 000 muslimských žen.
- 94% uprchlických domácností v Sierra Leone hlásilo případy sexuálního napadení, včetně znásilnění, mučení a sexuálního otroctví. Nejméně 250 000 a možná až půl milionu žen bylo znásilněno během rwandské genocidy v roce 1994. (Pořízek, Pavel. 2005. „Sexuální a genderové násilí v kontextu kvalifikační směrnice“. In Dalibor Jílek a kol. *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Brno: Masarykova univerzita, s. 202 Dále uváděno jako: Pořízek, Jílek, 2005)

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, zvýšené riziko, že se stanou obětí sexuálního násilí jak v zemi původu, tak v zemi azylu a v neposlední řadě i nepochopení 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.“¹⁵⁰

Problematikou většího ohrožení žen – uprchlic se rovněž několikrát zabýval Výkonný výbor pro činnost UNHCR, který již v roce 1985 v přijatém závěru č. 39 (XXXVI), Uprchlické ženy a mezinárodní ochrana uznal, „že státy mohou při výkonu své suverenity přijmout interpretaci, že žadatelky o azyl nucené čelit tvrdému nebo nelidskému přístupu kvůli tomu, že překročily sociální normy společnosti ve které žijí, mohou být považovány za „zvláštní sociální skupiny“ ve smyslu článku 1A(2) Úmluvy OSN o uprchlících z roku 1951.“¹⁵¹ V roce 1991 pak byla vydána UNHCR Směrnice o ochraně žen - uprchlic¹⁵² a dalšími závěry v letech 1993, 1995 a 1999 Výkonný výbor tento směr potvrdil. V roce 2002 jím pak byla přijata směrnice UNHCR - Pronásledování související s příslušností k určitému pohlaví, která se problematikou zabývá dosti podrobně.

Z výše uvedeného je patrné, že ženy a dívky jsou obecně ohroženou skupinou a tak bylo zapotřebí jejich speciální ochranu zakotvit do obecných, ale i zvláštních lidskoprávních mezinárodních dokumentů. Celková zranitelnost uprchlíků jako takových ještě tuto potřebu zesiluje, a tak je při mezinárodněprávní ochraně uprchlíků zapotřebí brát zvláštní zřetel na práva žen.

Mezi nejdůležitější mezinárodní úmluvy zabývající se právy žen¹⁵³ patří především **Úmluva o zákazu diskriminace v oblasti vzdělání** z roku 1960, stanovící základy pro

¹⁵⁰ Petrasek citován in Poljaková, 2000, s. 57

¹⁵¹ Závěr č. 39 citován in Pořízek, Jílek, 2005, s. 203

¹⁵² Srov. UNHCR, 1991

¹⁵³ Nejdůležitější práva a svobody garantované těmito dokumenty jsou především: právo na život, svobodu a bezpečnost, právo na rovné postavení před zákonem a na ochranu před všemi formami diskriminace, právo na nejvyšší dosažitelný standard fyzického a duševního zdraví, právo na svobodu pohybu, názoru, vyjadřování a sdružování, právo vstoupit do manželství svobodně a dobrovolně a nárok na rovná práva při sňatku,

rovný přístup ke vzdělání pro dívky a ženy. Dále **Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen** z roku 1979, která mimo jiné zřizuje kontrolní mechanismus – Výbor pro odstranění diskriminace žen – jako orgán příslušný pro posuzování úrovně naplňování ustanovení Úmluvy. **Deklarace o ochraně žen a dětí v mimořádných událostech a ozbrojených konfliktech**¹⁵⁴ z roku 1974 se věnuje zvláštním aspektům ochrany těchto ohrožených skupin během mimořádných událostí, jakými jsou např. válečné konflikty. **Deklarace o odstranění násilí páchaného na ženách**¹⁵⁵ z roku 1993 uvádí násilí páchané na ženách jako jeden z hlavních mechanismů, kterými jsou ženy nuceny do podřízeného postavení ve srovnání s muži¹⁵⁶. OSN vyjmenovalo Speciálního zpravodaje k násilí páchaného na ženách, aby sbíral data a doporučil opatření k odstranění tohoto druhu násilí a jeho příčin. **Úmluva o souhlasu k manželství, nejnižším věku pro uzavření manželství**¹⁵⁷ z roku 1962 deklaruje, že manželství musí být uzavřeno se souhlasem obou partnerů a **Úmluva o státním občanství vdaných žen**¹⁵⁸ z roku 1957 stanoví právo manželky si po sňatku ponechat původní občanství. Právám žen ve vztahu k dětem a rodině stanoví **Úmluva o právech dítěte** z roku 1989 (viz níže).

„Přestože jednotlivé státy nemusí být signatáři všech těchto instrumentů, tyto dokumenty poskytují rámec mezinárodních lidských práv pro ochranu a poskytování pomoci ženám uprchlicím.“¹⁵⁹ Těmto nejruznějším mezinárodním instrumentům je společný princip rovnosti, který by měl být vůči ženám zachováván za každých okolností.

v manželství a během rozvodu, právo na vzdělání, sociální zabezpečení a rozvoj, právo na účast v kulturním, politickém a veřejném životě, na rovný přístup k veřejným službám, právo na práci, na stejné ocenění za stejnou práci a na spravedlivé příznivé pracovní podmínky a konečně právo nebýt mučen ani podroben jinému krutému nelidskému či ponižujícímu trestání nebo zacházení.

¹⁵⁴ *Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict* vyhlášena General Assembly resolution 3318 (XXIX) ze 14. prosince 1974

¹⁵⁵ *Declaration on the Elimination of Violence against Women* - General Assembly resolution 48/104 z 20. prosince 1993

¹⁵⁶ Deklarace v čl. 1 definuje násilí páchané na ženách: Jakýkoli akt násilí založený na genderu, který má fyzický, sexuální nebo psychický následek nebo strádání na ženách, včetně vyhrožování takovýmto jednáním, nátlaku nebo svévolného omezování svobody, a to jak na veřejnosti, tak v soukromí. V souvislosti s tím se zažilo označení „*Gender Based Violence*“.

¹⁵⁷ Vyhláška MZV č. 124/1968 Sb.

¹⁵⁸ Vyhláška MZV č. 72/1962 Sb.

¹⁵⁹ UNHCR. 1991. UNHCR, s. 8

3.6. Práva dětí

Společně se ženami jsou děti nejohroženější skupinou mezi uprchlíky. **Úmluva o právech dítěte** z roku 1989 definuje, že „*se dítětem rozumí každá lidská bytost mladší*

osmnácti let, pokud podle právního řádu, jenž se na dítě vztahuje, není zletilosti dosaženo dříve.“¹⁶⁰ Definice se tedy fakticky vztahuje jak na děti, tak na dospívající. V problematice dětí – uprchlíků rozlišujeme i další kategorie dětí¹⁶¹:

- odloučené děti (*separated children*), které žijí odděleně od svých obou rodičů nebo svých předchozích zákonných opatrovníků, kteří však nemusí být jejich příbuznými;
- nezletilí bez doprovodu (*unaccompanied minors*), což jsou děti které byly odděleny od svých obou rodičů a dalších příbuzných a o něž se nestará žádný dospělý, který byl za ně zodpovědný buď na základě zákona nebo zvyku;
- sirotci (*orphans*) jsou děti, o jejichž obou rodičích je známo, že jsou mrtví.¹⁶²

Úmluva o právech dítěte z roku 1989 v článku 9 stanoví:

„Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zajistí, aby dítě nemohlo být odděleno od svých rodičů proti jejich vůli, ledaže příslušné úřady na základě soudního rozhodnutí a v souladu s platným právem a v příslušném řízení určí, že takové oddělení je potřebné v zájmu dítěte. Takové určení může být nezbytným v některém konkrétním případě, například, jde-li o zneužívání nebo zanedbávání dítěte rodiči nebo žijí-li rodiče odděleně a je třeba rozhodnout o místě pobytu dítěte.“¹⁶³

V článku 22 výše zmíněné úmluvy se posilují práva dětí - uprchlíků:

„1. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, činí opatření potřebná k zabezpečení toho, aby dítě žádající o přiznání postavení uprchlíka nebo které je v souladu s platným mezinárodním nebo vnitrostátním právem a postupem považováno za uprchlíka, ať už je v doprovodu svých rodičů, jiných osob, anebo bez doprovodu, obdrželo potřebnou ochranu a humanitární pomoc při využívání práv stanovených touto úmluvou a jinými dokumenty v

¹⁶⁰ Úmluva, 104/1991 Sb., čl. 1

¹⁶¹ Srov. UNHCR. 2004. *Resettlement Handbook - Department of International Protection* [online]. Geneva: UNHCR [cit. 3. 8. 2009], s. IV/38. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/print/4a2ccf4c6.html>> Dále uváděno jako: Handbook

¹⁶² V některých zemích je i dítě, které ztratí jen jednoho rodiče, nazýváno sirotkem.

¹⁶³ Úmluva, 104/1991 Sb., čl. 9

oblasti mezinárodního humanitárního práva a lidských práv, jichž jsou uvedené státy smluvními stranami.

2. Za tímto účelem státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, podporují, budou-li to považovat za potřebné, součinnost v úsilí Spojených národů a jiných příslušných mezivládních organizací nebo nevládních organizací spolupracujících se Spojenými národy k ochraně a pomoci takovému dítěti a k vyhledávání rodičů nebo jiných členů rodiny dítěte-uprchlíka s cílem získat informace potřebné k jeho opětovnému spojení s rodinou. Jestliže rodiče nebo jiné členy rodiny nelze nalézt, poskytuje se dítěti stejná ochrana jako každému jinému dítěti z jakéhokoli důvodu trvale nebo přechodně zbavenému své rodiny, jak je stanoveno touto úmluvou.¹⁶⁴

K zajištění individuálních potřeb každého dítěte byl zaveden institut tzv. stanovení nejlepšího zájmu dítěte (*Best Interest Determination* - BID), což je „formální proces se zvláštními postupy a podmínkami dokumentace, který je organizován pro určité děti, které jsou předmětem zájmu UNHCR, pomocí něhož může rozhodce zvážit a porovnat všechny relevantní faktory určitého případu, dávající přiměřenou důležitost právům a povinnostem podle Úmluvy o právech dítěte a dalších lidskoprávních instrumentů, takže může být rozhodnuto tak, aby byly nejlépe ochráněny práva dětí.“¹⁶⁵ Postup stanovení nejlepšího zájmu dítěte přitom vychází z článku 3 Úmluvy o právech dítěte:

„Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárními orgány.“¹⁶⁶

Důležité je rovněž ustanovení čl. 18 tohoto dokumentu, které stanoví zodpovědnost za výchovu dítěte pro oba rodiče:

¹⁶⁴ Ibid, čl. 22

¹⁶⁵ UNHCR. 2006. *UNHCR Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child* [online]. Geneva: UNHCR [cit. 1. 8. 2009], s. 5 Dostupné z: <http://www.unicef.org/violencestudy/arabic/pdf/BID%20Guidelines%20-%20provisional%20release%20May%2006.pdf>

¹⁶⁶ Úmluva, 104/1991 Sb., čl. 3

„Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, vynaloží veškeré úsilí k tomu, aby byla uznána zásada, že oba rodiče mají společnou odpovědnost za výchovu a vývoj dítěte. Rodiče, nebo v odpovídajících případech zákonní zástupci, mají prvotní odpovědnost za výchovu a vývoj dítěte. Základním smyslem jejich péče musí přitom být zájem dítěte.“¹⁶⁷

Vzhledem k tomu, že dokument byl ratifikován téměř všemi zeměmi světa¹⁶⁸, měl by být princip nejlepšího zájmu dítěte univerzálním nástrojem, přičemž jakékoliv rozhodnutí ze strany státu či jiných organizačních celků týkající se dětí, by měla předcházet jeho aplikace. Pravidla nejlepšího zájmu dítěte jsou tvořena čtyřmi pilíři¹⁶⁹:

- principy vztahující se k potřebám vývoje dětí;
- postoji, které musí ten, kdo o dítěti rozhoduje, mít;
- postupy, které musí rozhodce sledovat a
- určitou institucionální strukturou.

Nejlepší zájem dítěte tak v sobě zahrnuje faktory jako jsou ochrana dítěte, právo dítěte na spoluúčast na rozhodnutí, právo na právní zastoupení, sjednocení rodiny a znovusjednocení rozdělené rodiny. Dále se vychází ze zásady vhodné péče o dítě, která zahrnuje zabezpečení ochrany zdraví (*well-being*) dítěte, integraci v komunitě, stabilitu a kontinuitu, zodpovědnost komunity, zákaz odděleného vystěhování a zákaz předčasné adopce.¹⁷⁰

Článek 38 Úmluvy o právech dítěte se zabývá ochranou dětí v době válečných konfliktů. Stanoví mimo jiné důležitý zákaz rekrutování do bojových akcí osoby mladší patnácti let. Právní normy mezinárodního humanitárního práva obsažené především

¹⁶⁷ Ibid, čl. 18

¹⁶⁸ Úmluva o právech dítěte byla ratifikována 193 zeměmi, mezi signatáři nejsou Spojené státy americké a Somálsko.

¹⁶⁹ Srov. Handbook, s. IV/44n

¹⁷⁰ UNHCR společně s dalšími organizacemi, jakými jsou například Dětský fond OSN (*United Nation Children's Fund - UNICEF*) nebo Mezinárodní výbor Červeného kříže (*International Committee of the Red Cross - ICRC*), vypracoval databázi nezletilých bez doprovodu nebo odloučených dětí, která má za cíl jednak napomoci k hledání rodin dětí, znovusjednocení rodin, případně hledání jiného dlouhodobého řešení včetně adopce.

v **Ženevských úmluvách na ochranu obětí války** rovněž věnují ochraně dětí za ozbrojených konfliktů náležitou pozornost. **Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte o zapojování dětí do ozbrojených konfliktů**¹⁷¹, který byl přijat v roce 2000, zavazuje státy a jiné ozbrojené skupiny, aby nepovolávaly nuceně mládež do osmnácti let do ozbrojených sil a zajistily, aby se dobrovolníci v tomto věku přímo neúčastnili boje.

Kromě výše zmíněných dokumentů obsahují i další mezinárodní smlouvy ustanovení posilující právní ochranu dětí, mimo jiné např. **Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech**. Z regionálních dokumentů, které posilují práva dítěte je jednak **Deklarace práv a blaha afrického dítěte** z roku 1979 a především pak na ni navazující **Africká charta práv a blaha dětí** z roku 1990. Organizace africké jednoty je tak první regionální organizací, která přijala speciální úmluvu k ochraně práv dítěte. „Africká charta práv blaha dětí vychází z tradice a hodnot africké civilizace, není pouhým přepisem Úmluvy o právech dítěte, ale v některých oblastech usiluje o zvýšení standardů práv. Obdobně jako Charta práv člověka a národa koncipuje odpovědnost všech jedinců ve vztahu k rodině, společnosti a státu. Děti pak mají odpovědnost vůči společnosti, odpovědnost pracovat v rámci soudržnosti rodiny a povinnost vždy ctít otce a starší a pomáhat jim v případě potřeby.“¹⁷² Kromě toho obsahuje dokument zákaz rekrutování dětí mladších osmnácti let do armády.

4. Významné lidskoprávní kontrolní mechanismy v mezinárodním právu

¹⁷¹ Sdělení MZV č. 45/2003 Sb. m.s.

¹⁷² Balcarová, Martina. 2000. *Mezinárodněprávní ochrana dětí (regionální aspekty)*. Disertační práce. Praha: PFUK, interní tisk, s. 42

Mnohé z výše uvedených mezinárodních dokumentů počítají s kontrolními mechanismy, na nichž do velké míry spočívá efektivita samotné mezinárodní úpravy. „Systém ochrany lidských práv je [totiž] věrohodný jen tehdy, nabízí-li jednotlivcům k obraně jejich práv účinné záruky; uznané a vyhlášené práva a svobody, které nejsou garantovány, mají pouze teoretický význam.“¹⁷³ Těmito mechanismy, jakož i donucovacím prvkům, kterými mezinárodní úprava dotýkající se i uprchlické problematiky disponuje, se věnuje následující kapitola.

Kontrolními mechanismy v mezinárodním právu označujeme postupy vyplývající z jednotlivých pramenů mezinárodního práva, nejčastěji smluv, dotýkajících se v tomto případě problematiky uprchlictví, jejichž prostřednictvím mají smluvní strany možnost monitorovat stav dodržování mezinárodních norem, jakož i prosazovat zamezení jejich porušování. Donucovacími mechanismy pak rozumíme „legální mechanismy nátlaku na subjekty právního řádu s cílem zajistit, aby respektovaly jeho normy“¹⁷⁴. Přestože jednotlivé smlouvy a s nimi i instrumenty, které jsou v nich obsažené, se od sebe v mnohém liší, podle typu orgánu, který je příslušný zabývat se případy porušení norem vyplývajících z mezinárodních závazků, můžeme obecně rozlišovat mezi kontrolními mechanismy administrativními a soudními. Rovněž je možné použít rozdělení z hlediska iniciování kontroly na mechanismy mezistátní a individuální, popřípadě též kolektivní, nebo podle způsobu kontroly na preventivní (pravidelné) a následné (incidenční)¹⁷⁵. Podle charakteru kontrolního orgánu a především pak jeho obsazení rozlišujeme dále mezi orgány politickými a expertními a podle periodicity se může jednat o kontrolu jednorázovou nebo opakovanou. K účelu této práce postačí první z výše uvedených rozdělení s přihlédnutím rovněž k významné regionální úpravě, přičemž v textu budou akcentovány také charakteristiky jednotlivých instrumentů významných pro jejich další členění.

Do jisté míry nevyřešenou otázkou zůstává problematika konkurenční jurisdikce kontrolních orgánů, přičemž tento konflikt běží hned v několika rovinách. Jednu rovinu tvoří konflikt mezi jurisdikcí administrativních a soudních orgánů. Dále jsme svědky

¹⁷³ Sudre, 1997, s. 14

¹⁷⁴ Malenovský, 2002, s. 215

¹⁷⁵ Srov. Šturma, 2003, s. 2

konkurence orgánů univerzálních se všeobecnou jurisdikcí a specializovaných univerzálních orgánů, regionálních orgánů se všeobecnou jurisdikcí, případně specializovaných regionálních orgánů. Do střetu se rovněž dostávají samotné univerzální nebo regionální orgány se specializovanou jurisdikcí.¹⁷⁶ I za této situace nicméně platí tvrzení prof. Theodora Marona, že „čím více nápravných ochranných sítí je k dispozici obětem porušování lidských práv, tím větší je pravděpodobnost, že nejhlavnější cíl hnutí na ochranu lidských práv – povznesení životních podmínek lidí – bude dosažen.“¹⁷⁷

K donucovacím mechanismům se v praxi přistupuje za situace porušení primární normy a současné neochoty odpovědného subjektu zhostit se svých závazků. Jiří Malenovský¹⁷⁸ rozděluje donucovací mechanismy jednak na opatření dovolená a zakázaná, přičemž v rámci těchto kategorií rozlišuje dále. Rozhodnými znaky přitom je, zda k donucovacím mechanismům dochází s použitím síly či bez ní a individuálně či kolektivně. V praxi se nejčastěji s použitím některého z těchto opatření můžeme setkat v případě porušení kogentních norem mezinárodního práva. V případě mezinárodních sankcí to bývají nejčastěji sankce kolektivní na regionálním základě. V případě použití síly se v poslední době vžil pojem *humanitární intervence*, kterou rozumíme „jednostranné použití ozbrojené síly státem, skupinou států nebo mezinárodní organizací na území státu jiného, k němuž dochází bez souhlasu vlády daného státu a bez svolení Rady bezpečnosti OSN a jehož cílem je ukončit vážné a rozsáhlé porušování základních lidských práv obyvatel daného státu“¹⁷⁹. Přestože k použití donucovacích prostředků dochází rovněž v kontextu velkých uprchlických krizí, jedná se o řešení, kterých se mohou k obraně svých práv uprchlíci jako jednotlivci jen stěží domáhat.

4.1. Odpovědnost v mezinárodním právu

¹⁷⁶ Srov. Šturma, Pavel, Hýbnerová, Stanislava, Ondřej, Jan, Balaš, Vladimír, Bílková, Veronika, Housková, Věra. 2009. *Konkurující jurisdikce mezinárodních rozhodovacích orgánů*. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta. s. 97

¹⁷⁷ Meron citován in Ibis, s. 53

¹⁷⁸ Srov. Malenovský, 2002, s. 215n

¹⁷⁹ Bílková, 2007, s. 247

Důležitou roli při hodnocení dodržování mezinárodních závazků a řešení jejich případného porušení donucovacími prostředky, hraje otázka odpovědnosti státu (v ozbrojených konfliktech rovněž povstalců) a jednotlivce. „Stát nese odpovědnost za každé své mezinárodně protiprávní chování, tj. chování vyznačující se přítomností dvou prvků: objektivního, jímž je porušení mezinárodně právního závazku; a subjektivního, který představuje přičitatelnost chování státu.“¹⁸⁰ Objektivní prvek přitom spočívá v porušení primární normy mezinárodního práva, přičemž může mít charakter jak konání (komise) tak nekonání (omise), které často spočívá v zanedbání. Subjektivním prvkem rozumíme především okruh aktérů, jejichž jednání může být považováno za jednání státu. *Návrh článků o odpovědnosti států za mezinárodní protiprávní chování*, který dokončila v roce 2001 Komise OSN pro mezinárodní právo¹⁸¹, mezi tyto aktéry zahrnuje především vlastní orgány státu, osoby nebo entity, které stát k výkonu některých veřejných funkcí zmocnil a státní orgány de facto, tedy osoby nebo skupiny, které konají na základě pokynů státu nebo pod jeho řízení či kontrolou. Dále stát odpovídá za jednání osob nebo skupin, které vykonávají úkoly veřejné moci při absenci nebo selhání státních orgánů, jakož i všechny činy soukromých osob nebo skupin, které stát přímo uzná a prohlásí za své. Problematickým v této oblasti zůstává jednání nevládní, povstalecké strany v případě konfliktu, za které obecně stát odpovědnost nenesou. Výjimka však může nastat především v případě, kdy povstalecké hnutí zvítězí v občanské válce a zmocní se vlády, popřípadě dosáhne odtržení určitého území anebo pokud stát zanedbal povinnost náležité péče, případně pokud povstalci vykonávají určitou část státní moci při absenci nebo selhání státních orgánů.¹⁸²

„Imperativ dodržování a efektivity mezinárodního práva si vynucuje aplikaci odpovědnostních pravidel všude tam, kde to není nepochybně vyloučeno, ať už k takové aplikaci dochází výlučně, nebo komplementárně, spolu s „odpovědnostními“ pravidly dané

¹⁸⁰ Ibid, s. 216.

¹⁸¹ Srov. Ibid, s. 215n

¹⁸² V souvislosti s odpovědností státu je rovněž důležité zmínit okolnosti, které vylučují protiprávnost. Těmi jsou především souhlas, sebeobrana, protiopatření, vyšší moc, tíseň a krajní nouze. Na některé kogentní mezinárodní normy se však ani tyto okolnosti uplatnit nemohou.

smlouvy.¹⁸³ Uplatnění odpovědnosti přiznávají jednotlivé mezinárodní smlouvy nejrozličnějším subjektům. V obecném mezinárodním právu jsou aktivně legitimováni především jednotlivé poškozené státy. V souvislosti s kolektivními zájmy nebo zájmy mezinárodního společenství se okruh oprávněných může rozrůst jak na skupiny států, tak na celé mezinárodní společenství. V mezinárodní ochraně lidských práv jsou na rozdíl od obecného mezinárodního práva jednotlivci přiznány mechanismy, kterými se může v případě porušení některých z garantovaných práv domáhat nápravy. Takovéto orgány existují jak na univerzální, tak regionální úrovni (viz níže). Obsah odpovědnostního závazku spočívá v mezinárodním právu především v povinnosti státu, který se porušení dopustil, ukončit příslušná porušování a pokračovat v plnění mezinárodních závazků, obojí s účinky *ex nunc*, jakož i poskytnout reparaci.

Závažná porušení kogentních norem plynoucích z mezinárodních závazků mají podle Komise pro mezinárodní právo vyvolávat tyto účinky: „(a) Státy jsou povinny *spolupracovat* s cílem ukončit takové závažné porušení. (b) Žádný stát *nesmí uznat jako legální situaci*, kterou takové závažné porušení vytvořilo. (c) Žádný stát *nesmí poskytnout pomoc či podporu* směřující k pokračování situace, kterou takové porušení vytvořilo. (d) Tyto zvláštní právní následky však nederogují ostatní odpovědnostní následky.“¹⁸⁴

Poměrně novým fenoménem, který se týká především porušení mezinárodního humanitárního práva, je individuální trestní odpovědnost. „Jedná se o zvláštní typ odpovědnosti, který se zformoval a vlastně stále formuje až v posledních desetiletích a jehož podoba a znaky dosud nejsou plně dotvořeny.“¹⁸⁵ Individuální trestní odpovědnost je vázána na omezený okruh tzv. trestných činů podle mezinárodního práva (*crimes under international law*) a podrobněji se mu bude věnovat kapitola zabývající se soudními kontrolními mechanismy.

¹⁸³ Malenovský, Jiří. 2007. *Smluvní ochrana občanských a politických práv v teorii a praxi mezinárodního práva*. In Pavel Šturma (ed.). *Právní následky mezinárodně protiprávního chování*. Praha: Univerzita Karlova, s. 133

¹⁸⁴ Šturma, Pavel. 2007. *Co s „mezinárodním zločinem“ aneb problém diferenciacie odpovědnosti států za porušení kogentních norem obecného mezinárodního práva*. In *Ibid*, s. 55

¹⁸⁵ Bílková, 2007, s. 228

4.2. Administrativní kontrolní mechanismy

Kontrolní mechanismy administrativního typu jsou v mezinárodním právu poměrně rozšířené. Oprávněny zabývat se individuálními případy jsou v tomto případě na jedné

straně nezávislé expertní orgány k tomu pověřeny, zpravidla mezinárodními smlouvou, které mají většinou pouze funkci vyšetřovací a mediační, aniž by jim byla přiznána i pravomoc přijmout závazné rozhodnutí. Na druhé straně do této kategorie patří orgány, jejichž úkolem je posuzovat celkové plnění smluvních závazků a vydávat obecná doporučení. „Charakteristika mezinárodních kontrolních orgánů a procedur, které vyplývají z mezinárodních závazků, se liší od jedné smlouvy ke druhé.“¹⁸⁶

4.2.1. Univerzální administrativní mechanismy

Předtím, než budeme věnovat pozornost obecným dokumentům zakotvující základní lidská práva a svobody a kontrolním mechanismům v nich obsažených, věnujme pozornost základnímu dokumentu pro oblast uprchlictví v mezinárodním právu, tedy Úmluvě o právním postavení uprchlíků a kontrolním mechanismům v ní obsažených. Co se týče povinnosti smluvního státu ve vztahu k uprchlíkům, tak kromě již výše stanovené zásady *non-refoulement* stanoví článek 7 Úmluvy, že:

*„Smluvní státy budou jednat s uprchlíky stejným způsobem jako s ostatními cizinci s výjimkou případů, kdy tato úmluva obsahuje ustanovení pro uprchlíky výhodnější.“*¹⁸⁷

Článek 25 Úmluvy se pak věnuje povinnosti příslušných orgánů smluvních států spolupracovat s OSN:

*„Smluvní státy se zavazují spolupracovat s úřadem Vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky nebo kteroukoliv jinou odbornou organizací Spojených národů, která jej může nahradit ve výkonu jeho funkcí, a zvláště usnadňovat jeho povinnost dozírat na provádění ustanovení této úmluvy.“*¹⁸⁸

¹⁸⁶ Šturma, 2003, s. 1

¹⁸⁷ Úmluva, 208/1993 Sb., čl. 7 odst. 1

¹⁸⁸ Ibid, čl. 35 odst. 1

Povinnost podle výše uvedeného článku se týká poskytování informací ohledně situace uprchlíků, provádění Úmluvy a zákonů, předpisů a vyhlášek, které jsou nebo budou platné ve vztahu k uprchlíkům. Ochrana uprchlíků podle této úmluvy a Protokolu (1967) tak spočívá především na hmotněprávních pravidlech. „Tyto dokumenty nepředepisují státům povinnost založit řízení o přiznání postavení uprchlíka, ani procesní záruky. Nedostatek procesních pravidel je vyplňován především instrumenty doporučující povahy a předpisy vnitrostátního práva.“¹⁸⁹

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky nedisponuje žádnými kontrolními mechanismy, rozhodování o přiznání statutu uprchlíka je většinou ponecháno na orgánech smluvních států. Přestože se v některých státech na tomto rozhodování podílejí i zástupci UNHCR¹⁹⁰, není tento úřad typickým mezinárodním kontrolním orgánem. Úmluva z roku 1951 nedává jednotlivcům ani možnost obracet se přímo na UNHCR se stížnostmi v případě vyčerpání všech vnitrostátních prostředků, a tak je úloha Úřadu v tomto směru pouze podpůrná.

Jak je již výše na několika místech zdůrazněno, univerzální systém ochrany lidských práv má těžiště v několika nejvýznamnějších lidskoprávních dokumentech, které vznikly po druhé světové válce. Přestože Všeobecná deklarace lidských práv, která byla přijata ve formě rezoluce a nejednalo se tak o mezinárodní smlouvu, neobsahovala žádné kontrolní mechanismy, její význam spočíval především ve formulaci univerzálních standardů lidských práv. Kontrolní mechanismy pak obsahovaly dokumenty pozdější, převážně smluvního charakteru, které na Všeobecnou deklaraci navazovaly a práva v ní uvedené rozvíjely. Stalo se tak především v podobě dvou Paktů z roku 1966. Už jenom rozdělení matérie do dvou dokumentů vychází z rozdílného implementačního mechanismu obou skupin práv. „Systém mezistátních stížností, popř. individuálních stížností (podle Opčního protokolu) byl vyhrazen pro případy porušování občanských a politických práv,

¹⁸⁹ Šturma, 2003, s. 59

¹⁹⁰ Např. v Belgii delegoval ministr zahraničí svou pravomoc na UNHCR a ve Francii je představitel UNHCR členem odvolacího orgánu.

zatímco pro kontrolu postupné realizace hospodářských, sociálních a kulturních práv byla zvolena procedura podáváním zpráv.¹⁹¹

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech obsahuje kontrolní mechanismus ve IV. Části. Článkem 28 Paktu se zřizuje **Výbor pro lidská práva** složený z 18 expertů, státních příslušníků smluvních stran Paktu. Výbor je tak na rozdíl od Rady pro lidská práva, která jako politický orgán funguje přímo na základě Charty OSN, nezávislým smluvním orgánem. Funkce Výboru jsou stanoveny v Opčním protokolu¹⁹² (viz níže). Podle čl. 40 Paktu státy podávají „zprávy o opatřeních přijatých k uvedení práv uznaných v tomto Paktu v život, a o pokroku, jehož bylo při užívání těchto práv dosaženo“¹⁹³. Zprávy jsou podávány do jednoho roku ode dne, kde se stát stal účastníkem paktu a poté kdykoliv, kdy o to výbor požádá. „Výbor je prostuduje a pak předkládá své zprávy a „obecné připomínky“ (*general comments*) smluvním stranám Paktu. Výbor může tyto připomínky spolu s kopiemi zpráv obdržovaných od států předat také Hospodářské a sociální radě.“¹⁹⁴ Celý tento proces je tak dialogem mezi státem a Výborem a týká se celkové situace dodržování závazků vyplývajících z Paktu, nikoliv jednotlivými případy porušení lidských práv.

Články 41 a 42 pak obsahují další kontrolní mechanismus Paktu, který však zatím nebyl v praxi využit. Jedná se o postup, jenž lze uplatnit pouze ve vztazích mezi státy, které „uznají příslušnost Výboru přijmout a posoudit oznámení jednoho státu o tom, že jiný stát neplní své závazky podle tohoto Paktu“¹⁹⁵. V případě, že se nedosáhne usmíření, může Výbor jmenovat Smírčí komisi *ad hoc*.

Jak je uvedeno výše, **Opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech** upravuje jednak fungování Výboru pro lidská práva, byla jím však i zavedena procedura k přijímání a projednávání individuálních stížností. Článek 1 Opčního protokolu uvádí:

¹⁹¹ Štruma, Pavel. 1999. *Mezinárodní závazky v rámci kontrolních mechanismů v oblasti lidských práv: obecný přehled*. In Pavel Šturma (ed.). *Implementace lidských práv a mezinárodní kontrolní mechanismy*. Praha: Právnická fakulta, s. 15. Dále uváděno jako: Šturma, 1999

¹⁹² Opční protokol byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 169/1991 Sb. Dále uváděno jako: Opční protokol, 169/1991 Sb.

¹⁹³ Pakt, 23/1967 Sb., čl. 40 odst. 1

¹⁹⁴ Šturma, 1999, s. 17

¹⁹⁵ Pakt, 23/1967 Sb., čl. 41 odst. 1

„Stát, který je smluvní stranou Paktu, který se stane smluvní stranou tohoto Protokolu, uznává příslušnost Výboru dostávat a posuzovat oznámení od jednotlivců podléhajících jeho jurisdikci, kteří si stěžují, že se stali oběťmi porušení některého z práv stanovených v Paktu státem, který je smluvní stranou Paktu. Výbor nepřijme oznámení, jestliže se týká státu, který je smluvní stranou Paktu, který není smluvní stranou tohoto Protokolu.“¹⁹⁶

Text dokumentu dále podmiňuje projednání stížnosti vyčerpáním všech dostupných vnitrostátních prostředků stěžovatelem, stížnost se musí týkat tvrzeného porušení některého z práv uvedených v Paktu a stěžovat si lze pouze na stát, který je smluvní stranou Paktu i Opčního protokolu. Výbor následně rozhodl, že se může zabývat porušeními, jenž nastala až po vstupu Opčního protokolu pro daný stát v platnost, přičemž postupně připustil výjimky v případech trvajících porušení, která sice začala před vstupem Paktu i Opčního protokolu v platnost, ale pokračovala i poté, anebo když se následky porušení projeví či trvají po vstupu obou instrumentů v platnost.¹⁹⁷ Výbor je oprávněn projednávat oznámení jednotlivců podléhajících jurisdikci některé strany Opčního protokolu. Protokol přitom nestanoví žádný časový limit pro podání oznámení.

Rozhodnutí (*constatations*) Výboru obsahují jednak vyjádření názoru Výboru o porušení Paktu a dále doporučení, které má stát provést. Výbor následně kontroluje jejich realizaci. Rozhodnutí tedy nejsou ze své podstaty obdobou závazných rozsudků a v praxi jich státy uspokojivě plní pouhých 25%.¹⁹⁸

Kontrolní mechanismus zavedený druhým z Paktů, tedy **Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech** je méně náročný, než který přináší text předchozích dokumentů. Ve IV. části se smluvní strany pouze „zavazují, že budou ... předkládat zprávy o přijatých opatřeních a o pokroku dosaženém při dodržování práv uznaných v tomto Paktu“¹⁹⁹. Nejprve byly zprávy předkládány generálnímu tajemníkovi

¹⁹⁶ Opční protokol, 169/1991 Sb., čl. 1

¹⁹⁷ Srov. Šturma, 2003, s. 12

¹⁹⁸ Srov. Sudre, 1997, s. 328

¹⁹⁹ Pakt 120/1976 Sb., čl. 1 odst. 1

OSN, který předával jejich kopie k posouzení Hospodářské a sociální radě. V osmdesátých letech 20. století byl konečně zřízen Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva, složený z 18 expertů, který výrazně přispěl k posílení tohoto kontrolního mechanismu.

Kontrolní mechanismy přinášejí kromě tzv. Mezinárodní listiny práv (Všeobecná deklarace a Pakty lidských práv) rovněž další mezinárodní dokumenty věnující se úpravě buďto porušení určitých práv, nebo pouze úpravě práv určitých kategorií osob. **Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání** v článku 2 zavazuje smluvní strany přijmout „účinná zákonodárná, správní, soudní či jiná opatření pro zabránění mučení na celém území, jež je pod jeho jurisdikcí“²⁰⁰. Článkem 17 pak byl zřízen **Výbor proti mučení**, jež tvoří 10 expertů volených smluvními stranami Úmluvy. Z textu je patrná inspirace kontrolním systémem Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a Opčního protokolu. Výbor proti mučení má totiž rovněž pravomoc posuzovat sdělení států a individuálních stížností a kromě toho může provádět také vyšetřování na území smluvní strany.

Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace v článku 2 ukládá smluvním státům zavést nezbytná legislativní opatření pro zajištění využívání lidských práv vyjmenovaných v článku 5 bez diskriminace a dále trestně stíhat chování jednotlivců, jež by naplňovalo rysy rasové diskriminaci. „Ke kontrole dodržování Úmluvy byl zřízen Výbor pro odstranění rasové diskriminace oprávněný přijímat periodické zprávy, ale i sdělení států a na základě fakultativní klauzule (čl. 14) i individuální stížnosti.“²⁰¹ Pravomoci **Výboru pro odstranění rasové diskriminace**, jakož i jeho jednacích řád, se s přihlédnutím k specifičnosti úpravy Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace opět velmi podobají ustanovením o Výboru OSN pro lidská práva.

Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen zavazuje smluvní státy k legislativnímu zakotvení rovnosti žen a mužů. V části V. se pak zřizuje **Výbor pro**

²⁰⁰ Úmluva, 143/1988 Sb., čl. 2

²⁰¹ Šturma, 2003, s. 20

odstranění diskriminace žen (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW*), který je příslušný posuzovat periodické zprávy států o plnění závazků vyplývajících z Úmluvy. Přestože z Úmluvy nemá CEDAW pravomoc přijímat individuální stížnosti, roku 1999 byl přijat **Opční protokol k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen**²⁰², který mu tuto pravomoc dává. Písemná oznámení mohou být podávána jednotlivci nebo skupinami osob přímo či v zastoupení, které podléhají „jurisdikci státu, smluvní strany Protokolu a považují se za oběti porušení kteréhokoli z práv stanovených Úmluvou ze strany tohoto státu. Kromě přijetí stížnosti jednotlivce má Výbor oprávnění zahájit šetření ve státě, který je stranou Úmluvy, pokud získal informace o jejím hrubém a systematickém porušování (čl. 8).“²⁰³

Úmluva o zákazu diskriminace v oblasti vzdělání stanoví pro smluvní státy povinnost zrušit všechna zákonná, správní a jiná praktická opatření vedoucí k diskriminaci v oblasti vzdělání. V článku 7 se státy zavazují „*uvádět v pravidelných zprávách, jež budou předkládat Generální konferenci Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu ... zákonné předpisy a jiná opatření, které přijmou v zájmu provádění této Úmluvy ...*“²⁰⁴ Kromě toho se ještě smluvní státy zavázaly v článku 6 že při provádění úmluvy „*budou věnovat zvýšenou pozornost doporučením, jež může přijmout Generální konference Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu v zájmu opatření, jež jsou nutná pro boj proti různým formám diskriminace v oblasti vzdělání a pro zajištění stejných možností a stejného zacházení.*“²⁰⁵ V roce 1962 Generální konference UNESCO přijala **Protokol o zřízení komise pro smířčí jednání o dobré služby**, který má pravomoc řešit spory mezi členskými státy o používání a výklad Úmluvy.

Stejně jako celý text **Úmluvy o právech dítěte** obsahuje poměrně „měkká“ ustanovení nechávající smluvním státům široký prostor pro jejich interpretaci, i samotný kontrolní mechanismus v Úmluvě obsažený připomíná spíše monitorovací systém, typický

²⁰² Sdělení MZV č. 57/2001 Sb.m.s.

²⁰³ Šturma, 2003, s. 21

²⁰⁴ Úmluva o zákazu diskriminace v oblasti vzdělání, čl. 7

²⁰⁵ Ibid, čl. 6

spíše pro oblast kulturních práv. Upraven je v II. části dokumentu a spočívá v zasílání zpráv smluvních států desetičlennému **Výboru pro práva dítěte**, který se zřizuje článkem 43. Zprávy jsou následně Výborem posuzovány, ale jeho posudky patří spíše do oblasti politických a morálních doporučení a nemají právní závaznost. Podobný mechanismus pak obsahuje i **Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte o zapojování dětí do ozbrojených konfliktů**.

Zvláštní kontrolní mechanismus má **Mezinárodní organizace práce**, který se vztahuje na všechny její smlouvy, tedy i na výše zmiňovanou **Úmluva MOP proti diskriminaci v zaměstnání a povolání**. Institucionalizovaný systém kontroly všech úmluv MOP spočívá na třech procedurách a kromě vlád států jsou v organizaci zastoupeny i odborové organizace a zaměstnavatelské asociace. Každý členský stát MOP je jednak zavázán předkládat Mezinárodnímu úřadu práce výroční zprávu, ze které je patrné jaká opatření učinil ohledně provedení úmluv, ke kterým přistoupil. Dále se mohou na Mezinárodní úřad práce obrátit odborové, dělnické nebo zaměstnanecké organizace se stížnostmi, že členský stát nezabezpečil provedení úmluvy, ke které přistoupil. Třetí možností je možnost podat mezistátní stížnost proti jinému členovi. Přestože si lze jen těžko představit případy, kdy by bylo možno tyto postupy uplatnit v případech týkajících se dodržování práv uprchlíků, kontrolní mechanismus Mezinárodní organizace práce může být cenným zdrojem inspirace pro budování podobných instrumentů jinými organizacemi.

Kontrolní mechanismy zajišťující dohled nad dodržováním lidských práv jednotlivými subjekty mezinárodních vztahů jsou zakládány většinou mezinárodními smlouvami, existují však také orgány a postupy odvozené z Charty OSN prostřednictvím rezolucí hlavních orgánů OSN. Obecně lze říci, že takovéto orgány mají většinou politický charakter, a tak je jejich nejvýznamnější role především při tvorbě příslušných mezinárodních smluv. K takovýmto institucím patřila především Komise pro lidská práva, která byla roku 2006 nahrazena Radou pro lidská práva nebo Komise pro postavení žen.

4.2.2. Regionální administrativní mechanismy

Nejrozvinutější kontrolní mechanismy ochrany lidských práv na regionální úrovni má bezpochyby Evropa, přičemž nejúčinnější mechanismus vychází z **Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod**. Její hlavní inovační přínos „tkví v tom, že poprvé umožnila jak všem smluvním stranám, tak i každému jednotlivci podávat stížnosti na porušení chráněných práv v některém ze států smluvních stran Úmluvy“²⁰⁶. Vzhledem k tomu, že příslušnost k posuzování těchto stížností má soudní orgán, bude tento mechanismus podrobněji popsán v následující kapitole věnované soudním kontrolním mechanismům.

Zatímco evropskou paralelou k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech je výše zmíněná Úmluva o ochraně lidských práv a svobod, v případě Mezinárodního paktu o ochraně hospodářských a kulturních práv to je **Evropská sociální charta**. Její kontrolní mechanismus spočívá v předkládání zpráv o plnění závazků vyplývajících z Charty smluvními státy generálnímu tajemníkovi Rady Evropy v původně dvouletém, od roku 1992 ročním cyklu. Zprávy posuzuje Výbor nezávislých expertů a konečnou kontrolní zprávu státům předkládá Výbor ministrů ve formě doporučení. V devadesátých letech minulého století došlo k významným doplněním Charty formou Pozměňujícího v roce 1991 a Dodatkového protokolu v roce 1995, jejichž cílem bylo významným způsobem zefektivnit právě kontrolní mechanismy dokumentu. Pozměňující protokol²⁰⁷ především posílil úlohu Výboru nezávislých expertů, zvýšil počet jeho členů, změnil způsob volby a zdůraznil podmínku jejich nestrannosti. Dodatkový protokol naproti tomu zavádí systém kolektivních stížností, podobný systému uplatňovanému v rámci Mezinárodní organizaci práce.

Evropskou úmluvou o zabránění mučení a nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestání byl zřízen **Evropský výbor pro zabránění mučení a**

²⁰⁶ Šturma, 1999, s. 32

²⁰⁷ Pozměňující protokol dosud nevstoupil v platnost. Podmínkou tomu je ratifikace všemi smluvními státy Charty.

nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (*European Committee for the Prevention of Torture - CPT*), který má za úkol kontrolovat jak je zacházeno s osobami zbavenými svobody. Na základě úmluvy je CPT oprávněn zejména vstupovat a bez omezení se pohybovat v místech, kde se nacházejí osoby zbavené svobody, získat veškeré informace, které jsou nezbytné pro uskutečnění jeho úkolu, a rozmlouvat bez přítomnosti jiné osoby s osobami zbavenými svobody. Článek 10 Úmluvy dále stanoví že „*Výbor po každé návštěvě vypracuje zprávu o skutečnostech zjištěných během ní, přičemž vezme v úvahu veškeré připomínky, které byly předloženy zúčastněnou stranou. Zprávu s doporučeními, která považuje za nezbytná, předá straně. Výbor může jednat se stranou s cílem navrhnout, pokud je to nezbytné, zlepšení ochrany osob zbavených svobody.*“²⁰⁸

Co se týče Evropské unie a jejích administrativních složek, které kontrolují dodržování lidských práv svými členskými státy, nevýznamnějším je evropský pověřenec pro lidská práva (ombucman), jmenovaný Evropským parlamentem, který přijímá stížnosti od každého občana EU, případně osoby s bydlištěm nebo sídlem na území některého z členských států. Ombucman je oprávněn přezkoumávat postupy týkající se činností orgánů Evropského společenství, jednak na základě stížností, ale také z vlastní iniciativy.

Na africkém kontinentě je základem regionálních kontrolních mechanismů v oblasti lidských práv **Africká charta o lidských právech a právech národů**. „I přes téměř všeobecnou ratifikaci se však Africká charta doposud nestala nástrojem pro zřejmé zlepšení lidských práv na africkém kontinentu.“²⁰⁹ Dokument se totiž v mnohém drží zpátky a výkon některých práv například podmiňuje existencí příslušné legislativy státu. Zavádí však rovněž možnost mezistátních a individuálních stížností, které jsou zasílány **Africké komisi pro lidská práva a práva národů**, která funguje jako subkomise Shromáždění. Stěžovatel musí vyčerpat veškeré vnitrostátní opravné prostředky a stížnost se musí týkat

²⁰⁸ Úmluva 9/1996 Sb., čl. 10

²⁰⁹ Viljoen, Frans. 1999. *The Implementation of Legal Obligations in the Field of Human rights by International Courts: Some Reflections from Africa*. In Pavel Šturma (ed.). *Implementace lidských práv a mezinárodní kontrolní mechanismy*. Praha: Právnická fakulta, s. 164. Dále uváděno jako: Šturma, Viljoen, 1999

porušení závazků plynoucích z Charty smluvním státem. V případě, že komise obdrží větší množství stížností proti určitému státu, může se rozhodnout pro návštěvu té které země. Práci komise v současné době doplňuje Africký soud pro lidská práva a práva národů (viz níže). Ačkoliv tak Charta nestanoví, Komise požaduje od smluvních států každé dva roky předložení zprávy o pokroku v naplňování jednotlivých ustanovení dokumentu.

Africká charta práv a blaha dětí je druhým z nejvýznamnějších dokumentů afrického kontinentu, který s sebou přináší kontrolní mechanismy. Smluvní státy jsou jednak zavázány zasílat zprávy **Komisi expertů** o naplňování závazků, které jim z Charty plynou, a to do dvou let po přistoupení ke smlouvě, a poté v tříletém cyklu. Dokument rovněž umožňuje jednotlivcům, ale i skupinám (nevládním organizacím, asociacím atd.), podávat Komisi expertů stížnosti na konkrétní porušení závazků vyplývajících z Charty smluvním státem. Podmínkou je opět vyčerpání všech domácích prostředků. Následné vyšetřování může být zahájeno na popud státu nebo samotné Komise, která je oprávněna k návštěvě smluvního státu pouze v případě, že je do něho pozvána jeho vládou. Poté, co Komise vydá zprávu o svém vyšetřování, je dotčený stát povinen sdělit Komisi jaké přijala opatření vedoucí k nápravě.

Článek VI. **Americké úmluvy o lidských právech** ustanovuje dva kontrolní orgány, které mají dohlížet nad dodržováním závazků plynoucím z tohoto dokumentu. Prvním je **Meziamerická komise lidských práv** a druhým Meziamerický soud lidských práv (viz níže). Komise, ve které jsou zastoupeny všechny smluvní státy, má pravomoc projednávat návrhy (*petition*) od jednotlivců nebo skupin pro porušení Úmlouvou zaručených práv některým ze smluvních států. Podmínkou k projednání takového návrhu je skutečnost, že byly vyčerpány všechny domácí opravné prostředky a od posledního rozhodnutí ve věci neuplynula doba delší šesti měsíců. V případě, že vyšetřování je ukončeno dohodou mezi stranami, vydá Komise zprávu obsahující dosažené řešení. V případě, že během vyšetřování nedojde ke shodě a dotčený stát ve stanovené době nereaguje na doporučení, která sepíše Komise ve své zprávě, může Komise rozhodnout o jejím zveřejnění a věc může být postoupena Meziamerickému soudu lidských práv (viz

níže).

Na asijském kontinentu nebyl doposud vytvořen žádný efektivní kontrolní systém na ochranu lidských práv a jediným lidskoprávním dokumentem je Asijská deklarace o lidských právech, která je však, jak již z jejího samotného názvu vyplývá, nezávaznou deklarací.

4.3. Soudní kontrolní mechanismy

Přestože je mezinárodních soudních kontrolních mechanismů na rozdíl od těch administrativních podstatně méně, přispívají k ochraně základních lidských práv a svobod v praxi rozhodně efektivněji. V oblasti uprchlictví se jedná především o postihování nejzávažnějších mezinárodních zločinů, ke kterým často dochází v době uprchlických krizí institucemi, které se na základě individuální trestní odpovědnosti tímto porušováním

zabývají. Jsou jimi jednak mezinárodní trestní soudy *ad hoc*, ale hlavně Mezinárodní trestní soud. Na regionální úrovni se nejčastěji setkáváme se soudními institucemi, které byly zřízeny k ochraně základních lidských práv, a na které se mohou obracet jak občané smluvních států tak uprchlíci, kteří mají zato, že byla jejich práva některým ze smluvních států poškozena. Mezi takovéto nejvýznamnější soudní instituce patří především Evropský soud pro lidská práva, s podobnými snahami se ale setkáváme i v případě Afrického soudu pro lidská práva a práva národů a Meziamerického soudu lidských práv.

4.3.1. Univerzální soudní mechanismy

Ojedinělou instituci mezinárodního práva představuje **Mezinárodní trestní soud** (*International Criminal Court - ICC*), pro jehož fungování jsou základní dva aspekty: zločin podle mezinárodního práva a individuální trestní odpovědnost. Zločin podle mezinárodního práva převzala z pravidel humanitárního práva **Úmluva o zabránění a trestání zločinu genocidia** z roku 1948. V úmluvě předvídaný mezinárodní trestní soud sice nebyl nikdy realizován a k mezinárodní aplikaci úmluvy došlo až v devadesátých letech 20. století rwandským a jugoslávským mezinárodním tribunálem, ale jejich úspěšné působení bylo významným podnětem ke vzniku Mezinárodního trestního soudu. „Základním pojmovým rysem pro postih zločinů podle mezinárodního práva, jak jej zakotvily tzv. Londýnská charta, rozsudek Mezinárodního vojenského tribunálu v Norimberku (Tokiu) a formulace tzv. Norimberských zásad, je vyvozením trestní odpovědnosti, nikoli soukromých osob, ale jednotlivců v postavení státních a jim asimilovaných orgánů (*public officials*).“²¹⁰ Institut mezinárodních trestních tribunálů *ad hoc* a následný vznik Mezinárodního trestního soudu významně zasáhl do mezinárodněprávní úpravy uprchlictví, především v trestněprávní postižitelnosti aktérů odpovědných za vznik uprchlických krizí. Do té doby totiž představovalo vyvolání uprchlického proudu v případě ozbrojeného konfliktu pouhé porušení obyčejové normy

²¹⁰ Čepelka, Šturma, 2008, s. 400

mezinárodního humanitárního práva (v kodifikované podobě vyjádřené zpravidla zákazem deportace civilního obyvatelstva)²¹¹ bez možnosti vynutitelného postihu pro viníky.

Zásadní vliv na vzniku mezinárodního trestního soudu má tedy Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* – ICTY) se sídlem v nizozemském Haagu a Mezinárodní trestní tribunál pro Rwandu (*International Criminal Tribunal for Rwanda* – ICTR)²¹² se sídlem v tanzanijské Arushe. Prvně jmenovaná instituce byla, navazující na historickou zkušenost z Norimberku a Tokia, založena roku 1993 za účelem stíhání osob odpovědných za závažná porušování mezinárodního humanitárního práva na území bývalé Jugoslávie od roku 1991. Od vzniku tribunálu bylo odsouzeno 57 obviněných.

Mezinárodní trestní tribunál pro Rwandu ustavila Rada bezpečnosti OSN v roce 1994 ke stíhání osob, které se dopustily genocidy a dalších závažných trestných činů. Od roku 1994 bylo odsouzeno 28 lidí. „Oba trestní tribunály sehrály významnou roli pro judikaturu mezinárodního trestního práva, především pak na přesnější definování skutkových podstat zločinů, které předtím rozeznávalo jen obyčejové právo. Oba soudy výrazně přispěly k začlenění stíhání sexuálního násilí mezi zločiny podle mezinárodního práva. ICTR (navazující na ICTY) v rozsudcích uznal znásilnění jako jeden ze základních prvků genocidy. SCSL potom rozšířil definici zločinů proti lidskosti i na vynucenou prostituci, nucené těhotenství a jiné typy sexuálního násilí.“²¹³

Již přijetí Úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidia rozproudilo na půdě OSN debatu o založení Mezinárodního trestního soudu, který by trestal zločiny proti lidskosti, válečné zločiny a zločin agrese. Vývoj v této otázce však na dlouhá léta ustrnul, až masakry v Kambodži, bývalé Jugoslávii a ve Rwandě debatu opět významným způsobem oživily. Mezinárodní trestní soud byl nakonec ustaven **Římským statutem**

²¹¹ Srov. Šturma, Čepelka, 1997: 155

²¹² Dalšími obdobnými soudními tribunály v současné době jsou například Kambodžský tribunál a Zvláštní sou pro Sierra Leone (*Special Court for Sierra Leone* - SCSL). Ty však nevznikly na základě rezoluce Rady bezpečnosti OSN, jako tomu bylo v případě ICTY a ICTR, ale na základě mezinárodní dohody mezi dotčenými státy a OSN.

²¹³ Šipulová, Katarína. 2009. Postkonfliktná konsolidácia a rekongiliácia spoločenských systémov – Rwanda a Sierra Leone. *Mezinárodní vztahy* 44 (2/2009), s. 18n. Autorka se v článku věnuje především ICTY a SCSL.

Mezinárodního trestního soudu²¹⁴ 17. července 1998 na konferenci v Římě a má na rozdíl předchozích *ad hoc* soudů smluvní povahu. Římský statut vstoupil v platnost 1. července 2002 a k říjnu 2009 k němu přistoupilo 110 států²¹⁵. Podle článku 5 Římského statutu má Mezinárodní trestní soud jurisdikce ve vztahu k zločinům genocidy, zločinům proti lidskosti, válečným zločinům a zločinu agrese²¹⁶. ICC tedy vykonává svou pravomoc nikoli nad státy, ale na základě individuální trestní odpovědnosti - nad občany smluvních stran nebo nad občany, kteří se protiprávního jednání dopustí na území některé smluvní strany. Individuální trestní odpovědnost zde tedy představuje možnost postihu, „který se realizuje cestou stíhání individuálních členů a velitelů ozbrojených skupin a zakládá se na primárních a sekundárních normách mezinárodního práva trestního“²¹⁷. Rozhodnutí přijmout pravomoc soudu nad konkrétním zločinem může učinit ale i stát, který není smluvní stranou. Požádá-li o to rada bezpečnosti OSN, může soud rovněž stíhat zločiny spáchané kýmkoli a kdekoli. Soud funguje na principu komplementarity, což mimo jiné znamená, že stíhání může být zahájeno teprve až po té, kdy vnitrostátní soudy nejsou schopné nebo ochotné stíhat konkrétní osobu pro zločiny uvedené ve Statutu. Nepromlčitelnost zločinů proti lidskosti přitom stanoví **Úmluva o nepromlčitelnosti válečných zločinů a zločinů proti lidskosti** z roku 1947²¹⁸.

4.3.2. Regionální soudní mechanismy

Jak je již výše uvedeno, **Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod** přináší možnost každému jednotlivci podávat stížnost na porušení chráněných práv v některém ze smluvních států u **Evropského soudu pro lidská práva** (ESLP). Řízení o

²¹⁴ Sdělení MZV č. 84/2009 Sb.m.s

²¹⁵ Česká republika je zatím posledním státem, který k ICC přistoupil. Rezervovaný zatím zůstává přístup velmocí, jakými jsou např. Rusko, USA nebo Čína.

²¹⁶ Při sjednávání Římského statutu v roce 1998 se státy nedohodly na definici zločinu agrese a tak bylo rozhodnuto, že Mezinárodní trestní soud zatím tento zločin trestat nebude. Tuto pravomoc získá až případným přijetím dodatku ke statutu na první revizní konferenci, která je naplánována na první polovinu roku 2010 v ugandské Kampale.

²¹⁷ Bílková, 2007, s. 238

²¹⁸ Vyhláška MZV č. 53/1974 Sb.

stížnosti může vyústit v konečný a závazný rozsudek a případně i v rozhodnutí o spravedlivém zadostiučinění pro poškozeného. Tento fakt činí z ESLP nejefektivnější mezinárodněprávní instrument na ochranu lidských práv.

Evropský soud pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku funguje jako součást Rady Evropy v dnešní podobě od roku 1998. Soud zasedá stále a počet jeho soudců se rovná počtu smluvních států. Stížnosti jsou oprávněny podávat jednak státy, ale především jednotlivci, skupiny jednotlivců či nevládní organizace, přičemž takovéto individuální stížnosti tvoří naprostou většinu z přijatých podání. Soud nejprve rozhoduje o přijatelnosti podání, což je podmíněno především vyčerpáním všech dostupných vnitrostátních opravných prostředků a dodržení šestiměsíční lhůty od konečného rozhodnutí. Pokud je stížnost přijata a není odmítnuta jako zjevně bezdůvodná, plní soud funkci vyšetřovací a smířčí. Ve lhůtě tří měsíců od data rozsudku může každá zúčastněná strana požádat o postoupení věci velkému senátu, jehož rozsudek je pak vždy konečný a závazný. Rozsudek sice nemá formální sílu precedentu, svou silou slouží především k interpretaci a rozvíjení norem obsažených v Úmluvě. Jeho povaha je deklaratorní a způsob jeho výkonu je tedy čistě na dotčeném státu. „S výjimkou povinnosti zaplatit poškozenému určitou částku z titulu „spravedlivého zadostiučinění“, v nich Soud státům neukládá konkrétní chování. (...) Všechny rozsudky se předávají Výboru ministrů, jehož úkolem ... je pouze dohlížet nad jejich výkonem.“²¹⁹

Přestože primárním posláním **Evropského soudního dvora** (ESD) se sídlem v Lucemburku je dodržování práva při výkladu a provádění zakládacích smluv Evropského Společenství, včetně tzv. sekundárních právních předpisů, začal se tento orgán při svých rozhodováních dotýkat i oblasti lidských práv. K ESD (resp. k Soudu první instance, jež byl zaveden pro odlehčení přetíženého Soudního dvora) zpravidla jednotlivci podávat žaloby nemůže. Pokud má fyzická či právnická osoba za to, že byla porušena její práva stanovená předpisy ES/EU, žaluje zpravidla u domácích soudů. Výjimku tvoří např. žaloby proti rozhodnutím orgánů ES, která jsou přímo určená jednotlivcům a způsobují závazné právní

²¹⁹ Šturma, 1999, s. 32

účinky. Většinu případů ESD tvoří rozhodnutí v řízení o předběžných otázkách, kdy se vnitrostátní soud dotáže Soudního dvora na výklad práva ES/EU.²²⁰

Na základě **Protokolu k Africké chartě pro lidská práva a práva národů** z roku 1998 zahájil v roce 2004, kdy jej ratifikovala patnáctá země, činnost **Africký soud pro lidská práva a práva národů** se sídlem v tanzanijské Arushe. Soud, ve kterém zasedá jedenáct soudců ze zemí Africké unie, doplňuje činnost Africké komise pro lidská práva a práva národů, která prověřuje stížnosti a stanoví svá doporučení před tím, než jsou postoupeny soudu k závěrečnému rozhodnutí. Tento postup však není vždy nutný a jednotlivci nebo skupiny mohou za určitých okolností zasílat své stížnosti Soudu přímo. Stejně jako Komise i Soud se snaží nejprve o smírní cestu. „Jurisdikce soudu zahrnuje nejen Africkou chartu, ale je rozšířena na všechny lidskoprávní instrumenty, ke kterým přistoupil ten který smluvní stát. To může vést k určitým kontroverzím, kdy se jurisdikce Afrického soudu bude překrývat s jinými institucemi OSN.“²²¹ Co se týče výkonu rozhodnutí Afrického soudu, v Protokolu je pouze obecné ustanovení, že smluvní strany se je zavazují respektovat. V praxi bude asi realizace rozhodnutí záviset na vůli Rady ministrů jednající jménem Shromáždění. Vzhledem k tomu, že Africký soud do dnešní doby nevydal v žádné věci rozhodnutí, musíme si na posouzení efektivity jeho práce počkat.

Americká úmluva o lidských právech ustanovuje kromě výše uvedené Meziamerické komise lidských práv rovněž **Meziamerický soud lidských práv** se sídlem v kostarickém San José. Soud tvoří sedm soudců ze zemí Organizace amerických států (OAS). Stěžovatelé, kterými mohou být občané zemí OAS, se nemohou na soud obracet přímo, ale musí nejprve svou stížnost předložit Meziamerické komisi lidských práv (viz výše), která rozhodne o její přípustnosti. Pouze v případě, že se stát neřídí doporučeními vydanými Komisí nebo se Komise rozhodne, že se jedná o případ zvláštní důležitosti, je tento postoupen Soudu. Rozsudkem může Soud poškozenému přiznat peněžité i nepeněžité odškodnění. Podle článku 67 Americké úmluvy je rozsudek konečný bez možnosti

²²⁰ Srov. <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?o=23&j=33&k=3438&d=53681> (Přístup 29. 10. 2009)

²²¹ Šturma, Viljoen, 1999, s. 168

odvolání. Jeho vykonatelnost je však závislá na dobré víře a spolupráci dotčených zemí. Vzhledem k tomu, že Meziamerický soud má pravomoc interpretovat nejen Americkou úmluvu o lidských právech, ale i ostatní lidskoprávní dokumenty platné v amerických státech, jedná se o instituci celé Organizace amerických států.

5. Řešení masového uprchlictví mezinárodním společenstvím

Mezinárodní společenství má při řešení masového uprchlictví dvě úlohy. Jednak by se mělo všemi možnými dostupnými způsoby snažit, aby předcházelo situacím vedoucím ke vzniku utečeneckých proudů. Jedná se především o předcházení nejruznějším válečným konfliktům a dopadům, které má na obyvatelstvo působení vlád nedemokratických režimů. S tím souvisí i následné vyvození odpovědnosti státu za politiku, jež vyvolala uprchlickou vlnu.²²² Tato práce je však věnována především ochraně práv uprchlíků v době

²²² I když se někteří starší autoři snažili dovést odpovědnost států za vyvolání uprchlictví z teorie zneužití práva (*abuse of right*), v soudobé literatuře se uznává, že případná odpovědnost státu původu nyní spočívá

uprchlických krizí a s tím souvisí i druhá výzva pro mezinárodní společenství, totiž vytvoření fungujícího mechanismu, který v případě hromadného uprchlictví zajistí jak efektivní ochranu lidských práv uprchlíků a jejich přístup k základním službám, tak vytvoří model dlouhodobého či trvalého řešení, který uprchlíkům poskytne určitou životní perspektivu²²³.

Požadovaná řešení se tedy mají týkat uprchlíků. Vzhledem k určité variaci definice uprchlíka podle jednotlivých dokumentů, je důležité uvést nejdůležitější kategorie uprchlíků, které mezinárodní právo zná:

- **statutární uprchlík** – osoba považována za uprchlíka na základě ustanovení mezinárodních nástrojů, které byli platné před Úmluvou z roku 1951;
- **konvenční uprchlík** – uprchlík definovaný Úmluvou z roku 1951 a Protokolem z roku 1967;
- **uprchlík *sur place*** – osoba, která nebyla uprchlíkem, když odešla ze země původu, ale která se stala uprchlíkem později z důvodů změny situace. Uprchlík *sur place* může mít strach z pronásledování, souvisejícím se změnami v zemi původu nebo z důvodů politických aktivit *bona fide*, které jsou realizovány v zemi, kde uprchlík žije, a
- **uprchlík *de facto*** - osoba, které nebyl udělen status, ale nachází se v situaci podobné jako konvenční uprchlík a není ochotna nebo schopna se vrátit do země původu.

Všechny výše uvedené kategorie spadají pod definici **mandátní uprchlík**²²⁴ (*mandate refugee*), která zahrnuje všechny uprchlíky, kteří požívají ochranu Vysokého

spíše „v porušení původních závazků týkajících se lidských práv a základních svobod.“ (Goodwin-Gill citován in Šturma, Čepelka, 1997, s. 138)

²²³ S tímto úkolem je spojena rovněž rozvojová pomoc ekonomicky silnějším států těm slabším.

²²⁴ Status vychází z mandátu UNHCR, odvozeného ze samotného statutu UNHCR a následné rezoluce Valného shromáždění OSN a Hospodářské a sociální rady (ECOSOC). UNHCR je rovněž institucionálně propojen s mezinárodními úmluvami týkajícími se uprchlíků a lidí bez státní příslušnosti, a to skrze článek 35 Úmluvy z roku 1951, který UNHCR vymezuje kontrolní pravomoc týkající se této Úmluvy. Dále (nepřímo) prostřednictvím článku 11 Úmluvy o omezení případů bezdomovství z roku 1961 a prostřednictvím článků 22

komisaře, nehledě na to, zda jsou v zemi, která je signatářem Úmluvy z roku 1951 a/nebo Protokolu z roku 1967, případně jiných regionálních dokumentů, a byly-li uznány za uprchlíky podle příslušných úmluv.²²⁵

Pozornost mezinárodního společenství a hledání řešení souvisejících s masovým uprchlictvím je v současné době věnována především mandátním uprchlíkům²²⁶. Status uprchlíka je přitom většinou přiznáván na základě individuálního příběhu každého jednotlivce. Specifickým příkladem je kategorie uprchlíků, jimž je status přiznán na základě principu *prima facie*. Jde o situace, typické pro masové uprchlictví, kdy dochází k přesunu velké skupiny obyvatel, u kterých je zřejmé, že většina z nich má důvody pro udělení statusu uprchlíka. V takovýchto případech, a zvláště pak z praktických důvodů v případech urgentní potřeby ochrany a asistence, se celé uprchlické populaci udělí skupinové určení (*group determination*) uprchlického statusu, přičemž každý jedinec z této populace je na základě principu *prima facie* uznán za uprchlíka. Tento princip je tedy použit v případě, kdy neexistují důkazy o opaku. V praxi bývá tento postup efektivním nástrojem, kterým je usnadněn přístup k potřebné ochraně velkým uprchlickým populacím. V případě, že lze mezi uprchlickou populací, jejímž členům byl udělen uprchlický status na základě skupinového určení, nalézt osoby, kterým by na základě exkluzivní klauzule Úmluvy z roku 1951 nemohl být status udělen, jsou takovéto osoby na základě individuálních šetření posléze statusu zbaveny.

Uprchlické krize si postupem času vynutily dva typy řešení – dočasné a trvalé. Zatímco dočasné řešení se snaží okamžitou reakcí poskytnout dočasné útočiště pro větší uprchlické populace s tím, že toto řešení většinou není spojeno s institutem azylu²²⁷, tzv.

a 45 Úmluvy o právním postavení dítěte z roku 1989. Navíc UNHCR jedná v souladu s rozhodnutími a závěry přijatými Výkonným výborem programu Vysokého komisaře. (UNHCR, 2004: III/2)

²²⁵ Kromě výše uvedených kategorií známe ještě například tzv. humanitární status, který je udělován podle národních legislativ osobám, které nesplňují podmínky pro udělení statusu uprchlíka a je jim formálně povolen pobyt na základě humanitárních důvodů (např. podle § 14 českého zákona č. 325/1999 Sb. o azylu může být udělen azyl z humanitárních důvodů).

²²⁶ Ačkoliv se jednotlivé osoby mohou později nazývat na základě aplikace jednoho z možných řešení jako např. navrátilci nebo přesídlenci, pro zkoumanou problematiku je rozhodný výchozí stav, tedy skutečnost, že je nakládáno s osobami mezinárodním právem vymezenými jako uprchlíci.

²²⁷ Řada států suspenduje azylové řízení u osob, kterým byla udělena ochrana formou dočasného útočiště (viz níže).

trvalá řešení jsou určena pouze pro uznané uprchlíky a jsou na uprchlickém statusu nebo poskytnutí azylu přímo závislá. Oba tyto směry vycházejí z principu mezinárodní solidarity a sdílení břemene mezinárodní odpovědnosti za řešení problematiky masového uprchlictví. Hlavními zdroji, které přinášejí výše uvedená řešení, jsou Závěry Výkonného výboru pro činnost UNHCR. Ačkoliv se jedná o právě nezávazné akty, představují významný souhrn názoru o jednotlivých aspektech mezinárodní ochrany.

5.1. Dočasné útočiště

Institut dočasného útočiště²²⁸ se v mezinárodním právu objevuje od sedmdesátých let 20. století, jakožto přímá reakce na hromadné uprchlické proudy. Hlavním znakem tohoto institutu je především jeho omezený časový rozsah. Přestože obsah tohoto institutu zůstává v jednotlivých státech upraven odlišně, „dočasné útočiště těsně souvisí s principem

²²⁸ Pro tento institut se v různých kontextech používá odlišné označení, např. dočasný azyl, prozatímní azyl, dočasné bydliště nebo dočasná ochrana (viz níže). V práci budu pro označení tohoto institutu používat termíny „dočasné útočiště“ a „dočasná ochrana“. Dočasným útočištěm *de facto* se může stát rovněž pobyt utečenců v zemi, která jim negarantuje výhled trvalého řešení. Takovýmito situacemi se zabývá druhá část této kapitoly, která je věnována institutu tzv. trvalých řešení.

neodmítnutí na hranici a mezinárodní solidaritou.²²⁹ Hlavním motivem zavedení institutu dočasného útočiště je tedy zásada *non-refoulement* a obecně se dá říci, že toto řešení je prostředkem reakce na krizi, kde je evidentně nevyhnutelné zabezpečení ochrany, ale na druhé straně malá anebo žádná možnost stanovit potřeby rychle a na individuálním základě. Dočasná ochrana je potřebná jen když nenastane zásadní změna v okolnostech, které uprchlíky přinutily utíkat. Jakmile k takovéto změně dojde, hostující země může předpokládat, že pomoc už není nadále nevyhnutelná, a že většina těch, kterým byla pomoc poskytnuta, se může pokojně vrátit domů.²³⁰ „Předpokladem poskytnutí dočasného útočiště tak není skutečnost, že se běženci uchýlili do země z opodstatněné obavy z pronásledování pro rasové, náboženské, národnostní, politické a příbuzné okolnosti, nýbrž z důvodu bezprostředního ohrožení jejich života, případně svobody.“²³¹ Na rozdíl od ostatních institutů, které mají poskytnout ochranu uprchlíkům, se tedy tento institut vztahuje rovněž na běžence, kteří ze země prchají z důvodu přírodní katastrofy.

Výkonný výbor pro činnost Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky inicioval několik formálních i neformálních setkání, které byly věnovány problematice dočasného útočiště. Jednotná pravidla pro institut dočasného útočiště však nalezeny nebyly, a tak veškerá síla tohoto řešení nadále spočívá v obyčejovém právu. „Obyčejové pravidlo se však nemůže ustálit, když praxe států vykazuje právní nejistotu, rozpory ve výkonu dočasné ochrany a fluktuaci.“²³² Většina pravidel, která byla přejata jednotlivými národními legislativami vychází ze závěru Výkonného výboru pro činnost UNHCR č. 22 z roku 1981. „Z tohoto dokumentu jednak vyplývá, že v situacích rozsáhlého přílivu uprchlíků by žadatelé o azyl měli být vpuštěni na území prvního státu, ve kterém hledají útočiště, a pokud tento stát není schopen je trvale přijmout, měl jim vždy umožnit alespoň dočasný pobyt.“²³³ „Dále takovéto osoby nemají být vystaveny nepříznivému zacházení z důvodu, že jejich přítomnost na území není zákonná. Z téhož právního titulu nemají být trestáni.“²³⁴ Dokument rovněž zmiňuje některé zásady, jakými jsou například politická a občanská

²²⁹ Jílek, 1996, s. 131

²³⁰ Srov. Meziparlamentní

²³¹ Čepelka, Šturma, 2008, s. 368

²³² Jílek, 1996, s. 142

²³³ Poljaková, 2000, s. 29

²³⁴ Jílek, 1996, s. 143

práva nebo princip pospolitosti rodiny, které jsou však zaručeny rovněž jinými mezinárodními úmluvami (viz výše).

V roce 1993 UNHCR navrhlo tři kategorie osob, kterým by mělo být poskytnuto dočasné útočiště. Jedná se o:

- osoby, které opustily oblasti válečného střetu a násilí,
- osoby, jež jsou vystaveny nebo by mohly být postiženy zneužíváním lidských práv, včetně jednotlivců, kteří náležejí ke skupině donucené opustit domovy v důsledku etnického a náboženského pronásledování, a
- osoby, které ve zvláštní situaci byly donuceny odejít v důsledku účinku konfliktu.²³⁵

Institut dočasného útočiště tak lze na základě výše uvedeného označit za odraz obyčejového pravidla *non-refoulement*²³⁶. Tato zásada totiž „ukládá státům závazek povolit vstup nejméně k omezenému účelu vyhledání dočasného útočiště.“²³⁷ Podoba a míra ochrany poskytnutá státem je do velké míry závislá na ochotě jednotlivých států nakolik převzít tento princip do svých legislativ²³⁸ a v minulosti se lišila i v *ad hoc* situacích, kdy byl institut dočasného útočiště využit.

Především od osmdesátých let 20. století bylo dočasného útočiště používáno jednotlivými státy v dobách největších uprchlických krizí²³⁹. V druhé polovině

²³⁵ Informal Meeting citován in Ibid

²³⁶ Kromě institutu dočasné ochrany, která je udělována na základě *prima facie* příslušníkům větších uprchlických populací, je podobným institutem v právních rádech států Evropské unie institut tzv. doplňkové ochrany (viz výše), k jejímuž udělení však dochází po individuálním přezkoumání žádosti o azyl.

²³⁷ Mushkat citován in Ibid, s. 132

²³⁸ V České republice je od roku 2003 v účinnosti zákon 221/2003 Sb. o dočasné ochraně cizinců, kterým byla do českého právního řádu implementována Směrnice Rady 2001/55/ES (viz výše).

²³⁹ Uprchlickou krizi UNHCR definuje jako „jakoukoliv situaci, ve které jsou ohroženy životy uprchlíků, a která vyžaduje okamžitou vhodnou pomoc, jakož i mimořádnou odezvu a nevyhnutelná opatření“. Výkonný výbor Programu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky přijal mezinárodně uznávané standardy, používané za takovýchto situací, které do značné míry odrážejí i ustanovení jednotlivých národních legislativ. Jedná se především o požadavek zabezpečení volného přechodu hranic, které umožní lidem přechod do bezpečí, přijetí rozšířené definice uprchlíka (především na základě regionálních úmluv), poskytnutí dočasného útočiště, pokud je to potřebné. Zvláštní péče má být věnována obětem válečných konfliktů, které Úmluva z roku 1951 nezahrnuje. Dále Výkonný výbor vyzývá k poskytnutí mezinárodní podpory a podílu na zodpovědnosti, žádá vlády o zajištění bezpečí v uprchlických táborech a k obecně solidárnímu přístupu k utečencům. (Mezi těmito

sedmdesátých let poskytl Hongkong dočasné útočiště desítkám tisíc vietnamských uprchlíků²⁴⁰. Zůstaneme-li ještě na asijském kontinentě, tak na přelomu sedmdesátých a osmdesátých let přijalo Thajsko celkem asi 250 uprchlíků z Kambodži, Vietnamu a Laosu, kterým následně poskytlo dočasné útočiště. Na počátku osmdesátých let tak učinila Malajsie v případě asi 100 tisíc Filipínců.

Institut dočasné ochrany se ve velkém měřítku zabydlel rovněž na africkém kontinentu. Na 475 tisíc etiopských uprchlíků našlo v roce 1980 ochranu v Somálsku, v roce 1984 poskytl tisícům uprchlíků z Etiopie a Čadu Súdán. Středoafriická republika hostila v témže roce 35 tisíc uprchlíků z Čadu. V roce 1982 pak Rwanda přijímá na 35 tisíc obyvatel Ugandy, kterým poskytuje dočasné útočiště.

Z oblasti amerického kontinentu je potřeba zmínit především případ, kdy za občanské války v Nikaragui, Salvadoru a Guatemale na přelomu osmdesátých a devadesátých let 20. století přijaly Mexiko, Honduras a Kostarika na 450 tisíc obyvatel Salvadoru a 300 tisíc obyvatel Guatemaly.

Příkladem použití institutu dočasné ochrany v Evropě bylo přijetí přes půl milionu uprchlíků z bývalé Jugoslávie v devadesátých letech minulého století patnácti, převážně západoevropskými zeměmi. V České republice se obdobně postupovalo s uprchlíky z Kosova v roce 1999.

Kromě určitého omezení ochrany, kterou státy institutem dočasného útočiště uprchlíkům poskytují, má jeho využití nesporně pozitivní přínos. „Jedná se především o možnost zajištění okamžitého bezpečí pro velké množství lidí ohrožených ztrátou života i svobody, kteří byli tímto ušetřeni úzkosti související se zdoluhavým a složitým vyřizováním žádosti o azyl. (...) Institut dočasné ochrany současně zbavil azylové státy

body nepanuje mezi jednotlivými státy absolutní shoda. Například v souvislosti s otevřením hranic některé státy zavedly vízovou povinnost, čímž snížili dostupnost dočasného útočiště pro jednotlivce.) Srov.

Meziparlamentní

²⁴⁰ O tzv. *boat people* viz níže v kapitole věnované historii přesídlovacích operací.

nutnosti posuzovat mnoho tisíc individuálních žádostí, což je časově i finančně velmi náročný úkol. Tyto země potom mohly být ve své azylové politice štedřejší.²⁴¹

Mezinárodním právem byl institut dočasného útočiště vymezen především Deklarací o územním azylu z roku 1967. Ta na jedné straně odmítla derogaci pravidla *non-refoulement* v případě masového přílivu osob, rozšířila pravidlo na neodmítnutí na hranici a odkázala na možnost získat za vhodných podmínek prozatímní azyl (*provisional asylum*). Přestože dokument tento pojem nevysvětluje, důležitým se stalo především zavedení další formy ochrany, třebaže časově omezené. Ačkoliv je možné ze skutečnosti, že jednotlivé státy k tomuto řešení v praxi přistupují, usuzovat určitou vůli k využívání tohoto institutu, nejsou kromě směrnice EU (viz výše) v mezinárodním měřítku stanovena pravidla jakým způsobem a v jakých případech podobnou ochranu poskytovat. Dočasné útočiště totiž v praxi funguje jako „hasič“ největších uprchlických krizí a samo o sobě není řešením problému uprchlíků. Nemělo by tedy být používáno izolovaným způsobem, nýbrž by se mělo stát součástí komplexní mezinárodní strategie, řešící příčiny a následky situací, kvůli kterým lidé opouštějí své domovy.

5.2. Trvalá řešení pro uprchlíky

Na rozdíl od institutu dočasného útočiště představuje koncept trvalých řešení pro uprchlíky nikoli dočasnou, ale jak je již ze samotného označení patrné, trvalou šanci na nový život v důstojných podmínkách. Je-li však výše zmíněný institut alespoň v obrysech zachycen v nezávazné mezinárodní deklaraci, je naproti tomu princip tzv. trvalých řešení pro uprchlíky pouhým nezávazným konstruktem mezinárodní organizace odpovědné za řešení uprchlické problematiky, totiž Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

²⁴¹ UNHCR. 1997. *Situace uprchlíků ve světě 1997-98 – Humanitární program*. New York: Oxford University Press, s. 208

Přestože tato řešení vznikla na základě dlouhodobé praxe v této oblasti a podle zásad stanovených Statutem samotného úřadu (viz níže), nelze postupy s nimi spojené považovat za jakkoli pro státy závazné. Je totiž pouze na jejich vůli, motivované nejčastěji ekonomickými přínosy, případně pocitem odpovědnosti za sdílení uprchlického břemene, se do těchto aktivit zapojit. V budoucnosti však můžeme být svědky neudržitelnosti existence podobného vaku pravidel v mezinárodním právu pro řešení uprchlických krizí a aktuální potřeby jejich stanovení. V takovém případě pak mohou léty osvědčené postupy hrát při kodifikaci mezinárodně závazných norem zásadní roli. Závěrečná kapitola této práce tedy bude věnována v současné době právně nezávaznému scénáři vytvořenému na základě zkušeností činnosti UNHCR a především pak Závěrů, které vydává Výbor pro činnost Úřadu. Důležité na tomto scénáři však může být skutečnost, že při jeho univerzální akceptaci by bylo v budoucnu možné efektivněji řešit problematiku masového uprchlictví.

Klíčovou roli v praktické realizaci Úmluvy z roku 1951 a s tím souvisejícím poskytování základních služeb uprchlíkům, hraje UNHCR, což vychází již ze samotného Statutu UNHCR, ve kterém je definován hlavní úkol Úřadu jako „hledání stálých postupů, které řeší problematiku uprchlictví, pomáhaje tak státům a se souhlasem dotčených států soukromým organizacím v usnadnění dobrovolné repatriace uprchlíků nebo jejich začlenění do nových národních společenství.“²⁴² Přestože k naplňování svého cíle disponuje UNHCR jen velmi malým množstvím závazných nástrojů, vytvořil si během svého působení několik mezinárodně respektovaných nástrojů a postupů²⁴³. Mezi nimi nalézáme tři možné typy tzv. trvalých řešení pro uprchlíky, přičemž se tyto vzájemně doplňují. Jsou jimi dobrovolný návrat do země původu, místní integrace²⁴⁴ a přesídlení²⁴⁵.

²⁴² Statut UNHCR, A/RES/428, čl. 1

²⁴³ Na padesátém třetím zasedání Výkonného výboru Programu Vysokého komisaře (ExCom) v říjnu 2002, vyzval Vysoký komisař k vytvoření nových nástrojů (v podobě konkrétních multilaterálních dohod), které by doplnily Úmluvu z roku 1951. Tyto dodatečné dohody položí základ společným postupům v oblastech, kde jsou vyžadovány multilaterální závazky. Vysoký komisař tyto nástroje pojmenoval jako „Úmluva Plus“ (tzv. *Convention Plus*). (UNHCR. 2003. *Návrh systému trvalých řešení situace uprchlíků a dalších osob v obdobném postavení*. [online]. Geneva: UNHCR [cit. 29. 9. 2009], s. 2. Dostupné z: <<http://www.unhcr.cz/dokumenty/trvala-reseni-2003.pdf>>)

²⁴⁴ Dobrovolné návraty a místní integrace jsou především v poslední době doprovázeny poměrně rozsáhlou asistencí ze strany mezinárodních organizací, především pak jednotlivých agentur OSN. V souvislosti s tím je zapotřebí zmínit metodologické modely, jakými jsou například Rozvojová pomoc uprchlíkům (Development

5.2.1. Místní integrace

Místní integrace (*local integration*) je obecně přijímána jako nejběžnější způsob trvalého řešení, a to především kvůli tomu, že bezpečný návrat do země původu je pro uprchlíky mnohdy po dlouhá léta, a někdy až desetiletí, nemožný. Toto řešení umožňuje uprchlíkům, kteří se nechtějí nebo nemohou vrátit do země původu, požívat svobod, které by měli ve svobodných podmínkách v zemi svého původu. Úmluva z roku 1951 i Protokol z roku 1967 kladou na místní integraci značný důraz. Text Úmluvy vypočítává občanská, sociální a hospodářská práva, která mají smluvní státy uprchlíkům zaručit, jakož i zakazuje diskriminaci. V praxi však bohužel dochází k tomu, že některé státy přistupují k Úmluvě z roku 1951 s výhradami, které je vyvážou například z povinnosti poskytnutí přístupu ke vzdělání nebo na pracovní trh.

Dobře zvládnutá místní integrace je přínosem jak pro uprchlíky, ale i pro místní populaci. „Ekonomicky integrovaní uprchlíci totiž nepředstavují pro hostující komunitu dlouhodobou zátěž, ale naopak přispívají k jejímu rozvoji. S postupným získáváním soběstačnosti se stávají i menší zátěží pro humanitární a rozvojové organizace. Společenské a kulturní interakce mezi uprchlíky a místními komunitami umožňují uprchlíkům žít spolu s hostující populací jako spoluvůrci místního rozvoje, bez toho aby byli diskriminováni nebo zneužíváni.“²⁴⁶ „Politika místní integrace by měla postupně uprchlíkům zajistit širší

and Assistance for Refugees – DAR), 4R, - repatriace, reintegrace, rehabilitace a rekonstrukce (4Rs – Repatriation, Reintegration, Rehabilitation and Reconstruction) a Rozvoj prostřednictvím integrace do místních komunit (Development through Local Integration). Na projektech se kromě UNHCR podílí především Program rozvoje OSN (*United Nations Development Programme* - UNDP), Světová banka (*World Bank* – WB), UNICEF, Světový potravinový program (*World Food Programme* – WFP) a mnohé další mezinárodní a nevládní a neziskové organizace (*Non-Governmental Organizations* - NGOs). (Srov. UNHCR. 2003. *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern* [online]. Geneva: UNHCR [cit. 10. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=4124b6a04>>)

²⁴⁵ K přesnějšímu pochopení procesu na jehož konci je rozhodnutí o jednom z trvalých řešení pro uprchlíky, poslouží postupový diagram v příloze 1. (Srov. UNHCR, 2004: II/16)

²⁴⁶ Low, Ana. S.d. *Local Integration: a Durable Solution for Refugees?* [online] [cit. 2. 9. 2009]. Dostupné z: <www.fmreview.org/textOnlyContent/FMR/25/37.doc> Autorka se v článku věnuje úspěšným případům místní integrace uprchlických populací v Mexiku, Ugandě a Zambii.

oblast stejných práv, která jsou přiznávána místním obyvatelům. Mezi ně patří především svoboda pohybu, přístup ke vzdělání a na pracovní trh, přístup k veřejným službám, včetně zdravotních zařízení, možnost získávání a disponování majetkem a cestování s platnými dokumenty. Po nějaké době by měl proces vyústit v právo trvalého usídlení a případně i k získání občanství země azylu.“²⁴⁷

Úspěšně zvládnutá místní integrace však vyžaduje ze strany hostujícího státu poskytnutí dostatečného prostoru uprchlíkům k vyjádření svých požadavků a artikulaci svých potřeb. „Integrace je vždy dvousměrným procesem. Vyžaduje připravenost cizince adaptovat se v hostitelské společnosti bez nutnosti vzdát se vlastní kulturní identity, i připravenost hostitelské komunity a veřejných institucí přijmout cizince a uspokojit jejich potřeby, které se od potřeb majoritní společnosti mohou v mnoha ohledech lišit.“²⁴⁸

5.2.2. Dobrovolný návrat

Dobrovolný návrat do země původu (*repatriation*) je upřednostňovaným řešením, při kterém však hraje hlavní roli právě prvek dobrovolnosti a musí tak být dodržena zásada *non-refoulement*. „Dobrovolná repatriace patří mezi základní lidské svobody. Její uplatňování zaručuje již Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948. Ta stanoví, že každý člověk má právo opustit jakoukoliv zemi včetně své vlastní a opět se do ní vrátit. Souvisejí s tím i další práva, jako například právo na život či svoboda pohybu. Právo na návrat do země původu však není vynutitelné a mělo by vždy vycházet ze svobodného rozhodnutí každého uprchlíka. Podmínka dobrovolnosti a dohled na její dodržování je proto jednou ze základních zásad UNHCR.“²⁴⁹ K posuzování podmínky dobrovolnosti je

²⁴⁷ UNHCR. 2003. *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern* [online]. Geneva: UNHCR [cit. 10. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=4124b6a04>>

²⁴⁸ Miklušáková, Marta. 2008. *Trvalá řešení pro uprchlíky: Integrace* [online]. UN bulletin [cit. 2. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.osn.cz/zpravodajstvi/zpravy/zprava.php?id=1388>>

²⁴⁹ Rychlá, Lucie. 2008. *Trvalá řešení pro uprchlíky: Dobrovolné návraty*, [online]. UN bulletin [cit. 2. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.osn.cz/zpravodajstvi/zpravy/zprava.php?id=1433>>

zapotřebí vzít v úvahu několik faktorů. Především se jedná o skutečnost, zda jsou uprchlíkovi v hostitelské zemi přiznána všechna potřebná práva a svobody, tzn. je-li mu například umožněno se v zemi natrvalo usadit. V opačné případě by totiž jeho případný návrat mohl být výsledkem různých politických tlaků. „Princip dobrovolnosti musí být proto vnímán jak ve vztahu k situaci v azylové zemi, tak k podmínkám v zemi původu. Jedině informované rozhodnutí může být chápáno jako dobrovolné a jedině dobrovolná repatriace je považována za trvalé a udržitelné řešení.“²⁵⁰

K návratu do země původu se však v praxi přistupuje s lehkým deficitem dobrovolnosti, jak byla definována na předchozích řádcích. K repatriacím totiž dochází především z toho důvodu, že země, hostící velké populace uprchlíků, jsou velmi často rozvojovými nebo prostě chudými oblastmi, pro které je příliv uprchlíků ekonomicky náročná záležitost. Velké uprchlické tábory navíc vznikají v rurálních oblastech s vysokou mírou chudoby. Pro chudé státy je tak z dlouhodobého hlediska existence takovýchto oblastí nežádoucí záležitost a v souvislosti s tím jsou tak uprchlíci v mnohých zemích vystaveni restriktivním opatřením, které omezují svobodu jejich pohybu, přístup ke vzdělání, práci a obecně jim tak snižují a upírají šanci na plnohodnotný život. Existence velkých uprchlických táborů v příhraničních oblastech států, ze kterých sem uprchlíci přišli, ale nejen tam, může být rovněž významným destabilizačním prvkem pro celou oblast, nehledě na to, že dlouhodobá existence cizího prvku v oblasti často vede k projevům xenofobie mezi místním obyvatelstvem.

5.2.3. Přesídlení

Trvalým řešením pro uprchlíky bývá nejčastěji bezpečný návrat do země původu anebo místní integrace, nejčastěji v zemi, která žadateli poskytla azyl. Třetím možným řešením je tzv. *resettlement*, neboli přesídlení, které v praxi přichází nejčastěji do úvahy v situaci, kdy ani jedno z výše uvedených dlouhodobých řešení není proveditelné. K přesídlení se tak nejčastěji přistupuje za situace, kdy na území některého státu, zpravidla v jeho příhraničních oblastech, vzniknou velké uprchlické tábory, přičemž hostitelská země, tzv. země prvního azylu není ochotna nebo schopna vytvořit příchozím důstojné

²⁵⁰ Ibid

životní podmínky. Princip přesídlování vychází z principu sdílení mezinárodní solidarity a pro státy prvního azylu představuje mnohdy velmi potřebný mechanismus mezinárodní odpovědnosti. Zároveň chrání uprchlíka od návratu do země jeho původu, kde by mu hrozilo nebezpečí *refoulement*. „Přesídlování je nástrojem ochrany a poskytování trvalého řešení založeném na individuálním a systémovém řešení situace konkrétního jedince, event. skupiny uprchlíků. Zároveň z něj mohou přímo či nepřímo profitovat také ostatní uprchlíci, země prvního azylu, ostatní státy i systém mezinárodní ochrany obecně. Přesídlování v sobě tedy spojuje mechanismy řízené migrace, individuální ochrany uprchlíků, trvalého řešení jejich situace a vyjádření solidarity s regiony zasaženými uprchlickými toky v rámci společného sdílení břemene v uprchlické oblasti.“²⁵¹

„Přesídlením rozumíme proces, jímž je uprchlík, který utekl ze své vlasti a našel dočasné útočiště v jiné zemi, dále umístěn – „přesídlen“ – do třetí země, kde najde trvalou ochranu.“²⁵² K přesídlení se tedy přistupuje jednak v okamžiku, kdy pro uprchlíky není možný návrat do země původu a zároveň je vyloučena integrace v tzv. zemi prvního azylu a jednak na základě kritérií, které označují nejohroženější kategorie osob (podrobněji k jednotlivým kritériím pro přesídlení viz níže). Proti označení přesídlení jako poslední možnosti trvalého řešení však zaznívá kritika, která upozorňuje na to, že přesídlení je mnohdy jediným možným řešením: Představa o přesídlení jako řešení „nejméně vhodném“ a „poslední možnosti“ byla přehodnocena Vysokou Komisařkou Sadako Ogata v roce 1997, kdy vysvětlila že definování přesídlení jako poslední možnosti nemá být interpretováno tak, že existuje nějaká hierarchie řešení, a že přesídlení je *posledním* hodnotným nebo potřebným mezi nimi. Pro mnoho uprchlíků je totiž přesídlení ve skutečnosti nejlepší nebo pravděpodobně jedinou alternativou.²⁵³

Samotná možnost přesídlování je závislá především na ochotě států se tohoto programu účastnit, tzn. přijmout na své území určitý počet uprchlíků. Vzhledem k tomu, že

²⁵¹ Ministerstvo vnitra ČR. 2008. Koncepce národního přesídlovacího programu a přesídlení skupiny barmských uprchlíků z Malajsie v rámci pilotního přesídlovacího programu [online] [cit. 21. 9. 2009], s. 1. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/soubor/koncepce-presidlovaciho-pgm-pdf.aspx>>

²⁵² Churches` Commission for Migrants in Europe. S.d. *Resettlement* [online] [cit. 4. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.ccme.be/secretary/NEWS/Resettlement%20Factsheet%20CZ.pdf>>

²⁵³ Srov. *Background Note for the Agenda Item: The Use of Resettlement to Address Durable Solutions Needs*. Annual Tripartite Consultations on Resettlement. 20-21 June 2001 [online] [cit. 2. 7. 2007]. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/3b30bb1e4.pdf>>

se tedy nejedná o povinnost, účastní se přesídlovacích akcí jen relativně malé množství států. Přesídlení poskytuje tři stejně důležité funkce: „*Zaprvé* je to nástroj k poskytnutí mezinárodní ochrany a naplnění zvláštních potřeb uprchlíků, jejichž život, svoboda, bezpečí, zdraví a další základní práva jsou v ohrožení v zemi, ve které hledají ochranu. *Zadruhé* se jedná o trvalé řešení pro větší množství skupin uprchlíků, spolu s dalšími trvalými řešeními dobrovolného návratu a místní integrace. *Zatřetí* se může jednat o hmatatelné vyjádření mezinárodní solidarity a mechanismus sdílené zodpovědnosti, který umožňuje státům pomoci sdílet vzájemná břemena a zmírňovat problémy, které zasahují země prvního azylu.“²⁵⁴

Podobně jako v případě určování statusu uprchlíka, může k přesídlování docházet individuálně nebo skupinově, přičemž největší roli v tom hrají kritéria, na základě nichž je o přesídlení rozhodnuto (viz níže). Ačkoliv se toto řešení zdá být, alespoň co do počtu uprchlíků, kterým je takto zajištěna šance na nový život, v porovnání s výše uvedenými prvními dvěmi možnostmi trvalých řešení okrajovým²⁵⁵, nabízí institut přesídlení tisícům uprchlíků ročně efektivní ochranu. Přestože patří mechanismy přesídlení k nezávazným postupům mezinárodního práva, samotné principy tohoto trvalého řešení vycházejí ze základních zásad ochrany uprchlíků (viz výše) a v praxi tak dobře odrážejí jak smluvně ukotvené zásady, tak některé obyčeje mezinárodního práva.

5.2.3.1. Historie přesídlovacích operací

Pro pochopení konceptu přesídlování je důležité zmínit nejdůležitější přesídlovací operace, které rovněž určovaly vývoj a dnešní podobu tohoto institutu. „Historie totiž ukázala, že když jsou zde přesvědčivé potřeby a existuje politická vůle, přesídlení může být zorganizováno rychle a efektivně. Pokud je totiž institut přesídlení využíván strategicky a

²⁵⁴ *Strengthening and Expanding Resettlement Today: Dilemmas, Challenges and Opportunities*. Global Consultations on International Protection, 4th mtg. 25 April 2002 [online] [cit. 3. 9. 2009], s. 2. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3d62679e4.pdf>> Dále uváděno jako: Strengthening

²⁵⁵ Ročně je přesídleno přibližně 1% z celkové uprchlické populace.

jako jeden z možných přístupů k trvalým řešením, je schopen pokrýt co největší množství uprchlíků a rovněž uprchlíci, kteří nejsou přesídleni, mohou pocítit výhody těchto operací, například posílením azylové ochrany.²⁵⁶

Přestože koncept přesídlování byl, tak jak ho známe dnes, artikulován až v polovině šedesátých let 20. století, setkáváme se s tímto institutem v podobné formě již v období mezi dvěma světovými válkami. Ve dvacátých letech bylo například přesídleno na 45 tisíc tzv. Bílých Rusů, kteří po Říjnové revoluci uprchli nejprve především do Číny. Ve třicátých letech se pak mnohé organizace angažovali v přesídlování židovských, ale i jiných uprchlíků před nacisty.

Po druhé světové válce měla nově ustanovená Mezinárodní organizace pro uprchlíky za úkol se postarat o přibližně 21 milióny uprchlíků rozptýlených po celé Evropě. Přestože hlavním úkolem organizace byla jejich repatriace, musela z důvodů politicky nově uspořádané mapy kontinentu, sáhnout po řešení formou přesídlení. V letech 1947 – 1951 tak IRO přesídlila na milion lidí, zatímco repatriovala pouhých 73 tisíc. Po IRO převzal zodpovědnost za nalézání a uskutečňování trvalých řešení UNHCR. Během sovětské invaze do Maďarska v roce 1956 bylo mnoho z 200 tisíc uprchlíků přes Rakousko a Jugoslávii přesídleno do dalších zemí.

V roce 1972 byli ugandským prezidentem Idi Aminem vyhnáni ze země příslušníci asijských komunit, přestože mnoho z nich mělo ugandské občanství a v zemi žili již dlouhou dobu. Díky UNHCR, Mezinárodní organizaci pro migraci, Mezinárodnímu výboru Červeného kříže a Programu rozvoje OSN bylo během několika měsíců přesídleno na 40 tisíc uprchlíků do 25 zemí.

V září roku 1973 se po státním převratu v Chile ocitlo tisíce uprchlíků z okolních států v bezprostředním ohrožení nuceného návratu do svých zemí. Díky úsilí Úřadu Vysokého komisaře se během půl roku podařilo 5 tisíc uprchlíků přesídlit do 19 zemí světa a přesídlování pak sehrálo důležitou roli v regionu Latinské Ameriky i během následujících sedmdesátých a osmdesátých let 20. století.

K dramatickým scénám docházelo v případech tzv. *boat people*, kteří vstoupili do dějin v souvislosti s kolapsem Saigonského režimu v roce 1975, který vyvolal masivní

²⁵⁶ Handbook, s. I/13

exodus vietnamských uprchlíků. Hlavní krize pak vyvrcholila v roce 1979, kdy některé ze zemí již odmítaly přijímat nové uprchlíky. Zabraňovaly lodím plným běženců v přistávání na svém území a v některých případech je i zavlékaly zpět na volné moře. V téže době se pak přes 200 tisíc běženců tísnilo v uprchlických táborech zemí v regionu. V reakci na tuto humanitární krizi rozhodlo mezinárodního společenství na první mezinárodní konferenci o uprchlících z Indočíny v roce 1979, že uprchlíci mířící k břehům zemí jihovýchodní Asie by měli být přijati s tím, že následně budou přesídleni do jiných zemí. V následujících letech tak bylo přesídleno na 700 tisíc Vietnamců. V roce 1986 se však situace dramaticky změnila a z navyšujících se počtů uprchlíků začalo být zřejmé, že v rozhodování lidí k opuštění země hraje důležitou roli rovněž ekonomický faktor. Druhá mezinárodní konference o uprchlících z Indočíny v roce 1989 tak přijala Všeobecný akční plán (*Comprehensive Plan of Action - CPA*), podle kterého:

- Všem uprchlíkům na lodích mělo být umožněno přistát v zemi prvního azylu, kde budou podrobena řízení za účelem získání statusu uprchlíka.
- Všichni, kteří získají status uprchlíka budou přesídleni do třetí země. Ti, kteří status nezískají budou navraceni do Vietnamu se zárukou, monitorovanou UNHCR, že nebudou potrestáni za nelegální odjezd ze země.
- UNHCR mělo zajistit reintegrační asistenci navrátilcům.
- Program pravidelných odjezdů (*Orderly Departure Program - ODP*)²⁵⁷ měl být rozšířen, jeho kritéria liberalizována a procedura zjednodušena, což zjednoduší legální emigraci pro kvalifikované skupiny, jakými jsou třeba případy znovu sjednocení rodin.
- Ve Vietnamu mělo dojít ke spuštění rozsáhlé informační kampaně o tomto akčním plánu, která by ty, kteří nemají šanci získat status uprchlíka, zradila od života ohrožující cesty.²⁵⁸

²⁵⁷ Hlavním důvodem zřízení tohoto programu, a tedy umožnění co nejširší legální emigrace, byla snaha snížit vysoký počet tragických úmrtí uprchlíků během jejich útěku přes moře.

²⁵⁸ Srov. Handbook, s. I/10

Výsledkem akčního plánu a kampaně byl určitý pokles v počtu nově příchozích uprchlíků, celkově však celá operace výraznou měrou přispěla k fenoménu, který se ve světě doposud objevoval, ale teprve takováto organizovaná akce přispěla k jeho masovému rozvoji. Celková čísla migrantů, kteří byli motivováni především ekonomickými zájmy a zemi opouštěli s nadějí lepšího uplatnění, než v zemi dosavadního pobytu, totiž vysoce převýšila čísla skutečných uprchlíků. A to ve stejnou dobu, kdy v ostatních částech světa pro tisíce lidí bylo přesídlení jediným možným řešením v jejich zoufalé situaci. Institut přesídlení se tak stal významným *pull* faktorem masových migračních proudů, kdy množství lidí opouští své domovy, především z důvodů ekonomických a sociálních, než z důvodu obavy z perzekuce, ozbrojených konfliktů, všeobecného násilí, cizí agrese nebo jiných důvodů ohrožujících lidské životy. Zároveň ale takováto situace vyvolala masovou reakci mezinárodního společenství, které nastínilo další postupy, které byly použity a dále rozvíjeny v následujících letech při podobných uprchlických krizích.

Koncem osmdesátých let 20. století už přesídlení fakticky představuje důležitý nástroj v ochraně uprchlíků, který dokáže garantovat nabytá práva uprchlíků i v zemi přesídlení. V této době se také hlavní přesídlovací aktivity přesunují do oblasti Blízkého východu, a to především v souvislosti s válkou mezi Iránem a Irákem. Po svržení Šáha a zřízení Islámské republiky v roce 1979 byli pronásledováni příslušníci Bahá'íského náboženství. Mnohým z nich se podařilo nalézt útočiště v sousedních zemích, jako například v Turecku nebo Pákistánu, odkud byly posléze přesídleni hlavně do USA. V souvislosti s první válkou v Golském zálivu v roce 1991 bylo asi na 450 tisícům Kurdů odmítnuto Tureckem poskytnout azyl. Přestože velkému počtu těchto uprchlíků byl následně umožněn návrat do relativně bezpečných oblastí severního Iráku, části z nich hrozilo po návratu do země pronásledování. Těmto tedy bylo následně nabídnuto přesídlení do třetích zemí. Mezi lety 1992 a 1997 pak UNHCR přesídlilo necelých 22 tisíc Iráčanů ze Saudské Arábie po neúspěšných snahách o místní integraci a dobrovolný návrat.

Další velkou výzvou k přesídlovacím operacím se stala válka v bývalé Jugoslávii. V letech 1992 – 1993 bylo přesídleno 11 tisíc uprchlíků z Bosny a Hercegoviny, přičemž k poskytnutí dočasného útočiště nebo místa pro přesídlení se přihlásilo 22 zemí. K červnu

roku 1997 se UNHCR zasloužilo o přesídlení celkového počtu 47 tisíc uprchlíků z bývalé Jugoslávie. V roce 1999 bylo v rámci programu humanitární evakuace (*Humanitarian evacuation program* – HEP) přesídleno na 96 tisíc kosovských uprchlíků do 28 zemí světa. Těm z uprchlíků, kteří byli přijati v rámci tohoto programu a zároveň se na ně vztahovaly přistěhovalecké kvóty, bylo umožněno v zemi přesídlení zůstat natrvalo.

Občanská válka v Súdánu, která tuto zemi decimovala po více než 20 let za sebou zanechala obrovské uprchlické populace, mezi nimiž bylo velké množství dětí a mladých, označovaných jako „Ztracení chlapci“ (*Lost Boys*)²⁵⁹. Celkový počet 3,5 tisíce těchto uprchlíků bylo přesídleno v roce 2000 z Keni do USA. Dále se UNHCR po dlouhá léta angažuje v nalezení trvalého řešení pro 15 tisíc Somálských uprchlíků kmene Bantu, kteří mají ve společnosti svých krajanů tradičně velmi špatné postavení. Počínaje rokem 2003 jich byla drtivá většina přesídlena do Spojených států amerických.

5.2.3.2. Kritéria pro přesídlení

Klíčovou roli v přesídlovacím procesu hrají kritéria, na základě nichž je rozhodnuto o přesídlení jednotlivých uprchlíků nebo celých utečeneckých populací. Kritéria UNHCR se všeobecně shodují s kritérii jednotlivých přesídlovacích zemí, nicméně hrají zde roli i další podmínky, které vznikají na základě konkrétní legislativy té které země.

K úvaze o využití přesídlení jako trvalého řešení pro uprchlíky se dle pravidel stanovených UNHCR přistupuje ve vzájemné souvislosti s ostatními řešeními, přičemž je důležité zdůraznit, že přesídlení není individuálním právem uprchlíků. Stanovená kritéria mají napomoci tomu, aby při zvolení nejlepšího řešení pro každý konkrétní případ byla zachována zásada osobního přístupu reflektující individuální potřeby jednotlivých lidí, přičemž externí faktory, jakými je například omezený počet kvót pro přesídlence jednotlivých zemí nebo vůbec dostupnost přesídlení, by neměly hrát výraznou roli.²⁶⁰

²⁵⁹ M. Mylan a J. Shenk natočili v roce 2003 o několika *Lost Boys* přesídlených do USA stejnojmenný dokumentární film, který velmi výstižně popisuje situaci těchto přesídlených uprchlíků.

²⁶⁰ Diagram v příloze č. 2 zobrazuje administrativní proces stanovený UNHCR, předcházející samotnému přesídlení uprchlíka/uprchlíků. Srov. Handbook, s. II/18

V dnešním světě, kdy některé země přetékají uprchlickou populací a poptávka po přesídlení jako jediném možném trvalém řešení se tak ze strany vlád těchto států, ale i jednotlivých uprchlíků, jeví jako jediné možné řešení, pomáhají kritéria zmírňovat frustraci a agresi mezi uprchlíky a další negativní průvodní jevy. Jsou totiž jasně definovanými limity, která vymezují pravidla hry. Tento přístup je důležitý k posilování důvěryhodnosti celého mechanismu v očích uprchlíků, přesídlovacích zemí, ale i dalších partnerů. Kritéria UNHCR²⁶¹ jsou tedy v procesu přesídlování natolik zásadní, že nenaplní-li některý z uprchlíků alespoň jedno z nich, nemůže být do procesu zařazen. Kritéria však nelze brát jako něco rigidního. Během procesu jejich využívání se totiž upravovaly i podmínky jejich naplňování a v praxi velmi často dochází k tomu, že se jednotlivá kritéria překrývají.

Pro úspěšně ukončený proces přesídlení je rovněž velmi důležité, aby byli uprchlíci přesídleni do země, ve které opravdu dostanou novou šanci na důstojný život. „Pro mnoho uprchlíků může přesídlení do země, která je kulturně podobná se zemí původu, znamenat velké ulehčení integračních snah. Zásadní je rovněž role integračních programů jednotlivých států. Na druhou stranu mnohé dokumenty UNHCR zdůrazňují, že integrační potenciál nemůže a nesmí hrát jakoukoliv roli v procesu přesídlování.“²⁶²

5.2.3.2.1. Právní a fyzická ochrana

První z kritérií, tzv. *Legal and Physical Protection Needs*, vychází z potřeby chránit uprchlíka před hrozbou vydání do země původu (*refoulement*), nebo případného vydání do země, ze které může být uprchlík vydán, nebo jeho život jinak ohrožen. Dále jej má chránit před ohrožením jeho fyzické bezpečnosti a omezením jeho lidských práv a svobod, ke kterému by mohlo dojít například svévolným uvězněním. Případná ohrožení a jejich intenzita samozřejmě variiují v závislosti na rase, pohlaví, nebo třeba věku jedince. Toto kritérium tak můžeme rozdělit na:

²⁶¹ Základním pramenem pro čerpání charakteristik jednotlivých kritérií, je *Resettlement Handbook*, vydaný UNHCR poprvé v roce 1997.

²⁶² *Strengthening*, s. 4

- 1) obavu z vydání do země původu (*refoulement*), vyhoštění a svévolného uvěznění a/nebo zajištění, a dále na
- 2) obavu o fyzickou bezpečnost nebo lidská práva v zemi prvního azylu.

V případě obavy z *refoulement* je kritérium právní a fyzické ochrany jedním ze základních nástrojů, pomocí něhož je možné předejít dalšímu porušování lidských práv. Přestože zásada *non-refoulement* prodělala od doby své první definice v mezinárodním dokumentu v roce 1933 určité změny, které reflektují nejrůznější mezinárodněprávní dokumenty, stále se jedná o jeden z nejzákladnějších a nejčastěji využívaných právních principů v ochraně uprchlíků (viz výše). Na případné porušení tohoto principu je tedy zcela zásadně důležité zareagovat. Kritérium pro přesídlení, které je odrazem zásady *non-refoulement*, má v praxi pomoci předcházet situacím, které by byly jednak v rozporu s několika mezinárodněprávními dokumenty a dále by směřovaly proti porušení zásadních pravidel ochrany uprchlíků vůbec.

Další situace může nastat, je-li v zemi prvního azylu ohrožena fyzická bezpečnost nebo lidská práva uprchlíka. K tomu může pravidelně docházet, není-li země prvního azylu například signatářem některých mezinárodních dokumentů zakazujících diskriminaci, nebo zaručujících lidská práva pro všechny obyvatele. V praxi k porušování lidských práv však velmi často masově dochází i v zemích, které jsou signatáři takovýchto dokumentů. Jedná se tedy například o nerovné postavení některé z etnických, náboženských nebo jiných skupin vyskytujících se v uprchlické populaci. Ze stejných důvodů pak může docházet k obavám o fyzickou bezpečnost jednotlivých lidí, ale i celých skupin.

5.2.3.2.2. Osoby, které přežily násilnosti a mučení

Kritérium *Survivors of Violence and Torture* se vztahuje především na osoby, které byly vystaveny jednání, jehož rysy můžeme nalézt v Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1984 (viz výše).

Osoby, které prožily násilnosti a mučení vyžadují zvláštní péči a to také z toho důvodu, že mívají velmi často dlouhodobé následky a to jak fyzického, tak psychického rázu. Kritérium přeživších násilností a mučení je tedy rovněž velice často propojeno s kritériem naléhavých zdravotních důvodů (viz níže). „Je důležité si pamatovat, že i rodiny přeživších mohou mít komplikované traumatické pocity, pocity viny a bezmoci a mohou tak vyžadovat zvláštní pozornost a péči. Zvláště pokud se jedná o případy sexuálního násilí, včetně znásilnění, kdy oběť, její manžel a rodina mohou být vystaveni dalšímu pronásledování a/nebo ostrakismu vlastní komunitou... S násilím a mučením mohou mít odlišné zkušenosti ženy a muži, přičemž mohou mít odlišné mechanismy, jak se s tím vypořádat, které mají souvislost právě s pohlavím. Formy násilí a mučení mohou rovněž variovat, a to v závislosti na pohlaví nebo věku oběti. V případě žen a dívek může být použito násilí formou znásilnění nebo jiné způsoby sexuálního zneužití.“²⁶³ V současné době je navíc sexuální násilí často používáno jako jedna z bojových technik, kterou je deplatáno civilní obyvatelstvo (viz níže)²⁶⁴.

5.2.3.2.3. Naléhavé zdravotní důvody

Kritérium *Medical Needs* zahrnuje nemocné, jejichž život je ohrožen a/nebo jim hrozí nezvratné selhání životních funkcí, postižení, které jim znemožní vést normální život, a kteří se nemohou léčit v zemi prvního azylu, a dále osoby, které v hostitelské zemi onemocněly, nebo jejichž zdravotní stav se během pobytu v hostitelské zemi zhoršil. I za těchto podmínek by však měla být dána přednost lidem, jejichž zdravotní stav se zhoršil v souvislosti s persekcí, kterou prodělali, útekem nebo pobytém mimo zemi původu. Dále

²⁶³ Handbook, s. IV/8

²⁶⁴ Za zmínku v této souvislosti stojí například oblast východního Konga, které je již přes deset let zmítáno občanskými nepokoji a znásilňování je zde ozbrojenými skupinami používáno jako způsob boje.

pak jsou upřednostňovány děti a osamocené ženy a ženy s dětmi nebo jinými osobami závislými na jejich péči.

Podobně jako v ostatních případech se i zde vychází z principu „pospolitosti rodiny“ (*family unity*), přičemž nemocný nebo postižený člověk musí být přesídlen se svou rodinou (viz níže). Osoby, které se již naučily žít s postižením a jsou schopny žít na přijatelné úrovni, nejsou primárně zařazovány do této kategorie. Stejně tak by neměli být primárně do kategorie naléhavých zdravotních důvodů zařazováni lidé trpící virem HIV a nemocí AIDS²⁶⁵. Podmínkou k postoupení uprchlíků zařazených v této kategorii do procesu přesídlení je mimo jiné vypracování zdravotní dokumentace.

5.2.3.2.4. Ohrožené ženy

Ohroženými ženami (*Women-at-Risk*) se rozumí ženy a dívky z řad uprchlíků (vdané i svobodné), kterým hrozí nebezpečí, zvláště pak sexuální a genderové násilí. UNHCR vytvořilo pro toto kritérium ve vztahu k přesídlování definici žen v ohrožení: Pro účel přesídlení UNHCR považuje za ohrožené ženy takové ženy nebo dívky, které mají problémy s ochranou, a to zvláště z genderových důvodů, jsou-li svobodnými hlavami rodin, dívkami bez doprovodu nebo i společně s jejich mužskými (nebo ženskými) členy rodin. Uprchlíci – ženy a dívky mohou být v ohrožení nebo trpět velkým množstvím problémů ochrany, včetně vyloučení, *refoulement* a jinými bezpečnostními hrozbami, sexuálním násilím, psychickým zneužíváním, obtěžováním, mučením, mimořádně těžkými ekonomickými podmínkami nebo přehlížením, nedostatkem integračních možností, odporem komunity a různými formami zneužívání. Takovéto problémy a ohrožení se často skládají z následků pronásledování podstoupeného v zemi původu nebo během útěku. „Trauma z vykořenění, pozbytí rodinného a komunitního podpůrného systému a kulturních pout, náhlá změna rolí a statutů, skutečnost nebo strach z násilí nebo absence mužských

²⁶⁵ UNHCR vyvinul samostatnou metodiku a postupy pro práci s uprchlíky s HIV/AIDS. Viz: UNHCR. S.d. *UNHCR's Strategic Plan for HIV and AIDS, 2008 – 2012* [online] [cit. 10. 9. 2009]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/488495642.pdf>

členů rodiny (což však není absolutní podmínkou), může učinit z některé uprchlice – ženy nebo dívky zvláště zranitelné. Toto jsou faktory, které by měli napomoci rozhodnout, zda je přesídlení vhodné řešení.²⁶⁶

Podobně jako ostatní uprchlíci, mohou být i ženy a dívky vystaveny nebezpečí *refoulementu*. „Na rozdíl od jiných uprchlíků však dívky a ženy mohou být vystaveny genderově orientovanému pronásledování a násilí, a proto jsou zranitelnější v případě, že jsou odděleny od svých rodin, izolovány od tradičních podpůrných mechanismů nebo svých komunit. Důvod jejich ohrožení často nastává až po odchodu ze země původu. Změna prostředí a situace, ve které se nacházejí s sebou často přináší totální zhoršení podmínek pro ty nejzranitelnější, kterými ženy a dívky uprchlice jistě jsou. Z toho důvodu by měly ženy a dívky, které jsou zařazeny do kategorie ohrožených žen, obdržet náležitou péči během procesu přesídlování.“²⁶⁷

5.2.3.2.5. Sjednocení rodiny

Pro přesídlení na základě kritéria sjednocení rodiny (*Famili Reunification*) je rozhodující princip „pospolitosti rodiny“, který vychází z Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948 a Úmluvy o občanských a politických právech z roku 1966 (viz výše).

V praxi se uplatňuje kritérium sjednocení rodiny u osob, které byly nedobrovolně odděleny od svých rodin, k čemuž dochází většinou během útěku ze země původu. Základní podmínkou k zařazení do procesu přesídlení na základě tohoto kritéria a asistence ze strany UNHCR je skutečnost, že alespoň jedna osoba z rodinné jednotky, která by měla být sjednocena, musí být uprchlíkem pod mandátem UNHCR nebo osobou, která je pod ochranou této organizace. Kvůli těmto pravidlům je pak rovněž důležité definovat, kdo

²⁶⁶ Handbook, s. IV/16

²⁶⁷ Newland, Kathleen. 2004. *Seeking Protection: Women in Asylum and Refugee Resettlement Processes* [online] [cit. 10. 9. 2009], s. 6. Dostupné z: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/meetings/consult/CM-Dec03-EP8.pdf>>

může být členem rodiny. V případě nukleární rodiny se jedná o manžela, manželku²⁶⁸, jejich nezletilé děti nebo závislé osoby, svobodné děti a nezletilí sourozenci. Pojem závislé osoby představuje někoho, kdo je svou existencí podstatně a přímo závislý na jakékoliv jiné osobě z důvodů ekonomických, ale rovněž s přihlédnutím k závislosti sociální a emoční.²⁶⁹ Většinou do této kategorie spadají děti do 18 let, které nejsou biologickými příbuznými, dále pak staří a nemohoucí rodiče, osoby s postižením atd.²⁷⁰

5.2.3.2.6. Děti a dospívající

Rovněž podstata kritéria týkajícího se dětí a dospívajících (*Children and Adolescents*) vychází z Úmluvy o právech dítěte z roku 1989 (viz výše) a kritérium se fakticky vztahuje jak na děti, tak na dospívající do 18ti let věku.

Jak je uvedeno výše v souvislosti s určením nejlepšího zájmu dítěte, při stanovení kritéria týkajícího se dětí a dospívajících je postupováno jednak podle zásad, jakými jsou především ochrana dítěte, právo dítěte na spoluúčasti na rozhodnutí, právo na právní zastoupení, sjednocení rodiny a znovusjednocení rozdělené rodiny. Dále se vychází ze zásady vhodné péče o dítě, která zahrnuje bezpečí a duševní pohody (*well-being*) pro dítě, integraci v komunitě, stabilitu a kontinuitu, zodpovědnost komunity, zákaz odděleného vystěhování a zákaz předčasné adopce.

5.2.3.2.7. Uprchlíci vyššího věku

²⁶⁸ V případě polygamního manželství drtivá většina přesídlovacích zemí je ochotno uznat pouze jednu manželku.

²⁶⁹ Srov. Handbook, s. IV/27

²⁷⁰ UNHCR vyvinulo několik asistenčních programů, které mají napomoci efektivnějšímu průběhu sjednocování rodin. V rámci těchto programů tak organizace pomáhá nalézt rodinné příslušníky, vydává nebo pomáhá získat cestovní dokumenty, zajišťuje vstupní a výjezdní víza, poskytuje finanční asistenci a pomáhá vyřídit další záležitosti potřebné k cestě.

Kritérium vyššího věku (*Older Refugees*) se vztahuje na starší osoby, zejména v případě možnosti sjednocení rodiny, osoby, u nichž přesídlení vyžaduje zdravotní stav, a to jak duševní tak fyzický. Lidé staršího věku totiž mohou být o hodně zranitelnější než dospělá populace, v situaci, kdy se z nich stávají uprchlíci. Někteří z nich mohou být odděleni od svých rodin, přátel nebo komunit během útěku, nebo mohou být svědky zabíjení členů své rodiny. Obtížné podmínky exilu si rovněž mohou vybrat daň na starších uprchlících, zvláště pak ti, kteří jsou slabí nemusí mít dostatek síly bránit se nemocím. „Stres z nuceného útěku a pak adaptace v novém prostředí během prvního období exilu, zvláště pro ty, kdož jsou bez podpory rodiny, představují pro mnoho starších uprchlíků obrovské nároky na výdrž.“²⁷¹

Neexistuje jednotné kritérium k posouzení toho, co znamená uprchlík vyššího věku, a to především z toho důvodu, že věk je v jednotlivých společnostech ovlivňován mnoha faktory, jakými jsou například fyzické a duševní zdraví, kulturní a společenské zázemí, rodina nebo životní podmínky a ekonomická situace.²⁷² Každopádně platí pravidlo, že starší uprchlíci by měli být přesídlováni společně se svou rodinou, nebo členy své komunity, v případě, že nelze příslušnou rodinu nebo komunitu nalézt, je třeba co nejpečlivěji nalézt komunitu novou.

5.2.3.2.8. Uprchlíci bez vyhlídky na místní integraci

Poslední kritérium *Refugees without Local Integration Prospects* představuje nástroj, pomocí něhož jsou uskutečňovány největší přesídlovací operace. Do tohoto kritéria jsou totiž zahrnuty osoby, jejichž přístup k základním právům v azylové zemi je nedostatečný stejně jako jejich socioekonomické a/nebo psychosociální podmínky. V praxi

²⁷¹ Handbook, s. IV/51

²⁷² Některé přesídlovací země stanovují věkovou hranici pro akceptování starších závislých rodičů pod kritérium sjednocení rodiny.

to tedy znamená, že uprchlík se nemůže bezpečně vrátit do země původu, přičemž ani jeho místní integrace v zemi prvního azylu není uskutečnitelná.²⁷³ Nedostatek ochrany v zemi prvního azylu může být způsobeno například tím, že země nepřiznává status uprchlíkům protože není signatářem Úmluvy z roku 1951. Dalším důvodem může být nedostatek finančních prostředků hostitelské země, strach z rozšíření ozbrojeného konfliktu, před kterým se uprchlíci do země uchýlili, anebo spory mezi uprchlíky a místní populací.

Na rozdíl od konceptu místní integrace, který vyžaduje určitá ekonomické, sociální a kulturní standardy, které musí být splněny, přesídlení uprchlíků bez možnosti místní integrace je v podstatě orientováno do budoucnosti. Jedná se totiž o rovnováhu mezi kvalitou života v zemi prvního azylu a v zemi přesídlení v určitý moment v budoucnosti. K zhodnocení vyhlídek na místní integraci v zemi prvního azylu slouží posouzení několika vzájemně provázaných faktorů.²⁷⁴ Předně se jedná o zhodnocení právní, sociální a ekonomické ochrany uprchlíků v zemi prvního azylu, možnost návratu do země původu a vyhodnocení, zda přichází v úvahu místní integrace. Dalším faktorem je délka pobytu uprchlíků v zemi prvního azylu, tamní podmínky života při jejich současném porovnání s obdobnými podmínkami uprchlíků stejné skupiny, nebo kategorie v regionu. Důležité je rovněž posouzení socioekonomických podmínek uprchlíků, v nichž hraje důležitou roli přístup k základním službám, jako je vzdělání, práce nebo zdravotnictví, jakož i existence podpory rodiny. Při posuzování psychosociálních indikátorů pak důležitou roli hrají okolnosti útěku ze země původu a pronásledování dotčených uprchlíků, jakož i jejich vynaložená snaha zlepšit svou situaci.²⁷⁵ Jak již je uvedeno výše, možnost přesídlení přichází a závisí do velké míry na ochotě přesídlovacích zemí. „Jednotlivcům a skupinám může být pomoheno tam, kde se objeví možnosti (kvóty k přesídlení/nabídnutá místa) a za předpokladu, že jsou k dispozici rovněž zdroje (včetně personálu a financí). V takovýchto případech je potřeba přesídlení nikoliv urgentní (jak tomu může být v případě jiných

²⁷³ Časový úsek, po kterém přesídlení představuje jediné možné trvalé řešení, ani shoda na míře nemožnosti místní integrace, která by byla měřítkem k případnému přesídlení, nejsou žádnými směricemi UNHCR stanoveny. Existuje však nepsané pravidlo UNHCR, které hovoří o dvou letech pobytu na území země prvního azylu. Je však velice obtížné stanovit toto období za univerzálně platné, protože závisí na specifických podmínkách jednotlivých oblastí a případů.

²⁷⁴ Srov. Handbook, s. IV/54n

²⁷⁵ V této souvislosti je důležité připomenout, že schopnost integrace v přesídlovací zemi nesmí být posuzováno jako jeden z faktorů pro přesídlení z důvodu nemožnosti integrace v zemi prvního azylu.

kritériích), nýbrž pouze trvajících. Pokud je počet míst k přesídlení omezen nebo nejsou k dispozici adekvátní prostředky pro řízení přesídlovacích aktivit, případy týkající se okamžité potřeby ochrany budou vždy upřednostněny.²⁷⁶

5.2.3.3. *Evropská budoucnost přesídlení?*

V posledních letech se přesídlování účastní kolem 20 zemí světa, přičemž přístup jednotlivých zemí k využití tohoto institutu je dosti odlišný. Tradiční přistěhovalecké země, jakými jsou například Spojené státy americké, mají každoročně k dispozici kvóty pro přesídlené uprchlíky čítající řádově desítky tisíc osob. Vzhledem k poměrně náročné administrativní stránce celého tohoto procesu pak ani nestačí tyto stanovené kvóty naplnit. Země jako Kanada, Austrálie, Nový Zéland, Velká Británie, Nizozemsko nebo Švédsko postupují s řádově nižším počtem kvót pro přesídlence, což je na ale druhé straně vyváжено kvalitnějšími integračními programy.

S poměrně ambiciózním plánem přišla Evropská unie, která zahájila debatu o společném přístupu k problematice přesídlování na nejvyšší úrovni v roce 2003, kdy Evropská komise předložila **Sdělení o řízeném vstupu osob vyžadujících mezinárodní ochranu na území EU a posílení ochranné kapacity v zemích původu (Zlepšení přístupu k trvalým řešením)**²⁷⁷. V něm, v rámci definování způsobů a prostředků posílení ochranné kapacity regionů původu Komise navrhla vytvoření společného Evropského přesídlovacího systému zahrnujícího legislativní rámec, kritéria výběru i rozhodovací metody na úrovni Evropské unie. Evropská Rada nato v roce 2004 přijala závěry, v nichž stanoví, že trvalými řešeními pro uprchlíky jsou dobrovolná repatriace, místní integrace a přesídlení. Komise poté v roce 2005 vytvořila koncept Regionálních programů ochrany

²⁷⁶ Handbook, s. IV/61

²⁷⁷ Srov. Commission of the European Communities. 2004. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Managed Entry in the EU of Persons in Need of International Protection and the Enhancement of the Protection Capacity of the Regions of Origin "Improving Access to Durable Solutions". COM(2004) 410 final [online]. Brussels, 4. 6. 2004 [cit. 5. 10. 2009]. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0410:FIN:EN:PDF>>

(*Regional Protection Programs*)²⁷⁸, v němž je přesídlení rozpracováno jako jedna z klíčových aktivit pro vytvoření těchto programů. Podobnému tématu se věnuje rovněž **Haagský program**, který dále vyzývá k úzké spolupráci s UNHCR. Přesídlováním jako vizí společné azylové politiky se v kapitole o vnějším rozměru azylu zabývá i **Zelená kniha o budoucnosti společného azylového systému**. V rámci programu **Solidarita a řízení migračních toků**²⁷⁹ pak v lednu 2008 vstoupil v účinnost nový Evropský uprchlický fond (ERF III), který umožní cílenou finanční podporu celé řady přesídlovacích aktivit (viz výše).

Ačkoliv Česká republika nepovažuje společný přístup v oblasti přesídlování za svou prioritu, má rovněž s přesídlovacími aktivitami tohoto druhu jisté zkušenosti. Pomineme-li přesídlování tzv. krajanských Čechů ze zemí bývalého Sovětského svazu do České republiky, které probíhalo především v devadesátých letech 20. století, přijala Česká republika od roku 2005 do dnešních dnů celkově 66 přesídlených uprchlíků. Jednak to bylo 16 Uzbeků – 15 v roce 2005 a 1 v roce 2007 a dále 10 Kubánců v roce 2007. Konečně na přelomu let 2008 a 2009 bylo přesídleno 40 barmských uprchlíků. V souvislosti s posledně zmiňovanou akcí, která byla schválena usnesením vlády nazvaném **Koncepce národního přesídlovacího programu a přesídlení skupiny barmských uprchlíků z Malajsie v rámci pilotního přesídlovacího programu**, by mělo být na základě vyhodnocení výsledků obdobně postupováno při dalším, již pravidelném přesídlování. Intenzivnějším přesídlovacím aktivitám České republiky může rovněž nahrávat fakt specifického postavení země v rámci Evropské unie, totiž neexistence vnějších hranic, což má po vstupu země do Evropské unie, respektive Schengenského prostoru za následek dramatický pokles počtu žadatelů o mezinárodní ochranu. Země dále disponuje azylovou infrastrukturou včetně přijímacích, pobytových a integračních středisek a personálu, který se již dlouhá léta věnuje

²⁷⁸ Sdělení o regionálních programech ochrany ze dne 1. září 2005 CPM (2005) 388 final. Srov. *Commission of the European Communities. 2005. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes. COM(2005) 388 final* [online]. Brussels, 1. 9. 2005 [cit. 5. 10. 2009]. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0388:EN:NOT>>

²⁷⁹ Srov. Evropská komise. 2007. *Rozhodnutí Komise ze dne 29. listopadu 2007, kterým se provádí rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 573/2007/ES, pokud jde o přijetí strategických zásad na období 2008 až 2013. 573/2007/ES*. [online] [cit. 5. 10. 2009]. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:326:0029:01:CS:HTML>>

dané problematice. Dále zde působí široká škála neziskových organizací, poskytujících všestranné poradenství a asistenci v oblasti migrace²⁸⁰.

V rámci společného sdílení břemene v uprchlické oblasti je pro Českou republiku aktivní zapojení se do přesídlovacích aktivit po boku ostatních vyspělých zemí velkou výzvou. Její úspěšné zvládnutí však může přijít pouze v okamžiku, kdy zde bude existovat spolehlivý integrační program, na jehož kvalitě záleží, zda se příchozím v České republice skutečně podaří vybudovat nový domov. Za současného neutěšeného stavu, ve kterém se integrační aktivity ministerstva vnitra dnes nacházejí, se lze právem obávat, že případné zahájení pravidelných přesídlovacích aktivit by na jedné straně poměrně znevýhodnilo postavení azylantů, jimž byl status udělen v České republice a na straně druhé by nevedlo ani k úspěšné integraci nově příchozích. Česká republika má tu výhodu, že se může poučit ze zkušenosti ostatních přesídlovacích států a vyhnout se tak největším problémům, které jsou s úspěšnou integrací přesídlených uprchlíků spojeny.

Závěr

Uprchlíctví je jevem úzce souvisejícím s porušováním lidských práv. Dvacáté století nesoucí se ve znamení internacionalizace lidských práv vytvořilo velké množství nejrůznějších nástrojů zaručujících uprchlíkům jak jejich základní práva a svobody tak přístup k potřebným službám. Problémem právního systému, a zvláště pak toho mezinárodního je, že se svými řešeními často přichází až *ex post*, tedy reaguje na nastalou

²⁸⁰ Srov. Ministerstvo, 2008

situaci, a tak pouze napravuje škody, které vznikly v důsledku masového porušování lidských práv.

Propojenost dnešního světa na straně jedné a velké rozdíly v životních podmínkách na straně druhé přispívají vedle klimatických změn k nebývalým migračním pohybům na celém světě. Na rozdíl od minulých dekad, kdy se migranti pohybovali ve směru z východu na západ, je v současné době zřetelný jednoznačný migrační pohyb ve směru z jihu na sever. Tento fakt provází snaha jednotlivých států na jednu stranu nastavit podmínky tak, aby odpovídaly nové situaci, jsme ale rovněž svědky snahy, a to především u průmyslově vyspělých států včetně Evropské unie, o stále přísnější kontrolu migračních toků a tak výrazného omezování šancí pronásledovaným domoci se ochrany, k jejímuž poskytování jsou tyto státy mezinárodně zavázány. Tato restriktivní cesta však vede i k dalším nežádoucím následkům. Vhání totiž migranty do područí nejrůznějších nelegálních skupin a za nemalé finanční prostředky je v důsledku činí ještě více zranitelnými. Uzavřené hranice dále vyvolávají efekt „zakázaného ovoce“ a jejich překonání je proto pro mnohé migranty o to lákavější. S ohledem na výše uvedené představují mechanismy, které si mezinárodní společenství k ochraně uprchlíků vytvořilo důležité hodnoty, z kterých není možno ustoupit, naopak je zapotřebí vytvořit jejich efektivnější provázání a jednotlivé státy přimět k jejich důslednějším respektování.

Důležitou roli v mezinárodní ochraně uprchlíků hraje Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Mechanismy, které si během působení v této oblasti vytvořil, včetně institutu tzv. trvalých řešení pro uprchlíky, by však měly být i přes svou faktickou nezávaznost náležitěji respektovány jednotlivými aktéry mezinárodních vztahů, protože představují léty osvědčené postupy v oblasti, kde žádné závazné mechanismy neexistují. Důležitým příspěvkem k sdílení břemene mezinárodní odpovědnosti je v době zavádění přísnějších kontrol namířených proti migračním proudům především mechanismus přesídlení. Přestože je přesídlení považováno za nejvíce opomíjené z trvalých řešení, daří se v poslední době právě díky ochotě některých zemí každým rokem zvyšovat počet uprchlíků, kterým je díky tomuto instrumentu nabídnuta šance na důstojný život. Úspěch přesídlení je však do značné míry ovlivněn dalšími faktory, jakým je především integrace

nově příchozích, tedy jejich plné zařazení do společnosti, což se stává opravdovou výzvou pro přesídlovací země.

Základní dokument k ochraně práv uprchlíků vznikl před téměř šedesáti lety. Od té doby se změnilы podmínky a příčiny vzniku masového uprchlictví. Bylo by tedy v zájmu celého mezinárodního společenství přehodnotit současné právní nástroje týkající se oblasti uprchlictví a na základě toho vytvořit jednak spolehlivý mechanismus, který by efektivně chránil všechny oběti masivního porušování lidských práv opouštějící své domovy, ale hlavně by pomohl předejít situacím, v jejichž důsledku k uprchlickým krizím dochází. Ačkoliv se tato představa v současném světě blíží čistému idealismu, domnívám se, že nás to nezbavuje povinnosti takováto řešení hledat.

Seznam zkratek

AU – Africká unie

BID – (*Best Interest Determination*) Nejlepší zájem dítěte

CEDAW – (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*) Výbor pro odstranění všech forem diskriminace žen

CPA – (*Comprehensive Plan of Action*) Všeobecný akční plán

CPT – (*European Committee for the Prevention of Torture*) Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

ČR – Česká republika

ČSR – Československá republika

ECOSOC – (*UN Economic and Social Council*) Hospodářská a sociální rada

ERF – (*European Refugee Fund*) Evropský uprchlický fond

ES – Evropská společenství

ESD – Evropský soudní dvůr

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

EU – Evropská unie

ExCom - (*Executive Committee of the High Commissioner's Program*) Výkonný výbor pro činnost Vysokého komisaře

ICC – (*International Criminal Court*) Mezinárodní soudní dvůr

ICRC – (*International Committee of the Red Cross*) Mezinárodní výbor Červeného kříže

ICTR – (*International Criminal tribunal for Rwanda*) Mezinárodní trestní tribunál pro Rwandu

ICTY – (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*) Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii

IDPs – (*Internally Displaced Persons*) Vnitřně přesídlené osoby

IOM – (*International Organization for Migration*) Mezinárodní organizace pro migraci

IRO – (*International Refugee Organization*) Mezinárodní organizace pro uprchlíky

MOP – Mezinárodní organizace práce

NGOs – (*Non-Governmental Organizations*) Neziskové nevládní organizace

OAJ – Organizace africké jednoty

ODP – (*Orderly Departure Program*) Program pravidelných odjezdů

OAS – Organizace amerických států

OSN – Organizace spojených národů

RRF – (*Resettlement Registration Form*) Registrační formulář pro přesídlení

SCSL – (*Special Court for Sierra Leone*) Zvláštní soud pro Sierra Leone

- SEAS** – Společný evropský azylový systém
- UNESCO** – (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*)
Organizace OSN pro výchovu, vědu a kulturu
- UNHCR** – (*United Nation High Commissioner for Refugees*) Úřad Vysokého komisaře
OSN pro uprchlíky
- UNICEF** – (*United Nation Children's Fund*) Fond dětí OSN
- UNKRA** – (*United Nation Korean Reconstruction Agency*) Agentura OSN pro obnovu
Koreje
- UNRRA** – (*United Nation Relief and Rehabilitation Administration*) Správa Spojených
národů pro pomoc a obnovu
- UNRWA** – (*United Nation Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near
East*) Agentura OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků
na Blízkém východě
- UNDP** – (*United Nation Development Program*) Program rozvoje OSN
- USA** – (*United States of America*) Spojené státy americké
- WB** – (*World Bank*) Světová banka
- WFP** – (*World Food Program*) Světový potravinový program

Seznam použité literatury a pramenů

Literatura

Background Note for the Agenda Item: The Use of Resettlement to Address Durable Solutions Needs. Annual Tripartite Consultations on Resettlement. 20-21 June 2001 [online] [cit. 2. 7. 2007]. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/3b30bb1e4.pdf>>

Balcarová, Martina. 2000. *Mezinárodněprávní ochrana dětí (regionální aspekty)*.
Disertační práce. Praha: PFUK, interní tisk

Baršová, Andrea. 2004. „*Dublin II*“ a omezení svobody žadatelů o azyl. Příspěvek přednesený na semináři Systémové problémy azylové a cizinecké legislativy v ČR a dopady vstupu České republiky do EU, Brno, 23. srpna 2004 [online] [cit. 22. 9. 2009].

Dostupné z:

<http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/DublinII_a_omezeni_svobody_zadatele_o_azyl.pdf>

Battjes, Hemme. 2006. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers

Bílková, Veronika. 2007. *Úprava vnitrostátních ozbrojených konfliktů v mezinárodním humanitárním právu*. Praha: Univerzita Karlova

Brož, Vladislav. 1993. *Lexikon latinských právnických i jiných výrazů a rčení*. Praha: Prospektrum

Burdová-Hradečná, Pavla. 2005. *Dopad kvalifikační směrnice do české legislativy*. [online]. Multikulturní centrum Praha [cit. 22. 9. 2009]. Dostupné z:

<http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fcef50bfa263ef/PBurdovaHradecna_Do_pad_kvalifikacni_smernice_do_ceske_legi_.pdf>

Commission of the European Communities. 2004. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Managed Entry in the EU of Persons in

Need of International Protection and the Enhancement of the Protection Capacity of the Regions of Origin “Improving Access to Durable Solutions”. [online]. Brussels, 4. 6. 2004 [cit. 5. 10. 2009]. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0410:FIN:EN:PDF>>

Commission of the European Communities. 2005. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programs. COM(2005) 388 final. [online]. Brussels, 1. 9. 2005 [cit. 5. 10. 2009]. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0388:EN:NOT>>

Čapek, Jan. 1998 *Právní slovník evropské ochrany lidských práv*. Praha: Orac

Čepelka, Čestmír, Jílek, Dalibor, Šturma, Pavel. 1997. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita

Čepelka, Čestmír, Šturma, Pavel, Bílková, Veronika, Fáberová, Andrea, Skalková, Marcela, Honusková, Věra. 2006. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova

Čepelka, Čestmír, Šturma, Pavel. 2008. *Mezinárodní právo veřejné*, Praha: C. H. Beck

David, Vladislav, Sladký, Pavel, Zbořil, František. 2008. *Mezinárodní právo veřejné s kasuistikou*. S.l.: Leges

Evropská komise. 2007. *Rozhodnutí Komise ze dne 29. listopadu 2007, kterým se provádí rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 573/2007/ES, pokud jde o přijetí strategických zásad na období 2008 až 2013. 573/2007/ES*. [online] [cit. 5. 10. 2009]. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:326:0029:01:CS:HTML>>

Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva. 1995. *Přehled judikatury*, Praha: s.n.

Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestání. 2006 [online] [cit. 16. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/evropska-umluva-o-zabraneni-muceni-a-nelidskemu-nebo-ponizujicimu-zachazeni-nebo-trestani-17701/>>

Feller, Erika, Türk, Volker, Nicholson, Frances (eds.). 2003. *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: University Press

Flegl, Vladimír. 1998. *Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv*. Praha: C. H. Beck

Fuchs, Jiří. 2007. *Mezinárodní humanitární právo*. Praha: Ministerstvo obrany

Hathaway, James, C.. 2005. *The Rights of Refugees Under International Law*. New York: Cambridge University Press

Churches` Commission for Migrants in Europe. S.d. *Resettlement* [online] [cit. 4. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.ccme.be/secretary/NEWS/Resettlement%20Factsheet%20CZ.pdf>>

Jílek, Dalibor. 1996. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita

Jílek, Dalibor a kol. 2005. *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Brno: Masarykova univerzita

Jílek, Dalibor, Klečková Renáta, Kopalová Michaela, Kosař David (eds.). 2006. *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita

Jílek, Dalibor (ed.). 2007. *Společný evropský azylový systém: Doplnková ochrana*. Brno: Masarykova univerzita

Jílek, Dalibor, Pořízek, Pavel (eds.). 2008. *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv

Low, Ana. S.d. *Local Integration: a Durable Solution for Refugees?* [online] [cit. 2. 9. 2009]. Dostupné z: <www.fmreview.org/textOnlyContent/FMR/25/37.doc>

Hanuš, Jiří (ed.). 2001. *Lidská práva – nárok na obecnou platnost a kulturní diferenciaci*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury

Malenovský, Jiří. 2002. *Mezinárodní právo veřejné, Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk

Meziparlamentní unie. S.d. *Ochrana uprchlíků – Průvodce mezinárodním uprchlickým právem* [online]. UNHCR [cit. 29. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.unhcr.cz/ochrana/?cid=172>>

Miklušáková, Marta. 2008. *Trvalá řešení pro uprchlíky: Integrace* [online]. UN bulletin [cit. 2. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.osn.cz/zpravodajstvi/zpravy/zprava.php?id=1388>>

Ministerstvo vnitra ČR. 2008. *Koncepce národního přesídlovacího programu a přesídlení skupiny barmských uprchlíků z Malajsie v rámci pilotního přesídlovacího programu*

[online] [cit. 21. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/soubor/koncepce-presidlovaciho-pgm-pdf.aspx>>

Mlnářík, Václav. 2007. *Přínos mezinárodního tribunálu pro bývalou Jugoslávii k rozvoji definic zločinů podle mezinárodního práva. Disertační práce*. Praha: PFUK, interní tisk

Newland, Kathleen. 2004. *Seeking Protection: Women in Asylum and Refugee Resettlement Processes* [online] [cit. 10. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/meetings/consult/CM-Dec03-EP8.pdf>>

Ondřej, Jan. 1998. *Základy mezinárodního práva*. Praha: Karolinum

Pazderka, Josef (ed.). 2003. *Humanitární charta a Minimální standardy pro humanitární pomoc*. Praha: Portál

Poljaková, Milena. 2000. *Mezinárodně právní ochrana uprchlíků*. Nepublikovaná diplomová práce [online]. Plzeň: PrF ZČU [cit. 15. 9. 2009]. Dostupné z: <http://www.unhcr.cz/dokumenty/vyzkum_03.pdf>

Pospíšil, Ivo. 2006. *Práva národnostních menšin*. Praha: Eurolex Bohemia (Pospíšil, 2006)

Potočný, Miroslav. 1980. *Mezinárodní organizace*. Praha: Svoboda

Potočný, Miroslav, Ondřej, Jan. 2002. *Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část*. Praha: C. H. Beck

Problémy implementace Statutu Mezinárodního trestního soudu do právního řádu. Sborník příspěvků ze semináře pořádaného Českou národní skupinou Mezinárodní společnosti pro trestní právo. 2004. Praha: C. H. Beck

Reidy, Aisling. 2002. *The Prohibition of Torture, A guide to the implementation of Article 3 of the European Convention on Human Rights* [online]. Strasbourg: Council of Europe [cit. 15. 8. 2009]. Dostupné z: <http://www.coe.int/T/E/Human_rights/hrhb6.pdf>

Rodger, Jessica. 2001. *Defining the Parametres of the Non-refoulement Principle* [online] [cit. 7. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.refugee.org.nz/JessicaR.htm#8>>

Rozumek, Martin, Vrátná, Pavla. 2003. *Právo cizince na rodinný život* [online]. Praha: OPU [cit. 15. 9. 2009]. Dostupné z: http://www.cizinci.cz/files/clanky/105/Pravo_cizince_na_rodinny_zivot.pdf

Rychlá, Lucie. 2008. *Trvalá řešení pro uprchlíky: Dobrovolné návraty*, [online]. UN bulletin [cit. 2. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.osn.cz/zpravodajstvi/zpravy/zprava.php?id=1433>>

Seidl-Hohenveldern, Ignaz. 1999. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Codex Bohemia

Strengthening and Expanding Resettlement Today: Dilemmas, Challenges and Opportunities. Global Consultations on International Protection, 4th mtg. 25 April 2002 [online] [cit. 3. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3d62679e4.pdf>>

Sudre, Frédéric. 1997. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*. Brno: Masarykova univerzita

Šatava, Leoš. 1989. *Migrační procesy a české vystěhovalectví 19. století do USA*. Praha: Univerzita Karlova

Šipulová, Katarína. 2009. *Postkonfliktná konsolidácia a rekongiliácia spoločenských*

systémov – Rwanda a Sierra Leona. Mezinárodní vztahy 44 (2/2009): 5 – 24

Štruma, Pavel (ed.). 1999. *Implementace lidských práv a mezinárodní kontrolní mechanismy*, Praha: Právnická fakulta

Šturma, Pavel. 2003. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. Praha: C.H.Beck

Šturma, Pavel (ed.). 2007. *Právní následky mezinárodně protiprávního chování*. Praha: Univerzita Karlova

Šturma, Pavel, Hýbnerová, Stanislava, Ondřej, Jan, Balaš, Vladimír, Bílková, Veronika, Housková, Věra. 2009. *Konkurující jurisdikce mezinárodních rozhodovacích orgánů*. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta.

Týč, Vladimír. 1995. *Právo mezinárodních smluv*. Brno: Masarykova univerzita

UNHCR. 1991. *UNHCR Guidelines on the Protection of Refugee Women* [online]. Geneva: UNHCR [cit. 10. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/3d4f915e4.pdf>>

UNHCR. 1997. *Situace uprchlíků ve světě 1997-98. Humanitární program*. New York: Oxford University Press

UNHCR. 2003. *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern* [online]. Geneva: UNHCR [cit. 10. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=4124b6a04>>

UNHCR. 2003. *Sexuální a genderové násilí proti uprchlíkům* [online]. UNHCR [cit. 23. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.unhcr.cz/publikace/?cid=166>>

UNHCR. 2003. *Návrh systému trvalých řešení situace uprchlíků a dalších osob v obdobném postavení*. [online]. Geneva: UNHCR [cit. 29. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.unhcr.cz/dokumenty/trvala-reseni-2003.pdf>>

UNHCR. 2004. *Resettlement Handbook - Department of International Protection* [online]. Geneva: UNHCR [cit. 3. 8. 2009]. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/print/4a2ccf4c6.html>>

UNHCR. 2006. *Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany* [online]. S.l.: UNHCR [cit. 7. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.unhcr.cz/dokumenty/prirucka.pdf>>

UNHCR. 2006. *The State of the World's Refugees Human Displacement in the New Millennium*. New York. Oxford University Press

UNHCR. 2006. *UNHCR Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child* [online]. Geneva: UNHCR [cit. 1. 8. 2009]. Dostupné z: <<http://www.unicef.org/violencestudy/arabic/pdf/BID%20Guidelines%20-%20provisional%20release%20May%202006.pdf>>

UNHCR. 2008. *Metodický pokyn k extradici a mezinárodní ochraně uprchlíků*. Ženeva: UNHCR

UNHCR. 2008. *Vítejte v Evropě. Srovnávací studie o přesídlování uprchlíků v Evropě*. S.l.: UNHCR

UNHCR. 2008. *Příručka UNHCR. Přesídlení*. S.l.: UNHCR

UNHCR. S.d. *UNHCR's Strategic Plan for HIV and AIDS, 2008 – 2012* [online] [cit. 10. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/488495642.pdf>>

Ženevské úmluvy o ochraně obětí ozbrojených konfliktů. 1992. Praha. Správa sociálního řízení FMO

Webové stránky

www.cizinci.cz

www.coe.int

www.cpkp.cz/evropskyobcan/manual/acquis.htm

www.justice.cz

www.mvcr.cz

www.osn.cz

www.refworld.org

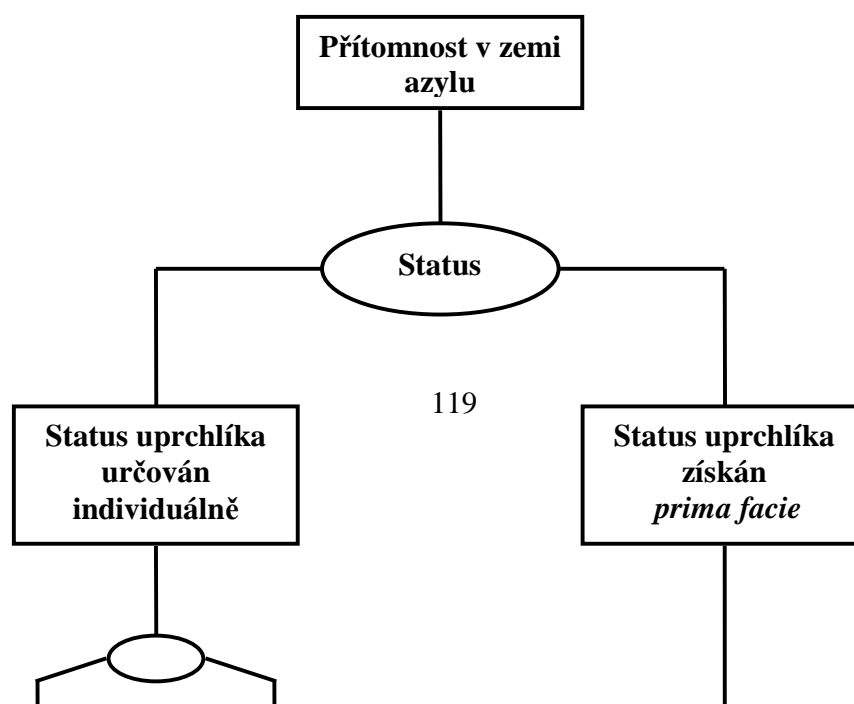
www.un.org/en

www.unhcr.cz

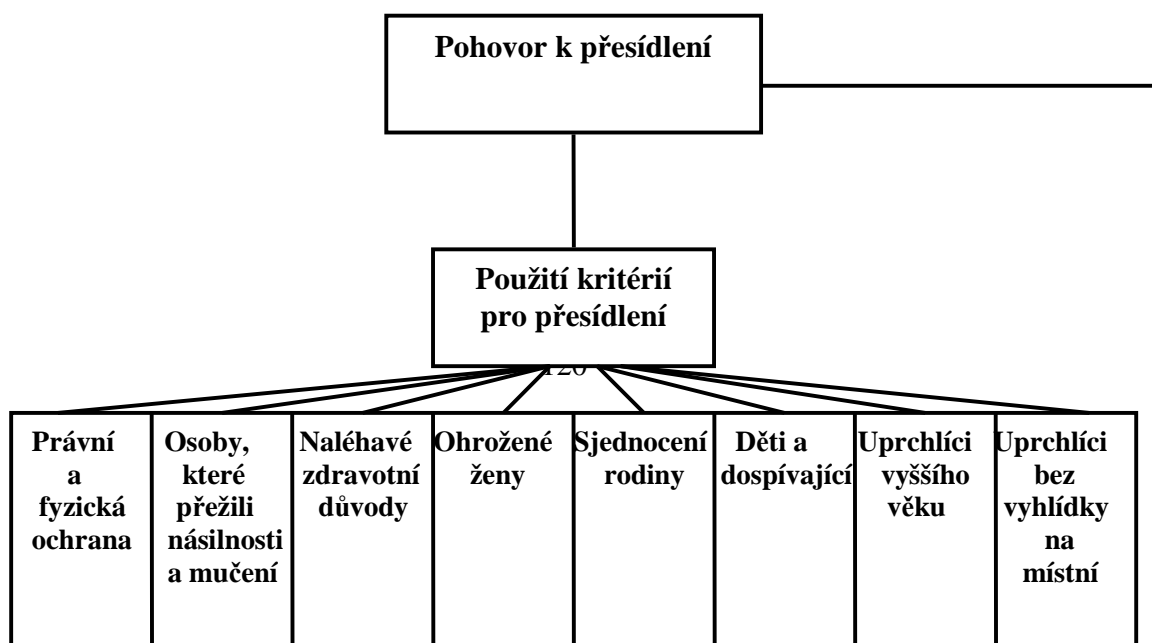
www.unhcr.org

www.unicef.org

Příloha č. 1



Příloha č. 2



Summary

The purpose of my thesis is to analyze all instruments of international law for protection of refugees. During the twentieth century the international communities produced several universal and regional documents. Even though the only special universal treaty concerning refugees is almost sixty years old and it doesn't meet all needs in this area of our days. Fortunately there are also other human rights documents providing

fundamental rights for all the people including refugees. The thesis is composed of five chapters, each of them dealing with different aspects of mass refugeeism.

Chapter One is introductory to migration as such and it defines basic terminology used in the thesis. Chapter Two consists of three parts. First part includes definition of sources of international law in general and second part contains history context of current international refugee law. Third part of this chapter focuses on current universal and regional documents dealing with refugees and asylum.

Chapter Three is subdivided into five parts and provides an outline of relevant rules of general human rights which strengthen also rights of refugees and especially some groups of refugees such women and children.

Chapter Four concentrates on problems resulting from the control mechanism which are incorporated in the most important international treaties dealing with human right. First part of this chapter describes responsibility in international law. Second part deals with universal and regional administrative control mechanism and part three with universal and regional judicial control mechanism.

Conclusions of current refugee crisis are drawn in Chapter Five. The main aim of the thesis is to prove that there are several practises which should be followed by international communities. Even though these practices are not obligatory I suggest that there should be accepted new legislation to share refugee burden and responsibility. There are two institutes that provide solutions for refugees. First of these is temporary refuge and the second is mechanism of durable solutions for refugees. It contains local integration, repatriation and resettlement. The main stress I put on resettlement because UNHCR developed a good resettlement procedure and it just depends on a good will of countries to cooperate on it. Final part is therefore dedicated to the future prospect of the European Union in this issue.

Masové uprchlictví v kontextu mezinárodního práva

Klíčová slova: ochrana uprchlíků, azyl, trvalá řešení

The Mass Refugeism in the Context of International Law

Key words: Refugee Protection, Asylum, Durable Solutions