

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra mezinárodního práva

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Diplomová práce

Lucie Čermáková

Vedoucí diplomové práce:

Mgr. Věra Honusková

Praha, duben 2009

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyznačila všechny prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne

.....
Lucie Čermáková

Obsah

Úvod	5
Institucionální vývoj Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.....	8
1.1 Úřad Vysokého komisaře pro „ruské“ uprchlíky (1921-1930)	8
1.2 Nansenův mezinárodní úřad pro uprchlíky (1930 - 1938).....	11
1.3 Úřad vysokého komisaře pro uprchlíky pocházející z Německa (1933-1938).....	12
1.4 Mezivládní výbor pro uprchlíky (1938-1947)	13
1.5 Vysoký komisař pro uprchlíky pod ochranou Společnosti národů (1938-1943)..	14
1.6 Správa Spojených národů pro pomoc a obnovu (1943-1947)	15
1.7 Mezinárodní organizace pro uprchlíky (1946-1951)	16
1.8 Shrnutí.....	17
UNHCR – vznik, právní rámec jeho působení, organizace a financování	18
1.9 Vznik UNHCR	18
1.10 Právní rámec působení UNHCR.....	20
1.10.1 Statut Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky	20
1.10.2 Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokol k této Úmluvě z roku 1967.....	21
1.11 Organizace Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.....	23
1.12 Financování Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky	25
1.13 Shrnutí	27
Osobní kompetence Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky	29
1.14 Osoby spadající do oblasti zájmů Úřadu	30
1.14.1 Uznání uprchlíci	30
1.14.2 Žadatelé o azyl.....	33
1.14.3 Vnitřně přesídlené osoby	34
1.14.4 Navrátilci	36
1.14.5 Osoby bez státního občanství.....	37
1.14.6 Uprchlíci podle definice Úmluvy OAU a Kartagenské deklarace.....	38
1.14.7 Ostatní osoby spadající do oblasti zájmu UNHCR.....	39

1.15 Shrnutí.....	39
Funkce a činnost UNHCR.....	40
1.16 Současné trendy vysídlení	42
1.17 Mezinárodní ochrana	44
1.18 Trvalá řešení situace uprchlíků a dalších osob v podobném postavení	45
<i>1.18.1 Dobrovolná repatriace</i>	<i>46</i>
<i>1.18.2 Místní integrace</i>	<i>48</i>
<i>1.18.3 Přesídlení do třetí země</i>	<i>49</i>
1.19 Shrnutí.....	51
UNHCR a jeho partneři v systému humanitární pomoci	52
1.20 Partneři UNHCR	54
<i>1.20.1 Spolupráce se státy</i>	<i>54</i>
<i>1.20.2 Partnerství a spolupráce s agenturami OSN.....</i>	<i>56</i>
<i>1.20.3 Spolupráce s mezinárodními a nevládními organizacemi</i>	<i>59</i>
<i>1.20.4 Spolupráce UNHCR s uprchlíky.....</i>	<i>61</i>
1.21 Shrnutí.....	62
UNHCR a EU	64
UNHCR v České republice.....	70
Závěr	76
Seznam literatury.....	79
Summary.....	82
Klíčová slova.....	84

Úvod

V celých dějinách a po celém světě byli lidé nuceni opouštět své domovy a hledat útočiště v jiných zemích. Hlavními důvody pro nedobrovolné opuštění domovské země byly přírodní pohromy, hladomor, neúnosné společenské okolnosti, války, ozbrojené konflikty, náboženské spory a inkvizice, stejně jako rasová nesnášenlivost. Avšak až do dvacátého století neexistovaly žádné univerzální standardy ochrany takovýchto osob. V úvahu přicházely právní ochrana a pomoc, které měly v zásadě místní a náhodný charakter. Schopnost států absorbovat příchozí uprchlíky byla dostatečná a kontrola migrace se zdála být nadbytečná, zejména když vznikaly nové státní útvary a území.

Teprve až ve 20. století, po první světové válce a vzniku Společnosti národů, přestal být problém uprchlíků problémem pouze jednotlivců a malých skupin a přerostl do masové dimenze. V této době také vzniká přesvědčení, že by mezinárodní společenství – lépe než jednotlivé vlády nebo charitativní organizace – mělo zabezpečit ochranu uprchlíků a najít řešení jejich problémů.

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky vznikl v roce 1951, kdy začal působit jako malá organizace s tříletým mandátem a s cílem pomoci při přesídlování evropských uprchlíků, kteří zůstali bez domova v důsledku druhé světové války. Postupem času organizace rostla, aby byla schopná pokrýt potřeby uprchlíků a dalších přesídlených osob, a na začátku roku 2007 už poskytovala pomoc přibližně 32,9 milionům lidí, kteří se nacházeli ve 116 zemích¹. Mezi ty, o které se v současné době UNHCR stará, nepatří však jen uprchlíci, ale také osoby žádající o azyl, uprchlíci, kteří se vrátili do země původu, osoby bez státní příslušnosti i velká část tzv. vnitřně přesídlených osob, jejichž celkový počet ve světě se odhaduje na 26 milionů (viz třetí kapitola).

Na přelomu roku 2000 a 2001 oslavil Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky padesátileté výročí od svého založení. Tato skutečnost, že svět stále potřebuje UNHCR, však není důvodem k oslavě, ale slouží spíše jako připomenutí neúspěchu mezinárodního společenství odstranit pronásledování, chudobu, porušování lidských práv a další příčiny konfliktů a přesídlení. Otázka násilného přesídlování

¹ UNHCR *Global Appeal 2008-2009: Strategies and programmes*. UNHCR, 2008, str. 7.

pravděpodobně zůstane jedním z hlavních problémů mezinárodního společenství i ve 21. století.

Tato diplomová práce obsahuje ve své první kapitole ucelený přehled historického a institucionálního vývoje Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a stručné zhodnocení jeho předchůdců, včetně změn, kterými prošly jejich pokusy řešení uprchlického problému v měnícím se mezinárodním prostředí.

Druhá kapitola se věnuje blíže vzniku Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, jeho organizaci a financování. Součástí této kapitoly je i stručné nastínění právních dokumentů, které jsou nejenom východiskem pro fungování UNHCR, ale především základem mezinárodního uprchlického práva.

Osobní kompetence Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky je obsahem třetí kapitoly, v rámci které je vymezen okruh osob, vůči kterým Úřad uplatňuje mezinárodní ochranu a kterým poskytuje pomoc.

UNHCR má dva základní a vzájemně propojené cíle: poskytovat mezinárodní ochranu uprchlíkům a hledat pro ně trvalá řešení, která jim umožní začít nový život v normálních podmínkách. Podrobný popis těchto dvou cílů společně s charakteristikou některých dalších vedlejších činností, do kterých je Úřad zapojen, je obsahem čtvrté kapitoly.

Pátá kapitola definuje roli UNHCR v mezinárodním systému humanitární pomoci a specifikuje, jakou povahu má jeho spolupráce s ostatními státy, mezinárodními a nevládními organizacemi, se soukromým sektorem i se samotnými uprchlíky.

Tato práce by nebyla úplná, kdyby se nedotkla alespoň ve stručnosti úlohy a zapojení Evropské unie do řešení uprchlické problematiky, evropské azylové politiky a kooperace EU s UNHCR.

V závěrečné, sedmé kapitole, je detailněji rozebráno působení Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky v České republice.

Cílem mé diplomové práce je v rámci jednotlivých kapitol zmapovat, k jakým změnám došlo v oblasti uprchlictví za více než 50 let existence Úřadu a posoudit, jak se k nim

Úřad Vysokého komisaře OSN postavil, popř. jaký vliv měly tyto změny na jeho činnost. Mimo jiné si v této práci kladu otázku, zda a do jaké míry byla a je činnost Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky efektivní při plnění jeho mandátu, tj. ochrany uprchlíků a hledání trvalých řešení jejich problémů. Má tato organizace účinné nástroje, se kterými může čelit mezinárodnímu problému uprchlictví? Je její působnost omezena, popř. kým nebo čím? S tím souvisí i otázka, jakou úlohu hrály a dodnes hrají státy při řešení uprchlických problémů, poskytly-li účinnou pomoc nebo naopak vzešly-li z jejich strany obstrukce, popřípadě jaké.

Institucionální vývoj Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Uprchlíká otázka jako mezinárodní problém, který musí být i na mezinárodní úrovni řešen, se objevila až po první světové válce. Vznik a vývoj mezinárodního systému směřujícího k řešení uprchlických problémů byl pomalý a nesouvislý. Společnost národů jmenovala několik vysokých komisařů a vyslanců, kteří měli řešit problémy určitých specifických uprchlických skupin, například Rusů, Arménů a Němců. Tyto úřady však měly vždy jen dočasnou povahu a nevedly k přijetí dlouhodobých opatření. Podobný charakter měly i zvláštní orgány zabývající se palestinskými, evropskými a korejskými uprchlíky, které vznikly po druhé světové válce².

Obrovským úspěchem proto byl vznik Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, který byl zřízen taktéž s časově omezeným mandátem. Toto období však bylo několikrát prodlouženo a nakonec v roce 2003 Valné shromáždění OSN rozhodlo o tom, že Úřad bude plnit úkoly v oblasti mezinárodní ochrany do té doby, než se vyřeší problémy uprchlíků ve světě. Vzhledem k rozsahu a obtížnosti uprchlické problematiky je jasné, že její vyřešení nenastane v nejbližší době.

1.1 Úřad Vysokého komisaře pro „ruské“ uprchlíky (1921-1930)

Po roce 1917 zaznamenaly státy příval uprchlíků z porevolučního Ruska, jejichž počet stoupl až k číslu 1,5 milionu osob³. Lidé opouštěli sovětské Rusko nejen z důvodu materiálního zpusťování země zasažené občanskou válkou a hladomorem, ale také z mnoha politických důvodů. Většina těchto lidí neměla platné cestovní dokumenty, což značně komplikovalo jejich legální vstup na území jiných států. Právní postavení těchto osob se taktéž zkomplikovalo přijetím dekretu v roce 1919, který zbavoval občanství osoby žijící mimo Rusko více než pět let a ty, kteří odešli z Ruska po 7. listopadu 1917 bez povolení příslušného státního orgánu. Tím byly výše uvedené osoby ponechány bez jakékoliv právní ochrany, kterou má poskytovat každý domovský stát. Na tuto

² Např.: UNRWA – Organizace OSN pro rozvoj a pomoc palestinským uprchlíkům na Blízkém východě vznikla v roce 1949 a její mandát se vztahoval především na poskytování základních služeb na rozdíl od UNHCR, jehož jádrem mandátu je naopak poskytování mezinárodní ochrany.

³ Jílek, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, str. 12.

skutečnost reagovala Společnost národů vytvořením funkce **Vysokého komisaře pro uprchlíky**, do jehož čela byl jmenován Fridtjof Nansen, věhlasný arktický badatel pocházející z Norska, který věřil, že Společnost národů má obrovskou možnost nastolit mír a podpořit obnovu v poválečné Evropě.

Hlavním úkolem tohoto Úřadu bylo:

- definovat právní postavení uprchlíků a zajistit pro ně náhradní průkazy totožnosti,
- organizovat jejich repatriaci nebo umístění do oblastí, které je mohly přijmout a
- zabezpečit pomoc prostřednictvím humanitárních organizací.⁴

Zásadním počinem však bylo přijetí mezinárodního dokumentu, který upravoval vydávání provizorního cestovního dokumentu osobám, jež byly zbaveny své ruské národnosti a de iure i ochrany Sovětského svazu. Tzv. „Nansenův pas“ byl uznán více než padesáti státy a je předchůdcem dnešního uprchlického pasu. Tento doklad měl zajišťovat svobodný pohyb a právní možnost opustit zemi prvního přijetí, ve které nebyly vytvořeny vhodné podmínky pro život ani k získání zaměstnání. Nansenův pas byl vydáván osobám, které splňovaly hledisko ruského původu a nalézaly se mimo hranice Sovětského svazu. Tímto způsobem bylo vytvořeno právní spojení mezi uprchlíkem a mezinárodním společenstvím, které do jisté míry nahrazovalo domovský stát, o jehož ochranu přišli.⁵

Nansen úzce spolupracoval také s Mezinárodní organizací práce ve snaze nalézt pro uprchlíky vhodné pracovní uplatnění. Poté, co ztroskotala jednání se Sovětským svazem o repatriaci ruských uprchlíků, prosadil F. Nansen přijetí dodatečných opatření, které zajistily uprchlíkům bezpečné právní postavení ve třetích zemích. Tyto právní dohody se poté staly základem úmluv o uprchlících z let 1933 a 1951.

Druhým případem humanitární krize, kterému muselo mezinárodní společenství čelit, byla situace v Malé Asii během řecko-turecké války (1921-1922), jejímž důsledkem byl odchod statisíců Arménů usazených v severovýchodním Turecku. Vzhledem k jejich

⁴ Jílek, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, str. 13.

⁵ Tamtéž, str. 12.

pronásledování ze strany turecké vlády z důvodů náboženské a odlišné kulturní identity byli nuceni vyhledat útočiště v jiných státech, např. v Řecku, Bulharsku, Sýrii a Sovětském svazu. Vedle osob, které nedisponovaly žádnými mezinárodně uznanými osobními doklady, zahrnoval hromadný exodus i jednotlivce vybavené tureckými pasy s platností do jednoho roku nebo jedince s cestovními doklady Arménské republiky.⁶ Také pro arménské uprchlíky byl v roce 1924 vypracován „Plán pro vydání průkazů totožnosti“ a byl přijat 38 státy. Na základě tohoto Plánu přidělil Úřad průkazy téměř 330,000 uprchlíků arménskému etnickému původu žijících mimo Turecko. Nansen během svého pobytu v Řecku zdůrazňoval, že Vysoký komisař musí zůstat v politických diskusích neutrální. A přestože osobně považoval za viníka této krize Turecko, poskytoval pomoc řeckým i tureckým uprchlíkům a setkával se s vládními činiteli obou stran.⁷ Část svého zbývajícího života se snažil vyjednat půjčku na přesídlení arménských uprchlíků do Sovětského svazu, ale díky silné protikomunistické opozici se mu to nepodařilo.

Problémy spojené s uspěchaným řešením uprchlické otázky na sebe nenechaly dlouho čekat. Nejasné byly především definice obou skupin (ruských i arménských uprchlíků). Proto byla v roce 1926 svolána mezinárodní konference, kde zazněly jednoznačné definice, jenž sloučily původní tři objektivní kritéria, která musela být splněna jednotlivými osobami, a to etnický původ, nedostatek právní ochrany ze strany svého domovského státu a neexistence jakékoliv jiné státní příslušnosti.⁸

V roce 1927 došlo k rozšíření ochrany i na další skupiny uprchlíků, jejichž postavení bylo obdobné jako u ruských a arménských. Vysokým komisařem F. Nansenem byla vypracována zpráva obsahující sedm skupin uprchlíků, jejichž počet neměl přesáhnout 155 000 osob.⁹ Tato zpráva byla v Radě Společnosti národů kritizována a nakonec v roce 1928 přijaté mezivládní ujednání rozšířilo mezinárodní ochranu pouze o dvě

⁶ Jílek, D.: op.cit, str. 16.

⁷ UNHCR *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, 2000, str. 15.

⁸ „**Ruský uprchlík**: každá osoba ruského původu, která nepožívá ochrany vlády Svazu sovětských socialistických republik a nenabyla jakoukoli jinou příslušnost. **Arménský uprchlík**: každá osoba arménskému původu, dříve poddaný Otomanské říši, která nepožívá ochrany vlády Turecké republiky a nenabyla jakoukoli jinou příslušnost.“ v Jílek, D.: op.cit, str. 17.

⁹ Jílek, D.: op.cit, str. 19.

nové skupiny.¹⁰ Na té samé konferenci, kde se jednalo o rozšíření mezinárodní ochrany na více uprchlických skupin, bylo započato i s přípravou mezinárodní smlouvy o právním postavení ruských a arménských uprchlíků. Ujednání nejen vyplnilo právní mezeru, ale i přiblížilo postavení uprchlíků cizineckému standardu.

1.2 Nansenův mezinárodní úřad pro uprchlíky (1930 - 1938)

V roce 1930, po smrti F. Nansena, byl Společností národů vytvořen prozatímní **Nansenův mezinárodní úřad pro uprchlíky**, jenž měl omezený, pouze osmiletý mandát. Stále totiž převažovalo mínění, dnes víme, že bylo mylné, že vlny uprchlíků jsou důsledkem I. světové války a jako takové již brzy vymizí. V tomto funkčním období se Nansenovu Úřadu podařilo výrazně snížit počet uprchlíků, a to způsoby zahrnujícími jak materiální, tak i administrativní pomoc. Úřad zajišťoval půjčky a pomáhal uprchlíkům získat důležité dokumenty v podobě pracovních povolení a povolení k pobytu. Zástupci Úřadu také spolupracovali s mnoha evropskými státy ohledně politické ochrany. Celkově tato organizace zasáhla ve více než 800 tisících případech uprchlíků a v roce 1938 byla oceněna Nobelovou cenou za mír, jež byla udělena jako uznání za její úsilí a celosvětový humanismus.¹¹

To samé Shromáždění Společnosti národů, které založilo Mezinárodní Nansenův úřad pro uprchlíky, přišlo také s myšlenkou, že je potřeba vytvořit trvalejší právní systém na ochranu uprchlíků. Přípravovaná dohoda neměla být již jednorázovou odpovědí na mezinárodní události, ale naopak měla představovat jeden ze základních kamenů nově se vyvíjejícího systému ochrany uprchlíků. Měla se stát základem, který především nahradí doporučení předcházejících ujednání. Přípravou tohoto dokumentu byl pověřen Nansenův úřad ve spolupráci s Mezivládní poradní komisí pro uprchlíky, i přestože bylo původně zamýšleno, že Úřad bude pouze čistě humanitární organizací, která bude mít výhradně výkonnou pravomoc. 28. října 1933 byla přijata **Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků**, která propojila definici s právním postavením uprchlíků. Jejím hlavním úkolem bylo uložit smluvním stranám řadu mezinárodně právních závazků,

¹⁰ Na závěr mezivládní konference byl přijat závěrečný text společně s definicemi dvou nových uprchlických skupin spadajících pod mezinárodní ochranu. První skupinou byli asyrští nebo asyrsko-chaldejští a asimilovaní uprchlíci a druhou uprchlíci turečtí.

¹¹ URL: <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/402701/Nansen-International-Office-for-Refugees>>

např. zajištění občanských práv, svobodný přístup k soudům, právo na práci, přístup do škol a univerzit a další. Dále také omezila možnost vypovídat a vyhošťovat uprchlíky, bylo do ní tedy včleněno pravidlo nevyhoštění (princip non-refoulement). Co však bylo jejím nedostatkem? Zavázala bohužel pouze osm států, mezi nimi i ČSR.

1.3 Úřad vysokého komisaře pro uprchlíky pocházející z Německa (1933-1938)

Ve třicátých letech se v důsledku vzniku nacismu v Německu zvýšil počet uprchlíků a na tuto situaci reagovalo Shromáždění Společnosti národů založením **Úřadu vysokého komisaře pro uprchlíky pocházející z Německa**. Tento Úřad pomáhal v letech 1933-1938 zejména osobám židovského původu, které prchaly z Německa, a také byl výslovně povinen pomáhat obětem rasové a politické nesnášenlivosti v přijímacích zemích. Bohužel i v tomto případě šlo o ad hoc orgán, který pouze posílil neschopnost mezinárodního společenství přijít s trvalým řešením uprchlické otázky.

Významnou osobností tohoto Úřadu byl americký profesor a novinář, James McDonald, jenž se stal prvním Vysokým komisařem pro uprchlíky (Židy a ostatní) z Německa. I přesto, že jeho funkce trvala pouhé dva roky (1933-1935), během kterých McDonald bojoval s imigračními omezeními ve světě, pomohl přesídlit více než 80.000 uprchlíků (především do Palestiny). Situace se zhoršila v září 1935, poté, co byly přijaty Norimberské zákony, které zbavovaly Židy občanství a volebního práva. Nacisté také vybízeli k propouštění židovských zaměstnanců a k bojkotování židovských obchodů, což vedlo k jejich masovému odchodu. Vzhledem ke slabé reakci ze strany Společnosti národů, která odmítla přímo financovat pomoc uprchlíkům a nadále považovala zacházení se Židy v Německu za čistě vnitřní záležitost, oznámil McDonald 27. prosince 1935 svou rezignaci. V dopise, který byl široce publikován v zahraničních médiích, upozorňoval na situaci v oblasti lidských práv a mezinárodních závazků týkajících se menšin v Německu a sdělil své obavy z porušování práv a územní svrchovanosti dalších států, které byly zapojeny do nucené migrace, denacionalizace a

odmítnutí ochrany.¹² Jeho naléhavé výzvě k intervenci v Německu však nebyla věnována pozornost.

Z důvodu nepřetržitého hromadného odchodu uprchlíků z Německa a komplikacím, které nastaly při řešení jejich problémů (opět se týkaly nedostatku cestovních dokladů a právního postavení uprchlíků), bylo zapotřebí reakce ze strany Společnosti národů. Byly svolány dvě mezinárodní konference: konference v červenci roku 1936 přinesla **Prozatímní ujednání o postavení uprchlíků pocházejících z Německa**, jehož podstatou bylo zajistit pomoc obětem sociálních a politických událostí, které měly za následek ztrátu de iure i de facto ochrany domovského státu.¹³ Klasický pojem uprchlíka byl změněn, ale pouze tak, že se přihlédlo i k sociálním kritériím vedle striktních právních okolností již zohledněných. Konference konaná roku 1938 přijala **Úmluvu o postavení uprchlíků pocházejících z Německa**, která vedle pozitivního vymezení obsahovala také vylučující klauzuli a zprostila ochrany jednotlivce, kteří využili politických událostí jako vhodné příležitosti k emigraci.

Na sklonku II. světové války došlo k dalšímu masovému proudu uprchlíků, a to díky připojení Rakouska k Německu v březnu 1938. Téměř milion osob bylo vyhnáno z Rakouska, především ti, kteří uprchli z Německa v roce 1933. Z tohoto důvodu rozšířila Společnost národů mandát Vysokého komisaře pro uprchlíky i na ty osoby pocházející z Rakouska, a to přijetím Dodatkového protokolu ke dvěma výše uvedeným právním dokumentům. Ten definoval rakouské uprchlíky jako oběti nacistického pronásledování.

Pro úplnost je nutné také uvést, že v roce 1919 skončila územní správa Sárska, kterou zakotvila Versailleská smlouva. Sársko bylo na základě plebiscitu připojeno k Německu, což vedlo ke vzniku nového uprchlického proudu. Společnost národů na tuto situaci reagovala přijetím Plánu pro vydání průkazů totožnosti uprchlíkům ze Sárska z roku 1935, v jehož rámci rozšířila systém Nansenových průkazů i na tyto osoby.

¹² Goodwin-Gill, G.S., McAdam, J. *The refugee in international law*. Third edition. Oxford: Oxford University Press, 2007, str. 423.

¹³ Jílek, D.: op.cit, str. 33.

1.4 Mezivládní výbor pro uprchlíky (1938-1947)

V červenci roku 1938 se konala konference v Evianu, k níž dal podnět americký prezident F. D. Roosevelt a jejíž cíl byl jediný: pomoci uprchlíkům z Rakouska a Německa, kteří byli donuceni opustit jejich domovy z důvodu nacistické perzekuce. V Evianu se sešli zástupci více než 30 zemí, kteří vyjádřili sympatie k utrpení pronásledovaných, jeden po druhém ale vyloučili možnost nabídnout jim azyl ve své zemi.

Na základě této konference došlo k vytvoření **Mezivládního výboru pro uprchlíky**¹⁴ se sídlem v Londýně. Do jeho kompetence spadaly tyto skupiny:

- osoby, které ještě neopustily zemi původu (Německo, Rakousko), ale musí se vystěhovat z důvodu jejich politických názorů, náboženství nebo rasového původu,
- osoby definované výše, které již opustily zemi původu, a které se ještě trvale neusadily.¹⁵

Toto vymezení především zpochybnilo exteritoriální aspekt uprchlictví, protože se uprchlíkem mohla stát i osoba, která se nacházela na území svého domovského státu, ale za podmínky, že jí hrozí emigrace z některého z taxativně vymezených důvodů. V letech 1943 a 1946 pak došlo k rozšíření mandátu Mezivládního výboru pro uprchlíky, a to na republikánské běžence ze Španělska, bezdomovce pobývající mimo území Německa, jejichž životy a svobody byly ohroženy z důvodu rasy, náboženství nebo politického názoru a na osoby neochotné nebo neschopné návratu do domovské země nebo státu obvyklého bydliště. I pro tyto osoby byly vytvořeny cestovní doklady, pro jejichž získání musely být splněny čtyři podmínky: osoba musí spadat pod mandát Mezivládního výboru pro uprchlíky, musí prokázat de facto nebo de iure své bezdomovectví, legální pobyt na území určitého státu a osoba nesmí být oprávněna k získání jiného identifikačního dokumentu podle předchozích mezinárodních ujednání.

¹⁴ IGCR – the Intergovernmental Committee on Refugees

¹⁵ Jílek, D.: op.cit, str. 38.

1.5 Vysoký komisař pro uprchlíky pod ochranou Společnosti národů (1938-1943)

Situace se stala nezvladatelnou v létě roku 1938, kdy další komplikace v rámci uprchlické otázky a snaha řešit krizové situace účinně vyústily v duplicitu činností několika institucí. Navíc, v září 1938, vypršel dočasný 8letý mandát Nansenova mezinárodního úřadu pro uprchlíky. Rozhodnutím Společnosti národů došlo k jeho sloučení s Úřadem vysokého komisaře pro uprchlíky z Německa, což způsobilo vznik samostatné instituce – **Vysokého komisaře pro uprchlíky pod ochranou Společnosti národů**, která ale měla opět omezený, a to 5letý mandát. Funkcí Vysokého komisaře byl pověřen H. Emerson z Velké Británie.

Přijetím Dodatkového protokolu 14. září 1939 a vznikem výše uvedeného úřadu byla uzavřena meziválečná kapitola vytváření systému ochrany uprchlíků. Tato fáze se vyznačovala dvěma prvky, na jedné straně bylo vytváření obrovského množství různých mezinárodních dohod, které řešily krizové situace většinou ad hoc. Nedostatkem těchto dohod bylo, že měly jen povahu doporučení, nebyly závazné a ratifikovalo je jen málo států, někdy navíc s výhradami. Na straně druhé byly chráněné pouze vybrané skupiny lidí, nikoliv však všechny osoby nucené žít mimo svou vlast.

1.6 Správa Spojených národů pro pomoc a obnovu (1943-1947)

V listopadu roku 1943, ještě než skončila druhá světová válka a než došlo k formálnímu založení Organizace Spojených národů (dále jen „OSN“), založili Spojenci (včetně Sovětského svazu) **Správu Spojených národů pro pomoc a obnovu (UNRRA)**¹⁶. UNRRA nebyla založena výslovně jako uprchlická agentura, ale jako dočasná instituce, jejímž úkolem bylo poskytnout pomoc dodávkami potravin a léků státům poškozeným ve 2. světové válce (stalo se tak v hodnotě téměř 3 miliard \$)¹⁷. V letech 1944-45 poskytla UNRRA pomoc tisícům uprchlíků a vysídleným osobám nacházejícím se pod ochranou Spojenců, ačkoli Sovětský svaz nepovolil, aby UNRRA působila v jeho zóně. Poté, co skončila válka, zaměřila se UNRRA především na repatriaci, na jejímž rychlém průběhu měly státy zájem. Od května do září 1945 pomohla při repatriaci téměř 7 milionů lidí, z nichž mnozí (zejména Ukrajinci a obyvatelé pobaltských států) se ani

¹⁶ UNRRA – the United Nations Relief and Rehabilitation Administration

¹⁷ Čepelka, Č., Šturma, P. *Mezinárodní právo veřejné*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008. str. 365.

vrátit nechtěli.¹⁸ V roce 1946 se ohledně výše uvedeného problému, tj. zda by UNRRA měla poskytovat pomoc i těm lidem, kteří si nepřejí vrátit se do své domovské země, rozhořela prudká diskuze. Státy východního bloku zastávaly názor, že by mělo být pomáháno jen těm osobám, které se vrátily domů a západní státy trvaly na tom, že by jednotlivci měli mít volnost ve svém rozhodování, zda se vrátit či ne a tato volba by neměla mít vliv na právo obdržet pomoc. Navíc tady vznikalo napětí mezi organizací a spojeneckými silami, kterým byla podřízena. Faktem je, že UNRRA nebyla na tak velký úkol připravena, a z tohoto důvodu převzali vojáci kontrolu nad značnou částí jejích aktivit. Jenže ani oni nebyli připraveni uprchlický problém řešit, uprchlíci jim byli spíše na obtíž a považovali je za překážku. Jelikož vláda USA, která s násilnými repatriacemi nesouhlasila a kritizovala je již od počátku, měla ve vedení organizace řadu představitelů a poskytovala jí 70% prostředků, byla to právě ona, která odmítla prodloužit mandát UNRRA na rok 1947 a rovněž poskytovat další finanční podporu. Díky tomu, že se Spojené státy postavili proti tvrdé opozici zemí východního bloku, zasadily se o vytvoření zcela nové organizace pomáhající uprchlíkům.

1.7 Mezinárodní organizace pro uprchlíky (1946-1951)

Když Organizace Spojených národů nahradila v roce 1945 Společnost národů, bylo jasné, že péče a starost o uprchlíky je mezinárodní záležitostí a v souladu s Chartou OSN mají členské státy pociťovat určitou kolektivní odpovědnost za pronásledování uprchlíků. Právě z tohoto důvodu Valné shromáždění Spojených národů na svém prvním zasedání v roce 1946 přijalo rezoluci¹⁹, která položila základy činnosti OSN v oblasti pomoci uprchlíkům. Tato rezoluce zdůraznila, že žádný uprchlík ani přesídlená osoba, která vyjádří odůvodněné námitky proti návratu do země svého původu, by k takovému návratu neměla být nucena. Na druhé straně ti, kteří vyjádří přání se vrátit domů, mají dostat veškerou podporu, aby tak učinili.

Na svém druhém zasedání v roce 1946 Valné shromáždění OSN, na základě doporučení jeho zvláštní komise, založilo **Mezinárodní organizaci pro uprchlíky (IRO)**²⁰, která

¹⁸ UNHCR *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, 2000, str. 14.

¹⁹ Rezoluce A/45 přijatá 12. Února 1946.

²⁰ IRO – the International Refugee Organization.

měla vyřešit nedokončené úkoly jejího předchůdce - Správy Spojených národů pro pomoc a obnovu. Hlavním cílem bylo vyřešení problému válečných uprchlíků, kteří se nacházeli v táborech zejména v Rakousku, Německu a Itálii. IRO převzala odpovědnost i za osoby původně patřící pod mandát Mezivládního výboru pro uprchlíky. Zaměřením byla dočasnou specializovanou oblastní organizací, která si vedla své vlastní aktivity za pomoci a podpory místních úřadů a dobrovolných organizací. IRO byla první mezinárodní agentura, jež se zabývala úplně každým aspektem uprchlických problémů. Její funkce zahrnovaly repatriaci, identifikaci, registraci a klasifikaci, péči a pomoc, právní a politickou ochranu, přepravu, přesídlení a nové usídlení.²¹ Ustavující dekret IRO obsahoval tvrzení, že hlavním cílem organizace je: „všemi možnými způsoby podporovat a pomáhat uprchlíkům se brzy vrátit do země jejich původu nebo obvyklého pobytu“.²² Změna v upřednostňování přesídlení před repatriací, kterou naopak propagovala UNRRA, byla kritizována především státy východního bloku. Argumentovaly tím, že přesídlení představuje způsob snadného získání práce a nabízí ochranu podvratným osobám, které mohou ohrozit mezinárodní mír. IRO nakonec repatriovala 73,000 lidí ve srovnání s více než milionem těch, kterým pomohla při přesídlení do jiné země. Většina odešla do Spojených Států, ale i do Austrálie, Izraele, Kanady a různých latinskoamerických států. Z výše uvedených důvodů se vytvořila opozice proti prodloužení mandátu Mezinárodní organizace pro uprchlíky, proto ta formálně ukončila operace v lednu 1952, kdy předala svoji agendu Vysokému komisaři OSN pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“), pod jehož péči přešli všechny osoby nacházející se v té době v evropských uprchlických táborech (cca 40,000 osob), jakož i jiné násilně vysídlené osoby.

1.8 Shrnutí

Vývoj jednotlivých organizací poskytujících pomoc uprchlíkům až po vytvoření Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky byl zdlouhavý a komplikovaný. Obrovským úspěchem po první světové válce bylo uznání, že uprchlická otázka je problém, který si zasluhuje mezinárodní pozornost. Postupné vytváření ad hoc orgánů, jež se zhostily, více či méně úspěšně, úkolu vyřešit složitý uprchlický problém, byl podle mého názoru

²¹ UNHCR *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, 2000, str. 4.

²² Ustavující dekret IRO, článek 2 odst. 1 písm. a.

jen přirozeným vývojem, který dospěl až ke vzniku UNHCR. V měnícím se mezinárodním prostředí každá další krize a každý nový úřad pomáhal formovat stále rozsáhlejší soubor uprchlického práva. Obrovskou úlohu při tom sehrávaly a sehrávají i nadále státy, jež jsou aktéry každé uprchlické krize, ať už jako ti, co poskytují pomoc nebo ti, kteří iniciují pohyby uprchlíků. Vzhledem k tomu, že Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky působí dodnes, ve srovnání s jeho předchůdci, kteří měli jen dočasný mandát, dá se říci, že má i politickou podporu států. Svědčí to také o tom, že mezinárodní společenství považuje problém násilného přesídlování za jednu z hlavních otázek mezinárodního společenství, jež vyžaduje soustavnou pozornost i v dnešní době.

UNHCR – vznik, právní rámec jeho působení, organizace a financování



Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky vznikl v rámci jednání, ve kterých se výrazně odráželo ideologické napětí studené války, a která byla bojkotována ze strany Sovětského svazu a jeho satelitních států. Navíc mezi Spojenými státy a západoevropskými státy panovalo napětí ohledně charakteru, pravomocí a financování nové uprchlické organizace. Jednající země se shodovaly, že potřeba další mezinárodní spolupráce řešící uprchlickou problematiku je nutná, ale například státy východního bloku kritizovaly způsob, jakým pracovala IRO. Považovaly tuto organizaci jen jako nástroj zemí západního bloku.²³ Pro Spojené státy bylo zase neúnosné jejich vysoké finanční zainteresování. Po mnoha ohnivých debatách a určitých ústupcích z nároků jednotlivých států byl v roce 1951 Úřad ustaven. Zpočátku se snažil pomoci přibližně 400,000 uprchlíků z Evropy, kteří se ocitli bez domova v důsledku druhé světové války.²⁴ Nicméně, během více než padesáti let existence, dospěl uprchlický problém do celosvětové dimenze. V roce 1996 už pod ochranu UNHCR spadalo 26 miliónů osob, v důsledku čehož bylo nutné navýšit i rozpočet organizace a také počet pracovníků. V dubnu 2008 dosáhl upravený rozpočet UNHCR včetně doplňkových programů částky 1,64 mld. USD (oproti 300, 000 dolarů v roce 1951) a zaměstnáno bylo kolem 6 351 pracovníků (v roce 1951 jejich počet činil 33).²⁵

1.9 Vznik UNHCR

Záhy, po založení Mezinárodní organizace pro uprchlíky, bylo zjevné, že problematika uprchlíků není jen dočasným poválečným fenoménem a že k řešení bude potřeba vynaložit další mezinárodní úsilí. Preferovalo se, že by odpovědnost převzala samotná OSN. Objevily se tu dvě možnosti, jak daný problém řešit: 1) buď pověřit touto úlohou oddělení sekretariátu Organizace Spojených národů, nebo 2) založit pro tento účel samostatný a nezávislý orgán v rámci OSN. Na návrh generálního tajemníka byla přijata druhá možnost. Další neshody se týkaly především toho, že Spojené státy byly spíše pro

²³ UNHCR *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, 2000, str. 18.

²⁴ Jílek, D.: op.cit, str. 74.

²⁵ URL: <<http://www.unhcr.cz/zakladni/>>

dočasnou agenturu, jejíž cíle by byly omezené a která by nepotřebovala mnoho prostředků. Usilovaly proto o to, aby byla nová organizace odepřena pomocí Valného shromáždění v humanitárních operacích a aby jí nebylo poskytnuto právo získávat dobrovolné příspěvky. Naproti tomu západoevropské státy, na nichž leželo hlavní břemeno uprchlického problému, preferovaly silný, trvalý a víceúčelový typ uprchlické organizace, a tudíž vymáhaly nezávislé postavení Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky s pravomocí získávat prostředky a poskytovat je uprchlíkům.²⁶ Nakonec však i v této otázce bylo dosaženo kompromisu (poměr hlasů byl 36:5, jedenáct států se zdrželo hlasování)²⁷ a Úřad Vysokého komisaře OSN (dále jen „UNHCR“) byl konstituován na základě rezoluce Valného shromáždění OSN č. 319 (IV) ze dne 3. prosince 1949 k „plnění funkcí uvedených v příloze rezoluce a dalších funkcí na základě pověření Valného shromáždění OSN.“ UNHCR byl ustaven jako pomocný orgán Valného shromáždění OSN v souladu s článkem 22 Charty OSN a jako nedílná součást OSN, jejíž status, výsady a imunity se řídí Úmluvou o výsadách a imunitách OSN z roku 1946. Činnost UNHCR má zcela nepolitickou, humanitární a sociální povahu.

Ustavující rezoluce č. 319 stanovila, že Úřad UNHCR bude plnit funkce, pro které byl zřízen po dobu tří let a tato lhůta započne 1. ledna 1951. Úkolem UNHCR bylo pomoci s přesídlením 1,2 milionů evropských uprchlíků, kteří se po II. světové válce ocitli bez domova. Časově omezený mandát UNHCR byl vysvětlován zejména obavami států z politických důsledků spojených s vytvořením stálého orgánu.²⁸ Brzy se však zjistilo, že uprchlický problém vyžaduje soustavnou pozornost OSN, proto se Valné shromáždění rozhodlo prodloužit mandát UNHCR na období pěti let s obnoveným začátkem činnosti od 1. 1. 1954. Teprve v roce 2003, po sérii rezolucí, podle kterých Úřad pokračuje ve své činnosti v dalším pětiletém období, rozhodlo Valné shromáždění o tom, že Úřad bude plnit úkoly v oblasti mezinárodní ochrany do té doby, než se vyřeší

²⁶ UNHCR *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, 2000, str. 19.

²⁷ UNHCR *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, 2000, str. 19.

²⁸ Čepelka, Č., Šturma, P., Bílková, V., Fáberová, A., Skalková, M., Honusková, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Univerzita Karlova v Praze: Právnická fakulta, 2006, str. 44.

problémy uprchlíků ve světě. Což bylo zásadní rozhodnutí v rámci historického vývoje uprchlické otázky.

1.10 Právní rámec působení UNHCR

Poskytování mezinárodní ochrany uprchlíkům má svůj základ v pramenech mezinárodního práva, v nichž jsou obsažena pravidla upravující postavení uprchlíků. Převaha norem má smluvní formu a jako doplněk slouží i obyčejová pravidla. Nejvýznamnější normou, která upravuje problematiku mezinárodního uprchlictví, je Úmluva o postavení uprchlíků z roku 1951, jejíž přijetí komplikovaly opět neshody mezi státy. Důležitou změnu Úmluvy pak přinesl Protokol z roku 1967. Podrobnější úpravu funkcí a činnosti UNHCR obsahuje Statut Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

1.10.1 Statut Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Závaznou směrnicí, o kterou Úřad opírá svůj mandát je *Statut Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky*, který byl přijat Valným shromážděním OSN 14. 12. 1950 jako příloha rezoluce 428 (II). Obsahuje 22 článků rozdělených do 3 kapitol, přičemž první kapitola obsahuje všeobecná ustanovení, druhá kapitola definuje funkce UNHCR a specifikuje osoby, v jejichž prospěch může tento Úřad jednat a třetí kapitola se pak zabývá jeho organizací a financováním.

Samotný Statut reflektoval na jednu stranu konsenzus Spojených států amerických a dalších západních států oproti státům východního bloku, ale zároveň z něj byly patrné i rozdíly v bezprostředních prioritách právě Spojených států a západní Evropou, jak bylo naznačeno výše. Určitá omezení funkční pravomoci a působnosti Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky byla výsledkem především přání Spojených států a jeho západních spojenců vytvořit mezinárodní uprchlickou agenturu, která nebude představovat žádnou hrozbu pro národní suverenitu západních sil a která jim nebude ukládat nové povinnosti ve finanční oblasti.²⁹

²⁹ G. Loescher *American Foreign Policy, International Politics and Early Development of UNHCR*, dokument přednesený na konferenci *The Uprooted: Forced Migration as an International Problem in the Post-War Era*, Lund, 19.-21. srpna 1988, str. 2-3 v UNHCR *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, 2000, str. 6.

Statut pověřil Úřad dvěma hlavními a vzájemně souvisejícími funkcemi – chránit uprchlíky a podporovat trvalá řešení jejich problémů.³⁰ V kapitole I., článku 2 Statut uvádí: „Práce Vysokého komisaře má zcela nepolitický charakter; je humanitární a sociální, a bude se vztahovat na skupiny a kategorie uprchlíků.“ Nepolitická povaha Úřadu mu umožnila působit jak během napjatého období studené války, tak i v jakémkoliv následujícím konfliktu. Přesto se objevují názory, že Úřad Vysokého komisaře nemůže být nikdy úplně nezávislý na politických orgánech Spojených národů, a to vzhledem k tomu, že je předmětem formální kontroly ze strany Valného shromáždění OSN.

1.10.2 Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokol k této Úmluvě z roku 1967

Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 obsahuje práva a povinnosti uprchlíků, povinnosti států, zakotvuje mezinárodní standardy pro jednání s uprchlíky a chrání jejich práva v oblasti zaměstnání, vzdělávání, ubytování, svobody pohybu, přístupu k soudům, získání státního občanství a především zajišťuje ochranu před návratem do země, kde mohou být tito lidé vystaveni pronásledování. Tvoří také základ práce Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.³¹

Byla přijata na Konferenci OSN o postavení uprchlíků a osob bez státní příslušnosti, která se konala v Ženevě v létě roku 1951. Vstoupila v platnost 22. dubna 1954, tedy 90. den po uložení šesté ratifikační listiny nebo listiny o přístupu.³² Úmluva navazuje na předchozí mezinárodní úmluvy týkající se postavení uprchlíků. Její Preambule přímo zakotvuje požadavek revidování a sjednocení dřívějších smluv, a tím i dosažení rozšíření ochrany. Jedním z hlavních cílů této Úmluvy bylo, vlivem Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948, zajistit uprchlíkům co největší možnost užívání základních práv a svobod.³³ Významným přínosem této mezinárodní smlouvy bylo přijetí definice pojmu „uprchlík“. Mezi státy i v tomto případě panovaly rozdílné názory a snahy omezit tuto definici podle toho, v jaké míře byly ochotny přijmout právní

³⁰ Kapitola I., článek 1 Statutu UNHCR.

³¹ UNHCR *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, 2000, str. 23.

³² Článek 43 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951.

³³ Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 61.

závazky. Nakonec však byla schválena univerzálně aplikovatelná definice pojmu „uprchlík“, která se soustředila na koncept „opodstatněného strachu z pronásledování“.³⁴ Zároveň však byla přijata dvě hlavní omezení aplikace této Úmluvy. Za prvé, i přesto že definice uprchlíka je všeobecná, zahrnuje pouze ty osoby, které opustily svou zemi původu v důsledku událostí nastalých před rokem 1951. Za druhé, státy měly při podpisu této Smlouvy možnost učinit prohlášení, kterým by omezily své závazky pouze na uprchlíky z Evropy. Každopádně Úmluva představovala významný posun v uznávání uprchlíků nejen na skupinovém základě, ale i na individuálním posouzení jednotlivých případů a navíc již nebyla definice uprchlíka spojována s určitou národnostní skupinou jako dříve, nabyla tedy obecného charakteru. Neopomenutelným principem a ústřední právní zárukou zakotvenou v Úmluvě je zákaz vyhoštění osoby nebo jejího návratu do země, kde jí hrozí pronásledování (princip „non-refoulement“)³⁵, který se jako obyčejová norma stal součástí obecného mezinárodního práva. Postupně byla tato zásada cestou interpretace rozšířena tak, že dnes jí chápeme nejen jako nevrácení, ale i neodmítnutí uprchlíka na hranici, jestliže by tím byl ohrožen jeho život nebo svoboda.³⁶

V současné době se objevují kritiky především v souvislosti s problematikou smíšené migrace, které uvádějí, že je Úmluva zastaralá, nepoužitelná, irelevantní a neflexibilní. Podle jejich názorů již adekvátně neupravuje zájmy států ani nynější potřeby uprchlíků.³⁷ Přesto však dodnes nebyl přijat žádný dokument, který by reflektoval současné problémy uprchlické otázky a nahradil tak významný mezinárodní dokument, jakým je Úmluva. Ta tedy i nadále, společně s Protokolem z roku 1967, plní úlohu základního kamene mezinárodního uprchlického práva.

V 60. letech se působení UNHCR přesunulo ze značné části mimo Evropu, a to do Afriky, kde pomalu, ale jistě docházelo k ukončení evropské koloniální nadvlády. Nové

³⁴ UNHCR *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, 2000, str. 24.

³⁵ „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“ v článku 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951.

³⁶ Čepelka, Č., Šturma, P., Bílková, V., Fáberová, A., Skalková, M., Honusková, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Univerzita Karlova v Praze: Právnická fakulta, 2006, str. 39.

³⁷ UNHCR *The State of the World's Refugees: Human displacement in the new millenium*. Oxford, 2006, str. 3.

konflikty a boje za nezávislost zvyšovaly počet uprchlíků, který na konci šedesátých let minulého století vzrostl asi na jeden milion. Vzhledem k tak velikému počtu uprchlíků nebylo možné posuzovat případy jednotlivě, tudíž musel UNHCR přiznávat postavení uprchlíka na základě *principu prima facie*, pomocí kterého byli uprchlíci identifikováni jako skupina nucená k odchodu ze země původu. UNHCR byl nadán – v souladu se svým Statutem – obecnou kompetencí řešit uprchlické problémy kdekoli na světě, ale neměnné zůstávalo časové i geografické omezení Úmluvy, což se ukazovalo jako stále větší překážka. Bylo zapotřebí vypracovat nový mezinárodní nástroj v oblasti uprchlictví a tím se stal **Protokol z roku 1967**. Ten, i přesto, že se obecně vztahuje k Úmluvě z roku 1951, je nezávislým právním nástrojem, kterým se státy zavazují aplikovat články 2-34 Úmluvy z roku 1951 v případě všech osob, jež splňují definici uprchlíka, bez časových nebo zeměpisných omezení.³⁸ Protokol tedy není, jak je běžně považováno, dodatkem k Úmluvě z roku 1951, ale jde o dvě mezinárodní smlouvy, které upravují stejný předmět.³⁹ Tím pádem byla i samotným přistoupením k Protokolu zajištěna aplikovatelnost většiny ustanovení Úmluvy.⁴⁰ Přesto však převážná část států ratifikovala oba „nezávislé“ mezinárodní instrumenty, čímž posílila jejich autoritu. Protokol taktéž opět zakotvil závazek států spolupracovat s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

1.11 Organizace Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Sídlo UNHCR je v Ženevě, ve Švýcarsku, jak deklaruje článek 19 Statutu, jeho kanceláře se však nacházejí v dalších 116 zemích světa. Více než 86 % z 6 351 zaměstnanců UNHCR pracuje v terénu, často v odlehlých oblastech světa, jakými jsou například Irák, Kongo, Čad, Súdán, Kolumbie, Afghánistán a další⁴¹ a v těžkých a nebezpečných podmínkách. Počet zaměstnanců Úřadu se může zdát vysoký, ale pokud srovnáme počet osob, kterým UNHCR pomáhá (k 1. lednu 2006 to bylo 20 751 900 osob), zjistíme, že na jednoho zaměstnance připadá neuvěřitelný počet 3 267 uprchlíků.

³⁸ UNHCR *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, 2000, str. 53.

³⁹ Weis P. „The 1967 Protocol relates to the Status of Refugees and Some Questions relatives to the Law of Treaties,“ (1967) *British Yearbook of International Law* 39, at 60 v Hathaway, J. C. *The rights of refugees under international law*. Cambridge University Press, 2005, str. 111.

⁴⁰ Díky tomuto došlo i k přistoupení Spojených států amerických, které nepodepsaly ani neratifikovaly Úmluvu z roku 1951.

⁴¹ URL: <<http://www.unhcr.cz/zakladni/>>

Vysoký komisař mimo jiné ustanovuje své zástupce v zemích, ve kterých se nachází uprchlíci, o čemž se však radí s vládami jednotlivých zemí. Není však vyloučeno, že zástupce bude ustanoven i vládou své země.⁴²

V čele úřadu stojí Vysoký komisař, který je volen Valným shromážděním na základě nominace Generálního tajemníka, a to na dobu pěti let. Toto pravidlo představuje kompromis mezi francouzským a americkým návrhem. Spojené státy navrhovaly jmenování Vysokého komisaře, zatímco Francie namítala, že by to nekorespondovalo s postavením a důležitostí této funkce⁴³. Období, na které je Vysoký komisař volen, bylo stanoveno na 3 roky, v roce 1953 bylo ale prodlouženo na pět let. Zástupce Vysokého komisaře je podle článku 14 Statutu volen na stejné období jako Vysoký komisař, ale důležitou podmínkou je, aby jejich národnosti byly odlišné. Personál Úřadu je ustanoven samotným Vysokým komisařem a podmínky upravující jejich zaměstnání jsou stanoveny Valným shromážděním.⁴⁴ V červnu roku 2005 se pořadí již desátým Vysokým komisařem stal bývalý portugalský politik a předseda vlády António Guterres.

Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky vznikl především jako subsidiární orgán Valného shromáždění OSN podle článku 22 Charty, a tudíž i při svém působení dodržuje a uznává doporučení Valného shromáždění, ale i Hospodářské a sociální rady OSN.⁴⁵ Článek 4 Statutu UNHCR dává Hospodářské a sociální radě OSN pravomoc vytvořit poradní výbor pro uprchlíky, který bude složen z představitelů členských a nečlenských států Spojených národů, vybraných na základě jejich projeveného zájmu a schopností řešit daný problém uprchlíků. Tato pravomoc byla využita v roce 1951, kdy došlo k založení Poradního výboru pro uprchlíky (1951-1954), který působil jako poradní orgán Vysokého komisaře a sestával z 15 států. Jeho následníkem byl Výkonný výbor fondu OSN pro uprchlíky (1955-1958), jenž usměrňoval činnost Úřadu při řízení uprchlického fondu⁴⁶ a byl taktéž nahrazen v roce 1958⁴⁷ **Výkonným výborem pro**

⁴² Kapitola III., článek 16 Statutu UNHCR.

⁴³ Jílek, D.: op.cit., str. 68 - 69.

⁴⁴ Kapitola III., článek 15 Statutu UNHCR.

⁴⁵ Jílek, D.: op.cit., str. 69.

⁴⁶ United Nations Refugee Fund – UNREF.

⁴⁷ General Assembly Resolution 1166 (XII) of November 26, 1957, Economic and Social Council Resolution 672 (XXII) of April 30, 1958 v Jílek, D.: op. cit., str. 69.

činnost Vysokého komisaře.⁴⁸ Ten funguje jako pomocný orgán Valného shromáždění a je na UNHCR formálně nezávislý. Členové jsou voleni Hospodářskou a sociální radou OSN, která dbá širokého zeměpisného zastoupení států, které vyjádřily zájem a projevíly úsilí o řešení problémů uprchlíků. Původně měl 24 členů a v současné době se skládá ze 76 členských států, které se schází jednou ročně (během první poloviny října každého roku v Ženevě, Švýcarsko). Stálý výbor (*Standing Committee*), který v roce 1995 nahradil dva dříve existující sub-výbory⁴⁹, zasedá až 5krát ročně. Kromě toho se obvykle koná mnoho neformálních poradních zasedání Stálého výboru a neformální konzultace členů Výkonného výboru, jejichž úkolem je příprava závěrů a rozhodnutí o mezinárodní ochraně. Hlavním úkolem Výkonného výboru je poskytování poradenství Vysokému komisaři při výkonu jeho statutárních funkcí, schvalování asistenčních programů a zkoumání všech finančních a administrativních aspektů agentury. Mezinárodní ochrana je jako prioritní téma zařazeno na pořad jednání každého zasedání Výkonného výboru. V reakci na konkrétní otázky v oblasti ochrany je souhlasu dosaženo v podobě tzv. závěrů Výkonného výboru. I když nejsou formálně závazné a mají charakter doporučení, představují důležitá interpretační vodítka Úmluvy z roku 1951 a Protokolu z roku 1967. Navíc jde o dohody více než 50 zemí, které mají rozsáhlé zkušenosti a velký zájem o ochranu uprchlíků a často se při přípravě vlastních zákonů a pravidel na tyto závěry odvolávají.

V rámci organizační struktury nelze opomenout ani Výkonný Úřad (*Executive Office*), který je tvořen Vysokým komisařem společně se zástupcem, dvěma asistenty, vedoucím kabinetu a jeho personálem. Jeho úkolem je jednak oznamovat operačním jednotkám politická a výkonná rozhodnutí a na straně druhé informovat Vysokého komisaře o událostech v terénu. Tento orgán UNHCR mimo jiné formuluje politiku, zajišťuje efektivní management a dohlíží na operace UNHCR po celém světě.

1.12 Financování Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Mezinárodní závazek, který zabraňuje navrácení uprchlíků do nebezpečných podmínek, je neomezený a zároveň aplikovatelný ve všech zemích, bez ohledu na jejich

⁴⁸ Executive Committee of the High Commissioner's Programme („EXCOM“)

⁴⁹ Sub-Committee of the Whole on International Protection (SCIP), Sub-Committee on Administrative and Financial Matters (SCAF).

ekonomický vývoj. Naplnění potřeb uprchlíků, vytvoření spravedlivé a efektivní azylové procedury, pomoc uprchlíkům při jejich návratu nebo integraci v novém prostředí, to všechno si vyžaduje značné finanční prostředky nejen ze strany hostujících států, ale i mezinárodního společenství. Potřeby však ve většině případů převyšují zdroje.

Úřad Vysokého komisaře je jednou ze specializovaných agentur OSN, která je financována hlavně z příspěvků dobrovolných dárců, zejména z příspěvků jednotlivých vlád, ale i mezivládních organizací, korporací a jednotlivců. Z rozpočtu OSN jsou hrazena pouhá 2% rozpočtu UNHCR. Pokud Valné shromáždění nerozhodne jinak z rozpočtu Spojených národů smí být hrazeny pouze administrativní výdaje, které souvisí s činností Úřadu vysokého komisaře a veškeré ostatní výdaje jsou hrazeny z dobrovolných příspěvků.⁵⁰ OSN ale navíc poskytuje také materiální pomoc v podobě léků, stanů, nákladních automobilů aj. Prostředky získané z veřejných nebo soukromých zdrojů Úřad Vysokého komisaře spravuje a rozděluje, podle článku 10 Statutu, mezi privátní a veřejné instituce, které považuje pro poskytování pomoci uprchlíkům za nejvhodnější. Může odmítnout jakékoliv nabídky pomoci, které neodpovídají požadavkům nebo které nelze využít. O poskytování prostředků nesmí žádat vlády ani se s takovými výzvami obracet na veřejnost bez předchozího souhlasu Valného shromáždění. Výroční zprávy Vysokého komisaře zahrnují informace o jeho aktivitách v této oblasti. Podle článku 21 Statutu podléhá správa Úřadu finančním omezením Spojených národů a finančním pravidlům vyhlášeným Generálním tajemníkem. Článek 22 Statutu poté upravuje problematiku kontroly transakcí souvisejících s fondy. Tu provádí Výbor auditorů Spojených národů, přičemž může uznat kontrolovaná konta organizací, které fondy udržují.

Rozpočet UNHCR byl původně rozdělen na dvě části: obecné programy podporující základní operace, jakými je pomoc a ochrana uprchlíků, a speciální programy, tedy pomoc při humanitárních katastrofách, dobrovolná repatriace a další programy. S účinností od 1. ledna 2000 byly obě části rozpočtu spojeny v jednotný rozpočet -

⁵⁰ Kapitola III, článek 20 Statutu UNHCR.

Roční programový rozpočet - který je transparentnější a podrobnější výpovědí o potřebných finančních zdrojích a celkové práci UNHCR.⁵¹

Protože počet lidí, o které se UNHCR stará, vzrostl do roku 1995 na 27 miliónů, došlo také k navržení rozpočtu, z 544 miliónů USD v roce 1990 až na více než 1 miliardu USD v následujících letech. Přesto, že UNHCR je financovaný mnoha státy, vládami, ale i mimovládními organizacemi a jednotlivci, většinu zdrojů poskytuje pouze 15 dárců: 14 států a Evropská komise. Od roku 1995 až do roku 2000 tvořilo těchto 15 dárců 95% veškerých prostředků UNHCR. Proto UNHCR neustále hledá způsoby zvětšení své dárcovské základny, a to i prostřednictvím soukromého sektoru, široké veřejnosti, korporací, nadací a mimovládních organizací. Některé mimovládní organizace jsou dokonce speciálně zaměřené na získávání prostředků pro UNHCR, např. USA for UNHCR, UK for UNHCR (Refaid) a Action Refugiés.

Bohužel nikde není zaručené, že na pokrytí plánovaných aktivit získá UNHCR potřebné finanční zdroje. Nedostatek peněz pak může vést ke zkrácení nebo dokonce zastavení některých důležitých programů, jako je např. vzdělávání dětí. K nejistotě ohledně získání finančních prostředků přispívají svým nestálým zájmem i média, díky kterým se mezinárodní podpora mění v závislosti na dané situaci. UNHCR má poté problémy hledat prostředky pro dlouhodobé utečence, kteří jsou médii zapomenutí a naopak jiným krizovým utečeneckým situacím se věnuje důkladná pozornost. Často tedy UNHCR plánuje a začíná svoje operace bez toho, aby věděl, kdy může očekávat finanční prostředky, kolik jich bude, nebo zda jejich poskytnutí nebude podmíněno určitými restrikcemi. Právě v tom případě, kdy dárci přesně určí podmínky využití jeho finančních zdrojů, omezuje tím nezávislost UNHCR a oslabuje tím i jeho pozici.

Většina výdajů spojených s ochranou a pomocí uprchlíků je jen těžko vyjádřitelná penězi. Hostující země často přispívají k ochraně uprchlíků velmi konkrétním způsobem, např. poskytují prostor, zemědělskou půdu i místní infrastrukturu. I přesto, že takovýto druh příspěvku není peněžitý, měly by být tyto hostující země oceněné a hlavně vnímané jako dárci. Vlády ostatních zemí pak mohou podporovat hostující země finanční hotovostí nebo bezhotovostními příspěvky. To vše je totiž nevyhnutelné pro

⁵¹ URL: <<http://www.unhcr.cz/zakladni/?cid=33>>

vytvoření mezinárodní solidarity, stejně jako při sdílení zodpovědnosti za ochranu uprchlíků.

1.13 Shrnutí

Jak je patrné z této kapitoly, panovaly mezi státy okolo vzniku UNHCR, jeho organizace, pravomocí i financování neshody a výsledek byl dosažen až po mnoha debatách a vzájemných kompromisech. V jednáních se odráželo ideologické napětí studené války, ale neshody panovaly i mezi samotnými západními mocnostmi. I přes veškeré rozepře mezi státy, však k vytvoření Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky došlo, a to je podle mého názoru obrovským úspěchem. Státy byly schopné se shodnout, že uprchlický problém je třeba řešit a v konečném řešení byly způsobilé přijmout kompromisy týkající se jeho podoby. I jejich počáteční tvrdý odpor vůči UNHCR se postupně začal měnit, např. Spojené státy, které odmítly poskytnout jakoukoliv finanční podporu na oblastí za železnou oponou, do nově vytvořeného uprchlického fondu nakonec přispěly. Rovněž Sovětský svaz, další hlavní aktér tehdejší i současné mezinárodní politiky, který se zpočátku stavěl záporně k vytvoření UNHCR, přispěl k přijetí několika rozvojových zemí do OSN. Taková podpora ze strany vyspělých států je rozhodující, protože jdou příkladem i pro státy ostatní. Úřad se výborně zhostil i nelehké situace, kterou bylo financování jeho programů. I přesto, že byl zpočátku svazován omezenými prostředky, vybudoval si účinná partnerství, jejichž příspěvky jsou dodnes základem fungování Úřadu.

Osobní kompetence Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Mezinárodní uprchlický režim byl vytvořen, jak je patrné z názvu, pro jednu konkrétní kategorii osob a i Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky fungoval v průběhu celé své historie především jako organizace na ochranu uprchlíků. Ti však v současné době nejsou jedinými příjemci pomoci a ochrany této organizace. Postupně, během více než padesáti let existence Úřadu, vznikaly nové kategorie osob, kterým UNHCR poskytoval pomoc. I přestože tito lidé nevyhovovali definici uprchlíka, byla jim udělena ochrana, protože se nacházely v rizikové situaci. UNHCR dnes po celém světě realizuje programy, jejichž úkolem je chránit bezpečnost všech osob, které ochranu potřebují, bez ohledu na jejich státní příslušnost a právní postavení.⁵² Zároveň se tyto programy zaměřují i na specifické potřeby jednotlivých skupin osob – například žen a dětí, dospívajících, starých lidí a postižených osob.

Toto rozšiřování role UNHCR Statut Úřadu předvídá. V článku 1 se uvádí, že UNHCR má „hledat trvalá řešení problémů uprchlíků“, a článek 9 stanoví, že organizace se „bude věnovat takovým dodatečným činnostem...jaké určí Valné shromáždění“.⁵³ Právním základem pro ochranu těchto specifických skupin ze strany UNHCR se tedy staly právě rezoluce Valného shromáždění.

Podstatně se za těch posledních více než 50 let působení Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky rozšířil počet kategorií osob, kterým tato organizace poskytuje ochranu a pomoc, a ruku v ruce s tímto se zvýšil i počet těchto lidí. Podle posledních statistik to bylo 31,677,620⁵⁴ lidí nacházejících se na celém světě (proti tomu je počet 400 tisíců uprchlíků, kterým se UNHCR snažil pomoci na začátku svého působení zanedbatelné číslo). Poté, co v letech 2001 až 2005 počet uprchlíků klesal, v posledních letech dochází opět k nárůstu jejich počtu, a to především v souvislosti s konflikty odehrávajícími se v Somálsku a Iráku.

⁵² UNHCR *Situace uprchlíků ve světě 1997-98: Humanitární program*. Oxford, 1997, str. 53.

⁵³ UNHCR *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, 2000, str. 3.

⁵⁴ UNHCR *Global appeal 2009 update* v URL: <<http://www.unhcr.org/ga09/index.htm>>

1.14 Osoby spadající do oblasti zájmů Úřadu

Lidé, kteří byli násilně donuceni opustit své domovy, se nacházejí snad v každé oblasti na světě. Často přichází o všechno – o své rodiny, domy, práci, ale ztrácí také pocit bezpečí a sounáležitosti. Osoby spadající do oblasti zájmů UNHCR jsou ti, jimž Úřad poskytuje ochranu a pomoc na základě jejich potřeb bez ohledu na jejich rasu, náboženství, politické názory nebo pohlaví. V současné době jde o pět základních skupin, a to konkrétně o uznané uprchlíky, žadatele o azyl, vnitřně přesídlené osoby, navrátilce (tj. bývalé uprchlíky nebo vnitřně přesídlené osoby) a osoby bez státního občanství. Doplňkové skupiny tvoří jednak osoby, které uprchly ze země původu z důvodu ozbrojeného konfliktu nebo kvůli událostem závažně narušujícím veřejný pořádek a dále osoby, které nespádají do žádné z výše uvedených skupin, přesto jim Úřad poskytuje pomoc a ochranu.

1.14.1 Uznání uprchlíci

Podmínky přiznání statusu uprchlíka jsou zakotveny v Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Definice uprchlíka je přísně individuální, poměrně rozsáhlá a složitě strukturovaná. Skládá se celkem ze tří částí: zahrnující (inkluzivní), vylučující (exkluzivní) a pozastavující (suspenzivní) klauzule. Tzv. zahrnující klauzule (neboli pozitivní definice uprchlíka) je obsažena v článku 1 odst. A Úmluvy a podle ní je uprchlíkem kterákoli osoba, která „se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodu příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů a je neschopna přijmout nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu své vlasti“. Vylučující doložka, obsažená v článku 1 odst. D, E a F Úmluvy (1951) stanoví skutečnosti, které brání osobám, které jinak splňují pojmové znaky uprchlíků, získat mezinárodní ochranu.⁵⁵ Jde o osoby, které tuto ochranu nepotřebují, protože požívají ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací OSN než Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Takovým případem může být osoba, které pomoc a mezinárodní ochranu poskytuje Agentura OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě (UNRWA).

⁵⁵ Čepelka, Č., Šturma, P., Bílková, V., Fáberová, A., Skalková, M., Honusková, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, str. 32.

Mezinárodní ochrana nesmí být taktéž udělena osobám, u kterých se lze vážně domnívat, že se dopustili a) zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, b) vážného nepolitického zločinu mimo zemi, kde byli přijati jako uprchlíci, nebo c) činů v rozporu s cíli a zásadami OSN. Logickým základem této části vylučující klauzule tedy je, že určité činy jsou natolik závažné, že jejich pachatelé si nezaslouží mezinárodní ochranu jako uprchlíci. Hlavním účelem této doložky je tedy odmítnutí poskytnutí mezinárodní ochrany a zajištění, aby tyto osoby nezneužívaly institut azylu ve snaze vyhnout se právní odpovědnosti za své činy. Kvůli možným závažným důsledkům odmítnutí ochrany je však zároveň důležité aplikovat vylučující klauzule velmi opatrně a jen po plném posouzení individuálních okolností případu. Vylučující klauzule by tedy měly být vždy interpretovány restriktivním způsobem.⁵⁶ Pokud by této osobě neposkytl pomoc ani UNHCR a i on rozhodl o vyloučení určité osoby z uprchlické ochrany, mohou ji proti návratu do země, kde jí hrozí špatné zacházení, chránit ustanovení jiných mezinárodních dokumentů.⁵⁷ Tzv. pozastavující klauzule pak upravuje hmotně právní podmínky, za kterých již není mezinárodní ochrana nutná nebo oprávněná a uprchlík přestává být uprchlíkem. Příkladem může být dobrovolné využití ochrany země své státní příslušnosti, dobrovolné znovunabytí ztracené státní příslušnosti nebo nabytí nové státní příslušnosti aj. Nedostatkem Úmluvy je, že nezahrnuje procesní pravidla, která by zabezpečovala určení uprchlického statusu, a že ani neukládá smluvním stranám povinnost uzákonit řízení ve věci získání postavení uprchlíka.⁵⁸ Zabezpečování a provádění hmotně právních pravidel uprchlického práva se děje prostřednictvím vnitrostátních právních úprav. Účinnost Úmluvy a jejich ustanovení by tím mohla být snížena, ale tomu Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky částečně brání tak, že může být procesní stranou ve vnitrostátním azylovém řízení.

⁵⁶ UNHCR *Guidelines on international protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*. HCR/GIP/03/05. UNHCR, 2003, str. 2.

⁵⁷ Např. Úmluva proti mučení a dalšímu krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestu z roku 1984 absolutně zakazuje návrat jedince do země, kde mu hrozí riziko mučení.

⁵⁸ Jílek, D.: op.cit., str. 82.

Výše uvedená definice je velice blízká vymezení uprchlíka obsaženého ve Statutu Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, totožné však nejsou.⁵⁹ Z tohoto důvodu někteří autoři⁶⁰ rozlišují čtyři základní skupiny uprchlíků. Ti, kteří spadají pod ochranu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, mohou patřit do kterékoliv z těchto skupin. Stejně tak jednotlivé typy uprchlíků nejsou výlučné a osoby mohou být zařazeny z hlediska typového do více kategorií.⁶¹ Osoby považované UNHCR za uprchlíky podle Statutu UNHCR se nazývají „**mandátoví uprchlíci**“. Do této kategorie však spadají také osoby podle širšího mandátu přiznaného Valným shromážděním, tedy na základě rezolucí nezávazné povahy přijatými Valným shromážděním, resp. Hospodářskou a sociální radou OSN. Kladem tohoto mechanismu je především jeho způsobilost reagovat na jakýkoli uprchlický problém. Naopak nevýhodou je právní nezávaznost rezolucí, která je závislá na politické podpoře států.⁶² Vysoký komisař je kompetentní pro uprchlíky bez ohledu na jakékoliv časové nebo geografické omezení. „**Konvenčními uprchlíky**“ a „**protokolárními uprchlíky**“ jsou osoby uznané jako uprchlíci úřady státu, který ratifikoval Úmluvu o uprchlících a/nebo Protokol. Jako takoví mají nárok na práva a výhody, které se tento stát zavázal uprchlíkům poskytovat.⁶³ Z předešlého vyplývá, že jedna a ta samá osoba může být jak mandátovým uprchlíkem, tak i uprchlíkem konvenčním. V neposlední řadě rozlišujeme ještě tzv. **statutární uprchlíky**, tj. osoby považované za uprchlíky v souladu s ustanoveními mezinárodně právních nástrojů předcházejících Úmluvě a Statutu UNHCR.⁶⁴ O této kategorii pojednává článek 1 A Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, jenž má sloužit především jako spojovací článek s minulostí a zajistit kontinuitu mezinárodní ochrany uprchlíků, které se mezinárodní společenství v předchozích obdobích ujalo. Osoba považovaná za uprchlíka v souladu s ustanoveními některého z výše uvedených nástrojů je automaticky uprchlíkem podle Úmluvy (1951), pokud se na ní nevztahuje jedna z cesačních klauzulí nebo pokud není

⁵⁹ Např. Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 odkazuje na další důvod obavy z pronásledování, a tím je příslušnost k sociální skupině, a rozvádí okruh příčin perzekuce v Jílek, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, str. 77.

⁶⁰ Například P. D. Maynard, který se nechal inspirovat „Příručkou procedur a kritérií pro přiznání postavení uprchlíka“ a rozdělil uprchlíky do čtyř základních skupin.

⁶¹ Jílek, D.: op.cit., str. 75.

⁶² Jílek, D.: op.cit., str. 77.

⁶³ UNHCR *Průvodce mezinárodním právem: Ochrana uprchlíků*. UNHCR, 2001, str. 24.

⁶⁴ UNHCR *Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany*. UNHCR, 2006, str. 11.

vyloučena z uplatňování Úmluvy některou z exkluzivních klauzulí. Podle mého názoru však tyto dokumenty již pozbyly mnohé ze svého významu a rozlišování této kategorie uprchlíků tedy rovněž ztrácí na významu.

Uznání uprchlíci tvoří 40% všech osob, jimž UNHCR poskytuje pomoc.⁶⁵ V roce 2006 klesl jejich počet ve srovnání s předchozím rokem z 9,5 milionů na 8,4 milionu osob, což byl nejnižší počet od roku 1980. Zčásti je to kvůli tomu, že se snížil počet konfliktů produkujících uprchlíky a několik z nich bylo ukončeno, což umožnilo návrat více než šest milionů lidí do svých domovů (dvě třetiny z nich tvoří Afghánci). Po několika letech (2001 až 2005), kdy docházelo postupně ke snižování počtu osob násilně vysídlených, však tento počet opět vzrůstá.

1.14.2 Žadatelé o azyl

Pokud lidé hledají bezpečí v jiné zemi než je jejich země příslušnosti, mluvíme o žadatelích o azyl. Právo žádat o azyl je obsaženo v článku 14 Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948. Ochrana a zájem UNHCR je věnovaná nejen těm, kteří požádali o přiznání postavení uprchlíka a tento status jim ještě nebyl udělen, ale i těm, kteří žádost o azyl z jakéhokoliv důvodu nepodali. Příkladem mohou být děti, které by bez příslušné pomoci nebyly schopné pochopit komplikované azylové procedury. Dále to mohou být osoby, se kterými je obchodováno, a kterým mohou jejich vykořisťovatelé fyzicky zamezit přístup k této proceduře. V neposlední řadě se může stát, že se žadatelé o azyl formálního azylového řízení jednoduše obávají. Důležitou úlohu zde sehrávají vlády, které by měly přijmout taková opatření, díky kterým identifikují tyto osoby hned v prvotním stádiu a zajistí jim možnost vyhledat pomoc a bezpečí. Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a další humanitární organizace poskytují vládám v jejich snažení nezbytnou pomoc.

V případě, že je žádosti vyhověno, daná osoba se stává uprchlíkem *de iure*, tj. uprchlíkem ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, tzv. „uznaným uprchlíkem“. V případě negativního hodnocení žádosti se stává odmítnutým žadatelem o azyl. Pokud by však stát odmítl přiznat status uprchlíka osobě, která podle

⁶⁵ UNHCR *Uprchlíci v číslech 2006*. UNHCR, str. 5 v URL: http://www.unhcr.cz/dokumenty/statistika_2006.pdf

Úřadu vysokého komisaře uprchlíkem je, zůstává tato osoba i nadále pod jeho ochranou a Úřad může následně uznat tuto osobu mandátovým uprchlíkem nebo učinit příslušné kroky k zajištění její bezpečnosti. Každopádně složité a dlouhotrvající azylové procedury způsobují, že žadatelé o azyl čekající na rozhodnutí o přiznání postavení uprchlíka mohou prožít měsíce a někdy i roky v nejistých a složitých podmínkách, kdy je jim odepřena možnost najít si zaměstnání a kdy nemají přístup ani k různým sociálním výhodám.

V posledních padesáti letech získaly azyl miliony lidí po celém světě, v současné době však počty žádostí stále klesají. Podle statistik Úřadu Vysokého komisaře bylo na začátku roku 2006 zaregistrováno 773 500 žádostí o azyl (včetně 668 400 z předchozího roku).⁶⁶ Třebaže podíl na tomto poklesu může mít více faktorů, patrnou příčinou jsou vzrůstající restriktivní opatření států, kterými limitují přístup k azylu a jejichž pomocí se snaží nejen ovládat a řídit migraci, ale i zajistit si svoji bezpečnost. Díky vzrůstajícímu vlivu globalizace a smíšených migračních proudů je často na žadatele o azyl pohlíženo jako na ilegální přistěhovalce. Je důležité bojovat s netolerancí a snažit se změnit názor veřejnosti a přesvědčit ji, že žadatelé o azyl a uprchlíci nejsou zdrojem nejistoty a nebezpečí, ba právě naopak - že jsou to především oběti.

1.14.3 Vnitřně přesídlené osoby

Vnitřně přesídlené osoby⁶⁷ představují vedle uprchlíků další velkou skupinu osob, kterým UNHCR poskytuje ochranu a pomoc. Na rozdíl od uprchlíků, jejichž postavení upravuje poměrně rozsáhlý systém mezinárodně právních norem, vnitřně přesídlené osoby nemají žádnou mezinárodně právní ochranu. V poslední době se však pohled mezinárodního společenství na tuto skupinu osob začíná měnit a už můžeme zaznamenat první pokusy řešení otázky jak jejich statusu, tak i právního režimu.

Ačkoli se pojem „vnitřně přesídlené osoby“ dnes běžně používá, jeho definici v mezinárodním právu nenalezneme. Z tohoto důvodu se nejčastěji využívá vymezení, které je zakotveno v právně nezávazném dokumentu *Řídící principy pro vnitřní*

⁶⁶ UNHCR *Uprchlíci v číslech 2006*. UNHCR, str. 7 v URL: http://www.unhcr.cz/dokumenty/statistika_2006.pdf

⁶⁷ Internally displaced people (IDP's) – vnitřně přesídlené osoby.

*přesídlování*⁶⁸, který byl vypracován skupinou expertů v roce 1998. Tento dokument sice není závazný, ale je uznáván a propagován OSN, oblastními orgány i nevládními organizacemi. Podle Řídících principů se za „vnitřně přesídlené osoby“ považují „osoby nebo skupiny osob, které byly násilně či jinak nedobrovolně donuceny opustit své domovy nebo místa svého obvyklého pobytu, a to zvláště v důsledku nebo ve snaze vyhnout se důsledkům ozbrojeného konfliktu, násilí, porušování lidských práv, přírodních katastrof či katastrof způsobených lidmi, a které nepřekročily mezinárodně uznávané hranice státu“.⁶⁹ Z uvedené definice vyplývá, že tato skupina osob se v mnohém podobá uprchlíkům. Stejně tak i potřeby obou skupin jsou podobné – vyžadují zajištění ochrany a pomoci a dlouhodobé řešení své situace. Společným znakem je i nedobrovolný charakter opuštění domova, i když okruh příčin, které k opuštění vedou je u vnitřně přesídlených osob daleko širší. Významným rozdílem mezi těmito dvěma skupinami je aspekt nepřekročení státních hranic v případě IDP's. Z tohoto důvodu nese primární odpovědnost za zajištění jejich ochrany i v období přesídlení země jejich původu. Často však bývají tito lidé pronásledováni nebo napadáni právě jejich vlastními vládami a ocitají se v mnohem beznadějnější situaci než uprchlíci. Úřady je vnímají spíše jako nepřátele než jako vlastní občany, kteří potřebují ochranu a pomoc a v některých případech je dokonce označí za migranty nebo teroristy, aby se vyhnuly převzetí odpovědnosti, kterou za ně mají. Vlády také často používají vlastní státní suverenitu, aby ospravedlnily odmítnutí mezinárodní pomoci směřující do postižených oblastí. Na druhou stranu vzrůstá i počet vlád, které v posledních letech upravují své legislativy ve prospěch vnitřně přesídlených osob (např. Angola, Burundi, Libérie, Srí Lanka aj.).

K nárůstu počtu vnitřně přesídlených osob došlo především z důvodu velkého množství vnitrostátních ozbrojených konfliktů, které se objevily po roce 1990, přetrvávání autoritativních režimů porušujících základní lidská práva a také, stále častěji, díky změnám klimatu, které přinášejí přírodní katastrofy (např. tsunami v roce 2004). Vzhledem k výše uvedenému tvoří IDP's druhou nejpočetnější skupinu lidí spadající

⁶⁸ The Guiding Principles on Internal Displacement byly vypracovány na ochranu a pomoc vnitřně přesídleným osobám, a to Francisem Dengem, zmocněncem generálního tajemníka pro vnitřně přesídlené osoby.

⁶⁹ Odstavec 2 Úvodu Řídících principů.

pod ochranu UNHCR. Podle statistik se odhaduje, že na začátku roku 2007 bylo okolo 24,5 milionu vnitřně přesídlených osob v 52 zemích světa. Úřad Vysokého komisaře pomáhá 12,8 milionům lidí z této skupiny.⁷⁰

I přes vysoký počet vnitřně přesídlených osob se stále diskutuje o jejich formálním uznání speciální kategorií a o rozšíření mandátu UNHCR o tuto skupinu. Ten je díky své téměř šedesátileté zkušenosti s uprchlíky a díky mandátu, jež zahrnuje jak ochranu, tak i pomoc vysídleným osobám, jasným kandidátem. Pro jejich uznání speciální kategorií mluví jednak ten fakt, že stát, který má těmto osobám pomáhat, selhává, neplní své povinnosti a v některých případech je dokonce původcem pronásledování. Na jedné straně tedy stojí suverenita a nevměšování se do vnitřních záležitostí států, a proti nim mezinárodní závazek ochrany lidských práv a mezinárodní spolupráce v případě humanitárních problémů.⁷¹ Odpůrci vytvoření speciální kategorie naopak spatřují nebezpečí především v setření rozdílů mezi uprchlíky jako osobami nacházejícími se mimo zemi svého původu a vnitřně přesídlenými osobami, které nadále spadají do jurisdikce států, ve kterých dochází k pronásledování. Také je poukazováno na střet zájmů mezi ochranou lidí v jejich zemích původu a obhajováním práva na odchod ze země pronásledování a práva žádat v jiné zemi o azyl. Řešení tohoto problému však není jednoduché. Předpokládané rozšiřování mandátu Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky je velice pravděpodobné. V roce 2005 Úřad převzal vedoucí odpovědnost za ochranu, zabezpečení táborů a nouzových útočišť pro vnitřně přesídlené osoby, což je možné považovat jako jeden z milníků ve vývoji tohoto problému. Já osobně jsem zastáncem toho, aby i v případě vnitřně přesídlených osob byl vytvořen komplexní režim ochrany, který by byl podobný tomu, jež existuje více než padesát let ve vztahu k uprchlíkům.

1.14.4 Navrátilci

Od počátku devadesátých let došlo v mnoha státech k formálnímu ukončení několika ozbrojených konfliktů, což umožnilo dobrovolný návrat velkého počtu násilně přesídlených osob. Navrátilci jsou bývalí uprchlíci nebo vnitřně přesídlené osoby, kteří

⁷⁰ UNHCR *Internally displaced people: Questions and answers*. UNHCR, Media Relations and Public Information Service, 2007, str. 7 v URL: <<http://www.unhcr.org/basics/BASICS/405ef8c64.pdf>>

⁷¹ Goodwin-Gill, G.S., McAdam, J. *The refugee in international law*. Third edition. Oxford University Press, 2007, str. 33.

se dobrovolně vrátili zpět do země jejich původu nebo oblasti v zemi původu. UNHCR ani na tuto kategorii nezapomíná a vzhledem k tomu, že spatřuje v dobrovolném návratu nejvhodnější řešení, zajišťuje dopravu těchto lidí zpět domů a poskytuje jim potřebnou pomoc. Tou může být například vybavení farem hospodářskými stroji nebo sazenicemi, někdy se však Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky zapojuje i do oprav domů, škol, nemocnic nebo přístupových cest. Úřad také dohlíží nad možnými problémy, které by se při návratu mohly vyskytnout.

Na základě společných statistik zemí azylových a zemí původu je odhadováno, že v průběhu roku 2007 se dobrovolně navrátilo do svých zemí původu okolo 731 tisíců uprchlíků, v roce 2006 to bylo fakticky podobné číslo 734 tisíc osob. Mezi hlavní země návratu patří Afganistan, Súdán, Demokratická republika Kongo a Libérie. Přesto je celkový počet uprchlíků, kteří se vrátili do svých zemí původu, za rok 2006 a 2007 jeden z nejnižších za posledních 15 let.

1.14.5 Osoby bez státního občanství

„Každý má právo na státní příslušnost a nikdo nesmí být svévolně zbaven státní příslušnosti ani práva svou státní příslušnost změnit“. Článek 15 Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948 tímto uděluje každé osobě právo na zákonný vztah se státem. Státní příslušnost nebo státní občanství představuje přímý vztah, právní pouto mezi jednotlivcem a státem, jenž mu zajišťuje mnohá občanská a politická práva, mimo jiné i právo na ochranu ze strany státu.

V současné době, i přes existenci norem mezinárodního práva, které tuto problematiku upravují, miliony lidí na světě státní občanství nemají. Okolnosti vedoucí k odpírání tohoto základního práva jsou rozličné, např. konflikt několika zákonů, změna státního území, nedostatečná právní úprava manželství, postup administrativního orgánu, diskriminace, nedostatky v záznamu o narození, pozbytí nebo vzdání se státního občanství.⁷² V důsledku toho přichází osoby bez státní příslušnosti o politická práva, nemohou uzavřít manželství nebo legálně pracovat, nemají přístup ke vzdělání, cestování a nemohou také vlastnit majetek.

⁷² UNHCR *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians*. UNHCR, Inter-Parliamentary Union, 2005, str. 3 v URL: <<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/436774c62.pdf>>.

Podle posledních odhadů je ve světě okolo 9 až 11 miliónů osob bez státní příslušnosti⁷³, ale přesný počet není znám, protože státy často nechtějí nebo nedokážou (chybí mechanismus pro evidenci takových osob) poskytnout přesné údaje o jejich počtu. Navíc neexistuje jasně formulovaný mezinárodní závazek pro státy tyto osoby evidovat.

Vzhledem k podobnému postavení uprchlíků a osob bez státní příslušnosti pověřilo Valné shromáždění OSN Úřad Vysokého komisaře, aby nesl odpovědnost za dozor, prevenci a snižování počtu osob bez státní příslušnosti. UNHCR tedy aktivně podporoval přijetí a provádění Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 a Úmluvu o snižování počtu osob bez státní příslušnosti z roku 1961, které zajišťují těmto osobám podobné právní postavení jako uprchlíkům. I přes tyto výzvy Úmluvu z roku 1954 ratifikovalo pouze 57 států. Jinak Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky poskytuje pomoc jednotlivcům vyřešit jejich právní problémy související s občanstvím, dále pomáhá vládám koncipovat a uvádět do života nové nebo přepracované právní úpravy v této oblasti, ve které i nadále přetrvávají závažné legislativní i politické nedostatky, školí vládní úředníky a spolupracuje s dalšími organizacemi.

1.14.6 Uprchlíci podle definice Úmluvy OAU a Kartagenské deklarace

Úmluva Organizace africké jednoty z roku 1969 a Kartagenská deklarace o uprchlících z roku 1984 představují regionální instrumenty, které mimo jiné rozšiřují definici uprchlíka. V případě **Kartagenské deklarace** pojem uprchlíka 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 porušováním lidských práv nebo jinými okolnostmi, které vážně narušily veřejný pořádek. **Úmluva Organizace africké jednoty** upravuje zvláštní podmínky uprchlictví v Africe a reaguje jak na individuální uprchlictví, tak i na uprchlické proudy. I v tomto dokumentu nalezneme rozšiřující definici uprchlíka, jejíž první část je totožná s definicí v Úmluvě (1951) ve znění Protokolu (1967). Druhá část pak definuje uprchlíka jako „každou osobu, jež je

⁷³ UNHCR *The State of the World's Refugees 2006: Human displacement in the new millennium*, Oxford, 2006, str. 26.

v důsledku vnější agrese, okupace, cizí 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.⁷⁴ Tento dodatek opravňuje osoby utíkající z výše uvedených důvodů žádat o postavení uprchlíka ve státech, které jsou členy této úmluvy, bez ohledu na to, zda mají oprávněné obavy z pronásledování.

1.14.7 Ostatní osoby spadající do oblastí zájmu UNHCR

V případě nutnosti poskytuje Úřad pomoc a ochranu z humanitárních a jiných speciálních důvodů také osobám, které nejsou uprchlíky ani nespádají do žádné z výše uvedených skupin. Často je velmi obtížné je odlišit od těch, kteří spadají pod mandát UNHCR. Na začátku roku 2007 pomáhal Úřad Vysokého komisaře téměř 1 milionu takových osob.⁷⁵ Tento počet vzrostl především kvůli započtení 61,000 osob z Gruzie (Jižní Osetie a Abkcházie). Další velkou skupinu (téměř půl milionu osob) tvoří vysídlení Kolumbijci v Brazílii, Ekvádoru, Panamě a Venezuele, kteří potřebují mezinárodní ochranu, ale formálně o azyl nepožádali.⁷⁶

1.15 Shrnutí

V rámci této kapitoly jsem se zaměřila na postupný vývoj a rozšiřování osobní kompetence Úřadu. Ten pomáhá, jak je výše popsáno, nejen uprchlíkům, ale i dalším osobám, které se ocitnou v krizové situaci a potřebují mezinárodní ochranu. Předpokladem a právním základem pro mnohé aktivity UNHCR zaměřené na jiné osoby, než jsou uprchlíci, je schválení příslušných rezolucí orgány OSN, které mají, podotýkám, nezávaznou povahu. Právě jejich povaha je naopak nevýhodou této procedury, protože obzvláště „soft law“ je závislé na politické podpoře států, která není vždy zajištěna. Obrovskou výhodou a předností mechanismu rozšiřování mandátů UNHCR je možnost rychlé, pružné a ad hoc reakce na jakoukoliv uprchlickou situaci, která nastane. Dá se říct, že Úřad zvládl svoji úlohu na výbornou, a to i přes obrovský nárůst počtu osob, které potřebovaly jeho pomoc. Významnou podporou mu přitom byl

⁷⁴ Čepelka, Č., Šturma, P., Bílková, V., Fáberová, A., Skalková, M., Honusková, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006.

⁷⁵ UNHCR *Global Appeal 2008 - 2009: Strategies and programmes*. UNHCR, 2008, str. 12-13.

⁷⁶ General Assembly, Executive Committee of the High Commissioner's Programme *Biennial Programme Budget 2008-2009 of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*. 2007, str. 16 in URL: <<http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/46ea53192.pdf>>

a neustále je zvyšující se počet partnerských organizací, které se účastní programů poskytování pomoci a ochrany uprchlíků a dalším přesídleným osobám a tím svým způsobem usnadňují Úřadu práci. Nicméně jsem toho názoru, že i nadále je potřeba předcházet exodu uprchlíků a volat po odpovědnosti států za zajištění takových podmínek, které nebudou nutit jeho občany prchat se strachem ze země a které povedou ke snižování počtu uprchlíků a jiných ohrožených osob.

Funkce a činnost UNHCR

Během téměř šedesátileté existence Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky se změnilo především prostředí a typy aktivit, kterým se věnuje. Vzhledem k tomu, že Úřad vznikl v době počátku studené války, kdy vztahy mezi Západem a Východem byly velmi napjaté, musel zpočátku postupovat opatrně. Prvotní soustředění se týkalo západní Evropy a prací právního charakteru – příkladem byla pomoc evropským státům při přijímání zákonů a postupů souvisejících s realizací Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951.⁷⁷ Obecně přijatým řešením uprchlických problémů bylo v této době přesídlení. Postupně se UNHCR, jako původně zcela eurocentrická organizace, zapojil i do řady dalších aktivit v různých částech světa – v 60. a 70. letech se jeho pozornost soustředila na Afriku a tamní dekolonizační procesy, poté řešil uprchlický problém v souvislosti se vznikem samostatného bangladéšského státu, exodus z Indočíny, který trval více než dvě desetiletí a v dlouhém období studené války působil v napjaté a vysoce zpolitizované atmosféře, kde vzájemné nepřátelství soupeřících supervelmocí vedlo k nesmírně ničivým zástupným válkám, jež vyhnaly miliony lidí ze svých domovů. Konec bipolární konfrontace opět zásadně změnil prostředí, ve kterém Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky působil. Především byla v mnoha případech nahrazena ideologická motivace motivací týkající se náboženské, etnické, národnostní, rasové, jazykové nebo oblastní identity. Konflikty se odehrávaly spíše v rámci národních hranic států než na mezinárodní úrovni, ale jejich ničivost byla stále vysoká, a to díky dostupnosti moderních lehkých zbraní a nášlapných min, jejichž ceny byly tak nízké, že jimi mohl být vyzbrojen každý, včetně těch nejmladších. Typické pro občanské války a komunální konflikty odehrávající se po konci studené války jsou úmyslné útoky na civilní obyvatelstvo - znásilňování žen, masové vraždy mladých mužů i odvod dětí. Během devadesátých let minulého století se podstatně rozšířil počet aktivit a funkcí, kterým se Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky do té doby věnoval. Původně řešil problémy uprchlíků až v cílové azylové zemi, která byla bezpečná, nepostížená ozbrojeným konfliktem. Postupně začala organizace v daleko větší míře poskytovat pomoc v nestabilním prostředí probíhajících válečných konfliktů,

⁷⁷ UNHCR *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, 2000, str. 5.

uprostřed bojů a v nebezpečných podmínkách (například při rozpadu bývalé Jugoslávie). Podstatně rozšířil i svoji spolupráci s mírovými jednotkami OSN a dalšími mnohonárodnostními vojenskými silami. Ale jádro mandátu, tedy poskytování ochrany uprchlíkům a hledání pro ně trvalá řešení jsou dva základní a vzájemně propojené cíle, které se nezměnily a provázejí organizaci už od jejího vzniku.

V současné době poskytuje Úřad kromě právní ochrany také humanitární pomoc během rozsáhlých krizových situací, jejíž součástí je i pomoc materiální (přesun uprchlických táborů, poskytování potravin a ubytování, odstraňování min) a lékařská. Pracovníci UNHCR rovněž pomáhají při realizaci uprchlického práva všem činitelům zapojeným do ochrany uprchlíků – včetně příslušníků pohraničních kontrol, novinářů, nevládních organizací, soudců a vysokých vládních činitelů.⁷⁸

1.16 Současné trendy vysídlení

V dnešní době se setkáváme se stále novými a hlavně složitějšími formami nedobrovolného přesídlení. K nedobrovolné migraci obyvatel mohou přispět kromě ozbrojeného konfliktu také klimatické změny a tím způsobené zhoršování životního prostředí, extrémní chudoba, nesprávně fungující správa země nebo současná finanční krize a ekonomická recese.

Svět je v posledních letech svědkem postupného poklesu počtu autokratických režimů, a tím pádem i omezení represe a politické diskriminace zaměřené proti etnickým menšinám.⁷⁹ Na druhou stranu nový počet konfliktů a uprchlických krizí s sebou přinesla „válka proti terorismu“, a to především tam, kde bylo nutné ospravedlnit a zesílit vojenské útoky. To byl případ Afganistanu, Iráku, Pákistánu, Palestiny a dalších států. Lidé násilně vysídlení díky těmto konfliktům musí často čelit uzavřeným hranicím (z důvodu zvýšené snahy států zavést kontrolu nad přistěhovalectvím), velmi nepřátelským a nejistým podmínkám v exilových státech a/nebo zrychleným nebo nedobrovolným navrácením do svých zemí původu kvůli protiteroristickým opatřením. Útok na Spojené státy americké 11. září 2001 s sebou přinesl nejen zájem o větší

⁷⁸ Čepelka, Č., Šturma, P., Bílková, V., Fáberová, A., Skalková, M., Honusková, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, str. 46.

⁷⁹ UNHCR: *The State of the World's Refugees 2006: Human displacement in the new millennium*. Oxford, 2006, str. 10.

bezpečnost států, ale také strach z komplikovaných smíšených migračních pohybů. Zpřísnily se tedy hraniční kontroly, zatímco důvody k zadržení, vyhnání a extradici byly rozšířeny.

Globalizace a migrace jdou ruku v ruce. Hlavním rysem globalizace jsou rozsáhlé pohyby zboží, služeb, finančních aktiv i snadnější přechod osob přes stále méně viditelné mezinárodní hranice. Přesto jsou vlády neustále připraveny kontrolovat nežádoucí pohyby obyvatelstva a rostoucí xenofobie vede státy k přijetí stále přísnějších opatření pro prevenci nelegální migrace. Globalizace navíc nepůsobí ve všech částech světa stejně, což prohlubuje rozdíly mezi nejbohatšími a nejchudšími zeměmi. Následkem je zvýšená migrace do průmyslově vyspělejších zemí a s tím související rostoucí nepřátelství vůči žadatelům o azyl v těchto oblastech. Nejen Evropa a Severní Amerika, ale téměř každá z prosperujících zemí musí čelit nelegálním příchoďům obyvatel od jejich chudších sousedů. Přísná vízová politika a omezující opatření pro nelegální přistěhovalce jsou pak živnou půdou pro skupiny organizovaného zločinu, které převádějí a pašují migranty. Tím se dostáváme do začarovaného kruhu, protože žadatelé o azyl, kteří využijí služeb převaděčů, vážně zpochybňují svoji žádost o azyl.

Dalším problémem je zhoršování a změny životního prostředí, díky němuž dochází ke zvyšování počtu lidí, kteří jsou nuceni opustit své domovy z úplně jiných důvodů, než je opouštění uprchlíci. Tito lidé nejsou běžně považováni za uprchlíky, s výjimkou případů, kdy ničení životního prostředí – kontaminace zdrojů pitné vody, zničení úrody požárem – je použito záměrně jako forma pronásledování, zastrasování a následně násilného přesídlení.⁸⁰ Mezinárodní federace Červeného kříže a Červeného půlměsíce uvedla, že se počet osob postižených přírodními katastrofami za posledních deset let ztrojnásobil na 2 biliony lidí.⁸¹ Příkladem takové přírodní pohromy jsou tsunami v roce 2004. Zemřelo při nich nebo bylo pohřešováno 290 000 lidí a více než jeden milion osob byl přesídlen do 12 různých zemí. Okamžitá potřeba pomoci vyústila v neuvěřitelnou reakci vlád, nevládních organizací, korporací i soukromých osob, které nabídly finanční pomoc, potraviny a pracovní síly. UNHCR se také připojil k nouzové

⁸⁰ UNHCR *Situace uprchlíků ve světě 1997-98: Humanitární program*. Oxford, 1997, str. 28.

⁸¹ UNHCR: *The State of the World's Refugees 2006: Human displacement in the new millennium*, Oxford, 2006, str. 27.

pomoci, i přestože pomoc při živelních pohromách nespadá přímo do jeho mandátu. Na základě požadavků Generálního tajemníka OSN se Úřad zaměřil především na poskytování nepotravinové pomoci. Výše uvedené dokládá jeho možnosti reagovat za jakékoliv krizové situace a schopnosti pomáhat i dalším osobám, které jsou ohroženy, nejenom uprchlíkům.

1.17 Mezinárodní ochrana

Hlavním posláním UNHCR, jak již bylo výše zmíněno, je poskytování mezinárodní ochrany a hledání trvalých řešení uprchlických problémů. Mezinárodní ochrana je základním pilířem činnosti UNHCR.⁸² Generální tajemník OSN připomněl ve své zprávě z března 2005⁸³, že zodpovědnost za ochranu je především zodpovědností jednotlivých států, a teprve pokud jí stát nedostojí, nastupuje kolektivní zodpovědnost jednat.

Právní rámec, který podporuje mezinárodní režim ochrany uprchlíků, byl vybudován státy. Základním kamenem zůstávají Úmluva z roku 1951 a Protokol k ní z roku 1967. Poté, co přistoupil i Afghánistán, je smluvní stranou alespoň jednoho z těchto dokumentů již 146 států.⁸⁴

Podle článku 8 Statutu UNHCR, zajišťuje Úřad ochranu uprchlíků níže uvedenými způsoby a v následujících oblastech - podporuje sjednávání a ratifikaci mezinárodních úmluv na ochranu uprchlíků, kontroluje jejich dodržování a navrhování dodatků k těmto úmluvám.⁸⁵ Podporuje a provádí opatření přijatá na základě zvláštních vládních dohod, které usměrňují situaci uprchlíků a snižují počet osob vyžadujících ochranu⁸⁶. Asistuje při provádění dobrovolné repatriace nebo asimilace do nové národní komunity vládními nebo soukromými programy⁸⁷, umožňuje vstup uprchlíků na území států včetně těch, kteří patří k nejnuznějším kategoriím⁸⁸, a usiluje o získání povolení k přesunu zejména

⁸² Čepelka, Č., Šturma, P., Bílková, V., Fáberová, A., Skalková, M., Honusková, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Univerzita Karlova v Praze: Právnická fakulta, 2006, str. 46.

⁸³ „In larger freedom: towards development, security and human rights for all“ (A/59/2005, odst. 135)

⁸⁴ URL: <<http://www.unhcr.cz>>

⁸⁵ Kapitola II., článek 8, odstavec a Statutu UNHCR.

⁸⁶ Kapitola II., článek 8, odstavec b Statutu UNHCR.

⁸⁷ Kapitola II., článek 8, odstavec c Statutu UNHCR.

⁸⁸ Kapitola II., článek 8, odstavec d Statutu UNHCR.

toho majetku uprchlíků, který je nezbytný pro jejich přesídlení⁸⁹. Dále získává vládní informace týkající se počtu a podmínek uprchlíků na území těchto vlád a informací o zákonech a omezeních týkajících se těchto uprchlíků a vůbec udržuje těsný kontakt s vládami a zúčastněnými mezivládními organizacemi.⁹⁰ V neposlední řadě navazuje kontakty s různými privátními organizacemi, o nichž se domnívá, že by mohly nejlépe řešit otázku uprchlíků a usnadňuje koordinaci programů prací těchto privátních organizací zabývajících se péčí o uprchlíky.⁹¹

Základem ochranné funkce Úřadu je zajištění ochrany života uprchlíků, jejich důstojnosti a svobody. Uprchlíci musí být ochráněni před násilným, nuceným návratem do země, kde jim hrozí pronásledování, omezení svobody a další újmy nejen na životě. Mezinárodní ochrana uprchlíků začíná zajištěním jejich přijetí do azylové země, udělením azylu a dodržováním jejich základních lidských práv. Mezi tyto práva patří i právo uprchlíka nebýt nucen k návratu do země, kde jsou ohroženy jeho bezpečnost nebo život, tzn. *princip non-refoulement*. Ochrana uprchlíka poté končí nalezením trvalého řešení jeho situace.

1.18 Trvalá řešení situace uprchlíků a dalších osob v podobném postavení

Dobrovolná repatriace, místní integrace (asimilace) nebo přesídlení do třetí země jsou možnosti trvalých řešení uprchlického problému. Všechny tři jsou označovány za trvalá, protože slibují uprchlíkům konec jejich trápení, potřeby mezinárodní ochrany a závislosti na humanitární pomoci. Trvalé řešení své situace našel uprchlík tehdy, pokud již nepotřebuje mezinárodní ochranu a pokud má stejná práva a povinnosti jako ostatní občané daného státu.

Mezinárodní společenství se v průběhu studené války a národně-osvobozeneckých bojů v šedesátých a sedmdesátých letech zaměřilo téměř výlučně na místní integraci a přesídlení do třetí země. Až s pádem komunismu a s koncem koloniálního období se dobrovolná repatriace stala pro státy přitažlivější a nejvhodnější formou trvalého řešení.

⁸⁹ Kapitola II., článek 8, odstavec e Statutu UNHCR.

⁹⁰ Kapitola II., článek 8, odstavec f, g Statutu UNHCR.

⁹¹ Kapitola II., článek 8, odstavec h, i Statutu UNHCR.

V devadesátých letech se domů vrátilo více než 9 milionů osob,⁹² ale také se zvýšil počet těch, kteří byli k návratu donuceni. Díky tomu byla vážně přehodnocena všechna tři trvalá řešení a jejich vzájemné vztahy a mezinárodní společenství uznalo, že dobrovolná repatriace není vždy možná a že je nutné vytvořit nové metody a přístupy. V rámci tzv. Globálních konzultací k mezinárodní ochraně se projednávají se státy, nevládními organizacemi a uprchlíky způsoby a prostředky, které jsou kvalitnější a v současné době dostupné. K vytvoření nových opatření a nástrojů, které by doplnily Úmluvu z roku 1951, vyzval Vysoký komisař a tyto nástroje nazval „Úmluvou Plus“.

Pro situace po ukončení konfliktu v zemi původu navrhl UNHCR přístup zvaný 4R: „Repatriace, Reintegrace, Rehabilitace (obnova), Rekonstrukce“.⁹³ Doplnují ho pak další dva související koncepty, a to „Rozvojová pomoc uprchlíkům“ (tzv. DAR – Development Assistance for Refugees) a „Rozvoj prostřednictvím integrace do místních komunit“ (tzv. DLI – Development through Local Integration).⁹⁴ Jejich cílem je především zajistit rovnoměrnější rozložení uprchlického břemena a odpovědností s ním související. Problémem totiž bývá, že pro většinu rozvojových států je poskytování útočiště velkému počtu uprchlíků sociálně i hospodářsky zatěžující. Také díky omezujícím azylovým opatřením nemůžou uprchlíci ani přispět k rozvoji ekonomiky daného státu. A v politicky nestabilním prostředí po uklidnění konfliktu nebývá situace zrovna jednoduchá, což vede ve spoustě případů k návratům do původní země azylu. A právě výše zmíněné přístupy podporované UNHCR, Světovou bankou, rozvojovými agenturami a dalšími aktéry by měly systematicky začlenit středně a dlouhodobé potřeby uprchlíků do rehabilitačních a rekonstrukčních procesů a snažit se dosáhnout předsevzatých cílů tj. snižování chudoby, podpory přístupu k základnímu vzdělání, podpory rovnosti mužů a žen, snižování dětské úmrtnosti, boji proti HIV/Aids aj.

⁹² UNHCR: *The State of the World's Refugees 2006: Human displacement in the new millennium*, Oxford, 2006, str. 130.

⁹³ UNHCR: *The State of the World's Refugees 2006: Human displacement in the new millennium*, Oxford, 2006, str. 130.

⁹⁴ UNHCR, Výkonný výbor programu Vysokého komisaře *Návrh systému trvalých řešení situace uprchlíků a dalších osob v obdobném postavení*. EC/53/SC/INF. 3. UNHCR. 2003 v URL: <<http://www.unhcr.cz/dokumenty/trvala-reseni-2003.pdf>>

1.18.1 Dobrovolná repatriace

Dobrovolná repatriace je jedním ze základních kamenů mezinárodní ochrany při návratu uprchlíků. Její koncepce je součástí Statutu UNHCR, množství usnesení schválených Výkonným výborem UNHCR a regionálních dohod o uprchlících. Úmluva z roku 1951 se o dobrovolné repatriaci výslovně nezmiňuje, ale obsahuje dobře fungující mechanismus umožňující repatriovat osoby s přiznaným statutem uprchlíka, které již nepotřebují mezinárodní ochranu. Jedná se o tzv. cesační klauzuli vycházející ze zásady, že postavení uprchlíka je možné využívat pouze po nezbytně nutnou dobu. Nastanou-li v jejich zemi původu zásadní a trvalé změny, může jim být takové postavení odebráno. Výše uvedená zásada byla uplatněna UNHCR a státy u uprchlíků z 15 různých zemí, ve kterých byl obnoven mír a ustanoven demokratický režim.⁹⁵ Princip dobrovolné repatriace zakotvuje právo všech uprchlíků na návrat do vlasti, dále stanoví, že repatriace musí být výsledkem svobodné a dobrovolné volby a vylučuje jakýkoliv postup, jehož cílem je přimět uprchlíky k návratu do země, kde by byl ohrožen jejich život a svoboda.

I přesto, že zásady upravující repatriaci jsou zcela jednoznačné, ve skutečnosti není možné v některých případech zajistit jejich praktické dodržování. Princip dobrovolnosti, který znamená absenci jakéhokoli fyzického, psychologického nebo hmotného nátlaku na návrat, není vždy naplněn a úřady hostitelské země možnost skutečné volby uprchlíkům odeprou, a to otevřeným nátlakem nebo přijetím opatření, jakým je například omezování základních služeb. Dokladem závažného porušení jednoho z hlavních principů lidských práv a jeden z nejnepokojivějších příkladů „otevřeného nátlaku“ bylo vyhoštění 90.000 rwandských uprchlíků, které zorganizovaly ozbrojené síly Burundi. V opačném případě nastaly také situace, kdy se uprchlíci chtěli vrátit, ale nemohli v praxi uplatnit své právo na návrat, tj. právo zaručené několika mezinárodními právními dokumenty, včetně článku 13 Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948 a článku 12 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1977.

⁹⁵ UNHCR: *The State of the World's Refugees 2006: Human displacement in the new millennium*, Oxford, 2006, str. 91.

Proces návratu do země původu je odlišný případ o případu a záleží na mnoha faktorech, ve kterých hraje roli forma státního zařízení i povaha konfliktu, který k útěku vedl, rozsah jím způsobených škod a délka i povaha exilu. Dobrovolná repatriace je spíše myslitelná u starší generace, která se daleko hůře v nové zemi asimiluje. Důležitou roli při dobrovolné repatriaci sehraává rekonstrukce v zemi zdevastované ozbrojeným konfliktem, která představuje samozřejmě dlouhodobý a složitý proces za nezbytné mezinárodní spolupráce. V současné době Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky společně s dalšími aktéry aplikuje výše zmíněný přístup „4R – Repatriace, Reintegrace, Rehabilitace (obnova), Rekonstrukce“, jenž by měl pomáhat snižovat chudobu, podporovat a zkvalitňovat místní správu zemí, do kterých se uprchlíci vrací a zároveň respektovat specifika té dané země. UNHCR se konkrétně věnuje počáteční reintegraci uprchlíků, tj. poskytování pomoci při stavbách obydlí, podpoře ekonomických aktivit, základní dodávce vody, zdravotních služeb a podpoře vzdělávání. Postupem času role Úřadu vysokého komisaře v zemi návratu slábne a na jeho místo nastupují rozvojové agentury.

V průběhu roku 2006 bylo do 57 zemí dobrovolně repatriováno 734 000 uprchlíků. Celkově se za posledních deset let vrátilo do svých domovů skoro 12 milionů osob, a z toho 60% při návratu pomáhal UNHCR.⁹⁶

1.18.2 Místní integrace

Místní integrace v azylové zemi je dalším z trvalých řešení uprchlických problémů, především tehdy, kdy je dobrovolný návrat do domovské země v nedohlednu. Místní integrace byla převážným řešením uprchlických problémů od šedesátých až do osmdesátých let, a to zejména v Africe, kde byla poskytnuta nemalá finanční pomoc na podporu soběstačnosti uprchlíků v naději, že UNHCR a dárcovské státy již nebudou muset podporovat velké množství uprchlických táborů na africkém kontinentě. Tyto programy se však ukázaly jako nepříliš úspěšné, především proto, že hostitelské státy měly ve skutečnosti malý zájem na integraci uprchlíků a dávaly přednost tomu, aby UNHCR a další mezinárodní subjekty poskytovaly finanční a jinou podporu skupinám

⁹⁶ UNHCR *Protecting refugees and the role of UNHCR 2007-2008*. UNHCR, Media Relations and Public Information Service. 2007, str. 23.

uprchlíků usazených na jejich území. Toto je zářný případ zneužívání pomoci poskytnuté UNHCR a dalšími dárci.

Úmluva z roku 1951 i Protokol z roku 1967 kladou důraz na integraci a Úmluva obsahuje výčet občanských, sociálních a hospodářských práv, která mají uprchlíci zaručena. Pro úspěšnou realizaci místní integrace je nutné splnění určitých podmínek. Základním předpokladem je plný souhlas a podpora hostitelského státu s tímto způsobem řešení, dále je také zapotřebí podpory samotného obyvatelstva země, kde se mají uprchlíci usadit, musí být také zaručeno externí financování, a to zejména v počátečních fázích a stejně jako v případě repatriace musí být naplněn i princip dobrovolnosti. Jednou z nejpodstatnějších věcí, aby byla místní integrace úspěšná, je plná integrace uprchlíka do nové společnosti s možností získat občanství a s uplatněním veškerých práv s tímto postavením spojených. Klíčem k úspěšnému začlenění je především pracovní uplatnění, jež zaručuje finanční příjem, ale i určitý sociální status. Předpokladem získání zaměstnání bývá často jazyková příprava. Formálním završením integračního procesu je pak udělení státního občanství, kterým je ukončen status uprchlíka.⁹⁷

1.18.3 Přesídlení do třetí země

Přesídlení do třetí země je jedním z hlavních nástrojů ochrany a zároveň spadá do tří způsobů dlouhodobých řešení, kterými se UNHCR snaží čelit trvajícím problémům uprchlíků.

Od konce první světové války se přesídlování uprchlíků z první země azylu do další země osvědčilo jako účinná metoda ochrany i jako podstatné řešení uprchlických problémů. Tento způsob trvalého řešení preferovala IRO a následně i UNHCR. Přesídlování pomáhalo uprchlíkům v průběhu dvacátého století v nejrůznějších situacích – Rusům prchajícím do Číny po revoluci v roce 1917, Židům utíkajícím před nacistickými perzekucemi ve třicátých letech, uprchlíkům z Evropy po druhé světové válce, maďarským uprchlíkům po sovětské invazi do Maďarska v padesátých letech, Eritrejcům a Etiopanům v Súdánu v osmdesátých letech apod. Příkladem jednoho ze současných nejrozsáhlejších programů UNHCR ve spolupráci s Mezinárodní organizací

⁹⁷ URL: <<http://www.unhcr.cz/ochrana/?cid=488>>

pro migraci je přesídlení více než 5000 uprchlíků z Bhútánu. Většina z nich našla svůj nový domov ve Spojených státech amerických, Novém Zélandu, Austrálii, Nizozemí, Norsku, Kanadě a Dánsku. Nadto se očekává, že do konce tohoto roku opustí Nepál ještě další 2 až 3 tisíce uprchlíků.

V současné době přijímá uprchlíky 16 průmyslově vyspělých zemí⁹⁸ v rámci zavedených programů pro přesídlování uprchlíků, které stanovují roční kvóty, místo a způsoby přijetí těchto osob. Tyto státy poskytly v roce 2007 v rámci ročních kvót celkem asi 70 000 míst pro přesídlené uprchlíky. Více než 90% těchto míst pak nabídly Austrálie, Kanada a Spojené státy americké.⁹⁹ Řada dalších států pak přijímá přesídlené uprchlíky příležitostně, ad hoc, to znamená, že nemají stanovené roční kvóty (do této skupiny patří např. Belgie, Česká republika, Francie, Německo, Švýcarsko aj.). Kritéria pro přijímání uprchlíků jednotlivých států se v mnohém různí, stejně jako počet osob, kterým nakonec poskytnou nový domov. Nicméně mezi státy je shoda v tom, že mezi nejpotřebnější patří urychlené přesídlení zvláště zranitelných skupin, jakými jsou například tělesně postižení, těžce nemocní nebo matky samoživitelky. Při určování toho, kteří z uprchlíků potřebují přesídlit a při předkládání jejich případů vládám příslušných států, hraje klíčovou roli také Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, a to především díky své úzké spolupráci s orgány státní správy i samosprávy daných zemí, s nevládními organizacemi, případně církevními a humanitárními organizacemi, které nejlépe připraví místní komunitu na příchod uprchlíků.

Otázkou může být, co vede UNHCR právě k použití tohoto typu trvalého řešení? K přesídlení přistupuje UNHCR hned z několika důvodů. Tím prvním a zároveň nejdůležitějším je skutečnost, že přesídlení umožňuje poskytnout ochranu těm, jejichž bezpečí není možné zaručit v zemi prvního azylu, tedy těm, kteří se v blízké době pravděpodobně nebudou moci vrátit do země původu, ale kteří ani nemohou zůstat nebo se integrovat v hostitelské zemi. Do této skupiny spadají ženy prchající před sexuálním násilím, uprchlíci, kterým hrozí refoulement a všechny osoby vystavené hrozbě násilí

⁹⁸ Mezi tyto státy patří Austrálie, Nový Zéland, Dánsko, Finsko, Irská republika, Nizozemí, Portugalsko, Švédsko, Velká Británie, Norsko, Island, Spojené státy americké, Kanada, Argentina, Brazílie a Chile.

⁹⁹ UNHCR: *Vítejte v Evropě. Srovnávací studie o přesídlování uprchlíků v Evropě*. UNHCR, 2008, str. 15.

nebo svévolného zatýkání kvůli svému náboženskému přesvědčení, společenskému původu či národnosti. Dalším důvodem je již zmiňované účinné opatření sloužící uprchlíkům se zvláštními humanitárními potřebami. Může se jednat o pacienty s onemocněním vyžadujícím okamžitou evakuaci, osoby s těžkým zraněním nebo tělesným postižením, ale i oběti mučení a znásilnění aj. Domnívám se, že přesídlení představuje také důležitý způsob, jak sdílet odpovědnost za uprchlický problém. Většina uprchlíků se totiž nachází v nejchudších zemích světa a nabídka přesídlení je pozitivním gestem solidarity ze strany vyspělých států.

V posledních letech, i přes očividné výhody přesídlení, pohlízejí vlády, UNHCR a některé humanitární organizace na toto řešení jako na nejméně vhodné a využívají ho obvykle tehdy, neexistují-li jiná alternativní východiska. Současná koncepce uprchlické politiky upřednostňuje prevenci, kontrolu, rychlou repatriaci a poskytnutí azylu v zemích regionu před přesunem uprchlíků z jedné části světa do druhé. Přesto však nelze chápat přesídlení jako nejméně hodnotnou a potřebnou variantu v určité hierarchii možných řešení. Pro mnoho uprchlíků je přesídlení ve skutečnosti tím nejlepším a také mnohdy jediným řešením.

1.19 Shrnutí

Ochrana uprchlíků a hledání trvalých řešení jsou cíle Úřadu, které se během jeho existence nezměnily. Pomocnou a zároveň významnou roli při plnění těchto cílů hrají státy, které se účastní stále více například přesídlovacích programů. Často bývá velmi obtížné rozhodnout, kteří uprchlíci nejvíce potřebují pomoc a která země je pro ně nejvhodnější. Během půlstoletí se změnilo především mezinárodní prostředí, ve kterém Úřad působí. Je zřejmé, že se státy stále více zdráhají řešit své spory použitím vojenské síly a soupeření supervelmocí je na ústupu. Násilí však i v dnešní době ničí životy mnoha lidí, i když v menší míře než dříve, a to především v rámci vnitřních konfliktů. Aktuálním a relativně novým problémem je snaha zemí zavést kontrolu nad přistěhovalectvím a s tím související boj s nelegální migrací a zneužíváním azylových systémů ekonomickými migranty. Státy to řeší přijetím restriktivnějších opatření v rámci azylových procedur, což je podle mého názoru špatné. Jak ale rozlišit osoby, které mezinárodní ochranu opravdu potřebují a ty, kteří ji jen zneužívají? V praxi to bývá někdy velmi složité, i proto, že konkrétní osoba může současně nebo postupně

spadat do více kategorií. Státy by se měly předně zaměřit na vytvoření takových postupů, které zajistí efektivní fungování azylových systémů, čímž zvýší nejen jejich důvěryhodnost, ale i důvěryhodnost uprchlíků. K řešení by přispěla i spravedlivější a průhlednější pravidla v oblasti pracovní migrace. Je jasné, že nabízí-li migrační politika legální způsoby vstupu do země, tak nelegální alternativy, jako je například zneužívání azylového systému, přestávají být do jisté míry atraktivní.

UNHCR a jeho partneři v systému humanitární pomoci

UNHCR, ale i spousta jiných humanitárních organizací začaly v devadesátých letech minulého století, po skončení studené války, působit ve zdevastovaných zemích a oblastech v daleko větší míře než dříve. Pustily se také více do poskytování pomoci civilistům uprostřed probíhajícího ozbrojeného konfliktu, což vedlo k nutnosti řešit složité bezpečnostní otázky. Například při rozpadu Socialistické federativní republiky Jugoslávie, který začal v roce 1991, UNHCR a další humanitární organizace nemohly zabránit zabíjení, znásilňování a vyhánění civilistů, mohly ale o těchto hrůzách alespoň informovat širokou veřejnost. Spolupráce s místními orgány a jejich současné odsuzování za porušování lidských práv, však vedly ke zhoršování vzájemných vztahů a k časté kritice UNHCR ze všech stran.¹⁰⁰ Neustále se zvyšující počet mezinárodních činitelů, kteří se zapojovali do reakce na humanitární krize, si vyžádal i zlepšení koordinace vzájemné spolupráce. Mezi nové činitele v oblasti humanitární pomoci patřily mnohonárodnostní vojenské jednotky, humanitární i bezpečnostní organizace, organizace z oblasti lidských práv, vyšetřovatelé válečných zločinů, rozvojové organizace, míroví vyjednavací a také média.¹⁰¹ Právě pozornost mezinárodních médií, která si vybírají pouze některé krize, o kterých informují veřejnost, sehrávala a dodnes sehrává podstatnou roli. Humanitární organizace se tím na jednu stranu dostávají pod zvýšený tlak a zájem veřejnosti, což může být prospěšné. Opakem může být rostoucí konkurence mezi těmito organizacemi, které vedou k rostoucím snahám v získávání pozornosti médií a veřejného uznání, čímž mohou ztrácet ze zřetele své skutečné cíle a kvalita jejich práce tím klesne.

Prostřednictvím humanitárních aktivit bývá každoročně zachráněno nespočet lidských životů, zmírněno lidské utrpení, sloučeno mnoho rozdělených rodin, poskytnuto vzdělání a zajištěn mnoha uprchlíkům návrat domů. Důležitost humanitární pomoci dokazuje i to, že svým způsobem často kompenzuje neexistující ochranu ze strany státu.¹⁰² I přes všemožné úspěchy, však může mít i negativní dopad, např. může být

¹⁰⁰ UNHCR *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, 2000, str. 221.

¹⁰¹ UNHCR *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, 2000, str. 211.

¹⁰² UNHCR *Situace uprchlíků ve světě 1997-98: Humanitární program*. Oxford, 1997, str. 43.

během válečného konfliktu válčícími stranami snadno manipulována, může neúmyslně konflikt prodlužovat nebo podporovat ty, kteří porušují lidská práva. Příkladem je opět konflikt na Balkáně, kdy UNHCR předával humanitární pomoc místním úřadům a ty ji měly následně distribuovat. Snaha omezit zneužívání dodávek vojenskými silami byla však nedostatečná a vedla opět k názoru, že humanitární pomoc podporuje válku. UNHCR byl také kritizován za to, že napomáhá „etnickým čistkám“, když evakuuje civilní osoby. Jenže právě jednání a spolupráce s ozbrojenými skupinami bývají někdy nezbytným předpokladem pro získání přístupu k ohroženým skupinám obyvatelstva. V případě humanitárních organizací bylo a je velmi obtížné být vnímán jako nestranný nebo neutrální. Bývalá Vysoká komisařka OSN pro uprchlíky S. Ogata ve své přednášce k uctění památky Alstaira Buchana uvedla, že je třeba uvědomit si omezené možnosti humanitárních akcí.¹⁰³

Poskytnutí potřebné pomoci od humanitárních organizací a jejich pracovníků v terénu často komplikují nebezpečné a obtížné situace, ve kterých jsou nuceni působit bez odpovídající finanční a politické podpory. A pokud se nakonec tato politická podpora především ze strany států vyskytne, je to především v oblastech konfliktů, které jsou pro ně strategicky významné. Příkladem je humanitární operace v Turecku, kdy se turecká vláda postavila kurdskému povstání uzavřením svých hranic, jelikož se obávala nestability, kterou by tito uprchlíci do země přinesli. Západní státy na turecké odmítnutí mezinárodní pomoci reagovaly velice slabě. Příčinou byly letecké základny sil NATO v Turecku, jejichž využití potřebovaly tyto státy i nadále zachovat. Situace se nezměnila ani díky obrovské mediální pozornosti věnované několika set tisícům Kurdů, kteří uvízli v těžce přístupných průsmycích na irácko-turecké hranici. Řešením kurdské situace bylo nakonec vytvoření „bezpečného útočiště“ v severním Iráku spojeneckými jednotkami pod vedením USA a okamžité předání operace Organizaci spojených národů. V rámci OSN převzal vedení UNHCR, a to za současného poskytnutí bezpečnostních hlídek spojeneckými silami.

¹⁰³ „Organizace jako UNHCR dokážou mnoho. Jejich přítomnost a intervence může někdy pomoci stabilizovat napjatou situaci a zmírnit porušování lidských práv. Humanitární akce se ale nikdy nemůže stát náhražkou politického činu či rozhodnutí.“ S. Ogata *Peace, security and humanitarian action*. International Institute for Strategic Studies, Londýn, duben 1997 v UNHCR *Situace uprchlíků ve světě 1997-98: Humanitární program*. Oxford, 1997, str. 44.

I přes veškerá negativa, která mohou v rámci působení humanitárních organizací vzniknout, je však nutné zdůraznit jejich rostoucí a nepostradatelnou úlohu v mezinárodním prostředí. Je jasné, že nemohou nahradit a vyřešit základní sociální, ekonomické a politické problémy, které k vysídlení vedou, ale mohou výrazně působit při budování celosvětového míru, chránit základní lidská práva a svobody zaručené mezinárodním právem a poskytovat pomoc lidem tam, kde se jí nedostává.

1.20 Partneři UNHCR

Vzhledem k tomu, že pro Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky by bylo značně obtížné možná někdy i nemožné provádět všechny jeho aktivity týkající se mezinárodní ochrany, materiální pomoci a trvalých řešení pro uprchlíky, spolupracuje s širokou a různorodou škálou dárců a partnerů, mezi které patří jednotlivé státy a jejich vlády, sesterské organizace OSN, nevládní organizace (NGOs)¹⁰⁴, mezinárodní a mezivládní organizace, mezinárodní finanční instituce, právní firmy, ale i soukromý sektor, občanská společnost a samotní uprchlíci. V počátcích měl Úřad jen několik partnerských organizací, ale v roce 1999 s ním spolupracovalo již více než 500 nevládních organizací, které pomáhaly při realizaci programů a projektů UNHCR.¹⁰⁵ Zatímco postavení a působnost UNHCR je vedena různými rezolucemi vydanými Valným shromážděním, tak žádný samostatný dokument neupravuje rozsah, v jakém Úřad Vysokého komisaře spolupracuje s dalšími aktéry, kteří mu pomáhají plnit jeho funkce.

1.20.1 Spolupráce se státy

Odpovědnost států a jejich spolupráce s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky je nezbytnou součástí při poskytování pomoci a ochrany uprchlíků. Tato povinnost se v první řadě týká smluvních států Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokolu z roku 1967. „Spolupráce státních úřadů se Spojenými národy“ je upravena v článku 35 Úmluvy (1951), kde je zakotveno, že se smluvní státy zavazují spolupracovat s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky nebo kteroukoliv jinou odbornou organizací OSN při výkonu jejich funkcí a dohledu nad dodržováním

¹⁰⁴ NGOs = non-governmental organizations

¹⁰⁵ UNHCR *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, 2000, str. 4.

ustanovení této Úmluvy. Analogickou úpravu obsahuje i článek II (2) Protokolu z roku 1967. Důležitost tohoto ustanovení dokazuje i průběh jeho přijetí. Původní návrh, který obsahoval váhavý požadavek, aby státy „umožnily práci UNHCR“, byl vrácen nakonec k přepracování do dnešní podoby. Stejně tak byl přijat i francouzský návrh vyloučit toto ustanovení z výčtu článků, ke kterým mohou státy činit výhrady.¹⁰⁶

Výše uvedená součinnost spočívá jednak v dohlížení na způsob aplikace Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Jde především o to, aby státy aplikovaly její ustanovení bez diskriminace na základě rasy, náboženství nebo země původu. S tím dále souvisí i to, že státy jsou povinny respektovat mandát UNHCR dohlížet na plnění úmluvy a nebránit Úřadu plnění tohoto úkolu. Zároveň je závazkem smluvních zemí i aktivní spolupráce s Úřadem, která má za cíl dosáhnout harmonizované aplikace všech ustanovení této mezinárodní úmluvy. Úmluva z roku 1951 neomezuje kooperaci států a UNHCR na konkrétní a omezený počet úkolů, právě naopak zahrnuje do jejího rámce všechny úkoly, které spadají nebo v budoucnu budou spadat do kompetence Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Článek 35 odst. 2 pak ukládá státům poskytovat požadované informace a statistické údaje týkající se stavu uprchlíků, provádění této Úmluvy a dále zákonů, předpisů a vyhlášek, které jsou nebo budou platné ve vztahu k uprchlíkům.¹⁰⁷ Informace, které státy poskytují Úřadu vysokého komisaře, jsou důležitým zdrojem pro vypracování mnohých interních výročních zpráv nebo tiskových prohlášení Úřadu.

Článek 35 Úmluvy z roku 1951 a článek II Protokolu z roku 1967 samozřejmě nezavazují ty státy, které nejsou smluvními stranami těchto mezinárodních dokumentů. Nicméně, i tyto státy mají povinnost spolupracovat s UNHCR, která vyplývá z regionálních úmluv, jakými jsou např. Úmluva Organizace Africké jednoty o uprchlících z roku 1969 a Kartagenská deklarace z roku 1984. I tyto smluvní instrumenty uznávají široký mandát Úřadu, který je zakotven v článku 8 Statutu UNHCR, tj. poskytovat ochranu všem uprchlíkům spadajícím do jeho působnosti a

¹⁰⁶ Feller, E., Türk, V., Nicholson, F. *Refugee protection in international law, UNHCR's Global Consultations on international protection*. Cambridge, 2003, str. 617.

¹⁰⁷ Čepelka, Č., Šturma, P., Bílková, V., Fáberová, A., Skalková, M., Honusková, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, str. 48.

současně přitom dohlížet na aplikaci mezinárodního uprchlického práva.¹⁰⁸ Podobný závazek je zakotven také v rezoluci Valného shromáždění 428 (V)¹⁰⁹, jenž není jen morální, ale má právní základ v článku 56 Charty OSN o povinnosti členských států spolupracovat se Spojenými národy.

I přesto, že jsou státy partnery Úřadu vysokého komisaře, vznikalo mezi nimi v průběhu více než padesáti let existence Úřadu napětí. Na jednu stranu právě státy ustavily rámec mezinárodního uprchlického práva, který je podkladem pro práci UNHCR, jsou zastoupeny ve Výkonném výboru UNHCR, poskytují prostředky, bez kterých by nemohla být poskytována uprchlíkům odpovídající pomoc a ochrana a také dávají povolení Úřadu působit na jejich území. Na druhou stranu jsou to však opět státy, které způsobují svými konflikty pohyby uprchlíků, nebo těmto osobám neposkytují ochranu a pomoc odpovídající mezinárodním závazkům. Místní úřady často používají všechny možné druhy zdržovacích taktik a administrativních překážek, čímž kontrolují a omezují pomoc poskytovanou humanitárními organizacemi nebo jejich přístup k ohroženým skupinám lidí, aniž by tuto pomoc otevřeně odmítly.

1.20.2 Partnerství a spolupráce s agenturami OSN

Organizace spojených národů působila již ve 2. světovou válkou zdevastované Evropě a od té doby pomáhá ve všech případech, kdy následky přírodních, ale i člověkem vyvolaných neštěstí znemožňují účinnou reakci zasažených států. V mezinárodním měřítku je tak OSN hlavním poskytovatelem nouzové i dlouhodobé pomoci, který hájí zájmy postižených lidí. Ačkoli je Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky jediná organizace OSN, která má specifický celosvětový mandát vztahující se k uprchlíkům, spolupracuje s širokou škálou specializovaných organizací a orgánů OSN. Mezi jeho partnery v rámci OSN patří:



Úřad pro koordinaci humanitární činnosti (OCHA) koordinuje v případě krize spolupráci jednotlivých organizací OSN. Mezi jeho nejdůležitější

¹⁰⁸ Feller, E., Türk, V., Nicholson, F. *Refugee protection in international law, UNHCR's Global Consultations on international protection*. Cambridge, 2003, str. 617 - 618.

¹⁰⁹ Rezoluce Valného shromáždění 428 (V) vyzývá vlády, aby spolupracovaly s Vysokým komisařem Organizace spojených národů pro uprchlíky při jeho činnosti týkající se uprchlíků spadajících do působnosti jeho Úřadu“.

funkce patří obhajování a upozorňování na humanitární otázky v politických orgánech, hlavně v Radě bezpečnosti, vytváření a koordinace přístupů, kterými se snaží zajistit všechny humanitární aspekty, včetně těch, které nespádají přímo do mandátu některé z existujících organizací OSN¹¹⁰ (např. ochrana a pomoc vnitřně přesídlených osob) a zřizování mechanismů, které umožňují reagovat na mimořádnou situaci či katastrofu přímo v terénu a při rychlém nasazení všech zdrojů. Spolupracuje především se Stálým meziresortním výborem (IASC) a samozřejmě s UNHCR.



Světový potravinový program (WFP) je v současné době největší multilaterální humanitární organizací na světě, která poskytuje potravinovou pomoc. Jejím primárním úkolem je pomoc chudým obyvatelům rozvojových zemí v boji s hladem a chudobou. Poskytuje potraviny a vzdělání pro tři sta milionů podvyživených dětí. S UNHCR úzce spolupracuje během náležitých a dlouhotrvajících krizí. Přesáhne-li počet uprchlíků v rozvojové zemi 5000 osob, WFP převezme odpovědnost za obstarání a dodání základních potravin, především zranitelným skupinám uprchlíků, jakými jsou děti a ženy. UNHCR nebo hostitelská země pak dodává potraviny menším skupinám uprchlíků. V rámci spolupráce poskytují obě organizace nejen jídlo, ale především ochranu, vzdělání, zdravotní potřeby aj.



Dětský fond OSN (UNICEF) založený v roce 1946, poskytuje jak nouzovou, tak i dlouhodobou pomoc matkám a jejich dětem po celém světě. Chrání práva dětí a zaměřuje se na všechny aspekty jejich života od zdraví, vzdělání, až po výživu, přístup k nezávadné vodě, sociální služby a další. Usiluje, aby byly děti očkovány proti všem běžným dětským nemocem, brání šíření AIDS a postiženým rodinám i dětem poskytuje potřebnou pomoc. Dětský fond OSN a UNHCR společně chrání práva dětí vyplývající z Úmluvy o právech dítěte. V praxi je tato pomoc poskytována dětem bez doprovodu, traumatizovaným dětem vystaveným násilí, zneužívání nebo vykořisťování.



¹¹⁰ United Nations *Fakta a čísla OSN: Základní údaje o Organizaci spojených národů*. Informační centrum OSN v Praze. 2005, str. 25.

Světová zdravotnická organizace (WHO) podporuje od svého vzniku v roce 1948 mezinárodní technickou spolupráci v oblasti zdravotnictví, realizuje programy na potírání a úplné odstranění některých nemocí a celkově usiluje o zlepšení kvality lidského života. Je jasné, že masové uprchlictví přes hranice, může přispět k výskytu nebo rozšíření různých nemocí, obzvláště v přeplněných provizorních táborech se špatnými hygienickými opatřeními.¹¹¹ A právě v těchto nouzových situacích, poskytuje WHO pomoc a služby svých lékařů a specialistů, stejně tak jako potřebné léky ze svých skladů. Kooperace s UNHCR spočívá především ve snižování úmrtnosti a nemocí mezi uprchlíky; poskytování adekvátní, včasné a účinné zdravotní služby; pomoci navrátilcům se znovu začlenit do místních komunit.



Rozvojový program OSN (UNDP) působí ve 166 zemích, ve kterých podporuje řešení globálních a místních rozvojových problémů. V roce 2000 přijaly státy tzv. Rozvojové cíle tisíciletí, které se zavázaly splnit do roku 2015. UNDP se jako hlavní koordinátor působící ve prospěch naplnění těchto cílů zaměřuje na pomoc jednotlivým zemím při omezování chudoby, předcházení krizí, při budování demokratických systémů, zabývá se také otázkami energetiky, životního prostředí a problematikou AIDS. S UNHCR spolupracuje v pěti hlavních oblastech, kterými jsou např. poskytování základních služeb a ekonomických příležitostí navrátilcům i vnitřně přesídleným osobám, podpora poválečné obnovy v zemích zničených konfliktem, demobilizace bývalých bojujících stran i komplexní programy odstraňování min.



Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva (OHCHR) byl ustaven Valným shromážděním v roce 1993 a má hlavní odpovědnost za podporu a ochranu všech lidských práv a svobod – občanských, kulturních, hospodářských, politických a sociálních. Je tedy ústředním orgánem všech aktivit OSN v oblasti lidských práv.



Organizace OSN pro výživu a zemědělství (FAO) je organizací založenou v roce 1945, která se svojí činností snaží o zmírnění chudoby a hladu.

¹¹¹ Goodwin-Gill, G.S., McAdam, J. *The refugee in international law*. Third edition. Oxford University Press, 2007, str. 442.

Prostřednictvím zvláštních programů pomáhá státům čelit potravinovým krizím a poskytuje jim pomoc v nouzových situacích. FAO běžně realizuje kolem 2000 projektů současně a její roční výdaje jsou více než 300 milionů USD.¹¹²



Populační fond OSN (UNFPA) založený v roce 1969 je největším mezinárodně financovaným zdrojem rozvojové pomoci v oblasti populace. Poskytuje pomoc v péči o reprodukční zdraví, radí v otázkách plánování rodiny, bezpečného mateřství, sexuálního zdraví, snižování zdravotních problémů matek, ale bojuje také proti AIDS a v neposlední řadě pomáhá při mimořádných událostech. Populační fond OSN podepsal v roce 1995 s UNHCR smlouvu o spolupráci, která je zaměřena na preventivní ochranu sexuálního násilí, poskytování souhrnných informací a poradenství o AIDS a jiných pohlavně přenosných nemocech ve zdravotnických zařízeních UNHCR.

V oblastech poválečné obnovy, při hromadných návratech a reintegraci uprchlíků s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky kooperuje také **Světová banka** a místní rozvojové banky a fondy.

1.20.3 Spolupráce s mezinárodními a nevládními organizacemi

Mezi mezinárodní organizace, se kterými UNHCR navázalo a udržuje úzkou spolupráci, patří především:



Mezinárodní výbor Červeného kříže (ICRC) byl založen v roce 1863, aby pomáhal jak vojenským, tak i civilním obětem války a aby prosazoval dodržování mezinárodního humanitárního práva omezujícího použití síly. ICRC jedná jako neutrální prostředník v ozbrojených konfliktech, jehož hlavním úkolem je zajistit, aby se obětem takových konfliktů dostala příslušná pomoc a ochrana vyplývající ze Ženevských konvencí z roku 1949 a jejich Protokolů z roku 1977. Mezinárodní výbor Červeného kříže se stejně jako UNHCR zabývá humánními následky ozbrojených konfliktů a jejich mandáty se často překrývají.

¹¹² United Nations *Fakta a čísla OSN: Základní údaje o Organizaci spojených národů*. Informační centrum OSN v Praze. 2005, str. 46.



Mezinárodní federace Červeného kříže a Červeného půlměsíce (IFRC) je federace národních společností uznaných Mezinárodním výborem Červeného kříže, která vznikla v roce 1919. Koordinuje a řídí akce humanitární pomoci směřující jednak k obětem přírodních i technologických katastrof, k lidem žijícím v oblastech postižených různými nemocemi, epidemiemi a v neposlední řadě k uprchlíkům.¹¹³



Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) byla založena v roce 1951 a v současné době má již 125 členských států a 90 pozorovatelů. Řídí se principem, že humánní a řízená migrace může přinést užitek jak migrantům, tak i celé společnosti. I tato organizace úzce spolupracuje s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, a to při poskytování pomoci vnitřně přesídleným osobám, osobám, jejichž žádost o azyl byla odmítnuta, dále pomáhá při odjezdu těm, kteří mají opodstatněný strach z pronásledování, ale nemohou svou zemi opustit a hledat ochranu jinde, ale také uprchlíkům, kteří se chtějí vrátit do země původu tím, že jim zajistí dopravu a cestovní dokumenty.

Blízkými partnery UNHCR se v konkrétních oblastech světa rovněž staly například Rada Evropy, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, Organizace Severoatlantické Smlouvy nebo Africký svaz.

Pojem „nevládní organizace“ je používán pro široký okruh sdružení, jejichž charakter je nekomerční a mezi jejichž aktivity patří především poskytování nouzové pomoci, monitorování a obhajoba lidských práv a vytváření dlouhodobých rozvojových programů. Spolupráce s neziskovými nevládními organizacemi (NGOs) je nejdůležitějším předpokladem úspěšného naplňování poslání UNHCR. Význam role nevládních organizací v oblasti ochrany uprchlíků uznalo Valné shromáždění OSN, když při schvalování Statutu UNHCR vyzvalo Vysokého komisaře, aby s nimi navázal kontakt a aby pomáhal koordinovat jejich úsilí při řešení uprchlického problému. V současné době má UNHCR uzavřené formální partnerské dohody s více než 600 nevládními organizacemi¹¹⁴ z celého světa.

¹¹³ URL: <http://www.ifrc.org/who/index.asp?navid=03_01>

¹¹⁴ UNHCR *Global appeal 2008-2009: Strategies and programmes*. UNHCR, 2007, str. 14.

Spolupráce UNHCR s nevládními organizacemi má však dlouhou tradici. Již v roce 1950 existovalo okolo 100 národních a mezinárodních dobrovolných společenství, které pomáhaly uprchlíkům v Evropě po II. světové válce. Vzhledem k tomu, že Úřad v prvních letech svého působení¹¹⁵ nebyl tolik funkční v terénu, závisela pomoc poskytovaná uprchlíkům právě na těchto nevládních organizacích. V polovině 60. let minulého století byl počet partnerů UNHCR nižší než dvacet. Následující desetiletí bylo ve znamení vzniku rozsáhlých uprchlických programů a operací, díky čemuž se rozšířila i různorodost spolupráce a vznikly různé humanitární a uprchlické organizace v severní Americe a v Evropě. Během 80. let se počet dále navyšoval, až na jejich konci působilo například v afghánských uprchlických táborech přes sto mezinárodních nevládních organizací.¹¹⁶ V devadesátých letech vedly zvyšující se potřeby uprchlíků, navrátilců, vnitřně přesídlených osob a dalších, kteří spadali pod mandát UNHCR snad k největšímu nárůstu partnerských organizací.

Nevládní organizace se rozdělují na dva druhy podle toho, zda jim UNHCR poskytuje finanční podporu či nikoli. Většina z nich poskytuje materiální pomoc a/nebo pomáhá při zakládání a správě táborů a jiných míst pro ubytování uprchlíků. Vzhledem k tomu, že asi 75 % nevládních partnerů UNHCR jsou místní organizace, poskytují hlubší znalost místního prostředí a jsou schopni okamžitě reagovat na nouzové situace.¹¹⁷ Současně mohou monitorovat a hlásit eventuální případy porušování práv, ke kterým může v těchto místech docházet. Ale i další soukromé profesionální a náboženské organizace nabízejí právní poradenství nebo zastupování žadatelů o azyl, návštěvy vazebních středisek, pomoc přesídleným uprchlíkům, prosazují i národní legislativy a postupy realizující mezinárodní závazky. Nevládní organizace ale nemají specifický mandát (podle mezinárodních úmluv) nabízet uprchlíkům ochranu. Vzhledem však k tomu, že potřeby uprchlíků jsou enormní a zdroje omezené, nemůže Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky tuto práci zvládnout sám. Proto spolupracuje mimo jiné s nevládními organizacemi, které poskytují naléhavou a velmi cennou službu, která může být pro účinnou ochranu uprchlíků rozhodující.

¹¹⁵ První mezinárodní uprchlická krize, kterou Úřad vedl, byl konflikt v Maďarsku roku 1956. UNHCR na tuto operaci obdržel obrovské příspěvky od nevládních organizací.

¹¹⁶ UNHCR *NGO Partnership in refugee protection: Questions & answers*. UNHCR, 2007, str. 9
v URL: <<http://www.unhcr.org/partners/PARTNERS/41c162d04.pdf>>

¹¹⁷ UNHCR *Global appeal 2008-2009: Strategies and programmes*. UNHCR, 2007, str. 60.

Největšími nevládními organizacemi realizující pomoc uprchlíkům, co do počtu zemí, projektů a pokrytých sektorů, jsou **Mezinárodní záchranný výbor** (IRC), který působí ve více než 20 zemích, **Luteránská světová federace** (LFD), **OXFAM** a **CARE**, které realizují projekty UNHCR v 9 zemích světa, a **Norská rada pro uprchlíky** nebo **Výbor pro uprchlíky**.

1.20.4 Spolupráce UNHCR s uprchlíky

Tento druh spolupráce je také zásadní, ale zatím nejméně rozvinutý a komplikovaný. Existuje mnoho překážek a omezení, které jsou příčinou nedostatečného rozvoje této spolupráce. Jsou to například rozsáhlá území, kde se uprchlíci nachází, a proti tomu jen omezený počet i velikost týmů UNHCR a jeho partnerů, kteří působí převážně jen v oblasti uprchlických táborů. Uprchlíci a další osoby spadající pod mandát UNHCR však nejsou jenom pasivními příjemci humanitární pomoci, ale představují také klíčový zdroj informací týkajících se problémů spojených s ochranou nebo bezpečností táborů. S určitým vedením a zaškolením mohou být důležitými partnery v případě monitorování dané situace a poskytování cenných rad a porozumění existujícího stavu. V současné době je realizováno několik úspěšných programů, v rámci kterých si uprchlíci sami zajišťují distribuci potravin a petroleje (bhútánští uprchlíci v Nepálu), vedou vlastní program ověřování registrací podaných uprchlíky, vytváří vlastní školní osnovy (uprchlíci na Pobřeží slonoviny) a poskytují své vlastní zkušenosti s azylovými procedurami. UNHCR se obzvláště věnuje spolupráci s uprchlickými ženami, které většinou pochází z oblastí, ve kterých fungují tradiční způsoby mužské nadvlády. Následkem toho jsou ženy zneužívány, podrobovány násilí a vyloučeny z jakéhokoliv rozhodování. UNHCR ve spolupráci s americkým Výborem pro uprchlické ženy a děti uskutečnily program "Respektujte naše práva: Partnerstvím k rovnosti", v rámci něhož proběhly schůze regionálního i místního charakteru. Cílem bylo zjistit nejdůležitější oblasti zájmů uprchlických žen a dětí a nalézt optimální způsoby řešení jejich situace.

1.21 Shrnutí

Významná úloha a působení humanitárních organizací v ozbrojených konfliktech je samozřejmá. Vzhledem k rozsahu uprchlického problému není myslitelné, aby Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky poskytoval pomoc a působil sám, bez jakékoliv spolupráce se státy, jinými organizacemi nebo samotnými uprchlíky. Už jenom to, že

fungování Úřadu je podmíněno dárcovskými příspěvky, nám dává jasně najevo, že vzájemná spolupráce je nutná. Otázkou však je, zda má působení těchto organizací pouze pozitivní vliv na situaci uprchlíků a dalších přesídlených osob nacházejících se uprostřed válečného konfliktu? Poslední desetiletí dvacátého století nás mělo poučit o tom, že tomu tak vždy nemusí být a že válčící strany mohou někdy snadno využívat humanitární pomoci a manipulovat s ní. Nové typy strategických partnerství, která Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky po dobu své existence budoval, jsou nepostradatelné. Tuto vzájemnou kooperaci je však nutné i nadále zlepšovat a zdokonalovat.

UNHCR a EU

Na konci druhé světové války bylo v Evropě zapotřebí repatriovat nebo přesídlit více než 40 milionů osob a znovu vybudovat zničenou ekonomiku i infrastrukturu. V průběhu poválečných let s sebou ozbrojené konflikty přinesly další počty těch, kteří opouštěli evropské země (1956 – Maďarsko, 1968 - Československo). Postupně ale přibývali i uprchlíci, kteří začali přijíždět z jiných světadílů naopak do Evropy. Jejich počet se nezadržitelně zvyšoval od počátku sedmdesátých let a v roce 1989 se počet žadatelů o azyl v západní Evropě dostal na více než dvě stě tisíc. Při srovnání s počtem uprchlíků v rozvojovém světě to však pořád bylo zanedbatelné číslo. S neustále se zvyšujícími počty uprchlíků směřujícími do západní Evropy se státy vypořádaly po svém, a to restriktivní politikou nebo zavedením režimu dočasného útočiště. Reakcí na tuto situaci bylo častější využívání převaděčů a falšování nebo ničení dokladů uprchlíky, což vedlo k rostoucímu nepřátelství vůči žadatelům o azyl, pochybování o jejich skutečných motivech a přijímání dalších restriktivních opatření. Devadesátá léta v evropské azylové a migrační oblasti se vyznačují zpřísněním vstupní politiky členských států.¹¹⁸ Např. Schengenská úmluva z roku 1990 posílila policejní a soudní spolupráci, společnou vízovou politiku a zpřísnila i postih přepravců. Dublinská úmluva

¹¹⁸ UNHCR *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, 2000, str. 162.

z roku 1990 pak stanovila kritéria pro určení smluvního státu, který bude odpovědný za posouzení azylové žádosti. Tím byly znemožněny pohyby žadatelů o azyl mezi jednotlivými zeměmi při hledání té „nejlepší“. Navíc tato úmluva řešila i situaci, kdy odpovědnost za žadatele o azyl nechtěla přijmout žádná země.

Evropská unie je složitá institucionální struktura, která od konce druhé světové války, kdy se nápad vytvořit „sjednocenou Evropu“ zrodil, prochází přirozeným vývojem. Na začátku evropského integračního procesu se pozornost soustředila hlavně na ekonomickou spolupráci. Problematika azylu se v rámci evropského práva nejprve řešila na úrovni mezistátních debat mezi členskými státy EU. Důvodem bylo přesvědčení, že problematika azylu a migrace patří do oblasti justice a vnitra, spadá pod pravomoc jednotlivých členských států. Teprve až s platností Maastrichtské smlouvy se začal vytvářet právní rámec spolupráce členských států EU v oblasti azylu a přistěhovalectví. Mezníkem v rozvoji azylové politiky EU je Amsterodamská smlouva, která přesunula azylové záležitosti pod kompetenci EU – tedy ze třetího do prvního pilíře. V roce 1999 se Evropská rada na zvláštním zasedání v Tampere, ve Finsku, dohodla, že bude pracovat na vybudování společného evropského azylového systému a navrhla pětiletý plán na období od roku 2000 do roku 2005. UNHCR závěry přijaté v Tampere přivítalo, především proto, že uznávají obrovský význam Ženevské úmluvy z roku 1951 a považují ji za klíčový nástroj řídicí harmonizaci evropských azylových standardů a procedur. **Společný evropský azylový systém („CEAS“)** je založený na plném uplatňování Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 ve znění Protokolu z roku 1967 zajišťující, že nikdo nebude odeslán zpět do místa, kde by mu hrozilo pronásledování. CEAS je v současné době jedním z cílů Evropské unie, jehož má být dosaženo v rámci společné azylové politiky. Na konci budování tohoto systému by měly být plně harmonizované azylové politiky jednotlivých členských států zahrnující všechny fáze řízení o mezinárodní ochraně od přijímání žadatelů o azyl až po integraci, popř. návrat do země původu. Proces vytváření společného evropského azylového systému je rozdělen do dvou fází. První fáze zahrnuje přijetí minimálních standardů, čímž se docílí alespoň základní harmonizace. To, že si státy zachovaly právo veta pro prvních pět let od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost, a to prostřednictvím pravidla o jednomyslném hlasování, bylo tak trochu brzdou první fáze.

Důsledkem toho bylo podle mého názoru přijetí opravdu jen těch nejnižších standardů, na kterých se státy byly schopné shodnout, což vedlo ke snížení úrovně mezinárodní ochrany. Právním základem této prvotní fáze je článek 63 Smlouvy o založení ES (SES). Všechna opatření v něm uvedená byla již přijata a tato fáze tvorby CEAS byla ukončena. Druhá fáze již bude spočívat ve zvýšení již dosažených standardů. Její základní prvky a nástroje byly popsány v Zelené knize o budoucím společném evropském azylovém systému z června roku 2007. V rámci této fáze však bude nutné novelizovat i řadu směrnic a nařízení přijatých ve fázi první, jejichž vážné nedostatky je třeba podle UNHCR odstranit. Příkladem je revize tzv. procedurální směrnice¹¹⁹, která se setkala s obrovskou kritikou ze strany UNHCR, Evropského parlamentu i nevládních organizací.¹²⁰ Vzhledem k tomu, že stanoví pouze minimální požadavky na řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, vyzval UNHCR členské státy k tomu, aby zachovaly příznivější standardy pro jejich azylová řízení v těch případech, kdy je to nutné pro dosažení souladu s mezinárodním právem. Členské země se ale často odvolávají na to, že nemohou přijmout vyšší standardy, než jsou v sousedních zemích, protože by příznivějším zacházením zvýšily lukrativnost jejich země pro žadatele o azyl. Procedurální směrnice obsahuje řadu zmatečných ustanovení, z obligatorních ustanovení prakticky vždy existují výjimky a často dochází i k derogaci základního obligatorního pravidla v textu jediného článku.¹²¹ Na druhou stranu v ní však nalezneme i řadu pozitivních záruk, které přispějí ke zkvalitnění azylových řízení v některých členských zemích.¹²² Podobná situace nastala v případě další důležité směrnice - tzv. kvalifikační¹²³. I tato komunitární azylová hmotněprávní úprava obsahuje jisté vnitřní nesrovnalosti. UNHCR především upozorňuje na pouhý selektivní výčet práv uprchlíků, i přesto, že tato směrnice uznává výsostné postavení Ženevské úmluvy a práv v ní obsažených. Směrnice rovněž obsahuje definici uprchlíka, která je v podstatě totožná

¹¹⁹ Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech pro přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

¹²⁰ Jílek, D., Klečková, R. *Společný evropský azylový systém: Procedurální směrnice*. Spisy Právnické fakulty MU (řada teoretická) č. 304. Masarykova univerzita, 2006, str. 45.

¹²¹ Čepelka, Č., Šturma, P., Bílková, V., Fáberová, A., Skalková, M., Honusková, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, str. 70.

¹²² Jílek, D., Klečková, R. *Společný evropský azylový systém: Procedurální směrnice*. Spisy Právnické fakulty MU (řada teoretická) č. 304. Masarykova univerzita, 2006, str. 47.

¹²³ 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 tohoto postavení.

s definicí stanovenou v Úmluvě z roku 1951, ale s jednou zásadnější odchylkou. A to, že pojem „uprchlík“ se vztahuje pouze na příslušníky třetích zemí, nikoliv však na občany EU, což staví tuto směrnici do zjevného rozporu s článkem 42 Ženevské úmluvy. Toto ustanovení Úmluvy (1951) smluvním státům zakazuje učinit jakékoliv výhrady k článku 1, který upravuje definici uprchlíka. Pozitivním aspektem kvalifikační směrnice pak je např. výslovné uznání pronásledování nestátními činiteli nebo z důvodu pohlaví jako důvody pro získání statutu uprchlíka.¹²⁴

Proces harmonizace EU v oblastech azylu a migrace se projevil také v činnosti Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Ten poskytuje institucím EU a členským státům poradenství v otázkách azylu, a to na základě své odpovědnosti za kontrolu naplňování Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokolu z roku 1967 a také na základě Prohlášení č. 17 k Amsterdamské smlouvě, které stanoví, že „bude zajištěna odborná konzultace s UNHCR o otázkách azylové politiky“.¹²⁵ UNHCR tedy začal spolupracovat s Evropskou komisí a Evropským parlamentem, generálním ředitelstvím Komise EU pro justici a vnitřní záležitosti i se stálými misemi členských států. V důsledku rozšiřující se spolupráce mezi členskými státy v oblasti azylu a uprchlictví začal Úřad upevňovat i svoje vztahy s těmito státy. Především začal v hlavních městech jednotlivých zemí budovat místní kanceláře UNHCR, jejichž úkolem je sledovat a ovlivňovat vládní stanoviska v jednáních o azylových nástrojích EU.

Otázkou zůstává, do jaké míry je vytváření společné azylové politiky Evropské unie formováno a vedeno stanovisky UNHCR, které reflektují principy mezinárodního uprchlického práva? Členské státy EU se nejednou odchýlily od mezinárodních standardů a restriktivnější opatření pak odůvodnily tím, že jejich azylové systémy jsou přetížené a nákladné. Určitý vliv na zpřísnění podmínek azylového řízení a zároveň snížení jeho důvěrnosti mělo i jeho stále častější využití ekonomickými migranty jako alternativní způsob vstupu do země. Také teroristické útoky zapříčinily růst negativní reakce namířené proti přistěhovalcům a žadatelům o azyl kvůli jejich rasovému nebo

¹²⁴ Jílek, D. a kolektiv *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Spisy Právnické fakulty MU (řada teoretická) č. 292. Masarykova univerzita, 2005, str. 46.

¹²⁵ UNHCR „*Evropa bez bariér*“: *Doporučení UNHCR České republice pro její předsednictví Evropské unii (leden – červen 2009)*. UNHCR, prosinec 2008, str. 1 v URL: <<http://www.unhcr.cz/ochrana/?cid=485>>

národnostnímu původu či náboženství. Myslím si, že jednotlivé státy mají na jednu stranu právo zajistit, aby jejich azylové systémy nebyly zneužívány. Nesmí to však řešit tím, že sníží obecně přijímané standardy ochrany a ke každé žádosti o azyl se budou stavět podezřívavě. Restriktivním přístupem států neklesne počet uprchlíků na světě, podaří se jim nanejvýše odklonit směr jejich pohybu jinam. A cílem společného evropského azylového systému je právě naopak dosažení efektivnějšího způsobu spravedlivého sdílení azylové odpovědnosti při současném zachování azylových standardů a hodnot, a to by měly mít státy na paměti. Dalším problémem je dle mého názoru i právní nezávaznost stávajících mezinárodních nástrojů procesního i hmotného azylového práva, např. závěry Výkonného výboru, směrnice UNHCR aj. Jako takové nemusí být brány členskými státy EU vůbec v potaz. Dá se tedy říct, že Úřad je často považován za partnera, jehož odbornost, poradenství a vodítka jsou velmi potřebná do té doby, než z jeho strany přijde kritika.

Důležité je zmínit i podporu ze strany Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky při zřizování Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu¹²⁶. UNHCR v něm vidí efektivní způsob jak podpořit praktickou spolupráci azylových úřadů v jednotlivých členských zemích EU. Je samozřejmé, že teprve přidělené funkce a zdroje určí, jak efektivní ve své činnosti tento nový úřad bude. Pokud by však byl způsobilý řešit uprchlické problémy v rámci Evropy a Evropské unie a nahradit tím z alespoň z části činnost Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, ulehčilo by to v mnohém práci UNHCR, který by se mohl více věnovat uprchlíkům a dalším ohroženým osobám v jiných neevropských částech světa. UNHCR je každopádně připraven poskytnout odborné znalosti v oblasti mezinárodního uprchlického práva prostřednictvím školení, zkušenosti z praxe, různé analýzy a jiné podklady.

Dosavadní zkušenosti UNHCR s harmonizačním procesem EU v oblasti azylu jsou tedy smíšené. UNHCR je sice pro harmonizaci, ale ne za každou cenu. Podle Úřadu je harmonizace evropské azylové politiky jednak příležitostí jak vytvořit vysoké standardy zajišťující odpovídající míru ochrany uprchlíků v rámci celé Unie. Předností je také

¹²⁶ European Asylum Support Office – EASO.

dosažení souladu dříve různorodé praxe států a posílení praktické spolupráce.¹²⁷ Nelze totiž uvádět do souladu jen legislativu a politiku EU, ale je zapotřebí sjednotit i rozhodovací praxi jednotlivých členských zemí. Na druhou stranu vidí Úřad nebezpečí v tom, že harmonizace se zaměří v první řadě na usměrnění migrace a ztratí ze zřetele potřebu ochrany. UNHCR mimo jiné vyjádřil své zklamání a znepokojení nad nízkou úrovní dosažené harmonizace. Současné právo i praxe neumožňují, aby osoby potřebující mezinárodní ochranu, ji mohly skutečně najít v každém členském státě. Úřad dále upozorňuje na důležitost dodržování jiných mezinárodních norem¹²⁸ v oblasti lidských práv souvisejících s otázkami azylu a uprchlíků ze strany členských států, které je často nedostatečné.

UNHCR v České republice

Po roce 1989, kdy u nás došlo ke změně politického režimu a otevření do té doby v podstatě uzavřených hranic, musela Česká republika čelit zcela novému problému migrace a uprchlictví. I přesto, že jsme měli určité zkušenosti s vlastní emigrací a meziválečné Československo zažilo dvě uprchlické vlny, jednak „běženců“ ze vznikajícího SSSR, a po roce 1933 vlnu uprchlíků z nacistického Německa, ocitla se Česká republika v úplně nové situaci. Důvodem byl především rozpad bývalé Jugoslávie a Sovětského svazu, důsledkem čehož byla celá Evropa zaplavena nejrozsáhlejším přílivem uprchlíků od druhé světové války. Tato uprchlická vlna se nevyhnula ani nám. Na počátku devadesátých let byla většina uprchlíků směřujících na území tehdejší ČSFR z Rumunska nebo Bulharska. V dnešní době nejčastěji o azyl žádají občané z Ukrajiny, Turecka a Mongolska, dále z Vietnamu, Ruska, Běloruska a Kazachstánu.¹²⁹ Česká republika již přestala být pouze zemí tranzitní, ale stala se také cílovou zemí pro dlouhodobé či trvalé usazení.¹³⁰ V roce 1993 byl počet cizinců pobývajících na území České republiky s různými formami pobytu necelých 80 000.

¹²⁷ Jílek, D. a kolektiv *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Spisy Právnické fakulty MU (řada teoretická) č. 292. Masarykova univerzita, 2005, str. 45.

¹²⁸ Vytváření společné azylové politiky v rámci EU by nemělo být řízeno jen klíčovými nástroji uprchlického práva, tj. Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951, Protokolem z roku 1967 a závěry Výkonného výboru UNHCR.

¹²⁹ Rozdělení žadatelů o azyl podle země původu v souhrnu za rok 2008 v URL: <<http://www.unhcr.cz/uprchlicir/?cid=83>>

¹³⁰ Parlament ČR, Poslanecká sněmovna: Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o azylu. Tisk 190.

Srovnáme-li to s nejaktuálnějšími údaji z posledního čtvrtletí roku 2008, podle kterých v České republice žije již téměř 425 000 cizinců s různými typy povolení k pobytu, je jasné, že mezinárodní migrace a samotní uprchlíci i ostatní cizinci musí být jedním z naléhavých a pečlivě řešených problematik i u nás.¹³¹ Prioritou České republiky v oblasti migrace bude samozřejmě přijímat účinná opatření, která budou podporovat řízenou legální migraci a zároveň minimalizovat migraci nelegální. V souvislosti se vstupem do Evropské unie pro nás začala být aktuální i problematika společné evropské migrační politiky a společného evropského azylového systému (CEAS), na jehož vytváření se aktivně podílíme. V prosinci roku 2007 jsme zrušili kontroly na vnitřních hranicích Evropské unie a stali se plnohodnotným členem schengenského prostoru.

Dva významné dokumenty z oblasti uprchlického práva, tj. Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1967, vstoupily pro ČSFR v platnost dne 24. února 1992 a byly publikovány pod č. 208/1993 Sb.¹³² Na základě ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR, převzala Česká republika, s určitými výjimkami, práva a závazky vyplývající pro ČSFR z mezinárodního práva. Přijetím tzv. euronovely¹³³, jejímž klíčovým ustanovením je článek 10 Ústavy, se staly vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí našeho právního řádu. Tudíž jak Úmluva, tak i Protokol se staly přímo aplikovatelné a v případě jejich rozporu se zákonem se použije ustanovení těchto mezinárodních smluv. Předpokladem vnitrostátní aplikovatelnosti těchto smluv je, aby jejich ustanovení měla povahu „self-executing“, tedy aby dostatečně jasně vymezovala práva a povinnosti osob a neukládala pouze povinnosti státům, které by musely být následně konkretizovány v zákonech.¹³⁴ Naprostá většina ustanovení o právním postavení uprchlíků charakter „self-executing“ nemá a přímá vnitrostátní aplikovatelnost zřejmě nepřipadá v úvahu.¹³⁵ Adresáty závazků jsou tedy státy a ty si

¹³¹ URL: <<http://www.mvcr.cz/clanek/migrace-novy-clanek-890951.aspx>>

¹³² Sdělení MZV č. 208/1993 Sb. o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícím se právního postavení uprchlíků.

¹³³ Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁴ Malenovský J.: *Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002*. Právník č. 9/2002, str. 917-932.

¹³⁵ Jílek D.: *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. MU Brno, 1996, str. 89.

výhody plynoucí z mezinárodního práva transformují uvnitř vnitrostátního práva zpravidla v subjektivní práva.¹³⁶ Článek 12 odst. 2 Úmluvy (1951) upravuje tzv. *iura quesita* týkající se osobního statutu uprchlíka. Výše zmíněný článek stanoví, že: „práva, která uprchlík nabyt dříve a která se vztahují k osobnímu postavení, zvláště práva týkající se sňatku, jsou smluvním státem respektována, za předpokladu, pokud je to nezbytné, že to odpovídá formalitám požadovaným zákony tohoto smluvního státu i v případě, že by nebyl uznán za uprchlíka“¹³⁷. Zbylá práva je možné rozdělit podle konkrétního režimu zacházení. Do první skupiny patří práva, u kterých se státy zavázaly aplikovat vůči uprchlíkům národní standard. Sem spadá např. svoboda náboženského vyznání (čl. 4), právo na základní školní vzdělání (čl. 22 odst. 1), výhody z pracovního zákonodárství a sociální zabezpečení (čl. 24), svobodný přístup ke všem soudům na území smluvních států (čl. 16) aj. Doložky nejvyšších výhod využívají uprchlíci v rámci práva shromažďovacího (čl. 15) a práva na zaměstnání (čl. 17), při jejichž výkonu mají mít uprchlíci stejné postavení jako cizí státní příslušníci. Při uplatňování poslední skupiny práv jsou smluvní státy povinny poskytnout uprchlíkům co možná nejpříznivější zacházení, ale ne horší, než je poskytováno cizincům na jejich území. V této kategorii je právo nabývat movitý a nemovitý majetek (čl. 13), právo na samostatné podnikání (čl. 18), svoboda pohybu (čl. 26), vyšší vzdělání (čl. 22 odst. 2) aj.

V článku 35 Úmluvy o právním postavení uprchlíků se státy zavazují spolupracovat s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky nebo kteroukoliv jinou odbornou organizací OSN a poskytovat jim požadované informace a statistické údaje. V souvislosti s přistoupením České republiky k Úmluvě a Protokolu byla v Praze v roce 1992 otevřena kancelář Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Základní podmínky, za kterých bude UNHCR v rámci svého mandátu spolupracovat s vládou ČR, otevírat u nás úřadovny a vykonávat své funkce mezinárodní ochrany a humanitární pomoci ve prospěch uprchlíků a jiných osob v jeho kompetenci¹³⁸

¹³⁶ Čepelka, Č., Šturma, P., Bílková, V., Fáberová, A., Skalková, M., Honusková, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, str. 37.

¹³⁷ Flegr, V. *Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv*. C.H. Beck. Praha, 1998, str. 116.

¹³⁸ Srov. Čl. II Dohody mezi vládou ČR a UNHCR o právním postavení UNHCR a jeho personálu v České republice ze dne 8. února 2000.

vymezuje dohoda uzavřená mezi jím a vládou ČR ze dne 8. února 2000. Hlavním záměrem UNHCR v České republice je podporovat vládní úsilí o vytvoření komplexního a samostatného azylového systému, který umožní zacházet s žadateli o azyl v souladu s mezinárodně uznávanými standardy. V souladu s tím klade kancelář Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky v České republice důraz na tyto základní cíle¹³⁹:

- zajistit přístup k rovnému a spravedlivému azylovému řízení pro všechny žadatele o azyl;
- pomoci uznaným uprchlíkům integrovat se do české společnosti a podporovat nezávislost těch, kterým byla udělena pouze dočasná ochrana;
- pomáhat podporovat vývoj nevládních, ale i vládních institucí zaměřených na uprchlický problém;
- účastnit se příprav na nové legislativě vztahující se k uprchlíkům nebo osobám bez státního občanství v České republice, a to v zájmu harmonizace české právní úpravy s mezinárodními normami;
- zvýšit nejen povědomí české veřejnosti o problémech uprchlíků, ale i ochotu veřejnosti i politických představitelů poskytnout těmto osobám ochranu a pomoc;
- monitorovat situaci a předkládat zprávy o uprchlících, menšinách a lidských právech v souladu s mandátem UNHCR.

V praxi tedy UNHCR usiluje o to, aby řízení o mezinárodní ochraně probíhalo v souladu s mezinárodně právními závazky České republiky, aktivně se účastní diskuse o relevantních mezinárodních smlouvách a vnitrostátních zákonných i podzákonných normách a podporuje mimo jiné i zapojení ČR do přesídlovacích programů.¹⁴⁰ Právě Česká republika je první z nových členských zemí Evropské unie, která zahájila pilotní přesídlovací program, v jehož rámci bylo již přesídleno 37 barmských uprchlíků z Malajsie.¹⁴¹ Činnost Úřadu je dále zaměřena především na poskytování informací o uprchlických problémech veřejnosti a médiím, jakož i na provádění konzultací a právního poradenství v oblasti mezinárodní ochrany. Kancelář UNHCR vydává

¹³⁹ UNHCR *Zastoupení UNHCR v ČR*. Informační materiál. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, UNHCR, 1996.

¹⁴⁰ URL: <<http://www.unhcr.cz/uprchlicicr/?cid=84>>

¹⁴¹ URL: <<http://www.unhcr.cz/news/?cid=475>>

specializované publikace a informační materiály, organizuje kulturní, vzdělávací a společenské akce, např. každoročně pořádá novinářskou soutěž „Příběh uprchlíka“, čímž se snaží vzbudit pozornost novinářů o uprchlický problém. Od roku 2001 jsou díky sponzorům slavnostně předávány ceny za výborné studijní výsledky dětem žadatelů o mezinárodní ochranu a těch, kteří mezinárodní ochranu v České republice získali. Úřad podporuje rovněž vzdělávací programy zaměřené na pomoc uprchlíkům, mimo jiné i právní a sociální kliniky na Karlově a Masarykově univerzitě a od roku 2002 pražská kancelář UNHCR úzce spolupracuje také se Střední policejní školou v Praze.¹⁴²

Otázky uprchlíků spadají do kompetence **Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky**. Tento odbor vznikl v roce 2000 a dnes se již člení na dvacet oddělení. Vykonává zákonem vymezenou působnost v oblasti mezinárodní migrace, azylu a ochrany cizinců nebo osob bez státní příslušnosti. Do jeho kompetence rovněž spadá problematika státních hranic, vstupu a pobytu cizinců na území ČR a koordinace schengenské spolupráce. Mimo výše uvedené se taktéž podílí na přípravě a realizaci humanitárních programů, programů týkajících se prevence nelegální migrace, reintegrace uprchlíků aj.¹⁴³ Spolupráci Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky s Ministerstvem vnitra upravuje zákon č. 325/1999 Sb. o azylu a o změně zákona č. 238/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), a to v VI. hlavě (§36 - §40). Ministerstvo předává Úřadu statistické údaje a kopie rozhodnutí vydané v řízení o azylu a na požádání informuje Úřad Vysokého komisaře o počtu zahájených řízení.¹⁴⁴ Ministerstvo, popř. další orgány státu nebo orgány veřejné správy mají povinnost umožnit pověřenému zástupci Úřadu Vysokého komisaře kontakt s účastníkem řízení, nahlížet do spisu účastníka řízení a být přítomen při pohovoru a ústním jednání. Nahlížení do spisu a účast na ústním jednání je podmíněna předchozím souhlasem účastníka řízení (s výjimkou, kdy se lze důvodně domnívat, že se již nenachází na území České republiky).¹⁴⁵ UNHCR taktéž průběžně sleduje rozhodnutí

¹⁴² URL: <<http://www.unhcr.cz/?cid=97>>

¹⁴³ URL: <<http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-azylove-a-migračni-politiky.aspx>>

¹⁴⁴ Srov. § 39 a 36 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁵ Srov. § 37 odst. 1 a 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

vydaná v první i druhé instanci a správním orgánům, popř. soudům poskytuje k jednotlivým žádostem o azyl svá stanoviska.

V rámci Ministerstva vnitra se problematikou mezinárodní migrace, azylu a integrace cizinců zabývá také organizační složka státu **Správa uprchlických zařízení**. Zajišťuje služby žadatelům o udělení mezinárodní ochrany a azylantům celkem v 9 azylových zařízeních, která se rozdělují na tři typy. Příjímací středisko (PřS) slouží k ubytování cizince do doby provedení úkonů uvedených v ustanovení §46 a §73 zákona o azylu. U nás jsou celkem tři, a to přijímací středisko Vyšní Lhoty, Praha-Ruzyně a Velké Přílepy. Pobytové středisko (PoS) slouží k ubytování žadatele o udělení mezinárodní ochrany do doby pravomocného ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Integrační azylové středisko (IAS) přechodně ubytovává osoby, kterým byl přiznán azyl a tím jim pomáhá v první fázi jejich integrace. V současné době jich Ministerstvo vnitra provozuje pět (Havířov, Jaroměř, Předlice, Stráž pod Ralskem a Zastávka).¹⁴⁶

Kancelář Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky od svého vzniku také aktivně spolupracuje při vytváření sítě nevládních organizací zaměřených na pomoc a péči poskytovanou uprchlíkům. V současné době je i rámcovou agenturou koordinující činnost jednotlivých nevládních organizací. Nyní pražská kancelář UNHCR spolupracuje hlavně s **Asociací uprchlíků v ČR (AU ČR)**, **Poradnou pro uprchlíky (PPU)**, **Organizací pro pomoc uprchlíkům (OPU)**, **Centrem pro integraci cizinců, Poradnou pro integraci (PPI)**, **Člověkem v tísní, o.p.s.** a s mnoha dalšími organizacemi. Důležité je zmínit i **Evropskou radu pro uprchlíky a exulanty (ECRE)**, která je zastřešující institucí pro více než 80 evropských nevládních organizací, které se dohodly na mezinárodní spolupráci na poli azylové politiky a práce s uprchlíky. Nejenom tyto výše zmíněné, ale i jiné organizace a sdružení se snaží změnit negativní postoj ohledně uprchlíků, který zastává většina české veřejnosti. I dnes, po dvaceti letech demokracie, se setkáváme s názory, že uprchlíci jsou pochybní lidé, kteří s sebou nesou jen zločin a potíže. Snaha odbourat tyto předsudky spočívá v tom, že jsou

¹⁴⁶ Ministerstvo vnitra ČR *Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2007*. Ministerstvo vnitra, Praha, 2008, str. 96-97 v URL: <<http://www.mvcr.cz/o-nas-azyl-a-migrace.aspx>>

podporovány vzdělávací programy a čeští občané jsou informováni o kulturách, zvycích a tradicích společností, ze kterých většina uprchlíků přichází.

Závěr

Jak už bylo řečeno v rámci této diplomové práce několikrát, základní cíle Úřadu, kterými jsou poskytování ochrany a hledání trvalých řešení pro uprchlíky, zůstaly v průběhu padesátiletého fungování této organizace neměnné. Za tuto dobu se však rozšířil počet kategorií osob získávajících od UNHCR pomoc, Úřad začal působit i v jiných částech světa než v Evropě a zapojil se i do řady dalších aktivit, jakými jsou ekologická ochrana, poskytování materiální a lékařské pomoci, výstavba a řízení uprchlických táborů, odstraňování min, příprava záchranných a protipirátských námořních opatření, protirasistické kampaně, vzdělávací a školicí programy, poskytování poradenství aj. Začal také více působit v situacích probíhajícího válečného konfliktu, což s sebou přineslo nejen řadu nebezpečí, ale i nových posláních. V rámci mezinárodního prostředí se rozšířil i počet aktérů, kteří se spolupodílejí na programech poskytování pomoci a ochrany uprchlíkům a ostatním přesídleným osobám. To samozřejmě postavilo UNHCR před nový úkol a tím byla vůdčí pozice vyžadující koordinaci postupů různorodých mezinárodních činitelů během rozsáhlých uprchlických krizí.

Každá nová krize vyžadovala od mezinárodního společenství reakci na nový problém a přinášela pro UNHCR a jeho partnery nové úkoly. Za dobu jeho působení se Úřad zhostil těchto úkolů více či méně úspěšně, každopádně vždy se staly poučením pro následující aktivity a měly vliv především na formování organizace. Pozitivní působení organizace, jakou je Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, dokazuje i prodloužení jeho mandátu do té doby než se vyřeší problémy uprchlíků. To je po vytvoření několika dočasných organizací zaměřených na tuto problematiku obrovský úspěch, kterého dosáhly především státy, jež byly schopné a ochotné se v komplikovaném mezinárodním prostředí dohodnout. Jenže právě státy jsou těmi aktéry, kteří na jednu stranu vytváří a podporují řešení mezinárodního uprchlického problému, poskytují finanční prostředky a na druhou stranu uprchlické proudy samy vytváří. Jsou to opět státy, které neposkytují svým občanům odpovídající ochranu a pomoc a nenesou odpovědnost za své občany, ke kterým jsou povinny. A tím, že nechrání dostatečně své občany, popř. je samy pronásledují a vykořisťují, vzbuzují daleko větší očekávání humanitární akce a organizace, které však mohou jen částečně a dočasně

kompenzovat neexistenci ochrany ze strany států. V praxi je aplikace principů ochrany daleko těžší než jen jejich teoretická podpora. V násilných a zpolitizovaných konfliktech nemusí být činnost humanitárních organizací vnímána vždy jako neutrální čin. Mnohdy musí UNHCR ustoupit od svých nároků a splnit vyděračské požadavky ozbrojených skupin za cenu získání přístupu k ohroženým skupinám lidí. Úřad vysokého komisaře byl v několika případech svého působení kritizován, je však nutné si uvědomit, že v některých konfliktech si humanitární pracovníci musí vybrat, zda nebudou dělat nic nebo zvolí nejméně škodlivé řešení, které však bude mít alespoň minimální přínos. Zároveň nesmím opomenout ani to, že okolnosti, za kterých UNHCR a další humanitární organizace působí, se během téměř šedesáti let, daleko více zkomplikovaly, jsou nebezpečnější a složitější a pracovníci těchto agentur bývají často terčem útoků samotných válčících stran.

Nástroje, které má v rukou Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, ale i další humanitární organizace jsou omezené, a to z toho důvodu, že mohou být sebelépe koordinovány nebo řízeny, nemohou však zajistit ukončení občanské války ani přinutit státy respektovat lidská práva svých občanů nebo zastavit záměrné přesídlování civilního obyvatelstva.¹⁴⁷ Humanitární pomoc má prostředky ke stabilizaci napjaté situace, zmírnění porušování lidských práv, nemůže však sama o sobě vyřešit politické problémy. Až příliš často však byly UNHCR a další humanitární organizace ponechány, aby samy vyřešily otázky politického charakteru. A pro státy je často také snazší shodnout se na humanitárních záležitostech než na mnohem kontroverznějších a riskantnějších otázkách souvisejících s použitím síly nebo se strategickými oblastmi.

Neustále byly a jsou vypracovávány právní rámce a různá institucionální opatření na ochranu a poskytování pomoci uprchlíkům a dalším přesídleným osobám. To samotné však nestačí. Je nutné tyto mechanismy nejen účinně aplikovat, ale především bojovat s pronásledováním, násilím a konflikty, které k přesídlení vedou. Důležitým úkolem jednotlivých vlád, mezinárodních organizací, ale i veřejnosti je uznat lidská práva všech mužů, žen a dětí žít v míru, bezpečí a důstojnosti a zabránit tomu, aby museli prchat ze svých domovů. Měli bychom se poučit především z minulosti, která je svědkem obrovského utrpení a násilí. Důležitým prvkem při budování celosvětového míru je

¹⁴⁷ UNHCR *Situace uprchlíků ve světě 1997-98: Humanitární program*. Oxford, 1997, str. x.

pomoci rozděleným společnostem žít pospolu a vůbec schopnost soužití lidí různých národností, ras, náboženství i sociálních odlišností a odstranění vzájemných předsudků. To je jedna z největších výzev pro humanitární organizace a UNHCR ve 21. století.

Seznam literatury

PRAMENY:

- Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951
- Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1967
- Statut Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
- Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948

PUBLIKACE:

- Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997.
- Čepelka, Č., Šturma, P., Bílková, V., Fáberová, A., Skalková, M., Honusková, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Univerzita Karlova v Praze: Právnická fakulta, 2006.
- Čepelka, Č., Šturma, P. *Mezinárodní právo veřejné*. C.H. Beck: Praha, 2008.
- Jílek, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996.
- Jílek, D., Klečková, R. *Společný evropský azylový systém: Procedurální směrnice*. Spisy Právnické fakulty MU (řada teoretická) č. 304. Masarykova univerzita, 2006.
- Jílek, D. a kolektiv *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Spisy Právnické fakulty MU (řada teoretická) č. 292. Masarykova univerzita, 2005.
- Jílek, D. *Společný evropský azylový systém: Doplnková ochrana*. Sborník z konference. Spisy Právnické fakulty MU (řada teoretická) č. 320. Masarykova univerzita, 2007.
- Šturma, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. C.H. Beck: Praha, 1999.
- Alston, P. *Non-State Actors and Human Rights*. Oxford University Press, 2005.
- Blake, N. QC, Husain, R. *Immigration, Asylum and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Feller, E., Türk, V., Nicholson, F. *Refugee protection in international law, UNHCR's Global Consultations on international protection*. Cambridge, 2003.

- Goodwin-Gill, G.S., McAdam, J. *The refugee in international law*. Third edition. Oxford University Press, 2007.
- Hathaway, James C. *The rights of refugees under international law*. Cambridge, 2005.
- Jastram K., Achiron M., UNHCR *Ochrana uprchlíků*. UNHCR: Meziparlamentní unie, 2001.
- Joyner, C.C. *The United Nations and international law*. Cambridge University Press, 1999.
- Musalo K., Moore J., Boswell R. A. *Refugee law and policy. A comparative and international approach*. Second edition. Carolina Academic Press, 2002.
- Phelan, M., Gillespie, J. *Immigration Law Handbook*. Third edition. Oxford University Press, 2003.
- Roberts, A., Kingsbury, B. *United Nations, divided world: the UN's Roles in International Relations*. Second edition. Clarendon Press, Oxford, 1993.
- UNHCR *Situace uprchlíků ve světě 1997-98: Humanitární program*. Oxford, 1997.
- UNHCR *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, 2000.
- UNHCR *The State of the World's Refugees 2006: Human displacement in the new millennium*. Oxford, 2006.
- UNHCR *Průvodce mezinárodním právem: Ochrana uprchlíků*. UNHCR, 2001.
- UNHCR *Global Appeal 2008 - 2009: Strategies and programmes*. UNHCR, 2007.
- UNHCR *UNHCR and its partners in Europe*. UNHCR: Geneva, 1995.
- UNHCR *The United Nations High Commissioner for Refugees and Central Europe*. UNHCR, 1995.
- UNHCR *Refugee projects around the world that need your support*. UNHCR, 1999.
- UNHCR *Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany*. UNHCR, 2006.
- UNHCR *Guidelines on international protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*.

HCR/GIP/03/05. UNHCR, 2003 v UNHCR *Guidelines on international protection*. Oxford, 2006.

- UNHCR *Vysoký komisár OSN pre utečencov*. Informačný materiál. UNHCR.
- United Nations *Fakta a čísla OSN: Základní údaje o Organizaci spojených národů*. Informační centrum OSN v Praze, 2005.

INTERNETOVÉ ZDROJE:

- www.unhcr.cz
- www.unhcr.org
- www.mvcr.cz

Summary

The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees

This thesis concerns on the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and its role in the area of international humanitarian relief. The problem of forced displacement is not new, and neither are international efforts to alleviate the suffering of uprooted people. The purpose of my thesis is to analyse the influence of changes within international refugee law on the Office of the United Nations High Commissioner. I would like to find if is the UNHCR useful and efficient in the course of protecting the refugees and seeking permanent solutions for them. Another question of this thesis is associated with the role of states. Are they providing effective aid or on the other side are they building the barriers to UNHCR or other humanitarian agencies?

The thesis is composed of seven chapters, each of them dealing with concrete issue of functioning of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.

Chapter One is introductory and describes an overview of the historical content of UNHCR. It evaluates UNHCR's predecessors and their attempts to solve the refugee problems.

Chapter Two is attending to foundation, organization and financing of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. The chapter focuses on international legal documents dealing with the refugee problems, too.

Chapter Three defines various categories of persons who are in need of the international protection. They are called "the persons of concern to UNHCR". This group includes refugees, asylum seekers, stateless persons, returnees and special category of the internally displaced persons.

UNHCR's protection mandate is to provide protection and durable solutions for refugees and other people who are concern of the Office. Chapter Four concentrates on these two main objectives and defines other subsidiary activities of UNHCR.

Chapter Five describes the position of the Office in the international system of humanitarian relief. It focuses on partnership with states, international and non-governmental organizations and refugees.

This thesis evaluates in the Chapter Six the role of European Union in the solving of refugee issue, partnership of EU and UNHCR and the establishment of common European asylum system.

Final Chapter Five analyses in detail functioning of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the Czech Republic.

The main aim of the thesis is to prove that UNHCR is very important and indispensable agency which provides an international protection to the refugees and other people, affords professional skills and analyses to other organizations and participants of international humanitarian relief.

Klíčová slova

Basic terminology used in the thesis is: the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, refugee, international protection.

Základními termíny této práce jsou: Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, uprchlík, mezinárodní ochrana.