

**Univerzita Karlova v Praze**

Právnická fakulta, nám. Curieových 7, Praha 1

**Pojem  
„uprchlík“  
v mezinárodním právu**

Diplomová práce

2008/2009

**Vypracoval:** Adam Janováč

**Vedoucí práce:** Prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

**P r o h l á š e n í:**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Azylové právo v ČR zpracoval samostatně za použití pramenů uvedených v seznamu literatury.

## Obsah

I. Slovo úvodem .....	4
II. Historický vývoj pojmu .....	7
2.1 Počátky problematiky .....	7
2.2 Ruští uprchlíci .....	8
2.3 Nansenovy pasy .....	9
2.4 Pronásledování Arménů v Turecku .....	10
2.5 Snaha o širší definici pojmu uprchlík .....	11
2.6 Rozšíření Nansenových pasů .....	12
2.7 Sárská krize a situace v Německu .....	15
2.8 Nutnost reformy uprchlického práva .....	16
2.9 Poválečná situace .....	19
2.10 IRO a obecná definice uprchlíka .....	19
2.11 Hledání trvalého řešení .....	21
2.12 Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR) .....	22
2.13 Mezi Statutem UNHCR a Úmluvou .....	24
2.14 Úmluva o právním postavení uprchlíků .....	25
III. Úmluva .....	27
3.1 Koncepce pojmu uprchlík v Úmluvě .....	27
3.2 Inkluzivní klauzule .....	28
3.2.1 Pronásledování .....	28
3.2.2 Výklad pojmu pronásledování .....	30
3.2.3. Původce pronásledování .....	30
3.2.4 Důvody pronásledování .....	32
3.2.5 Další náležitosti zahrnující klauzule .....	40
3.3 Pozastavující klauzule .....	41
3.3.1 Důvody závislé na vůli uprchlíka .....	41
3.3.2 Důvody mimovolní .....	43

3.4 Exkluzivní doložka .....	43
3.4.1 Osoby nepotřebující ochranu .....	44
3.4.2 Osoby nehodné ochrany .....	45
3.5 Aplikace Úmluvy a další vývoj .....	49
3.6 Protokol .....	49
3.7 Další nástroje ochrany práv uprchlíků .....	50
IV. Závěr .....	53
V. Resume .....	56
VI. Literatura .....	57

## I. Slovo úvodem

Kdo je uprchlík? S touto na pohled jednoduchou otázkou si mezinárodní společnosti dlouho nevědělo rady. První systematické nástroje regulace ochrany uprchlíků se objevily až ve dvacátých letech 20. století. Do té doby byl uprchlík pojem existující v běžné mluvě, ale nikoliv v řeči právní. Přitom již od vzniku prvních státních útvarů byly některé osoby či skupiny osob donuceny opustit svou vlast z obavy před pronásledováním.

Starověké pojetí státu bylo odlišné od dnešního. Zatímco současná státová právní nauka definuje vztah státu a občana prostřednictvím vzájemně se vyvažujících práv a povinností, chápání státu od starověku až do novověku zahrnovalo především povinnosti obyvatel vůči nadřazené státní moci. Primárním důvodem k zakládání států byla společná ochrana proti vnějším nepřítelům, další motivy, především sociální a ekonomické povahy, se přidávaly až později.

Obyvatelé jednoho státu zpravidla tvořili rasově a nábožensky homogenní společnosti. Nežádka bylo město zasvěceno jednomu božstvu, které jej mělo chránit před úklady nepřátel. Právě náboženské rozdíly se staly jedním z nejstarších důvodů k pronásledování. Ke spolehlivě zdokumentovaným patří nemilosrdné potírání křesťanů ve starověkém Římě, které skončilo až ve 4. století našeho letopočtu, kdy se křesťanství stalo státním náboženstvím. Postupně převládlo v celé Evropě a pokoušelo se o expanzi na východ, kde se však střetávalo s islámskou vírou. Staletí trvající vzájemné boje vedly k posílení nepřekonatelné nevraživosti, jejíž plody sklízíme dodnes. Samotné křesťanství nezůstalo jednotné a během církevní reformace v šestnáctém století se od něj odštěpilo několik konfesí. Toto dělení nezůstalo bez odezvy a vzájemná antipatie jednotlivých církví vyvrcholila v následujícím století třicetiletou válkou. Ničivým konfliktem, jehož

důsledkem bylo přerozdělení mapy Evropy na principu „čí stát, toho víra“ a s tím spojená nucená emigrace miliónů věřících.

Těžko odhadovat, co vedlo příslušníky jednotlivých vyznání k tak nesmiřitelné zášti vůči jiným konfesím, když základní princip téměř všech náboženství spočívá v nenásilném šíření svých myšlenek. Svou roli zde určitě sehrál odpor k odlišnostem, bigotnost a fanatismus. Nikoliv ve smyslu striktně náboženském, neboť ačkoliv bylo náboženství pravděpodobně nejstarší záminkou k pronásledování, nebylo jedinou. Často ale působilo jako spouštěcí mechanismus. Nevraživost mezi některými národy, Indý a Pákistánci nebo Srby a Chorvaty, má svůj původ v odlišné víře.

Náboženství často ovlivňuje i politické smýšlení. Zejména v těch státech, kde je církev nerozlučně spjata se státní mocí. Demokratické principy a práva občana jsou ignorovány ve prospěch nezpochybnitelných náboženských dogmat. V některých případech zcela programově, pronásledování osob s odlišnou sexuální orientací, kterým v některých islámských republikách hrozí trest smrti pro odklon od předepsaného kánonu, je toho výmluvným dokladem. Zrovna tak jsou v zemích třetího světa systematicky pošlapávána práva žen, které jsou často degradovány na úroveň objektu vlastnictví mužů a jimž je zapovězen jakýkoliv projev svobodné vůle.

Jen těžko se lze divit milionům obyvatel, že opouštějí své země a hledají útočiště jinde. Pohnutky, jež je k takovým krokům vedou, mohou být různé. Snaha vyměnit chudobu za dostatek, uchránit svůj život a zdraví před neustávajícími útoky nebo se dostat do země, která respektuje základní svobody a práva občana. Základní motiv je vždy stejný – mít se lépe. Tato snaha všech lidí na světě je věčná. A pro její naplnění jsou ochotni podstoupit i tak obtížný krok, jako je přetrhání vazeb se svou vlastí a nezřídka i svou rodinou. O to větší pak bývá zklamání, kdy po dosažení vysněné země pochopí, že tato o ně nestojí.

Pravidla regulující postavení uprchlíků na mezinárodní úrovni se objevují až ve 20. století. Do té doby bylo akceptování osob žádajících ochranu ponecháno výhradně na vůli jednotlivých států. Až po světové válce se státy pokoušely postavení a práva vybraných skupin uprchlíků regulovat. Ale muselo dojít k dalšímu konfliktu celosvětového rozsahu, aby se tato ochrana rozšířila z konkrétních privilegovaných skupin na skupiny obecně definované a především všem otevřené, nabízející možnost dalším jedincům, toužícím po životě bez permanentních obav o svou svobodu a zdraví. Systém nastavený v roce 1951 se do dnešních dní jen lehce modifikoval. Za více než padesát let svého fungování prokázal dostatečnou životaschopnost. Otázkou zůstává, zda za těch padesát let skutečně nevyvstala potřeba jeho důkladnějších reformy.

## II. Historický vývoj pojmu

### 2.1 Počátky problematiky

V běžné mluvě definice pojmu uprchlík nepřináší obtíže. Jiná situace nastává, resp. nastávala v řeči právníké. Definice tohoto pojmu dlouho nebyla zapotřebí. Péče o osoby, jež byly donuceny z nejrůznějších důvodů hledat útočiště v cizí zemi, nebyla součástí žádného z katalogu lidských práv. Na mezinárodní úrovni se jim mohlo dostat pomoci od humanitárních organizací, které začaly působit po vzoru Mezinárodního výboru Červeného kříže, založeném až roku 1863.<sup>1</sup> Do té doby organizovaná pomoc uprchlíkům neexistovala.

Po konci světové války a v důsledku vzniku Společnosti národů se nutnost řešit problémy spojené s hromadným přílivem uprchlíků na mezinárodní úrovni setkala s účinnou snahou o nalezení řešení. V té době Evropa čelila masivní migraci obyvatel, zapříčiněné především vznikem nových státních útvarů a územními změnami těch stávajících. Společnost národů začala působit, bylo třeba řešit množství problémů nejen humanitární povahy a situací imigrantů se zabývaly pouze státy, do kterých uprchlíci směřovali. Tyto státy ale nedisponovaly dostatečně silným zázemím, aby byly schopny efektivně pomoci milionům běženců. Což se mělo brzy projevit, neboť zúčastněné subjekty nedokázaly aktivně řešit příliv uprchlíků z Ruska.

Říjnová revoluce a následná občanská válka znamenaly humanitární katastrofu pro miliony obyvatel, které opouštěly sovětské Rusko z politických či existenčních důvodů, neboť zemi hrozil hladomor. Situace se vyhrotila s přijetím dekretu,

---

<sup>1</sup> [www.icrc.org](http://www.icrc.org)

zbavujícího ruského občanství osoby žijící déle než pět let v zahraničí, jakož i osoby uprchlé po 7. listopadu 1917.<sup>2</sup>

Schválením tohoto dekretu se běženci stali bezdomovci a pozbyli de iure ochrany sovětského státu. Denaturalizace vyhrotila problém v právním pojetí a ukázala na hluboký politický rozkol mezi státem a jedincem<sup>3</sup>.

## 2.2 Ruští uprchlíci

Na situaci upozornil Mezinárodní výbor Červeného kříže, jehož prezident Gustav Ador se 20. února 1921 obrátil na Radu Společnosti národů formou memoranda, v němž vysvětloval situaci ruských uprchlíků, zdůrazňoval její neudržitelnost a navrhoval, aby se situací zabývala právě Společnost národů, která jako jediná může použít svou mezinárodní autoritu k zlepšení jejich postavení. Memorandum obsahovalo i návrh řešení, které spočívalo ve jmenování zvláštního komisaře pro ruské uprchlíky, který měl zajišťovat poskytování základní péče běžencům.

Rada Společnosti národů na návrh Výboru přistoupila a 26. února 1921 schválila rezoluci o uprchlících<sup>4</sup>, následně byl dne 20. srpna jmenován prvním komisařem pro uprchlíky Fridtjof Nansen. Téhož měsíce se v Ženevě konala konference, na které měly jednotlivé státy předkládat své zkušenosti s problematikou uprchlíků z Ruska. Velká část těchto běženců se skládala z příslušníků poražených armád generála Denikina a generála Wrangela, kteří byli evakuováni z jižního Ruska. Další proud tvořilo značné množství neorganizovaných, málo početných skupinek vojáků i civilního obyvatelstva, které uprchly přes hranici s Finskem mezi lety 1918 a 1921. V Československu se nalézalo množství válečných zajatců, kteří se odmítali navrátit do Ruska. Jejich počty byly rozšířeny o oddíly kozáků, které do země přišly

---

<sup>2</sup> A.Grahl-Madsen: The status of Refugees in International Law, 1966, str. 166

<sup>3</sup> Dalibor Jílek, Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví, Masarykova univerzita v Brně, 1996, str. 12

<sup>4</sup> League of Nations Official Journal, 1921, str. 227

přes Konstantinopol <sup>5</sup>. Narůstající počty uprchlíků hlásilo rovněž Polsko, na jehož území přicházeli političtí oponenti nového režimu, jakož i osoby bez politické příslušnosti, které se nechtěly revolučnímu zřízení přizpůsobit.

Důvody, které vedly miliony Rusů k opuštění své země, lze rozdělit následovně:

- příslušnost k armádám poraženým v občanské válce nebo k lokálním protirevolučním vládám;
- příslušnost k poraženým hnutím odporu či k partyzánským jednotkám, jakož i spolupráce s nimi;
- váleční dezertéři a váleční zajatci, kteří se odmítali navrátit domů
- političtí oponenti;
- osoby politicky neangažované, které nechtěly žít v nových podmínkách
- oběti hladomoru <sup>6</sup>.

## 2.3 Nansenovy pasy

Definice výčtem důvodů, proč někdejší ruští příslušníci ze své země prchali či se do ní odmítali navrátit, je sice možná, rozhodně ale nepraktická pro účely vymezení pojmu ruský uprchlík. V tomto případě bylo nutné uvedené důvody shrnout do jediného, byť širšího vymezení, které by obsáhlo všechny ruské emigranty, jejichž důvody k opuštění své země byly hnány podobnými pohnutkami a které spojovala podobná životní situace. Přicházeli do cizí země nebo se v ní již nacházeli, bez hmotných prostředků a především bez ochrany svého domovského či jakéhokoliv jiného státu. Jelikož doposud nebyli usazeni v novém státě, který by převzal jejich ochranu, na dobu nezbytně nutnou byly těmto uprchlíkům na

---

<sup>5</sup> Ivor C. Jackson: The Refugee Concept in Group Situations, 1999, str. 12

<sup>6</sup> tamtéž, str. 13

základě Ujednání z 5. července 1922 o vydání průkazu totožnosti ruským uprchlíkům vydávány cestovní doklady, takzvané Nansenovy pasy.

Pojmenované po úřadujícím Vysokém komisaři pro uprchlíky Nansenovi, jejich posláním bylo identifikovat tzv. ruské uprchlíky a prostřednictvím mezinárodních dohod jim zajistit ochranu. Svému majiteli Nansenův pas umožňoval usadit se ve vybraném státě, pokud tento pasy akceptoval. Zároveň mohl jedinec opatřený pasem z tohoto státu svobodně vycestovat, pokud se mu v něm nepodařilo natrvalo usadit, případně se do něj navrátit bez nutnosti získání víz či splnění jiných formálních požadavků. Zmíněné ujednání o vydání průkazů totožnosti propůjčovalo Nansenovým pasům mezinárodní účinnost. Jeho vydáním se vytvořilo právní spojení mezi uprchlíkem a mezinárodním společenstvím, které svým způsobem substituovalo domovský stát.<sup>7</sup>

Ujednání o identifikačních dokladech pro ruské běžence z roku 1922 bylo přijato 54 státy, což ukazuje na vstřícný postoj drtivé většiny členů mezinárodního společenství.<sup>8</sup> Od tohoto okamžiku se pojem uprchlík postupně stává součástí mezinárodního práva. Samotné ujednání vymezilo pojem uprchlík neúměrně široce, neboť se jednalo o jakoukoliv osobu ruského původu, která se nachází mimo hranice Sovětského svazu. Tato definice odrážela momentální skutečnost, že se mezinárodní společenství dosud nedokázalo shodnout na jednotném vymezení pojmu uprchlík, a zároveň vyjadřovala vůli tuto definici podle potřeby rozšířit na další skupiny uprchlíků.

## 2.4 Pronásledování Arménů v Turecku

Předmětem zájmu Rady Společnosti národů se brzy stali uprchlíci arménského původu. Tato etnická a náboženská menšina původně obývala východní provincie

---

<sup>7</sup> O. Kimminich: Die Entwicklung des internationalen Flüchtlingsrecht – faktischer und rechtsdogmatischer Rahmen, Archiv des Völkerrecht, 1982, str.380 in Dalibor Jílek, Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví, Masarykova univerzita v Brně, 1996, str. 15

<sup>8</sup> Tamtéž, str. 15

Osmanské říše. Od berlínského kongresu roku 1878 se datoval zvýšený zájem evropských mocností o její osud, neboť se nacházela zcela v moci nevyzpytatelného islámského impéria. Koncem 19. století došlo k první vlně masakrů Arménů, další následovala počátkem 20. století. Následkem sílícího arménského odporu překročila turecká vláda roku 1915 k systematickým deportacím, které se stupňovaly s přibývajícimi porážkami Osmanské říše za světové války, ze kterých byli Arméni neprávem obviňováni. Osmanská kapitulace v roce 1918 a následná řecko-turecká válka vystupňovaly turecký nátlak vůči arménské menšině, jejíž příslušníci byli nuceni po statisících prchat ze země a hledat útočiště v Řecku, Bulharsku, Sýrii a ruské Arménii.

Otázka arménských uprchlíků byla řešena obdobně jako problematika uprchlíků z Ruska, v první řadě zajištěním osobních dokladů v podobě Nansenových pasů. Většina arménských uprchlíků osobními doklady vybavena nebyla. Některým byly vydány doklady tureckou vládou, ty ale platily pouze jeden rok, případně obsahovaly doložku pozbytí platnosti pasu v případě, že se jeho nositel nenavrátil do Turecka. Malá skupina uprchlíků disponovala pasy Arménské republiky, která v té době neexistovala, tudíž tyto cestovní doklady nebyly mezinárodně uznávány.<sup>9</sup>

## 2.5 Snaha o širší definici pojmu uprchlík

Ve srovnání s vydáváním dokladů ruským uprchlíkům se postupovalo prakticky totožně. Pouze se plán pro jejich vydání nepřijímal na svolané mezinárodní konferenci, nýbrž schvalováním dokumentu jednotlivými vládami, které si jej postupně předávaly. Tomuto necentralizovanému systému lze přičíst i celkově nižší ochotu států přistoupit k tomuto závazku, neboť plán přijalo pouze 38 zemí.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Ivor C. Jackson: *The Refugee Concept in Group Situations*, 1999, str. 14

<sup>10</sup> Dalibor Jílek, *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*, Masarykova univerzita v Brně, 1996, str. 16

Pojem uprchlické právo v právním slova smyslu stále neexistoval. V tuto chvíli byly k dispozici dvě definice uprchlíků, obě se ale vztahovaly na jednoznačně ohraničenou skupinu běženců a především obě vznikly jako reakce na konkrétní události. Navíc byla současná situace vnímána jako nutný následek světové války a všeobecně se předpokládalo, že po vyřešení aktuálních problémů s ruskými a arménskými uprchlíky se další vlny emigrantů neobjeví. Obecné vymezení pojmu uprchlík stále nebylo na pořadu dne. Došlo alespoň k zakotvení stávajících definic v podobě Ujednání týkajícího se vydání průkazů totožnosti ruským a arménským uprchlíkům z 12. května 1926. V tomto Ujednání, schváleném na mezivládní konferenci v Ženevě, byla vyjádřena nutnost lépe monitorovat počty uprchlíků v jednotlivých zemích přijetí a rovněž schváleno zřízení fondu, z něhož měly být hrazeny náklady související s vycestováním a usazením uprchlíků. Především však Ujednání obsahovalo následující vymezení pojmu „uprchlík“:

„Ruský: každá osoba ruského původu, která nepožívá nebo déle nepožívá ochrany vlády Svazu sovětských socialistických republik, a která nenabyla jiné příslušnosti.“

„Arménský: každá osoba arménského původu, dříve podřízena Otomanské říši, která nepožívá nebo déle nepožívá ochrany vlády Turecké republiky, a která nenabyla jiné příslušnosti.“

## 2.6 Rozšíření Nansenových pasů

Ujednání podepsalo pouze 23 států, což signalizovalo upadající zájem o problematiku uprchlictví, především ze strany těch zemí, které nebyly bezprostředně dotčeny jeho důsledky. Koncept prosazovaný Radou Společnosti národů je v tomto nepřímo podporoval, když stále považoval uprchlictví za dočasný fenomén. V tomto duchu se Rada obrátila na úřad Vysokého komisaře pro uprchlíky s dotazem, jakým způsobem by bylo možno opatření podniknutá ve prospěch ruských a arménských uprchlíků rozšířit na ostatní běžence, kteří,

následkem války a s ní bezprostředně spojených událostí, žijí v obdobných podmínkách.<sup>11</sup>

Nansenův úřad vypracoval podrobnou zprávu, v níž známé skupiny uprchlíků, coby obětí války a jejích následků, rozdělil následujícím způsobem:

- 150 Asyřanů, původem z oblasti pod horou Ararat, odkud uprchli do Marseille. Nuceni francouzskou vládou k odchodu ale neměli platné cestovní doklady;
- 19000 osob asyrsko-chaldejského původu. Uprchli do Řecka a na Kavkaz, kde se odmítali usadit a požadovali pomoc s přesídlením do jiné země;
- 9000 Rusínů, pocházejících z Haliče, kteří během světové války uprchli do Rakouska a Československa nebo k tomu byli donuceni a kteří požadovali stejné zacházení, jakého se dostalo arménským a ruským uprchlíkům;
- nezjištěný počet Černohorců, kteří se nemohli či nechtěli navrátit do nově vzniklého Království Srbů, Chorvatů a Slovinců. Požadovali stejné zacházení, jakého se dostalo arménským a ruským uprchlíkům;
- 16000 Židů v oblasti Bukoviny, Besarábie a Sedmihradska bez možnosti se usadit, požadovali doklady a pomoc při přesídlení;
- 150 Turků v oblasti Řecka, označovali se za „přátele vítězných spojenců“. Neměli možnost navrátit se do Turecka;
- skupina více jak 100000 uprchlíků v oblasti střední Evropy, národnostně jednoznačně nevymezená, zahrnující skupinu 10000 Maďarů v Rakousku, Francii a Rumunsku.<sup>12</sup>

Zpráva Vysokého komisaře pro uprchlíky byla Radou Společnosti národů revidována. V rámci změn bylo především zohledňováno, zda jsou osoby, uvedené ve zprávě Vysokého komisaře, uprchlíky podle platných úprav, vztahujících se na

---

<sup>11</sup> League of Nations, Official Journal, 1927 str.155 a Doc. C.391, 1927, VIII

<sup>12</sup> Ivor C. Jackson: The Refugee Concept in Group Situations, 1999, str. 16

ruské a arménské uprchlíky. Tedy zda se nacházejí mimo svůj domovský stát a zda se ocitly bez právní ochrany, kterou nad nimi domovský stát nevykonává. Takto z definice vypadla skupina Černohorců, kteří nepozbyli právní ochrany nově vzniklého Království Srbů, Chorvatů a Slovinců.

Další podmínkou, kterou museli tito běženci splňovat, byla skutečnost, že se do stávající situace dostali následkem událostí světové války nebo v přímé souvislosti s ní. Do této definice se z původní zprávy Vysokého komisaře vešli pouze Asyřané, Turci a osoby asyrsko-chaldejského původu. Jejich postavení právně zakotvilo Ujednání týkající se rozšíření určitých opatření ve prospěch ruských a arménských uprchlíků na ostatní kategorie uprchlíků z roku 1928. Obsahovalo následující definice:

Asyrský, asyrsko-chaldejský či obdobný uprchlík:

„Každá osoba syrského nebo asyrsko-chaldejského původu a rovněž asimilovaná osoba syrského nebo kurdského původu, která nepožívá nebo déle nepožívá ochrany státu, ke kterému dříve příslušela, a která nenabyla nebo nemá jinou příslušnost.“

Turecký uprchlík:

„Každá osoba tureckého původu, dříve podřízená Otomanské říši, která dle podmínek Lausannského protokolu nepožívá nebo déle nepožívá ochrany Turecké republiky, a která nenabyla jinou příslušnost.“

Definování pojmu uprchlík opět nebylo řešeno obecně, nýbrž rozšířením stávajícího okruhu uprchlíků na nové skupiny, přičemž bylo dbáno na právní kontinuitu řešení. Nové definice se prakticky nelišily od původních, platných pro ruské a arménské uprchlíky. Jedinou novinkou byla zmínka o příslušnosti k Otomanské říši, vložená do definice tureckého uprchlíka.

## 2.7 Sárská krize a situace v Německu

Prakticky v nezměněné podobě byl systém vydávání Nansenových pasů použit ve třicátých letech pro uprchlíky ze Sárska. Tato průmyslová oblast, před světovou válkou součást Německa, byla jako výsledek versailleského mírového systému dána do územní správy Společnosti národů. V lednu 1935 hlasovala v plebiscitu většina obyvatel území pro připojení k nacistickému Německu. Výsledek hlasování znamenal pro tisíce obyvatel nutnost opustit území Sárska. Na cestu neměli k dispozici platné doklady, neboť původní, vydané v rámci správy Společností národů, byly již neplatné a nové dosud neobdrželi. Francouzská vláda zaslala generálnímu sekretáři Společnosti národů memorandum, ve kterém vylíčila situaci těchto uprchlíků a zároveň poukázala na zodpovědnost Společnosti národů za jejich současný stav, vzhledem k předchozí správě území. Generální sekretář následně vypracoval plán vydávání Nansenových pasů uprchlíkům ze Sárska, přičemž hlavním kritériem byla skutečnost, že uprchlík opustil Sársko po lednovém plebiscitu a v přímé souvislosti s jeho výsledkem.

Důvody, které vedly obyvatele k opuštění Sárska, byly podobné jako ty, které donutily k odchodu ze země uprchlíky ze sovětského Ruska. Především nemožnost nebo neochota podřídit se nacistickému režimu, ať už se tato skutečnost týkala představitelů opozice nebo osob bez politické příslušnosti. Ze Sárska lidé neprchali z ekonomických důvodů jako předtím z Ruska. Po válečné obnově a díky účinné pomoci Společnosti národů se celá oblast znovu stala průmyslovou páteří Evropy a později Německa. Novým pojmem byla obava z antisemitismu, před kterým ze sárské oblasti uprchla velká skupina obyvatel.

Pronásledování osob židovského původu bylo ve třetí říši posvěceno zákonodárnou mocí v podobě norimberských zákonů. Židé byli vystaveni soustavnému tlaku a ponižování ze strany státní moci, jejíž masivní propaganda zároveň účinně podněcovala nenávistné nálady ve společnosti. Za těchto okolností

došlo k masivnímu odlivu obyvatel z celého Německa. Počty utečenců dosáhly ve třicátých letech šedesáti tisíc.

Stávající aparát Vysokého komisaře pro uprchlíky nebyl schopen takovému množství zájemců poskytovat osobní doklady ani další potřebnou pomoc s usazením na novém území. Scházely především finanční prostředky, jejichž potřeba daleko překračovala naplánovaný rozpočet. V roce 1936 bylo rozhodnuto o jmenování zvláštního Vysokého komisaře pro uprchlíky pocházející z Německa. Společnost národů tak reagovala na momentální situaci, vyhrocenou očekávaným vystoupením Německa ze Společnosti národů, k němuž došlo v témže roce.

V duchu předchozích řešení byl termín uprchlík pocházející z Německa definován v Prozatímním ujednání o postavení uprchlíků pocházejících z Německa. Dle článku 1 tohoto ujednání jím je „každá osoba, dříve usazená v Německu, která není jiné státní příslušnosti než německé, a která fakticky nepožívá ochrany vlády třetí říše.“

Počet uprchlíků z nacistického Německa od roku 1933 dosáhl počtu 115 000 osob, z nichž přibližně 100 000 bylo židovského původu.<sup>13</sup> Pod vlivem jejich neustávajícího přílivu bylo rozhodnuto o svolání další mezinárodní konference na únor 1938. Prozatímní ujednání z roku 1936 nahradila Úmluva o postavení uprchlíků pocházejících z Německa, schválená na této konferenci. Obsahově se její náplň prakticky nelišila, zvolená definice uprchlíka byla totožná jako v Ujednání. Pouze došlo k doplnění o formulaci, dle níž se Úmluva nevztahuje na „... osoby, které opustily Německo z důvodů čistě osobní výhodnosti ...“.

## 2.8 Nutnost reforem uprchlického práva

Situaci v Německu a s ní související příliv uprchlíků již nebylo možno vydávat za následek světové války. Stávající koncept používání ad hoc opatření se ukázal jako

---

<sup>13</sup> tamtéž, str. 20

nevyhovující. Především proto, že zvolené prostředky byly předem označovány za dočasné, jejich úloha měla skončit, jakmile bude aktuální krize vyřešena. Agenda Vysokého komisaře pro uprchlíky se ale navzdory předpokladům neustále rozšiřovala o další obyvatele, kteří byli nuceni opustit svůj domovský stát a hledat útočiště za hranicemi. Bylo stále více zřejmé, že problém uprchlictví je trvalý jev, vyžadující mezinárodní spolupráci při hledání koncepčního řešení. Tato skutečnost byla podpořena následným vývojem mezinárodní situace, neboť k vlně uprchlíků z nacistického Německa přibyly proudy z Rakouska, po jeho nenásilném obsazení Německem, a Československa, jako důsledek Mnichovské dohody, která přikazovala rozsáhlá území z československého pohraničí právě Německu.

Stávající mezinárodněprávní instrumenty zabývající se situací uprchlíků z Německa, tedy Prozatímní ujednání o postavení uprchlíků pocházejících z Německa a Úmluva o postavení uprchlíků, pocházejících z Německa, byly v roce 1939 rozšířeny o Dodatkový protokol, který rozšířil dosud poskytovanou ochranu na další skupiny, a sice

„osoby dříve mající rakouskou příslušnost, jež nemají jakoukoliv jinou příslušnost než německou, které prokazatelně nepožívají právně nebo fakticky ochrany německé vlády“

a

„osoby bez státní příslušnosti“, na které se nevztahují předcházející úmluva či ujednání a které opustily území dříve tvořící Rakousko, kde byly usazeny, které prokazatelně nepožívají fakticky nebo právně ochrany německé vlády“,

příčemž

„osoby, které opustily území dříve tvořící Rakousko z důvodů čistě osobního výhodnosti, nejsou zahrnuty do této definice.“

Důležitým krokem směrem k obecnějšímu chápání pojmu uprchlík bylo zřízení Mezivládního výboru pro uprchlíky na konferenci v Evianu v létě roku 1938. Základní principy fungování jakož i nové vymezení pojmu obsahovala na konferenci přijatá rezoluce. Na rozdíl od předchozích definic byl opomenut dosud nepostradatelný územní aspekt uprchlictví. Osoba považovaná za uprchlíka se musela nacházet mimo svůj domovský stát. Mezivládní výbor pro uprchlíky tuto definici v článku 8a rezoluce rozšířil o

„ 1) osoby, které ještě neopustily země původu (Německo, včetně Rakouska), ale musí se vystěhovat z důvodu svých politických názorů, náboženské víry či rasového původu,“

a

„2) osoby definované v bodě 1), které již opustily zemi původu a které se dosud neusadily někde jinde.“<sup>14</sup>

Druhým podstatným aspektem bylo upřesnění důvodu, pro který osoba opustila nebo bude nucena opustit svůj domovský stát. Dosud stačilo k získání statusu uprchlíka prokázat, že osoba nepožívá (de iure nebo de facto) ochrany svého domovského státu. Nově bylo vymezeno, že uprchlíkem může být pouze ten, kdo prokáže kvalifikovaný důvod svého odchodu z domovského státu. Tímto důvodem mohl být politický názor, náboženské vyznání nebo rasový původ.

Rezoluce dále neupřesňovala, zda uprchlá osoba měla povinnost své názory či víru veřejně prezentovat či zda musela čelit konkrétním útokům z důvodů politických, náboženských či rasových. Postačovala skutečnost, že tyto důvody byly pohnutkou pro odchod ze země. Výsledkem této úpravy bylo, že dosavadní ryze objektivistické pojetí pojmu uprchlík přijalo do své definice subjektivní prvky. Jejich význam se postupně zvyšoval, jak mandát Mezivládního výboru pro

---

<sup>14</sup> Dalibor Jílek, Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví, Masarykova univerzita v Brně, 1996, str. 38

uprchlíky rozšiřoval svou působnost na další skupiny osob, které následkem druhé světové války musely opustit své domovské státy.

## 2.9 Poválečná situace

Konec v pořadí druhého světového konfliktu a nově vytvořené mezinárodní uspořádání přinesly opětovný nárůst uprchlictví. Valné shromáždění čerstvě vzniklé Organizace spojených národů na svém zasedání v únoru roku 1946 uznalo uprchlictví jako celosvětový problém, který je nutno okamžitě řešit. Především bylo potřeba přesně definovat termín uprchlík a odlišit jej od osoby, která nemá nárok na přiznání tohoto statusu, zejména rozlišovat mezi „skutečnými uprchlíky“ na straně jedné a válečnými zločinci, zrádci a kolaboranty na straně druhé. Výslovně bylo stanoveno, že o osudu osob přesídlených do Německa a těch, kteří z Německa či jejich ozbrojených sil uprchli do jiných států, rozhodnou vlády vítězných mocností.

Problém byl postoupen Hospodářskému a sociálnímu výboru OSN k dalšímu rozpracování. Bylo doporučeno zřízení zvláštního výboru, který se měl zabývat situací osob, které se následkem konfliktu ocitly mimo svou zemi původu a usilovaly o návrat domů.<sup>15</sup> Zvláštní výbor pro uprchlíky a přesídlené osoby se sešel ještě stále v roce 1946 v Londýně a jako výsledek svého jednání doporučil vytvoření Mezinárodní organizace pro uprchlíky (International Refugee Organization). Zároveň připravil návrh ústavy IRO.<sup>16</sup>

## 2.10 IRO a obecná definice uprchlíka

Tento návrh byl schválen 15. prosince 1946 a v platnost vstoupil 20. srpna 1948. Ústava obsahovala 18 článků, které upravovaly především institucionální a organizační otázky, jakož i vztah IRO k jiným mezinárodním organizacím.

---

<sup>15</sup> Rezoluce 8 (I), 1946, pís. a)

<sup>16</sup> C. Jackson: The Refugee Concept in Group Situations, 1999, str. 27

V dodatcích byly definovány principy a zásady organizace, jakož i nově vymezen pojem uprchlík. Podle ústavy byla uprchlíkem každá osoba, která „opustila nebo se nachází mimo svůj domovský stát nebo poslední trvalé bydliště a která, nehledě na to, zda si uchovala svou státní příslušnost a spadá do některé z následujících kategorií (...)“<sup>17</sup>

V ústavě IRO tak byla částečně zachována dosavadní koncepce přiznávání postavení uprchlíka osobám, spadajícím do některé z úzce vymezených a zpravidla uzavřených kategorií, vztahujících se ke konkrétnímu uprchlickému proudu. Do její působnosti náležely oběti nacizmu, fašizmu či obdobných režimů, které stály na jejich straně za druhé světové války, jakož i režimů pomáhajícím proti Organizaci spojených národů.<sup>18</sup> Jako další kategorii ústava vymezovala španělské republikány a další oběti frankistického režimu. Kontinuitu s předchozími úmluvami zaručovala poslední kategorie, do které spadaly „osoby považované za uprchlíky před vypuknutím druhé světové války z důvodu jejich rasy, náboženství, národnosti nebo politických názorů.“<sup>19</sup> Dále sem příslušely děti bez doprovodu rodičů, osoby uprchlé nebo přesídlené a následně navrácené do země původu, kde se dosud neusadily.

Z uvedených kategorií byli výslovně vyloučeni váleční zločinci, zrádci a kolaboranti, dále osoby podílející se na perzekuci civilního obyvatelstva členského státu OSN, jakož i osoby podílející se na akcích proti Společnosti národů, kriminálníci, osoby německé národnosti přesídlené, evakuované či uprchlé z nebo do Německa, osoby, které obdržely finanční pomoc od země svého původu a dále osoby, bojující proti vládám zemí, které byly členy OSN.

Ústava rovněž stanovila podmínky pro pozbytí statusu uprchlíka. K tomu došlo, pokud se uprchlík navrátí do země původu, nabytí nové státní příslušnosti, trvale

---

<sup>17</sup> Constitution of the International Refugee Organization, ann. 1, part I, sec A(1)

<sup>18</sup> tamtéž

<sup>19</sup> tamtéž

se usadil, bezdůvodně odmítl návrh OSN na repatriaci nebo opětovné usazení nebo pokud nečinil žádné kroky k vyděláním si na živobytí, ačkoliv tak učinit mohl.

Definice uprchlíka podle ústavy IRO v sobě spojovala dosud preferované objektivní prvky se subjektivními, které postupně získávaly na důležitosti. Obecné vymezení uprchlíků jako (mimo jiné) osob, které byly dříve považovány za uprchlíky z důvodů náboženských, rasových, národnostních nebo politických, se velmi blížilo hledané univerzální definici. Limitem bylo jednak časové omezení, neboť definice se týkala pouze osob, které byly považovány za uprchlíky před druhou světovou válkou, a dále nedostatečně přesné vymezení. Uprchlíkem tak mohla být nazývána každá osoba, která se nacházela mimo svou zemi původu, jak vyžadovalo dřívější objektivistické pojetí, a to z vymezených subjektivních důvodů.

V pozdější terminologii hojně používaný pojem pronásledování, respektive obava z pronásledování, použit nebyl, ačkoliv byl diskutován. Ústava nově zavedla termín přemístěné osoby. Dle definice se jednalo o obyvatele donucené následkem událostí druhé světové války k opuštění svého domovského státu. Ústava doporučovala jejich urychlenou repatriaci, pokud důvod k opuštění země pominul.

## 2.11 Hledání trvalého řešení

Přes propracovanou organizační strukturu byla IRO považována pouze za dočasnou organizaci, která měla řešit situaci vzniklou v Evropě bezprostředně po druhé světové válce. Její činnost měla být ukončena k 30. 6. 1950. Brzy však bylo zjevné, že své úkoly ke stanovenému datu dokončit nestihne.<sup>20</sup> Stále zůstávalo značné množství uprchlíků, kteří potřebovali mezinárodní ochranu, neboť z různých důvodů dosud nebyli trvale usazeni. Bylo nutno zachovat kontinuitu péče o uprchlíky na mezinárodní úrovni, neboť jednotlivé státy nebyly připraveny převzít závazky související s repatriací a usazováním uprchlíků. V návrhu textu

---

<sup>20</sup> C. Jackson: The Refugee Concept in Group Situations, 1999, str. 40

Všeobecné deklaráce lidských práv bylo v článku 12 uvedeno nejen právo uprchlíků azyl vyhledávat, ale i obdržet.<sup>21</sup> Takovéto znění se dočkalo ostré kritiky, v evropském i americkém právním pojetí bylo udělení azylu chápáno jako akt záležití čistě na vůli státu. Navrhovaný text

„Každý má právo vyhledávat azyl, jakož i právo na jeho poskytnutí v jiných státech.“

byl změněn na

„Každý má právo vyhledávat a požívat azyl na ochranu před pronásledováním“.

Členské státy OSN tak daly jednoznačně najevo svou neochotu podpořit navrhovaný institut mezinárodně garantovaného azylu. Jelikož IRO nebyla připravena dostát svým závazkům po 30. červnu 1950 (připojilo se pouze 18 států a její fungování se stalo závislé na regionální či skupinové odpovědnosti států)<sup>22</sup>, bylo nutno nalézt nový model pro mezinárodní ochranu uprchlíků.

Zvolené řešení navazovalo na dosavadní praxi, generální tajemník byl Valným shromážděním pověřen k vytvoření úřadu Vysokého komisaře pro uprchlíky, který se měl nacházet pod dohledem OSN. Zároveň byly zahájeny práce na plánované konvenci, která si kladla za cíl komplexně upravit mezinárodní postavení uprchlíků a přemístěných osob.

## 2.12 Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR)

Mezi Francií a Spojenými státy americkými se rozhořel spor o povahu úřadu Vysokého komisaře, především o míru přidělené autonomie a o šíři okruhu uprchlíků, kteří měli spadat pod jeho mandát. Spojené státy prosazovaly kontinuitu s dosavadním vývojem a navrhovaly použít obměněnou definici

---

<sup>21</sup> Draft International Declaration on Human Rights E/CN.4/148/Add. 1, art. 12

<sup>22</sup> Dalibor Jílek, Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví, Masarykova univerzita v Brně, 1996, str. 68

uprchlíka z ústavy IRO, kterou pokládaly za poměrně přesnou, požadovaly však její zúžení. Především pokud jde o budoucí skupiny uprchlíků, mělo být dle amerického návrhu při jejich posuzování postupováno obezřetně s ohledem na veškeré okolnosti, které vedly ke vzniku skupiny. Návrh rovněž prosazoval zachování kategorizace uprchlíků. Naproti tomu francouzská strana požadovala stávající vymezení uprchlíků na základě ústavy IRO rozšířit o definici, jež měla vzejít z připravované konvence o postavení uprchlíků a zahrnout veškeré budoucí skupiny uprchlíků, které dle francouzského návrhu mělo identifikovat Valné shromáždění.

Expertní výbor se přiklonil k širšímu francouzskému vymezení, z amerického návrhu ale převzal časové omezení definice, neboť se měla týkat pouze událostí, jež se staly před 1. lednem 1951. Ochrany poskytované úřadem Vysokého komisaře se tak mohly domáhat pouze osoby, které se ocitly mimo svůj domov následkem druhé světové války, případně změn v poválečném uspořádání.

U tohoto pojetí zůstalo z obavy, že převzetí budoucích závazků vůči neznámému počtu uprchlíků by státy odmítly schválit a tím znemožnily vznik úřadu UNHCR. V návrhu se jako další novinka objevil termín pronásledování, neboť podle bodu A písm. a) návrhu statutu byla uprchlíkem osoba, která

„Následkem událostí v Evropě po 3. září 1939 a před 1. lednem 1951 trpí odůvodněným strachem, že bude obětí pronásledování z důvodů rasových náboženských, národnostních nebo pro své politické názory.“

Definice pojmu pronásledování v návrhu scházela. Pro účely návrhu se musel uprchlík nacházet mimo svou zemi původu a bez možnosti dovolat se ochrany této země. Dále definice výslovně zahrnovala oběti nacistického režimu, ať už se nacházely v Německu, připojených nebo okupovaných územích, a rovněž oběti či osoby důvodně se obávající falangistického režimu ve Španělsku.

## 2.13 Mezi Statutem UNHCR a Úmluvou

Návrh byl schválen Valným shromážděním rezolucemi 428 (V) a 429 (V) 14. prosince 1950. Kromě pozitivního vymezení pojmu uprchlík statut obsahoval pozastavující klauzuli, dle které uprchlíkem přestala být osoba, jež se dobrovolně podrobí ochraně svého státu původu, nabyla nové příslušnosti, znovu se usadila, nebo pominuly okolnosti, za nichž se stala uprchlíkem. Z účinnosti statutu byly vyňaty osoby mající více než jednu příslušnost, požívající pomoci jiných orgánů Spojených národů a pachatelé závažných trestných činů.

Statut dále navazoval na předchozí úmluvy, když v článku 6 pís. A) považoval za uprchlíky osoby, kterým byl tento statusu přiznán na základě ujednání z 12. května 1926 a 30. července 1928 nebo dle úmluv z 28. října 1933 a 10. února 1938, protokolu ze 14. září 1939 nebo ústavy IRO. Tyto osoby se staly uprchlíky dříve, než byl Statut schválen a tímto článkem deklaroval skutečnost, že jimi zůstávají i nadále, bez ohledu na to, zda splňují i další podmínky vymezené Statutem. Pro takto vymezení uprchlíci se nazývají statutární.

Na rozdíl od zmíněných smluv Statut zvolil definici obecnou a nikoliv výčtem konkrétních skupin. Dosavadní trend přijímaných ad-hoc řešení, již dlouho považovaný za nedostačující, byl zde nahrazen flexibilnější definicí obecnou, která ponechávala prostor k rozšíření působnosti Vysokého komisaře na další skupiny uprchlíků, jakkoliv se jednotlivé státy dosud zdráhaly přijmout budoucí závazky s nejistým obsahem.

Ve Statutu zůstaly zachovány prvky dříve uplatňovaných jednorázových řešení v podobě možnosti rozšíření mandátu Vysokého komisaře na další skupiny migrantů prostřednictvím rezolucí Valného shromáždění a Hospodářské sociální rady. Této alternativy, jejímž historickým předchůdcem byla Ujednání o rozšíření aplikace Nansenových pasů na další skupiny uprchlíků, bylo často využíváno.

Poprvé se tak stalo v roce 1957 pro čínské uprchlíky nuceně pobývajících v Hong Kongu.

## 2.14 Úmluva o právním postavení uprchlíků

Současně se schvalováním statutu probíhaly práce na mezinárodní smlouvě, upravující právní postavení uprchlíků. Závěrečná jednání probíhala na konferenci Ženevě v červenci roku 1951. Především se diskutovalo o definování pojmu uprchlík, přičemž znění návrhu se do značné míry shodovalo s definicí ve Statutu Vysokého komisaře. Sporné body se týkaly především časového a regionálního vymezení. Francouzská delegace prosazovala omezení smlouvy na uprchlíky nacházející se na území Evropy. Naproti tomu Velká Británie prosazovala co nejširší definici tak, aby mohl být status uprchlíka garantován každé osobě, která se ocitla na útěku před pronásledováním. Podle jejího návrhu měla připravovaná smlouva garantovat uprchlíkům určité minimální záruky, které by neměly být omezené na konkrétní oblast.<sup>23</sup>

Rozdílné pohledy se podařilo sjednotit kompromisem, kdy byla v článku 1 písm. B Úmluvy o právním postavení uprchlíků zakotvena možnost členských států kdykoliv jednostranně prohlásit, zda se hlásí k závazkům plynoucím z Úmluvy bez omezení nebo jen k těm, které mají původ v „událostech nastalých v Evropě před 1. lednem 1951“. Teritoriálního aspektu Úmluvy se částečně dotýkal článek 40, dle kterého měl jakýkoliv stát možnost prohlásit, že se platnost Úmluvy „rozšiřuje na všechny nebo jen některá území, za jejichž mezinárodní vztahy odpovídá.“ Toto ustanovení, vztahující se na zbytky koloniální éry, však nikdy nedošlo praktického uplatnění.

Časová působnost zahrnovala události, které se staly před 1. lednem 1951, stejně jako v případě Statutu. Většina z těchto událostí se udála před vstupem

---

<sup>23</sup> C. Jackson: The Refugee Concept in Group Situations, 1999, str. 72

Úmluva v platnost, jednalo se tedy o nepravou retroaktivitu, neboť Úmluva nově upravovala právní postavení uprchlíků, kteří se jimi stali již před jejím vstupem v platnost.

Úmluva o právním postavení uprchlíků byla schválena 28. července 1951 a v platnost vstoupila 22. dubna 1954. Dle článku 43 se tak stalo devadesátý den po přistoupení šestého státu. Stala se základním instrumentem mezinárodního práva pro určování a přiznávání postavení uprchlíka jakož i katalogem základních práv uprchlíků. Jejím subjektem jsou členské státy, nikoliv uprchlíci. Ti jsou pouze destinatáři výhod, plynoucími z Úmluvy, neboť ta neobsahuje žádné bezprostřední povinnosti pro uprchlíky.

Jediným omezením jsou pozastavující a vylučující definice, které upravují pozbytí či zakazují nabytí statusu uprchlíka určitým osobám. Jde o jediný případ, kdy Úmluva přikazuje jednotlivcům určité chování, či zdržení se tohoto chování (např. páchaní válečných zločinů či nabytí nové státní příslušnosti), pokud si přejí zůstat pod ochranou Úmluvy. I další ustanovení Úmluvy upravovaly převážně hmotněprávní aspekty uprchlického práva. Procesní ustanovení lze nalézt v závěrečných člancích, které upravují mj. výhrady, platnost, účinnost a změny Úmluvy. Realizace Úmluvy je ponechána na signatářských státech, samotný dokument jim neukládá ani povinnost k přijetí zvláštní legislativy. Ke kontrole dodržování ustanovení je oprávněný Vysoký komisař pro uprchlíky.

## III. Úmluva

### 3.1 Koncepce pojmu uprchlík v Úmluvě

Podle obecné definice, obsažené v Úmluvě z r. 1951, je uprchlíkem osoba, která „(...) v důsledku událostí, které nastaly před 1. lednem 1951 a na základě opodstatněných obav z pronásledování z důvodů (...) se nachází mimo zem své národnosti (...)“.

Z Úmluvy nebyla vyňata časově omezující doložka. Neochota členských států zavázat se k závazku nejistého obsahu převážila nad racionálním zhodnocením situace, neboť množství uprchlíků, vyžadujících mezinárodní pomoc, rozhodně nevykazovalo klesající tendenci a nic nenasvědčovalo tomu, že by se tento trend měl v dohledné době změnit.

Při určování, kdo je uprchlíkem, Úmluva vychází z deklaratorního pojetí: osoba se uprchlíkem stává, jakmile nastanou okolnosti uvedené v Úmluvě. Přiznání statusu uprchlíka státem, ve kterém o něj uprchlík požádal, je tedy aktem deklaratorním a nikoliv konstitutivním. Pokud se tyto okolnosti týkají skupiny osob, z nichž každá individuálně splňuje požadavky na přiznání postavení uprchlíka, potom je všem členům této skupiny status uprchlíka udělen.<sup>24</sup> Jedná se o vyvratitelnou právní domněnku, jejímž účelem je usnadnit úřadům rozhodování o určení, zda považovat danou osobu za uprchlíka. Řízení o určení, zda je daná osoba uprchlíkem, je často vedeno za stavu důkazní nouze, kdy žadatelé nebývají vybaveni potřebnými doklady a jedinými důkazními prostředky o jejich původu je ústní svědectví.

Úmluva definuje uprchlíka prostřednictvím tří klauzulí: inkuzivní (zahrnující), cesační (pozastavující) a vylučující (exkluzivní). Inkuzivní definice podává pozitivní vymezení osoby, která má nárok na přiznání statusu uprchlíka. Pokud dojde

---

<sup>24</sup> Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků, Ženeva 1992, český překlad 2006, čl. 44

k některé ze skutečností, díky které uprchlík přestane být uprchlíkem, vstoupí v platnost pozastavující definice a Úmluva se přestane na uprchlíka vztahovat. Konečně vylučující doložka stanoví, která osoba nemá nárok na přiznání statusu uprchlíka, ačkoliv splňuje podmínky inkluzivní klauzule.

### 3.2 Inkluzivní klauzule

Dle článku 1 Úmluvy je uprchlíkem každá osoba, která za něj byla považována na základě dřívějších dohod, jmenovitě na základě ujednání z 12. května 1926 a 30. července 1928 nebo dle úmluv z 28. října 1933 a 10. února 1938, protokolu ze 14. září 1939 nebo Ústavy IRO. Toto ustanovení bylo podstatné pro zachování právní kontinuity s dosavadním přístupem k problematice uprchlíků, nicméně z dnešního pohledu je jeho platnost již prakticky vyčerpána. Osoby spadající pod tento článek se nadále nazývají statutárními uprchlíky.

#### 3.2.1 Pronásledování

Základní pojem obecné zahrnující definice uprchlíka spočívá v termínu pronásledování, resp. strach z pronásledování. Použití tohoto výrazu bylo diskutováno již dříve. V různých verzích návrhu Statutu Vysokého komisaře pro uprchlíky byl několikrát zmíněn a nakonec se objevil i v přijatém znění.

Prakticky ve stejné podobě bylo pronásledování použito i v Úmluvě. „... osoba mající odůvodněný strach z pronásledování z důvodů...“. Vznikla otázka, zda autoři definice neměli v úmyslu zúžit poměrně široce vykládanou obecnou definici uprchlíka. V praxi k žádnému užšímu výkladu nedocházelo. Což pravděpodobně nebylo záměrem, neboť v Úmluvě se definice pojmu „opodstatněná obava z pronásledování“ nenachází. Vymezení tohoto termínu bylo od počátku přenecháno výkladové praxi.

Opodstatněná obava z pronásledování představuje subjektivní aspekt definice. Jejím objektem je konkrétní jedinec a jeho vztah k zemi svého původu. Nezakládá se na objektivním hledisku, jako do té doby převládající definování uprchlíků na základě příslušnosti k určité skupině osob. K získání postavení uprchlíka byla dostačující příslušnost k této skupině, bez ohledu na důvody, které žadatele vedly ke snaze o získání postavení uprchlíka. Klíčový důkazní prostředek při posuzování tvořila situace v zemi původu žadatele.

Naproti tomu Úmluva postavila na první místo osobu žadatele a jeho vztah k zemi původu, respektive k státním orgánům této země. Objektivní prvek zůstal zachován v podobě výrazu opodstatněné. Obava osoby z možného pronásledování musí být založena jednak na subjektivních zkušenostech, ať už se týkají přímo žadatele, jeho blízkých či osob, o kterých jen slyšel, a jednak na objektivních skutečnostech panujících v zemi původu.

Úmluva jednoznačně preferuje subjektivní přístup, který s sebou nese v praxi nutnost důkladného posouzení důvěryhodnosti žadatele tam, kde případ není dostatečně jasný z faktů, které jsou k dispozici. Je nezbytné vzít v úvahu osobní i rodinné zázemí žadatele, jeho příslušnost k určité rasové, náboženské, společenské či politické skupině, jeho vlastní interpretaci své situace a jeho osobní zkušenosti.<sup>25</sup>

Obava z pronásledování nemusí být bezprostřední pohnutkou k opuštění země původu. Okolnosti, jež zapříčinily oprávněné obavy z pronásledování, mohly nastat po vycestování ze země a stát se důvodem k žádosti o přiznání postavení uprchlíka dodatečně.

---

<sup>25</sup> tamtéž, čl. 41

### 3.2.2 Výklad pojmu pronásledování

Vlastní pojem pronásledování nebyl nikdy jednoznačně definován. V návaznosti na článek 33 Úmluvy lze vyrozumět, že pronásledováním se rozumí ohrožení života či svobody z důvodu rasy, náboženství, národnosti, politických názorů nebo příslušnosti k určité sociální vrstvě. Není však jasné, jaké intenzity pronásledování musí dosáhnout ani jaké mají být jeho důsledky. Rozhodování o tom, zda k pronásledování došlo je ponecháno na orgánech jednotlivých států.

Tato skutečnost svádí k různým přístupům ve výkladu pojmu. Neboť rozhodující orgány mají tendenci uplatňovanou praxí pojem pronásledování neúměrně zužovat. Argumentem pro odmítnutí přiznání postavení uprchlíka bývá poukázání na fakt, že původcem pronásledování nejsou státní orgány ani k němu nedochází s jejich tichým souhlasem. Odstavec 65 Příručky k postupům pro určování právního postavení uprchlíků přitom zní

„Pronásledování se za normálních okolností týká kroků, které podnikají úřady některé země. Může však také vzejít z některých složek obyvatelstva, které nerespektují normy stanovené zákony dané země. (...) Tam, kde místní obyvatelstvo páchá závažné diskriminační či jinak represivní činy, mohou být tyto považovány za pronásledování, pokud je úřady vědomě tolerují nebo odmítají nebo nejsou schopné zajistit účinnou ochranu.“

### 3.2.3. Původce pronásledování

Původce pronásledování nestanoví ani Úmluva. Aplikovaný úzus, dle kterého by původcem pronásledování měl být stát, zakotvila až Příručka z roku 1979. Výkladem textu Úmluvy lze dovodit, že vlastní identita pronásledovatele je nepodstatná pro otázku přiznání statusu uprchlíka.<sup>26</sup> Podstatné je, že se osoba

---

<sup>26</sup> Sara Egelund, The Potential of the European Convention on Human Rights in Securing International Protection to Forcibly Displaced Persons, Štrasburk 1995, str. 5

nemůže dovolat ochrany před pronásledováním, kterou by měly poskytovat státní orgány. Tyto se pronásledování aktivně účastní nebo mu nebrání či nejsou schopny aktivně bránit. Což je častý případ v zemích, kde probíhá občanská válka a oficiální vláda nemá situaci plně pod kontrolou.

Této skutečnosti se zhusta dovolávají státy při odmítání žádosti o azyl. Problém spočívá ve velmi restriktivní interpretaci pojmu "pronásledovaný", obsaženém v článku 1A Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Některé země totiž pojem "pronásledování" vztahují pouze na pronásledování vládou nebo státními orgány. Některé státy navíc status uprchlíka přiznávají pouze v případě, že státní orgány země původu odmítly pronásledování zastavit, přestože tak učinit mohly.<sup>27</sup>

Je třeba rozlišovat mezi pronásledováním a legitimním trestním stíháním. Uprchlík je oběť bezpráví, nikoliv osoba prchající před zákonem.<sup>28</sup> Za pronásledování je považováno trestání za uplatňování politických názorů. Hranice mezi pronásledováním a stíháním může být značně neurčitá. Každý stát považuje za potřebné chránit prostředky trestního práva jiné hodnoty a tyto nemusí být totožné s mezinárodně uznávanými. Příručka používá termín trestné činy podle obecného práva<sup>29</sup>. Tento pojem není dále vykládán, lze ale dovodit, že trestněprávní normy jednotlivých států nesmí být v rozporu s mezinárodně přijatými normami na ochranu lidských práv.

Osoba může být vystavena nebezpečí pronásledování i navzdory tomu, že se trestného činu dle obecného práva dopustila. A to zejména pokud by jí hrozil nepřiměřeně vysoký trest, případně jeho výkon byl prováděn v rozporu s lidskými právy. Konečně problematický je i stav, kdy dochází k aplikaci psaných právních norem v rozporu s lidsko-právními standarty. Za historický příklad může sloužit Československá ústava z roku 1948, jejíž text vznikl před únorovým komunistickým

---

<sup>27</sup> Rupert Colville, Mnoho tváří pronásledování, [www.unhcr.cz](http://www.unhcr.cz)

<sup>28</sup> Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků, Ženeva 1992, český překlad 2006, čl.56

<sup>29</sup> tamtéž, čl. 56

převratem a následně byl schválen jen s dílčími úpravami, přičemž mnohá její ustanovení, zejména kapitola práva a povinnosti občanů, byla vládnoucím režimem bezohledně ignorována.

### 3.2.4 Důvody pronásledování

V článku 1 Úmluva definuje uprchlíka jako osobu, která „ (...) má oprávněný strach z pronásledování z důvodu své rasy, vyznání, národnosti, příslušnosti k určité společenské skupině nebo pro své politické názory (...)“. Nepostačí tedy obava z pronásledování v zemi své příslušnosti, pro získání statutu uprchlíka je nutný kvalifikovaný důvod. Výčet důvodů uvedený v úmluvě je taxativní, k naplnění definice dle úmluvy postačí, když je alternativně naplněn jeden z důvodů.

Pronásledování se nedotýká výkonu hospodářských, sociálních a kulturních práv lidských bytostí.<sup>30</sup> Je třeba ale důkladně prověřit, zda se osoba nestala obětí ekonomické diskriminace na základě důvodů uvedených v Úmluvě. Nejedná se o pronásledování, pokud se určitá opatření týkají všech občanů státu (např. omezení některých svobod v době válečného stavu), případně lze objektivně ospravedlnit rozdílný přístup (např. progresivní zdanění, postihující vyšší příjmové skupiny).

Při žádosti o přiznání statusu uprchlíka je důkazní břemeno na straně žadatele. Ten musí prokázat nejen pronásledování, resp. odůvodněné obavy z pronásledování, ale i motiv pronásledování, který musí splňovat podmínky Úmluvy.

#### 3.2.4a Rasa

Prvním z možných důvodů pronásledování je příslušnost k určité rase. Definici tohoto pojmu nelze omezit na antropologický výklad. Rasou nejsou myšleni pouze

---

<sup>30</sup> Dalibor Jílek, Hmotně a procesně právní závazky mezinárodního práva uprchlického in *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*, Brno 1997, str. 108

lidé s podobnými biologickými znaky, pro účely Úmluvy do této skupiny dále patří společenství lidí s podobnými kulturními a etnickými znaky. Částečně se tak může překrývat s jiným důvodem, příslušností k určité společenské skupině. Úmluva jednoznačně upřednostňuje extenzivní výklad pojmu, proto se za odlišnou rasu považují i příslušníci skupin s odlišnou historií a kulturními tradicemi, které často tvoří menšinu v určité populaci. Diskriminace z rasových důvodů se setkává s odsouzením na celém světě jako jedno z nejkřiklavějších porušování lidských práv. Rasová diskriminace proto představuje významný aspekt při rozhodování o tom, zda dochází k pronásledování.<sup>31</sup>

### 3.2.4b Náboženství

Dalším možným důvodem pro opodstatněnou obavu z pronásledování je náboženské vyznání. Jedná se o jednu z nejstarších záminek, využívaných k pronásledování.<sup>32</sup> Historicky ji lze vystopovat až do období starověku do dob pronásledování prvních křesťanů. Ve středověku bylo klíčovým dělitelem známého světa na křesťanský a muslimský, aby v novověku přineslo největší vlny migrací, spojené se vznikem nových náboženských konfesí. Nenávist k jiným vyznáním však přetrvává do dnešních dní, o čemž svědčí mimořádně obtížné soužití některých náboženství, jakož i různých způsobů přijímání téže víry na společném území.

Samotné definování tohoto pojmu je nesnadné, dle Gottlieba Fichteho je náboženství „poznání; objasňující člověka sobě samému, odpovídající na nejvyšší otázky, které vůbec mohou být vzneseny, a přinášející tak člověku dokonalou jednotu se sebou samým a skutečné posvěcené mysli.“<sup>33</sup>

Dále se nabízí několik výkladů v závislosti na překladu původního termínu religion. V nejužším vymezení se jím může rozumět příslušnost k některému z úzké

---

<sup>31</sup> Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků, Ženeva 1992, český překlad 2006, čl. 68

<sup>32</sup> Guy S. Goodwin-Gill, Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford 2007, str. 71

<sup>33</sup> Jan Heller, Milan Mrázek, *Nástin religionistiky*, Praha, 2004 in wikipedia.org

skupiny náboženských vyznání, taková definice by se ale nevztahovala na osoby bez vyznání, panteisty, racionalisty či různé, většinou nepočtené kultury. Tento výklad je třeba odmítnout ve prospěch rozšiřujícího pojetí. Pod termín vyznání je zahrnuto každé přesvědčení náboženské či nenáboženské povahy. Osoba dovolávající se pronásledování z důvodu svého náboženského vyznání se k němu musí aktivně hlásit, ať už veřejně či tajně, pokud se obává pronásledování. Není relevantní, pokud pouze sympatizuje s nějakým náboženstvím, ale toto své smýšlení nijak neprojevuje.

Náboženské přesvědčení je velice častým důvodem k pronásledování. Jakkoliv nejvýznamnější světová vyznání ve své podstatě vyzývají k pokojnému šíření své víry, historickým vývojem došlo k mnoha konfliktním situacím, jež zavedly příčinu nesmiřitelným projevům nenávisti. Následně se v rámci stávajících náboženství vytvářely radikální frakce, které se často oddělily a začaly prosazovat vlastní, agresivnější přístup k víře. Stěžejním programem se stal odpor k odlišnostem a prosazování jediného správného pohledu na svět, motiv společným všem extremistickým hnutím.

### 3.2.4c Národnost

Pod pojmem národnost se může taktéž skrývat několik významů. Lze jej chápat jako příslušnost ve smyslu právním, kdy je občan podroben jurisdikci určitého státu a domáhá se jeho ochrany. Takový výklad však je těžko ospravedlnitelný, neboť by se pronásledování musel dopouštět stát na svých občanech. Pokud by se jej dopouštěl na cizích, měli by tito vyhledat ochranu státu, jehož jsou občany. Příručka pro určování právního postavení uprchlíků takový výklad rovněž odmítá a naopak vybízí k nejširšímu vymezení. Opět tak může dojít k překrývání s jiným důvodem pronásledování, nejčastěji s rasovým, vyloučen není ale ani náboženský motiv, jak dokládá obtížné soužití národů vyznávajících odlišnou víru v oblasti bývalé Jugoslávie.

Národností tak můžeme mít na mysli skupinu, jejíž členové se vyznačují totožnými etnickými, náboženskými, kulturními, jazykovými či historickými znaky. I když se ve většině případů pronásledování z důvodu národnosti obávají osoby příslušející k národnostní menšině, jsou i případy, kdy by se osoba příslušející k většině obyvatelstva mohla obávat pronásledování ze strany dominantní menšiny. Příkladem je politika apartheidu, uplatňovaná v Jihoafrické republice bělošskou menšinou na černošském obyvatelstvu v druhé polovině dvacátého století.

### 3.2.4d Společenská skupina

Dalším možným důvodem pronásledování, který Úmluva připouští, je příslušnost k určité společenské skupině. Také zde existuje více výkladů, přičemž preferovaný je ten nejširší. V užším smyslu lze termín social group přeložit jako společenská vrstva, tedy skupina lidí s podobnými majetkovými poměry a společenským postavením. Tak činí například Příručka, která sem dále zahrnuje osoby vyznávající podobné obyčeje. Takto zúžený výklad samotného úřadu Vysokého komisaře by ale neměl mnoho možností k uplatnění. V minulosti se případy takto motivovaného pronásledování daly nalézt. Především v obdobích hrůzovlád specifických diktatur, jako byla Maova kulturní revoluce v Číně nebo panování Rudých khmérů v Kambodže. V obou případech byly likvidovány především vzdělané vyšší vrstvy společnosti. Pojetí Úmluvy více odpovídá univerzálnější termín společenská skupina, než společenská vrstva, který naznačuje pronásledování osob na základě vlastněného majetku.

Původní záměr autorů takový pravděpodobně byl. Výraz social group byl na konferenci v roce 1951 přidán na návrh švédské delegace a o jeho zařazení neproběhla žádná debata. Záměrem zřejmě měla být ochrana živnostníků a zejména bohatších vrstev v podmínkách restrukturalizovaných společenských tříd

států socialistického bloku.<sup>34</sup> Nelze ani dovodit, zda měli autoři v úmyslu tuto skupinu ponechat jako otevřenou možnost pro další oběti pronásledování, jehož důvody v roce 1951 nebyli schopni domyslet. Faktem zůstává, že pro pozdější aplikaci nebyla příslušnost k určité společenské skupině vnímána pohledem roku 1951, ale soudobým. V případě *Islam v. Secretary of State for the Home Department* z 25. března 1999 tak soud rozhodl, že „ (...) pojetí pojmu společenská skupina je obecné a jeho smysl nemůže být zúžen na ty společenské skupiny, které tvůrci Úmluvy mohli mít na mysli.“<sup>35</sup>

Definicí Příručky z roku 1979 může být příslušnost k určité společenské vrstvě jádrem pronásledování, protože není důvěra v loajálnost této vrstvy vůči vládě nebo proto, že její politická názorová orientace, minulost nebo hospodářská činnost jejích členů či samotná její existence jako takové jsou považovány za překážku politice vlády.<sup>36</sup> Takový výklad neodpovídá moderním poměrům. Důvody, proč je určitá společenská vrstva či skupina vládou považována za nežádoucí, jsou irelevantní. Pro potřeby Úmluvy je podstatná otázka, zda jsou její příslušníci pronásledováni. Pokud se tak děje, není nutné pátrat po důvodech. Společenská skupina může zahrnovat osoby obdobného sociálního postavení, původu, způsobu života, zvyklostí a zázemí. Nevymezuje ji totožnost členů, nýbrž nezaměnitelná podobnost sociální, která určuje její příslušníky. Skupinu definuje buď vnitřní znak, pojítka, jež nezávisí na vůli členů, nebo je dobrovolnost důvodem jejich společenských vazeb.<sup>37</sup>

Přibližně od osmdesátých let soudy jednotlivých států svými judikáty postupně rozšiřovaly vymezení pojmu společenská skupina nad dosud přijímaný rámec. Aktivní na tomto poli byl zejména Nejvyšší soud Kanady. V případě *Cheung* (1993) posoudil argument žalobkyně, donucené k útěku z Číny, jako vyhovující Úmluvě,

---

<sup>34</sup> Guy S. Goodwin-Gill, Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford 2007, str. 74

<sup>35</sup> [www.publications.parliament.uk](http://www.publications.parliament.uk)

<sup>36</sup> Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků, Ženeva 1992, český překlad 2006, čl. 78

<sup>37</sup> Dalibor Jílek, *Hmotně a procesně právní závazky mezinárodního práva uprchlického in Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*, Brno 1997, str. 116

neboť „ženy v Číně, které mají (více než) jedno dítě a jsou nuceny podstoupit násilnou sterilizaci, splňují (...) kritéria nutná k uznání za společenskou skupinu.“<sup>38</sup> V případě *Ward v. Attorney General of Canada* (1993), bývalého příslušníka IRA, soud určil tři množiny potenciálních společenských skupin:

„ 1) skupiny definované na základě vrozených či neměnných vlastností (...); 2) skupiny, jejichž členové se dobrovolně přidali z důvodů tak esenciálních pro jejich důstojnost, že by neměli být nuceni k opuštění jejich společenství; 3) skupiny sdružené na formálně dobrovolném základě, neměnné vzhledem k jejich historické neměnnosti“<sup>39</sup>

Na základě tohoto, jakož i dalších rozsudků Úřad vysokého komisaře pro uprchlíky přistoupil k vypracování Příručky pro rozpoznávání, založené na příslušnosti k určité společenské skupině. V článku 11 ji pak definuje jako „skupinu osob, které pojí společné vlastnosti, jiné než obava z pronásledování, nebo které jsou vnímány jako skupina společností. Charakteristická společná vlastnost je často vrozená, neměnná nebo je jinak zásadní pro jejich identitu, svědomí nebo výkon vlastních lidských práv.“<sup>40</sup>

Pokud jde o příslušnost či členství v takovéto skupině, není nutné prokazovat znalost ostatních členů skupiny nebo spojení s nimi tvořící společenství. Nevyžaduje se vzájemná soudržnost, důležitým prvkem je toliko společný element, zájem nebo vlastnost, který členové sdílejí.<sup>41</sup>

Podat více než jen částečnou definici osob, které pro účely Úmluvy spadají pod pojem příslušník společenské skupiny, je vzhledem k neustále se rozšiřující náplni nemožné. V současné době se tohoto důvodu k pronásledování mohou dovolat

---

<sup>38</sup> Guy S. Goodwin-Gill, Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford 2007, str. 77

<sup>39</sup> Dalibor Jílek, *Hmotně a procesně právní závazky mezinárodního práva uprchlického in Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*, Brno 1997, str. 116

<sup>40</sup> Příručka k mezinárodní ochraně č. 2: „Příslušnost k určité společenské skupině“ v kontextu článku 1(A)2 Úmluvy z roku 1951 a Protokolu z roku 1967

<sup>41</sup> Erika Feller, Volker Türk, Frances Nicholson, *Refugee Protection in International Law*, Cambridge 2003

například ženy, ať už jako oběti (nejen) domácího násilí, náboženského fundamentalismu či rodové politiky.

Tvůrci Úmluvy nezařadili mezi kvalifikované důvody pronásledování na základě pohlaví, nicméně praxe si vynutila výklad ve prospěch obětí takového pronásledování. Obětí této diskriminace jsou výhradně ženy, příklad oprávněných obav z pronásledování na základě pohlaví, kterého by se dovolával muž, si lze jen obtížně představit.

Podobným způsobem je do kategorie společenská skupina počítána odlišná sexuální orientace. K plnohodnotné integraci gayů a lesbiček ve světě dochází až od devadesátých let dvacátého století, přičemž v mnohých rozvojových zemích je homosexualita dodnes považována za nemoc. Čínská psychiatrická asociace odebrala homosexualitu ze svého seznamu poruch až v roce 2001.<sup>42</sup> Mnohem horší je situace v některých afrických a asijských nábožensky fundamentálních zemích, kde jsou homosexuálové nemilosrdně pronásledováni a často jim hrozí trest smrti. Pod vlivem těchto okolností byla ochrana dle Úmluvy rozšířena i na osoby jiné sexuální orientace právě prostřednictvím příslušnosti k společenské skupině.

Lze si představit i další důvody, které by umožňovaly přiznat postavení uprchlíka na základě příslušnosti k sociální skupině. Například onemocnění AIDS, členství v organizaci nepolitické povahy, tělesné postižení. Možný výčet je početný a v budoucnu se bude dále rozšiřovat. Neboť nutnost takového rozšiřování výkladu pojmu již dostatečně prokázala více než padesátiletá praxe.

### **3.2.4e Politické názory**

Právo na politické přesvědčení je zaručeno mezinárodními smlouvami na ochranu lidských a občanských práv, výslovně jej v člancích 2, 18 a 19 uvádí

---

<sup>42</sup>cs.wikipedia.org

Všeobecná deklarace lidských práv. Zahrnuje právo mít vlastní názor a tento svobodně projevovat. Článek 19 Všeobecné deklarace zakazuje jakékoliv omezování jedince pro jeho (politické) smýšlení. Podobně jako v případě náboženství musí osoba domáhající se tohoto důvodu své politické přesvědčení nějakým způsobem prokázat. Tichá podpora není dostačující, pronásledovaná osoba musí ve svém okolí alespoň vzbudit zdání, že má konkrétní politické názory, jež mohou zavdat příčinu k pronásledování. Není nutnou podmínkou bezprostřední spolupráce například s opozičními politickými silami.

V praxi ale získání ochrany dle Úmluvy výrazně usnadní, pokud uprchlík může vykázat aktivní politickou činnost. Nemusí se jednat o podporu konkrétního politického subjektu, mnoho lidí bylo pronásledováno za snahu o uplatňování základních lidských a především občanských práv. V autokratických režimech se hájení základních demokratických principů, jako jsou svobodné volby nebo svobodný přístup k informacím setkává s masivním potlačováním ze strany vládnoucích vrstev.

Prosazování jiných než vládních politických názorů či snaha o uplatňování práv a svobod se většinou neseťká s pochopením nedemokratických vlád a zúčastněné osoby často končí pod nejrůznějšími záminkami ve vězení. Příručka z roku 1979 rozlišuje osoby stíhané za své politické názory a za politicky motivované trestné činy.<sup>43</sup> Sem mohou spadat jak činy trestné kdekoliv na světě (atentát), tak i jednání, jehož trestnost je v demokratických státech přinejmenším sporná. Sem patří například institut urážky hlavy státu, který lze najít v právním řádu Íránské islámské republiky.

Rozlišení kdy potrestání pachatele politického činu naplnilo definici pronásledování je obtížné, dle Příručky je třeba brát v potaz zejména osobnost žadatele, jeho politické názory, motiv jeho činu, povahu spáchaného činu,

---

<sup>43</sup> Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků, Ženeva 1992, český překlad 2006, čl. 84

charakter stíhání a motivaci žadatele.<sup>44</sup> Rovněž je třeba zvážit intenzitu sankce, hrozící za provinění, neboť uložení nepřiměřeně vysokého trestu pachateli politicky motivovaného, byť trestného činu, může splňovat podmínky pronásledování.

### 3.2.5 Další náležitosti zahrnující klauzule

Uprchlíkem je osoba, která „(...) se nachází mimo svou vlast a je neschopna nebo vzhledem ke svým obavám odmítá ochranu své vlasti (...)“.<sup>45</sup> Z povahy věci vyplývá, že se uprchlík musí nacházet mimo svou zemi původu, pokud se jedná o osobu bez státní příslušnosti, pak mimo zemi dosavadního pobytu. Příslušníci více než jednoho státu nemohou být uprchlíky dle Úmluvy, pokud se „bez závažného důvodu, založeném na oprávněných obavách, vzdají ochrany některé ze zemí, jichž jsou příslušníkem.“<sup>46</sup>

Přítom není podstatné, zda úmysl uprchnout ze země a v zahraničí se dožadovat ochrany nastal před opuštěním země původu nebo až po vycestování osoby, například pro podstatnou změnu poměrů v zemi. Osoba, která již nějaký čas pobývala v zahraničí a teprve poté požádala a následně získala status uprchlíka, se nazývá uprchlíkem *sur place*.

Nemožnost dovolat se ochrany své země původu byla součástí definic uprchlíka již od prvních mezinárodních úmluv. Právo na ochranu od státu, resp. státních orgánů je součástí mezinárodněprávního systému ochrany lidských práv. V jednotlivých normách je tato ochrana konkretizována, Všeobecná deklarace takto uvádí mj. právo na soudní ochranu, ochranu proti zásahům do soukromého života, ochranu rodiny či duševního vlastnictví. Tato ochrana musí být

---

<sup>44</sup> tamtéž, čl. 84

<sup>45</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků, 1951, čl. 1 písm. A odst. 2

<sup>46</sup> tamtéž

zprostředkována státem, pokud ten ji neposkytuje či práva a svobody aktivně potlačuje, naplňuje tak definici pronásledování uprchlíka.

### 3.3 Pozastavující klauzule

Cesační klauzule definice uvádí, za jakých okolností osoba přestane být uprchlíkem. První podmínku tvoří skutečnost, že osoba splnila náležitosti zahrnující klauzule a má nárok na přiznání statusu uprchlíka. Druhým předpokladem je, že následkem Úmluvou předvídané události uprchlík pozbude ochrany dle Úmluvy. Může se tak stát z několika důvodů, uvedených v čl. 1 písm. C odst. 1 až 6 Úmluvy. Tyto důvody lze rozdělit podle toho, zda jsou či nejsou závislé na vůli uprchlíka.

#### 3.3.1 Důvody závislé na vůli uprchlíka

Prvním volným důvodem je dobrovolné znovuužívání ochrany země původu. Uprchlík ze své vůle opětovně přijme výkon ochrany svých práv od státu, z jehož strany se dříve obával pronásledování. Aby k tomuto došlo, musí uprchlík učinit jednoznačný a srozumitelný úkon směrem k nabytí ochrany a tento musí být trvalé povahy. Setrvání v kontaktu se zemí původu formou příležitostných návštěv či prostředky komunikace na dálku takovýmto úkonem není.

Jednání uprchlíka zároveň musí odpovídat reakce státu, který tuto ochranu poskytne a uprchlík ji k pozbytí svého statusu musí fakticky nabýt. Je nezbytné citlivě posuzovat jednání uprchlíka, především zda směřuje k znovunabytí ochrany. Žádost o vydání cestovního dokladu lze považovat o akt směřující k znovuzískání, pokud není prokázán opak. Je zde konstituována vyvratitelná právní domněnka.<sup>47</sup> Naproti tomu žádost o získání dokumentů, o které je uprchlík nucen požádat pouze ve své zemi, například rodný list, tuto podmínku nesplňuje. Důležitým

---

<sup>47</sup> Dalibor Jílek, Hmotně a procesně právní závazky mezinárodního práva uprchlického in *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*, Brno 1997, str. 118

aspektem posuzování jednání dotyčné osoby je jeho dobrovolnost. Pokud je donucena navrátit se do své vlasti, jelikož jí bylo vyhrožováno, nelze takový návrat chápat jako pokus o znovunabytí státoprávního pouta a postavení uprchlíka tak dotyčná osoba neztrácí.

Podle článku 1 písm. C odst. 2 Úmluvy osoba přestává být uprchlíkem, pokud po ztrátě své státní příslušnosti tuto znovu nabyla. Tento důvod je do značné míry obsažen v předchozím, neboť získání státního občanství státu, který ho předtím dotyčné osobě odebral, lze chápat jako úmysl podrobit se ochraně tohoto státu. To vše samozřejmě za předpokladu, že se jedná o dobrovolné nabytí. Může dojít k situaci, kdy stát právním aktem přizná větší skupině osob dříve odebrané občanství. V takovém případě postavení uprchlíka automaticky nezaniká. Uprchlíkům musí stát garantovat respektování jejich práv a svobod, aby byli sami ochotni přijmout jeho ochranu. Je tedy nutné, aby došlo k podstatným změnám státoprávního pojetí v zemi původu, což odpovídá důvodu článku 1 písm. C odst. 5 Úmluvy.

Velmi podobný důvod je nabytí příslušnosti jiného státu. Stejně jako předchozí body vychází z principu, že uprchlíkem se může stát toliko osoba, které se nedostává ochrany ze strany jejího domovského státu. Tím, že tato osoba dobrovolně nabude příslušnost jiného státu, je třeba nově posoudit, zda má nárok na přiznání postavení uprchlíka, tentokrát vůči svému novému domovskému státu. Dá se předpokládat, že osoba nepřijme občanství státu, kde by jí rovněž hrozilo pronásledování.

Dobrovolné znovusazení v zemi, kterou uprchlík opustil z obavy z pronásledování je poslední způsob, jak pozbyt postavení uprchlíka z vůle dotyčné osoby. I tato možnost je podřaditelná pod první důvod. Podstatný je zde prvek dobrovolnosti usazení. Je-li přítomen, pak lze usoudit, že osoba ze své vůle přijala ochranu země původu a přestává být uprchlíkem. Což jí sice nezabavuje možnosti

usilovat o přiznání tohoto postavení v budoucnu, musela by ale svou opětovnou žádost věrohodně vysvětlit.

### 3.3.2 Důvody mimovolní

Důvod pro ztrátu postavení uprchlíka nezáleží na jeho vůli. Úmluva vymezuje pouze jeden, byť rozdělení do dvou bodů, z nichž jeden se vztahuje na státní příslušníky a druhý na osoby bez státní příslušnosti. Jedná se o situaci, kdy daná osoba „nemůže už dále odmítat užívat ochranu země své státní příslušnosti, protože okolnosti, v souvislosti s nimiž byla uznána za uprchlíka, přestaly existovat“.<sup>48</sup> Z tohoto ustanovení jsou vyňaty osoby dle článku 1A (1), tedy statutární uprchlíci, pokud mohou uvést přesvědčivé důvody pro odmítnutí ochrany, založené na dřívějším pronásledování.

V dotyčné zemi musí dojít k takovým proměnám, že může být považována za bezpečnou. Musí jít o výrazné změny, především v přístupu k základním právům a svobodám, které poskytnou dostatečné záruky před možným pronásledováním. Zároveň musí jít o změny trvalé, které s sebou zpravidla přináší hluboké státoprávní proměny, většinou zapříčiněné personálními změnami v nejvyšších orgánech státu. I když je představitelné, že může jít jen o dílčí zásah, například zrušení diskriminujícího právního předpisu.

### 3.4 Exkluzivní doložka

Takzvaná vylučující doložka Úmluvy obsahuje výčet skutečností, které znemožňují dané osobě získat status uprchlíka, ačkoliv splňuje ustanovení zahrnující klauzule. Příručka z roku 1979 rozděluje osoby, na které se tato doložka vztahuje, do tří skupin. Na osoby, které se těší mezinárodní nebo vnitrostátní ochraně, dále osoby, které nejsou považovány za potřebující mezinárodní ochranu, a konečně třetí skupina vyjmenovává kategorie osob, které nejsou

---

<sup>48</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků, 1951, čl. 1 písm. C odst. 5

považovány za zasluhující si mezinárodní ochranu. Zda se vylučující doložka uplatní či nikoliv by mělo vyjít najevo během řízení o udělení statusu uprchlíka. Často se tak ale nemusí stát a tyto skutečnosti vyjdou najevo až poté, co osoba postavení uprchlíka získala. Příslušný orgán je pak nucen své rozhodnutí zrušit, neboť dotyčná osoba statut uprchlíka ani nabýt nemohla.

### 3.4.1 Osoby nepotřebující ochranu

První situace, za které uprchlík nesmí být nazýván uprchlíkem, nastává, kdy tento požívá mezinárodní ochrany nebo pomoci ze strany OSN. Nikdo se nemůže domáhat ochrany poskytované Úmluvou, pokud je mu již poskytována jiným způsobem orgány OSN. Úmysl autorů spočíval ve snaze zabránit neefektivní kumulaci pomoci, která tak mohla být odepřena potřebnějším. Pomáhajícími ze strany OSN jsou myšleny veškeré orgány této organizace s výjimkou Úřadu Vysokého komisaře pro uprchlíky.

Stejný cíl má i následující výjimka, totiž zabránění dvojí právní ochraně téže osoby. Dle článku 1E se Úmluva nevztahuje na osoby, které získaly ochranu dle vnitrostátního práva té země „ve které se usadily a mají práva a povinnosti spojená s nabytím příslušnosti této země.“ Použitím termínu nationality v anglickém originále tvůrci podle všeho mínili občanství. Výslovná zmínka o právech a povinnostech tento záměr potvrzuje. Definici katalogu práv a povinností, jež se uplatňují ke konkrétní osobě, aby bylo možno vyloučit nabytí statusu uprchlíka, je ale prakticky nemožné podat. Takový výčet nebyl přesně definován, nejedná se o taxativní vymezení. Spíše jde o takové postavení jednotlivce v cizí zemi, kdy jsou mu zaručena základní občanská práva a především garantována ochrana před násilným vypovězením či deportací ze země. Toto ustanovení směřovali tvůrci Úmluvy především na uprchlíky německého původu, kteří byli z nejrůznějších důvodů po konci druhé světové války donuceni k odchodu

do Německa. Tam byli uznáváni jako osoby disponující právy a povinnostmi vázanými na německou státní příslušnost.<sup>49</sup>

Osoby požívající takovéto ochrany nemohly z povahy věci očekávat veškerá práva a povinnosti, jinak zaručená občanům země jejich pobytu. Nemohly se dovolávat práva na konzulární a diplomatickou ochranu. Byly však nadány právy politickými, mohli se aktivně účastnit tvorby politického názoru, jakož i právy sociálními, zajišťujícími nezbytnou ochranu před nepříznivými následky tíživé ekonomické situace.<sup>50</sup>

### 3.4.2 Osoby nehodné ochrany

Do článku 1F Úmluva shrnuje osoby, které si z různých důvodů nezasluhují mezinárodní ochranu. Společným jmenovatelem je skutečnost, že se měly dopustit závažného provinění v rozporu s mezinárodním právem, obecným vnitrostátním právem nebo s účelem a principy OSN. Orgán rozhodující ve věci musí vzít v potaz všechny známé skutečnosti, které mohou nasvědčovat, že ke spáchání činu skutečně došlo. Nejedná se ale o vyšetřování v trestněprávním smyslu, orgán není povinen si tyto skutečnosti sám zjišťovat či obstarávat důkazy v neprospěch žadatele. Naopak, tato povinnost přísluší žadateli, který musí prokázat neexistenci takové hmotněprávní překážky.<sup>51</sup> Při rozhodování postačí, že existují „(...) vážné důvody domnívat se, že pachatel spáchal (...)“.<sup>52</sup> Tato napohled vágní definice zdánlivě umožňuje volnou interpretaci ze strany státních orgánů a tedy možnost, jak svévolně zabraňovat přiznání postavení uprchlíka. Ve skutečnosti rozhodování probíhá formou správního řízení, proti jehož rozhodnutí je možno se bránit prostředky zaručenými právním státem.

---

<sup>49</sup> Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků, Ženeva 1992, český překlad 2006, čl. 144

<sup>50</sup> Dalibor Jílek, Hmotně a procesně právní závazky mezinárodního práva uprchlického in Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu, Brno 1997, str. 123

<sup>51</sup> tamtéž, str. 124

<sup>52</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků, 1951, čl. 1 písm. F

K zakotvení této doložky vedly tvůrce Úmluvy především zkušenosti z období po konci druhé světové války, provázené snahou o potrestání původců válečného utrpení, jakož i dalších válečných zločinců. V předválečných ujednáních o postavení uprchlíků podobná doložka scházela.

První skupinu vyloučených osob tvoří právě pachatelé zločinů proti míru, válečných zločinů nebo zločinů proti lidskosti. Definice těchto provinění se dle Úmluvy nalézá v „mezinárodněprávních nástrojích, přijatých za účelem postihování těchto zločinů“. Mezi tyto nástroje patří Úmluva o prevenci a trestu za zločin genocidy z roku 1948, čtyři Ženevské úmluvy o ochraně válečných obětí z roku 1949 a dva Dodatečné protokoly z roku 1977, dále pak statuty mezinárodních ad hoc tribunálů (pro bývalou Jugoslávii, Rwandu, nově Kambodžu a Sierra Leone), statut Mezinárodního trestního soudu z roku 1998 a statut Mezinárodního vojenského tribunálu z roku 1945. Poslední jmenovaný dokument, zřizující „Mezinárodní vojenský tribunál k spravedlivému a rychlému trestnímu řízení s hlavními válečnými zločinci evropské Osy a k jejich potrestání“<sup>53</sup>, kvalifikované termíny poprvé vymezil.

Novým pojmem byl především zločin proti míru, jímž dle statutu je „plánování, příprava, rozpoutání nebo vedení agresivní války nebo války v rozporu s mezinárodními dohodami (...)“.<sup>54</sup> Válečné zločiny dle statutu tvořilo především zlé nakládání s civilním obyvatelstvem, válečnými zajatci nebo bezdůvodné pustošení. Zločinu proti lidskosti se dopustil ten, kdo vraždil, zotročoval nebo deportoval civilní obyvatelstvo.<sup>55</sup> Těchto činů se bylo možno dopustit pouze za války (výslovně či z povahy věci plyne, že i před válkou – např. plánování či příprava agresivní války). Toto omezení bylo v případě zločinů proti lidskosti postupně opouštěno. Statut Mezinárodního trestního soudu z roku 1998 (Římská smlouva) v čl. 7 definoval zločin proti lidskosti obdobným výčtem jednání, jako statut

---

<sup>53</sup> statut Mezinárodního vojenského tribunálu (Londýnská charta), 1945, čl. 1

<sup>54</sup> tamtéž, čl. 6

<sup>55</sup> tamtéž, čl. 6

Mezinárodního vojenského tribunálu (navíc obsahoval např. mučení, uvěznění, znásilnění či zločin apartheidu), namísto dodatku „před nebo za války“ ale stačilo, pokud byly činy spáchány v rámci systematického, nebo široce zaměřeného útoku proti civilnímu obyvatelstvu.<sup>56</sup>

Statut uprchlíka dále nemůže nabýt osoba, která spáchá závažný nepolitický trestný čin před vstupem do země, v níž žádá o ochranu podle Úmluvy. Účel tohoto ustanovení spočívá v možnosti státu odmítnout žadatele, pokud by jeho začlenění do společnosti mohlo způsobit ohrožení veřejného pořádku nebo bezpečnosti.

Opět vzniká otázka, kdy se jedná o trestný čin podle obecného práva a kdy jde o čin politicky motivovaný. V pravém smyslu je politický čin takový, který usiluje o změnu stávající formy státního zřízení. Osoba se jej může dopustit v souladu se zákonem, může spáchat přestupek nebo může spáchat trestný čin. V posledním případě je pro posouzení nutné zvážit všechny okolnosti trestného činu, způsobené následky, jakož i motiv pachatele a všechny přitěžující a polehčující okolnosti. Mezi první může patřit nepřiměřená intenzita činu, mezi polehčující se řadí obava z pronásledování, kterému byl dotčený v zemi původu vystaven. Stejně se posuzují i nepolitické činy, neboť je na úvaze státu, zda postavení uprchlíka pachateli takového činu přizná, neboť jej nebude považovat za závažný. Tato úvaha však nezávisí jen na libovůli jednotlivých států, neboť tyto jsou omezeny systémem mezinárodních dohod o vydávání pachatelů trestných činů. V případě, že si jiná země nárokuje vydání pachatele, nejčastěji stát, jehož je příslušníkem nebo kde spáchal trestný čin, a možnost vydání pachatele je dána, musí stát, kde je žádáno o ochranu, dostát svým mezinárodním závazkům a pachatele vydat. Nemusí tak učinit, pokud by žadateli hrozilo v takové zemi pronásledování.

---

<sup>56</sup> Statut Mezinárodního trestního soudu, čl. 7

Pachatele některých trestných činů mají státy povinnost vydávat k potrestání. O které jde, stanoví Úmluva o nepromlčitelnosti válečných zločinů a zločinů proti lidskosti z roku 1968. V definicích se odvolává na Statut mezinárodního vojenského tribunálu z roku 1945 a Úmluvu o zabránění a trestání zločinu genocidia z roku 1948. V článku 3 Úmluvy o nepromlčitelnosti se státy zavazují „přijmout všechna nutná vnitřní opatření, legislativní nebo jiná, aby umožnily v souladu s mezinárodním právem vydání osob uvedených v článku II této Úmluvy.“<sup>57</sup> Jako zvláštní případ spáchaného trestného činu Příručka z roku 1967 uvádí únos letadla.

Na tento poměrně řídky používaný způsob, jak se dostat z vlasti a v jiné zemi požádat o ochranu, rovněž pamatují mezinárodní smlouvy (např. haagská Úmluva o potlačování nezákonných únosů letadel z roku 1970). Účastnické státy jsou povinny pachatele únosů trestat co nejpřísněji, případně je vydat k potrestání do jiného státu.

V návaznosti na předchozí body, Úmluva zapovídá postavení uprchlíka všem osobám, které se dopustily jednání v rozporu s účelem a principy OSN. V českém překladu je namísto organizace jako celku výslovně zmíněna Charta OSN, výklad pojmu je ale stejný. Základní principy OSN se totiž nacházejí v článku 1 a 2 Charty. Čl. 1 obecně vymezuje základní cíle organizaci, z nichž hlavním je zachování mezinárodního míru a bezpečnosti. Právě tyto hodnoty jsou objektem ochrany i dle čl. 1 písm. F odst. c) Úmluvy z roku 1951. Další ustanovení čl. 1 Charty OSN nejsou z povahy věci sankcionovatelné. Těžko si lze představit například porušení závazku k rozvoji přátelských vztahů mezi národy, které by mělo nabýt takové intenzity a přitom nezaložilo porušení míru či bezpečnosti.

Článek 2 Charty OSN pokračuje výčtem konkrétnějších opatření k dosažení cílů dle čl. 1. Žádným způsobem ale nerozšiřuje kategorii účel a principy OSN.

---

<sup>57</sup> Úmluva o nepromlčitelnosti válečných zločinů a zločinů proti lidskosti, 1968, čl. 3

Ustanovení čl. 1 písm. F odst. c) Úmluvy z roku 1951 se tedy jeví jako nadbytečné, neboť jednání sem spadající již je zahrnuto v člancích 1 písm. F odst. a) a čl. 1 písm. F odst. b) Úmluvy. Dá se dovodit, že, podobně jako v jiných místech Úmluvy, tvůrci plánovali postupné rozšiřování pojmu účel a principy OSN nad rámec, jaký byl v roce 1951. Tato hypotéza se ale nenaplnila.

### 3.5 Aplikace Úmluvy a další vývoj

Úmluva vstoupila v platnost v roce 1951. Od počátku se, navzdory novátorskému pojetí a moderním definicím, vyznačovala nefunkčním zastaralým principem, dle kterého se mohla zabývat toliko událostmi, ke kterým došlo před jejím vstupem v platnost. Rovněž jí byl vyčítán evropocentrický přístup, jen obtížně aplikovatelný na rozvojové země. Svět po druhé světové válce se měnil mnohem rychleji, než autoři Úmluvy předpokládali. Proudění uprchlíků v padesátých a šedesátých letech předčily veškerá očekávání a OSN byla mnohdy nucena jednat na základě ad-hoc opatření. Nešlo přitom jen o uprchlíky před válkami a bídou třetího světa, největší vlna migrantů postihla Evropu po maďarských událostech v roce 1956. Nalezení nového řešení bylo nevyhnutelné.

### 3.6 Protokol

Stalo se tak prostřednictvím Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, který byl přijat 31. ledna 1967. V článku 1 Protokol nově vymezil definici uprchlíka v návaznosti na Úmluvu z roku 1951, když z jejího článku 1 vypustil slova „následkem událostí, nastalých před 1. lednem 1951 a (...)“ a slova „(...) následkem těchto událostí“ v čl. 1 písm. A odst. 2. Zároveň zrušil možnost států jednostranným prohlášením omezit geografickou působnost Úmluvy. Dosud učiněná prohlášení ponechal v platnosti.

Protokol k Úmluvě z roku 1951 odstranil nejzávažnější nedostatek, dosud mohly být za uprchlíky považovány pouze osoby, jejichž obava z pronásledování musela

trvat již před 1. lednem 1951. V praxi většinu uprchlíků tvořily osoby, které splňovaly definici dle čl. 1 Úmluvy, ale nespĺňovaly časovou doložku, a tak na ně současný systém ochrany uprchlíků nemohl být aplikován.

Protokol pominul další nedostatky Úmluvy, především její poměrně úzké vymezení, které nepřipouštělo přiznání statutu uprchlíka osobám, které mohly být motivovány mj. ekonomickými důvody. K rozšiřujícímu výkladu postupně dospívala praxe, jako v případě extenzivnějšího pojmání termínu společenská skupina. Úmluva však stanovila jednoznačné mantinely, které praktická aplikace nemohla překročit.

Po formální stránce se Protokol tváří jako dodatek k Úmluvě. Ve skutečnosti tvoří samostatnou právní úpravu, jejíž předmět je totožný s Úmluvou.<sup>58</sup> Jednotlivé státy měly možnost volby, zda přistoupit k Protokolu, případně se stát jeho signatářem i bez předchozího podpisu Úmluvy, jak stanovil článek V. Protokolu.

### 3.7 Další nástroje ochrany práv uprchlíků

Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1967 nejsou jediné instrumenty, zabývající se problematikou běženců na mezinárodní úrovni. Existuje řada mechanismů, s jejichž pomocí se mohou uprchlíci domáhat svých práv. Především se jedná o mezinárodní dohody o lidských a občanských právech, jež obsahují základní výčet práv a svobod, náležejících každému jedinci, bez ohledu na státní příslušnost.

Tyto dohody mohou mít různou míru závaznosti, od právně nezávazné deklarace (Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948) po mezinárodní smlouvy, jejichž porušení je sankcionováno zvláštní institucí soudního typu (Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950). Nejčastěji vznikají pod záštitou mezinárodních organizací, podle toho se dělí na ty s všeobecnou působností,

---

<sup>58</sup> James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge 2005

vzniklé na půdě OSN, výjimečně i jiných celosvětově působících organizací, nebo na regionální Úmluvy. Výčet zahrnutých práv a svobod, jakož i celková koncepce těchto smluv pak závisí od místní působnosti. Jiný katalog práv obsahuje evropská Úmluva z roku 1950 a jiný Africká charta o lidských právech a právech národů z roku 1986.

Dokumenty z dílny OSN a k ní přidružených mezinárodních organizací svým pojetím odpovídají momentálnímu rozložení sil mezi vyspělými a méně rozvinutými státy. Všeobecná deklarace z roku 1948 byla výsledkem převahy západní Evropy a USA nad zbytkem světa. Její pojetí odpovídá západnímu vnímání standartu lidských a občanských práv. Většina návrhů ostatních států nebyla schválena.

V těchto mezinárodních výčtech lidských práv sice nebývají výslovně vyjmenována práva uprchlíků, dají se však vyvodit z jednotlivých ustanovení. Především jde o zákazy diskriminace, zakotvení rovnosti před zákonem a práva na svobodu projevu. V komplexní podobě mohou být práva uprchlíků upravena v mezinárodních úmluvách lokální působnosti, zabývajícími se přímo pojmem uprchlictví. Takovým příkladem je Úmluva upravující konkrétní aspekty problémů uprchlíků v Africe, která vznikla na půdě Organizace africké jednoty v roce 1969. Její vznik byl zapříčiněn specifickou situací, se kterou se musely při řešení problému uprchlíků potýkat africké státy. Především jim nevyhovovala povaha Úmluvy z roku 1951, na míru šité západním státům. Africký přístup vychází z Úmluvy o právním postavení uprchlíků, definici uprchlíka ale rozděluje do dvou bodů. První je shodný s Úmluvou z roku 1951, druhý zohledňuje specifika africké situace. Dle něj je uprchlíkem

„každá osoba, která byla donucena opustit svou zemi původu kvůli vnější agresi, okupaci, zahraniční nadvládě nebo událostem závažně narušujícím veřejný pořádek v části nebo celé její zemi původu či státní příslušnosti.“

Příčemž k naplnění podmínek úmluvy postačí alternativní splnění jednoho z bodů.

Africká Úmluva představuje modernější přístup k pojmu uprchlík. Neomezuje jej na nutnost pronásledování nebo oprávněných obav o život či svobodu. Naopak, oproti Úmluvě výklad rozšiřuje o další potřebné skupiny, které autoři Úmluvy nepředpokládali nebo na kterých se nedokázali shodnout. Svým pojetím více odpovídala potřebám doby, jakož i specifikům afrického regionu.

Další instrument lokální povahy tvoří ještě mladší, v roce 1984 na konferenci latinskoamerických států přijatá deklarace Kartagenská. Podobě jako africká Úmluva rozvíjí Úmluvu z roku 1951 a přidává do sféry svého zájmu osoby, které „uprchly ze svých domovů, neboť jejich životy, bezpečí nebo svoboda byly ohroženy všeobecným násilím, zahraniční agresí, vnitřním konfliktem, masivním porušováním lidských práv nebo jinými okolnostmi, vážně narušujícími veřejný pořádek.“<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Gil Loescher: Refugees: a global human rights and security crisis in Human Rights in Global Politics, Cambridge 1999

## IV. Závěr

Nedostatky Úmluvy již byly několikrát zmíněné. Je otázkou, zda by ji bylo možné přizpůsobit moderním poměrům. Jde o otázku právní, ale především politickou. V roce 1951 nebyla mezi jednotlivými státy vůle pro přijetí široké definice. To samé se opakovalo v roce 1967 při schvalování Protokolu. Od té doby k výrazným úpravám, pokud jde o mezinárodněprávní instrumenty, nedošlo. Dnes panuje pro nalezení kompromisu zdánlivě příznivější atmosféra. Vyspělé státy si jsou vědomy svých závazků, stejně jako zastaralosti Úmluvy vzhledem k aktuálním problémům uprchlictví. Je však nová úprava vůbec nutná? Původní záměry tvůrců odrážely realitu poválečné doby, v závislosti na dosažitelném kompromisu, na kterém se jednotlivé státy byly ochotné shodnout. Vývoj však kráčel jiným směrem. Jak se měnila mezinárodní situace, docházelo k modifikování praktické aplikace Úmluvy. Příliš úzké definice pojmů byly výkladem rozšiřovány, další ustanovení byla aplikována ve prospěch uprchlíků. Tímto postupem došlo k oddělení psaného textu Úmluvy a prováděné praxe. Což je stav v právu vždy nežádoucí. Dochází tak k oslabování právní síly Úmluvy, která se tak stává spíše doporučujícím než závazným dokumentem.

Ponechme stranou otázku možnosti revize Úmluvy z politického hlediska. Nová právní úprava uprchlictví by oproti Úmluvě měla především širším způsobem definovat pojem uprchlíka. Neomezovat jej na osoby obávající se o svůj život či svobodu, ale naopak obsáhnout všechny běžence, kteří museli z kvalifikovaných důvodů opustit svou vlast. Především by se jednalo o osoby na útěku před humanitární krizí, jejichž životy a zdraví by byly ohroženy, avšak z jiných důvodů, než uvádí čl. 1 Úmluvy. Taxativní výčet těchto důvodů musí vzít v potaz příčiny, které nejčastěji vedou migranty k útěku ze země. Dále je nezbytné, aby tato mezinárodní dohoda obsahovala povinnost států inkorporovat do svých právních systémů základní standardy práv uprchlíků... Konečně by nová úprava měla

vytvořit efektivní systém kontroly jejího plnění jednotlivými vládami. A to jak po stránce právní, kterou tvoří povinnost přijmout předpisy na ochranu uprchlíků o síle zákona, tak po stránce faktické aplikace těchto zákonů. Součástí kontrolního systému by měla být i možnost vynutit dodržování zásad ochrany uprchlíků hrozbou mezinárodní sankce.

Když do hry vrátíme průchodnost návrhu ve smyslu ochoty států převzít na sebe řečené závazky, stává se velmi obtížně realizovatelným. Nelze mu již vyčítat přílišnou prozápadní orientaci, neboť důvody pro přiznání postavení uprchlíka nezužuje na omezování práv lidských a občanských, na jejichž ochranu vyspělé země vystupují nejusilovněji, nýbrž zahrnuje sem i práva sociální. Hrozba masového přívalu imigrantů, doufajících ve spokojenější život v dostatku americko-evropské civilizace, by tyto státy spolehlivě odradila od rozšiřování závazků vůči uprchlíkům. Přijetí takového dokumentu bez jejich souhlasu by bylo jen obtížně realizovatelné.

Možné řešení spočívá v regionálních úpravách. Již zmíněná Úmluva upravující konkrétní aspekty problémů uprchlíků v Africe z roku 1969 představuje možnost, jak řešit specifické problémy v rámci omezeného regionu. V podmínkách afrického kontinentu se problematika uprchlictví velice úzce dotýká všech států, proto existuje i vůle ji řešit na bázi všeobecného konsenzu. Praktické fungování kontrolní činnosti, jakož i vymáhání nesplněných závazků, dokumentuje Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950. Evropský soud pro lidská práva představuje, byť s určitými výhradami k procesním aspektům svého fungování, nezpochybnitelnou autoritu. Jeho rozhodnutí jsou všemi členskými státy Rady Evropy respektována pouhou silou právních argumentů. Ačkoliv nemá v popisu práce přímo rozhodování o právech a svobodách uprchlíků, jeho působnost není omezena na občany členských států. Proto se jeho pomoci mohou dovolat i příslušníci třetích zemí, se kterými nebylo zacházeno způsobem odpovídajícím mezinárodním úmlouvám o lidských právech a právech uprchlíků zejména. Orgán

obdobný Evropskému soudu pro lidská práva, zabývající se výhradně problematikou uprchlíků, si lze dnes jen obtížně představit. Nesnáze, s jakými se potýkají ad-hoc ustavované tribunály či Mezinárodní trestní soud, poměrně názorně ilustrují neochotu států vzdát se části výkonu suverénní moci nad svými občany ve prospěch mezinárodní instituce. I když se jedná o výrazně palčivější témata, než je uprchlictví. Nezbývá, než usilovat o vítězství reálné praxe nad zastaralými dogmaty.

## V. Resume

The purpose of this thesis was to define the term refugee in context of international law. It divides into two main parts – historical focus and contemporary application due to Convention relating to the status of refugees. It aims to describe a term refugee but also tries to give some ideas *de lege ferenda* – who should be called a refugee. Times have changed since Convention has been adopted in 1951. But it survived for more than 50 years with the only substantive change. Question remains – is it a good news for refugees in modern word.

Problem caused by refugees became immanent after the world war with huge waves of migration in Europe due to changes in worldwide order. First came in early twenties from Russia caused by incoming sovietian regime, soon followed by Armenian refugees and other groups of migrants, mostly of asian origin. German refugees after 1933 and above all victims of second world war who were forced to leave their homes led the lately created UN organization to adopt an international treatment to regulate status of refugees.

Basic concept of 1951 Convetion lied in term well-founded fear of being persecuted. Every person applying for refugee status has to prove this fear as well as qualified reason of persecution. The Convention taxatively enumerates race, religion, nationality, social group or political opinions. It is called comprehensive clause.

One should be entitled to receive a refugee status but exclusive clause gives examples of cases in which he actually not acquire it. Suspending clause adds situations causing suspension of refugee status.

So far international refugee law includes more than just the Convention. Undeniable fact is that the Convention was the first universal instrument relating to refugees. And so far the most influential.

## VI. Literatura

### 6.1 Monografie

A.Grahl-Madsen: **The status of Refugees in International Law**, London 1966

Dalibor Jílek, **Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví**, Brno, 1996

Ivor C. Jackson: **The Refugee Concept in Group Situations**, Hague 1999

Sara Egelund, The Potential of the European Convention on Human Rights *in* **Securing International Protection to Forcibly Displaced Persons**, Štrasburk 1995

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

James C. Hathaway, **The Rights of Refugees under International Law**, Cambridge 2005

Gil Loescher: Refugees: a global human rights and security crisis *in* **Human Rights in Global Politics**, Cambridge 1999

Pavel Šturma a kol.: **Teorie a praxe azylu a uprchlictví**, Praha 2006

### 6.2 Právní předpisy

Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951

Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1967

Všeobecná deklarace lidských práv a svobod z roku 1948

Charta OSN z roku 1945

Úmluva o ochraně lidských práv a svobod z roku 1950

Kartagenská deklarace z roku 1984

Úmluva upravující konkrétní aspekty problémů uprchlíků v Africe z roku 1969

Ujednání o vydání průkazu totožnosti ruským uprchlíkům z roku 1922

Ujednání týkající se vydávání průkazů totožnosti ruským a arménským uprchlíkům z roku 1926

Úmluva o postavení uprchlíků pocházejících z Německa z roku 1938

Rezoluce Valného Shromáždění OSN 8(I) z roku 1946

Statut Vysokého komisaře pro uprchlíky z roku 1946

Úmluva o nepromlčitelnosti válečných zločinů a zločinů proti lidskosti z roku 1968

Statut Mezinárodního vojenského tribunálu z roku 1945

Statut Mezinárodního trestního soudu z roku 1998

### **6.3 Ostatní právní prameny**

League of Nations Official Journal, 1921

Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků, Ženeva 1992, český překlad 2006

Guidelines on International Protection: Membership of a particular social group within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 2002

### **6.4 Webové stránky**

[www.icrc.org](http://www.icrc.org)

[www.unhcr.cz](http://www.unhcr.cz)

[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

[wikipedia.org](http://wikipedia.org)

[www.un.org](http://www.un.org)

[documents.un.org](http://documents.un.org)

[www.opim.cz](http://www.opim.cz)

[www.publications.parliament.uk](http://www.publications.parliament.uk)