

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra mezinárodního práva

Mezinárodněprávní ochrana uprchlíků a role UNHCR

Diplomová práce

Lenka Záhorková

Vedoucí diplomové práce: Mgr. Věra Honusková

Praha, prosinec 2010

Prohlášení

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

V Praze dne

Lenka Záhorková

Poděkování

Děkuji Mgr.V.Honuskové za odborné vedení, všestrannou pomoc a cenné rady, které mi poskytla při vypracování mé diplomové práce.

Obsah

1. Úvod	6
2. Vývoj uprchlického práva	8
2.1. Institut uprchlictví.....	8
2.2 Právní úprava postavení uprchlíků na univerzální úrovni.....	9
2.3 Protokol týkající se právního postavení uprchlíků.....	12
3. Právní definice uprchlíka	13
3.1 Podmínky přiznání statusu uprchlíka.....	13
3.1.1 Odůvodněný strach z pronásledování.....	15
3.1.2 Pronásledování.....	17
3.1.3. Subjekty pronásledování.....	19
3.1.4 Důvody pronásledování.....	19
3.1.5 Rasa.....	20
3.1.6 Náboženství.....	20
3.1.7 Národnost.....	21
3.1.8 Příslušnost k určité společenské skupině.....	21
3.1.9 Politické názory.....	21
3.2 Pozastavující klauzule.....	22
3.2.1 Dobrovolné požádání o vnitrostátní ochranu.....	23
3.2.2 Dobrovolné nabytí státní příslušnosti.....	24
3.2.3 Nabytí příslušnosti jiného státu.....	24
3.2.4 Dobrovolný návrat do země původu.....	25
3.2.5 Zánik okolností podmiňujících postavení uprchlíka.....	25
3.3 Vylučující (exkluzivní) klauzule.....	26
3.3.1 Osoby požívající mezinárodní ochranu nebo pomoc OSN.....	27
3.3.2 Osoby požívající vnitrostátní ochrany.....	28
3.3.3 Osoby považované za nezasluhující mezinárodní ochranu.....	28
3.4 Práva vyplývající ze statusu uprchlíka.....	33
3.5 Povinnosti státu.....	35
3.6 Nepraví uprchlíci.....	38

3.7 Regionální úmluvy týkající se ochrany uprchlíků.....	40
4 Právo azylu a Evropská unie.....	43
4.1 Dublinský systém	44
4.2 Směrnice Rady 2004/83/ES.....	45
4.2.1 Stanovisko UNHCR ke Kvalifikační směrnice v souladu s Úmluvou (1951)..	46
4.2.2 Definice pojmu „uprchlík“	47
4.2.3 Definice „rodinného příslušníka“.....	49
4.2.4. úvodci pronásledování nebo vážné újmy.....	51
4.2.5. Poskytovatelé ochrany.....	53
4.2.6. Vnitrostátní ochrana.....	54
4.2.7 Opodstatněná obava z pronásledování.....	56
4.2.8 Příslušnost k určité sociální skupině.....	58
4.2.9 Cesační a exkluzivní klauzule.....	59
4.2.10 Odnětí, ukončení platnosti nebo zamítnutí prodloužení platnosti postavení uprchlíka.....	62
4.2.11.Subsidiární ochrana.....	63
4.3 Procesní úprava azylového řízení.....	65
5. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.....	66
5.1 Předcházení humanitárních katastrof	68
5.2 Povinnost států spolupracovat s UNHCR.....	68
5.3 Spolupráce UNHCR s dalšími organizacemi.....	69
5.4 UNHCR a EU.....	70
6. Závěr.....	73
7. Summary.....	77
8. Seznam použité literatury.....	79

1. Úvod

Po krátkém historickém přehledu se věnuji především otázce, kdo je z hlediska mezinárodního práva uprchlíkem, jak se jím stává a jak se posuzují jednotlivá kritéria k udělení statusu uprchlíka, tedy otázce, která je vůbec předpokladem pro to, aby určitá osoba mohla požívat mezinárodní ochrany. Vysvětluji jednotlivé pojmy definice uprchlíka zachycené v Úmluvě z roku 1951 v souvislosti se závěry Výkonného výboru UNHCR, Příručkou postupů a kritérií UNHCR pro určování právního postavení uprchlíků a následná Doporučení v oblasti mezinárodní ochrany vydaná UNHCR. Tyto dokumenty nabízejí vodítko pro výklad a aplikaci Úmluvy z roku 1951 a měly i značný vliv na koncipování textu Kvalifikační směrnice. Současně jsem se snažila poukázat na určité mezery této specifické úpravy. Dále především srovnávám definice uprchlíka v Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a definice uprchlíka v tzv. Kvalifikační směrnici a postoji UNHCR k této směrnici. A v poslední kapitole popisují funkci UNHCR v mezinárodní ochraně uprchlíků. Cílem této práce je tedy všeobecné uvedení do uprchlické problematiky a to jak v univerzální rovině tak v rovině evropské a funkci UNHCR v mezinárodněprávní ochraně uprchlíků. Zvýšit tak obecné povědomí o mezinárodním chápání uprchlického problému a toto chápání dále prohlubovat ve prospěch lidského jedince-uprchlíka.

Povinností států je chránit své občany. Pokud státy nechtějí nebo nemohou poskytovat svým občanům ochranu, může docházet k závažnému porušování lidských práv jednotlivců, kteří jsou nuceni opustit své domovy a hledat bezpečí v jiných zemích. Jelikož jim jejich domovské státy již neposkytují ochranu základních práv, vstupuje do situace mezinárodního společenství, které zajišťuje, aby tato základní práva byla respektována.

Jakkoliv je sociální problém uprchlictví starý, do mezinárodního práva se dostal až začátkem 20. století. Poprvé se problematika uprchlíků řešila na mezinárodní úrovni v roce 1921, kdy byl pro asistenci ruským, arménským a později německým uprchlíkům vytvořen Výbor Vysokého komisaře pro uprchlíky (High Commissioner for Refugees, HCR). Jeho mandát byl časově

omezen. Nové organizaci byl svěřen tříletý mandát k tomu, aby pomohla 1,2 milionu evropských uprchlíků, kteří se po válce ocitli bez domova. S nárůstem nových uprchlických krizí po celém světě se ale prodlužoval i mandát UNHCR. Dnes je UNHCR jednou z hlavních světových humanitárních organizací.

V období druhé světové války nebyly jednotlivé hostitelské státy schopny poskytovat prchajícím osobám dostatečnou míru ochrany. Uprchlíci byli vyhošťováni z území jednoho státu na území jiného státu. To opět potvrdilo potřebu mezinárodního systému ochrany uprchlíků. Na konci druhé světové války se na území Evropy nacházelo přibližně 30 miliónů uprchlíků, kteří se nechtěli vrátit do své země. Pro řešení problémů těchto osob byla v roce 1940 ustanovena Humanitární a rozvojová agentura OSN (United Nations Relief and reconstruction Agency, UNRRA). Později nahrazená Mezinárodní organizací pro uprchlíky (International Refugee Organisation, IRO). IRO definovala uprchlíky jako osoby, které se staly oběťmi autoritářských režimů, perzekuce z důvodu rasy, náboženství, národnosti nebo politického názoru. Zahrnovala jak politické disidenty z východní Evropy, tak i Židy, kteří zůstali v Německu a Rakousku. Byla to první definice založená na individuálním přístupu k uprchlíkům. UNRRA i IRO byly vytvořeny jako mezinárodní organizace, ale například Sovětský svaz tyto agentury nikdy neuznal, a proto nemohly operovat na území východního bloku. Působení těchto dvou organizací mělo být opět časově omezené.

Za přelomový rok k přístupu řešení uprchlické otázky je považován rok 1951, kdy vznikl Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), který měl zajišťovat dlouhodobou asistenci uprchlíkům. Od začátku UNHCR dohlížel na dobrovolnou repatriaci uprchlíků, místní integraci v zemi azylu a přemístování z místa azylu do třetí země.

2. Vývoj uprchlického práva

V počátku se uprchlík vyznačuje ztrátou ochrany ze strany jeho domovského státu. Uprchlík se dostává do subjektivně nepříznivého postavení a je nucen strpět nevýhody, které vyplývají z absence státoobčanského pouta nebo selhání ochrany. Zbavení státní příslušnosti zasahuje jedince na velmi citlivém místě, protože stát mu odepírá diplomatickou ochranu.

2.1 Institut uprchlictví

Problematika uprchlíků a jejich mezinárodněprávní ochrany se definitivně oddělila od problematiky bezdomovců z pojmových důvodů. Zatímco bezdomovci jsou právně zbaveni ochrany kteréhokoli státu, případně svého bývalého domovského státu, který je svým legislativním aktem zbavil občanství. Uprchlíci jsou bez ochrany jen fakticky, protože státoobčanské pouto si i nadále-právně zachovávají, jakkoli od svého státu příslušnosti žádnou ochranu očekávat nemohou nebo ji případně ani nechtějí.

Problematika uprchlíků se však odděluje i od problematiky udělování azylu z důvodu politického pronásledování daného jednotlivce. Institut azylu (ať vnitrostátní či mezinárodněprávní) totiž sloužil a dosud slouží ke zjednání útočiště jen jednotlivým politicky pronásledovaným osobám, a to trvale s vyhlídkou možného získání státního občanství státu jejich aktuálního pobytu. Zejména pak ve státech přistěhovaleckých, které měly a mají zájem na zvyšování počtu svého obyvatelstva¹.

Uprchlíctví naopak provází masovost tohoto jevu, tzv. **uprchlické proudy**. Současně se tím mění i právní titul přiznávání útočiště těmto politicky pronásledovaným osobám. Zatímco v případě institutu mezinárodního územního azylu se ze strany azylujícího státu jedná o výkon subjektivního práva založeného obecným mezinárodním právem (u vnitrostátního azylu

¹ V EU-směřující k odbourávání vnitřních hranic tzv. Schengenskými dohodami a Dublinskou úmluvou určující stát odpovědný za prošetření žádostí o azyl předložených jednomu z členských států ES (1990).

půjde pouze o výkon volnosti), bude problematice hromadného uprchlictví přiznání útočiště naopak realizací povinnosti, ke které se státy zavázaly účastí na té které smlouvě o právním postavení uprchlíků a jejich ochraně.

2.2 Právní úprava postavení uprchlíků na univerzální úrovni

Prvním relativním dokumentem přijatým po 2. světové válce v rámci OSN byla **Všeobecná deklarace lidských práv** (1948). Podle jejího článku 14 má každý právo vyhledat si v jiných zemích útočiště před pronásledováním a tam požívat azylu. Toho se však nelze dovolávat v případě stíhání vznikajícího skutečně na základě nepolitických trestných činů nebo jednání, která odporují cílům a zásadám Spojených národů. Výkladem tohoto ustanovení v kontextu s dalšími dokumenty, včetně Úmluvy (1951), lze dospět k závěru, že na univerzální úrovni existuje pouze právo vyhledat a požívat azyl, nikoli však právo na udělení azylu. Jestliže jednotlivci nenáleží subjektivní právo na udělení azylu, stát nemá mezinárodněprávní povinnost azyl poskytnout. Státy ho udělují na základě svého vnitrostátního práva (volnostní azyl) nebo na základě svých mezinárodněprávních závazků, tj. azyl mezinárodněprávní.

Vzhledem k tomu, že dosud nedošlo ke kodifikaci práva azylu, tuto roli do značné míry zastupuje **Úmluva o právním postavení uprchlíků** (1951), modifikovaná **Protokolem** (1967). Ta představuje v současné době základní pramen mezinárodněprávních závazků států na univerzální úrovni. Účastníky smluvních vztahů jsou státy, zatímco uprchlíci se stávají adresáty určitých práv nebo výhod. Základním prvkem mezinárodního uprchlického práva založeného Ženevskou úmluvou (1951) je legální definice uprchlíka.

Současné platné mezinárodní právo uprchlické tedy představují zejména dva základní dokumenty přijaté na univerzální úrovni. Status uprchlíka upravuje Úmluva o postavení uprchlíků, která nahradila předválečné smluvní úpravy i Ústavu Mezinárodní organizace pro uprchlíky.² Tato úmluva

² Ústava Mezinárodní organizace pro uprchlíky pojala několik skupin uprchlíků: oběti nacistických a fašistických režimů, či režimů, které stály na jejich straně během II. Světové

byla doplněna Protokolem z 1967.

Úmluva (1951) a Protokol (1967) obsahují tři typy ustanovení. Za prvé, ustanovení obsahující základní definici toho, kdo je a kdo není uprchlíkem a kdo, ač byl uprchlíkem, přestal jím být. Za druhé, ustanovení definující právní postavení uprchlíků a jejich práva a povinnosti v zemi jejich útočiště. Za třetí, další ustanovení zabývající se uplatňováním mezinárodněprávních (smluvních) závazků správními a diplomatickými prostředky, tj. ustanovení určující povinnosti států a úlohu Úřadu Vysokého komisaře pro uprchlíky.

K úplnému pochopení obsahu i účelu Úmluvy je důležité vysvětlit čtveřici působností: osobní, územní, časová a věcná.³

a) Osobní působnost

Základ běžných mezinárodních smluv bez ohledu na počet smluvních stran spočívá v reciprocitě, ve vzájemném poskytování individuálních výhod a nevýhod. Většinu mnohostranných smluv humanitární povahy neupravují práva a povinnosti států, ale stanoví jisté **společné cíle, které se státy zavazují sledovat**. Předmětem je úprava vztahu mezi jednotlivcem a státem.

Účastníky smluvních vztahů jsou výhradně státy. Základní dohody o uprchlictví spravují mnohostranné obligační vztahy a ukládají závazky erga omnes inter partes pod tíhou společného zájmu. Smluvními stranami se nemohou stát mezivládní organizace. Dosažitelnost tohoto jevu se projevuje v závazku smluvních států spolupracovat UNHCR. Státy musí usnadňovat povinnost UNHCR dozírat na provádění Úmluvy, která také smluvním státům ukládá informační povinnost spočívající v poskytování údajů o situaci uprchlíků. Pravidla chování inkorporovaná do smlouvy upravují mezi

války, uprchlíky ze Sárska, běžence ze Sudet, kteří nepoživali ochranu československé ani německé vlády, osoby nemající de facto nebo ne iure občanství, které byli před válkou uprchlíky, ačkoliv nepatřily do uznávaných kategorií uprchlíků a zůstaly uprchlíky navzdory změněným okolnostem. Podle pozastavující klauzule byla ochrana ukončena, když se uprchlík vrátil do země původu a požádal-li o nové občanství.

³ Jílek, D.: Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví, Brno: Masarykova univerzita, 1996, str. 79

mocenské vztahy států. Jednotlivci si zachovávají v rámci Úmluvy postavení adresátů, kteří přijímají z Úmluvy výhody, aniž by se stali subjekty oprávnění a povinností.

b) Územní působnost

Dispozitivní norma obecného mezinárodního práva stanoví, že mezinárodní smlouva zavazuje stát ve vztahu k celému území. Územní rozsah působnosti Úmluvy je dotčen jiným způsobem. Tvůrci Úmluvy vložili do ustanovení článku 1 písm. B) odst. 1 zeměpisné omezení týkající se událostí před 1. lednem 1951. Události byly buď ohraničeny evropským prostorem, nebo se mohly objevit i jinde, mimo Evropu. Článek 40 obsahuje doložku o územní působnosti. Úmluva opravňuje stát prohlásit v okamžiku podpisu smlouvy, že se vztahuje na všechna, či některá území, za jejichž mezinárodní vztahy je odpovědný.

c) Časová působnost

Úmluva se dovolává minulých událostí, které nastaly před 1. lednem 1951, na jejichž základě se osoba stala uprchlíkem. Odkazuje tedy na události, které proběhly před vstupem Úmluvy v platnost. Pohled do minulosti naznačuje, že dříve přijaté dohody o uprchlících byly spjaty s konkrétní situací či událostí, což zužovalo i usnadňovalo aplikaci. V těchto souvislostech se Úmluva nepokouší o založení nepravé zpětné působnosti.

d) Věcná působnost

Základním účelem Úmluvy je zajistit mezinárodní ochranu a postavení uprchlíkům v jejich pozici adresátů výhod. Mezinárodněprávní ochrana uprchlíků spočívá v materiálně právních závazcích, jež jsou uloženy státům základními smlouvami. Dokument nezahrnuje procesní pravidla, zabezpečující určení uprchlického statusu. Základ hmotně právních pravidel je uložen

v mezinárodním právu, zatímco jejich zabezpečení a provedení se děje prostřednictvím vnitrostátních právních řádů smluvních stran.

Hmotně právní ustanovení Úmluvy zahrnují pravidla definující uprchlíka, dále normy upravující mezinárodně právní postavení uprchlíků, jejich práva a povinnosti v zemi útočiště.

2.3 Protokol týkající se právního postavení uprchlíků

Strany Úmluvy si uvědomily nedostatky v perspektivnosti dokumentu, i omezení zeměpisná. Článek 1 odst. 1 dokumentu odstranil z definice uprchlíka slova „následkem událostí nastalých před 1. lednem 1951“ a slova „následkem těchto událostí“. Odstavec 2 téhož ustanovení zavázal smluvní strany Protokolu bez jakýchkoli zeměpisných omezení, nicméně platná prohlášení učiněná stranami Úmluvy v souladu s článkem 1, jsou platná taktéž pro tento Protokol.

Protokol dospěl jen k formální změně. Jeho tvůrci selhali v nejpodstatnějším: v revizi vymezení uprchlíka, která by odpověděla na potřeby mezinárodního společenství.

3. Právní definice uprchlíka

Mezinárodní právo uprchlické od svého vzniku upíralo zájem k legálním definicím. Státy spatřovaly ve smluvním vymezení výrazu „uprchlík“ podstatný prvek. Pojetí legálních definic nesměřovalo k jednotlivci, spíše obsahovalo formálně právní a sociální postavení relativně soudržné skupiny osob a určovalo nebezpečný stát jejich původu. Vývoj právního vymezení „uprchlíka“ se nesl od volnějšího pojetí k propracovanému a přesnému vymezení pojmu. Pak stěžejní výrazy použité v definici uprchlíka vyžadují přesné vymezení významu. Tím se sjednocuje různý výklad a používání definičního pravidla.

Struktura ustanovení článku 1 Ženevské úmluvy z roku 1951 se sestává ze zahrnující, pozastavující a vylučující klauzule. **Inkluzivní podmínka** stanoví právní požadavky, která musí osoba splnit, aby mohla požívat mezinárodní ochranu. **Exkluzivní doložka** vylučuje jednotlivce z požívání mezinárodní záštity. **Pozastavující klauzule** obsahuje podmínky, na jejichž základě přestává být uprchlík pod mezinárodní ochranou, protože se buď obnovuje jeho vztah k původnímu státu, nebo se vchází pod záštitou nové entity. Jinak uprchlík podléhá výlučně územní výsosti rezidenčního státu a personální pouto postrádá.

3.1 Podmínky přiznání statusu uprchlíka

Článek 1 odst. A Úmluvy nám přináší definici uprchlíka. Jde o rozsáhlé a strukturované ustanovení. Navíc se v odstavcích A a B promítají časová a místní omezení, která zavedla původní Úmluva z r. 1951, ale která posléze odstranil Protokol (1967), který zcela odstranil časové omezení rokem 1951. Co se týče geografického omezení, podle jeho čl. 1 odst.3, smluvní strany budou dodržovat tento Protokol bez jakýchkoli zeměpisných omezení, avšak platná omezení učiněná smluvními státy Úmluvy (1951) v souladu s čl. 1 B (1),

pokud nebyla rozšířena podle čl. 1 B (2), jsou platná i pro tento Protokol.⁴

Uprchlík je dle článku 1A bodu 2 Ženevské úmluvy (tzv. inkluzívní klauzule) „osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo odmítá vzhledem ke shora uvedeným obavám, ochranu své vlasti.“

Definice uprchlíka je **norma hmotného práva**. Z tohoto hlediska se nechráněná osoba stává uprchlíkem, jakmile naplní definiční kritéria. To nastává ještě před tím, než je podle procesních předpisů (vnitrostátního práva) formálně rozhodnuto o jejím právním postavení uprchlíka.

Obecný požadavek pro udělení právního postavení uprchlíka je, aby se žadatel, který má nějakou státní příslušnost, nacházel mimo zemi této státní příslušnosti. Z tohoto pravidla nejsou žádné výjimky. Mezinárodní ochrana se nemůže uplatnit, dokud se příslušná osoba nachází v rámci územní jurisdikce své domovské země.

Proto by tam, kde žadatel udává své obavy z pronásledování ve vztahu k zemi své státní příslušnosti, mělo být potvrzeno, že skutečně má státní příslušnost oné země. Může však vládnout nejistota, zda příslušná osoba má nějakou státní příslušnost. Sama to totiž nemusí vědět, nebo může nesprávně tvrdit, že má určitou státní příslušnost nebo, že je bez státní příslušnosti. Tam, kde nelze jasně potvrdit její státní příslušnost, mělo by být o jejím právním postavení uprchlíka rozhodováno podobně, jako je tomu u osob bez státní příslušnosti, což znamená, že za místo země její státní příslušnosti by měla být brána v úvahu země jejího dřívějšího trvalého pobytu.⁵

⁴ Bílková, V., Čepelka, Č., Fáberová A., Honusková, V., Skalková, Šturma, P.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006

⁵Příručky postupů a kritérií UNHCR pro přiznání postavení uprchlíka (Příručka UNHCR)

a) Uprchlíci „sur place“

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

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

Důvodem proč jedinec nemůže žádat o ochranu v zemi svého původu, může být válečný stav, občanská válka nebo jiné vážné nepokoje, které zabraňují státu, aby mu poskytla účinnou ochranu. Jsou to tedy **okolnosti, které jsou mimo vůli uprchlíka**. Ochrana země státní příslušnosti mohla být žadateli i upřena. Toto odepření ochrany může potvrdit či posílit obavy žadatele z pronásledování, a může být vskutku aspektem pronásledování.

3.1.1 Odůvodněný strach z pronásledování

Vzhledem ke skutečnosti, že všechny čtyři pojmy spolu úzce souvisí, ale klíčovou formulací celé definice uprchlíka je slovní spojení **„odůvodněné obavy z pronásledování“**. Tento výraz obsahuje subjektivní i objektivní prvek

a při rozhodování musí být vzaty do úvahy oba. Subjektivní aspekt je dán tím, že obavy či strach představují duševní stav dané osoby. Strach jako základní druh negativní emoce, může představovat relevantní pohnutku k útěku. Vrozeným podnětem strachu je ohrožení života. Strach jako stav myslí ovlivňuje myšlení, chování a postoje jedince. Žadatel musí podat důvěryhodnou výpověď o svém strachu.⁶

Tvůrci Úmluvy vybrali „**odůvodněné obavy z pronásledování**“ jako motiv charakterizující uprchlíka a zároveň pro účely definice vyloučily všechny ostatní motivy. To znamená, že např. existence ozbrojeného konfliktu, hladomoru či přírodní katastrofy nejsou důvodem pro status uprchlíka, pokud daná osoba nemá rovněž opodstatněné obavy z pronásledování z jednoho z důvodů uvedených v definici.

Objektivní prvek je pak dán ve vymezení odůvodněnosti obav. Pro právní postavení uprchlíka je **rozhodující nejen subjektivní stav strachu**, ale tento stav musí být **podpořen určitou objektivní situací**. Výpověď žadatele musí být posuzována v kontextu okolností, které žadatele obklopují (rodinné zázemí, společenské postavení), i celkové situace panující v zemi původu. Žadatel musí prokázat, že má dobré důvody se obávat jako jedinec pronásledování. Obava se dá prokázat nejen u osob, které již byly obětí pronásledování z důvodů vyjmenovaných v Úmluvě, ale i u těch, které se chtějí vyhnout riziku pronásledování.⁷

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

⁶ Jílek, D. a kolektiv: Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování, Masarykova univerzita, Brno, 2005, str. 12

⁷ Bílková, V., Čepelka, Č., Fáberová A., Honusková, V., Skalková, Šturma, P.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, str. 27

rozumné to od nich očekávat.⁸

3.1.2 Pronásledování

Význam slova „pronásledování“ odráží vztah mezi státem a jednotlivcem. Pronásledování se vyznačuje **konfrontací mezi státem původu a fyzickou osobou**. Stát si násilně a svévolně podmaňuje jednotlivce skrze výkon vlastní svrchovanosti. Pronásledování musí být tak přičítané státu. Pronásledování uskutečňuje pasivně či aktivně kterýkoliv státní orgán. Pronásledování znemožňuje vnitrostátní ochranu jednotlivce. Pronásledování podmiňuje ohrožení života a osobní svobody. Pronásledování spočívá v rasových, náboženských, politických a národnostních důvodech. Pronásledování se nedotýká výkonu hospodářských, sociálních a kulturních práv jednotlivce.

Je obecně přijímáno, že tvůrci Ženevské úmluvy z roku 1951 se vzdali závazné definice pojmu pronásledování záměrně, neboť se zdálo nemožné postihnout všechny podoby, kterých může pronásledování v budoucnu nabývat. Tato skutečnost však na druhé straně ponechala smluvním státům velký posuzovací prostor, což vyústilo v odlišnou a často odporující si judikaturu v jednotlivých smluvních státech. I přes tento závažný nedostatek nebyl pojem „pronásledování“ definován nejen v Úmluvě, ale ani v žádné jiné mezinárodní smlouvě. Národní soudci raději postupují individuálně, případ od případu. Příručka UNHCR v této souvislosti poznamenává, že „neexistuje žádná všeobecně přijatá definice pronásledování.“ Stejný závěr potvrzuje i společný postoj EU k výkladu obsahu pojmu uprchlík.

Nepřímo lze dovodit definici pronásledování ze **zásady non-refoulement** v článku 33 Úmluvy (1951), že ohrožení života či svobody z důvodu rasy, náboženství, národnosti, politických názorů nebo příslušnosti k určité společenské skupině naplní vždy pojem pronásledování. Avšak i další, stejnými důvody motivované, případy vážného porušování lidských práv by představovaly pronásledování.⁹ Jinými slovy, ne každá újma, nevládný akt

⁸ Příručka UNHCR

⁹ Bílková, V., Čepelka, Č., Fáberová A., Honusková, V., Skalková, Šturma, P.: Teorie a praxe

či projev diskriminace dosahuje intenzity pronásledování.

Posouzení otázky, zdali určité chování dosáhlo intenzity pronásledování nabývá pouze podoby diskriminace, tvoří základ celé definice uprchlíka v Ženevské úmluvě. V mnoha společnostech, ve větší či menší míře, existují rozdíly v nakládání s různými skupinami osob, a ty skupiny, jimž se dostává v důsledku takových rozdílů méně příznivého zacházení, nejsou ještě nutně obětmi pronásledování.¹⁰

Diskriminace sama o sobě bez dalšího udělení statusu uprchlíka nestačí. Vždy musíme rozlišovat mezi porušením lidských práv a pronásledováním. Intenzity pronásledování dosahuje pouze „**závažné porušení základních lidských práv**“. Jedná se o situaci, kdy je diskriminace natolik závažná svou povahou nebo opakováním, že znamená podstatné ohrožení života, osobní svobody nebo bezpečnosti žadatele o azyl, nebo mu znemožňuje, aby nadále setrval ve své zemi původu.

Příručka UNHCR, čl. 42 hovoří o situaci, kdy se pro žadatele o azyl „stal jeho trvalý pobyt v zemi svého původu nesnesitelným z důvodu uvedených v definici nebo by se ze stejných důvodů stal nesnesitelným, kdyby se tam vrátil. Při posuzování této tenké hranice je nutné postupovat případ od případu a zvážit pečlivě všechny okolnosti.“¹¹

Přetrvává situace různorodého výkladu pojmu „pronásledování“, kdy jeden právní výraz v jediném pravidle je různě vykládán orgány stran Ženevské úmluvy, nebo dokonce uvnitř jediného státu. Ačkoliv by smluvní státy měly dospět podle interpretačních postupů, orientovaných především na text, kontext a účel k jednotnému výkladovému výsledku. Nejednotný výklad pojmu „pronásledování“ spíše převažuje v rozhodovací praxi smluvních států, navzdory sjednocovacímu, tedy výkladovému úsilí, které vynakládá Výkonný výbor programu UNHCR.¹²

azyly a uprchlictví. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, str. 27

¹⁰ Příručka UNHCR, čl. 54

¹¹ Košar, D., Pojem pronásledování v Ženevské úmluvě, čas. Právník, 2005

¹² Jílek, D. a kolektiv: Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování, Masarykova univerzita, Brno, 2005, str. 12

Legislativní mezeru se tak snaží vyplňovat mezinárodní orgány. Nejaktivnějším je v tomto úsilí **Výkonný výbor programu UNHCR**. Jeho doporučení mají sice formu nezávazných doporučení, která však přesto často ovlivňují výklad a provádění smluvních závazků při aplikaci Úmluvy (1951) vnitrostátními orgány.

3.1.3 Subjekty pronásledování

Za pronásledování se považuje chování, které je **přičitatelné státu** podle pravidel mezinárodního práva. Státu se takto přičítá chování kteréhokoliv **státního orgánu, ať jde o orgán zákonodárny, výkonný, soudní či nadaný jinou pravomocí**, ať zaujímá nadřízené či podřízené postavení v organizaci státní moci. Mohou to být i osoby či složky, které nejsou státními orgány, ale plní ze zákona určité veřejné funkce.

Problematictější jsou pak případy pronásledování, které vycházejí od **nestátních aktérů**, např. politických stran, hnutí nebo církví. Tam, kde tyto složky závažně porušují základní lidská práva osob, mohou být takové činy považované za pronásledování, pokud je úřady státu vědomě tolerují nebo jsou neschopné zajistit postiženým jednotlivcům účinnou ochranu.

Judikatura se v otázce původců pronásledování shoduje v tom, že původci nemusí být tedy nutně složkou státu, ale že stát se musí na pronásledování podílet přímo či nepřímo. Soudní praxe však v jednotlivých státech zaujímá odlišná stanoviska k rozsahu odpovědnosti státu v případě, kdy na straně pronásledovatelů jedná třetí osoba nebo nestátní subjekt.¹³

3.1.4 Důvody pronásledování

Úmluva z roku 1951 **taxativně** uvádí **příčiny pronásledování**. Pronásledování může být naplněno podle těchto důvodů alternativním i kumulativním způsobem. U jedné osoby se může projevit více důvodů

¹³ Košar, D., Pojem pronásledování v Ženevské úmluvě, čas. Právník, 2005

pronásledování.

V subjektivním smyslu žadatel o status uprchlíka musí prokázat skutečnou či domnělou újmu závažné povahy. Takže důkazní břemeno je na žadateli o status uprchlíka. V každém případě jsou však vyloučeny z definice uprchlíka jiné důvody, např. osobního nebo ekonomického charakteru.

3.1.5 Rasa

Článek 1, odst. 1 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace z roku 1965 stanoví, že pojem rasová diskriminace, znamená jakékoli rozlišování, vylučování, omezování nebo zvýhodňování založené na rase, barvě pleti, rodovém, národnostním anebo etnickém původu.

Diskriminace z rasových důvodů je tedy považována za závažné porušování lidských práv. Rasa musí být považována v širokém slova smyslu, aby zahrnovala osoby, které se vyznačují nejen zvláštními antropologickými, ale i kulturními a historickými znaky.¹⁴

3.1.6 Náboženství

Náboženství vysvětluje význam života a způsob jeho naplnění. Náboženskou pluralitu odráží čl. 18 Všeobecné deklarace lidských práv (1948), čl. 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (1966) a čl. 9 Evropské úmluvy o lidských právech, upravující právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženství. Stát má zachovávat neutralitu vůči náboženskému vyznání nebo přesvědčení.

Pronásledování z důvodu náboženství se může projevovat v řadě forem, např. zákazu příslušnosti k náboženské komunitě, zasahování do provádění bohoslužeb nebo náboženské výuky.

¹⁴ Příručka UNHCR

3.1.7 Národnost

Pojem národnost neoznačuje pouze státní občanství, ale lze pod něj podřadit i příslušnost k etnické či národnostní skupině, která většinou tvoří menšinu ve státě, kde je pronásledována. Často se překrývá s pojmem rasa nebo je někdy obtížné rozlišit, zda se jedná o pronásledování z politických či národnostních důvodů.

3.1.8 Příslušnost k určité společenské skupině

Termín společenská skupina charakterizuje široké významové rozpětí, většinou zahrnuje osoby podobného zázemí, obyčejů či společenského postavení. Společenskou skupinu nevymezuje stejnost ve smyslu totožnosti, ale nezaměnitelná sociální podobnost. Skupinu buď definuje vnitřní a neměnný znak, který nezávisí na vůli členů, nebo vzniká dobrovolným spojením, které je dáno zásadními vazbami důležitými pro lidskou důstojnost členů, nebo dobrovolně založená skupina pro své příslušníky mění v trvalou a neměnitelnou danost.¹⁵

Prostá příslušnost ke společenské skupině zpravidla nestačí k opodstatnění nároku na právní postavení uprchlíka, ale může být motivem pro diskriminaci či způsobení závažné újmy příslušníkům skupiny, a proto i důvodem k obavám z pronásledování.

3.1.9 Politické názory

Zastávání politických názorů se vztahuje k právu jednotlivce zastávat svůj názor a právu na svobodu projevu. Zastávání určitých politických názorů je velmi častý důvod pronásledování uváděný žadateli. To však samo o sobě nestačí k nároku na právní postavení uprchlíka. Uchazeč o status v tomto

¹⁵ Příručka UNHCR

případě musí prokázat, že v zemi původu zastával určitou politickou orientaci, která není tolerována ze strany tamější státní moci. „Obecný nesouhlas s politickou situací v zemi původu, který žalobce v rámci řízení několikrát vyjádřil a subjektivní pocit nespokojenosti se státním režimem, či celkový pocit nejistoty, pak strach z pronásledování sám nezakládá, tím méně strach odůvodněný.“

3.2 Pozastavující klauzule

V tzv. pozastavující (cesační) doložce se upravují hmotně právní podmínky, za nichž uprchlík přestává být uprchlíkem. Mezinárodní ochrana přestává být nevyhnutelná. Právní jistota uprchlíka spočívá v **taxativně upravených materiálně právních podmínkách, jež vymezují změny stavu.**¹⁶

Změna stavu záleží buď na vůli zúčastněných stran, nebo na událostech, které se odehrály v zemi původu. Z šesti taxativně uvedených důvodů v Úmluvě (1951) v článku 1 odst. C (1) až (6) první čtyři odrážejí změnu v situaci uprchlíka, kterou vyvolal on sám. V těchto případech je nutné, aby uprchlík **jednal dobrovolně**. Pokud uprchlík nejedná dobrovolně, např. dostane-li pokyn od úřadu země svého původu, který musí proti své vůli splnit, nepozbývá statusu uprchlíka.

Poslední dvě doložky se zakládají na tom, že důvody, aby se příslušná osoba stala uprchlíkem, už pominuly.¹⁷ **Změna musí být trvalé povahy**, pouhá změna sociálních podmínek, která nemá časovou trvalost a ustálenost a která se jeví jako přechodná, není dostačující. Jejím účelem je zohlednění změn, ke kterým může po určitém čase v jejich zemi původu dojít.¹⁸

¹⁶ Bílková, V., Čepelka, Č., Fáberová A., Honusková, V., Skalková, Šturma, P.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, str. 29

¹⁷ Bílková, V., Čepelka, Č., Fáberová A., Honusková, V., Skalková, Šturma, P.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, str. 30

¹⁸ Úmluva (1951) čl. 1 odst. C-suspenzivní klauzule: tato úmluva pozbývá platnosti pro jakoukoli

Zásadní charakter změn je tedy předpokladem pro přezkoumání statusu uprchlíka. Podmínky ukončení status uprchlíka musí být interpretovány **restriktivním způsobem**, nesmí být použita analogie s úmyslem rozšířit podmínky pro odebrání statusu uprchlíka.

3.2.1 Dobrovolné požádání o vnitrostátní ochranu

První podmínka se týká uprchlíka, který útekem neztratil státní příslušnost a obnovuje poměr k domovskému státu. Úmluva pozbývá platnosti pro jakoukoliv osobu, jestliže „se dobrovolně znovu postavila pod ochranu země své státní příslušnosti“. Tato klauzule spočívá jak v subjektivních, tak v objektivních předpokladech. V subjektivním pojetí taková osoba v postavení uprchlíka musí **projevit úmysl vrátit** se do své země původu a její rozhodnutí musí být učiněno **dobrovolně**. V objektivním smyslu musí dosáhnout **účinné vnitrostátní ochrany**.

Projev vůle dotčené osoby se zpravidla vztahuje k vystavení či prodloužení cestovního dokladu, který dokazuje příslušnost ke státu. Žádost o pas nebo prodloužení jeho platnosti zakládá **vyvratitelnou domněnku**, že uprchlík má v úmyslu znovu užívat ochranu země původu. Tato podmínka nevyžaduje návrat na území státu původu. Stačí, že tento stát efektivně poskytuje jednotlivci svou ochranu a uplatňuje vůči němu osobní jurisdikci.

osobu spadající pod podmínky odst. A, jestliže: 1. se dobrovolně znovu postavila pod ochranu země své příslušnosti, nebo 2. potom, co ztratila státní příslušnost, znovu ji dobrovolně nabyla, nebo 3. nabyla novou státní příslušnost a nachází se pod ochranou své nové státní příslušnosti, nebo 4. Dobrovolně se usadila v zemi, kterou opustila, nebo do které se nevrátila z obav před pronásledováním nebo 5. Nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti poněvadž okolnosti, pro které byla uznána uprchlíkem, tam přestaly existovat, 6. je-li osobou bez státní příslušnosti, je uprchlík schopen vrátit se do země svého bývalého pobytu, poněvadž okolnosti, pro které byl uznán uprchlíkem, tam přestaly existovat.

3.2.2 Dobrovolné nabytí státní příslušnosti

Obnovení skutečného pouta mezi bývalým příslušníkem a státem nastoluje navrácení občanství. Úmluva pozbývá platnosti pro jakoukoli osobu, jestliže „**potom co ztratila státní příslušnost, ji znovu dobrovolně nabyla**“. Navrácením občanství se osoba znovu připoutává k domovskému státu, jejichž příslušnost dříve ztratila nuceným opuštěním. Podle Úmluvy (1951) se tak obvykle děje na žádost, která představuje dobrovolný akt jedince- uprchlíka bez jakéhokoliv donucení ze strany státu původu.

Navrácení příslušnosti může nastat přijetím vnitrostátního předpisu, který zpravidla stanoví hmotně a procesně právní podmínky. Takový vnitrostátní akt musí poskytovat dotčené osobě subjektivní oprávnění, které umožňuje odmítnout navrácení příslušnosti. Jinak nenaplnuje požadavek dobrovolnosti. Status uprchlíka zaniká, jestliže jednotlivec nabývá zpět původní příslušnost ke státu, přičemž se nemusí navrátit do vlasti.

3.2.3 Nabytí příslušnosti jiného státu

Podle článku 1 odst. C(3) Úmluvy se vztahuje na osobu, která „nabyla novou státní příslušnost a nachází se pod ochranou země své nové příslušnosti“. Nabytá příslušnost nutně předpokládá účinné a skutečné propojení se státem, jinak není mezinárodně vynutitelná vůči původnímu státu (cestou diplomatické ochrany). Skutečnou a efektivní příslušnost podmiňují rozmanití činitelé, jako je trvalý pobyt, rodinné svazky, účast na veřejném životě. Mezi těmito činiteli chybí podřízenost, neboť žádný z nich není ve vůdčím postavení.

Hmotně právní podmínka vtělená do Úmluvy (1951) je spjata i s okolností rodinných svazků. Sňatek uprchlice se státním příslušníkem někdy zakládá státní příslušnost, aniž by manželka musela s jejím přiznáním vyjádřit svůj souhlas. Zákonodárství řady státu přihlíží k vůli manželky a tak bez jejího souhlasu nevzniká státní příslušnost. Státy jí pouze poskytují hmotně a procesně právní úlevy pro získání státní příslušnosti na žádost. Tato situace

se týká i nezletilých dětí manželky.¹⁹

3.2.4 Dobrovolný návrat do země původu

Na základě čl. 1 odst. C(4) Úmluvy pozbuje postavení uprchlíka osoba, která „ se dobrovolně znovu usadila v zemi, kterou opustila, nebo do které se nevrátila z obav před pronásledováním“. Tato čtvrtá cesační klauzule se vztahuje jak na uprchlíky se státní příslušností, tak na uprchlíky bez ní. Týká se uprchlíků, kteří se navrátili do země svého původu nebo předchozího pobytu, přičemž předtím nepřestali být uprchlíky podle první nebo druhé cesační klauzule, když byli ještě v zemi svého útočiště.²⁰

Tato klauzule hovoří o „**dobrovolném opětném usazení se**“. To je třeba chápat jako návrat do země státní příslušnosti či dřívějšího obvyklého pobytu s úmyslem uprchlíka usadit se natrvalo. Dočasná návštěva nebo krátkodobý pobyt uprchlíka v jeho dřívější domovské zemi, ne s jejím cestovním dokladem ale např. s cestovním dokladem vydaným zemí jeho pobytu, nepředstavuje „opětné usazení se“ a neobnáší ztrátu právního postavení uprchlíka.

3.2.5 Zánik okolností podmiňujících postavení uprchlíka

Poslední dva důvody, uvedené v čl. 1 odst. C(5) a (6) Úmluvy, mají objektivní povahu, spočívající v sociálně politických změnách. Zásadní změna musí být **trvalé povahy**. Přechodnost změny, která nevytváří stálé bezpečí pro uprchlíka, nemůže založit jeho účinnou vnitrostátní ochranu. Právní postavení uprchlíků by nemělo být v zásadě předmětem častého přezkoumávání na úkor pocitu jejich bezpečí, který má právě mezinárodní ochrana navodit.²¹

¹⁹ . Čepelka, Č., Jílek, D. Šturma, P. Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 120

²⁰ Bílková, V., Čepelka, Č., Fáberová A., Honusková, V., Skalková, Šturma, P.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, str. 32

²¹ Feller, E., Turk, V., Nicholson, F.: Refugee Protection in International Law, Cambridge

Článek 1 odst. C(5) Úmluvy (1951) osoba, která získala status uprchlíka podle odst. A „nemůže dále odmítat ochranu své země původu, protože okolnosti, pro které byla uznána za uprchlíka, tam přestaly existovat“. Tento odstavec se nevztahuje na uprchlíka spadajícího pod písmeno A (1) tohoto článku, který může uvést pro odmítnutí užívání ochrany země své státní příslušnosti přesvědčivé důvody podložené předchozím pronásledováním“. Druhý odstavec této klauzule obsahuje výjimku z cesačního ustanovení obsaženém v prvním odstavci. Zabývá se zvláštní situací, kdy někdo byl v minulosti **vystaven velmi závažnému pronásledování, a nepřestane proto být uprchlíkem**, i když v zemi jeho původu došlo k zásadním změnám. Často se uznává, že u osoby, která trpí vinou krutých forem pronásledování, by neměla být očekávána její repatriace. I když třeba dojde ke změně režimu v její zemi, nemusí to vždy přinést úplnou změnu v postoji obyvatelstva.²²

Analogicky pak podle odst. C(6) je uprchlík-**jako osoba bez státní příslušnosti**-schopen se vrátit do země svého bývalého pobytu, poněvadž okolnosti, pro které byl uznán uprchlíkem, tam přestaly existovat. Okolnosti se vztahují na takové zásadní a trvalé změny v zemi původu, u nichž lze předpokládat odstranění toho, co vyvolává obavy z pronásledování. Tato klauzule se zabývá výlučně osobami bez státní příslušnosti, jež se mohou vrátit do země jejich předchozího obvyklého pobytu. „Okolnosti“ by měly být interpretovány stejným způsobem jako u páté cesační klauzule.

3.3 Vylučující (exkluzivní) klauzule

Vylučující klauzule, obsažená v článku 1 v odst. D, E a F, stanoví materiální podmínky, které zabraňují osobám, jež jinak splňují pojmové znaky uprchlíka podle Úmluvy (1951) získat mezinárodní ochranu. Jde jednak o osoby, které tuto ochranu nepotřebují, neboť požívají jiné ochrany, jednak o osoby, které si ji z vážných důvodů nezasluhují. Jestliže se příslušné orgány

University Press, 2003, str. 80

²² Příručka UNHCR

státu dovědí o skutkovém naplnění vylučující doložky až následně, poté musí být předchozí rozhodnutí o přiznání statusu uprchlíka zrušeno.

3.3.1 Osoby požívající mezinárodní ochranu nebo pomoc OSN

Podle článku 1odts. D Úmluvy z r. 1951 se „tato Úmluva se nevztahuje na osoby těšící se v současné době ochraně či pomoci jiných orgánů nebo agencí OSN než Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Jestliže tato ochrana či pomoc už není z jakýchkoliv důvodů poskytována osobám, jejichž postavení dosud nebylo definitivně vyřešeno v souladu s příslušnými rezolucemi přijatými Valným shromážděním OSN, pak tyto osoby budou mít už tímto nárok na výhody této Úmluvy.“

Podmínka **zabraňuje podvojnosti mezinárodní ochrany a pomoci**, třebaže poskytnutá ochrana na základě Úmluvy (1951) má právní oporu, zatímco ochrana či pomoc ze strany orgánů OSN, zpravidla vyplývá z nezávazných doporučení. Podle této podmínky nemůže uprchlík přijímat dvojí výhody.²³ Taková jiná mezinárodní ochrana a pomoc byla dříve poskytována Agenturou OSN pro obnovu Koreje (UNKRA) a dodnes je zajišťována Agenturou OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě (UNRWA).

Se zřetelem na uprchlíky z Palestiny je třeba poznamenat, že UNRWA operuje jen v určitých oblastech Středního Východu a že je tam jen ohledně poskytování své ochrany či pomoci. Znamená to, že uprchlík z Palestiny, který se ocitne mimo tuto oblast, nepožívá zmíněné pomoci a může o něm být uvažováno ve smyslu stanovení jeho právního postavení jako uprchlíka podle kritérií Úmluvy z r. 1951.

V normální situaci by mělo stačit prokázat, že okolnosti, které ho původně opravňovaly k ochraně a pomoci ze strany UNRWA, stále trvají a že ani nepřestal být uprchlíkem podle jedné z cesačních klauzulí, ani není vyloučen

²³ Čepelka, Č, Jílek, D. Šturma, P. Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 122

z působnosti Úmluvy podle jedné z exkluzivních klauzulí.

3.3.2 Osoby požívající vnitrostátní ochrany

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

Toto ustanovení se vztahuje na osoby, které by jinak splňovaly předpoklady právního postavení uprchlíků a které byly přijaty v nějaké zemi, kde jim byla udělena většina práv požívaných za normálních okolností státními příslušníky, nemají však formální občanství. Často se jim říká „národní uprchlíci“. Obyvatelstvo země, která je přijala, je často stejného etnického původu jako tyto osoby.²⁴

Okruh práv a povinností nelze přesně určit, neboť se odvíjí od postavení občanů, ale musí zahrnovat ochranu před vyhoštěním a deportací. Tato klauzule vylučuje duplicitu mezinárodní a vnitrostátní ochrany. Pro její aplikaci je třeba usazení se, tj. trvalý pobyt osoby v dané zemi. Přechodnost pobytu nezaručuje plný výkon práv a povinností, protože takový jednotlivec nemá čas dostatečně se asimilovat.

3.3.3 Osoby považované za nezasluhující mezinárodní ochranu

Článek 1 odst. F Úmluvy z r. 1951: „Ustanovení této úmluvy se nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že:

- (a) se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, jak jsou definovány v mezinárodních právních nástrojích vypracovaných za účelem postihu těchto zločinů;
- (b) se dopustila závažného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí tam byl povolen vstup jako uprchlíkovi;

²⁴ Příručka UNHCR

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

Vylučující doložky jsou pod přímým vlivem světové války, kdy vítězné mocnosti měly stále ještě velmi živě v paměti soudní procesy s hlavními válečnými zločinci a smluvní státy se shodly v tom, že váleční zločinci by neměli být chráněni. Existovalo u nich i přání odepřít vstup na jejich území zločincům, kteří by představovali ohrožení bezpečnosti a veřejného pořádku.²⁵

Do okruhu nechráněných osob patří především jednotlivci, kteří spáchali zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti dále vylučuje z mezinárodní ochrany jedince odpovědné za činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN.²⁶

Vždy tedy musíme vycházet z předpokladu, že osoby prchajícími před trestním stíháním nebo samotným trestem nejsou za normálních okolností uprchlíky. Neboť uprchlík je obětí nebo potenciální obětí bezpráví a ne osobou prchající před zákonem.

Rozhodování náleží příslušným orgánům státu, na jehož území žadatel usiluje o uznání statusu uprchlíka. Pro uplatnění této exkluzivní klauzule není nutno hledat důkazy, že se osoba daných skutků dopustila, stačí, že „jsou vážné důvody domnívat se“.²⁷ Při zvážení závažných důsledků vyloučení pro dotyčnou osobu však musí být interpretace těchto exkluzivních klauzulí restriktivní.

Existují ale dva základní případy, **kdy trestní stíhání nebo samotný trest může dosáhnout intenzity pronásledování** a tím i nároku žadatele na přiznání statusu uprchlíka:

1) pokud je trestní stíhání nebo trest ze samé podstaty persekucí a je založeno na jednom z pěti taxativních důvodů (např. v případě „nezákonné“ náboženské výchovy vlastních dětí). Jedná se o případy, které znamenají kriminalizaci výkonu základního lidského práva. V těchto případech je nutné

²⁵ Příručka UNHCR

²⁶ Jílek, D., Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví. Brno: Masarykova univerzita, 1996, str. 87

²⁷ Čepelka, Č, Jílek, D. Šturma, P. Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 33

prostudovat zákony dané země, protože je možné, že nejsou v souladu s přijatými normami lidských práv, nebo

2) pokud může být osoba obviněna ze spáchání trestného činu vystavena nadměrnému trestu (např. trest smrti za homosexuální chování na veřejnosti).²⁸

a) **Zločiny proti míru, válečné zločiny a zločiny proti lidskosti**

Když se úmluva zmiňuje o zločinech proti míru, válečných zločinech nebo zločinech proti lidskosti, odvolává se obecně na „mezinárodní právní nástroje vypracované za účelem postihu těchto zločinů“. Takových nástrojů, které se datují od konce 2. světové války až do současné doby existuje celá řada. Všechny obsahují definice toho, co představují „zločiny proti míru, válečné zločiny a zločiny proti lidskosti“. Nejkomplexnější definice se nachází v Londýnské dohodě a Chartě Mezinárodního vojenského tribunálu z r. 1945.²⁹

Od té doby však došlo k významnému rozvoji mezinárodního trestního práva a obohacení definic **zločinů podle mezinárodního práva**. A proto je třeba dnes tyto pojmy vykládat podle nejkomplexnějších definic obsažených v Římském statusu Mezinárodního trestního soudu (1998).

Válečné zločiny jsou definovány v **článku 8 Římského statutu**. Válečné zločiny představují porušení zákona a obyčejů války. Ale pouze jen některá jeho porušení jsou považována za tak závažná, že vyvolají individuální trestní odpovědnost. Válečnými zločiny jsou činy jako úmyslné zabíjení a mučení civilistů, útoky na civilisty a záměrné odmítání práva na spravedlivý a řádný soud civilistům a válečným zajatcům.³⁰

Zločiny proti lidskosti jsou dnes definovány v **článku 7 Římského**

²⁸ Košar, D., Pojem pronásledování v Ženevské úmluvě, čas. Právník, 2005

²⁹ Podle Londýnské charty je **zločinem proti míru** „plánování, příprava, rozpoutání nebo vedení agresivní války nebo války v rozporu s mezinárodními dohodami, smlouvami nebo zárukami nebo účast na společné přípravě nebo spiknutí pro realizaci dříve uvedeného“. Kvůli svému charakteru může být takový čin spáchán pouze vysoce postavenými osobami zastupující stát nebo státu podobný útvar. V praxi bylo toto ustanovení využito jen málokdy.

³⁰ Feller, E., Turk, V., Nicholson, F.: Refugee Protection in International Law, Cambridge University Press, 2003

statutu. Musí jít o činy spáchané „jako součást rozsáhlého nebo systematického útoku proti jakémukoli civilnímu obyvatelstvu“. Zvláštním rysem **zločinů proti lidskosti**, kterými jsou činy jako například genocida, vraždění, znásilňování a mučení je, že k nim musí dojít v rámci rozsáhlých nebo systematických útoků namířených proti civilnímu obyvatelstvu. Jelikož k takovým činům může dojít v době míru i během ozbrojeného konfliktu, je to nejširší kategorie v rámci článku 1 odst. F(a).³¹

b) Vážné nepolitické zločiny

Podle ustanovení článku 1 odst. F (b) se Úmluva nevztahuje na žádnou osobu, která „se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík“. Uvedená podmínka má za účel chránit veřejnou bezpečnost i morálku azylového státu, a chránit tak komunitu přijímajícího státu před pachatelem obecné kriminality.³²

Navzdory jednoduché účelové interpretaci, fráze „závažné nepolitické zločiny“ zakládá výkladové pochybnosti. Výraz zločin naznačuje, že se jedná o trestní (nikoliv správní) delikty. Při rozhodování, zda je konkrétní trestný čin **dostatečně závažný**, je třeba se řídit spíše mezinárodními než národními standardy. Subjektivní složku kriminálních deliktů představuje úmyslný čin pachatele a vysoké nebezpečí pro chráněné zájmy společnosti. Měly by být zohledněny následující faktory: charakter činu, skutečně způsobená újma, forma trestního stíhání za daný zločin, charakter trestu a skutečnost, zda většina jurisdikcí považuje tento čin za závažný zločin. Například tedy vražda, znásilnění nebo ozbrojená loupež nepochybně závažnými zločiny jsou, zatímco drobnou krádež za závažný zločin považovat nelze.

V mezinárodním právu chybí obecná definice toho co je „politický“, resp. nepolitický zločin. Nestačí posuzovat jen subjektivní stránku, zejména

³¹ Příručka UNHCR

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

motivaci pachatele, ale také chráněný objekt a objektivní stránku činu. Výraz „nepolitický“ odkazuje na obecnou kriminalitu.

Chybějící pozitivní definici „politického trestného činu“ v praxi nahrazovala a dodnes nahrazuje negativní vymezení. Volnost státu posuzovat, co je a není politickým trestným činem (na základě vnitrostátního práva), doplňuje v dvoustranných i mnohostranných smlouvách prováděná depolitizace, tj. vyloučení politické povahy určitých trestných činů. Zatímco u velké většiny činů posuzování jejich (ne)politického charakteru nečinilo větší problémy, složitější je to u trestných činů, které dnes řadíme pod teroristické činy.

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN 1337 poprvé jasně spojuje problematiku azylu a extradice. V operativním odst. 3 Rada bezpečnosti vyzývá všechny státy, aby:

- a) v souladu s příslušnými ustanoveními mezinárodního a vnitrostátního práva, včetně mezinárodních norem v oblasti lidských práv, přijaly bez rozhodnutí o udělení statusu uprchlíka vhodná opatření s cílem ověřit, zda žadatel o azyl neplánoval, neumožňoval či se neúčastnil páčání teroristických činů
- b) v souladu s mezinárodním právem zajistily, aby status uprchlíka nebyl zneužíván pachateli a organizátory teroristických činů či těmi, kdo teroristické činy umožňují, a aby uplatnění politické motivace nebylo uznáváno jako důvod k zamítnutí žádosti o vydání údajných teroristů

Třebaže se v citované rezoluci rady bezpečnosti neuvádí výslovně pojmy nepolitický trestný čin a exkluzivní klauzule, odkaz na mezinárodní právo umožňuje dospět k logickému výkladu, že teroristické činy jsou nepolitické trestné činy. Protože státy mají postupovat podle svých mezinárodních závazků.³³

²⁷ Bílková, V., Čepelka, Č., Fáberová A., Honusková, V., Skalková, Šturma, P.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, str. 34-36

c) Činy v rozporu s cíli a zásadami OSN

Článek 1 Charty OSN navazuje na preambuli a definuje cíle univerzální organizace. První odstavec ustanovení určuje nejpodstatnější cíl světové organizace a to je-udržování světového míru a bezpečnosti, zejména zákaz agrese, ale i právo národů na sebeurčení a ochrana lidských práv. Je zřejmé, že se tato klauzule překrývá s exkluzivní klauzulí čl. 1 odst. F (a) Úmluvy (1951), neboť zločiny proti míru, válečné zločiny a zločiny proti lidskosti jsou také v rozporu se zásadami OSN.

Do této kategorie by spadaly zločiny schopné ohrozit mezinárodní mír, bezpečnost a mírové vztahy mezi zeměmi i závažné a dlouhodobé porušování lidských práv. Jelikož články 1 a 2 Charty Organizace spojených národů stanovují základní principy, které musí státy ve svých vzájemných vztazích dodržovat, zdá se, že takové činy mohou spáchat jediné **osoby zastávající vysoké mocenské postavení ve státech nebo státu podobných celcích**. Svým způsobem jde o zbytkovou část exkluzivní klauzule, která dříve neměla velké praktické uplatnění.

3.4 Práva vyplývající ze statusu uprchlíka

Druhá část Úmluvy (1951) upravuje právní postavení uprchlíků. Je přehnané tvrdit, že Úmluva představuje chartu práv uprchlíků. To, co Úmluva upravuje, je ve vztahu k uprchlíkům záležitostí vymožeností neboli výhod (nikoliv subjektivních práva). Adresáty závazků jsou státy. Naprostá většina ustanovení o právním statusu uprchlíků má charakter „non-selfexecuting“, které nejsou bezprostředně použitelná ve vnitrostátních právních řádech smluvních stran.

Na rozdíl od univerzální úpravy lidských práv, kde se vžilo dělení práv podle obsahu na občanská, politická, ekonomická, sociální a kulturní, zde se nabízí jiná logická klasifikace. U práv uprchlíků nejde kopírovat věcné třídění práv, ale je třeba rozlišit **režim zacházení**-v porovnání s rozsahem práv poskytovaných vlastním příslušníkům a cizincům, který jsou státy na základě

této Úmluvy povinni zabezpečit. To pochopiteľne nevylučuje poskytnout uprchlíkům další práva a výhody (čl. 5).³⁴

První skupinu tvoří ta práva, kde se smluvní strany zavázaly na uprchlíky aplikovat **národní režim** ve věci náboženského vyznání, autorských práv a průmyslového vlastnictví, základního vzdělání, veřejné pomoci a podpory, výhody z pracovního a zákonodárství a sociálního zabezpečení stejné fiskální zatížení jako u občanů. Kromě toho má podle čl. 16 uprchlík volný přístup k soudům na území všech smluvních států, včetně právní pomoci. Přitom na území státu, kde má obvyklé bydliště, má uprchlík nárok na stejné zacházení jako státní příslušník, v jiných zemích pak na zacházení poskytované občanům země jeho obvyklého pobytu.

Druhou skupinu představují právo shromažďovací a právo na zaměstnání, při jejichž výkonu mají mít uprchlíci stejné postavení jak cizí státní příslušníci podle **doložky nejvyšších výhod**.

Třetí skupinu tvoří práva, pro jejichž uplatnění smluvní státy poskytnou uprchlíkům co možná nejpříznivější zacházení, avšak ne horší postavení, než mají cizinci na jejich území. Sem patří právo nabývat movitý majetek, právo na samostatné podnikání, výkon svobodného povolání, ubytování, vyšší vzdělání a svoboda pobytu.³⁵

Soubor výhod, přiznaných Úmluvou uprchlíkovi, usnadňuje takovému jedinci sociální a právní bytí a mají ho učinit soběstačným v ekonomickém smyslu a zajistit mu právní jistoty. Přitom uprchlík se musí podrobit a podzákoným předpisům, jakož i předpisům týkajícím se udržování veřejného pořádku, které platí v zemi, v níž se nachází. Ale osobní postavení uprchlíka se spravuje zákony státu jeho domicilu nebo nemá-li je, zákony jeho bydliště.

Uprchlíkem dříve nabytá práva, která se vztahují k osobnímu statusu, zejména práva týkající se manželství, jsou každým smluvním státem

³⁴ Šturma, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. C.H.Beck, Praha 1999, str. 20

³⁵ Bílková, V., Čepelka, Č., Fáberová A., Honusková, V., Skalková, Šturma, P.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, str. 38

respektována, za předpokladu, že to odpovídá formalitám požadovaným právním řádem tohoto státu, a to i v případě, že dotyčný nebyl uznán uprchlíkem.

Většinu těchto práv a výhod může uprchlík plně využít až poté, kdy mu byl státem přiznán uprchlický status. Avšak z hlediska hmotného práva se osoba stává uprchlíkem, jakmile splňuje definiční znaky v článku 1 Úmluvy (1951). Nutnou podmínkou k tomu, aby se aktivovala mezinárodněprávní ochrana, je **exteritorialita**, tj. uprchlík se musí nacházet mimo stát svého původu. Vnitrostátní rozhodnutí, kterým se přiznává postavení, má tedy deklaratorní účinky. Určité výhody se ale uplatní pro uprchlíka od samého počátku, jde zejména o pravidlo non-refoulement, chránící uprchlíka před vyhoštěním nebo navrácením do země původu.

3.5 Povinnosti státu

a) Obecné závazky států

K zajištění ochrany uprchlíků vyplývají různé povinnosti, jedná se zejména o to, aby státy aplikovaly ustanovení Úmluvy na uprchlíky bez diskriminace podle rasy, náboženství nebo země původu.

Důležitá je i výjimka z reciprocity v čl. 7³⁶, kde se státy zavázaly poskytnout uprchlíkům stejné zacházení, pokud Úmluva nepožaduje výhodnější, jako ostatním cizincům. Výjimka z reciprocity se vztahuje

³⁶ **Úmluva (1951) čl. 7 – Vynětí ze zásady reciprocity:** odst. 1. Smluvní státy budou jednat s uprchlíky stejným způsobem jako s ostatními cizinci s výjimkou případů, kdy tato Úmluva obsahuje pro uprchlíky výhodnější, odst. 2 po uplynutí tří let pobytu v zemi získají všichni uprchlíci vynětí ze zásady reciprocity na území smluvních států, odst. 3 každý smluvní stát se zavazuje poskytnout uprchlíkům práva a výhody, jež jim náležely bez nároků na reciprocitu v době, kdy pro tento stát Úmluva vstoupila v platnost, odst. 4 smluvní státy se zavazují příznivě posuzovat možnost udělovat uprchlíkům bez zásady reciprocity i taková práva a výhody, které přesahují rámec ustanovení odst. 2 a 3 a vyjímají ze zásady reciprocity ty uprchlíky, kteří nesplňují podmínky uvedené v odst. 2 a 3

na všechny uprchlíky po třech letech pobytu čl. 7 odst. 2 a na práva a výhody, jež jim náležely k datu, kdy Úmluva vstoupila pro příslušný stát v platnost (odst. 3). V ostatních případech a u dalších práv a výhod smluvní státy budou příznivě posuzovat možnost jejich poskytnutí uprchlíkům bez ohledu na jejich vzájemnost (odst. 4). Smluvní státy vystavují doklad každému uprchlíkovi, který se nachází na jejich území a nemá platný cestovní doklad (čl. 27).

b) Zásada non-refoulement

Druhou skupinu povinností států představují určitá omezení jejich volnosti při výkonu administrativních, popř. trestněprávních opatření proti uprchlíkům na svém území. Jde o ustanovení článků 31 až 33 Úmluvy.

Nejdůležitější je **zásada non-refoulement**, která představuje výjimku z jinak čistě smluvního uprchlického práva, neboť se stala jako obyčejná **norma součástí obecného mezinárodního práva**. Tato zásada je tedy aplikovatelná bezprostředně, jakmile se vyskytnou objektivní okolnosti. Pokud je člověk uprchlíkem, měla by mu být automaticky zajištěna základní práva a mělo by být především vyloučeno jeho navrácení do země, kde mu hrozí nebezpečí (tzv. princip non refoulement = nevydání). Stát, jenž navrací cizince do země, ze které se tyto osoby vydávají na útěk, protože zde vládne násilí, trvá občanská válka, nebo je jinak narušen veřejný pořádek, musí ospravedlnit své jednání, jinak může být takový stát odpovědný za porušení zásady non-refoulement. Dočasné útočiště je praktickým důsledkem no-refoulement. Tato zásada podporuje přijetí a zdůrazňuje odpovědnost mezinárodní pospolitosti nacházet řešení v problému uprchlictví.³⁷

Tento princip je zakotven v **článku 33 Úmluvy**: „Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoliv způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politickému

³⁷ Jílek, D., Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví, Brno, Masarykova univerzita, 1996, str. 144-145

přesvědčení.³⁸

Pojem „vyhoštění“ může zahrnout soudní, správní i policejní opatření zajišťující odchod cizince z území dotčeného státu. V praxi států došlo od roku 1951 k rozšíření této zásady cestou interpretace, takže se jí dnes rozumí jak nevrácení, tak neodmítnutí uprchlíka na hranici, jestliže by tím byl ohrožen jeho život nebo svoboda. Pojem *refoulement* se tak liší- jak svou šíří, tak i důrazem na faktickou stránku- od „vyhoštění“ nebo deportace, kde je přeci jen nezbytný formálnější postup (rozhodnutí příslušného státního orgánu). Navíc se dnes *non-refoulement* vztahuje jak na jednotlivé uprchlíky, tak i na případy větších skupin běženců.³⁹

Podle odst. 2 se však této dohody nemůže dovolávat uprchlík důvodně považovaný za hrozbu pro bezpečnost státu, nebo který byl pravomocně odsouzen za zvláště závažný trestní čin. Zásada *non-refoulement* je považována za ústřední právní záruku,

c) Spolupráce států a UNHCR

Poslední skupina povinností smluvních států Úmluvy se týká spolupráce příslušných národních orgánů s OSN. **Podle č. 35 Úmluvy se zavazují spolupracovat s úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky** při výkonu jeho funkcí, povinnosti dohlížet na aplikaci ustanovení Úmluvy. Musí mu poskytovat požadované informace a statistická data týkající se (1) situace uprchlíků, (2) provádění Úmluvy a (3) zákonů a dalších předpisů o uprchlících.

Mezinárodněprávní ochrany uprchlíků založená na mnohostranných smlouvách však spočívá převážně jen v hmotně právních pravidel. Tyto dokumenty nepředepisují státům povinnost založit řízení o přiznání postavení uprchlíka, ani procesní záruky. Nedostatek pravidel je vyplňován především

³⁸ Feller, E., Turk, V., Nicholson, F.: *Refugee Protection in International Law*, Cambridge University Press, 2003, str. 89-90

³⁹ Šturma, P.: *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. C.H.Beck, Praha 1999, str. 21

instrumenty doporučující povahy a předpisy vnitrostátního práva.⁴⁰

3.6 „Nepraví“ uprchlíci

Nárok na ochranu a pomoc podle Úmluvy (1951) mají lidé, kteří prchají před politickým, etnickým či náboženským pronásledováním v zemích s totalitními režimy a represivními diktaturami. Jenže důvodů k útěku lidí je celá řada a jsou mnohem pestřejší.

Stále početnější skupinu běženců tvoří v současnosti **tzv. ekologičtí uprchlíci**, kteří opouštějí své domovy v důsledku naprosté devastace přírodního prostředí a vyčerpání přírodních zdrojů. Obecně se pro tyto osoby dnes užívá označení environmentální uprchlíci nebo migranti. Jednotná, celosvětově uznávaná definice dnes ještě neexistuje.

Alespoň existuje obecná definice, na které se více méně shodují všichni autoři a která zní následovně: „Environmentální migranti jsou osoby, které byly donuceny dočasně, dlouhodobě nebo trvale opustit své původní bydliště v důsledku: 1) významného zhoršení stavu životního prostředí, které jim už nadále nemůže zajistit bezpečné živobytí, nebo 2) environmentálních procesů, které ohrožují jejich existenci anebo vážně ovlivňují kvalitu jejich života“.

S definicí osob, které prchají ze svých domovů kvůli přírodním změnám, jako uprchlíků, ovšem nesouhlasí UNHCR. Tato organizace poukazuje na to, že pojem uprchlík může být použit pouze pro tu osobu, která splní kritéria dané Úmluvou z roku 1951 a jejím Protokolem z roku 1967. Taktéž se tato organizace obává rozšíření původní definice uprchlíka (jak navrhuje některé státy a nevládní organizace). Nebezpečí vidí i v možném snížení standardu ochrany uprchlíků.

Ale existují i mezinárodní dohody zabývající se uprchlíky, které již ve své definici umožňují uznat prchající osobu z environmentálních příčin uprchlíkem. Takovou to dohodou je např. Úmluva Organizace africké jednoty upravující zvláštní stránky uprchlických problémů v Africe.

⁴⁰ Šturma, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. C.H.Beck, Praha 1999, str. 21

V některých případech zase běženci nevstupují na území cizích států, ale pouze se přesouvají na jiné, bezpečnější místo v rámci vlastní země. V tomto případě se hovoří o vnitřních uprchlících (**vnitřně přesídlených osobách**). Definice této skupiny podle UNHCR je: pojmem "vnitřní uprchlíci" označujeme lidi nebo skupiny lidí, kteří byli donuceni opustit své domovy proto, aby unikli ozbrojenému konfliktu, násilí, porušování lidských práv nebo přírodním katastrofám nebo katastrofám způsobeným lidmi".⁴¹

V této definici se vyskytuje ovšem závažný nedostatek, který je poté odstraněn v právně nezávazném dokumentu Řídící principy pro vnitřní přesídlování (The Guiding Principles on Internal Displacement), který byl vypracován expertní skupinou OSN v roce 1998. Znění této definice je následující: „vnitřně přesídlené osoby jsou osoby nebo skupiny osob, které byly násilně či jinak nedobrovolně donuceny opustit své domovy nebo místa svého obvyklého pobytu, a to zvláště v důsledku nebo ve snaze vyhnout se důsledkům ozbrojeného konfliktu, násilí, porušování lidských práv, přírodních katastrof či katastrof způsobených lidmi, a které nepřekročily mezinárodně uznávané hranice státu“.

Poslední z pravidel této definice je rozhodující. Osoby, které prchají před násilím, válkou či jinou katastrofou a neopustí mezinárodně uznávané hranice státu, nelze podle mezinárodního práva považovat za uprchlíky.

Jak již bylo napsáno výše, v mezinárodním právu dosud neexistuje žádná dohoda, která by problém vnitřních uprchlíků řešila. Ovšem několik jednotlivých států přijalo zákony, které mohou jednotlivým osobám přiřknout statut vnitřního uprchlíka. Jedná se např. o státy: Ázerbájdžán, Bosna a Hercegovina, Kolumbie, Chorvatsko, Gruzie a Rusko. Tento statut slouží zmíněným státům k pomáhání dotčeným osobám v rámci sociální, ekonomické a právní pomoci.

Velmi specifickou a často zlehčovanou skupinu tvoří **tzv. ekonomičtí uprchlíci**, kteří si od života v bohatších zemích slibují řešení své jinak neúnosné ekonomické situace. Jsou-li motivovány výlučně ekonomickými úvahami, pak jsou přesídlenci z ekonomických důvodů, a ne uprchlíky.

⁴¹ www.unhcr.cz

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

Zda by stejné platilo i pro oběti obecných ekonomických opatření (tj. opatření platící pro celé obyvatelstvo bez rozdílu), by záviselo na okolnostech případu. Námitky proti obecným hospodářským opatřením nepředstavují samy o sobě dobrý důvod pro nárok na právní postavení uprchlíka. Na druhé straně něco, co se na první pohled jeví jako v první řadě ekonomický motiv k odchodu, může v praxi obnášet i politický aspekt a mohou to být právě politické názory jedince, které ho vystavují vážným důsledkům a ne jeho samotné námitky proti ekonomickým opatřením.⁴²

3.7 Regionální úmluvy týkající se ochrany uprchlíků

Kromě Úmluvy z r. 1951 a Protokolu z r. 1967, jakož i stanov Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, existuje řada regionálních dohod, úmluv a dalších nástrojů, a to zejména v Africe, v Latinské Americe a v Evropě. Tyto regionální nástroje se zabývají takovými záležitostmi jako udělování azylu, cestovních dokladů a cestovních prostředků atd. Některé z nich obsahují i definici termínu „uprchlík“ nebo osob majících nárok na azyl.

V oblasti Latinské Ameriky se problémem diplomatického a územního azylu zabývá řada úmluv, včetně Smlouvy o mezinárodním trestním právu (Montevideo 1889), Dohody o vypovídání (Caracas 1911), Úmluvy o azylu (Havana 1928), Úmluvy o politickém azylu (Montevideo 1933), Úmluvy

⁴² Příručka UNHCR

o diplomatickém azylu (Caracas 1954), a Úmluvy o územním azylu (Caracas 1954).⁴³

Novějším regionálním nástrojem je **Úmluva upravující konkrétní aspekty problémů uprchlíků v Africe**, kterou přijalo Shromáždění hlav států a vlád Organizace africké jednoty 10. září 1969. Text nové úmluvy vycházel ze Ženevské úmluvy jako ze základního a univerzálního dokumentu, vztahujícího se na postavení uprchlíků. Nová úmluva neměla za cíl nahradit původní, ale jen ji doplnit.

Tato Úmluva reaguje jak na individuální uprchlictví, tak i na uprchlické proudy. Úmluva obsahuje definici „uprchlíka“, která se skládá ze dvou částí. První část je totožná s definicí v Protokolu z r. 1967 (tj. s definicí v Úmluvě z r. 1951 bez datové meze či geografického omezení).

Druhá část aplikuje termín uprchlíka: na „každou osobu, jež je v důsledku vnější agrese, okupace, cizí nadvlády nebo událostí vážně narušujících veřejný pořádek buď jen v části nebo v celé zemi jejího původu či státní příslušnosti přinucena opustit místo svého obvyklého pobytu, aby vyhledala útočiště na jiném místě mimo zem svého původu či státní příslušnosti.“ Tento dodatek znamená rozšíření definice uprchlíka v tom smyslu, že osoby, které utíkají před občanskými nepokoji, násilím a válkou, mají právo žádat o postavení uprchlíka ve státech, které jsou členy této úmluvy, bez ohledu na to, zda mají oprávněné obavy z pronásledování.⁴⁴Tato definice umožňuje také pokrýt i situace hromadného uprchlictví. Dále pak čl. II odst. 3 zakazuje nejen vyhoštění a refoulement, ale také odmítnutí na hranici. Cesační klauzule pak zmiňuje jako dva důvody pro její použití závažné porušení účelu a cílů této úmluvy a spáchání závažného nepolitického zločinu v zemi útočiště po přijetí na území. Exkluzivní klauzule rozšiřuje podmínky vyloučení udílení statusu uprchlíka o důvod, že je dotčená osoba vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace africké jednoty. Ostatní podmínky se ztotožňují

⁴³ Bílková, V., Čepelka, Č., Fáberová A., Honusková, V., Skalková, Šturma, P.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, str. 42

⁴⁴ Úvod do mezinárodní ochrany uprchlíků, UNHCR 1992, str.33

s posledním odstavce článku 1 Úmluvy.⁴⁵

Třebaže se starší regionální úmluvy zabývají spíše otázkou azylu než ochranou uprchlíků, některé novější úmluvy reagují i na problematiku individuálního i hromadného uprchlictví, včetně ochrany vnitřně přesídlených osob. Příkladem může být **Cartagenská deklarace o uprchlících (1984)**, přijatá v oblasti Střední Ameriky.⁴⁶ Podle této deklarace se definice uprchlíka vztahuje i na osoby, které opustily domovské státy, protože jejich životy, bezpečnost nebo svoboda byly ohroženy všeobecným násilím, cizí agresí, vnitřním konfliktem, hromadným porušováním lidských práv nebo jinými okolnostmi, které vážně narušili veřejný pořádek. Na rozdíl od africké úpravy Deklarace vyzdvihuje humánní hodnoty, jako je život, bezpečnost a svobodu a dává tak do souvislosti ochranu jedince před státem.

⁴⁵ Feller, E., Turk, V., Nicholson, F.: *Refugee Protection in International Law*, Cambridge University Press, 2003

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

4 Právo azylu a Evropská unie

Výrazným mezníkem společné evropské integrace v oblasti azylové politiky byl podpis Amsterodamské smlouvy, která vstoupila v platnost 1. května 1999. Touto smlouvou byla vytvořena nová hlava IV Smlouvy o založení Evropského společenství s názvem „**Vízová, azylová, přistěhovalecká i jiné politiky týkající se volného pohybu osob**“. Významným v oblasti azylového práva je **článek 63 Smlouvy o založení Evropského společenství**, který stanovil, že Rada přijme ve lhůtě pěti let po vstupu Amsterodamské smlouvy, čili do 1. května 2004, stanovená opatření.

Rada měla tedy přijmout opatření o azylu v souladu s Ženevskou úmluvou a Newyorským protokolem a ostatními příslušnými smlouvami v několika oblastech. Mezi tyto oblasti patří stanovení kritérií a postupů pro určení členského státu příslušného pro posuzování žádostí o azyl, kterou podal občan třetí země, dále stanovení minimálních pravidel pro přijímání žadatelů v členských zemích, pro uznávání státních příslušníků třetích zemí za uprchlíky a pro postup členských států při přiznávání či odnímání postavení uprchlíka. Další opatření se měly týkat uprchlíků a osob vysídlených a to v oblasti minimálních pravidel pro dočasnou ochranu a podpora vyváženého rozdělení úsilí mezi členskými státy.

Evropská rada na svém jednání v **Tampere v říjnu 1999** stanovila hlavní oblasti, v kterých by měla být přijata nezbytná opatření k vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. Součástí jednání v Tampere se stal i návrh **Evropského azylového prostoru**. Členské státy EU se dohodly na vytvoření společného evropského azylového systému založeného na plném uplatňování a začlenění Úmluvy o právním postavení uprchlíků (1951) ve znění Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků (1967) tak, aby nikdo nebyl vrácen zpět tam, kde by mu hrozilo pronásledování. Na konci tvorby tohoto systému by měly existovat plně harmonizované azylové politiky jednotlivých členských států. Harmonizace by měla zasáhnout všechny stupně řízení o udělení mezinárodní ochrany, od přijetí azylantů až po jejich integraci či návrat do vlasti.

4.1 Dublinský systém

Společný přístup EU k procesům souvisejícím s azylovou politikou se odráží i v systému na posuzování jednotlivých žádostí o azyl v zemích EU. Tento mechanismus se nazývá Dublinský systém (DS) a je využíván nejen členskými státy EU, ale též Norskem, Islandem a Švýcarskem. Hlavním cílem tohoto systému je zamezení efektu zvaného **asylum shopping** (ve volném překladu nakupování azylu).

Jedná se o situaci, kdy si příchozí žadatel o azyl do prostoru EU a států zapojených do Dublinského systému podá žádosti ve více státech tohoto společenství najednou nebo tyto žádosti podává postupně (v případě zamítnutí těch dřívějších). Tím se zbytečně zvedají náklady na azylové řízení v celé EU a zatěžují se také kapacity jednotlivých úřadů. Dalším jevem, kterému se snaží DS zabraňovat, jsou tzv. refugees in orbit (uprchlíci v oběhu), kdy stát, ve kterém se uprchlík uchází o azyl, odkazuje na tzv. třetí bezpečnou zemi, která se má o uprchlíka postarat a tím se dotyčný stát zbaví vlastní zodpovědnosti. Dublinský systém tomu všemu zamezuje tím, že je předem určen jeden stát tohoto systému, který posoudí žádost o azyl a následné rozhodnutí je poté platné pro všechny ostatní státy.

Právním základem pro fungování tohoto systému je nařízení Rady (ES) č. 343/2003. V tomto dokumentu jsou i stanoveny principy, za kterých je vybírán stát, jenž bude zodpovědný za posouzení žádosti. Mezi kritérii například figurují rodinné vazby žadatele o azyl, skutečnost, že žadatel je držitelem víza či povolení k pobytu v některém členském státě, nebo vstoupil na území členských států neoprávněně a v neposlední řadě i skutečnost, že poprvé již v některém členském státě o azyl požádal. Tento systém se tedy týká i České republiky od jejího vstupu do EU.

Důležitým důkazním prostředkem pro fungování dublinského systému jsou otisky prstů, za tímto účelem v roce 2000 přijala Rada **nařízení č. 2725/2000 o zřízení systému Eurodac** pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy, cílem zmíněného nařízení je stanovit přesná pravidla, pokud jde o předávání těchto údajů o otiscích prstů

do ústřední jednotky

4.2 Směrnice Rady 2004/83/ES

Podle Amsterdamské smlouvy z roku 1997, byly otázky azylu a přistěhovalectví přeneseny do tzv. prvního pilíře. Směrnice Rady 2004/83/EC o minimálních normách pro uznávání státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti za uprchlíky nebo osoby, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany, se rozumí pod pojmem mezinárodní ochrana uprchlický statut a statut subsidiární ochrany. Kvalifikační směrnice představuje hmotně právní část vstupní fáze společného azylového systému.⁴⁷

Hlavním cílem této směrnice je zavést v Evropské unii rámec pro přiznávání a odnímání statusu uprchlíka s důrazem na potvrzení základních práv a zásad zaručených v Listině základních práv Evropské unie, vylučující jakoukoliv diskriminaci, zaručující efektivní a co možná nejspravedlivější azylové řízení.

Přijímání této směrnice patřilo k nejsložitějším, o tom také svědčí fakt, že z opatření vypočtených v článku 63 odst. 1 a 2 SES byla přijata jako poslední, politické shody o tomto dokumentu bylo dosaženo až v listopadu 2004 a publikováno v Úředním věstníku EU byla až v prosinci 2005. Přesto lze v textu směrnice seznat těžkosti v dosahování konsensu o minimálních normách pro řízení o udělení nebo odnětí uprchlického statusu, z obligatorních ustanovení prakticky vždy existují výjimky. Ustanovení jsou mnohdy zmatečná, ale i přes tyto nedostatky ji lze považovat za úspěch.⁴⁸

Směrnice je závazná pro všechny členské země Evropské unie s výjimkou Dánska. Článek 38 směrnice předpokládá, že její přenesení se mělo uskutečnit nejpozději do 10. října 2006. Úřad UNHCR vydal v lednu

⁴⁷Jílek, D. a kolektiv: Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování, Masarykova univerzita, Brno, 2005, str. 26

⁴⁸Bílková, V., Čepelka, Č., Fáberová A., Honusková, V., Skalková, Šturma, P.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, str. 70

2005 komentář ke kvalifikační směrnici. Tento materiál by měl sloužit rozhodcům, právním poradcům i soudcům jako výkladová pomůcka v azylovém řízení.

4.2.1 Stanovisko UNHCR ke Kvalifikační směrnice v souladu s Úmluvou (1951)

Smlouva o založení Evropského společenství stanoví jasný požadavek, že sekundární legislativa ES musí být v souladu s Úmluvou z roku 1951 a Protokolem z roku 1967. Nadřazenost Úmluvy z roku 1951 uznávají také závěry Evropské rady a související politické dokumenty Komise, které potvrzují, že Společný evropský azylový systém je založen na „plném a všezahrnujícím uplatňování“ Úmluvy z roku 1951. Z uvedeného vyplývá, že transpozice Kvalifikační směrnice do vnitrostátní legislativy členských zemí EU, které jsou všechny smluvními stranami Úmluvy z roku 1951 a jsou tudíž vázány povinnostmi z ní vyplývajícími, musí být rovněž v souladu s Úmluvou z roku 1951. Kvalifikační směrnice uznává Úmluvu z roku 1951 jako „základ mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků“ a stanoví, že minimální normy ve Směrnici obsažené mají za cíl „zajištění plného dodržování práva na azyl“ a mají zároveň sloužit jako vodítko pro členské státy při uplatňování Úmluvy z roku 1951.⁴⁹ Některá ustanovení Směrnice téměř doslovně kopírují znění Úmluvy z roku 1951. Jedním z cílů Směrnice je tedy nejen dosáhnout souladu s Úmluvou z roku 1951, ale i přispívat k jejímu plnému uplatňování.

K pozitivním aspektům Kvalifikační směrnice podle UNHCR patří,

⁴⁹ To je mimo jiné uvedeno v úvodních odstavcích 2 a 3 Směrnice, odst.2 „Evropská rada se na zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. A 16. Října 1999 dohodla, že bude pracovat na vytvoření společného evropského azylového systému, založeného na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. Července 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. Ledna 1967, tak aby nikdo nebyl vrácen zpět tam, kde by byl vystaven pronásledování, tj. dodržování zásady nenavrácení.

Odst. 3 „Ženevská úmluva a protokol jsou základem mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků.

především výslovné uznání pronásledování nestátními činiteli a pronásledování z důvodu pohlaví. Směrnice potvrzuje, že jedinci nebo skupiny osob pronásledované nestátními činiteli, které stát není schopen nebo ochoten chránit, mohou získat status uprchlíka podle Ženevské úmluvy. Pozitivní je rovněž skutečnost, že Kvalifikační směrnice kodifikuje pojem subsidiární ochrany, které nespĺňují kritéria pro přiznání statusu uprchlíka, ale mají odůvodněnou potřebu mezinárodní ochrany z jiného důvodu. Úkolem Směrnice není modifikovat existující mezinárodní uprchlické právo, ale poskytnout závazné vodítko pro jeho interpretaci v rámci Úmluvy. Je třeba si uvědomit, že **Úmluva je multilaterální nástroj s univerzálním použitím**. UNHCR vyzývá tedy členské země EU, aby pro zachování mezinárodního charakteru Úmluvy při interpretaci Úmluvy zohlednily společná ujednání dosažená na mezinárodních fórech, zejména ve Výkonném výboru UNHCR, i vývoj praxe v zemích mimo EU.

Na druhé straně je UNHCR znepokojeno skutečností, že některá ustanovení Kvalifikační směrnice mohou vést k porušení závazků mezinárodního práva. Vzhledem k tomu, že kvalifikační směrnice stanovuje pouze minimální standardy ochrany, UNHCR doporučuje členským státům, aby zavedly nebo ponechaly v platnosti příznivější kritéria v případech, kdy je to nutné pro zajištění souladu s mezinárodním uprchlickým právem.

4.2.2 Definice pojmu „uprchlík“

Článek 2 písm. C) směrnice definuje uprchlíka jako:
„Státního příslušníka třetí země, který se na základě opodstatněného strachu z toho, že bude pronásledován z důvodu rasy, náboženství, národnosti, politického přesvědčení nebo příslušnosti k určité sociální skupině, nachází mimo území země, jejímž je státním občanem, a nemůže nebo na základě uvedeného strachu není ochoten využít ochrany dotyčné země, nebo se tímto výrazem rozumí osoba bez státní příslušnosti, která se nachází mimo území země svého bývalého obvyklého pobytu, a která se ze stejného důvodu, jaký je uveden výše, nemůže nebo na základě uvedeného strachu není ochotna vrátit

do dotyčné země a na níž se nevztahuje článek 12.“

UNHCR vyjadřuje své znepokojení nad tímto **omezením definice uprchlíka v případě občanů třetích zemí a osob bez státní příslušnosti**. UNHCR doporučuje, aby prováděcí předpisy jasně stanovily, že ochrana podle Úmluvy z roku 1951 by měla být poskytnuta všem žadatelům splňujícím kritéria definice uprchlíka podle Úmluvy z roku 1951.⁵⁰

Srovnáme-li totiž tuto definici s ustanovením článku 1A odst. 2 Úmluvy a při zohlednění Protokolu (1967), který odstranil zeměpisné a časové omezení definice uprchlíka v čl. 1 Úmluvy, vychází z definice uprchlíka v čl. 1A odst. 2 Úmluvy. Přesto došlo k několika změnám ve znění textu. V čl. 1 Úmluvy je stanoveno, že „pro účely této úmluvy se pojem „uprchlík“ vztahuje na kteroukoliv osobu“, kdežto v Kvalifikační směrnici je platnost výrazu uprchlík omezena pouze **na státní příslušníky třetích zemí**.⁵¹ Tím je také vyloučeno podání azylové žádosti občanem Evropské unie. Vezmeme-li v potaz článek 42 odst. 2 Úmluvy, který říká: „kterýkoliv stát, který učinil výhradu v souladu s odstavcem 1 tohoto článku, je oprávněn kdykoliv tuto výhradu odvolat příslušným oznámením adresovaným Generálnímu tajemníkovi Spojených národů.“ Úprava v Kvalifikační směrnici je tedy zjevně v rozporu s tímto článkem. Přednost Úmluvy před výkladovými vodítky v Kvalifikační směrnici výslovně stanoven není. V preambuli se pouze uvádí, že „minimální požadavky na definici uprchlického statusu mají sloužit jako vodítko při aplikaci úmluvy a že je potřeba zavést společná kritéria pro uznávání žadatelů o azyl jako uprchlíků ve smyslu článku 1 Úmluvy“. V tomto ohledu UNHCR vítá, že cílem této Směrnice není modifikovat, ani nahradit Úmluvu, ale sloužit jako závazné vodítko při její aplikaci a interpretaci.

⁵⁰ Přípomínky UNHCR ke Směrnici Rady 2004/83/ES, o minimálních požadavcích na kritéria a status státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti jako uprchlíků nebo jako osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen Přípomínky UNHCR ke Směrnici)

⁵¹ Jílek, D. a kolektiv: Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Masarykova univerzita Brno, 2005, str. 47

4.2.3 Definice rodinného příslušníka

UNHCR doporučuje členským státům, aby použily definici „**rodinného příslušníka**“ zahrnující také blízké příbuzné a svobodné děti žijící ve společné rodině, kteří jsou na žadateli zcela nebo převážně závislí. UNHCR v tomto ohledu podotýká, že definice rodiny obsažená ve Směrnici o dočasné ochraně takové rodinné příslušníky zahrnuje.⁵² To je v souladu s právem na jednotu rodiny uvedeným v Příručce UNHCR stanovujícím, že jiné vyživované osoby žijící ve společné domácnosti by měly mít možnost využít principu jednoty rodiny.⁵³ Podle názoru UNHCR by navíc respektování jednoty rodiny nemělo být podmíněno existencí rodiny ještě před útekem ze země původu. Je třeba vzít v úvahu také rodiny vzniklé během útěku nebo po příjezdu do azylové země. S odkazem na Závěr Výkonného výboru UNHCR č. 24, odst. 5 a č. 88 doporučuje UNHCR aplikaci liberálních kritérií při identifikaci rodinných příslušníků, kterým může být vstup do země za účelem sloučení rodiny umožněn.⁵⁴

Úmluvě z r. 1951 nenajdeme zásadu sjednocení rodiny v definici termínu uprchlík. Výše uvedené doporučení v Závěrečném aktu konference je však dodržováno většinou států, ať jsou stranami Úmluvy z r. 1951 či Protokolu z r. 1967 nebo ne.

⁵² Směrnice Rady č. 2001/44/EC ze dne 20. července 2001 o minimálních standardech pro poskytnutí dočasné ochrany v případě masového přílivu přesídlených osob a o opatřeních podporujících vyvážené úsilí mezi členskými státy při přijímání takových osob a při nesení důsledků tohoto přijímání, článek 15.

⁵³ UNHCR, Příručka, odst. 185. Viz také Výkonný výbor, Závěr č. 24 o jednotě rodiny, 1981 . Závěrečný akt konference, která přijala Úmluvy z r. 1951: „Doporučuje vládám, aby učinily nezbytná opatření na ochranu rodiny uprchlíka, zejména se zřetelem na:

- (1) zajištění toho, aby byla zachována jednotu rodiny uprchlíka, zejména v případech, kdy hlava rodiny splňuje podmínky nezbytné pro vstup do určité země.
- (2) ochranu uprchlíků, kteří jsou nezletilí, zejména děti a dívek bez doprovodu, se zvláštním odvoláním na poručnictví a adopci.“

⁵⁴ Připomínky UNHCR ke Směrnici

Jestliže hlava rodiny splňuje kritéria definice, jeho rodinným příslušníkům se za normálních okolností uděluje právní postavení uprchlíků v souladu se zásadou sjednocení rodiny. Je však zřejmé, že oficiálně by právní postavení uprchlíka nemělo být udělováno rodinnému příslušníkovi, pokud je to neslučitelné s jeho osobním právním postavením. Závislý člen uprchlické rodiny tudíž může být státním příslušníkem azylové či jiné země a může požívat ochrany této země.

Pokud jde o to, kteří členové rodiny se mohou těšit ze zásady sjednocení rodiny, minimálním požadavkem je zahrnutí chotě(i) a nezletilých dětí. V praxi jsou za normálních okolností takto zvažováni i další rodinní příslušníci, jako jsou rodiče uprchlíků v pokročilém věku, pokud žijí ve stejné domácnosti. Na druhé straně, jestliže hlava rodiny není uprchlíkem, nebrání jeho rodinným příslušníkům, pokud mohou uplatnit sami pro sebe příslušné důvody, nic v tom, aby požádali o uznání za uprchlíky v souladu s Úmluvou z r. 1951 nebo s Protokolem z r. 1967. Jinými slovy, zásada sjednocení rodiny funguje ve prospěch rodinných příslušníků, a ne proti nim. Zásada sjednocení rodiny nefunguje jen tam, kde se všichni rodinní příslušníci stanou uprchlíky najednou. Vztahuje se stejně i na případy, kde rodinná jednotka byla dočasně narušena útekem jednoho či více z jejich členů.⁵⁵

Tam, kde je jednota rodiny uprchlíka rozbita rozvodem, separací nebo smrtí, si rodinní příslušníci, kterým bylo uděleno právní postavení uprchlíka na základě sjednocení rodiny, tento statut podrží, pokud se nedostanou do působnosti podmínek některé cesační klauzule nebo pokud si nechtějí podržet právní postavení uprchlíka z jiných důvodů než osobních dispozic nebo pokud si již sami nepřejí být považováni za uprchlíky.

⁵⁵ Příručka UNHCR

a) Pojem nezletilá osoba v Kvalifikační směrnici

UNHCR by dávalo přednost tomu, aby se v Kvalifikační směrnici užily spíše pojmu „dítě“ než „nezletilá osoba“ tak, aby to odpovídalo terminologii užívané v Úmluvě o právech dítěte. UNHCR chce také upozornit na rozdíl terminologie užívané na mezinárodní úrovni, kde je rozlišováno mezi „děťmi bez doprovodu“ a „odloučenými děťmi“. Termín „dítě bez doprovodu“ označuje dítě odloučené od obou rodičů a dalších příbuzných, o které se nestará žádná dospělá osoba zodpovědná (podle práva či zvyku) za poskytování takové péče. Výraz „odloučené dítě“ označuje dítě odloučené od obou rodičů či od svého předchozího zákonného nebo zvykového opatrovníka. Dítě mohou doprovázet jiní příbuzní či dospělé osoby, které však nemusí být schopné, ochotné nebo vhodné pro převzetí odpovědnosti za péči o něj.⁵⁶

4.2.4 Původci pronásledování nebo vážné újmy

Jedním z klíčových prvků Směrnice, který UNHCR plně podporuje, je pevné pravidlo garantující přiznání postavení uprchlíka bez ohledu na zdroj nebo původce pronásledování.⁵⁷ Směrnice definitivně zařazuje nestátní původce (soukromé osoby) za relevantní pachatele pronásledování. Postavení uprchlíka tak v souladu s tímto ustanovením musí být přiznáno i osobě, která je pronásledována jinými než státními orgány či osobami.⁵⁸

⁵⁶ Připomínky UNHCR k Směrnici

⁵⁷ Kvalifikační směrnice článek 6: „Mezi původce pronásledování nebo vážné újmy patří a) stát, b) strany nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu c) nestátní původci, lze-li prokázat, že původci uvedení v písmenech a) a b), včetně mezinárodních organizací, nejsou schopni nebo ochotni poskytnout ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu, které jsou uvedeny v článku 7.“

⁵⁸ Jílek, D. a kolektiv: Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Masarykova univerzita, 2005, str. 51

UNHCR zastává dlouhodobě názor, že Úmluva z roku 1951 neomezuje pronásledování pouze na činy, kterých se dopustí státní činitelé. I perzekuční jednání nestátních činitelů namířené proti osobě, které stát nechce nebo nemůže nabídnout efektivní ochranu, vede ke vzniku opodstatněné azylové žádosti samozřejmě za podmínky, že jsou splněna ostatní kritéria definice uprchlíka. V této souvislosti není důležitá otázka, zda existují státní činitelé, kteří by mohli být zodpovědní za neposkytnutí ochrany. UNHCR v zájmu jasnosti doporučuje, aby toto vysvětlení bylo pro přehlednost uvedeno také v jednotlivých národních zákonech. Výraz „lze prokázat“ by pro žadatele neměl znamenat zvýšení důkazního standardu. Je-li naplněn důkazní standard opodstatněné obavy z pronásledování, měl by být předpokládán nedostatek státní ochrany.⁵⁹

a) Pronásledování nestátními činiteli

Výsledné znění čl. 6, především díky jeho písm. c), bylo hodnoceno většinou kladně. A to i navzdory skutečnosti, že dané ustanovení vede k určitému odklonu od definice uprchlíka obsažené v Ženevské úmluvě. Dle převažujícího názoru „ani Úmluva z roku 1951, ani přípravné práce na ní o zdroji obávaného pronásledování příliš nevyovídají a spojitost mezi pronásledováním a vládními orgány není formálně vyžadována. Na druhou stranu Úmluva uznává existenci vztahu mezi ochranou a strachem z pronásledování. Uprchlík podle této Úmluvy musí být neschopen přijmout či musí odmítat ochranu státu nebo vlády.“ Zatímco tedy podle Ženevské úmluvy je pro poskytnutí mezinárodní ochrany rozhodující postoj uprchlíka, který je buď neschopen přijmout nebo odmítá ochranu své vlasti, Kvalifikační směrnice do této klíčové pozice staví stát, který není schopen nebo odmítá ochranu poskytnout.

⁵⁹ Přípomínky UNHCR ke Směrnici

4.2.5 Poskytovatelé ochrany

Článek 7 Směrnice obsahuje výčet autorit, u kterých se předpokládá schopnost poskytnout pronásledované osobě **národní ochranu** a vyloučit ji tak z ochrany mezinárodní. Zdůraznit je třeba, že výčet poskytovatelů ochrany je konečný a nemůže být rozšiřován.⁶⁰ Ve výčtu je samozřejmě uveden stát a dále pak strany nebo organizace, které ovládají stát nebo podstatnou část jeho území. A právě zařazení mezinárodních institucí, či dokonce různých vzbouřeneckých hnutí, coby poskytovatelů ochrany, na stejnou úroveň jako stát vyvolává vlnu kritiky. Především pak ze strany UNHCR. V souvislosti tímto ustanovením vzniká otázka, do jaké míry jsou tyto subjekty schopny poskytnout účinnou ochranu. Podle UNHCR není vhodné stavět rovnítko mezi poskytováním ochrany ze strany státu a přechodným výkonem správy nad územím nebo podstatnou částí území určitou mezinárodní organizací.⁶¹ Podle mezinárodního práva nevykazují mezinárodní organizace atributy státu. To v praxi znamená, že jejich schopnost vynucovat si zákon je vysoce problematická.⁶²

Otázka, která v této souvislosti vzniká, je nakolik musí být ochrana účinná, aby mohla být považována za poskytnutou. Směrnice v tomto ohledu převzala většinový přístup členských států založený na premise, že „žijeme v nedokonalém světě, (a tudíž) jistá úroveň špatného zacházení se může

⁶⁰Článek 7 1. Ochranu mohou poskytovat: a) stát nebo b) strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, které ovládají stát nebo podstatnou část území státu.

2. Má se zpravidla za to, že ochrana je poskytována, jestliže subjekty uvedené v odstavci 1 učiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy, mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a žadatel má k této ochraně přístup.

3. Při posuzování, zda určitá mezinárodní organizace ovládá stát nebo podstatnou část jeho území a poskytuje ochranu popsanou v odstavci 2, berou členské státy v úvahu případné pokyny obsažené v souvisejících aktech Rady.

⁶¹ Přípomínky UNHCR ke Směrnici

⁶² Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné, Obecná část, Brno, 1997, str. 77-112

objevit, a to i v případě, že stát, u kterého ochranu hledáme, podnikl kroky, aby tomuto zacházení zabránil.“ Čl. 7 odst. 2 proto od poskytovatelů ochrany vyžaduje učinit k ochraně jedince pouze „**přiměřené kroky**“.

Nicméně je zřejmé, že hodnotícím kritériem, zda určité kroky jsou přiměřené či nikoliv, musí být jejich efektivita jedince ochránit. Při zkoumání účinnosti ochrany by pozornost měla být zaměřena nejen na zákonné garance respektování základních práv jedince, ale také na faktickou schopnost a ochotu státu tyto garance prosazovat. Pro úplnost lze uvést, že tímto směrem jde také čl. 4 odst. 3 písm. a) Směrnice, který požaduje, aby při posuzování žádosti o mezinárodní ochranu byly zohledněny „všechny významné skutečnosti týkající se země původu (...), včetně právních předpisů země původu a způsobu jejich uplatňování“. Čl. 7 odst. 2 pak sám hovoří o „zavedení účinného právního systému“.

Rozhodnutí o dostupnosti ochrany vyžaduje posouzení účinnosti, dostupnosti a adekvátnosti ochrany v individuálním případě. Prvkem takového posouzení může být otázka možných záruk takové ochrany nebo existence právního systému v dané zemi. Cílem posouzení je však rozhodnout, zda je žadatelova obava z pronásledování i nadále opodstatněná bez ohledu na kroky přijaté pro zabránění pronásledování nebo vážné újmy.⁶³ Nelze vyloučit, že žadatel bude mít odůvodněné obavy z pronásledování i tehdy, kdy ve státě funguje nediskriminační právní systém. Existuje zde proto riziko, že uvedený přístup směrnice dostatečně nezohlední individuální riziko.⁶⁴

4.2.6 Vnitrostátní ochrana

V článku 8 odst. 1 Směrnice je stanoveno, že „v rámci posuzování žádosti o mezinárodní ochranu členské státy mohou dospět k závěru, že určitý žadatel nepotřebuje mezinárodní ochranu, pokud se v části země původu nevyskytují žádné případy odůvodněných obav z pronásledování ani reálné

⁶³ Přípomínky UNHCR ke Směrnici, str. 8

⁶⁴ Jílek, D. a kolektiv: Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Masarykova univerzita, Brno, 2005, str. 52-53

nebezpečí způsobení vážné újmy a lze rozumně očekávat, že žadatel bude v dotyčné části země pobývat.“ Z uvedeného článku vyplývá, že stát může odmítnout mezinárodní ochranu žadateli, který může najít ochranu před pronásledováním v jiné části své země původu. Dosud neexistuje jednotný přístup k této problematice a jednotlivé státy uplatňují v tomto směru různé postupy a terminologie.⁶⁵

Existují různé názory na to, jaké podmínky by měli splňovat oblasti vnitřního přesídlení kromě ochrany před pronásledováním či vážnou újmu a jakém rozsahu mají být zohledněny specifické okolnosti individuálního případu. Podle názoru UNHCR je třeba nejprve stanovit, zda otázka přesídlení je v daném případě vůbec relevantní. Takové posouzení není nutné zkoumat, pochází-li obávané pronásledování od státních činitelů, jelikož tito mohou většinou působit na celém území. Kromě posouzení, zda má žadatel opodstatněnou obavu z pronásledování nebo zda mu v této oblasti může hrozit závažná újma, je také nutné vzít v úvahu, zda žadatel měl rozumovou možnost se do této oblasti bezpečně přesunout.⁶⁶ UNHCR navrhuje, aby byl v národních prováděcích předpisech uveden výslovný odkaz na tyto aspekty.

Podle názoru UNHCR je zejména problematický odstavec 3, který předpokládá aplikaci alternativy vnitřního přesídlení v případech, kdy návrat do navrhovaných oblastí země není možný kvůli „technickým překážkám“. Podle UNHCR by neměl být v národních zákonech realizován, protože se UNHCR domnívá, že toto ustanovení je v rozporu s článkem 1 Úmluvy z r. 1951 a to z důvodu, že by mohla být odmítnuta ochrana osobám, které nemají žádnou jinou možnost najít útočiště.⁶⁷

⁶⁵ Jílek, D. a kolektiv: Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Masarykova univerzita, Brno, 2005, str. 53

⁶⁶ UNHCR, Doporučení v oblasti mezinárodní ochrany, „Alternativa vnitřního útěku nebo přesídlení“ v kontextu článku 1A odst. 2 Úmluvy z roku 1951 a Protokolu z roku 1967, Ženeva, 2003

⁶⁷ Příručka UNHCR

4.2.7 Opodstatněná obava z pronásledování

Klíčovou formulací celé definice uprchlíka podle čl. 1 A Úmluvy z r. 1951 je slovní spojení „**odůvodněné obavy z pronásledování**“. Nicméně je to právě tento termín, jehož interpretace zůstává navzdory úsilí UNHCR v rozhodovací praxi států roztržštěná. Nejednotnost výkladu prohlubuje i fakt, že samotný pojem pronásledování není homogenní a je tvořen několika dílčími prvky (pachatelé pronásledování, jednání považované za pronásledování, dostupnost národní ochrany atd.). Je obecně přijímáno, že tvůrci Ženevské úmluvy z roku 1951 se vzdali závazné definice pojmu pronásledování záměrně, neboť se zdálo nemožné postihnout všechny podoby, kterých může pronásledování v budoucnu nabývat.

I přes tento závažný nedostatek nebyl pojem „pronásledování“ definován nejen v Úmluvě, ale ani v žádné jiné mezinárodní smlouvě. Příručka UNHCR v této souvislosti poznamenává, že „neexistuje žádná všeobecně přijatá definice pronásledování.“ Ani článek 9 Směrnice (perzekuční jednání) nepodává úplnou definici pojmu pronásledování. V prvním odstavci jsou uvedena kritéria, které musí perzekuční jednání vykazovat, ve druhém odstavci jsou uvedeny příklady takovýchto jednání.⁶⁸ Podle názoru UNHCR je nutné, aby interpretace výrazu „pronásledování“ byla flexibilní, adaptabilní a dostatečně otevřená tak, aby jí bylo možné vztáhnout i na měnící se formy pronásledování. To, zda se špatné zacházení nebo hrozby rovnají perzekuci, bude záviset na okolnostech každého případu. Závažná diskriminace nebo kumulativní dopad různých opatření, jež se samy o sobě pronásledování či závažnému porušování lidských práv nerovnají, mohou (buď jednotlivě nebo v kombinaci s jinými nepříznivými faktory) učinit život v zemi původu pro dotyčnou osobu z mnoha perspektiv natolik nejistým, že jediná cesta z této nepříznivé situace je zemi původu opustit.

V článku 9 odst. 2 jsou pak uvedeny příklady perzekučních jednání. UNHCR vítá uznání, že v čl. 9 odst. 2 písm. e) trestní stíhání nebo trest

⁶⁸ Jílek, D. a kolektiv: Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Masarykova univerzita, Brno, 2005, str. 48-49

za odmítnutí absolvování vojenské služby se může rovnat pronásledování. Toto ustanovení bude platit také tehdy, kdy takové odmítnutí souvisí s konfliktem, který je sám o sobě porušením mezinárodního práva.⁶⁹

Jiné případy vyhýbání se odvodu nebo dezerce, mohou být vnímány jako perzekuční, jsou-li důvody odmítnutí založeny na hlubokém morálním, náboženském nebo politickém přesvědčení (námitky z důvodu svědomí). Tyto případy ve Směrnici uvedeny nejsou. Podle názoru UNHCR by však státy měly tento aspekt zohlednit.⁷⁰

UNHCR dále považuje za pozitivní ustanovení článek 9 odst. 2 písm. f) jako specifickou formu pronásledování žen a dětí. Přestože příslušnost k určitému pohlaví a věk není v definici uprchlíka specificky zmiňován, podle názoru UNHCR text, cíl a účel Úmluvy z roku 1951 takovouto interpretaci vyžaduje. Je široce přijímaným názorem, že pohlaví a věk může ovlivnit nebo určit typ pronásledování.

a) Míra intenzity pronásledování

Ne každé porušení základních práv však musí být nutně považováno za projev pronásledování podle kvalifikační směrnice. Ta jako další kritérium stanoví, že se musí jednat o porušení „**vážné**“.⁷¹ Uvedené kritérium je ve své podstatě velmi pružné a závisí na orgánech posuzující žádost o mezinárodní ochranu, zda vůči němu zaujmou interpretaci spíše restriktivní nebo naopak extenzivní. Hodnocení by se však nemělo omezit pouze na objektivně měřitelná kritéria, ale mělo by nechat vyniknout i prvek subjektivní. Jinými slovy, rozhodující orgán by vždy měl vyjít ze skutečnosti, že každá oběť se ve své jedinečnosti a nezaměnitelnosti liší od oběti jiné“ a že stejný zásah může z tohoto důvodu „vyvolat u různých osob rozdílné následky.“

⁶⁹ Příručka UNHCR

⁷⁰ Připomínky UNHCR ke Směrnici

⁷¹ Příručka UNHCR

4.2.8 Příslušnost k určité sociální skupině

Článek 10 Směrnice přináší interpretaci pěti důvodů pronásledování. Zajímavý je výklad pojmu „**určitá sociální skupina**“. Podle názoru UNHCR by výraz „sociální skupina“ měl být interpretován způsobem zohledňujícím různý a proměnlivý charakter skupin v různých společnostech a vývoj mezinárodních lidsko-právních norem. Ve Směrnici jsou zachyceny dva různé myšlenkové přístupy související s názorem na to, co tvoří sociální skupinu ve smyslu Úmluvy z roku 1951.⁷² Přístup „**chráněné charakteristiky**“ je založen na nezměnitelné charakteristice, která je pro lidskou důstojnost natolik zásadní, že by dotyčná osoba neměla být nucena ji změnit, obsažen v článku 10 odst. 1 písm. d) „příslušníci této skupiny sdílejí vrozený charakteristický rys nebo společnou minulost, kterou nelze změnit, nebo sdílejí charakteristiku nebo přesvědčení, které jsou natolik zásadní pro totožnost nebo svědomí, že daná osoba nemá být nucena, aby se jí zřekla“.

Přístup „**sociální percepce**“ se odvíjí od společné charakteristiky, která ve společnosti vytváří rozpoznatelnou skupinu a která ji z okolní obecné společnosti vyděluje, je obsažen v článku 10 odst. 1 písm. d) „tato skupina má v dotyčné zemi odlišnou totožnost, protože jí okolní společnost vnímá jako odlišnou“. UNHCR připomíná, že určitou sociální skupinu ve smyslu čl. 1A odst. 2 Úmluvy z r. 1951 mohou tvořit například ženy, rodiny, zaměstnanecké skupiny a homosexuálové.

Aby se zabránilo mezerám při poskytování ochrany UNHCR doporučuje, aby členské země oba přístupy sloučily a umožnily alternativní spíše než kumulativní aplikaci obou konceptů.⁷³

Při odmítání uznání „žen“ jako určité sociální skupiny je někdy užívána jako argument velikost této skupiny. Tento argument je neopodstatněný, jelikož ani jiné konvenční důvody nejsou omezeny otázkou velikosti. Stejně tak by neměl existovat požadavek soudržnosti určité sociální skupiny nebo

⁷² Připomínky UNHCR ke Směrnici

⁷³ UNHCR, Doporučení z oblasti mezinárodní ochrany, „Pronásledování související k určitému pohlaví“ kontextu článku 1A, odst.2 Úmluvy z r. 1951

nutnosti dobrovolného sdružování členů této skupiny, nebo požadavek, že pronásledování musí hrozit všem členům této skupiny. To neznamená, že všechny ženy ve společnosti mají nárok na získání postavení uprchlíka. Žadatelka však musí prokázat opodstatněnou obavu z pronásledování na základě své příslušnosti k určité sociální skupině.⁷⁴

Dalšími příklady takových charakteristik mohou být pohlaví, věk, postižení nebo zdravotní status. Podle názoru UNHCR text, cíl a účel Úmluvy z roku 1951 takovouto interpretaci vyžaduje. Je široce přijímaným názorem, že pohlaví a věk může ovlivnit nebo určit typ pronásledování - nucený odvod nezletilých osob do ozbrojených skupin, (nucené) sňatky dětí, ženská obřízka, obchodování s dětmi, dětská pornografie nebo zneužívání dětí. UNHCR doporučuje státům, aby ve spolupráci s UNHCR přijaly směrnice pro posuzování azylových žádostí žen a dětí.⁷⁵

4.2.9 Cesační a exkluzivní klauzule

Cesační klauzule popisují situace, kdy platnost statusu uprchlíka řádně a legitimně končí. To znamená, že jakmile je určitá osoba uznána jako uprchlík, jeho status platí do doby, než začne spadat pod platnost jedné z cesačních klauzulí. Tento striktní přístup je důležitý, protože uprchlíci by neměli být přezkoumáváním svého uprchlického statusu vystavováni neustálé nejistotě.⁷⁶ Srovnáme-li cesační klauzuli ve Směrnici a Úmluvě z r. 1951, zjistíme, že článek 11 odst. 1 ve Směrnici je v zásadě odrazem článku 1C Úmluvy až na ustanovení článku 1C odst. 5 se týká uprchlíků, kteří mají státní občanství, odstavec 6 se vztahuje k osobám bez státní příslušnosti⁷⁷. Odstavec 5 stanovuje, že Úmluva přestává pro uprchlíka platit „nemůže-li uprchlík dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti poněvadž okolnosti, pro které byl

⁷⁴ Příručka UNHCR

⁷⁵ Připomínky UNHCR ke Směrnici

⁷⁶ Příručka UNHCR

⁷⁷ UNHCR, Doporučení z oblasti mezinárodní ochrany: Cesače uprchlického statusu podle článku 1C (5) a /6) Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951, 2003

uznán uprchlíkem, tam přestaly existovat“. Odstavec 6 uvádí, že Úmluva v případě uprchlíka-osoby bez státního občanství pozbývá platnosti, je-li „uprchlík, který je osobou bez státní příslušnosti, schopen vrátit se do země svého bývalého pobytu poněvadž okolnosti, pro které byl uznán uprchlíkem, tam přestaly existovat“. Tato část nebyla do této Směrnice zařazena.

Výraz „okolnosti, pro které byl uznán uprchlíkem“ se vztahuje k objektivní situaci v zemi původu uprchlíka. Aby byla tato cesační klauzule aplikovatelná, musí v zemi původu nastat zásadní změny okolností. Změny musí být zásadní, hluboké a významné. Zásadní změny musí mít také trvalý charakter. Po formální stránce se toto ustanovení v současné době vztahuje pouze na statutární uprchlíky. UNHCR je přesvědčeno, že nic však nebrání jeho aplikaci z humanitárních důvodů v případě jiných než statutárních uprchlíků.⁷⁸ Podle UNHCR by to mělo být tedy zohledněno také v národní legislativě státu.⁷⁹

Formální ztráta postavení uprchlíka na základě aplikace cesačních klauzulí musí být odlišována od zrušení statusu uprchlíka. Ke zrušení statusu uprchlíka dochází, ukáže-li se, že dotyčné osobě neměl být status uprchlíka vůbec přiznán. Pod písmeny D, E a F článku 1 obsahuje Úmluva z r. 1951 ustanovení, v souladu s nimiž osoby mající jinak charakteristiku uprchlíků, jak jsou definováni v článku 1, pod písmenem A, jsou z právního postavení uprchlíků vyloučeni. Musíme si uvědomit, že důvody vyloučení z ochrany jsou vyčerpávajícím způsobem vyjmenovány v Úmluvě z roku 1951 a jejich výčet nemůže být rozšířen bez souhlasu všech smluvních států. Při aplikaci vylučujících klauzulí UNHCR státům doporučuje dokument Směrnice UNHCR z oblasti mezinárodních ochrany o aplikaci vylučujících klauzulí: Článek 1F Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951.⁸⁰

Součástí článku 12 odst. 2 písm. b) Směrnice je článek 1F písm. b

⁷⁸ Příručka UNHCR

⁷⁹ UNHCR, Doporučení z oblasti mezinárodní ochrany: Cesační uprchlického statusu podle článku 1C (5) a /6) Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951, 2003

⁸⁰ UNHCR „Směrnice z oblasti mezinárodní ochrany: Aplikace vylučujících klauzulí. Článek 1F Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951“, 2003

Úmluvy, která vylučuje z postavení uprchlíka osobu, se dopustila závažného nepolitického zločinu mimo zem svého azylu dříve, než jí tam byl povolen vstup jako uprchlíkovi.⁸¹ Co se týče formulace tohoto ustanovení ve Směrnici, zdá se být problematické přidání výrazu

„vydání povolení k pobytu na základě uprchlického statusu“, toto ustanovení neodpovídá formulaci článku 1F(b), který obsahuje jak geografické, tak časové omezení požadující, že vážné nepolitické zločiny musí být spáchány (a) mimo azylovou zemi a (b) před přijetím osoby jako uprchlíka.⁸²

Výraz „před tím, než byl do ní vpuštěn jako uprchlík“ by nebylo správné interpretovat jako odkaz na dobu předcházející přiznání postavení uprchlíka nebo vydání povolení k pobytu na základě přiznání postavení uprchlíka. Vzhledem k tomu, že, přiznání postavení uprchlíka je deklarativní akt, „přijetí“ v kontextu 1F písm. b) Úmluvy (1951) znamená pouhou fyzickou přítomnost v azylové zemi. Takováto interpretace je založena na principu, že zločiny spáchané v azylové zemi jsou posuzovány v kontextu článku 33(2) Úmluvy z roku 1951 spíše než v kontextu vylučujících klauzulí.⁸³

Podle názoru UNHCR výraz „obzvláště kruté činy, i když byly tyto činy spáchány údajně za politickým cílem, mohou být klasifikovány jako závažné nepolitické zločiny“ se vztahuje na trestné činy, které jsou zvláště ohavné.⁸⁴

UNHCR poznamenává, že žadatelé vyloučení z platnosti Úmluvy z roku 1951 nebo rozsahu Směrnice mohou být stále chráněni proti „refoulement“ podle mezinárodní lidsko-právní legislativy jak je stanoveno v §21, odst. 1 Směrnice (ochrana před navrácením).⁸⁵

⁸¹ Příručka UNHCR

⁸² UNHCR „Směrnice z oblasti mezinárodní ochrany: Aplikace vylučujících klauzulí. Článek 1F Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951“, 2003

⁸³ Jílek, D. a kolektiv: Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Masarykova univerzita, Brno, 2005

⁸⁴ Jílek, D. a kolektiv: Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Masarykova univerzita, Brno, 2005

⁸⁵ Připomínky UNHCR ke Směrnici

4.2.10 Odnětí, ukončení platnosti nebo zamítnutí prodloužení platnosti postavení uprchlíka

Článek 14 Směrnice směřuje právní koncept cesace, zrušení statusu a revokace. **Cesace** znamená ukončení platnosti statusu uprchlíka na základě článku 1C Úmluvy z roku 1951, protože poskytování mezinárodní ochrany již není nutné nebo opodstatněné. **Zrušení postavení uprchlíka** znamená, že přiznání postavení uprchlíka již není platné, po získání informací o tom, že žadateli postavení uprchlíka vůbec být přiznáno nemělo, a to i včetně případů, kdy žadatel měl být z mezinárodní uprchlické ochrany vyloučen. **Revokace** znamená odebrání postavení uprchlíka v situaci, kdy se osoba, které bylo postavení uprchlíka přiznáno právem, později dopustí jednání spadajícího pod platnost článku 1F(a) nebo (c) Úmluvy z roku 1951.⁸⁶ Podle názoru UNHCR by měli státy rozlišovat tyto tři koncepty a právní požadavky na jejich realizaci.⁸⁷

Zvláště důležitý jsou odst.4 a 5 článku 14, který umožňuje zrušit udělený status uprchlíkovi, že „existují oprávněné důvody považovat jej za hrozbu pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází nebo „pokud vzhledem k pravomocnému odsouzení za obzvláště závažný trestný čin představuje hrozbu pro společnost dotyčného členského státu“. Toto ustanovení vychází z článku 33 odst. 2 Úmluvy z roku 1951, který stanoví výjimky z pravidla non-refoulement v článku 33 odst. 1 Úmluvy,⁸⁸ v odst. 2

⁸⁶ Článek 1F Úmluvy z roku 1951 uvádí, že ustanovení této Úmluvy se „nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody domnívat se“ že:

- (a) se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech;
- (b) se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno usadit se tam jako uprchlík; nebo
- (c) je vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů.

⁸⁷ Připomínky UNHCR ke Směrnici

⁸⁸ Jílek, D. a kolektiv: Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Masarykova univerzita, Brno, 2005 ,str. 58-59

článku 33 jsou tam vyjmenovány okolnosti, za kterých může být uprchlík navrácen. Záměrem tohoto opatření je chránit bezpečnost azylové země a to souvisí s rozhodnutím, jestli uprchlík může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází nebo představuje nebezpečí pro společnost této země. Na základě kritiky UNHCR, podle které nelze směšovat článek 1F a článek 33 odst. 2, proto byla použita formulace „status udělený uprchlíkovi“, a to z důvodu, aby došlo k rozlišení mezi uprchlickým statutem ve smyslu článku 1A (2) Úmluvy z r.1951 a statutem uděleným uprchlíkovi, který je vnímán jako odkaz na státem přiznaný azyl („azylový status“).⁸⁹ UNHCR také připomíná, že členská země, která aplikuje toto ustanovení, musí prokázat splnění kritérií podle článku 14 odst. 4.

4. 2. 11 Subsidiární ochrana

UNHCR velmi podporuje ustanovení článku 15 Směrnice, podle kterého lze přiznat statusu osobám, které potřebují mezinárodní ochranu, ale nespĺňujú kritéria uvedené v definici uprchlíka podle Úmluvy z roku 1951. UNHCR vítá, že právo ES týkající se doplňkové ochrany náležitě reflektuje mezinárodní standardy a pomáhá předcházet mezerám v ochraně a také, že opatření pro poskytnutí doplňkové ochrany byla realizována s cílem posílit a ne narušit existující systém globální ochrany uprchlíků.⁹⁰

To předpokládá, že osoba splňující kritéria tohoto systému získá status uprchlíka podle Úmluvy z roku 1951, ne subsidiární ochranu. V tomto smyslu by definice uprchlíka měla být interpretována progresivně a s nutnou flexibilitou tak, aby byly zohledněny měnící se formy pronásledování.⁹¹ Souvislost s důvody podle Úmluvy je velmi relevantní v situacích systematického a obecného porušování lidských práv. Subsidiární formy ochrany jsou zapotřebí pouze v situacích, které nemají žádnou souvislost

⁸⁹ Připomínky UNHCR ke Směrnici

⁹⁰ Stanovisko UNHCR, Doplňková ochrana 1 osob ohrožených svévolným násilím podle Kvalifikační směrnice ES

⁹¹ Připomínky UNHCR ke Směrnici

s důvody podle Úmluvy. Pozitivní je výslovné ustanovení, že „subsidiární ochrana je doplňující a rozšiřující ochrana nad rámec ochrany zakotvené v Ženevské úmluvě (odst. 24 preambule), tzn. žádost o poskytnutí subsidiární ochrany má být posuzována, poté co žadatel nemá nárok na přiznání uprchlického statusu, anebo v případě, že o ni výslovně požádá.⁹²

UNHCR vítá ustanovení článku 15 písm. c), které přiznává subsidiární ochranu osobám, kterým hrozí závažné riziko v důsledku ozbrojeného konfliktu nebo v situaci všeobecného porušování lidských práv. Článek 15 písm. c) byl formulován výslovně za účelem řešení hrozeb vyplývajících ze svévolného násilí, které mohou už ze své podstaty dopadat na každou osobu v dané situaci. Podle názoru UNHCR v tomto ohledu představuje významný krok dopředu.

Na druhou stranu Směrnice zaostává v tom, že požaduje „individuální ohrožení“, které může být, v závislosti na konkrétní situaci, jen obtížně prokazatelné. UNHCR proto vyzvalo členské státy, aby ustanovení Směrnice týkající se doplňkové ochrany nevykládaly restriktivně.⁹³ Článek 15 písm. c) by měl být chápán jako podklad pro přiznání doplňkové ochrany osobám ohroženým svévolným násilím v široce definovaných situacích ozbrojeného konfliktu. Požadavek na existenci „individuální“ hrozby by neměl být vykládán příliš restriktivně, ale jako požadavek, aby nebezpečí, jemuž jednotlivý žadatel čelí, bylo v jeho individuální situaci reálné, nikoli jen vzdálené. UNHCR dále poznamenává, že platnost tohoto ustanovení je omezena na případy „mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu“.

UNHCR je přesvědčeno, že přínos článku 15 spočívá v tom, že stanoví právní základ pro pokrytí potřeb v oblasti doplňkové ochrany, které nemusí spadat pod Úmluvu z roku 1951.

⁹² Jílek, D. a kolektiv: Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Masarykova univerzita, Brno, 2005, str. 60

⁹³ Stanovisko UNHCR, Doplňková ochrana 1 osob ohrožených svévolným násilím podle Kvalifikační směrnice ES

4.3 Procesní úprava azylového řízení

Hlavním cílem **Směrnice rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech pro přiznávání a odnímání postavení uprchlíka** je zavést v Evropské unii minimální rámec pro přiznávání a odnímání postavení uprchlíka s důrazem na potvrzení základních práv a zásad zaručených v Listině základních práv Evropské unie, vylučující jakoukoliv diskriminaci, zaručující efektivní a co možná nejspravedlivější azylové řízení a také s cílem zamezit druhotnému migračnímu toku v důsledku velikých rozdílů v jednotlivých azylových systémech.

Tato Směrnici se podle čl. 3 vztahuje na všechny žádosti o azyl podané na území členského státu, včetně hranic nebo tranzitních prostorů, a na odnětí postavení uprchlíka. Oblast působnosti je vymezena i negativně-procedurální směrnice se nevztahuje na žádosti o diplomatický nebo územní azyl.

5. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

K zajištění provádění a dodržování státy Úmluvy o postavení uprchlíka slouží Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen „úřad UNHCR“). Podléhá Valnému shromáždění OSN a Hospodářské a sociální radě. Jeho funkční období trvá pět let, sídlí v Ženevě. Úřad UNHCR byl konstituován na základě rezoluce Valného shromáždění OSN č. 319 ze dne 3. prosince 1949 a byl ustaven jako pomocný orgán. Valné shromáždění OSN v souladu s článkem 22 Charty OSN a jako nedílná součást OSN, jejíž status, výsady a imunity se řídí Úmluvou o výsadách a imunitách OSN z roku 1946. Činnost úřadu UNHCR má zcela nepolitickou, humanitární a sociální povahu.

Nejdůležitější funkcí UNHCR je **mezinárodní ochrana**, tj. záruka respektování základních lidských práv uprchlíků. Způsoby mezinárodní ochrany jsou demonstrativně vyjmenovány v § 8 Statutu UNHCR, spočívají zejména v podpoře vládních opatření ke zlepšení situace uprchlíků a ve snížení počtu těch, kteří potřebují ochranu a v podpoře dobrovolné repatriace nebo asimilace. Dále dohlíží na uzavírání, ratifikaci a aplikaci mezinárodních smluv o ochraně uprchlíků. Tato dohlížecí funkce je potvrzena také článkem 35 Úmluvy z roku 1951 a článkem II Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z roku 1967.⁹⁴

V realitě to znamená dohled nad dodržováním základních lidských práv a záruku, že nikdo nebude násilně navrácen do země, ve které mu hrozí pronásledování - tento přístup je známý jako zásada non-refoulement.

UNHCR není typickým mezinárodním kontrolním orgánem, protože Úmluva nedává jednotlivcům právo obracet se přímo na Vysokého komisaře po vyčerpání vnitrostátních prostředků. Ochranná funkce Vysokého komisaře

⁹⁴ Článek 35 Úmluvy z r. 1951 „1. Smluvní státy se zavazují spolupracovat s úřadem Vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky nebo kteroukoliv jinou odbornou organizací Spojených národů, která jej může nahradit ve výkonu jeho funkcí, a zvláště usnadňovat jeho povinnost dozírat na provádění ustanovení této úmluvy a 2. S cílem umožnit úřadu Vysokého komisaře (...) smluvní státy jim budou poskytovat v příslušné formě požadované informace a statistické údaje, které se týkají: a) situace uprchlíků, b) provádění této úmluvy, c) zákonů, předpisů a vyhlášek, které jsou a budou platné ve vztahu k uprchlíkům.“

OSN pro uprchlíky je zásadně podpůrná. Možnosti UNHCR zasáhnout tedy v případě porušení práv uprchlíka spočívají v rovině politické a diplomatické.

UNHCR se podílí na tvorbě mezinárodních smluv, které se týkají práv uprchlíků, a zároveň dohlíží i na to, aby činnost jednotlivých vlád odpovídala minimálním standardům mezinárodního uprchlického práva. UNHCR také pomáhá uprchlíkům navrátit se domů nebo integrovat do společnosti v zemi azylu nebo usadit se ve třetí zemi, jasně upřednostňuje trvalá nebo přinejmenším dlouhodobá řešení před řešeními dočasnými.

Mezi další druhy pomoci poskytované UNHCR patří:

- 1) pomoc v průběhu závažných krizí, kdy dochází k pohybům velkého množství uprchlíků
- 2) pravidelné programy v oblasti vzdělání, zdravotnické péče a poskytnutí přístřeší
- 3) podpora soběstačnosti uprchlíků a jejich integrace do společnosti v hostitelské zemi
- 4) dobrovolná repatriace
- 5) přesídlování uprchlíků do třetí země, pokud se nemohou vrátit do země původu a zároveň čelí problémům v zemi, kde žádají o azyl

UNHCR byl na počátku její existence svěřen tříletý mandát k tomu, aby pomohla 1,2 milionu evropských uprchlíků, kteří se po válce ocitli bez domova. S nárůstem nových **uprchlických krizí** po celém světě se ale prodlužoval i mandát UNHCR. Dnes je UNHCR jednou z hlavních světových humanitárních organizací, má více než 5.000 zaměstnanců a pomáhá 22,3 milionům lidí ve více než 120 zemích světa. Během půlstoletí své činnosti pomohlo UNHCR přinejmenším 50 milionům lidí a obdrželo dvě Nobelovy ceny míru (1954, 1981). Kanceláře UNHCR se nacházejí i v dalších 117 zemích světa. Více než 86 % z 6 351 zaměstnanců UNHCR pracuje v terénu, často v odlehlých oblastech světa v těžkých a nebezpečných podmínkách, jaké jsou například v Iráku, Kongu, Čadu, Súdánu, Kolumbii, Afghánistánu a dalších zemích.

5.1 Předcházení humanitárních katastrof

UNHCR nejenom posiluje své schopnosti vypořádat se s velkými humanitárními katastrofami, ale zároveň se věnuje stále více prevenci hromadných útěků lidí z míst vážných konfliktů. Jednou z možností je využívání tzv. včasných varovných opatření - např. formou vyslání mezinárodních pozorovatelů do krizových oblastí. Jejich úkolem je pokusit se problém vyřešit dříve, než vyústí v humanitární katastrofu. Ve středoasijských postsovětských republikách tak např. UNHCR převzala odpovědnost za preventivní odsun určitých osob, které byly po vyhlášení nezávislosti vystavovány soustavným tlakům. Taková humanitární pomoc je sice přínosná, avšak jednotlivé vlády a mezinárodní politické orgány musejí přijmout politická rozhodnutí, která by problémy uprchlíků a ostatních lidí bez domova řešila dlouhodobě.

Místní iniciativy, jakými je Mezinárodní konference uprchlíků ze střední Ameriky (1989) nebo Mezinárodní konference Indo-čínských uprchlíků (1989) a později i Konference Svazu nezávislých států v Ženevě, představují významný posun správným směrem.⁹⁵

5.2 Povinnost států spolupracovat s UNHCR

Povinnost států spolupracovat s UNHCR při plnění jeho úkolů vychází především z článku 35 Úmluvy z roku 1951 o „spolupráci státních úřadů se Spojenými národy“⁹⁶.

Účelem tohoto ustanovení je vytvořit pojitko mezi závazkem smluvních států aplikovat Úmluvu z roku 1951 na straně jedné a povinností UNHCR

⁹⁵ www.unhcr.cz

⁹⁶ „Smluvní státy se zavazují spolupracovat s úřadem Vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky nebo kteroukoliv jinou organizací Spojených národů, která jej může nahradit ve výkonu jeho funkcí, a zvláště usnadňovat jeho povinnost dozírat na provádění ustanovení této úmluvy.“

dohlížet na aplikaci této mezinárodní úmluvy na straně druhé straně tím, že ukládá smluvním státům povinnost: 1) respektovat mandát UNHCR dohlížet na plnění Úmluvy a nebránit UNHCR při plnění jeho úkolu a 2) aktivně spolupracovat s UNHCR s cílem dosáhnout harmonizované aplikace všech ustanovení Úmluvy z roku 1951. Tyto povinnosti mají dynamickou a evoluční povahu.

Kromě povinnosti „spolupracovat“ ukládá článek 35 odst. 2 smluvním státům také **povinnost poskytovat UNHCR informace**. S cílem umožnit úřadu Vysokého komisaře nebo kterékoliv jiné odborné organizaci Spojených národů, která jej může nahradit, podávat zprávy pověřeným orgánům Spojených národů, smluvní státy jim budou poskytovat v příslušné formě požadované informace a statistické údaje se týkají: a) situace uprchlíků, b) provádění této Úmluvy a c) zákonů, předpisů a vyhlášek, které jsou nebo budou platné ve vztahu k uprchlíkům.

Informace, které UNHCR pravidelně dostává od států, jsou důležitým zdrojem pro zpracování např. Interních výročních zpráv o situaci v oblasti azylu v azylových zemích nebo tiskových prohlášení úřadu.

Povinnost spolupracovat a podávat informace mají rovněž státy, které nejsou smluvní stranou Úmluvy z roku 1951 a Protokolu z roku 1967. Tato povinnost vyplývá např. VIII Úmluvy Organizace Africké jednoty o uprchlících z roku 1969 a Kartagenské deklarace z roku 1984.

5.3 Spolupráce UNHCR s dalšími organizacemi

Společně s měnícím se charakterem humanitárních krizí přibývá organizací, se kterými UNHCR spolupracuje. Mezi další organizace OSN, které se zabývají pomocí uprchlíkům, patří například Světový potravinový program (WFP), Dětský Fond OSN (UNICEF), Rozvojový program OSN (UNDP), Světová zdravotnická organizace (WHO), Úřad OSN pro koordinaci humanitárních záležitostí (OCHA), Vysoká komisařka OSN pro lidská práva. Dále UNHCR spolupracuje i s Mezinárodním výborem Červeného kříže (ICRC), s Mezinárodní federací Červeného kříže a Červeného půlměsíce

(IFRC), Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) a s dalšími více než 500 nevládními neziskovými organizacemi.

Mezi neobvyklé a kontroverzní partnery patří například Mírové sbory OSN v bývalé Jugoslávii, Kosovu a Timoru, ozbrojené síly, které poskytly logistickou pomoc ve Rwandě a v Kosovu a finanční instituce, jakými je např. Světová banka, se kterou UNHCR podepsalo Rámcovou dohodu o spolupráci.

5.4 UNHCR a EU

Od chvíle, kdy se členské státy Evropského společenství, dnešní Evropské unie, rozhodly harmonizovat svou politiku a praxi v oblasti azylu a migrace, mají účinky jejich úsilí významný dopad na politiku a činnost Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). UNHCR zpočátku přijalo spíše reaktivní postoj a dávalo připomínky k některým usnesením a doporučením souvisejícím s azylem, která se přijímala počátkem devadesátých let. Na základě požadavku Amsterdamské smlouvy byla zahájena příprava politiky EU v oblasti azylu a migrace a Úřad se rozhodl, že pokud proces harmonizace v rámci EU povede k přijetí konzistentní a komplexní evropské azylové politiky založené na obecných normách ochrany, které odpovídají vnitřně odsouhlaseným standardům, poskytne mu svou podporu.

Podpora UNHCR vychází z toho, že západní Evropa hraje zásadní roli při vytváření mezinárodního rámce ochrany uprchlíků. UNHCR navíc při výkonu svého mandátu a povinnosti dohlížet na uplatňování ustanovení Úmluvy z roku 1951 uznává, že aby mohlo i nadále zůstat v popředí a posilovat globální režim ochrany, spoléhá se do velké míry na podporu západoevropských států. UNHCR tudíž přikládá velkou váhu vytvoření společného evropského azylového systému a vyjadřuje naději, že tento proces vyústí ve všech členských státech v přijetí přístupných, spravedlivých a efektivních azylových postupů, které budou vycházet z běžných norem procesního a hmotného azylového práva. Tento systém bude muset obsahovat i funkční mechanismy pro určování odpovědnosti za posouzení žádosti o azyl, odpovídající sdílení břemene, aniž by docházelo k zatížení zemí, které nejsou

schopny tuto odpovědnost převzít, mechanismy dočasné ochrany pro situace masového přílivu osob, koordinace návratu osob, které již ochranu nepotřebují, a společných strategií v oblasti porušování lidských práv majících za následek násilné vystěhovávání obyvatelstva.

UNHCR věří, že proces harmonizace EU v oblasti azylu představuje jedinečnou příležitost vytvořit konzistentní, koherentní a dostatečně podrobný nástroj, který poskytne vysokou úroveň ochrany a propojí klíčové legislativní prvky azylových systémů členských států. Přesto je třeba varovat před nebezpečím, že se výsledek harmonizace stane spíše obecným a nenáročným balíčkem norem představujících nejnižšího společného jmenovatele praxe v členských státech a že vzniknou velmi závažné „propasti“ v oblasti ochrany.

Na úrovni Evropské unie lze úlohu UNHCR vidět jako roli poradce a konzultanta při jednání a přípravách návrhů legislativních nástrojů a operačních strategií Společenství v azylových otázkách. V budoucnu ovšem UNHCR může pro svůj úkol-tj. dohlížet nad správným uplatňováním zásad mezinárodního práva na ochranu uprchlíků – nalézt důležitého spojence v Evropském soudním dvoře (ECJ). Podle článku 68 Amsterdamské smlouvy bude Evropský soudní dvůr moci vydávat předběžná opatření k výkladu a uplatnění společných azylových standardů stanovených v budoucích legislativních nástrojích Společenství, aby bylo zajištěno, že realizace těchto standardů nebude v rozporu s mezinárodně schválenými normami a postupy. Soudní dvůr může být o vydání předběžného opatření požádán Radou, Komisí nebo členským státem a národním soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva. Tak Soudní dvůr získá, i když nepřímo, pravomoc rozhodovat na základě příslušné žádosti ve věci platnosti jednání kterékoli instituce EU ve vztahu k azylovým nástrojům o výkladu a uplatnění ustanovení Úmluvy z roku 1951, jelikož Úmluva z roku 1951 je základem těchto nástrojů a je pokládána za nedílnou součást *acquis* EU. Ve světle tohoto sice skromného, ale důležitého rozšíření pravomoci Evropského soudního dvora vydávat rozhodnutí v azylových záležitostech může UNHCR uvažovat o tom, že bude Evropskému soudnímu dvoru předkládat zprávy, stanoviska či dopisy tak, jak to činí na úrovni států. Zároveň

dojde k přirozenému rozšíření jeho úlohy při sledování vývoje azylových standardů EU a jejich realizace v zákonech a praxi členských států EU.⁹⁷

⁹⁷ www.migraceonline.cz

6. Závěr

Závěrem bych chtěla říci, že jsem se snažila podat ucelený přehled o úpravě právního postavení uprchlíků a zamyslet se nad významem Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 jako dokumentem s univerzálním použitím a zároveň tento dokument porovnat s tzv. Kvalifikační směrnicí, která je významným dokumentem, co se týká uprchlického práva na evropské úrovni.

Právní postavení uprchlíků je ve všeobecné rovině upraveno Úmluvou z r. 1951 a Protokolem z r. 1967 týkajících se právního postavení uprchlíků. Tyto dva mezinárodně právní nástroje se vztahují na osoby, které jsou v nich definovány jako uprchlíci. Posouzení toho, kdo je uprchlíkem, tj. stanovení právního postavení uprchlíků v souladu s Úmluvou z r. 1951 a s Protokolem z r. 1967, je povinností smluvního státu, na jehož území uprchlík požádá o uznání svého právního postavení jako takového. Jak Úmluva z r. 1951 tak i Protokol z r. 1967 předpokládají spolupráci mezi smluvními státy a Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Tato spolupráce se vztahuje na určování právního postavení uprchlíků v souladu s opatřeními učiněnými v jednotlivých smluvních státech.

Smlouva o založení Evropského společenství stanoví jasný požadavek, že sekundární legislativa ES musí být v souladu s Úmluvou z roku 1951 a Protokolem z roku 1967. Nadřazenost Úmluvy z roku 1951 uznávají také závěry Evropské rady a související politické dokumenty Komise, které potvrzují, že Společný evropský azylový systém je založen na „plném a všezahrnujícím uplatňování“ Úmluvy z roku 1951. Z uvedeného vyplývá, že transpozice Kvalifikační směrnice do vnitrostátní legislativy členských zemí EU, které jsou všechny smluvními stranami Úmluvy z roku 1951 a jsou tudíž vázány povinnostmi z ní vyplývajícími, musí být rovněž v souladu s Úmluvou z roku 1951.

Kvalifikační směrnice uznává Úmluvu z roku 1951 jako „základ mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků“ a stanoví, že minimální normy ve Směrnici obsažené mají za cíl „zajištění plného dodržování práva

na azyl“ a mají zároveň sloužit jako vodítko pro členské státy při uplatňování Úmluvy z roku 1951. Některá ustanovení Směrnice téměř doslovně kopírují znění Úmluvy z roku 1951. Jedním z cílů Směrnice je tedy nejen dosáhnout souladu s Úmluvou z roku 1951, ale i přispívat k jejímu plnému uplatňování.

Jako pozitivní aspekt v Kvalifikační směrnici spatřuji především v jejím výslovném uznání pronásledování nestátními činiteli a pronásledování z důvodu pohlaví. Směrnice potvrzuje, že jedinci nebo skupiny osob pronásledované nestátními činiteli, které stát není schopen nebo ochoten chránit, mohou získat status uprchlíka podle Ženevské úmluvy. Jedním z klíčových prvků Směrnice, který UNHCR plně podporuje, je pevné pravidlo garantující přiznání postavení uprchlíka bez ohledu na zdroj nebo původce pronásledování. Směrnice definitivně zařazuje nestátní původce (soukromé osoby) za relevantní pachatele pronásledování. Postavení uprchlíka tak v souladu s tímto ustanovením musí být přiznáno i osobě, která je pronásledována jinými než státními orgány či osobami.

Pozitivní je rovněž skutečnost, že Kvalifikační směrnice upravuje pojem subsidiární ochrany, které nesplňují kritéria pro přiznání statusu uprchlíka, ale mají odůvodněnou potřebu mezinárodní ochrany z jiného důvodu.

Úkolem Směrnice není modifikovat existující mezinárodní uprchlické právo, ale poskytnout závazné vodítko pro jeho interpretaci v rámci Úmluvy.

Důležité je si také uvědomit, že nárok na ochranu a pomoc podle Úmluvy (1951) mají lidé, kteří prchají před politickým, etnickým či náboženským pronásledováním v zemích s totalitními režimy a represivními diktaturami. Uprchlík musí splňovat všechny definiční kritéria obsažená v Úmluvě z roku 1951. Ale v současné době je třeba řešit i situace lidí, kteří opouštějí své domovy i z jiných důvodů než, které jsou uvedeny v Úmluvě z r. 1951. Např. v dnešní době přibývá stále více běženců, tzv. ekologičtí uprchlíci, kteří opouštějí své domovy v důsledku naprosté devastace přírodního prostředí a vyčerpání přírodních zdrojů. Obecně se pro tyto osoby dnes užívá označení environmentální uprchlíci. Jednotná, celosvětově uznávaná definice dnes ještě neexistuje.

S definicí osob, které prchají ze svých domovů kvůli přírodním změnám, jako uprchlíků, nesouhlasí UNHCR. Tato organizace poukazuje na to, že pojem uprchlík může být použit pouze pro tu osobu, která splní kritéria dané Úmluvou z roku 1951 a jejím Protokolem z roku 1967. Taktéž se tato organizace obává rozšíření původní definice uprchlíka (jak navrhuji některé státy a nevládní organizace). Nebezpečí vidí i v možném snížení standardu ochrany uprchlíků. Proto je dobře, že existují i mezinárodní dohody zabývající se uprchlíky, které již ve své definici umožňují uznat prchající osobu z environmentálních příčin uprchlíkem. Takovou dohodou je např. Úmluva Organizace africké jednoty upravující zvláštní stránky uprchlických problémů v Africe.

Tak je tomu i u tzv. vnitřně přesídlených osobách. V mezinárodním právu dosud neexistuje žádná dohoda, která by problém vnitřních uprchlíků řešila. Ovšem několik jednotlivých států přijalo zákony, které mohou jednotlivým osobám přirknout statut vnitřního uprchlíka. Jedná se např. o státy: Ázerbájdžán, Bosna a Hercegovina, Kolumbie, Chorvatsko, Gruzie a Rusko. Tento statut slouží zmíněným státům k pomáhání dotčeným osobám v rámci sociální, ekonomické a právní pomoci.

Nejvíce problematické je pak definovat skupinu, kterou tvoří tzv. ekonomičtí uprchlíci. Jsou-li motivovány výlučně ekonomickými úvahami, pak jsou přesídlenci z ekonomických důvodů, a nemohou být uprchlíky.

Rozdíl mezi přesídlencem z ekonomických důvodů a uprchlíkem se však někdy stírá stejně tak, jako není vždy jasný rozdíl mezi ekonomickými a politickými opatřeními v zemi žadatelova původu. Za ekonomickými opatřeními záporně ovlivňujícími živobytí příslušné osoby se mohou skrývat rasové, náboženské nebo politické cíle či záměry namířené proti určité skupině

Tam, kde ekonomická opatření ničí ekonomickou existenci určité části obyvatelstva mohou se jejich oběti podle okolností stát uprchlíky v případě, že opustí svou zem. Zda by stejné platilo i pro oběti obecných ekonomických opatření by záviselo na okolnostech případu.

Významnou funkci v oblasti uprchlické problematiky zastává Úřad Vysokého komisaře pro uprchlíky, i když nedisponuje procesními mechanismy

ke kontrole dodržování a vynucování zakotvených práv a má pouze humanitární a politický charakter. Způsoby mezinárodní ochrany jsou demonstrativně vyjmenovány v § 8 Statutu UNHCR, spočívají zejména v podpoře vládních opatření ke zlepšení situace uprchlíků a snížení počtu těch, kteří potřebují ochranu a v podpoře dobrovolné repatriace nebo asimilace, dále dohlíží na uzavírání, ratifikaci a aplikaci mezinárodních smluv o ochraně uprchlíků. Tato dohlížecí funkce je potvrzena také článkem 35 Úmluvy z roku 1951 a článkem II Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z roku 1967 a vztahuje se na všechny členské státy EU, neboť všechny tyto státy jsou smluvními stranami obou dokumentů. Dohlížecí funkci UNHCR reflektuje i právo Evropského společenství, mimo jiné obecným odkazem na Úmluvu z roku 1951 obsaženým v článku 63 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství v otázkách týkajících se azylové politiky budou probíhat konzultace s Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky.“

7. Summary

A refugee is a human being who has had to take care the most difficult decision ever-to cut his roots.Move. Sometimes out of blind far because his life was in Langer, on the other occasions because he simply could not breathe intellectually.

We do not have to list the scores of reasons man has had and will have for reaching this decision. Newspapers, radio and television have illustrated them for decades and there will be new sad stories in the futures. Because people are what they are.

This world develops refugee problems. We help to solve them in a practical and concrete manner.

The Office of the UN High Commissioner for Refugees acts on behalf of uprooted people. As a rule it concerns itself with those who are outsiders in their former country and do not enjoy its protection for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. These people are, what we call-mandate refugees. They are entitled to UNHCR's protection irrespective of their geographical location.

Refugees who are assisted by other United Nations agencies or who have the same rights or obligations as nationals in their country of residence, are outside the mandate of UNHCR.

UNHCR has two main functions: protection and assistance. Protection, promoting and safeguarding the rights of refugees in such vital fields as employment, education, residence, freedom of movement and security against being returned to a country where their life or liberty might be endangered.

Assistance, helping governments and private organizations in countries of asylum in the task of helping refugees to become self-supporting.

UNHCR is the most recent in a succession of inter-governmental bodies, set up first under the League of Nations and then under the United Nations, to deal with refugee problems. UNHCR protects and assists refugees on a purely humanitarian and non-political basis. Its action not only alleviates human suffering, but also serves to reduce political tensions and may thereby

contribute to stability and peace. UNHCR was awarded two Nobel Peace Prize.

8. Seznam použité literatury

Publikace:

1. Bílková, V., Čepelka, Č., Fáberová A., Honusková, V., Skalková, Šturma, P.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006
2. Čepelka, Č., Šturma, P.: Mezinárodní právo veřejné. C. H. Beck, Praha, 2008
3. Čepelka, Č., Jílek, D. Šturma, P. Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu. Brno: Masarykova univerzita, 1997
4. Flegl, V.: Ústavní a mezinárodní ochrana lidských práv, C. H. Beck, Praha, 1997
4. Jílek, D., Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví. Brno: Masarykova univerzita, 1996
5. Jílek, D., Klečková, R. Společný evropský azylový systém: Procedurální směrnice. Spisy Právnické fakulty MU (řada teoretická) č.. 304. Masarykova univerzita, 2006
6. Jílek, D. a kolektiv: Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Masarykova univerzita, 2005
7. Jílek, D., Pořízek, P.: Společný evropský azylový systém: zásahy do osobní svobody. Praha, 2010
8. Mikšová, M. Azylová politika České republiky v kontextu mezinárodní migrace a azylové politiky Evropské unie. Brno: Fakulta sociálních studií. 2003
9. Ondřej, J. Základy mezinárodního práva. Karolinum. Praha, 1998
10. Potočný, M., Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné: Zvláštní část. C. H. Beck, Praha 2003
11. Rozumek, M., Vrátná, P.: Právo cizince na rodinný život, Organizace pro pomoc uprchlíků, Praha 2003
12. Šturma, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. C.H.Beck, Praha 1999

13. Feller, E., Turk, V., Nicholson, F.: Refugee Protection in International Law, Cambridge University Press, 2003
14. Godwin-Gill, G. S.: The Refugee in International Law, Oxford, 1983

Prameny:

1. Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951
2. Protokol tykající se právního postavení uprchlíků z roku 1967 (uveřejněno pod č. 208/1993 Sb.)
3. Všeobecná deklarace lidských práv a základních svobod z roku 1948
4. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1951 (uveřejněno pod č. 209/1992 Sb.)
5. Statut Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
6. Příručky postupů a kritérií UNHCR pro přiznání postavení uprchlíka (Příručka UNHCR)
7. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
8. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky
9. Zákon č. 326/1999 sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů
10. Zákon č. 325/1999 sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů
11. Směrnice o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (tzv. kvalifikační směrnice)
12. Směrnice o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (tzv. procedurální směrnice)
13. Zákon č. 221/2003 Sb. o dočasné ochraně cizinců
14. Zákon č. 94/1963 Sb. o rodině, ve znění pozdějších předpisů
15. Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů

16. Přípomínky UNHCR ke Směrnici Rady č. 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních požadavcích na kritéria a status státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti jako uprchlíků nebo jako osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany

Články z periodik a sborníků:

1. Jílek, D.: Povaha práva cizince na azyl podle Listiny základních práv a svobod. Časopis pro právní vědu a praxi č. 4/2001
2. Košar, D.: Pojem pronásledování v Ženevské úmluvě. Právník, 2005
3. Malenovský, J.: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po červnu 2002, Právník č. 9/2002
4. Šturma, P.: Mezinárodněprávní úprava postavení uprchlíků
5. www.migraceonline.cz: Člověk v tísní. Uprchlíkem v Česku. Praha: Člověk v tísní ve spolupráci s Open Society Fund
- 6- www.rozvojka.cz/environmentalni-migraceuvod-do-tematu: Kavanová, Klára: Environmentální migrace: Úvod do tématu Analýza právního postavení zajištěných cizinců, Organizace pro pomoc uprchlíkům, duben 2010
7. www.migraceonline.cz, [Szczepaniková, A.](#), Mezi státem a klienty-nevládní neziskové organizace pracující s uprchlíky a migranty v ČR, leden 2010
8. www.migraceonline.cz, Tošnerová, B., Podoba integrace cizinců v českých krajích, prosinec 2009
9. www.migraceonline.cz, Rozumek, M., Společný evropský azylový systém-idea versus realita, květen 2009

Internetové zdroje:

<http://www.eurasyllum.org>

<http://www.unhcr.ch>

<http://www.unhcr.cz>

<http://www.amnesty.cz>

<http://www.soze.hyperlink.cz>

<http://www.migraceonline.cz>

<http://www.opu.cz>

<http://www.uprchlici.cz>

<http://www.cicpraha.org>

<http://www.osn.cz>

<http://europeaum.org>

<http://www.mvcr.cz>