

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Jana Vorlíčková

Postavení válečných uprchlíků v mezinárodním právu

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Věra Honusková, Ph.D.

Katedra mezinárodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 26. září 2014

P r o h l á š e n í:

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

Podpis

P o d ě k o v á n í:

Děkuji JUDr. Věře Honuskové, Ph.D. za konzultace, užitečné rady a pomoc při vedení této diplomové práce.

OBSAH

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	3
ÚVOD.....	5
1. POJEM VÁLEČNÝ UPRCHLÍK	9
1.1. Charakteristika	9
1.2. Ozbrojený konflikt	13
2. MOŽNOSTI INDIVIDUÁLNÍ OCHRANY VÁLEČNÝCH UPRCHLÍKŮ V MEZINÁRODNÍM PRÁVU	15
2.1. Rozšířená definice uprchlíka.....	16
2.2. Ochrana válečných uprchlíků prostřednictvím vnitrostátního azylu	19
2.3. Ochrana válečných uprchlíků prostřednictvím doplňkové ochrany v rámci Evropské unie	20
2.3.1. <i>Podmínky pro získání doplňkové ochrany</i>	21
2.3.2. <i>Vážná újma</i>	24
2.3.2.1. <i>Vážné a individuální ohrožení života nebo osoby</i>	25
2.3.2.2. <i>Pojem „civilista“</i>	28
2.3.2.3. <i>Nerozlišující násilí dle čl. 15 písm. c) KS</i>	29
2.3.2.4. <i>Mezinárodní nebo vnitrostátní ozbrojený konflikt</i>	30
2.3.2.5. <i>Vztah jednotlivých typů vážné újmy</i>	32
2.3.3. <i>Vyloučení osob z doplňkové ochrany</i>	34
2.3.4. <i>Obsah doplňkové ochrany a její ukončení</i>	36
3. MOŽNOSTI SKUPINOVÉ OCHRANY VÁLEČNÝCH UPRCHLÍKŮ V MEZINÁRODNÍM PRÁVU	37
3.1. <i>Prima facie</i> uprchlíci.....	38
3.2. Přiznání ochrany skupině <i>ad hoc</i>	40
3.3. Smíšené proudy	41
3.4. Ochrana válečných uprchlíků prostřednictvím dočasné ochrany.....	43
3.4.1. <i>Charakteristika</i>	43
3.4.2. <i>Vývoj</i>	46
3.4.3. <i>Návrat</i>	48

3.4.4.	<i>Solidarita</i>	51
3.5.	Dočasná ochrana v rámci Evropské unie	52
3.5.1.	<i>Poskytování dočasné ochrany</i>	54
3.5.2.	<i>Obsah dočasné ochrany</i>	56
3.5.3.	<i>Přístup válečných uprchlíků k řízení o azylu</i>	57
3.5.4.	<i>Ukončení dočasné ochrany</i>	58
3.5.5.	<i>Návrat ve směrnici o dočasné ochraně</i>	59
3.5.6.	<i>Solidarita ve směrnici o dočasné ochraně</i>	60
3.5.7.	<i>Vyloučení osob z dočasné ochrany</i>	61
	ZÁVĚR	64
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ	68
	RESUMÉ	80
	ABSTRACT	81
	KLÍČOVÁ SLOVA	82
	KEY WORDS	82

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950
KS	Směrnice EP a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění), (dále rovněž „kvalifikační směrnice“)
OAJ	Organizace africké jednoty
OSN	Organizace spojených národů
Protokol z roku 1967	Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z 31. ledna 1967 (dále rovněž „Protokol“)
Protokol I z roku 1977	Dodatkový protokol k Ženevským úmluvám z roku 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů
Protokol II z roku 1977	Dodatkový protokol k Ženevským úmluvám z roku 1949 o ochraně obětí ozbrojených konfliktů nemajících mezinárodní charakter
PS	Směrnice Rady č. 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznání a odnímání postavení uprchlíka, ze dne 1. prosince 2005 (dále rovněž „procedurální směrnice“)
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie (dále rovněž „Soudní dvůr EU“)
SDO	Směrnice Rady č. 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále rovněž „směrnice o dočasné ochraně“)

Statut	Statut UNHCR schválený rezolucí Valného shromáždění OSN č. 428 (V) ze dne 14. prosince 1950
Úmluva proti mučení	Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1984
UNHCR	Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (United Nations High Commissioner for Refugees)
USA	Spojené státy americké
Ženevské úmluvy na ochranu obětí války	zkrácené označení pro čtyři Ženevské úmluvy o ochraně obětí války z roku 1949: (1) Ženevskou úmluvu o zlepšení osudu raněných a nemocných příslušníků ozbrojených sil v poli, (2) Ženevskou úmluvu o zlepšení osudu raněných, nemocných a trosečníků ozbrojených sil na moři, (3) Ženevskou úmluvu o zacházení s válečnými zajatci, a (4) Ženevskou úmluvu o ochraně civilních osob za války
Ženevská úmluva	Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 ve znění Newyorského protokolu z roku 1967 (dále rovněž „Ženevská úmluva z roku 1951“ nebo „ŽÚ1951“)

ÚVOD

V současné době neexistuje univerzální závazný právní dokument, jenž by upravoval postavení válečných uprchlíků a jejich ochranu, jako je tomu u klasických uprchlíků dle Ženevské úmluvy z roku 1951, kteří odešli ze země původu z důvodů oprávněných obav před pronásledováním pro jejich rasu, náboženství, politické přesvědčení či příslušnost k sociální skupině. Státy se distancují od přijetí závazného smluvního dokumentu, jelikož problematika válečných uprchlíků je spojena s příchodem velkého počtu osob na území přijímajících států, což s sebou přináší značné finanční a kapacitní problémy, spolu s možnými kulturní rozpory mezi národy. Válečné konflikty a s tím spojené přesuny tamních obyvatel jsou nicméně poměrně časté a nyní i znovu aktuální, postavení válečných uprchlíků je tudíž nezbytné řešit, a to jak na národní, tak i na mezinárodní úrovni.

Specifikum právní úpravy postavení válečných uprchlíků leží v jejich charakteristickém rysu spočívajícím v hromadnosti útěku osob, který zapříčiňuje zdrženlivost států světa v přijetí závazné úmluvy i v udělování ochrany. Schopnost reagovat na individuální žádosti o poskytnutí ochrany u velkého počtu osob zároveň je nemožné či velmi náročné, a je proto nezbytné přijmout formy ochrany, které budou lépe vyhovovat daným okolnostem. Státy se o nezbytnosti změn v přístupu k válečným uprchlíkům a potřebě efektivně reagovat na tuto situaci opětovně přesvědčily díky postupu uprchlických proudů ze severní Afriky a Blízkého východu, kdy státy jako například Jordánsko, Turecko či Řecko musely a stále musí čelit příchodu obrovského počtu uprchlíků, kteří se nemohou vrátit domů, aniž by nebyly ohroženy jejich životy.

Cílem diplomové práce na téma *Postavení válečných uprchlíků v mezinárodním právu* je analyzovat jednotlivé druhy ochrany poskytované válečným uprchlíkům, interpretovat nejasná právní ustanovení a zhodnotit přínos a vhodnost možných řešení. Diplomová práce se zaměřuje na specifika postavení válečných uprchlíků a na možnosti jejich ochrany. Výzkumnou otázkou je určení, kdo je válečným uprchlíkem a jak je jeho

situace řešena v mezinárodním právu. Důvodem pro výběr toho tématu je můj velký zájem o uprchlické právo a existující nestabilita v postavení válečných uprchlíků.

V diplomové práci používám označení „váleční uprchlíci“, pod které řadím osoby, jež byly nuceny uprchnout ze země původu z důvodu mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu, a to i přestože se nejedná o pojem mezinárodním společenstvím uznaným či definovaným a nelze jej právně uchopit. Často se tudíž můžeme setkat s označením „váleční migranti“. Považuji ale pojem váleční uprchlíci za vhodný v souvislosti s vývojem jejich postavení a možností ochrany formou podpůrných instrumentů. Jedná se o velmi zranitelné osoby, které je nutné oddělit od ekonomických migrantů, kteří přicházejí do jiných zemí z důvodů lepších pracovních a životních podmínek. Společnost se však často na uprchlíky a osoby migrující z jiných důvodů dívá plošně a nerozlišuje jejich podstatu a odlišnosti. I z těchto důvodů pokládám užití sousloví „váleční uprchlíci“ za lépe vyhovující než označení „migranti“.

Problematika definice válečných uprchlíků a jejich zařazení pod rozsah aplikace ustanovení Ženevské úmluvy z roku 1951 patří mezi jedno z témat mé diplomové práce. Jelikož ochrana válečných uprchlíků není postavena na pevných základech, objevují se různé přístupy a pohledy na tuto otázku. Právě tato nestabilita vedla k přijetí několika právních instrumentů a zavedení subsidiárních forem ochrany, na kterých dnes postavení válečných uprchlíků stojí. Velkým krokem kupředu v tomto ohledu postoupila Evropská unie přijetím důležitých směrnic, jež upevňují situaci osob přecházejících před válečnými konflikty a stanovují právní rámec pro poskytování ochrany. Právě význam těchto směrnic a jejich podrobný obsah jsou důvodem, proč se jimi zabírám ve značné části diplomové práce, avšak pouze se zaměřením na otázky, které úzce souvisí s problematikou válečných uprchlíků. Podstatnou úlohu v souvislosti s vývojem ochrany válečných uprchlíků zaujímá také Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, přestože se nejedná o orgán, jehož rozhodnutími jsou členské státy vázány (dokumenty se nacházejí na úrovni *soft law*). Síla a specializace UNHCR má však za následek respektování jeho stanovisek a doporučení, včetně rezolucí Valného shromáždění OSN, mnoha státy světa.

Velkou část použitých zdrojů v této diplomové práci proto tvoří právě dokumenty přijaté v rámci činnosti UNHCR. Primárními zdroji diplomové práce jsou mezinárodní a regionální úmluvy týkající se postavení uprchlíků a ochrany lidských práv, dále také směrnice přijaté na poli uprchlického a migračního práva v Evropské unii. Mezi další zdroje patří především odborná zahraniční i česká literatura zaměřující se na otázky uprchlického práva a migrace. Značné zastoupení mají též články publikované v zahraničních vědeckých časopisech. Při vyhledávání relevantních informací a statistik jsem ve velké míře používala internetové zdroje.

Při tvorbě diplomové práce jsem využívala především metodu analýzy mezinárodních či regionálních úmluv a odborných dokumentů přijatých na poli uprchlického práva. Dále jsem uplatňovala metodu komparativní, zejména při srovnávání právních úprav týkajících se postavení válečných uprchlíků na úrovni mezinárodní a regionální, se zaměřením na evropské právo. Současně jsem použila metodu deskriptivní, a to z důvodu nedostatečné a roztržité úpravy postavení válečných uprchlíků.

Diplomová práce je rozdělena na tři hlavní kapitoly. První kapitola se věnuje vymezení charakteristických znaků válečných uprchlíků a rozebírá problematiku ozbrojených konfliktů. Druhá kapitola se zabývá možnostmi individuální ochrany válečných uprchlíků v mezinárodním právu. V jejím rámci jsou rozebrány subsidiární formy ochrany jak z obecného hlediska, tak v souvislosti s ustanoveními konkrétních právních instrumentů. Tato část se zaměřuje zejména na otázky související s rozšířenou definicí uprchlíka, vnitrostátním azylem a institutem doplňkové ochrany. Velká pozornost je věnována úpravě na úrovni Evropské unie. V této části diplomové práce jsou zkoumány podmínky pro získání doplňkové ochrany na základě kvalifikační směrnice. Důraz je kladen na výklad jednotlivých ustanovení se zaměřením na pojem „vážné újmy“ v kontextu postavení válečných uprchlíků. V neposlední řadě se tato část diplomové práce zabývá vyloučením, obsahem doplňkové ochrany a jejím ukončením. Třetí kapitola se věnuje možnostem skupinové ochrany válečných uprchlíků. Soustředí se na postavení *prima facie* uprchlíků, přiznání ochrany skupině *ad hoc* a zejména na dočasnou ochranu. Tato kapitola se zaměřuje na obecnou charakteristiku jednotlivých

prvků dočasné ochrany, na její vývoj a praktickou aplikaci v rámci různých právních řádů s důrazem na její užití v Evropské unii na základě směrnice o dočasné ochraně. Vedle daných témat se tato část zabývá i otázkou návratu válečných uprchlíků po skončení jejich ochrany a principem solidarity. V závěru jsou zdůrazněny a zhodnoceny zásadní poznatky a cíle.

1. POJEM VÁLEČNÝ UPRCHLÍK

1.1. Charakteristika

Osoby, které jsou nucené opustit zemi původu z důvodu mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu nejsou považovány za uprchlíky podle Ženevské úmluvy z roku 1951 či Protokolu z roku 1967.¹ Na základě obecné definice uprchlíka obsažené v Ženevské úmluvě z roku 1951 ve znění Protokolu v čl. 1 odst. A(2) je za uprchlíka považována kterákoliv osoba, která „*se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu své vlasti.*“

Válečný uprchlík však utíká ze země svého původu z důvodu existence válečného konfliktu mezinárodního nebo vnitrostátního charakteru. Pod obecnou definici uprchlíka by spadal pouze za předpokladu, že by daný válečný konflikt vyústil do situace, kdy by této osobě hrozilo pronásledování z jednoho nebo více důvodů vyjmenovaných v Ženevské úmluvě z roku 1951. Až po naplnění těchto podmínek by získal mezinárodní ochranu formou přiznání postavení uprchlíka. Přestože mnoho ozbrojených konfliktů bezpochyby má příčiny v etnickém původu obyvatel nebo jejich náboženském či politickém přesvědčení, udělení ochrany na tomto individuálním základě nepatří mezi vhodné způsoby řešení problematiky válečných uprchlíků.

Přesná a závazná definice válečného uprchlíka v mezinárodním právu neexistuje. Je však možné vytyčit jeho základní charakteristiky. Jedním ze znaků válečných uprchlíků je, že tyto osoby utíkají ze země svého původu z důvodu válečného konfliktu mezinárodního nebo vnitrostátního charakteru. Válečný konflikt je svou povahou generalizující a osobám proto hrozí násilí, které nemusí být nijak vázáno na jejich politické názory či náboženské vyznání, ale na samotnou faktickou přítomnost v dané

¹ UNCHR. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status (Chapter V.)*, January 1992.

oblasti. Vedle toho leží specifikum válečných uprchlíků v hromadnosti jejich útěku ze země původu, což je jejich základním a velmi problematickým rysem, jelikož představují obrovskou zátěž pro jiné státy světa. Pojem hromadnost či masový příliv není definován, přesto je možné určit základní znaky, kterými jsou: velký počet osob, které přijíždění na hranice, rychlost nárůstu těchto osob a nedostatečné kapacity přijímajícího státu, především nemožnost individuálního řízení provedeného u každé osoby.² Z důvodu neexistence závazné definice masového přílivu, která by stanovila konkrétní měřítko, a faktu, že se v jednotlivých zemích bude situace někdy i značně lišit, ať už v rozloze území, počtu obyvatel, či volných kapacit, je dle mého názoru nezbytné posuzovat skutečnost, zda se jedná o masový příliv, vždy případ od případu.

Jako relevantní příklad nemožnosti provést zdlouhavé a kapacitně náročné individuální řízení lze zmínit aktuální situaci syrských uprchlíků. K srpnu 2014 UNHCR eviduje 2.944.677 registrovaných syrských uprchlíků. Rychlost nárůstu těchto osob je obrovská, za pouhé 2 roky došlo útěku více než 2,5 milionů lidí.³

Přestože byla Ženevská úmluva přijata v kontextu hromadného uprchlictví, kdy se ve světě objevovaly uprchlické proudy,⁴ sama definice uprchlíka zde obsažená je založena na vnímání uprchlíka jako jednotlivce, což se odráží jak v jejím znění, tak i v její praktické aplikaci smluvními státy, které udělují postavení uprchlíka na individuálním základě. Uprchlík v mnoha případech prochází řízením, které je založeno na individuálním posouzení toho, zda splňuje všechny nezbytné podmínky pro udělení ochrany či nikoliv. Pozornost je tudíž věnována jedné konkrétní osobě, což je velmi časově i technicky náročné, a uprchlický systém tak nedokáže efektivně reagovat na masový příliv osob prchajících před válečným konfliktem. Uprchlík je tak v Ženevské úmluvě, jakožto mezinárodněprávním dokumentu, definován úzce a nejsou pokryty všechny situace, kdy osoba utíká ze země svého původu z důvodu, že je zbavena ochrany domovského státu a hrozí jí nějaká závažná újma.

² UNHCR. *Ensuring International Protection and Enhancing International Cooperation in Mass Influx Situations*. 2004, bod 3.

³ UNHCR. *Syria Regional Refugee Response*, 2014, [cit. 2014-08-23]. Dostupný z WWW: <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>>.

⁴ Palestiňští uprchlíci, uprchlíci z Barmy, Pákistánu či Indie.

Objevují se však i názory, že Ženevskou úmluvu z roku 1951 lze i vykládat v kontextu hromadného uprchlictví.⁵ Thomas Spijkerboer takový postoj opírá o výklad preambule ŽÚ1951, která stanoví, že „je žádoucí, aby předcházející mezinárodní dohody týkající se postavení uprchlíků byly revidovány a sjednoceny a aby byl novou dohodou rozšířen rozsah a ochrana dané těmito prostředky,“ a zároveň odkazuje na slova Vysokého komisaře pro uprchlíky Van Heuven Geodharta prohlašujícího, že „doposud tyto mezinárodní nástroje pouze upravovaly postavení specifických skupin uprchlíků. Ale účelem předkládané úmluvy je sjednotit existující dohody a úmluvy, a navíc určit status těch uprchlíků, kteří nepožívají ochrany podle existujících nástrojů.“⁶ Spijkerboer zdůrazňuje, že Ženevská úmluva byla přijata za situace, kdy docházelo k uprchlickým proudům a kromě toho byly postupem času rozšířeny důvody pronásledování o příslušnost k sociální skupině. Tvůrci Ženevské úmluvy si tudíž museli být vědomi hromadné povahy a skupinového základu těchto uprchlických proudů. Tvrdí tedy, že individualizace byla způsobena až následným špatným výkladem definice uprchlíka obsažené v čl. 1A Ženevské úmluvy, a že ta pokrývá i koncept hromadného uprchlictví, nicméně vázaného na pronásledování.⁷

I přestože je zřejmé, že Ženevská úmluva byla přijata za situace, kdy hromadné uprchlictví bylo aktuální a nová úmluva by představovala vhodné řešení pro stabilizaci postavení a určení statusu osob hromadně prchajících ze svých zemí, nepovažuji názor Spijkerboera za správný. Znění definice uprchlíka v Ženevské úmluvě je evidentně založeno na individuálním postavení. Přestože došlo postupně k rozšíření o příslušnost k sociální skupině, i tak je nezbytné pro přiznání postavení uprchlíka naplnění subjektivních důvodů ve formě oprávněných obav před pronásledováním, což je zcela jistě nezbytné hodnotit vždy zvlášť u konkrétních jednotlivců. Takovým způsobem však není možné efektivně reagovat na hromadné uprchlictví.

⁵ SPIJKERBOER, T. 'Subsidiarity in Asylum Law: The Personal Scope of International Protection' IN: BOUTEILLET-PAQUET, D (eds.). *Subsidiary Protection of Refugees in the European Union: Complementing the Geneva Convention?*. Brussels, Odysseus Network, 2002.

⁶ SPIJKERBOER, T. 'Subsidiarity in Asylum Law: The Personal Scope of International Protection' IN: BOUTEILLET-PAQUET, D (eds.). *Subsidiary Protection of Refugees in the European Union: Complementing the Geneva Convention?*. Brussels, Odysseus Network, 2002.

⁷ SPIJKERBOER, T. 'Subsidiarity in Asylum Law: The Personal Scope of International Protection' IN: BOUTEILLET-PAQUET, D (eds.). *Subsidiary Protection of Refugees in the European Union: Complementing the Geneva Convention?*. Brussels, Odysseus Network, 2002, s. 28 – 29.

Přestože neexistuje univerzální závazný dokument upravující postavení válečných uprchlíků, nenacházejí se tyto osoby v právním vakuu. Některé státy světa reagovaly na situaci přijetím regionálních úmluv či směrnic (viz níže). Vedle těchto specifických dokumentů hraje významnou úlohu v otázce válečných uprchlíků rozvoj práva lidských práv. Vývoj uprchlického práva jde totiž ruku v ruce s vývojem mezinárodní ochrany lidských práv a vznikem mezinárodních organizací zaměřených tímto směrem. Mezi nejdůležitější mezinárodněprávní dokumenty, které v mnohém upevňují postavení válečných uprchlíků, patří především Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948,⁸ Ženevské úmluvy na ochranu obětí války z roku 1949 včetně Protokolů, Evropská úmluva o ochraně lidských práv z roku 1950 a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966. Tyto úmluvy zakotvují základní práva jako právo na život, sebeurčení, návrat do země původu, zákaz mučení, diskriminace, navrácení a další.

Od válečných uprchlíků je třeba odlišit tzv. vnitřně přesídlené osoby (internally displaced persons - IDPs). Na základě definice vytvořené OSN či dále uvedené v Kampalské úmluvě z roku 2009 se jedná „o 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 států.“⁹ Vnitřně přesídlené jsou tudíž osoby, které musely uprchnout ze svých domovů a přesídlit se do jiné oblasti v rámci své země například z důvodu válečného konfliktu či přírodní katastrofy. Nejedná se tedy o válečné uprchlíky, jelikož nepřekročily státní hranice, ale setrvávají na území své státy. Jejich situace je nicméně velmi vážná a počty takových osob dosahují po světě řádu desítek milionů. Často navíc jejich situace vyústí do fáze, kdy opustí zemi původu, jelikož jim jejich domovský stát není schopen zajistit dostatečnou ochranu. V takovém případě, pokud by utíkaly před ozbrojeným konfliktem, by již musely být považovány za válečné uprchlíky.

⁸ Přestože se nejedná o závazný právní dokument, státy jej považují za zásadní v oblasti lidských práv.

⁹ srov. United Nations. *Guiding Principles on Internal Displacement*. 1998, s. 1, bod 2 [cit. 2014-09-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html>> a článek 1 odst. k) Kampalské úmluvy z roku 2009.

1.2. Ozbrojený konflikt

Jak vyplývá ze samotného označení válečného uprchlíka, je jedním z jeho základních charakteristických znaků skutečnost, že utíká před ozbrojeným konfliktem. Tento válečný konflikt může mít podobu buďto mezinárodního konfliktu nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu. Pojem „ozbrojený konflikt“ není v mezinárodněprávních dokumentech přesně definován, vhodným vodítkem pro jeho interpretaci je formulace obsažená v rozhodnutí Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ve věci *Tadić*.¹⁰ Ozbrojený konflikt je definován jako „*uchýlení se k ozbrojené síle mezi státy nebo déletrvající ozbrojené násilí mez vládní autoritou a organizovanými ozbrojenými skupinami či mezi takovými skupinami uvnitř jednoho státu.*“¹¹

Mezinárodní ozbrojený konflikt nepředstavuje z hlediska výkladu zásadní problém. Úpravu nalezneme ve společném článku 2 k Ženevským úmluvám na ochranu obětí války, které se vztahují na všechny případy vyhlášené války nebo jakéhokoli jiného ozbrojeného konfliktu vzniklého mezi dvěma nebo více Vysokými smluvními stranami, i když válečný stav není uznáván jednou z nich. Zde se tedy jedná o mezinárodní ozbrojený konflikt mezistátní.

Dodatkový protokol I z roku 1977 k Ženevským úmluvám na ochranu obětí války však rozšířil okruh mezinárodních ozbrojených konfliktů o boje za národní osvobození, kterými se dle čl. 1 odst. 4 rozumí „*ozbrojené konflikty, ve kterých národy bojují proti koloniální nadvládě a cizí okupaci a proti rasistickým režimům, aby uplatnily své právo na sebeurčení, jak je zakotveno v Chartě Organizace spojených národů a v Deklaraci zásad mezinárodního práva týkajících se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy v souladu s Chartou Organizace spojených národů.*“ Boje za národní osvobození byly přeřazeny z kategorie vnitrostátních ozbrojených konfliktů, kam původně náležely. Výčet typů bojů za národní osvobození je taxativní a „*pokrývá všechny případy, ve kterých se národ, aby realizoval právo na sebeurčení, musí uchýlit k použití ozbrojené*

¹⁰ *Prosecutor v. Duško Tadić*, 1997, Case No.: IT-94-1-T.

¹¹ *Prosecutor v. Duško Tadić*, 1997, Case No.: IT-94-1-T, bod 561.

síly.¹² Boje tudíž musí směřovat proti koloniální nadvládě, cizí okupaci nebo rasistickému režimu. Prozatím nicméně absentuje mezinárodní praxe zabývající se podrobnějším zhodnocení tohoto typu ozbrojeného konfliktu.

Složitější je však interpretace vnitrostátního ozbrojeného konfliktu. Existují dva druhy vnitrostátního konfliktu, konkrétně vertikální a horizontální. Vertikální konflikt spočívá v bojích mezi legální vládou a povstalci. V situaci horizontálního konfliktu se spolu střetávají ozbrojené skupiny nevládního charakteru. Pro určení, zda se v dané situaci vůbec jedná o vnitrostátní konflikt, se používá úprava „konfliktu, který nemá mezinárodní ráz“ a jeho kritéria nacházející se v Protokolu II z roku 1977 k Ženevským úmlouvám na ochranu obětí války, který rozvíjí a doplňuje společný čl. 3 Ženevských úmluv. V článku 1 Protokolu II je uvedeno, že tento protokol se bude vztahovat na všechny ozbrojené konflikty, které nejsou obsaženy v článku 1 Protokolu I z roku 1977 a k nimž dochází na území Vysoké smluvní strany mezi jejími ozbrojenými silami a disidentskými ozbrojenými silami nebo jinými organizovanými ozbrojenými skupinami vykonávajícími pod odpovědným velením takovou kontrolu nad částí jejího území, která jim umožňuje vést trvalé a koordinované vojenské operace.

Pokud by však konflikt nešlo podřadit pod daná kritéria, je potřebné aplikovat požadavky dlouhodobosti bojů (protracted armed violence) a organizovanosti stran konfliktu (organized armed groups), jež nalezneme v judikatuře mezinárodních trestních tribunálů.¹³ Ve vztahu k organizovanosti stran konfliktu se užívá následujících kritérií: stupeň organizovanosti velení, existence disciplinárních pravidel, existence ústředního velitelství, fakt, že strana konfliktu ovládá část území, schopnost strany konfliktu plánovat a koordinovat vojenské operace, schopnost obstarat si zbraně, nové členy a zajistit jim výcvik, schopnost určit jednotnou vojenskou strategii, hovořit jedním hlasem

¹² Sandoz, Y., Swinarski, Ch., Zimmermann, B. (eds) *Commentary on the Additional Protocols to the Geneva Conventions*, Martinus Nijhoff Publishers, Geneva, 1987, s. 54-55, par. 113. [cit. 2014-09-07]. Dostupný z WWW: <http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/Commentary_GC_Protocols.pdf>.

¹³ *Prosecutor v. Duško Tadić*, 1997, Case No.: IT-94-1-T, *Prosecutor v. Ramush Haradinaj, Idriz Balaj and Lahi Brahimaj*, Trial Chamber, rozsudek ze dne 3.4.2008, Case No.: IT-04-84-T, *Prosecutor v. Ljube Bošković and Johan Tarčulovski*, Trial Chamber, rozsudek ze dne 10.7.2008, Case No.: IT-04-82-T.

a sjednávat dohody.¹⁴ I v této otázce nalezneme další faktory, které je vhodné zohlednit. Patří mezi ně například ustanovení oficiálního mluvčího či užívání uniforem.¹⁵

Skutečnost, jestli v zemi probíhá vnitrostátní nebo mezinárodní konflikt, je z hlediska udělení ochrany irelevantní. Oba druhy ozbrojených konfliktů jsou v tomto ohledu vnímány rovnocenně. Postačí tedy, pokud situace v dané zemi dosáhne intenzity kteréhokoliv z typů ozbrojeného konfliktu. Problémem ovšem zůstává problematičtější prokazování vnitrostátního ozbrojeného konfliktu. Navíc, jelikož vnitrostátní konflikt nemusí výrazně ovlivňovat chod jiných států světa, které se tudíž necítí osobně zasaženy, mohou se zdráhat udělit mezinárodní ochranu.

2. MOŽNOSTI INDIVIDUÁLNÍ OCHRANY VÁLEČNÝCH UPRCHLÍKŮ V MEZINÁRODNÍM PRÁVU

V průběhu historie státy reagovaly na masový příliv uprchlíků udělováním ochrany buďto na individuálním nebo skupinovém základě, a to například prostřednictvím udělování azylu, postavení tzv. prima facie uprchlíků, zavedení rozšířené definice uprchlíka či jinými způsoby. Ochrana válečných uprchlíků na individuálním základě spočívá v poskytování různých subsidiárních forem ochrany (complementary or subsidiary protection), které jdou nad rámec definičních znaků obsažených v Ženevské úmluvě z roku 1951 a zaměřující se na jednotlivce. Otevírá se tudíž možnost ochrany pro jednotlivé osoby prchající před válečnými konflikty. Neexistuje však žádný univerzální mezinárodněprávní dokument, který by upravoval právní rámec a obsah těchto podpůrných institutů. Podoba subsidiární ochrany se proto může v právních řádech států světa lišit a prochází vývojem tak, aby co nejlépe vyhověla daným okolnostem. Forem podpůrné ochrany je několik, jejich základem je poskytnutí ochrany válečným uprchlíkům z důvodu jejich nezařazení pod klasickou definici uprchlíka.

¹⁴ *Prosecutor v. Duško Tadić*, 1997, Case No.: IT-94-1-T, *Prosecutor v. Ramush Haradinaj, Idriz Balaj and Lahi Brahimaj*, Trial Chamber, rozsudek ze dne 3.4.2008, Case No.: IT-04-84-T, bod 60.

¹⁵ *Prosecutor v. Ljube Bošković and Johan Tarčulovski*, Trial Chamber, rozsudek ze dne 10.7.2008, Case No.: IT-04-82-T, body 199-203.

2.1. Rozšířená definice uprchlíka

Na nedostatečnou definici uprchlíka reagovaly některé státy přijetím doplňkových instrumentů na regionální úrovni. Rozšířenou definici uprchlíka aplikovatelnou na situace hromadného uprchlictví nalezneme v Úmluvě Organizace africké jednoty z roku 1969, která ve své druhé části definuje uprchlíka jako „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, aby vyhledala útočiště mimo zemi svého původu či státní příslušnosti.“¹⁶ Problémem regionálních úmluv je, že státy, které jimi nejsou vázány, nemusí přijmout závazky vůči osobám splňujícím dané předpoklady ochrany.

Postavením válečných uprchlíků se taktéž zabývá Cartagenská deklarace z roku 1984 (na úrovni *soft law*), jež obsahuje požadavek rozšíření definice uprchlíka o osoby, které opustily zemi původu, protože jejich životy, bezpečnost nebo svoboda byly ohroženy všeobecným násilím, cizí agresí, vnitrostátními konflikty, hromadným porušováním lidských práv nebo jinými okolnostmi, které vážně narušily veřejný pořádek.¹⁷

Situace v Asii je odlišná, protože mnoho asijských států nepřijalo Ženevskou úmluvu z roku 1951 a nenalezneme zde ani jiný závazný smluvní dokument, který by upravoval postavení uprchlíků. Svůj význam ale bezpochyby mají Bangkotské principy z roku 1966 (revidované r. 2001), i když jde pouze o dokument *soft law*. Důležité je, že Bangkotské principy ve svém čl. 1 odst. 2 rozšiřují definici uprchlíka o osoby, které opustily svůj stát z důvodu vnější agrese, okupace, cizí nadvlády či událostí závažně narušujících veřejný pořádek v jakékoli části země, anebo v celé zemi.

¹⁶ Organization of African Unity (OAU), *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, 10 September 1969. [cit. 2014-08-23]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/resources/legal-documents/international-refugee-law/1969-organization-of-african-unity-convention-governing-the-specific-aspects-of-refugee-problems-in-africa.html>>.

¹⁷ Regional Refugee Instruments & Related, *Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*, 22 November 1984. [cit. 2014-08-23]. Dostupný z WWW: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>>.

Na území Evropy se k problematice válečných uprchlíků vyjádřila Rada Evropy ve svém Doporučení Parlamentního shromáždění č. 773/1976 k situaci *de facto* uprchlíků. Rada Evropy v tomto dokumentu výslovně uvádí, že existuje velké množství osob, které nejsou uznány za uprchlíky ve smyslu čl. 1 Ženevské úmluvy z roku 1951, a které se nemohou nebo nechtějí z politických, rasových, náboženských nebo jiných zásadních důvodů vrátit do země svého původu.¹⁸

V případech, kdy osoba nemůže využít ochrany svého domovského státu, nastupuje ochrana mezinárodního společenství, a to prostřednictvím jeho členů a mezinárodních orgánů, která ochranu země původu nahrazuje buď trvale, či pouze po určitou dobu.¹⁹ Zásadní roli v otázce uprchlictví obecně hraje UNHCR, který zastřešuje ochranu uprchlíků na mezinárodní úrovni. Ani UNHCR nemá ve svém Statutu obsaženo, jako jeden z hlavních cílů, poskytování ochrany válečným uprchlíkům. Nicméně, kromě úkolů zde uvedených plní UNHCR i další úkoly, kterými ho pověřil Valné shromáždění OSN nebo Hospodářská a sociální rada. UNHCR v roce 1994 uvedlo, že „...*rezoluce Valného shromáždění měly za následek rozšíření kompetencí Vysokého komisaře i na uprchlíky utíkající před ozbrojeným konfliktem...V souladu s těmito rezolucemi, a se silnou podporou Výkonného výboru a mezinárodního společenství jako celku, se stalo běžnou a konsistentní politikou a praxí UNHCR poskytovat mezinárodní ochranu, mobilizovat humanitární pomoc a hledat řešení pro uprchlíky prchající z důvodu ozbrojeného konfliktu stejně jako těch, kteří prchají před pronásledováním.*“²⁰

Postupně tudíž došlo k rozšíření mandátu UNHCR o další kategorie, mezi které se řadí i osoby, které uprchly ze země původu z důvodu ozbrojeného konfliktu. Navíc tedy byli UNHCR vedle uprchlíků naplňujících kritéria definice ŽÚ1951 uznáni za uprchlíky také ti, kteří se nachází mimo zemi svého původu a nejsou schopni se navrátit kvůli vážnému a nerozlišujícímu ohrožení života, fyzické integrity nebo svobody v důsledku všeobecného násilí či událostí vážně narušujících veřejný pořádek. Výslovně se sem

¹⁸ Council of Europe, Parliamentary Assembly. *Recommendation 773 (1976) on the situation of de facto refugees*, January 1976, bod 1. [cit. 2014-08-08]. Dostupný z WWW: <<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta76/erec773.htm>>.

¹⁹ JÍLEK, D. (eds.). *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana. Sborník*. 1. vyd. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2007, s. 220.

²⁰ UNHCR. *Note on International Protection*, UN Doc. A/AC.96/830, 7. September 1994, bod 31.

řadí osoby, které jsou ovlivněny důsledky válečných konfliktů či člověkem zaviněných katastrof, jež zahrnují například cizí nadvládu, intervenci, okupaci či kolonialismus.²¹ Míra dokazování (standard of proof) pro založení existence vážné hrozby je nicméně stejná, jako je u oprávněných obav před pronásledováním podle Ženevské úmluvy z roku 1951. Pro naplnění je třeba prokázat důvodnou pravděpodobnost (reasonable likelihood), že dojde ke vzniku újmy, pokud se dotčená osoba navrátí do země původu.²²

Obdobně jako rozšířený mandát UNHCR, tak i úprava regionálních úmluv, které se snaží reagovat na specifickou problematiku dané oblasti (konkrétně Afriky a Latinské Ameriky), poskytuje podpůrnou ochranu osobám, které nespádají pod rozsah Ženevské úmluvy. V souvislosti s těmito subsidiárními formami ochrany se hovoří o tzv. rozšířené definici uprchlíka, která zahrnuje válečné uprchlíky.

Postup, jakým UNHCR v konkrétní situaci určuje uprchlický status,²³ spočívá nejprve v posouzení, zda osoba naplňuje kritéria uvedená v Ženevské úmluvě. Teprve pokud osoba takové předpoklady nespĺňuje, se přistoupí k posuzování kritérií na základě rozšířené definice uprchlíka dle mandátu UNHCR. Skutečnost, že se jako první zkoumají požadavky dle Ženevské úmluvy, má pro uprchlíky značný význam, jelikož postavení získané na tomto základě se může vyznačovat větší jistotou oproti postavení odvozeného z rozšířené definice uprchlíka. Pro klasické uprchlíky je tento postup zcela jistě výhodný, nicméně pro válečné uprchlíky představuje částečné riziko spočívající v oddálení udělení ochrany v důsledku nezbytnosti provedení obou fází. Povinnosti UNHCR týkající se ochrany uprchlíků uznaných dle rozšířeného mandátu jsou ale stejné jako u osob kvalifikovaných dle Ženevské úmluvy.²⁴ Přestože se rozsah ochrany a obsah práv vyplývajících ze subsidiární ochrany v jednotlivých právních rádech liší,

²¹ UNHCR. *Refugee Status and Resettlement*, bod 3.4., [cit. 2014-03-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/3d464c954.pdf>>.

²² UNHCR. *Refugee Status and Resettlement*, bod 3.2.2., [cit. 2014-03-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/3d464c954.pdf>>.

²³ V textu používám spojení „uprchlický status“ či „status uprchlíka“, přestože se nejedná o zcela výstižné označení. Ženevská úmluva z roku 1951 totiž neukládá státům povinnost přiznat uprchlíkům určitý status, ale výslovně pouze zakazuje navrácení uprchlíků na hranice zemí, kde by jim hrozilo nebezpečí na životě a svobodě (*non-refoulement*).

²⁴ UNHCR. *Refugee Status and Resettlement*, bod 3.2.4., [cit. 2014-03-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/3d464c954.pdf>>.

její příjemci mají vždy právo, aby jejich základní lidská práva, včetně práva na celistvost rodiny, byla respektována.²⁵

2.2. Ochrana válečných uprchlíků prostřednictvím vnitrostátního azylu

Vedle přiznání ochrany válečným uprchlíkům skrze rozšířenou definici uprchlíka je možné, aby váleční uprchlíci získali nezbytnou ochranu na základě udělení vnitrostátního azylu. Daný druh ochrany se zpravidla využíval u osob politicky pronásledovaných (často se setkáme s označením politický azyl), nikoliv u válečných uprchlíků. Tento institut však patří mezi nástroje ochrany upravené v rámci vnitrostátních právních řádů jednotlivých zemí světa. Udělení azylu tudíž závisí na úvaze přijímajícího státu, jelikož z jeho strany se jedná o výkon volnosti.²⁶ Stát tímto postupem tedy může reagovat na příchod uprchlíků, stanovit si vlastní podmínky pro poskytování azylu a vztáhnout je i na válečné uprchlíky.

Jelikož se ale jedná o vnitrostátně upravený druh ochrany, není na přiznání azylu právní nárok. Kromě toho je obtížné institut sjednotit na univerzální úrovni. Vnitrostátní azyl je navíc určen pouze jednotlivým osobám, nikoliv v případech hromadného uprchlictví. Tento postup tudíž nepovažuji za nejvhodnější řešení, jelikož nedokáže efektivně odpovědět na specifika válečného uprchlictví a bude se složitě aplikovat na situace přesunu velkého počtu osob v často poměrně krátkém časovém období.

²⁵ FELLER, E., TÜRK, V., NICHOLSON, F. and UHCR (eds), *Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection* (CUP, 2003), s. 587.

²⁶ ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V., a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví 2*. SCRIPTA IURIDICA, Praha. 2012, s. 21.

2.3. Ochrana válečných uprchlíků prostřednictvím doplňkové ochrany v rámci Evropské unie

Absence mezinárodního kontrolního mechanismu, který by zaštiťoval Ženevskou úmluvu z roku 1951, nechala aplikaci této úmluvy na národních právních systémech, což mělo za následek roztržštěnou interpretaci a aplikaci povinností států ve vztahu k uprchlíkům, výsledkem čehož mnoho uprchlíků nedosahovalo potřebné ochrany. Přijetí směrnic na úrovni EU proto znamenalo velký krok ke konkretizaci právních povinností a norem uprchlického práva. Jak je uvedeno v preambuli kvalifikační směrnice, jedním z jejích cílů je zajistit minimální úroveň výhod poskytovaných uvedeným osobám ve všech členských státech Evropské unie. Kvalifikační směrnici má dojít ke sblížení právních předpisů týkajících se uznávání a obsahu mezinárodní ochrany. Bezpochyby jedním z hlavních cílů je omezení druhotného pohybu žadatelů mezi členskými státy způsobeného rozdíly mezi právními předpisy jednotlivých států.

Doplňková ochrana není upravena na univerzální úrovni prostřednictvím mezinárodní úmluvy, je však velmi podrobně upravena v právu Evropské unie. Ta reagovala na úzké vymezení uprchlíků a na mezeru v ochraně osob nucených opustit zemi původu z důvodů válečných konfliktů v rámci evropského azylového systému přijetím kvalifikační směrnice, která stanovuje podmínky, jež musí osoby splňovat, aby mohly požívat mezinárodní ochrany. Kvalifikační směrnice poskytuje právní rámec pro doplňkovou ochranu a zařazuje pod pojem mezinárodní ochrany jak status uprchlíka, tak status doplňkové ochrany. Pojem uprchlík je však v kvalifikační směrnici chápán ve smyslu klasické definice obsažené v ŽÚ1951 založené na oprávněných obavách před pronásledováním. Nicméně kvalifikační směrnice ve svém čl. 3 stanoví, že *„členské státy mohou zavést nebo zachovávat příznivější normy pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení uprchlíka nebo osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a pro určování obsahu mezinárodní ochrany, jsou-li slučitelné s touto směrnicí.“* Ochrana uprchlíků by tak mohla být jednáním členského státu rozšířena například zjednodušením podmínek nezbytných pro získání statusu doplňkové ochrany v souvislosti s prokazováním vážné újmy.

Členské státy Evropské unie a její orgány nezamýšlely vytvoření nového druhu ochrany, nýbrž vytvoření hierarchického vztahu, v rámci kterého má být doplňková ochrana podřízena primátu ochrany uprchlíků podle Ženevské úmluvy z roku 1951, jenž se vůči doplňkové ochraně vyznačuje nadřazeným postavením.²⁷ „Výsledkem je politický kompromis, založený na mezinárodních a regionálních standardech lidských práv, nicméně však konzervativní ve svém rozsahu...„Novým‘ prvkem doplňkové ochrany v této směrnici je ustanovení, které určuje status pro jejího příjemce, ačkoliv tento dohodnutý status v sobě odráží hierarchickou strukturu kvalifikační směrnice, což se rovná ‚plné a vše zahrnující‘ aplikaci Ženevské Úmluvy z roku 1951 spolu s nadřazeným statusem uprchlíků.“²⁸ Výsadní postavení uprchlického statusu je zřetelné i ze samotného znění kvalifikační směrnice, jelikož doplňková ochrana může být udělena, pokud osoba žadatele nespĺňuje podmínky pro uznání za uprchlíka. Zároveň se liší v rozsahu doby poskytnuté ochrany, která je u doplňkové ochrany omezena a neposkytuje natolik stabilní postavení jako při přiznání postavení uprchlíka. Navíc se úpravy odlišují v otázkách sociální péče a důvodů vyloučení. Nedošlo tedy k zavedení samostatného a rovnocenného druhu ochrany, ale k rozšíření ochrany již dříve poskytované a vycházející z Ženevské úmluvy, a to konkrétně i k rozšíření o válečné uprchlíky, tj. ve vztahu ke kvalifikační směrnici o osoby ohrožované v důsledku nerozlišujícího násilí během válečného konfliktu.

2.3.1. Podmínky pro získání doplňkové ochrany

Navzdory faktu, že charakteristickým rysem válečného uprchlictví je hromadnost spočívající v útěku velkého počtu osob, je podstatou doplňkové ochrany individuální určení.²⁹ Uprchlík musí projít řízením, která je založeno na individuálním posouzení toho, zda splňuje všechny nezbytné podmínky pro udělení doplňkové ochrany či

²⁷ ‘Explanatory Memorandum’ in Commission of the European Communities Proposal for a Council Directive on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals and Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection COM (2001) 510 final (12 Sept. 2001) 5, s. 4-5.

²⁸ MCADAM, J.: ‘The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime’ (2005) 17(3) International Journal of Refugee Law, s. 14.

²⁹ JÍLEK, D. (eds.). *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana. Sborník*. 1. vyd. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2007, s. 218.

nikoliv. Získat status doplňkové ochrany znamená být uznán za osobu, která má nárok na doplňkovou ochranu. Tomu však předchází důsledné posouzení podmínek stanovených kvalifikační směrnici. Podle čl. 2 písm. f) KS je osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu „*státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v čl. 15, a na kterou se nevztahuje čl. 17 odst. 1 a 2, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země.*“

Společný evropský azylový systém jako takový je omezen *ratione personae* na příslušníky nečlenských zemí a osoby bez státní příslušnosti. Musí se tedy jednat o osobu ze třetí země nebo osobu bez státní příslušnosti, nikoliv o občana některého členského státu EU. Dále je pro udělení doplňkové ochrany podstatné, že osoba nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka tak, jak jsou obsaženy v kvalifikační směrnici.³⁰ K posouzení, zda je osoba oprávněna získat status doplňkové ochrany, dochází za normálních okolností až po zhodnocení, zda bude či nebude uznána za uprchlíka. Výjimečně dojde k posuzování pouze doplňkové ochrany, a to za situace, pokud žadatel podá žádost o mezinárodní ochranu z důvodů, které vylučují použití ŽÚ1951. Jednalo by se tedy o výjimku, kdy by žadatel například tvrdil reálnou hrozbu vážné újmy spočívající v nerozlišujícím násilí dle čl. 15 c) KS a členský stát by tak posuzoval případ bez aplikace ustanovení kapitoly III týkající se výhradně podmínek pro získání postavení uprchlíka.³¹

Z tohoto ustanovení, i ze samotné podstaty doplňkové ochrany jakožto ochrany subsidiární, lze dovodit, že vzájemný souběh statusu uprchlíka a statusu doplňkové ochrany není možný. Souběh dvou různých statusů si lze představit za situace, kdy osoba požádá o udělení mezinárodní ochrany a na tomto základě jí bude přiznán status doplňkové ochrany, ale zároveň zamítnuto přiznání postavení uprchlíka. V průběhu

³⁰ srov. kapitolu III. KS.

³¹ HAILBRONNER, K. “*EU Immigration and Asylum Law – Commentary*”. Verlag C.H. Beck, 2010, s. 1138-1139.

procesu rozhodování o oprávněném prostředku proti zamítnutí postavení uprchlíka by tak došlo k přiznání jak statusu žadatele, tak i statusu doplňkové ochrany.³²

Dalším požadavkem je, že se dotčená osoba musí nacházet mimo zemi svého původu, kterou se rozumí jedna nebo více zemí, jejichž státní příslušnost žadatel o mezinárodní ochranu má, nebo u osoby bez státní příslušnosti jedna nebo více zemí dosavadního pobytu žadatele.³³ Současně musí žadatelova situace dojít do fáze, že mu reálně hrozí vážná újma uvedená v čl. 15 KS (podrobně rozebráno v následující kapitole). V neposlední řadě je nutné splnit podmínku, že osoba ucházející se o doplňkovou ochranu nemůže nebo není ochotna využít ochrany země svého původu. Při posuzování žádosti může členský stát dospět k závěru, že žadatel se může v zemi původu vnitřně přesídlit, jelikož v určité části země mu nehrozí nebezpečí vážné újmy nebo má přístup k ochraně před vážnou újmou, jak je vymezena v článku 7 KS. Na závěr se též posoudí, zda se na žadatele nevztahuje vylučovací klauzule v čl. 17 KS.

Výše uvedené podmínky jsou zásadní pro možnost přiznání mezinárodní ochrany příslušným členským státem. Důkazní břemeno leží na žadateli, ten musí prokázat, že existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátil do země svého původu, byl by vystaven reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v čl. 15 KS. Měřítka důkazů (standard of proof) je pro doplňkovou ochranu vyjádřeno jako „závažné důvody se domnívat“. Z uvedeného vyplývá, že dokazování u doplňkové ochrany stojí pouze na objektivním testu, nikoliv na objektivním i subjektivním, jako je tomu u postavení uprchlíka dle kvalifikační směrnice, jež vychází z klasické definice uprchlíka uvedené v ŽÚ1951, který musí prokazovat své oprávněné obavy před pronásledováním.³⁴

Na první pohled je zřejmé, že význam jednotlivých ustanovení a požadavků v nich určených musí být podroben nezbytnému výkladu, jelikož se jedná o znění poměrně široká a v právních předpisech výslovně nevymezená. V následujících částech

³² srov. BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, s. 273.

³³ srov. čl. 2 písm. n) KS.

³⁴ MCADAM, J. *The Qualification Directive: An Overview*. In: ZWAAN, K.: *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Nijmegen, 2007, s. 17.

diplomové práce budou rozebrány instituty významné pro postavení válečných uprchlíků. Pozornost je věnována výlučně vážné újmě stanovené v čl. 15 písm. c) KS spočívající v nerozlišujícím násilí během válečného konfliktu.

2.3.2. Vážná újma

Pro získání nároku na doplňkovou ochranu je zásadní posouzení existence reálné hrozby vážné újmy tak, jak je definována v čl. 15 kvalifikační směrnice. Vážnou újmou se rozumí, vedle uložení nebo vykonání trestu smrti (čl. 15 písm. a) KS) a mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu (čl. 15 písm. b) KS), i vážné a individuální ohrožení života nebo osoby civilisty v důsledku nerozlišujícího násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu (čl. 15 písm. c) KS). Mezi původce vážné újmy patří stát, strany nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu, či lze-li prokázat, že tito původci, včetně mezinárodních organizací, nejsou schopni nebo ochotni poskytnout ochranu před vážnou újmou, řadí se mezi ně i nestátní původci vážné újmy. V diplomové práci se téměř výhradně věnují ustanovení čl. 15 písm. c) kvůli jeho úzké vázanosti na pozici válečných uprchlíků. Aby byl žadatel oprávněn získat doplňkovou ochranu dle čl. 15 písm. c) KS, je nezbytné splnit všechny podmínky, které jsou v něm obsaženy.

Od samého počátku byl čl. 15 KS intenzivně diskutován mezi jednotlivými členskými státy EU i UNHCR a jeho znění bylo výrazně pozměněno oproti původnímu návrhu, ve kterém se užíval termín „vážná a neoprávněná újma“ (serious and unjustified harm). Rozsah újmy tudíž musel naplňovat dva nezbytné předpoklady, a to závažnost a neoprávněnost. Dané znění bylo ale kritizováno, jelikož mohou nastat situace, během kterých by státy měly být oprávněny přijmout opatření způsobující újmu jednotlivcům, jako například v případech národní bezpečnosti či stavu nouze.³⁵

³⁵ 'Explanatory Memorandum' in Commission of the European Communities Proposal for a Council Directive on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals and Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection COM (2001) 510 final (12 Sept. 2001) 5, s. 13.

Vážná újma se svou povahou liší od v uprchlickém právu tak hojně používaných oprávněných obav před pronásledováním. Rozdíl spočívá v absenci kauzální spojitosti vážné újmy s taxativními důvody pronásledování.³⁶ Doplnková ochrana poskytuje podpůrnou ochranu, pokud osoba nespĺňuje kritéria pro udělení statusu uprchlíka, a jako taková nevyžaduje po žadatelích prokázání souvislosti mezi hrozící újmu a důvody typu náboženského či politického pronásledování. Vedle toho se odlišují v přístupu hodnocení vážné újmy či oprávněných obav před pronásledováním při samotném dokazování. U doplnkové ochrany postačí žadateli objektivně prokázat hrozbu vážné újmy, nikoliv subjektivní obavu z takového následku.

V souvislosti s vážnou újmu je nezbytné se též zamyslet nad ustanovením čl. 2 písm. f) KS, které jako jednu z podmínek stanoví existenci „závažných důvodů“, že by osoba byla vystavena reálné hrozbě vážné újmy. „Závažné důvody“ značí vysokou pravděpodobnost, že by osoba byla vystavena reálnému nebezpečí způsobení vážné újmy. Musí se jednat téměř o jistotu, nikoli o pouhou teorii či možnost.³⁷

2.3.2.1. Vážné a individuální ohrožení života nebo osoby

Ohrožení života nebo osoby musí kumulativně splňovat podmínku „vážnosti“ a „individuálnosti“. Článek 15 písm. c) kvalifikační směrnice prošel mnohými změnami a ani kritéria vážnosti a individuálnosti nebyly v kvalifikační směrnici obsaženy od samého počátku. Zprvu se jednalo pouze o „ohrožení“, které nebylo blíže specifikováno. Teprve první provedené změny původního návrhu zavedly pojem „vážné ohrožení“,³⁸ kdy až následně bylo přijato znění, jak ho známe v současné podobě.³⁹ Samotný požadavek individuálnosti je diskutabilní, jelikož jeho výklad může být prováděn velmi úzce, a to by bylo proti podstatě ochrany válečných uprchlíků, kteří zpravidla nečelí vážné újme založené na individuálním přístupu k jejich osobě ze strany

³⁶ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 160.

³⁷ MCADAM, J.: 'The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime' (2005) 17(3) International Journal of Refugee Law, s. 472-473.

³⁸ Council of the European Union, 11356/02 COR 1 ASILE 40 (n75).

³⁹ Council of the European Union, 12148/02 ASILE 43 (n51); 12534/02 ASILE 49 (n93); 12619/02 ASILE 53 (n93); 12620/02 ASILE 54 (n74); 13646/02 ASILE 60 (n93).

státu či stran ovládajících stát. Většina členských států Evropské unie však podpořila tento požadavek, a to pravděpodobně z důvodu, že se na jeho základě lze vyhnout nežádoucímu otevření rozsahu tohoto článku.

Pojem „vážné ohrožení“ není definován ani v kvalifikační směrnici, ani v mezinárodním právu obecně, nicméně určité vodítko nám může poskytnout čl. 9 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice. Tento článek podrobně rozepisuje, jaké jednání je považováno za pronásledování. Musí jít o jednání svou povahou nebo opakováním dostatečně závažné, aby představovalo vážné porušení základních lidských práv. Vážné ohrožení tudíž může znamenat takovou újmu, která má negativní dopady na lidská práva jednotlivce, zde skrze nerozlišující násilí, nedosahuje-li úrovně pronásledování.⁴⁰ Přesto by se dalo polemizovat, zda vážné ohrožení života nebo osoby nepřesahuje v mnohém svojí závažností oprávněné obavy z pronásledování. Nicméně je důvodné se domnívat, stejně jak napsala McAdam ve svém článku, že tento pojem nebude přesně definován, a to ani prostřednictvím soudního výkladu, protože představuje užitečný nástroj, který by měl zůstat flexibilní a aplikovat se vždy podle okolností konkrétního případu.⁴¹

Otázkou míry individualizace se zabýval Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ve věci *Elgafaji*, když zkoumal výklad čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice ve spojení s čl. 2 písm. f) téže směrnice.⁴² Tento rozsudek je přelomovým rozhodnutím zabývajícím se výkladem čl. 15 kvalifikační směrnice. Soudní dvůr EU dospěl k závěru, že „*existence vážného a individuálního ohrožení života nebo osoby žadatele o podpůrnou ochranu není podřízena podmínce, že žadatel předloží důkazy, že v ohrožení je konkrétně on sám, z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci. Existence takového ohrožení může být výjimečně považována za prokázanou, pokud míra nerozlišujícího násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt...dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven – z pouhého důvodu*

⁴⁰ MCADAM, J.: 'The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime' (2005) 17(3) International Journal of Refugee Law, s. 483.

⁴¹ MCADAM, J.: 'The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime' (2005) 17(3) International Journal of Refugee Law, s. 484.

⁴² V současné době se jedná o písm. f), před účinností nové kvalifikační směrnice se myslí znění písm. e).

své přítomnosti na území této země nebo regionu – reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení.“⁴³ V takovém případě by bylo nepodstatné, zda žadatelova tvrzení jsou nevěrohodná, jelikož již samotná existence takto intenzivního konfliktu by ho opravňovala k udělení doplňkové ochrany. Dále Soudní dvůr EU v bodě 39 uvedl, že „čím více je žadatel případně schopen prokázat, že je specificky dotčen z důvodu skutečností vlastních jeho osobní situaci, tím nižší míra nerozlišujícího násilí bude požadována pro to, aby mohl mít nárok na doplňkovou ochranu.“⁴⁴ Závěr SDEU v tomto rozsudku hraje zásadní roli ve výkladu článku 15 KS a na jeho základě došlo k rozšíření úzkého výkladu tohoto ustanovení členskými státy EU.

Znění čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice se v jednotlivých členských státech Evropské unie znatelně liší. Anglická verze kvalifikační směrnice hovoří o „threat to a civilian’s life or person“, francouzská o „des menaces contre la vie ou la personne“ a slovenská o „ohrozenie života alebo osoby“. Tyto právní řády tedy označily článek 15 písm. c) souslovím „ohrožení života nebo osoby“. Naopak znění mnoha jiných států výslovně zmiňují „ohrožení života nebo tělesné integrity“ či „života nebo nedotknutelnosti“. Problémem je určení, zda se jedná o ochranu osoby ve smyslu duševní nebo tělesné integrity, případně obojí. Přestože se v původním znění kvalifikační směrnice objevila formulace „physical integrity“, byla nahrazena dnešním pojmem „person“, nicméně však nedošlo k bližší specifikaci a odůvodnění přijatého kroku. Je však zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo tyto pojmy odlišit a upřednostnit znění „threat to a civilian’s person“.⁴⁵ Osobně považuji znění obsahující formulaci „person“ či „osoba“ za přijatelné a umožňující na základě judikatury Soudního dvora Evropské unie dospět k řešení vyhovujícímu daným okolnostem případu.

⁴³ *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, European Union: Court of Justice of the European Union, 17 February 2009, bod 43.

⁴⁴ *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, European Union: Court of Justice of the European Union, 17 February 2009, bod 39.

⁴⁵ TIEDEMANN, P.: 'Subsidiary Protection and the Function of Article 15(c) of the Qualification Directive' (2012) 31(1) *Refugee Survey Quarterly* 133, [cit. 2014-04-13]. Dostupný z WWW: <<http://rsq.oxfordjournals.org/content/31/1/123.full.pdf?keytype=ref&ijkey=WUS0QSb2Dlpetd2>>.

2.3.2.2. Pojem „civilista“

Vážná újma ve formě vážného a individuálního ohrožení života nebo osoby podle čl. 15 c) kvalifikační směrnice musí směřovat vůči civilistovi. Civilista je v Protokolu I z roku 1977 definován negativně jako „osoba, která nepatří do žádné z kategorií osob uvedených v článku 4 A) 1), 2), 3), 6) Třetí úmluvy a v článku 43 tohoto Protokolu.“ Zjednodušenou formulací lze uvést, že civilistou je každá osoba, která není členem ozbrojených sil strany konfliktu. Osobní rozsah doplňkové ochrany je tudíž omezen v neprospěch příslušníků ozbrojených sil. Dané omezení se však neužije ve vztahu ke zdravotnickému a duchovnímu personálu působícímu v rámci jednotky. Nejednoznačné zůstává řešení situace dřívějších komatantů. UNHCR však ve svém stanovisku výslovně uvádí, že „pojem „civilista“ v čl. 15 písm. c) by neměl sloužit k tomu, aby byli z působnosti tohoto ustanovení vyloučeni bývalí účastníci vojenských operací, kteří mohou prokázat, že se zřekli vojenských aktivit. Skutečnost, že osoba se v minulosti účastnila bojových operací, ji nutně nevylučuje z mezinárodní ochrany, pokud se opravdově a trvale zřekla vojenských aktivit.“⁴⁶ Pro určení, zda je osoba žadatele civilistou či nikoliv, je zároveň vhodné aplikovat čl. 50 odst. 1 Protokolu I z roku 1977, který stanoví, že „[v] případě pochybnosti, zda osoba je civilní osobou, bude taková osoba považována za osobu civilní.“

Jelikož v rámci unijní judikatury prozatím nedošlo k vyřešení otázky, jaké osoby jsou řazeny pod pojem civilisty, nabízí se určení prostřednictvím mezinárodního humanitárního práva. V případě nejasnosti ohledně zařazení dotčené osoby pod definici civilisty či příslušníka ozbrojených sil, je však vhodným řešením předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Ten totiž v nedávném rozsudku ve věci *Diakité* vyslovil názor, že mezinárodní humanitární právo a režim doplňkové ochrany sledují odlišné cíle a zavádí jasně oddělené mechanismy ochrany.⁴⁷

⁴⁶ UNHCR. *Stanovisko UNHCR - Doplňková ochrana osob ohrožených svévolným násilím podle kvalifikační směrnice ES*, leden 2008, s. 6. [cit. 2014-08-10]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/pravni-dokumenty/pripominky-unhcr-k-azylove-politice-evropske-unie/stanovisko-unhcr-doplňkova-ochrana-l-osob-ohrozenych-svevolnym-nasilim-podle-kvalifikacni-smernice-e.html>>.

⁴⁷ *Aboubacar Diakité proti Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-285/12, Evropská unie: Soudní dvůr Evropské unie, 30 ledna 2014, bod 24.

2.3.2.3. Nerozlišující násilí dle čl. 15 písm. c) KS

Udělení doplňkové ochrany na základě vážné újmy určené v čl. 15 písm. c) KS odráží praxi států, které poskytují tuto subsidiární ochranu lidem, kteří jsou nuceni uprchnout ze země svého původu z důvodu nerozlišujícího násilí, jež je důsledkem válečného konfliktu. Pojem nerozlišující násilí, případně svévolné, všeobecné či nediskriminační násilí (v anglickém znění se používá formulace „indiscriminate violence“) v sobě zahrnuje násilí, které není zaměřeno na konkrétní osobu, ale hrozí všeobecně všem v dané oblasti. Osobně jsem zvolila jako lépe vyhovující formulaci „nerozlišující násilí“, která dle mého názoru výstižněji odráží úmysl zákonodárce i obsah znění „indiscriminate violence“.

UNHCR pojem „svévolné“ nebo „všeobecné“ násilí chápe jako násilí, které není zaměřené na konkrétní cíl nebo konkrétního jednotlivce.⁴⁸ Další vymezení nerozlišujícího násilí nalezneme v rozsudku ve věci *Elgafaji*.⁴⁹ Soudní dvůr Evropské unie konstatoval, že se jedná o „pojem, který předpokládá, že se takové násilí může rozšířit na osoby bez ohledu na jejich osobní situaci.“⁵⁰ Navíc, jak jsem již uvedla v části týkající se individuálního ohrožení, Soudní dvůr EU stanovil, že „čím více je žadatel případně schopen prokázat, že je specificky dotčen z důvodu skutečností vlastních jeho osobní situaci, tím nižší míra nerozlišujícího násilí bude požadována pro to, aby mohl mít nárok na doplňkovou ochranu.“⁵¹

Přes poměrně výstižný postoj Soudního dvora Evropské unie, je otázka výkladu nerozlišujícího násilí stále otevřená. Doposud totiž není závazně určena míra nerozlišujícího násilí, jež opravňuje k získání ochrany. Členské státy EU mají proto

⁴⁸ UNHCR. *Stanovisko UNHCR - Doplňková ochrana osob ohrožených svévolným násilím podle kvalifikační směrnice ES*, leden 2008, s. 3. [cit. 2014-08-10]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/pravni-dokumenty/pripominky-unhcr-k-azylove-politice-evropske-unie/stanovisko-unhcr-doplňkova-ochrana-1-osob-ohrozenych-svevolnym-nasilim-podle-kvalifikacni-smernice-e.html>>.

⁴⁹ *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, European Union: Court of Justice of the European Union, 17 February 2009.

⁵⁰ *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, European Union: Court of Justice of the European Union, 17 February 2009, bod 34.

⁵¹ *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, European Union: Court of Justice of the European Union, 17 February 2009, bod 39.

poměrně široké pole pro jeho interpretaci a samy posuzují, zda stupeň nerozlišujícího násilí v dané zemi dosahuje takové úrovně, aby osoba měla nárok na doplňkovou ochranu dle 15 písm. c) kvalifikační směrnice. UNHCR se k této otázce vyjádřil a uvedl, že jím provedený výzkum v několika zemích EU ukázal, že míra nerozlišujícího násilí požadovaná soudy a jinými institucemi některých členských států je velmi vysoká.⁵² Výklad ustanovení není jednotný, přesto došlo k určité shodě ohledně důkazů, jež mají podložit hodnocení a rozhodování o existenci dostatečné míry nerozlišujícího násilí. Mezi takové důkazy, posuzované z jejich kvalitativního i kvantitativního hlediska, patří zejména bezpečnostní situace v zemi, zahrnující posouzení povahy a znaků násilí, porušování lidských práv a mezinárodního humanitárního práva; počty obětí a bezpečnostních událostí; vysídlení obyvatelstva; předvídaný socioekonomický, politický a bezpečnostní rozvoj; schopnost subjektů poskytnout ochranu; ukazatele státního bankrotu; a humanitární situace.⁵³

2.3.2.4. Mezinárodní nebo vnitrostátní ozbrojený konflikt

Nerozlišující násilí musí probíhat během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu. Určení mezinárodního ozbrojeného konfliktu vychází z pojetí Ženevských úmluv na ochranu obětí války. Problematictější je otázka vymezení vnitrostátního ozbrojeného konfliktu. Ještě donedávna se jako možné řešení pro určení, zda se v konkrétní situaci jedná o vnitrostátní konflikt, odkazovalo na úpravu „konfliktu, který nemá mezinárodní ráz“ a jeho kritéria nacházející se v Protokolu II z roku 1977 k Ženevským úmlouvám na ochranu obětí války.

Nicméně v lednu roku 2014 došlo k přijetí významného rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci *Diakité*,⁵⁴ kde se soud zabýval právě otázkou určení, co se dle čl.

⁵² UNHCR. *Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence*, 27 July 2011, s. 33, [cit. 2014-08-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.refworld.org/docid/4e2ee0022.html>>.

⁵³ UNHCR. *Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence*, 27 July 2011, s. 42, [cit. 2014-08-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.refworld.org/docid/4e2ee0022.html>>.

⁵⁴ *Aboubacar Diakité proti Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-285/12, Evropská unie: Soudní dvůr Evropské unie, 30 ledna 2014.

15 c) kvalifikační směrnice považuje za vnitrostátní ozbrojený konflikt. Jedná se o případ pana Diakité, který podal v Belgii žádost o doplňkovou ochranu a odvolával se na represie a násilí, jimž byl ve své zemi vystaven z důvodu účasti na protestech proti vládnoucímu režimu. Belgické soudy však odmítaly udělení ochrany a opíraly se o tvrzení, že v zemi původu (Guinea) nedochází k nerozlišujícímu násilí nebo ozbrojenému konfliktu. Avšak během řízení o kasační stížnosti belgický soud podal předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie, zda má být čl. 15 c) kvalifikační směrnice vykládán v tom smyslu, že toto ustanovení poskytuje ochranu pouze v případě „vnitrostátního ozbrojeného konfliktu“, jak je vykládán mezinárodním humanitárním právem, a to zejména s odkazem na společný čl. 3 čtyř Ženevských úmluv na ochranu obětí války, a není-li tomu tak, na základě jakých kritérií musí být posouzena existence takového konfliktu pro účely určení, zda může mít osoba nárok na doplňkovou ochranu.

Soudní dvůr Evropské unie se s předběžnou otázkou vypořádal a uvedl, že „*čl. 15 písm. c) směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že pro účely použití tohoto ustanovení je třeba mít za to, že existuje vnitrostátní ozbrojený konflikt, stojí-li řádná armáda státu proti jedné nebo několika ozbrojeným skupinám, nebo stojí-li proti sobě dvě nebo více ozbrojených skupin, aniž je nezbytné, aby tento konflikt mohl být kvalifikován jako ozbrojený konflikt, který nemá mezinárodní ráz ve smyslu mezinárodního humanitárního práva a aniž jsou intenzita ozbrojených střetů, stupeň organizace proti sobě stojících ozbrojených sil nebo délka konfliktu posuzovány odděleně od míry násilí panujícího na dotyčném území.*“⁵⁵

Z uvedeného vyplývá, že i konflikt nenaplňující kritéria ozbrojeného konfliktu, který nemá mezinárodní ráz, může být za daných předpokladů a okolností posuzován jako vnitrostátní ozbrojený konflikt podle článku 15 písm. c) kvalifikační směrnice. V předmětném rozsudku je navíc výslovně uvedeno, že: „*úmyslem unijního zákonodárce bylo přiznat podpůrnou ochranu dotyčným osobám nejen v případě mezinárodních ozbrojených konfliktů a ozbrojených konfliktů, které nemají mezinárodní ráz, jak jsou definovány mezinárodním humanitárním právem, ale i v případě vnitrostátních ozbrojených konfliktů, a to pod podmínkou, že se tyto konflikty vyznačují*

⁵⁵ *Aboubacar Diakité proti Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-285/12, Evropská unie: Soudní dvůr Evropské unie, 30 ledna 2014, bod 35.

*použitím nerozlišujícího násilí. V tomto ohledu není nezbytné, aby byla splněna veškerá kritéria, na která odkazují společný článek 3 čtyř Ženevských úmluv a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu II ze dne 8. června 1977, který tento článek rozvíjí a doplňuje.*⁵⁶ Soudní dvůr Evropské unie navíc ve svém odůvodnění zdůraznil, že mezinárodní humanitární právo a režim doplňkové ochrany stanovený kvalifikační směrnici sledují odlišné cíle a zavádí jasně oddělené mechanismy ochrany.⁵⁷

Skutečnost, jestli v zemi probíhá vnitrostátní nebo mezinárodní konflikt, považují z hlediska udělení doplňkové ochrany za irelevantní. Kvalifikační směrnice, ani výkladová stanoviska nenaznačují, že by některý z typů ozbrojených konfliktů měl přednost nebo výsadní postavení vůči druhému. Stačí tedy, pokud situace v zemi původu naplní kritéria jednoho z nich.

2.3.2.5. Vztah jednotlivých typů vážné újmy

Vážná újma v článku 15 kvalifikační směrnice zahrnuje tři typy vážné újmy. Jedná se o uložení nebo vykonání trestu smrti (čl. 15 písm. a) KS), mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest (čl. 15 písm. b) KS) a vážné a individuální ohrožení života nebo osoby civilisty v důsledku nerozlišujícího násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu (čl. 15 písm. c) KS).

Článek 15 písm. c) patří k nejkontroverznějšimu ustanovení celé kvalifikační směrnice. Znění ustanovení se často měnilo, a to z důvodu velkého okruhu osob, které spadaly pod jeho rámec. Doplňková ochrana měla být původně udělena širšímu okruhu osob, než kterým byla poskytována na základě čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zakotvujícího zákaz mučení.⁵⁸ Již v návrhu Evropské komise bylo výslovně stanoveno, že tento článek se vztahuje na situace, kdy je osoba

⁵⁶ *Aboubacar Diakité proti Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-285/12, Evropská unie: Soudní dvůr Evropské unie, 30 ledna 2014, bod 21.

⁵⁷ *Aboubacar Diakité proti Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-285/12, Evropská unie: Soudní dvůr Evropské unie, 30 ledna 2014, bod 24.

⁵⁸ „Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

vysídlena ze země původu a není schopna se navrátit zpět.⁵⁹ Určení osob oprávněných k udělení doplňkové ochrany byl identický s určením příjemců dočasné ochrany dle směrnice o dočasné ochraně. Návrh se však nesetkal s podporou ze strany Rady Evropské unie a členských států, které se zjevně obávaly velkého přesunu uprchlíků a s tím spojených ekonomických i demografických problémů.

Objevovaly se též názory, že čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice je nadbytečným ustanovením, jelikož osoba tvrdící tento typ vážné újmy je dostatečně chráněna samotným článkem 3 EÚLP, případně skrze čl. 15 písm. b) KS.⁶⁰ Rozpory spojené s výkladem tohoto článku vedly nizozemskou Státní radu k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, který na ni odpověděl prostřednictvím rozsudku ve věci *Elgafaji*.⁶¹ Tento rozsudek znamenal významný posun v otázce interpretace daného ustanovení a zdůraznil odlišnosti v rozsahu i znění článků 15 písm. a) a b) ve vztahu k článku 15 písm. c) kvalifikační směrnice.

Základem pro posouzení byla skutečnost, že čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice je výrazně užší ve svém rozsahu než zbylé části článku 15, a to v tom smyslu, že poskytuje ochranu pouze obětem ozbrojených konfliktů, a to konkrétně jen civilistům. Bylo tedy na snaze se zaměřit na to, co navíc čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice ve své podstatě přináší v porovnání s čl. 15 písm. a) a b). Soudní dvůr Evropské unie stanovil, že „*se pojmy uložení trestu smrti“ a „vykonání trestu smrti“, jakož i „mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli“, použité v čl. 15 písm. a) a b), vztahují na situace, ve kterých je žadatel o podpůrnou ochranu vystaven specificky nebezpečí újmy určitého druhu.*“⁶² V následujícím bodě soud naopak uvádí, že „*újmá definovaná v čl.*

⁵⁹ European Commission. *Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection*, 12.9.2001, 2001/0207 (CNS), s. 26.

⁶⁰ TIEDEMANN, P.: 'Subsidiary Protection and the Function of Article 15(c) of the Qualification Directive' (2012) 31(1) Refugee Survey Quarterly 123-138, [cit. 2014-04-13].

⁶¹ *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, European Union: Court of Justice of the European Union, 17 February 2009.

⁶² *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, European Union: Court of Justice of the European Union, 17 February 2009, bod 32.

15 odst. c) směrnice jako újma spočívající ve „vážném a individuálním ohrožení života nebo osoby“ žadatele se týká obecnějšího nebezpečí újmy.⁶³

Soudní dvůr EU svým rozsudkem navíc jasně vyvodil, jaký je vztah mezi doplňkovou ochranou a ochranou stanovenou v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Soudní dvůr Evropské unie konstatoval, že „je to však čl. 15 písm. b) směrnice, který věcně odpovídá uvedenému článku 3 [EÚLP]. Naopak čl. 15 písm. c) [KS] je ustanovením, jehož obsah se od obsahu článku 3 EÚLP liší, a jehož výklad tak musí být prováděn autonomně, při dodržení základních práv zaručených EÚLP.“⁶⁴ Doplňková ochrana proto v tomto ohledu zaručuje více ochrany než EÚLP, která daný prvek ochrany obsažený v čl. 15 písm. c) KS spočívající v ochraně civilistů před nerozlišujícím násilím během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu neobsahuje.

Na úrovni Evropské unie tak došlo k rozšíření rozsahu osob, jimž je poskytována ochrana v porovnání s úpravou obsaženou v EÚLP i v Ženevské úmluvě z roku 1951. U doplňkové ochrany není požadována souvislost a vazba na důvody uvedené v Ženevské úmluvě.

2.3.3. Vyloučení osob z doplňkové ochrany

I přestože válečný uprchlík splní výše uvedená kritéria pro přiznání doplňkové ochrany, nemá na ni nárok a bude z doplňkové ochrany vyloučen, existují-li vážné důvody se domnívat, že se dopustil zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech.⁶⁵ Stejně tak osoba nemá na doplňkovou ochranu nárok, pokud se dopustí vážného zločinu. V souvislosti s ustanovením čl. 17 odst. 1 písm. b) kvalifikační

⁶³ *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, European Union: Court of Justice of the European Union, 17 February 2009, bod 33.

⁶⁴ *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, European Union: Court of Justice of the European Union, 17 February 2009, bod 28.

⁶⁵ Jedná se zejména o Římský statut Mezinárodního trestního soudu, dále například o Mezinárodní úmluvu o potlačení a trestání zločinu apartheidu z roku 1973 a Úmluvu o zabránění a trestání zločinu genocidia z roku 1948.

směrnice je třeba se zamyslet na odlišnostech úpravy doplňkové ochrany a úpravy týkající se postavení uprchlíka. Na rozdíl od čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice, jenž se týká podmínek vyloučení osoby z postavení uprchlíka, nepožaduje úprava vyloučení z doplňkové ochrany v čl. 17 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice, aby došlo ke spáchání vážného nepolitického zločinu. V rámci vyloučení z doplňkové ochrany se tudíž nerozlišuje mezi vážnými politickými či nepolitickými zločiny. Tato výjimka odlišuje vyloučení z doplňkové ochrany i oproti úpravě obsažené v Ženevské úmluvě z roku 1951, konkrétně v čl. 1F, jenž vylučuje ustanovení ŽÚ1951 ve vztahu k osobě, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík.

Dále nedojde k přiznání nároku, pokud je osoba vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN, nebo pokud představuje nebezpečí pro společnost či pro bezpečnost členského státu, ve kterém se nachází. Uvedené platí i ve vztahu k osobě, která podněcuje k páchání těchto zločinů nebo se na jejich páchání jinak účastní. Ze znění kvalifikační směrnice vyplývá, že vyloučení osoby, která naplní tato kritéria, je obligatorní.⁶⁶ Existují-li vážné důvody se domnívat, že se dotyčná osoba dopustila uvedených zločinů, členský stát nemá možnost volby a nárok na doplňkovou ochranu nepřizná.

Vedle těchto podmínek nemusí být podle čl. 17 odst. 3 kvalifikační směrnice přiznán nárok na doplňkovou ochranu ani osobě, která před přijetím v dotyčném členském státě spáchala jeden či více zločinů, nejde-li o zločiny uvedené výše, za které lze uložit trest odnětí svobody, pokud by byly spáchány v dotyčném členském státě, a osoba opustila zemi původu, aby se vyhnula trestům za tyto zločiny. Členský stát má v tomto případě diskreční pravomoc posoudit, zda vyloučí osobu z doplňkové ochrany či nikoliv.⁶⁷ Účelem čl. 17 KS je bezpochyby zajištění bezpečnosti v rámci Evropské unie a ochrana před přijetím osob, které se dopustily závažných zločinů, a jejich

⁶⁶ srov. BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, s. 262-264.

⁶⁷ srov. BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, s. 264.

absolutní vyloučení z nároku získat tento druh mezinárodní ochrany, nicméně však s možností jejího udělení v případě „méně závažných zločinů“ dle čl. 17 odst. 3 KS.

2.3.4. Obsah doplňkové ochrany a její ukončení

Udělení doplňkové ochrany znamená pro válečného uprchlíka přiznání práv a výhod stanovených směrnicí na určitou dobu. Úprava v kvalifikační směrnici zaručuje osobám, kterým byla doplňková ochrana udělena, povolení k pobytu, které má platnost alespoň jeden rok s opakovanou možností prodloužení alespoň o dva roky. Zároveň stát přiznává povolení k pobytu i rodinným příslušníkům, jelikož jednou ze zásad mezinárodní ochrany je zachování celistvosti rodiny. Výhodou doplňkové ochrany je bezpochyby vystavení dokladu, na základě kterého může osoba vycestovat mimo území státu. Velmi důležitým právem je též možnost vykonávat zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost, dále zajištění přístupu ke zdravotní péči a poskytování sociální péče, přístup nezletilých osob k systému vzdělávání a další. Pozice osob, kterým byla přiznána doplňková ochrana, je proto velmi výhodná a usnadňuje začlenění uprchlíků do nové společnosti, i když jen na omezenou dobu.

Pokud okolnosti, které vedly k přiznání statusu doplňkové ochrany, přestanou existovat nebo se změní do té míry, že ochrany již není třeba, dotyčná osob přestává být osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu. Vedle toho existuje možnost uvážení, zda dojde k odejmutí, ukončení nebo zamítnutí prodloužení platnosti statusu doplňkové ochrany (čl. 19 KS). Takovou možnost mají členské státy za situace, pokud osoba po přiznání statusu měla být podle čl. 17 odst. 3 kvalifikační směrnice vyloučena z možnosti získat doplňkovou ochranu. Členské státy jsou však povinny odejmout, ukončit nebo zamítnout prodloužení platnosti statusu doplňkové ochrany, jestliže se po přiznání statusu zjistí, že dotyčná osoba měla být nebo je vyloučena z ochrany podle čl. 17 odst. 1 a 2 KS, nebo jestliže osoba nesprávně popsala nebo neuvedla skutečnosti, včetně použití padělaných dokumentů, což mělo na přiznání statusu rozhodující vliv. Podstatné je, že členský stát, který přiznal status doplňkové ochrany, musí prokazovat, že osoba přestala být nebo není osobou, která má na doplňkovou ochranu nárok.

Důkazní břemeno tedy přechází na stát. Stále se však aplikuje čl. 4 odst. 1 kvalifikační směrnice a osobě tak může být udělena povinnost předložit co nejdříve všechny potřebné náležitosti.

Velkým krokem pro harmonizaci právních řádů členských států Evropské unie bylo přijetí procedurální směrnice, jejímž hlavním cílem je zavést v Evropské unii minimální rámec pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Ve Zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování procedurální směrnice z roku 2010 je výslovně řečeno, že všechny členské státy kromě IE (Irska) zavedly jednotné řízení a uplatňují tak směrnici s ohledem na rozhodnutí o postavení uprchlíka i o statusu doplňkové ochrany.⁶⁸ Procedurální směrnice se tudíž aplikuje i na případy udělení doplňkové ochrany. Váleční uprchlíci se tedy prostřednictvím žádosti o mezinárodní ochranu na základě čl. 15 c) kvalifikační směrnice dostávají pod rámec ochrany poskytované procedurální směrnicí, jenž zaručuje například právo na právní pomoc a zastoupení, záruky pro nezletilé osoby bez doprovodu, příležitost k vedení osobního pohovoru s osobou, která je k tomu dle vnitrostátních pravidel příslušná, a další.

3. MOŽNOSTI SKUPINOVÉ OCHRANY VÁLEČNÝCH UPRCHLÍKŮ V MEZINÁRODNÍM PRÁVU

Ještě před přijetím Ženevské úmluvy z roku 1951 byly zcela zřetelně vidět úmysly mezinárodního společenství přijmout ochranu uprchlíků na skupinovém základě. Společnost národů během své působnosti charakterizovala uprchlíky na základě skupinového přístupu (dle kategorií), nikoliv na individuálním základě, kdy tento skupinový přístup byl následně aplikován na situace jednotlivých uprchlíků, jakožto členů dané skupiny. V praxi to znamenalo, že, aby mohl uprchlík profitovat z jeho postavení, musel prokázat, že opustil zemi svého původu z důvodů, které měly za následek jeho zařazení do kategorie uprchlíků. Na rozdíl od současného individuálního

⁶⁸ Evropská unie: Evropská komise. *Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 8. září 2010 o uplatňování směrnice 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech pro přiznávání a odnímání postavení uprchlíka*, KOM (2010) 465.

přístupu na základě Ženevské úmluvy ale nemusel prokazovat důvodný strach z pronásledování v daném měřítku.⁶⁹

Ze skupinového přístupu vycházela i Ústava Mezinárodní organizace pro uprchlíky z roku 1946 (IRO – působnost 1947-1951), která opět definovala uprchlíky na základě kategorií. Uprchlík spadající pod některou z kategorií musel prokázat potřebu pomoci organizace, nebo musel vznést „odůvodněné námitky“ vůči návratu do země původu. Mezi tyto „odůvodněné námitky“ patřilo mimo jiné i pronásledování či strach z pronásledování. Jako náhledni se může zdát, že tyto námitky omezily široký skupinový přístup stanovený Společností národů, ale v praxi se ve vztahu k institutu pronásledování toto pojetí užívalo velmi liberálně.⁷⁰

3.1. *Prima facie* uprchlíci

S příchodem velkého počtu osob prchajících před válečným konfliktem je spojena nemožnost provést řízení na individuálním základě z technických či finančních důvodů nebo pro časovou tíseň. Je tedy vhodné přijímat válečné uprchlíky hromadně a poskytnout jim na dobu, než pomine nebezpečí, útočiště. Státy tradičně reagovaly na masový příliv osob udělením statusu tzv. *prima facie* uprchlíků, tedy zřejmých uprchlíků. Jedná se o situace, kdy je nezbytné reagovat rychle a poskytnout nutnou pomoc, avšak z praktických příčin není možné posuzovat postavení uprchlíka na individuálním základě. Státy tak podpůrně udělují ochranu formou speciálního statusu.

UNHCR se ve své příručce zabývá právě postavením zřejmých uprchlíků a pojednává o situacích, kdy *„byly celé skupiny osob odvečeny za okolností naznačujících, že členové takovéto skupiny by mohli být jednotlivě posuzováni jako uprchlíci. V těchto situacích je nutnost poskytnout pomoc často nesmírně naléhavá a z čistě praktických důvodů nemusí být možné individuálně rozhodnout o právním postavení uprchlíka u každého člena skupiny. Proto je zde využíváno právního*

⁶⁹ JACKSON, I. *The Refugee Concept in Group Situations*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1999, s. 463.

⁷⁰ JACKSON, I. *The Refugee Concept in Group Situations*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1999, s. 464.

prostředku tzv. „skupinového určování“ právního postavení uprchlíků, přičemž každý člen takové skupiny je považován *prima facie* (tj. při nemožnosti dokázat opak) za uprchlíka.“⁷¹ V případě udělení statusu *prima facie* uprchlíků dochází k odložení individualizovaného řízení do doby, než nebo pokud bude nezbytné určit rozsah oprávnění i povinností ve vztahu k jednotlivci.⁷² Sama podstata hromadného uprchlictví totiž ztěžuje či neumožňuje okamžité poskytnutí plných standardů předvídaných Ženevskou úmluvou z roku 1951.⁷³ Účelem přiznání statusu tzv. zřejmých uprchlíků je zajistit jejich bezpečnost, ochranu před navrácením a zaručit základní humánní zacházení.⁷⁴

Přiznání statusu *prima facie* uprchlíků bylo v historii poměrně časté a nejedná se proto pouze o teoretický nástroj. Jako příklad lze uvést maďarské uprchlíky po neúspěšné revoluci v roce 1956. V nedávné minulosti došlo k udělení statusu *prima facie* uprchlíků v roce 2005, kdy UNHCR reagoval na situaci v Uzbekistánu a přiznal status uprchlíkům z této země. Dále byl například přiznán status *prima facie* uprchlíků v roce 2007, a to uprchlíkům ze severního a středního Iráku. Tento status je ve značné míře používán v Africe a Latinské Americe, a zároveň se s jeho aplikací setkáme i v zemích, které nemají právní úpravu zabývající se postavením uprchlíků, jako například státy jižní Asie.⁷⁵

UNHCR sám uvádí status tzv. *prima facie* uprchlíků jako jeden z postupů aplikovatelných na osoby prchající před válečnými konflikty či nerozlišujícím násilím, a zároveň zdůrazňuje nemožnost provést individuální řízení s každou z těchto osob. Navíc, jelikož osoby prchají ze zemí, jejichž válečná situace je mezinárodnímu

⁷¹ UNCHR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status (Chapter V.)*, January 1992, bod 44.

⁷² UNHCR, *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework, Background Paper prepared for the Global Consultation on International Protection*, EC/GC/01/4, 19 Feb. 2001, bod 4.

⁷³ UNHCR, *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework, Background Paper prepared for the Global Consultation on International Protection*, EC/GC/01/4, 19 Feb. 2001, bod 7.

⁷⁴ UNHCR, *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework, Background Paper prepared for the Global Consultation on International Protection*, EC/GC/01/4, 19 Feb. 2001, bod 6.

⁷⁵ JACKSON, I. *The Refugee Concept in Group Situations*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1999.

společensví známa, nejeví se proto provedení zkoumání ani jako nutné.⁷⁶ Ohrožení jsou totiž všichni uprchlíci utíkající ze své země, kde dochází k válečnému konfliktu. Probíhající konflikt je důvodem pro udělení mezinárodní ochrany. Pokud z místa utíkají i osoby, pro které daná země není zemí původu, budou poslány do svého domovského státu. Přemístění však musí probíhat v souladu se zásadou *non-refoulement*. Osoby proto nesmí být navraceny na hranice zemí, ve kterých by jejich život nebo osobní svoboda byly ohroženy na základě jejich rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k sociální skupině či politického přesvědčení. Velmi často se však z kapacitních příčin zjistí až později, že daná osoba nebyla oprávněna k získání mezinárodní ochrany. To je jistě nevýhodou hromadného přístupu uprchlíků k mezinárodní ochraně v situacích válečných konfliktů. Ochranu tudíž mohou získat i osoby, které k ní nejsou oprávněny.

Hromadný příliv osob však automaticky neznamená, že státy budou reagovat udělením statusu tzv. *prima facie* uprchlíků. I v případě příchodu velkého počtu osob přechajících před ozbrojeným konfliktem, mohou státy provádět individuální šetření a v rámci skupiny zkoumat udělení podmínek konkrétním jednotlivcům. Navíc se můžeme setkat i s postupy, kdy státy formou dočasné ochrany přiznají výhody těmto osobám hromadně a teprve později budou zkoumat splnění individuálních podmínek pro přiznání postavení uprchlíka.⁷⁷

3.2. Přiznání ochrany skupině *ad hoc*

Eventuálním řešením hromadného uprchlictví je přiznání výhod a ochrany určité skupině *ad hoc*. Takový postup přijímajícího státu by se zřejmě dokázal alespoň zčásti vypořádat s problematikou válečných uprchlíků, jelikož by poskytl ochranu většímu počtu osob. Otázkou však zůstává, jaký by byl obsah ochrany a výhod osob požívajících daného statusu, což by záleželo na úvaze přijímajícího státu, jelikož neexistuje žádný závazný dokument, který stanoví meze a obsah daného postavení. Kromě toho by šlo

⁷⁶ UNHCR, *Asylum-Seekers*. [cit. 2013-12-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c137.html>>.

⁷⁷ HONUSKOVÁ, V., *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. 1. Praha. 2012, s. 228.

pouze o nárazové řešení, u kterého se nedá dopředu předvídat jednání států, zda ochranu udělí či nikoliv. Na druhou stranu, právě nezávaznost postupu udělení ochrany určité skupině *ad hoc* by však pro státy mohlo být poměrně lákavým řešením, jelikož by si samy rozhodovaly, zda ochranu udělí, a nebyly by vázány pevnými pravidly a rozhodnutími orgánů nadnárodního charakteru.⁷⁸

Specifický skupinový druh ochrany, jenž může poskytnout dočasné útočiště válečným uprchlíkům, nalezneme například ve Spojených státech amerických. Jedná se o tzv. odložený nucený odjezd (*deferred enforced departure*), který zajišťuje jeho příjemcům, jakožto státním příslušníkům určité země či osobám bez státní příslušnosti, které v zemi měly dosavadní pobyt, že po určitou dobu nebudou nuceni opustit území Spojených států. Zavedení tohoto nástroje závisí na uvážení prezidenta USA, který ve svém nařízení zároveň blíže určí předpoklady nezbytné pro získání ochrany. V současné době se tato ochrana vztahuje pouze na Libérii. K jejímu zavedení došlo pro část liberijských občanů či osob bez státní příslušnosti po vypršení lhůty dočasné ochrany (*temporary protected status*). Od udělení tohoto tzv. odloženého nuceného odjezdu v roce 2007 již došlo několikrát k jeho prodloužení.⁷⁹ Příjemci mohou na základě žádosti získat povolení k zaměstnání a k vycestování mimo území Spojených států. V případě, že osoba ale odjede do Libérie, může být její odjezd považován za dobrovolný návrat do země původu a osoba tak může ztratit získanou ochranu.

3.3. Smíšené proudy

V souvislosti s válečnými uprchlíky a jejich hromadným přílivem je velmi aktuální otázka tzv. smíšených proudů. V rámci jedné vlny uprchlíků dojde ke spojení několika odlišných skupin. Některé osoby či skupiny osob nacházející se ve smíšeném proudu by měly nárok na udělení mezinárodní ochrany formou azylu, doplňkové či dočasné ochrany, avšak některé osoby by požadavky nesplnily. Zpravidla se jedná o tzv.

⁷⁸ srov. způsob udělování dočasné ochrany na základě rozhodnutí Rady Evropské unie, kdy rozhodnutí zavádí dočasnou ochranu ve všech členských státech.

⁷⁹ U.S Citizenship and Immigration Services. *DED Granted Country – Liberia*, 2013, [cit. 2014-03-20]. Dostupný z WWW: <<http://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status-deferred-enforced-departure/ded-granted-country-liberia/ded-granted-country-liberia>>.

ekonomické či environmentální migranty. Ještě extrémnější podoba smíšených proudů je taková, kdy se dovnitř této vlny uprchlíků vmísí kombatanti, kteří pouze využijí hromadné povahy přesunu uprchlíků a získají tak v rámci jiné země mezinárodní ochranu.

V případě příchodu válečných uprchlíků, kteří se nemohou vrátit zpět do země jejich původu, a jejich počty jsou často značné, je velice obtížné postupovat efektivně a odlišit mezi všemi skupinami migrantů. Kdyby na základě tohoto problému muselo docházet k individualizovanému řízení u každého žadatele a prokazování všech skutečností spojených s dotyčnou osobou, skupinové formy ochrany by ztratily svůj smysl a opět by nebylo možné vhodně reagovat na masový příliv osob. Skupinové formy ochrany však nebrání státům, aby postupně prováděly jednotlivá řízení o udělení postavení uprchlíka, doplňkové ochrany či jiných statusů, pokud budou schopné efektivně řízení realizovat. Takový postup ale nesmí to ohrozit životy osob prchajících před válečnými konflikty a jejich přístup k ochraně.

UNHCR vytvořil deseti bodový akční plán zaměřený právě na problematiku smíšených proudů.⁸⁰ V tomto dokumentu UNCHR zdůraznil, že pro efektivní řešení smíšených proudů je nezbytná spolupráce jednotlivých států, mezinárodních či regionálních organizací včetně neziskových organizací. Tyto subjekty se musí dohodnout na nutných postupech, vyměňovat si a sbírat data týkající se zejména důvodů pohybu migrantů, způsobů přemísťování a jejich používaných tranzitních cest. Podstatné je vytvořit vhodný systém hraničních kontrol a bezpečnostních opatření, které však nesmějí být nediskriminační a nepřiměřené, vše musí zároveň probíhat v souladu s mezinárodními závazky a zásadami mezinárodního práva. Jakmile osoby projdou základním registračním procesem, je nezbytné provést šetření zkoumající, kdo jsou dané osoby a proč opustily svoji zem. Osoby, u kterých nebude prokázán důvod pro udělení ochrany formou azylu, dočasné ochrany či jiných statusů, budou poslány bezpečně a za důstojných podmínek zpět do země původu.

⁸⁰ UNHCR. *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*. January 2007, [cit. 2014-09-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/4742a30b4.html>>.

3.4. Ochrana válečných uprchlíků prostřednictvím dočasné ochrany

3.4.1. Charakteristika

V případech hromadného uprchlictví, kdy není možné či efektivní přiznat postavení uprchlíka na individuálním základě, nastupuje jako vhodné řešení institut dočasné ochrany (temporary protection). Jedná se o nouzový nástroj v reakci na masový příliv osob (mass influx), který nahrazuje individuálně určený status uprchlíka a znamená tak možnost řešení problematického postavení válečných uprchlíků.⁸¹ Pojem masového přílivu není definován, přesto je možné určit základní znaky, kterými jsou: velký počet osob, které přijíždění na hranice, rychlost nárůstu osob a nedostatečné kapacity přijímajícího státu, především nemožnost individuálního řízení provedeného u každé osoby.⁸²

Podstatou tohoto druhu ochrany je, jak již vyplývá z názvu, poskytnutí časově omezené ochrany. Je na uvážení států, zda po skončení dočasné ochrany pošlou uprchlíky zpět domů či jim udělí trvalý status. V Executive Committee Conclusion No 22, které je prvním specifickým dokumentem UNHCR na téma hromadného uprchlictví, je však výslovně zdůrazněno, že zásada *non-refoulement* musí být ve všech případech svědomitě dodržována.⁸³ Právě okamžitá ochrana před *refoulement* je charakteristickým znakem dočasné ochrany. Sama praxe států v případech masového přílivu osob podporuje pohled na to, že zásada *non-refoulement* se používá jak na individuální uprchlíky s odůvodněným strachem před pronásledováním, tak na velké skupiny osob, které se nemohou vrátit do země jejich původu za určitých okolností.⁸⁴

V situaci hromadného přílivu uprchlíků není možné provádět jednotlivá řízení o udělení postavení uprchlíka dle Ženevské úmluvy z roku 1951 a nerozlišuje se tak mezi

⁸¹ FELLER, E., TÜRK, V., NICHOLSON, F. and UHCR (eds), *Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection* (CUP, 2003), s. 589.

⁸² UNHCR. *Ensuring International Protection and Enhancing International Cooperation in Mass Influx Situations*. 2004, bod 3.

⁸³ UNHCR, Executive Committee Conclusion No 22 (1981), (XXXII) (1981), 'Protection of Asylum-Seekers in Situation of Large-Scale Influx', bod II.A.2.

⁸⁴ GOODWIN-GILL, G., MCADAM, J.: *The Refugee in International Law*, 3rd edition, Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 205.

postaveními jednotlivých osob. Otázka vztahu dočasné ochrany a Ženevské úmluvy z roku 1951 patří dodnes k ne zcela vyjasněným. Nicméně je zřejmé, že mezi příjemce dočasné ochrany se řadí jak osoby, které splňují podmínky pro udělení individuálního postavení uprchlíka na základě Ženevské úmluvy z roku 1951, tak i osoby, které podmínky nesplňují, mezi které se řadí i váleční uprchlíci.⁸⁵ Dočasná ochrana tudíž nejenže doplňuje nedostatečnou definici uprchlíka v Ženevské úmluvě z roku 1951 a zahrnuje tak větší rámec osob, zároveň se navíc vyznačuje cíleným zaměřením na hromadný příliv uprchlíků.

Ochrana udělovaná na tomto základě spočívá v poskytnutí dočasné ochrany státem, kde uprchlík prvně požádá o útočiště, a to za předpokladu, že udělení trvalé ochrany státem není možné. Dočasná ochrana na určitou dobu odkládá individualizované řízení, a to do okamžiku, než jej bude možné řádně provést. Právě odložení zdoluhavých řízení vedených s jednotlivými uprchlíky je řešením, pomocí kterého se dá reagovat na hromadné uprchlictví. Je možné si také představit situaci, kdy osoba na území státu žádá o udělení postavení uprchlíka a až po zamítnutí této žádosti následně požádá o dočasnou ochranu. Musím zde ale zdůraznit, že za všech okolností, ať už osobě uplynula dočasná ochrana či jí teprve běží, jsou státy povinny, pokud osoba podá žádost o udělení postavení uprchlíka dle ŽÚ1951, umožnit osobě vedení individualizovaného řízení alespoň po skončení dočasné ochrany. Odepření této možnosti by bylo v rozporu s mezinárodními závazky států a principy mezinárodního uprchlického práva.⁸⁶

Dočasná ochrana musí být chápána jako humanitární a nepolitický akt,⁸⁷ nikoliv tedy jako akt odvislý od politického přesvědčení přijímajícího státu. Prostřednictvím dočasné ochrany se mezinárodní společenství snaží vyřešit tíživou situaci válečných uprchlíků, kteří jsou ohroženi na svém životě či jiných základních svobodách v důsledku mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu. Cílem je zlepšit již existující rámec mezinárodní ochrany a vyplnit tak mezery, které se v něm objevují,

⁸⁵ UNHCR, *Global Consultations on International Protection: Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework*, 1st mtg, UN Doc EC/GC/01/4, 19 February 2001, bod 1.

⁸⁶ International Law Association, *International Law Association, Resolution 5/2002 on Refugee Procedures (Guidelines on Temporary Protection)*, 6 April 2002, bod 7.

⁸⁷ UNHCR. *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*. February 2014, bod 8.

nikoliv tuto úpravu podkopávat.⁸⁸ Dočasná ochrana je navíc vhodná i v případě, kdy příčina útěku uprchlíků ještě není jistá, nebo pokud je objektivně zřejmé, že se skupina skládá z osob, které by na základě individuálního řízení splnily předpoklady pro udělení doplňkové ochrany.⁸⁹

UNHCR se vedle pozitivního vymezení zaměřil i na otázku, co není dočasnou ochranou, a stanovil, že „*dočasná ochrana není ochranným plánem nahrazujícím existující mezinárodní závazky, konkrétně Ženevskou úmluvu z roku 1951 a Protokol z roku 1967, nebo regionální uprchlické instrumenty, například kdy je status tzv. prima facie uprchlíků či jiný příznivější způsob ochrany dostupný a/nebo vhodný; není náhradou za řádné řízení smíšených migračních toků; není vhodná, pokud se pobyt prodlouží.*“⁹⁰ Záměrem dočasné ochrany tedy není nahradit jiné podpůrné mechanismy nebo regionální formy ochrany, jako například udělení statusu tzv. prima facie uprchlíků, pokud dané situaci lépe vyhovují.

Dočasná ochrana v sobě zahrnuje minimální standardy jako povolení k pobytu na stanovenou dobu, nediskriminační a důstojné zacházení, poskytnutí přístřeší, přístup ke zdravotní péči, vzdělávání, bezpečnost a další. UNHCR vedle toho zdůraznil, že v případě prodlouženého pobytu bude třeba, aby se úroveň poskytovaných standardů postupně zvyšovala,⁹¹ což s sebou bude přinášet další náklady, kterým se chtějí státy vyhnout. UNHCR v bodě 2 Executive Committee Conclusion No 22 sám uznává, že hromadné uprchlictví s sebou často přináší vážné problémy pro dotčené státy, které v důsledku toho reagují neudělením trvalé ochrany těmto uprchlíkům v rámci jejich hranic. Mezi problémy, jež se vyskytují v souvislosti s příchodem velkého počtu lidí, patří především velké výdaje a bezpečnostní problémy.

UNHCR vyzdvihl nutnost zajistit uprchlíkům plnou ochranu a minimální standardy, než dojde k přijetí opatření trvalejšího rázu. Executive Committee Conclusion No 22 ve

⁸⁸ TÜRK, V., EDWARDS, A., BRAEUNLICH, M. 'Introductory Note to the San Remo Summary Conclusions on Temporary Protection' (2013) 25(1) International Journal of Refugee Law 177.

⁸⁹ UNHCR. *Ensuring International Protection and Enhancing International Cooperation in Mass Influx Situations*, EXCOM, UN Doc EC/54/SC/CRP.11, 2004, bod 6, [cit. 2013-12-09]. Dostupný z WWW: <<http://www.refworld.org/docid/4a54bc27d.html>>.

⁹⁰ UNHCR. *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements (annex)*. February 2014, s. 8.

⁹¹ UNHCR. *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*. February 2014, bod 16.

svém posledním bodě stanoví, že vlády států mají též žádat, aby příčiny, které vedly k hromadnému přílivu uprchlíků, byly pokud možno odstraněny, a došlo k nastolení podmínek vhodných pro dobrovolný návrat uprchlíků. Dobrovolný návrat je zároveň vnímán jako nejvhodnější řešení situací masového přílivu.⁹²

Na první pohled ideálním způsobem, jak se postavit problému hromadných přesunů, je zcela jistě předejít příčinám jejich vzniku, a když se přesto objeví, nastolit zpět vhodné podmínky. Rada Evropské unie ve své rezoluci z roku 1995 označila za největší prioritu v souvislosti s vysídlením osob v důsledku válečných konfliktů obnovení míru v dané oblasti.⁹³ Odstranění příčin hromadného přílivu je nicméně v mnoha případech téměř nemožné. Státy, ze kterých proudí velké procento uprchlíků, často nemají stabilní politický systém a fungující vládu, která by mohla efektivně ovlivňovat situaci v zemi a stabilizovat ji.

3.4.2. Vývoj

Dočasná ochrana má poměrně dlouhou historii, v minulosti byli nejčetnějšími uprchlickými skupinami afgánští uprchlíci v Pákistánu a Íránu, Etiopané v Súdánu, Mosambičané v Malawi, kteří primárně opouštěli zemi jejich původu kvůli občanským válkám. UNHCR reagoval na problém hromadného uprchlictví v roce 1981, kdy došlo k přijetí Executive Committee Conclusion No 22, které se týká ochrany uprchlíků právě v situacích velkého přílivu osob. UNHCR v tomto dokumentu označil problém uprchlictví za akutní, a to vzhledem k vzrůstajícímu počtu hromadných přesunů. Mezi uprchlíky, kteří tvořili část těchto hromadných přesunů, se řadili jak uprchlíci spadající pod definici Ženevské úmluvy z roku 1951, tak osoby, které kvůli vnější agresi,

⁹² UNHCR, *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework, Background Paper prepared for the Global Consultation on International Protection*, EC/GC/01/4, 19 Feb. 2001, bod 10.

⁹³ European Union: Council of the EU. *Council Resolution on burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis*, 25 September 1995, 95/C 262/01.

okupaci, cizí nadvládě nebo událostem, které vážně narušovaly veřejný pořádek v části či v celé zemi původu, byly nuceny žádat útočiště mimo svou zem.⁹⁴

Evropská rada pro uprchlíky a exulanty ve své zprávě z roku 1997 zdůraznila, že institut dočasné ochrany nesnižuje potřebu pro doplňkovou definici uprchlíka v Evropě, ani by neměl být aplikován způsobem narušujícím a podryvajícím již existující formy ochrany.⁹⁵ Přestože v současnosti existuje právní rámec ochrany válečných uprchlíků skrze dočasnou ochranu, stále chybí definice uprchlíka, která by obsahovala vymezení pojmu uprchlík v návaznosti na aktuální situaci, kdy se opětovně začínají vyskytovat hromadné uprchlické proudy.

Na základě nedávných událostí v severní Africe a na Blízkém východě se právě dočasná ochrana stala opět pojmem aktuálním. Miliony lidí, ať už uprchlíků či migrantů, překročily hranice svých domovských států, aby žádaly o ochranu. Počet uprchlíků, kteří denně odcházejí ze Sýrie, je značný a sousední státy spolu s dalšími cílovými státy těchto uprchlíků, se obávají hromadného přílivu a jeho důsledků. Jak vyplývá ze statistik vedených UNHCR, od samého počátku krize v Sýrii v roce 2011 do třetí čtvrtiny roku 2013, více než 2 miliony Syřanů musely uprchnout z jejich země a přibližně 4 miliony lidí byly přesídleny v rámci Sýrie.⁹⁶ Počet uprchlíků se ale každým dnem rapidně zvyšuje. K srpnu 2014 UNHCR evidovalo 2.944.677 registrovaných syrských uprchlíků.⁹⁷

Tento masivní přesun znamenal velký nápor především na Turecko, kde již více než 800 tisíc Syřanů požádalo o ochranu. Turecko na danou situaci reagovalo v říjnu 2011 udělením dočasné ochrany na základě Executive Committee Conclusion No 22. Z údajů zveřejněných UNHCR vyplývá, že se v Turecku v roce 2013 nacházelo 21 táborů, které poskytly přístřeší více než 200 tisícům syrských uprchlíků. Zbýlých přibližně 300 až

⁹⁴ UNHCR, Executive Committee Conclusion No 22 (1981), (XXXII) (1981), *Protection of Asylum-Seekers in Situation of Large-Scale Influx*, bod 1.

⁹⁵ European Council on Refugees and Exiles (ECRE). *Position of the European Council on Refugees and Exiles on Temporary Protection in the Context of the Need for a Supplementary Refugee Definition*, March 1997.

⁹⁶ UNHCR. *2014 UNHCR country operations profile - Middle East and North Africa* [cit. 2014-03-02]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/pages/4a02db416.html>>.

⁹⁷ UNHCR. *Syria Regional Refugee Response*, 2014, [cit. 2014-08-23]. Dostupný z WWW: <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>>.

400 tisíc Syřanů bylo umístěno do tureckých měst.⁹⁸ V období srpna 2014 se na území Turecka nacházelo 808.576 syrských uprchlíků.⁹⁹ Pro rok 2014 se pohybují odhady okolo 1 milionu syrských uprchlíků.

Institut dočasné ochrany (tzv. temporary protected status) je v současné době využíván i ve Spojených státech amerických. Konkrétní úpravu nalezneme v zákoně o imigraci a státní příslušnosti (Immigration and Nationality Act). Tohoto statusu se používá za situace trvajících válečného konfliktu (například občanské války), kdy z důvodu tohoto konfliktu by návrat uprchlíků znamenal vážnou hrozbu pro jejich osobní bezpečnost. Dále se aplikuje v případech přírodních katastrof nebo za jiných výjimečných a dočasných podmínek v zemi původu. Účelem je dočasně chránit uprchlíky, kteří se z těchto důvodů nemohou vrátit do země jejich původu. Status dočasné ochrany je přiznán jedinci pocházejícímu z přesně určených zemí či částí těchto zemí na časově omezené období. Země je rozhodnutím Ministra vnitřní bezpečnosti zařazena mezi okruh států, jejichž státní příslušníci či osoby bez státní příslušnosti, které v dotyčné zemi měly dosavadní pobyt, mohou žádat o dočasnou ochranu. V současné době je pod dočasnou ochranu zařazen Jižní Súdán, El Salvador, Haiti, Honduras, Nikaragua, Somálsko, Súdán a Sýrie.¹⁰⁰

3.4.3. Návrat

Právo na návrat do země původu vyplývá ze Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948, jejíž článek 13 odst. 2 stanoví, že „*každý má právo opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní, a vrátit se do své země.*“ Zároveň je otázka návratu řešena v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech z roku 1966, který v článku

⁹⁸ UNHCR. *2014 UNHCR country operations profile – Turkey*, 2014, [cit. 2014-03-02]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/pages/49e48e0fa7f.html>>.

⁹⁹ UNHCR. *Syria Regional Refugee Response - Turkey*, 2014, [cit. 2014-08-10]. Dostupný z WWW: <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>>.

¹⁰⁰ U.S Citizenship and Immigration Services. *Temporary Protected Status*, 2014, [cit. 2014-08-31]. Dostupný z WWW: <<http://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status-deferred-enforced-departure/temporary-protected-status>>.

12 odst. 4 zakotvuje právo, že „*nikdo nesmí být svévolně zbaven práva vstoupit do své vlastní země.*“

Návrat patří ke zcela zásadnímu principu, na kterém dočasná ochrana stojí. I přestože se v průběhu vývoje dočasné ochrany její jednotlivé úpravy v různých státech světa lišily a stále liší, jeden koncept je jim společný – představa dočasnosti tohoto druhu ochrany. Spousta států, které kdy udělily dočasnou ochranu, tak učinily s tím, že se jedná o ochranu časově omezenou a osoby se po čase navrátí do země původu. Znak dočasnosti odlišuje tento druh ochrany od ochrany poskytované skrze přiznání postavení uprchlíka dle Ženevské úmluvy z roku 1951, který představuje „kvazi-permanentní“ status.¹⁰¹ Nicméně objevují se i situace, kdy státy přeměnily původně dočasný status na status trvalejšího charakteru. Například v Belgii, Nizozemí a Itálii došlo k přeměně statusu dočasné ochrany na status trvalejšího rázu u části bosenských uprchlíků.

Proces návratu probíhá v situacích, kdy není možné zajistit pro dotčené osoby řešení spočívající v trvalém přiznání statusu. V souvislosti s návratem uprchlíků se samozřejmě vyskytuje riziko, že se okolnosti v zemi původu nezlepšily v dostatečné míře a navráceným osobám hrozí nebezpečí. Osoby, které se navrátí do země původu, by proto měly po určitou dobu zůstat pod dozorem ze strany mezinárodního společenství, aby se předešlo nežádoucím následkům. Státy by tudíž měly za spolupráce UNHCR a jiných mezinárodních organizací pečlivě prozkoumat a ujistit se, zda se situace v zemi již stabilizovala.

Většina válečných uprchlíků se chce navrátit do země původu, co nejdříve je to možné. Dobrovolný návrat je považován za nejvhodnější řešení v situacích masového přílivu uprchlíků.¹⁰² Na princip dobrovolnosti je nezbytné nahlížet z dvojího pohledu.

¹⁰¹ KOSER, K., WALSH, M., BLACK, R. *Temporary Protection and the Assisted Return of Refugees from the EU* (1998) 10(3) International Journal of Refugee Law, s. 444-445.

¹⁰² UNHCR. *Global Consultations on International Protection: Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework*, 1st mtg, UN Doc EC/GC/01/4, 19 February 2001, bod 10, [cit. 2013-12-11]. Dostupný z WWW: <<http://www.refworld.org/docid/3bfa83504.html>>.

Dobrovolnost se musí týkat:

- 1) podmínek v zemi původu uprchlíka (informovanost) a
- 2) situace v zemi, kde je udělena ochrana (možnost svobodné volby).¹⁰³

Pro efektivnost dobrovolných návratů je naprosto klíčová informovanost osob žádajících o návrat. Je nezbytné, aby osoby detailně věděly o aktuální situaci v zemi původu. Současně je třeba, aby uprchlík nebyl k návratu nucen přijímajícím státem, případně lživě informován o situaci v zemi původu. Přijímající stát nesmí na navracející se osobu vyvíjet žádný přímý nebo nepřímý nátlak, například omezovat základní služby jí poskytované či podporovat proti-uprchlické nálady v oblasti. Osoba tudíž musí mít možnost učinit informované rozhodnutí o návratu vedené její svobodnou volbou. Jedině za splnění obou podmínek dobrovolnosti může návrat plnit funkci trvalého a udržitelného řešení.

Velkou úlohu v ochraně navracejících se osob hraje UNHCR, jehož mandát byl pro tuto oblast založen Rezolucí Valného shromáždění OSN č. 428 z roku 1950 přijímající Statut UNHCR, která vyzývá vlády, aby pomáhaly Vysokému komisaři v jeho úsilí zasazovat se o dobrovolný návrat uprchlíků.¹⁰⁴ UNHCR v záležitostech návratů pomáhá různými způsoby. Především monitoruje situaci v zemi původu a dohlíží nad prováděním návratů a reintegrací navracených uprchlíků, dále poskytuje materiální a organizační pomoc. Ještě před finálním návratem organizuje úřad krátkodobé návštěvy uprchlíků v jejich domovské zemi, pokud o to osoby projeví zájem. Aby však návrat splnil svůj účel, je též nezbytné aktivní zapojení země původu do procesu návratu a pomoci uprchlíkům s jejich reintegrací. UNHCR se zapojil již do řady programů, s jeho pomocí došlo například k návratu více než 5 milionů uprchlíků do Afghánistánu.

Otázka návratu může být nicméně značně problematická, a to především u uprchlíků nacházejících se mimo svou zem po velmi dlouho dobu. Osoby se často začlení do společnosti a je obtížné zpřetrhat vazby a vrátit se zpět do země, kterou uprchlíci před mnoha lety opustili. Ještě kontroverznější je otázka návratu potomků uprchlíků, kteří se

¹⁰³ UNHCR. *Handbook – Voluntary Repatriation: International Protection*, 1996, bod 2.3., [cit. 2014-09-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/4164f6404.html>>.

¹⁰⁴ UNHCR. *Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 428*, 14. prosinec 1950, [cit. 2014-09-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/o-nas/rezoluze-valneho-shromazdeni-osn-c-428-ze-dne-14121950.html>>.

však v zemi původu, odkud jejich předci uprchli, nenarodili, případně zde žili jen po velmi krátkou dobu a nemají žádné vazby na zemi. Někteří uprchlíci se tedy nechtějí dobrovolně vrátit do země původu, přestože se situace v zemi původu stabilizovala. Jelikož ale osobám již uplynul nárok na dočasnou ochranu, mohou být nuceny opustit přijímající stát za předpokladu, že jim neposkytne jiný druh oprávnění k pobytu. Nucené návraty ale musí být vždy prováděny humánně a za dodržení zásad mezinárodního práva, především zásady *non-refoulement*.

3.4.4. Solidarita

Státy nacházející se geograficky daleko od zemí, ve kterých probíhá válečný konflikt a ze kterých proudí velký příliv válečných uprchlíků, se často nemusí takovou situací cítit výrazně dotčeny. Mohou tudíž reagovat odmítnutím udělení ochrany těmto uprchlíkům nebo dobrovolným přijetím jejich menších skupin. Něco jiného je problém států, které se nacházejí v sousedství zemí stížených ozbrojeným konfliktem. Takové státy nemají na výběr, jelikož jsou prvním místem, kam uprchlíci vstoupí a kde žádají o ochranu.

Princip solidarity je považován za nezbytný předpoklad pro efektivní řešení uprchlické otázky. Již v úvodních ustanoveních Ženevské úmluvy z roku 1951 se uvádí, že její Vysoké smluvní strany si jsou vědomy, že přiznání postavení uprchlíka by mohlo klást nepřiměřeně těžká břemena některým zemím a že uspokojivé řešení problému nemůže být tudíž dosaženo bez mezinárodní spolupráce. V situacích hromadného přílivu osob hraje princip solidarity ještě významnější roli. UNHCR vyzdvihuje nutnost přijmout efektivní nástroje v rámci mezinárodní solidarity a sdílení zátěže hromadného přílivu uprchlíků.¹⁰⁵ Státy by měly na žádost zatíženému státu vypomoci a přijmout k tomu nezbytná opatření, mezi která se řadí například technická či finanční výpomoc, nebo opatření sloužící k usnadnění dobrovolného návratu uprchlíků. Solidarita při poskytování dočasné ochrany má spočívat nejen ve finanční výpomoci a přerozdělování

¹⁰⁵ UNHCR. Executive Committee Conclusion No 22 (1981), (XXXII) (1981), *Protection of Asylum-Seekers in Situation of Large-Scale Influx*, bod 1.3., [cit. 2013-11-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/3ae68c6e10.html>>.

vybraných peněžních prostředků, ale i v reakci ostatních států světa faktickým přijetím uprchlíků na svá území, pokud dotčené státy vyčerpají svoji kapacitu pro přijetí těchto osob.

3.5. Dočasná ochrana v rámci Evropské unie

Dočasná ochrana není novým institutem, i když její obsah a právní základy nejsou z velké části definovány.¹⁰⁶ Úprava dočasné ochrany není obsažena v žádné univerzální úmluvě, nicméně podrobnou závaznou právní úpravu nalezneme v právu Evropské unie ve směrnici o dočasné ochraně. Státy se tímto způsobem postavily k řešení hromadného přílivu osob, který se v rámci Evropy objevil ve velkém měřítku v 90. letech 20. století, a rozšířily tak ochranu a pomoc, aniž by musely těmto uprchlíkům přiznat individuální status předpokládaný Ženevskou úmluvou z roku 1951. Státy však pravděpodobně očekávaly brzký konec konfliktů v jihovýchodní Evropě a nepředpokládaly, že podobné situace budou následovat i v budoucnu, i když z jiných částí světa (současná situace syrských uprchlíků).

Dočasnou ochranu nalezneme v současné době podrobně upravenou na úrovni Evropské unie ve směrnici o dočasné ochraně, přestože tento nástroj ochrany válečných uprchlíků doposud nebyl použit. Dočasná ochrana je směrnicí chápána jako výjimečný instrument, který poskytuje okamžitou a dočasnou ochranu vysídleným osobám v případě jejich hromadného přílivu nebo bezprostředně hrozícího hromadného přílivu, pokud se tyto osoby nemohou vrátit do země původu, a zejména pokud zároveň existuje riziko, že azylový systém nebude schopen vypořádat se s tímto přílivem bez nepříznivých účinků na jeho vlastní účinné fungování a na zájmy těchto osob a dalších osob žádajících o ochranu.

Hromadný příliv neovlivňuje pouze životy osob připadajících v úvahu pro udělení dočasné ochrany, ale ve svém důsledku zasahuje i do otázek souvisejících s klasickými

¹⁰⁶ UNHCR. *Roundtable on Temporary Protection International Institute of Humanitarian Law*, July 2012, s. 178, [cit. 2013-12-07]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/506d8ee49.pdf>>.

uprchlíky v té chvíli žádajícími o přiznání statusu uprchlíka. Hromadný příliv uprchlíků tak z technických, časových a kapacitních důvodů může ztížit udělení statusu jednotlivým uprchlíkům, kteří s hromadným přílivem nemají nic společného, je proto nutné postupovat efektivně a odpovědět na hromadný přesun udělením dočasné ochrany.

Na základě dočasné ochrany dochází k odložení přezkoumání žádostí o udělení mezinárodní ochrany ve formě uprchlického statusu či statusu doplňkové ochrany osob nacházejících se v uprchlickém proudu do doby, než bude možné žádosti individuálně posuzovat. Státům však není bráněno v tom, aby dále prováděly individualizovaná řízení, pokud to budou účinně zvládat. Jestliže však osoba nesplní požadavky pro udělení postavení uprchlíka či statusu doplňkové ochrany, nemůže být navrácena, je-li možné aplikovat dočasnou ochranu.

Jak vyplývá z čl. 2 směrnice o dočasné ochraně, vysídlenými osobami se rozumí státní příslušníci třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti, které musely opustit zemi či oblast původu nebo byly evakuovány, zejména na výzvu mezinárodních organizací (nemusí tedy jít o spontánní odchod, ale i o evakuaci), a nemohou se s ohledem na stávající situaci v zemi vrátit za bezpečných a trvalých podmínek. Směrnice zde dokonce odkazuje na Ženevskou úmluvu z roku 1951, když zmiňuje, že se jedná o osoby, na které by se případně mohl vztahovat čl. 1 oddíl A Ženevské úmluvy nebo jiné mezinárodní či vnitrostátní akty poskytující mezinárodní ochranu. Půjde zejména o osoby, které uprchly z oblastí ozbrojených konfliktů nebo endemického násilí a osoby, kterým vážně hrozí systematické nebo obecné porušování lidských práv, či osoby, které se staly oběťmi takového porušování.

Směrnice o dočasné ochraně navíc v čl. 2 písm. d) podává definici hromadného přílivu, kterým se rozumí *„příchod velkého počtu vysídlených osob pocházejících z určité země nebo zeměpisné oblasti do Společenství bez ohledu na to, zda se jedná o vstup spontánní nebo organizovaný, například v rámci evakuačního programu.“*

Tyto definice se jeví jako velmi otevřené a nedokonalé. Není například určeno, o jak velký počet osob se musí jednat. Je ovšem pravdou, že přesné určení počtu uprchlíků nelze dopředu provést. I Evropská komise ve svém návrhu směrnice uvádí, že není možné určit početní kritéria a že zavedení dočasné ochrany bude záležet na rozhodnutí kvalifikované většiny členských států.¹⁰⁷ UNHCR dále například zdůrazňuje, že není úplně nejvhodnějším termínem označení „*vysídlené osoby*“, jelikož může být chápán tak, že tyto osoby nejsou uprchlíky. Pro UNHCR ale příjemci dočasné ochrany patří mezi uprchlíky v jeho zájmu.¹⁰⁸ Vedle toho, přestože směrnice o dočasné ochraně obsahuje definice základních pojmů, které mají napomoci řádné interpretaci jejich jednotlivých ustanovení, neobsahuje žádné konkrétnější určení nebo omezení týkající se původců vážné hrozby porušování lidských práv. Rada Evropské unie proto může zavést dočasnou ochranu i bez určení těchto původců.¹⁰⁹

3.5.1. Poskytování dočasné ochrany

Jak již vyplývá ze samotného označení této ochrany, její poskytnutí je pouze dočasné, a to na dobu jednoho roku, kdy její trvání může být automaticky prodlouženo o období v délce šesti měsíců, avšak nejdéle o jeden rok. Důvodem pro časové omezení je bezpochyby náročnost, kterou s sebou poskytnutí dočasné ochrany velkému počtu osob přináší. O tom, zda se jedná o případ hromadného přílivu vysídlených osob, rozhodne Rada Evropské Unie kvalifikovanou většinou na návrh Evropské komise, kdy Komise rovněž posuzuje žádosti členských států na předložení návrhu Radě.¹¹⁰ Návrh Komise musí obsahovat alespoň popis specifických skupin osob, na něž se ochrana

¹⁰⁷ European Union: Commission of the European Communities. *European Commission's proposal for a Council Directive on Minimum Standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*. COM (2000) 303 final, Doc.2000/0127 (CNS). Brussels, 24.5.2000, bod 5.5. [cit. 2014-09-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/commission/COM-2000-303.pdf>>.

¹⁰⁸ UNHCR, *UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences Thereof*, 19 May 2003, s. 5, [cit. 2014-09-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.refworld.org/docid/3ecdeebc4.html>>.

¹⁰⁹ BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, s. 253.

¹¹⁰ srov. čl. 5 SDO.

vztahuje, datum začátku poskytování dočasné ochrany a odhadovaný rozsah pohybu vysídlených osob. O zavedení, poskytování a ukončení dočasné ochrany musí být vedeny pravidelné konzultace s UNHCR a dalšími mezinárodními organizacemi

Rozhodnutí Rady pak zavádí dočasnou ochranu vysídlených osob ve všech členských státech. Rozhodnutí musí obsahovat alespoň popis skupin osob, datum vstupu v platnost dočasné ochrany, informace o kapacitách států pro přijetí osob a informace získané od Evropské komise, UNHCR a dalších příslušných mezinárodních organizací. Rada se při svém rozhodování vychází z průzkumů situace a rozsahu pohybu vysídlených osob, posouzení vhodnosti nebo nedostatečnosti zavedení dočasné ochrany s ohledem na možnost poskytnutí naléhavé pomoci a na opatření, která je třeba učinit na místě. Rada dále vychází z informací získaných od členských států, Komise a UNHCR dalších mezinárodních organizací. Rada má povinnost informovat o svém rozhodnutí Evropský parlament.

Jelikož o udělení dočasné ochrany rozhoduje Rada, která sama posuzuje danou situaci, jednotliví uprchlíci tudíž nenesou důkazní břemeno a nemusí prokazovat, že jsou na svých právech ohrožováni. S ohledem na to, že se nejedná o institut založený na posouzení klasických žádostí stanovujících individuální důvody k udělení ochrany, jako tomu je například u doplňkové ochrany, probíhá poskytování dočasné ochrany jiným způsobem. Dočasná ochrana se zavádí hromadně pro skupinu osob, proto jednotlivci, kteří uprchli z oblastí ozbrojených konfliktů nebo endemického násilí (čl. 2 písm. c) i) SDO) prokazují v řízení o podané žádosti pouze příslušnost k dotčené skupině, které je ochrana udělena. Taková situace totiž nezakládá spojitost mezi újmou a osobou oprávněnou k ochraně.¹¹¹ Nicméně situace, kdy osobám vážně hrozí porušování lidských práv (čl. 2 písm. c) ii) SDO), takovou spojitost zakládá, a proto pouhý výskyt systematického nebo obecného porušování lidských práv nepostačuje k udělení dočasné ochrany a Rada při svém rozhodování musí zkoumat, zda jsou splněny podmínky existence vážné hrozby či zda se osoby skutečně staly oběťmi takového porušování lidských práv.

¹¹¹ BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, s. 229 - 230.

Dočasná ochrana má deklaratorní charakter, jelikož vysídlené osoby jsou oprávněny z ní profitovat a stát se příjemci dočasné ochrany jejím zavedením Radou, a to na základě skutečnosti, že patří k dotčené skupině spadající pod rámec její ochrany. To znamená, že jakmile je dočasná ochrana zavedena, musí být se všemi žadateli, kteří tvrdí svoji příslušnost k dotčené skupině, zacházeno v souladu se standardy obsaženými ve směrnici o dočasné ochraně.¹¹²

Za situace, kdy po skončení dočasné ochrany není možné poslat dotčené osoby zpět, jelikož stále přetrvávají důvody pro poskytnutí dočasné ochrany, může Rada Evropské unie kvalifikovanou většinou rozhodnout o jejím prodloužení až o jeden rok na návrh Evropské komise.¹¹³

3.5.2. Obsah dočasné ochrany

Osoby požívající dočasné ochrany získávají povolení k pobytu na celé období jejího trvání. Musí jim být umožněno vykonávat zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost. Tato úprava se liší od úprav ve většině méně vyspělých zemí světa, kde přístup uprchlíků na trh práce je buďto zcela zablokován či značně omezen.¹¹⁴ Členské státy zároveň zajistí možnost přiměřeného ubytování, v případě potřeby prostředky k obstarání ubytování, dále poskytnutí nezbytné pomoci v podobě sociálních dávek, jakož i zdravotní péče a přístup nezletilých osob do vzdělávacího systému.

Ve směrnici o dočasné ochraně je důraz kladen i na otázku sloučení rodin. Členské státy zajistí sloučení za situace, že rodinní příslušníci požívají dočasné ochrany odděleně v různých členských státech, jedná-li se o osoby patřící do výčtu v čl. 15 odst. 1 písm. a) směrnice o dočasné ochraně, pokud si sloučení přejí. Do této skupiny se řadí manžel nebo manželka, druh nebo družka, pokud dotčený členský stát přistupuje k nesezdaným párům stejně jako sezdaným, dále nezletilé svobodné děti osoby usilující

¹¹² BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, s. 273.

¹¹³ srov. čl. 4 SDO.

¹¹⁴ HATHAWAY, J. C.: *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 730.

o sloučení rodiny nebo jejího manžela nebo manželky bez ohledu na to, zda se jedná o manželské, nemanželské či osvojené děti. Je tedy nezbytné si uvědomit, že se musí jednat o děti svobodné. Takovým osobám musí členské státy vyhovět a zajistit sloučení rodiny. U osob uvedených v čl. 15 odst. 1 písm. b) směrnice o dočasné ochraně, mezi které patří jiní blízcí příbuzní, kteří v době událostí vedoucích k hromadnému přílivu žili jako rodina a tvořili její součást a byli na osobě usilující o sloučení zcela či z větší části závislí, mohou členské státy zajistit sloučení rodiny, není to ale jejich povinnost stanovená směrnicí. Členské státy se při rozhodování, zda provést sloučení rodiny či nikoliv, opírají o posouzení, zda by nesloučení rodiny vedlo k mimořádnému strádání jednotlivých rodinných příslušníků. Obě předchozí skupiny zahrnují osoby, které již požívají dočasné ochrany některého členského státu.

Čl. 15 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně pak poskytuje ochranu rodinným příslušníkům, kteří doposud nejsou na území členského státu, a osoba usilující o sloučení rodiny již požívá dočasné ochrany v některém z nich. Členské státy pak musí zajistit sloučení rodiny, jestliže rodinní příslušníci vymezení v čl. 15 odst. 1 písm. a) směrnice o dočasné ochraně potřebují ochranu. U druhé skupiny je opět na volném uvážení členských států, zda sloučení uskuteční či nikoliv, nicméně i zde stát bere v potaz, jestli by nesloučení rodiny vedlo k mimořádnému strádání jednotlivých rodinných příslušníků.

3.5.3. Přístup válečných uprchlíků k řízení o azylu

Směrnice se též zabývá přístupem osob požívajících dočasné ochrany k řízení o azylu v rámci dočasné ochrany. V čl. 17 SDO je stanoveno, že osobám požívajícím dočasné ochrany musí být kdykoliv umožněno podat žádost o azyl, nicméně žádost o azyl není v textu směrnice o dočasné ochraně blíže definována. Například v procedurální směrnici se žádostí o azyl rozumí „*žádost podaná státním příslušníkem třetí země, kterou lze vykládat jako žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany členským státem podle Ženevské úmluvy. Za žádost o azyl se považuje každá žádost o mezinárodní ochranu, pokud dotyčná osoba nepožaduje výslovně jinou formu ochrany, o kterou lze*

*žádat odděleně.*¹¹⁵ Je však třeba vycházet ze současného vedení jednotného řízení, ve kterém se rozhoduje o udělení postavení uprchlíka i doplňkové ochrany současně. Ve Zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování procedurální směrnice z roku 2010 je výslovně řečeno, že všechny členské státy kromě Irska zavedly jednotné řízení a uplatňují tak směrnici s ohledem na rozhodnutí o postavení uprchlíka i o statusu doplňkové ochrany.¹¹⁶ Procedurální směrnice se tudíž aplikuje i na případy udělení doplňkové ochrany.

Pod pojem žádost o azyl tak zjevně bude spadat žádost o mezinárodní ochranu, kdy žadatel usiluje buď o získání postavení uprchlíka, nebo statusu doplňkové ochrany. Důležitým závěrem tedy je, že udělení dočasné ochrany nebrání podání žádosti o udělení azylu. Souběh dvou různých statusů, konkrétně statusu dočasné ochrany spolu se statutem žadatele o azyl, závisí na právní úpravě jednotlivých členských států, jelikož směrnice o dočasné ochraně v čl. 19 ponechává státům možnost stanovit, že po dobu vyřizování žádosti o azyl nelze požívat dočasné ochrany a zároveň mít právní postavení žadatele o azyl. Pokud osobě nebylo přiznáno právní postavení uprchlíka nebo jiný druh ochrany, členské státy musí zajistit, aby dané osobě byla poskytnuta nebo nadále byla poskytována dočasná ochrana po zbytek doby jejího trvání.

3.5.4. Ukončení dočasné ochrany

Jak vyplývá z čl. 6 směrnice o dočasné ochraně, dojde k ukončení dočasné ochrany po uplynutí nejdelší možné doby jejího trvání, nebo kdykoliv, kdy o tom Rada Evropské unie kvalifikovanou většinou rozhodne na návrh Evropské komise, která rovněž posoudí jakoukoli žádost členského státu na předložení návrhu Radě. Rozhodnutí Rady musí vycházet ze zjištění, že situace v zemi původu umožňuje, s patřičným ohledem na lidská práva, základní svobody a závazky členských států v souvislosti se zásadou

¹¹⁵ srov. čl. 2 písm. b) procedurální směrnice.

¹¹⁶ *Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 8. září 2010 o uplatňování směrnice 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech pro přiznávání a odnímání postavení uprchlíka*, KOM (2010) 465, s. 3.

nenavracení, bezpečný a trvalý návrat osobám, jimž byla dočasná ochrana poskytnuta. Rada musí zároveň o rozhodnutí informovat Evropský parlament.

Vedle těchto dvou příčin ukončení dočasné ochrany stanovených ve směrnici se můžeme v národních právních rádech členských států EU setkat s ustanoveními, které rozsah důvodů ukončení rozšiřují.¹¹⁷ Dočasná ochrana bude ukončena zejména udělením vnitrostátního azylu, doplňkové ochrany nebo přiznáním postavení uprchlíka či získáním jiného pobytového oprávnění (například trvalého pobytu). Dalším důvodem může být dobrovolné rozhodnutí uprchlíka požívajícího dočasné ochrany o vzdání se oprávnění k dočasné ochraně. Případně je možné, že osoba získá ochranu v jiném státě.

3.5.5. Návrat ve směrnici o dočasné ochraně

Osoby, kterým byla udělena dočasná ochrana, se mohou dle směrnice o dočasné ochraně samy dobrovolně vrátit do země jejich původu. Státy jsou povinny pro tento účel přijmout nezbytná opatření a zajistit, aby dotyčná opatření umožnila návrat s ohledem na lidskou důstojnost. Podstatnou podmínku je, aby osoby toužící dobrovolně po návratu, věděly o situaci v zemi a byly na tyto skutečnosti státem upozorněny. Informovanost je v této otázce klíčová, jejím cílem je chránit navracející se osoby před neuváženými kroky vedenými touhou po návratu domů, jež by mohly mít za následek fyzické či psychické utrpení. Zároveň hraje informovanost roli ve vztahu k možným následným návratům do přijímajících států, což by zapříčinilo další náklady ať už finančního, tak i kapacitního charakteru. Pokud se osoba, která požívá dočasné ochrany, dobrovolně vrátí do země původu, ale bude se po dobu trvání dočasné ochrany chtít navrátit do přijímajícího členského státu, vyřídí členské státy na základě okolností přetrvávajících v zemi původu žádosti o návrat kladně. Na uvážení členských států je, zda zajistí provádění zkušebních návratů osob dobrovolně žádajících o návrat. V praxi se takový postup bude pravděpodobně vyskytovat pouze zřídka a to pro jeho náklady.

¹¹⁷ srov. například zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, přijatý Českou republikou.

Členské státy se zároveň musí dostatečně připravit na nucený návrat osob, kterým dočasná ochrana skončila a jež nemají nárok na přijetí. Povinností států je provést nucený návrat s ohledem na lidskou důstojnost a současně zvážit jakékoliv závažné humanitární důvody, které by v jednotlivých případech činily návrat nemožným nebo neodůvodněným.

Směrnice o dočasné ochraně se zároveň zabývá osobami, které požívaly dočasnou ochranu a u kterých není možné vzhledem k jejich zdravotnímu stavu očekávat, že by mohly cestovat, například pokud by přerušeni léčby vedlo k závažným nepříznivým následkům. Ochrana spočívá v tom, že takové osoby nemohou být ani po ukončení dočasné ochrany vyhoštěny po dobu trvání tohoto stavu a státy musí přijmout potřebná opatření týkající se podmínek pobytu takových osob. Vedle opatření vztahujících se na osoby se špatným zdravotním stavem, může dojít k odložení návratu u rodin, jejichž děti jsou nezletilé a navštěvují školu v členském státě. Členské státy mohou povolit těmto rodinám, aby využily podmínky pobytu umožňující dětem dokončit probíhající období školní docházky. Na základě daných postupů tedy dochází ve svých důsledcích k prodloužení pobytu osob požívajících dočasnou ochranu, kdy o důvodnosti těchto opatření není třeba pochybovat.

3.5.6. Solidarita ve směrnici o dočasné ochraně

Členské státy, především ty nacházející se na vnějších hranicích Evropské unie, jsou ekonomicky i kapacitně zatíženy hromadným přílivem válečných uprchlíků. Jak uvádí směrnice o dočasné ochraně ve svých úvodních ustanoveních, je třeba reagovat na tento problém, spolupracovat a vypomoci těmto zemím v duchu solidarity v rámci Evropské unie. Členské státy mají dle směrnice o dočasné ochraně číselně vyjádřit jejich kapacity pro přijetí osob a dané početní vyjádření se má stát součástí rozhodnutí Rady Evropské unie, kterým určuje, že se jedná o případ hromadného přílivu vysídlených osob. V případě překročení těchto limitů náhlým přílivem uprchlíků musí Rada reagovat a přijmout vhodná opatření včetně doporučení, aby dotčeným členským státům byla poskytnuta další pomoc.

Pro poskytování finančních zdrojů se využívá Evropský fond pro uprchlíky, do kterého členské státy Evropské unie přispívají a následně dochází k přerozdělování finančních prostředků mezi členské státy. Nejvyšší finanční částka náleží státům, které přijímají nejvíce uprchlíků. Finance se využívají různou formou, například se přidělují vládním či nevládním institucím a organizacím na poli vzdělávání, školení a výzkumu.

Solidarita samozřejmě nespočívá v pouhém přerozdělování finančních prostředků mezi státy, ale i v povinnosti vzájemně spolu spolupracovat. Členské státy spolu musí spolupracovat v otázkách přemístování osob požívajících dočasné ochrany, poskytovat si informace nezbytné k vyřízení těchto záležitostí a předávat si údaje o počtu osob požívajících dočasné ochrany.

Důležitost solidarity spatřuji především v plnění funkce přerozdělování peněžních prostředků a nikoliv ve spolupráci formou faktického přijetí části uprchlíků na území ostatních států EU v případě, že původní přijímající stát kapacitně nezvládne poskytnout přístřeší všem uprchlíkům. Finanční výpomoc je zcela jiného charakteru než výpomoc faktická, státy se pravděpodobně budou zdráhat přijetí velkého počtu uprchlíků. Dočasná ochrana zatím nicméně na evropské úrovni aplikována nebyla, je tedy otázkou, jak se k tomu v budoucnosti jednotlivé státy postaví. Můj postoj k této problematice je ovšem poněkud skeptický a nejsem toho názoru, že státy budou reagovat v duchu solidarity na přesun velkého počtu uprchlíků na území Evropské unie.

3.5.7. Vyloučení osob z dočasné ochrany

Téměř v samém závěru směrnice o dočasné ochraně nalezneme ustanovení týkající se vyloučení osoby z poskytnutí dočasné ochrany. Úprava vyloučení z dočasné ochrany je specifická a odlišuje se od úpravy vyloučení z doplňkové ochrany i z postavení uprchlíka. Odlišnosti od vyloučení z postavení uprchlíka jsou viditelné jak v kvalifikační směrnici, tak i v Ženevské úmluvě z roku 1951. U dočasné ochrany se jedná o vyloučení fakultativní, jak vyplývá ze znění směrnice o dočasné ochraně, jenž stanoví, že členské státy mohou vyloučit osobu z dočasné ochrany, nikoliv, že jsou k

tomu povinny a že pokud osoba naplní daná kritéria, nemá nárok na dočasnou ochranu.¹¹⁸

Z dočasné ochrany tak může být vyloučena osoba, pokud existují závažné důvody se domnívat, že tato osoba spáchala zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti, jak jsou definovány v mezinárodních dokumentech vypracovaných za účelem přijetí předpisů týkajících se těchto zločinů.¹¹⁹ Vyloučena může být i osoba, existují-li závažné důvody se domnívat, že je vinna činy proti cílům a zásadám Spojených národů. Dále také jsou-li závažné důvody se domnívat, že tato osoba spáchala vážný nepolitický zločin mimo území hostitelského členského státu předtím, než na území tohoto státu byla přijata jako osoba požívající dočasné ochrany. Obdobně s úpravou týkající se vyloučení z postavení uprchlíka, i zde mohou být mimořádně kruté činy kvalifikovány jako vážné nepolitické činy, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem.

Zajímavé je, že pouze u posledně zmíněného důvodu vyloučení z dočasné ochrany je stanoveno, že se ustanovení vztahuje jak na účastníky trestných činů, tak na jejich návodce. U ostatních důvodů tato podmínka chybí, přestože při porovnání s úpravou vyloučení z doplňkové ochrany a z postavení uprchlíka dle kvalifikační směrnice zjistíme, že jak v čl. 12, tak i v čl. 17, se předpoklad účastenství či návodu aplikuje i na ostatní důvody vyloučení. Dle mého názoru však tato odlišnost u jednotlivých typů ochrany nebude v praxi znamenat rozdílný způsob aplikace ustanovení o vyloučení ve vztahu k účastníkům předpokládaných zločinů. Vycházím z pojetí individuální trestní odpovědnosti, jak je upravena v Římském statutu Mezinárodního trestního soudu v čl. 25. Tento článek stanoví, že osoba je trestně odpovědná a může jí být uložen trest za zločin spadající do jurisdikce Mezinárodního trestního soudu, pokud tato osoba nařídila spáchání takového zločinu, navedla či podněcovala jiného ke spáchání zločinu, či s cílem usnadnit spáchání takového zločinu se dopustila napomáhání či nadřívání. Dovožuji tedy, že skutečnost absence výslovného ustanovení o vyloučení účastníků zločinů dle mezinárodního práva u dočasné ochrany nemá význam pro faktickou

¹¹⁸ Povinnost členských států vyloučit osobu z mezinárodní ochrany vyplývá jak z ustanovení o vyloučení z postavení uprchlíka v čl. 12 KS, tak i z úpravy u doplňkové ochrany v čl. 17 odst. 1 KS, kde se rovněž nachází i výslovné ustanovení, že dotyčná osoba na doplňkovou ochranu nemá nárok.

¹¹⁹ Nejmodernější a nejpodrobnější úpravu a definici zločinů podle mezinárodního práva nalezneme v Římském statutu Mezinárodního trestního soudu.

realizaci vyloučení těchto účastníků, a to z důvodů jasné úpravy v mezinárodních dokumentech týkajících se těchto zločinů.

Vedle výše zmíněných důvodů, je v čl. 28 odst. 1 písm. b) směrnice o dočasné ochraně uvedena možnost vyloučení z dočasné ochrany, pokud existuje důvodné podezření, že by tato osoba mohla ohrozit bezpečnost hostitelského členského státu nebo že představuje nebezpečí pro společnost hostitelského členského státu vzhledem ke skutečnosti, že byla na základě pravomocného rozsudku odsouzena za mimořádně závažný trestný čin.

Specifické ustanovení, jež nenalezneme ani v kvalifikační směrnici ani v Ženevské úmluvě z roku 1951, je čl. 28 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně, který zdůrazňuje, že důvody pro vyloučení se posuzují pouze na základně osobního jednání dané osoby. Ze znění by se dalo dovodit, že k naplnění důvodů vyloučení je nezbytné, aby osoba sama svým vlastním jednáním byla zapojena do spáchání zločinu. Nicméně jak vyplývá z pravidel mezinárodního práva i z praxe států, skutečnost, že osoba je členem nějaké vládní větve či organizace zapojené do nezákonného násilí, aniž by sama vlastním jednáním spáchala nějaký závažný zločin, může vést ke vzniku domněnky, že se aplikuje čl. 1F ŽÚ1951 o vyloučení osoby. Pokud by dotčená osoba domněnku nevyvrátila, čl. 1F by se aplikoval, ačkoliv její osobní jednání by v činu nebylo zahrnuto.¹²⁰

Za obdobnou situaci považují například problematiku vojenských velitelů, kteří jsou trestně odpovědní za zločiny, kterých se dopustí ozbrojené síly podléhající jeho faktickému velení a kontrole, v důsledku toho, že tento velitel řádně nevykonává kontrolu nad ozbrojenými silami.¹²¹ I tato osoba tedy vlastním jednáním nespáchala daný zločin, přesto za něj bude trestně odpovědná a dle mého názoru splní podmínky pro vyloučení z dočasné ochrany. Lze tedy pochybovat o výkladu znění čl. 28 směrnice o dočasné ochraně v souvislosti s osobním jednáním jednotlivce, kdy rozřešení této otázky pravděpodobně přinese v budoucnu judikatura.

¹²⁰ BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, s. 264-265.

¹²¹ srov. článek 28 Římského statutu Mezinárodního trestního soudu.

ZÁVĚR

Postavení válečných uprchlíků a jejich ochrana patří v posledních letech k často diskutovaným tématům pro jeho aktuálnost a závažnost. Jelikož váleční uprchlíci nespádají pod klasickou definici uprchlíka obsaženou v Ženevské úmluvě z roku 1951, nepoživají tak ochrany jako uprchlíci čelící pronásledování z důvodů rasových, náboženských či národnostních, příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo pro zastávání určitých politických názorů. Váleční uprchlíci čelí nerozlišujícím násilím bez příčin v jejich politickém smýšlení, náboženství či příslušnosti k určité skupině, ale pro samu faktickou přítomnost v zemi jejich původu z důvodu existence ozbrojeného konfliktu. Zda se v konkrétní situaci jedná o ozbrojený konflikt, vyplývá z posouzení podmínek stanovených pro válečné konflikty mezinárodním humanitárním právem. Jedním ze základních charakteristických znaků válečných uprchlíků je jejich hromadný příliv. Hromadnost útěků činí otázku ochrany válečných uprchlíků velmi komplikovanou pro její finanční, technickou a kapacitní náročnost.

Přestože neexistuje univerzální závazný dokument upravující postavení válečných uprchlíků, tyto osoby se nenacházejí v naprostém vakuu. Na regionální úrovni došlo k přijetí závazných i nezávazných dokumentů, které postavení osob prchajících před válečnými konflikty upravují a snaží se jim zajistit subsidiární ochranu. Jedná se zejména o Cartagenskou deklaraci, Úmluvu Organizace africké jednoty a kvalifikační směrnici na úrovni Evropské unie. Dále také došlo k rozšíření mandátu UNHCR o osoby prchající před cizí nadvládou, intervencí, okupací či kolonialismem. Na základě těchto instrumentů došlo k rozšíření definice uprchlíka. Ochrana je válečným uprchlíkům zajišťována i skrze mezinárodní ochranu lidských práv a právní zásady, zejména prostřednictvím zásady *non-refoulement*. Jednou z forem ochrany udělované na individuálním základě je ochrana prostřednictvím vnitrostátního azylu, jedná se však pouze o nástroj vnitrostátních právních řádů, a není tak na něj právní nárok.

V posledních letech se ochrana válečných uprchlíků zlepšila přijetím důležitých směrnic v rámci Evropské unie (kvalifikační směrnice, směrnice o dočasné ochraně). Jedna z možností, jež se nabízí válečným uprchlíkům, je požadovat udělení doplňkové

ochrany na základě individuální žádosti. Během řízení se posuzuje, zda konkrétní jedinec splňuje předpoklady pro její udělení. Osoba žadatele však musí prokázat, že u ní existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země původu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu spočívající ve vážném a individuálním ohrožení života nebo osoby civilisty v důsledku nerozlišujícího násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu. Nicméně udělení statusu doplňkové ochrany nepovažují za vhodné řešení v případě hromadného přílivu osob, což je charakteristické pro postavení válečných uprchlíků. Vhodnější reakcí na masový příliv uprchlíků je poskytnutí pomoci prostřednictvím dočasné ochrany. Dočasná ochrana na úrovni Evropské unie stojí na posouzení toho, zda daný jedinec patří do skupiny osob, kterým byla rozhodnutím Rady Evropské unie přiznána dočasná ochrana. Zavedení dočasné ochrany Radou se vztahuje na všechny členské státy Evropské unie, není tudíž závislé na rozhodnutí národních orgánů jednotlivých států. Oba instituty zajišťují ochranu válečných uprchlíků a poskytují jim širokou škálu práv od možnosti vykonávat zaměstnání, po přístup ke zdravotní péči a vzdělání.

Mimo Evropskou unii je úprava reagující na válečné uprchlictví zakotvena například v právním řádu Spojených států amerických. Ochrana stanovená formou tzv. temporary protected status představuje vhodný způsob řešení masového přílivu, kdy se konkrétní osobě udělí ochrana za předpokladu, že země jejího původu je zařazena mezi okruh států, jejichž obyvatelé mohou žádat o dočasnou ochranu. Tohoto statusu se používá především za situace trvajících válečných konfliktů (například občanské války).

Dalším možným způsobem ochrany válečných uprchlíků na skupinovém základě je udělení statusu tzv. *prima facie* uprchlíků. Jedná se o způsob, který dokáže rychle reagovat na hromadný přesun uprchlíků, a to díky tomu, že dojde k odložení zkoumání individuálních podmínek pro získání postavení uprchlíka na pozdější dobu, jelikož v daný okamžik není možné se s velkým nápořem osob vypořádat na individuálním základě. Stejně tak se jeví jako vhodné řešení přiznání výhod určité skupině *ad hoc*. Státy si samy určí, jestli udělí hromadnou ochranu určité skupině uprchlíků a mohou se pro konkrétní řešení rozhodnout dle svých finančních a kapacitních možností. Problém u zmíněných typů ochrany zůstává v jejich nezávaznosti, jelikož státy se pro přiznání

statusu či výhod rozhodují dle svého uvážení, a dále v jejich nepředvídatelnosti, protože se jedná o pouhá nárazová řešení.

Za nejvhodnější nástroj řešení hromadného přesunu válečných uprchlíků považují dočasnou ochranu. Postup by měl být založen na určení, že některé konkrétní státy se nacházejí v situaci mezinárodního či vnitrostátního ozbrojeného konfliktu a je nezbytné jejich obyvatelům zajistit ochranu. Uprchlík pak nebude muset individuálně prokazovat důvody pro udělení ochrany, jelikož to není z časových a finančních důvodů realizovatelné, ale pouhou příslušnost k zemi, jež byla zařazena pod dočasnou ochranu, na základě čehož se usnadní přístup válečných uprchlíků pod ochranu přijímajícího státu. Těmto osobám následně musí být zajištěno přístřeší, přístup ke zdravotní péči a vzdělání, vše za dodržení základních lidských práv a zásad humánního zacházení.

Pokud se situaci v zemi původu stabilizuje a uprchlíkům nebude hrozit vážná újma v případě navrácení, je pro obě strany, jak pro přijímající státy, tak i pro válečné uprchlíky, tím nejlepším řešením návrat do země původu. Dobrovolné návraty jsou nezbytným předpokladem pro úspěšné fungování dočasné ochrany, jelikož pokud přijímající státy nebudou spatřovat dočasnost poskytnutí ochrany a pravděpodobnost budoucího návratu uprchlíků, ochota realizace dočasné ochrany se sníží a státy se budou zdráhat přístřeší poskytnout.

Efektivní fungování dočasné ochrany stojí také na solidaritě států světa, které se musejí vzájemně podporovat a nepřenášet břímě pouze na státy, které jsou zemím, ze kterých váleční uprchlíci utíkají, územně nejbližší. Solidaritou nemyslím jen poskytování finančních zdrojů ze společných rozpočtů specializovaných orgánů, ale i v přesunu uprchlíků z území států, ve kterých uprchlíci poprvé žádali o ochranu, a ve faktickém přijetí uprchlíků na území jiných států světa.

Státy by měly na problematiku válečných uprchlíků odpovědět zavedením jasných právních institutů s přesně danými pravidly, které stabilizují situaci a nebudou tvořit nerovnost mezi státy, které jsou v pozici nárazníkových států a těch nacházejících se ve výhodnějším postavení. Je nepochybné, že situace válečných uprchlíků není pouze

dočasnou otázkou, jelikož válečné konflikty jsou viditelné, a to především na africkém kontinentě či Blízkém východě, i do budoucnosti. Je třeba se touto problematikou nadále zabývat a postupným vývojem se vyvarovat vzniku jejich příčin, případně se naučit efektivně reagovat na vzniklou situaci a podporovat návrat uprchlíků po pominutí nebezpečí zpět do země jejich původu.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ

Použitá literatura

ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*, Brno, 1997.

CLAYTON, G. *Textbook on Immigration and Asylum Law*, 5th edition, Oxford: Oxford University Press, 2012.

Council of the European Union, 11356/02 COR 1 ASILE 40 (n75), 12148/02 ASILE 43 (n51); 12534/02 ASILE 49 (n93); 12619/02 ASILE 53 (n93); 12620/02 ASILE 54 (n74); 13646/02 ASILE 60 (n93).

BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

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

BLAKE, N., HUSAIN, R. *Immigration, Asylum and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FELLER, E., TÜRK, V., NICHOLSON, F. and UHCR (eds), *Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GOODWIN-GILL, G., MCADAM, J. *The Refugee in International Law*, 3rd edition, Oxford: Oxford University Press, 2007.

HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HAILBRONNER, K. *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*. Verlag C.H. Beck, 2010.

HONUSKOVÁ, V. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. 1. Praha. 2012.

JACKSON, I. *The Refugee Concept in Group Situations*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1999.

JÍLEK, D. (eds.). *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana. Sborník*. 1. vyd. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2007.

JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic*. Kancelář veřejného ochránce práv, 2008.

JORRO, P., SYMES, P. *Asylum Law and Practice*. London: Lexis Nexis, 2003.

KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010.

KOSAŘ, D. *Transpozice vybraných ustanovení kvalifikační směrnice do zákona o azylu a jejich dopad na rozhodovací praxi*. In: CZUDEK, D., KOTÁSEK, J., NECKÁŘ, J. (eds.) *Interakce českého a evropského práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.

MCADAM, J. *The Qualification Directive: An Overview*. In: ZWAAN, K.: *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Nijmegen, 2007, s. 17.

ONDŘEJ, J., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., JÍLEK, D a kolektiv. *Mezinárodní humanitární právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.

POŘÍZEK, P. *Poznámky k doplňkové ochraně z pohledu veřejného ochránce práv*. In: JÍLEK, D., KOSAŘ, D., TOMISOVÁ, M. (eds.) *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Brno: Doplněk, 2007.

SPIJKERBOER, T. 'Subsidiarity in Asylum Law: The Personal Scope of International Protection' IN: BOUTEILLET-PAQUET, D (eds.). *Subsidiary Protection of Refugees in the European Union: Complementing the Geneva Convention?*. Brussels, Odysseus Network, 2002.

ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V., a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví 2*. SCRIPTA IURIDICA, Praha. 2012.

Použité internetové zdroje

Council of Europe, Parliamentary Assembly. *Recommendation 773 (1976) on the situation of de facto refugees*, January 1976, [cit. 2014-08-08]. Dostupný z WWW: <<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta76/erec773.htm>>

ERRERA, R.: 'The CJEU and Subsidiary Protection: reflections on Elgafaji - and after' (2011) 23(3) *International Journal of Refugee Law* 93-112, [cit. 2013-12-07]. Dostupný z WWW: <<http://ijrl.oxfordjournals.org/>>

European Council on Refugees and Exiles (ECRE). *Position of the European Council on Refugees and Exiles on Temporary Protection in the Context of the Need for a Supplementary Refugee Definition*, March 1997, [cit. 2014-02-24]. Dostupný z WWW: <<http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/120.html>>

Evropská unie: Evropská komise. *Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 8. září 2010 o uplatňování směrnice 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech pro přiznávání a odnímání postavení uprchlíka*, KOM (2010) 465, [cit. 2014-03-10]. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?jsessionid=TtsPTKGMlmHYWdnVVf62T19gSGhkq19W5v1LSlcL8hVTB07nx7FT!-1649480710?uri=CELEX:52010DC0465>>

European Union: Council of the EU. *Council Resolution on burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis*, 25 September 1995, 95/C 262/01, [cit. 2014-03-21]. Dostupný z WWW: <<http://policy.mofcom.gov.cn/english/flaw!fetch.action?libcode=flaw&id=425d8dfa-0fb6-4900-81fc-aac661b8aa68&classcode=900>>

European Union: Commission of the European Communities. *European Commission's proposal for a Council Directive on Minimum Standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*. COM (2000) 303 final, Doc.2000/0127 (CNS). Brussels, 24.5.2000, [cit. 2014-09-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/commission/COM-2000-303.pdf>>

European Union: Commission of the European Communities. *Explanatory Memorandum' in Commission of the European Communities Proposal for a Council Directive on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals and Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection*. COM (2001) 510 final (12 Sept. 2001) 5, *Official Journal* 051 E, 26/02/2002, [cit. 2014-02-01]. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52001PC0510>>

International Law Association, *International Law Association, Resolution 5/2002 on Refugee Procedures (Guidelines on Temporary Protection)*, 6 April 2002, 5/2002-, [cit. 2014-02-01]. Dostupný z WWW: <<http://www.refworld.org/docid/4280b0804.html>>

KOSER, K., WALSH, M., BLACK, R. 'Temporary Protection and the Assisted Return of Refugees from the EU' (1998) 10(3) *International Journal of Refugee Law* 444-461, [cit. 2013-12-07]. Dostupný z WWW: <<http://ijrl.oxfordjournals.org/>>

LAMBERT, H.: 'The Next Frontier: Expanding Protection in Europe for Victims of Armed Conflict and Indiscriminate Violence' (2013) 25(2) *International Journal of Refugee Law* 207-234, [cit. 2013-12-05]. Dostupný z WWW: <<http://ijrl.oxfordjournals.org/>>

LAMBERT, H., FARRELL, T.: 'The Changing Character of Armed Conflict and the Implications for Refugee Protection Jurisprudence' (2010) 22(2) *International Journal of Refugee Law* 237-273, [cit. 2014-02-22]. Dostupný z WWW: <<http://ijrl.oxfordjournals.org/>>

MCADAM, J.: 'The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime' (2005) 17(3) *International Journal of Refugee Law* 461-497, [cit. 2013-12-07]. Dostupný z WWW: <<http://ijrl.oxfordjournals.org/>>

Organization of African Unity (OAU), *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, 10 September 1969. [cit. 2014-08-23]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/resources/legal-documents/international-refugee-law/1969-organization-of-african-unity-convention-governing-the-specific-aspects-of-refugee-problems-in-africa.html>>

Regional Refugee Instruments & Related, *Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*, 22 November 1984. [cit. 2014-08-23]. Dostupný z WWW: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>>

SANDOZ, Y., SWINARSKI, CH., ZIMMERMANN, B. (eds) *Commentary on the Additional Protocols to the Geneva Conventions*, Martinus Nijhoff Publishers, Geneva, 1987, s. 54-55, par. 113. [cit. 2014-09-07]. Dostupný z WWW: <http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/Commentary_GC_Protocols.pdf>

TIEDEMANN, P.: 'Subsidiary Protection and the Function of Article 15(c) of the Qualification Directive' (2012) 31(1) *Refugee Survey Quarterly* 123-138, [cit. 2014-04-13]. Dostupný z WWW: <<http://rsq.oxfordjournals.org/content/31/1/123.full.pdf?keytype=ref&ijkey=WUS0QSB2Dlpetd2>>

TÜRK, V., EDWARDS, A., BRAEUNLICH, M. 'Introductory Note to the San Remo Summary Conclusions on Temporary Protection' (2013) 25(1) *International Journal of Refugee Law* 177, [cit. 2014-02-22]. Dostupný z WWW: <<http://ijrl.oxfordjournals.org/>>

UNHCR. *Asylum in the European Union: A Study of the Implementation of the Qualification Directive*. Brussels, November 2007, [cit. 2013-12-10]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/47302b6c2.html>>

UNHCR, *Asylum-Seekers*. [cit. 2013-12-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c137.html>>

UNHCR. *Ensuring International Protection and Enhancing International Cooperation in Mass Influx Situations*, EXCOM, UN Doc EC/54/SC/CRP.11, 2004, [cit. 2013-12-09]. Dostupný z WWW: <<http://www.refworld.org/docid/4a54bc27d.html>>

UNHCR. Executive Committee Conclusion No 22 (1981), (XXXII) (1981), *Protection of Asylum-Seekers in Situation of Large-Scale Influx*, [cit. 2013-11-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/3ae68c6e10.html>>

UNHCR. *Global Consultations on International Protection: Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework*, 1st mtg, UN Doc EC/GC/01/4, 19 February 2001, [cit. 2013-12-11]. Dostupný z WWW:

<<http://www.refworld.org/docid/3bfa83504.html>>

UNHCR. *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, February 2014, [cit. 2013-12-07]. Dostupný z WWW:<<http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html>>

UNHCR. *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, May 2004, [cit. 2014-09-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.refworld.org/docid/416bd1194.html>>

UNCHR. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, HCR/IP/4/Eng/REV., 1 January 1992, [cit. 2013-12-07]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/3d58e13b4.html>>

UNHCR. *Handbook – Voluntary Repatriation: International Protection*, 1996, [cit. 2014-09-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/4164f6404.html>>

UNHCR. *Note on International Protection*, UN Doc. A/AC.96/830, 7. September 1994, [cit. 2013-12-05]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/3f0a935f2.html>>

UNHCR, *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework, Background Paper prepared for the Global Consultation on International Protection*, EC/GC/01/4, 19 February 2001, [cit. 2013-11-17]. Dostupný z WWW: <<http://www.refworld.org/docid/3bfa83504.html>>

UNHCR. *Providing International Protection Including Through Complementary Forms of Protection*, EXCOM, UN Doc. EC/55/SC/CRP.16, 2. June 2005, [cit. 2013-12-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.refworld.org/docid/47fdfb49d.html>>

UNHCR. *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*. January 2007, [cit. 2014-09-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/4742a30b4.html>>

UNHCR. *Refugee Status and Resettlement*, [cit. 2014-03-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/3d464c954.pdf>>

UNHCR. *Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 428*, 14. prosinec 1950, [cit. 2014-09-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/o-nas/rezoluce-valneho-shromazdeni-osn-c-428-ze-dne-14121950.html>>

UNHCR. *Roundtable on Temporary Protection International Institute of Humanitarian Law*, July 2012, s. 178, [cit. 2013-12-07]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/506d8ee49.pdf>>

UNHCR. *Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence*, 27 July 2011, [cit. 2014-08-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.refworld.org/docid/4e2ee0022.html>>

UNHCR. *Stanovisko UNHCR - Doplnková ochrana osob ohrožených svévolným násilím podle kvalifikační směrnice ES*, leden 2008, [cit. 2014-08-10]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/pravni-dokumenty/pripominky-unhcr-k-azylove-politice-evropske-unie/stanovisko-unhcr-doplnkova-ochrana1-osob-ohrozenych-svevolnym-nasilim-podle-kvalifikacni-smernice-e.html>>

UNHCR. *Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence*, January 2008, [cit. 2013-12-10]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/479df9532.html>>

UNHCR. *Syria Regional Refugee Response - Turkey*, 2014, [cit. 2014-08-10]. Dostupný z WWW: <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>>

UNHCR. *Syria Regional Refugee Response*, 2014, [cit. 2014-08-23]. Dostupný z WWW: <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>>

UNHCR, *UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences Thereof*, 19 May 2003, [cit. 2014-09-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.refworld.org/docid/3ecdeebc4.html>>

UNHCR. *2014 UNHCR country operations profile - Middle East and North Africa* [cit. 2014-03-02]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/pages/4a02db416.html>>

UNHCR. *2014 UNHCR country operations profile – Turkey*, 2014, [cit. 2014-03-02]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/pages/49e48e0fa7f.html>>

United Nations. *Guiding Principles on Internal Displacement*. 1998, [cit. 2014-09-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html>>

U.S Citizenship and Immigration Services. *DED Granted Country – Liberia*, 2013, [cit. 2014-03-20]. Dostupný z WWW: <<http://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status-deferred-enforced-departure/ded-granted-country-liberia/ded-granted-country-liberia>>

U.S Citizenship and Immigration Services. *Temporary Protected Status*, 2014, [cit. 2014-08-31]. Dostupný z WWW: <<http://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status-deferred-enforced-departure/temporary-protected-status>>

U.S. Department of Homeland Security. *Temporary Protected Status & Deferred Enforced Departure*, 2011, [cit. 2014-03-20]. Dostupný z WWW: <<http://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status-deferred-enforced-departure>>

Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 8. září 2010 o uplatňování směrnice 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v

členských státech pro přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, KOM (2010) 465, s. 3. [cit. 2014-08-30]. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0465&from=CS>>

Použité právní předpisy a úmluvy

Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími

Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (tzv. kvalifikační směrnice)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění)

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

Ústava Mezinárodní organizace pro uprchlíky 1946

Všeobecná deklarace lidských práv 1948

Úmluva o zabránění a trestání zločinu genocidia 1948

Ženevské úmluvy na ochranu obětí války 1949 včetně Protokolů

Evropská úmluva o ochraně lidských práv 1950

Úmluva o právním postavení uprchlíků 1951 včetně Protokolu 1967

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech 1966

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech 1966

Úmluva Organizace africké jednoty 1969

Mezinárodní úmluva o potlačení a trestání zločinu apartheidu 1973

Cartagenská deklarace 1984

Kampalská úmluva 2009

Římský statut Mezinárodního trestního soudu 1998

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů.

US Immigration and Nationality Act, as amended

Použitá soudní rozhodnutí

Aboubacar Diakité proti Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, C-285/12,
Evropská unie: Soudní dvůr Evropské unie, 30 ledna 2014.

Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie, C-465/07, European Union: Court of Justice of the European Union, 17 February 2009.

Prosecutor v. Duško Tadic, 1997, Case No.: IT-94-1-T.

Prosecutor v. Ljube Boškoski and Johan Tarčulovski, Trial Chamber, rozsudek ze dne 10.7.2008, Case No.: IT-04-82-T.

Prosecutor v. Ramush Haradinaj, Idriz Balaj and Lahi Brahimaj, Trial Chamber, rozsudek ze dne 3.4.2008, Case No.: IT-04-84-T.

RESUMÉ

Cílem diplomové práce na téma *Postavení válečných uprchlíků v mezinárodním právu* je analyzovat jednotlivé druhy ochrany válečných uprchlíků, interpretovat nejasná právní ustanovení a zhodnotit vhodnost možných řešení. Diplomová práce se zaměřuje na specifika postavení válečných uprchlíků a na možnosti jejich ochrany. Výzkumnou otázkou je určení, kdo je válečným uprchlíkem a jak je jeho situace řešena v mezinárodním právu. Důvodem pro výběr tohoto tématu je můj velký zájem o uprchlické právo a existující nestabilita v postavení válečných uprchlíků. Při psaní práce jsem využila metodu analýzy, metodu komparativní a deskriptivní.

Diplomová práce je rozdělena na tři hlavní části, každá se zabývá jinými aspekty postavení a ochrany válečných uprchlíků. První Kapitola vymezuje charakteristické znaky válečných uprchlíků a rozebírá problematiku ozbrojených konfliktů. Druhá Kapitola se zabývá možnostmi individuální ochrany válečných uprchlíků v mezinárodním právu. Tato část se zaměřuje zejména na otázky související s rozšířenou definicí uprchlíka, vnitrostátním azylem a institutem doplňkové ochrany. V jejím rámci je subsidiární ochrana rozebrána jak z obecného hlediska, tak v souvislosti s ustanoveními konkrétních právních instrumentů. Velká pozornost je dále věnována právu Evropské unie. V této části diplomové práce jsou zkoumány podmínky nezbytné pro získání doplňkové ochrany na základě kvalifikační směrnice a vyložena právní ustanovení. Důraz je kladen na koncept *vážné újmy* v kontextu postavení válečných uprchlíků. Vedle daných témat se druhá kapitola zabývá obsahem doplňkové ochrany, jejím vyloučením a ukončením. Třetí Kapitola se věnuje možnostem skupinové ochrany válečných uprchlíků. Soustředí se na postavení *prima facie* uprchlíků, přiznání ochrany skupině *ad hoc* a zejména na dočasnou ochranu. Tato část se zaměřuje na obecnou charakteristiku jednotlivých prvků dočasné ochrany a na její praktickou aplikaci státy. V neposlední řadě se třetí část týká návratu válečných uprchlíků po skončení dočasné ochrany a na princip solidarity. Tato kapitola zároveň zkoumá dočasnou ochranu v rámci Evropské unie. V závěru diplomové práce jsou vytyčeny zásadní body a poznatky.

ABSTRACT

The purpose of my thesis *Position of war refugees in international law* is to analyze particular types of protection of war refugees, to construe unclear legal provisions and to evaluate suitability of possible solutions. The thesis focuses on specifics of the position of war refugees and on options of their protection. The research question relates to the determination who a war refugee is and how his situation is solved in international law. The reason for this research is my great interest in refugee law and the current instability of the position of war refugees. The methodology used during writing the thesis was the analysis, comparison and description.

The thesis is composed of three chapters, each of them dealing with different aspects of the position and the protection of war refugees. Chapter One defines characteristics of war refugees and addresses the issue of armed conflicts. Chapter Two concerns individual options of protection of war refugees in international law. This part concentrates primarily on issues related to the broader refugee definition, asylum and subsidiary protection. Within this chapter subsidiary protection is examined from a general point of view, as well as in relation to provisions of particular legal instruments. Furthermore, it pays close attention to the law of the European Union. This part of the thesis scrutinises conditions necessary for gaining subsidiary protection on basis of the Qualification Directive and construes legal provisions. The emphasis is put on the concept of serious harm in the context of the position of war refugees. Additionally, the second chapter deals with the content, cessation and exclusion of subsidiary protection. Chapter Three explores group options of protection of war refugees. It concerns the position of *prima facie* refugees, granting protection on an *ad hoc* basis and temporary protection. This chapter focuses on general characteristics of particular elements of temporary protection and on its practical application by states. Last but not least, the third part refers to the return of war refugees after the termination of temporary protection and the principle of solidarity. Moreover, the chapter investigates temporary protection in the framework of the European Union. In conclusion of the thesis, the crucial points and findings are addressed.

KLÍČOVÁ SLOVA

váleční uprchlíci
doplňková ochrana
dočasná ochrana
hromadný příliv

KEY WORDS

war refugees
subsidiary protection
temporary protection
mass influx