

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra mezinárodního práva

Mezinárodněprávní ochrana uprchlíků a role UNHCR

Diplomová práce

Lenka Záhorková

Vedoucí diplomové práce: Mgr. Věra Honusková

Praha, květen 2011

Prohlášení

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

V Praze dne

Lenka Záhorková

Obsah

Úvod	5
1. Vývoj uprchlického práva	6
1.1 Institut uprchlictví	6
1.2 Právní úprava postavení uprchlíků na univerzální úrovni	7
1.2.1 Osobní působnost	8
1.2.2 Územní působnost	8
1.2.3 Časová působnost	9
1.2.4 Věcná působnost	9
1.3 Protokol týkající se právního postavení uprchlíků	10
2. Právní definice uprchlíka	11
2.1 Podmínky přiznání statusu uprchlíka	11
2.1.1 Uprchlíci „sur place“	13
2.2 Odůvodněné obavy z pronásledování	13
2.3 Pronásledování	14
2.4 Subjekty pronásledování	16
2.5 Důvody pronásledování	17
2.5.1 Rasa	17
2.5.2 Náboženství	18
2.5.3 Národnost	18
2.5.4 Příslušnost k určité společenské skupině	18
2.5.5 Politické názory	19
2.6 Pozastavující klauzule	19
2.6.1 Dobrovolné požádání o vnitrostátní ochranu	20
2.6.2 Dobrovolné nabytí státní příslušnosti	20
2.6.3 Nabytí příslušnosti jiného státu	21
2.6.4 Dobrovolný návrat do země původu	21
2.6.5 Zánik okolností podmiňujících postavení uprchlíka	22
2.7 Vylučující (exkluzivní) klauzule	22
2.7.1 Osoby požívající mezinárodní ochranu nebo pomoc OSN	23
2.7.2 Osoby požívající vnitrostátní ochrany	24
2.7.3 Osoby považované za nezasluhující mezinárodní ochranu	24

2.7.4	Zločiny proti míru, válečné zločiny a zločiny proti lidskosti.....	26
2.7.5	Vážné nepolitické zločiny	26
2.7.6	Činy v rozporu s cíli a zásadami OSN	27
2.8	Práva vyplývající ze statusu uprchlíka	28
2.9	Povinnosti států.....	29
2.9.1	Obecné závazky států	29
2.9.2	Zásada non-refoulement	29
2.9.3	Spolupráce států a UNHCR.....	31
2.10	„Nepraví“ uprchlíci	31
2.10	Regionální úmluvy týkající se ochrany uprchlíků	33
3.	Azylová politika a Evropská unie	35
3.1	Směrnice Rady 2004/83/ES.....	36
3.2	Stanovisko UNHCR ke kvalifikační směrnice v souladu s Ženevskou úmluvou	37
3.3	Definice pojmu „uprchlík“	37
3.4	Původci pronásledování nebo vážné újmy	38
3.5	Poskytovatelé ochrany	40
3.6	Vnitrostátní ochrana	41
3.7	Opodstatněná obava z pronásledování	42
3.8	Pronásledování a příslušnost k určité sociální skupině	43
3.9	Cesační a exkluzivní klauzule	45
3.10	Subsidiární ochrana.....	47
4	Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky	49
4.1	Povinnost států spolupracovat s UNHCR.....	50
4.2	Spolupráce UNHCR s dalšími organizacemi	51
4.3	UNHCR a EU	52
	Závěr.....	53
	Seznam zkratek:	56
	Použitá literatura	57
	Summary	60
	Klíčová slova:.....	63

Úvod

Po krátkém historickém přehledu se v této práci zabývám především otázkou, kdo je z hlediska mezinárodního práva uprchlíkem, jak se jím stává a jak se posuzují jednotlivá kritéria k udílení statusu uprchlíka. To jsou základní otázky, které dávají předpoklad pro to, aby žadatel o status uprchlíka mohl požívat mezinárodní ochrany. Vysvětluji jednotlivé pojmy definice uprchlíka zachycené v Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951 v souvislosti se závěry Výkonného výboru UNHCR, Příručkou postupů a kritérií UNHCR pro určování právního postavení uprchlíků a následná Doporučení v oblasti mezinárodní ochrany vydaná UNHCR. Tyto dokumenty jsou vodítkem pro výklad a aplikaci Ženevské úmluvy a měly i značný vliv na vytvoření textu kvalifikační směrnice.

Snažila jsem se poukázat na určité mezery této úpravy. A to zejména v souvislosti, s tím, že se vyskytují nové skupiny osob, jako jsou např. tzv. ekonomičtí uprchlíci, které je nutné chránit. Protože rozdíl mezi přesídlencem z ekonomických důvodů a uprchlíkem podle Ženevské úmluvy se někdy stírá stejně tak, jako není vždy jasný rozdíl mezi ekonomickými a politickými opatřeními v zemi žadatelova původu. Přesto se na tyto osoby nevztahuje definice uprchlíka v Ženevské úmluvě. Je třeba si také položit otázku, proč stále více osob, kteří jsou na útěku, jsou ženy a děti a na svém útěku se dostávají do nebezpečí sexuálního zneužívání a násilí.

Dále srovnávám definici uprchlíka v Ženevské úmluvě a v kvalifikační směrnici a další ustanovení v kvalifikační směrnici a postoj UNHCR k této směrnici. A to především z hlediska inovativních opatření v kvalifikační směrnici. Jako jedno z nejdůležitějších nových opatření spatřuji v zavedení principu tzv. „doplňkové ochrany“ v kvalifikační směrnici. Důležité je také uznání pronásledování nestátními činiteli a pronásledování z důvodu pohlaví v této směrnici.

V poslední kapitole popisují funkci UNHCR v mezinárodní ochraně uprchlíků. Hlavním posláním UNHCR vidím v tom, že se podílí na zajišťování a dodržování Ženevské úmluvy a podílí se na tvorbě mezinárodních smluv, které se týkají uprchlíků.

Cílem této práce je tedy všeobecné uvedení do uprchlické problematiky a to jak v univerzální rovině, tak v rovině evropské, porovnání jednotlivých ustanovení v kvalifikační směrnici s Ženevskou úmluvou a funkci UNHCR v mezinárodněprávní ochraně uprchlíků. Zvýšit tak obecné povědomí o uprchlické problematice.

1. Vývoj uprchlického práva

V této kapitole se stručně zabývám vývojem uprchlického práva, domnívám se, že je důležité nastínit situaci, která vedla k přijetí Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Také vysvětluji, jaký je rozdíl mezi udělováním statusu uprchlíka a azylanta.

Přestože je problematika uprchlictví stará, do mezinárodního práva se dostává až na počátku 20. století. Teprve po 2. světové válce nastala příznivá mezinárodní situace k ustavení jednotného obecného právního režimu řešící problematiku uprchlíků jako celek.¹ Místo ad hoc dohod, které byly přijímány ve vztahu ke konkrétním situacím, bylo potřeba přijmout dokument, který by obsahoval obecnou definici osoby, která má být považována za uprchlíka.² Postavení uprchlíků v současném mezinárodním právu upravuje **Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951** (dále Ženevská úmluva). K Ženevské úmluvě byl v roce 1967 přijat Protokol týkající se právního postavení uprchlíků.³

Na počátku uprchlík ztrácí ochranu ze strany svého domovského státu. Uprchlík se dostává do postavení, „*kteřé vyplývá z absence státoobčanského pouta nebo selhání ochrany. Zbavení státní příslušnosti zasahuje jedince na velmi citlivém místě, protože stát mu odepírá diplomatickou ochranu.*“⁴

1.1 Institut uprchlictví

Problematiku uprchlíků je nutno oddělit od problematiky udělování azylu. Ačkoliv oba instituty jsou si podobné v tom, že státy udělují status azylanta a uprchlíka z důvodů politických, národnostních, rasových, náboženských či příbuzných. Základní rozdíl je především v přístupu jednotlivých států k běžencům. Institut azylu je v různých

¹ ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 19.

² Příručka postupů a kritérií UNHCR pro přiznání postavení uprchlíka (dále citováno jako Příručka UNHCR), čl. 5.

³ POTOČNÝ, M.; ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné: Zvláštní část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 64.

⁴ ČEPELKA, Č.; JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 54.

podobách znám už od starověku a každý stát si od počátku stanovoval svá vlastní pravidla pro přiznání statusu azylanta sám. Je vnitřní záležitostí každého státu, zda přizná nebo nepřizná uprchlíkovi status azylanta. V případě uprchlíků je to jiné. Pravidla udělování statusu uprchlíka jsou stanovena mezinárodní smlouvou, a pokud osoba splňuje všechny kritéria pro udělení statusu uprchlíka, smluvní stát musí pronásledované osobě status uprchlíka udělit. Další rozdíl je v tom, že ochrana uprchlíků je dočasná a „*trvá tak dlouho, dokud trvá důvodná obava z pronásledování, zatímco ochrana azylanta je relativně trvalá.*“⁵ Osoba, která ztratí status uprchlíka, může být i násilně vyhoštěna, pokud dobrovolně neopustí smluvní stát. V této etapě může být uprchlíkovi přiznán status azylanta, zejména z důvodů subjektivní obavy z pronásledování v zemi svého původu.⁶

1.2 Právní úprava postavení uprchlíků na univerzální úrovni

Prvním významným dokumentem týkající se lidských práv po 2. světové válce byla **Všeobecná deklarace lidských práv**, kterou v roce 1948 přijalo Valné shromáždění OSN. Z hlediska problematiky uprchlictví je důležitý článek 14, podle kterého: „*každý má právo vyhledat si v jiných zemích útočiště před pronásledováním a tam požívat azylu. Toho právo nelze uplatnit v případě stíhání skutečně odůvodněného nepolitickými zločiny nebo činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů.*“⁷

Výkladem tohoto ustanovení můžeme dojít k závěru, že existuje pouze právo vyhledat a požívat azyl, ne však právo získat azyl. Jestliže jednotlivci nenáleží oprávnění získat azyl, pak stát nemá ani povinnost azyl poskytnout. Z toho tedy vyplývá, že je vnitřní záležitostí státu zda azyl udělí.⁸

V současné době základním dokumentem na univerzální úrovni upravující definici

⁵ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 11.

⁶ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 10-11.

⁷ Všeobecná deklarace lidských práv, čl. 14.

⁸ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 24; JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 59-63.

uprchlíka je **Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951**, modifikovaná Protokolem týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1967 (dále Protokol). Subjekty smluvních vztahů jsou státy a uprchlíkům jsou připsána určitá práva nebo výhody.⁹

K úplnému pochopení obsahu i účelu Ženevské úmluvy je důležité vysvětlit čtveřici působností: osobní, územní, časová a věcná.¹⁰

1.2.1 Osobní působnost

Většina mnohostranných smluv humanitární povahy neupravují práva a povinnosti států, ale stanoví určitá společná kritéria, které státy musí dodržovat. Předmětem je úprava vztahu mezi jednotlivcem a státem.¹¹

Účastníky práv a povinností jsou výhradně státy. „*Základní dohody o uprchlictví ukládají závazky erga omnes inter partes pod tíhou společného zájmu.*“¹² Subjektem smluvních vztahů se nemohou stát mezivládní organizace. To se projevuje i v povinnosti smluvních států spolupracovat s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále UNHCR) a usnadňovat UNHCR dohlížet na provádění Úmluvy. Smluvní státy mají povinnost informovat UNHCR o situaci uprchlíků. „*Jednotlivec se stává adresátem práv, aniž by se stal subjektem oprávnění a povinností.*“¹³

1.2.2 Územní působnost

Zeměpisné omezení, které tvůrci Ženevské úmluvy stanovili v článku 1 písm. B) odst.

⁹ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 24-25.

¹⁰ JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 79.

¹¹ ČEPELKA, Č.; JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 63.

¹² Tamtéž, s. 63.

¹³ JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 79-80.

1, se týkaly událostí před 1. lednem 1951 v Evropě nebo jinde.¹⁴ Podle článku 40 Úmluvy je možné, aby smluvní stát při podpisu smlouvy stanovil, že Ženevská úmluva se bude vztahovat na celé území státu nebo jen na některou jeho část.¹⁵

1.2.3 Časová působnost

Ženevská úmluva odkazuje na události, které nastaly před 1. lednem 1951, tedy dříve než vstoupila v platnost. To ukazuje na skutečnost, že dříve přijímané dohody o uprchlících byly spojeny s konkrétní událostí.¹⁶ Časové omezení úplně odstranil Protokol.¹⁷

1.2.4 Věcná působnost

Hlavním účelem Ženevské úmluvy je zajistit mezinárodní ochranu uprchlíkům. Vedlejším účelem je pak regulace pohybu uprchlíků mezi smluvními státy. K dosažení tohoto účelu se používají pravidla hmotného mezinárodního práva, nicméně jejich provádění zajišťují vnitřní právní úpravy jednotlivých smluvních stran.¹⁸

¹⁴ ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 25.

¹⁵ JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 80-81; BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 25.

¹⁶ JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 81-82; Příručka UNHCR, čl. 6-7.

¹⁷ Příručka UNHCR, čl. 9.

¹⁸ JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 82.

1.3 Protokol týkající se právního postavení uprchlíků

V průběhu dalších let vznikaly nové situace uprchlíků, na které byla potřeba aplikovat ustanovení Ženevské úmluvy. Smluvní státy Ženevské úmluvy si uvědomovaly nedostatky tohoto dokumentu, především jeho zeměpisná omezení a začaly pracovat na Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků. Článek 1 odst. 1 Protokolu odstranil časové omezení.¹⁹ Podle odstavce 2, téhož ustanovení se smluvní státy zavázaly, že budou tento Protokol dodržovat bez jakýchkoli zeměpisných omezení. Nicméně platná prohlášení učiněná smluvními státy Ženevské úmluvy v souladu s článkem 1, jsou platná takéž pro tento Protokol. Přestože Protokol odstranil časové omezení, nenajdeme v něm podstatnější změnu vymezení definice uprchlíka, která by odpovídala na nově vzniklé situace uprchlíků.²⁰

¹⁹ JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 94.

²⁰ JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 94-95; BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 25.

2. Právní definice uprchlíka

Tato kapitola se věnuje podmínkám pro udělení statusu uprchlíka podle Ženevské úmluvy a postoji UNHCR k jednotlivým kritériím včetně doporučení UNHCR z hlediska vývoje uprchlické problematiky a práva. Dále pokládám za nezbytné se zmínit o jedné z nejdůležitějších zásad uprchlického práva a to principu non-refoulement. Zabývám se také skupinou osob, které sice nemají nárok na přiznání statusu uprchlíka, ale určitě si zaslouhují pozornost z hlediska vývoje uprchlické problematiky.

Mezinárodní právo uprchlické se od svého začátku snažilo o vytvoření přesné definice pojmu „**uprchlík**“. Na počátku legální definice nesměřovali k jednotlivci, ale ke skupinám osob uprchlíků, které byly definovány podle etnického původu. Takové pojetí se změnilo přijetím Ženevské úmluvy, která zavedla definici uprchlíka jako jednotlivce.²¹

Ustanovení Ženevské úmluvy se skládá ze zahrnující, pozastavující a vylučující klauzule. **Inkluzivní klauzule** stanoví kritéria, která musí osoba splnit, aby mohla být uprchlíkem. **Exkluzivní klauzule** vylučuje jednotlivce z uplatňování Ženevské úmluvy. **Pozastavující klauzule** obsahuje podmínky, na jejichž základě osoba přestává být uprchlíkem.²²

2.1 Podmínky přiznání statusu uprchlíka

Definici uprchlíka najdeme v článku 1 A Ženevské úmluvy. Definici uprchlíka můžeme rozdělit na dvě části. Podle článku 1 A (1) této úmluvy se pojem uprchlík vztahuje na jakoukoli osobu, která „*byla považována za uprchlíka dle dohod z 12. května 1921 a 30. června 1928, nebo podle úmluv z 28. října 1933 a 10. února 1938, a podle protokolu ze 14. září nebo též podle stanov Mezinárodní organizace pro*

²¹ ČEPELKA, Č.; JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 101-102.

²² Příručka UNHCR, čl. 30-31; BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 25.

uprchlíky“.²³ Toto ustanovení se zabývá osobami (tzv. statutárními uprchlíky), které jsou považované za uprchlíka podle dřívějších mezinárodních dokumentů, jež předcházely Ženevské úmluvě.²⁴

Uprchlíkem se podle článku 1 A (2) Ženevské úmluvy obecné definice stává „osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo odmítá vzhledem ke shora uvedeným obavám, ochranu své vlasti“.²⁵ Je důležité si uvědomit, že aby se osoba mohla stát uprchlíkem podle Ženevské úmluvy, musí naplnit všechna kritéria, které jsou v definici obsaženy. To musí nastat dříve, než je podle vnitrostátního práva formálně rozhodnuto, zda stát přizná nebo nepřizná pronásledované osobě status uprchlíka.²⁶

Jedním z důležitých předpokladů pro udělení statusu uprchlíka je požadavek exterritoriality.²⁷ Neexistují žádné výjimky z tohoto požadavku. Mezinárodní ochrana se nemůže uplatnit, dokud se příslušná osoba nenachází mimo území svého domovského státu.²⁸ Proto by mělo být zřetelně zjištěno, zda uprchlík skutečně má státní příslušnost této země. Pokud to nelze zcela prokazatelně zjistit, mělo by být o statusu uprchlíka rozhodováno obdobně jako u osob bez státní příslušnosti, tj. „podle jejího dřívějšího trvalého pobytu.“²⁹

²³ Úmluva o právním postavení uprchlíka, čl. 1A (1).

²⁴ Příručka UNHCR, čl. 32; BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 25-26.

²⁵ Úmluva o právním postavení uprchlíka, čl. 1A (2).

²⁶ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 25-26; Příručka UNHCR čl. 28 a čl. 34; POTOČNÝ, M.; ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné: Zvláštní část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 64-65.

²⁷ JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 85.

²⁸ Příručka UNHCR, čl. 88.

²⁹ Příručka UNHCR, čl. 89.

2.1.1 Uprchlíci „sur place“

Dále je nutné se zmínit o tzv. „uprchlíkovi sur place“, což je osoba, která nabyla statusu uprchlíka, až po té, co opustila svou zemi.³⁰ Taková osoba se stane uprchlíkem vinou okolností, které nastaly v jeho státě původu za jeho nepřítomnosti nebo „v důsledku svého vlastního jednání, jako např. vyjádření svých politických názorů v zemi pobytu“.³¹ Jedním z požadavků, aby se uprchlík nalézal mimo svou zemi, ještě proto neznámá, že svou zemi musel opustit nezákonně nebo na základě opodstatněných obav. Je tedy možné, aby osoba požádala o status uprchlíka, až když už žije nějakou dobu v cizině.³²

2.2 Odůvodněné obavy z pronásledování

Klíčový výraz definice uprchlíka je nutné spatřovat ve slovním spojení „**odůvodněné obavy z pronásledování**“.³³ Tento výraz zahrnuje subjektivní i objektivní prvek, který je nutný při rozhodování o přidělení statutu uprchlíka. Hlavním subjektivním prvkem je obava či strach dané osoby. Strach je negativní emoce, která může být podnětem k útěku uprchlíka. Uprchlík musí věrohodně vypovědět o svém strachu.³⁴

Výraz „**odůvodněné obavy z pronásledování**“ tím naznačuje konkrétní motiv a zároveň tvůrci Ženevské úmluvy vyloučili všechny ostatní důvody útěku. To znamená, že osoba, které se stala obětí hladomoru nebo přírodní katastrofy, nemůže získat status uprchlíka, pokud tato osoba zároveň neprokáže, že má opodstatněné obavy z pronásledování, a to z jednoho z důvodů, které jsou obsaženy definicí“.³⁵

³⁰ Příručka UNHCR, čl. 94.

³¹ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, op. cit., s. 26; Příručka UNHCR čl. 95-96.

³² Příručka UNHCR, čl. 94.

³³ Příručka UNHCR, čl. 37.

³⁴ ČEPELKA, Č.; JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 104-105.

³⁵ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha:

„Objektivní prvek je pak dán ve vymezení odůvodněnosti obav.“³⁶ Abychom mohli posoudit věrohodnost každého jednotlivého případu uprchlíka, musíme vzít v úvahu jeho „osobní i rodinné zázemí, a také jeho příslušnost k rasové, náboženské, společenské nebo politické skupině“,³⁷ a to především v souvislosti s určitou objektivní situací, která je v zemi žadatelova původu. Žadatel musí prokázat, že jeho pobyt v zemi svého původu se stal pro něho nesnesitelným a to z důvodů, které jsou uvedené v definici Ženevské úmluvy.³⁸

2.3 Pronásledování

Do dnešní doby nenajdeme žádnou všeobecně přijímanou definici pojmu „pronásledování.“³⁹ Tvůrci Ženevské úmluvy záměrně nedefinovali pojem pronásledování, jelikož předpokládali, že není možné kvalifikovaně postihnout všechny možné podoby pronásledování, které by se v budoucnosti mohly vyskytnout.⁴⁰ Na druhé straně to znamenalo velký prostor pro interpretaci tohoto pojmu smluvními státy. I nadále přetrvává situace různého výkladu, přestože by měly podle interpretačních postupů, které by byly zaměřené na text a účel, dojít ke stejnému výkladu.⁴¹ Tuto legislativní mezeru se tak snaží vyplňovat mezinárodní orgány, zejména **Výkonný výbor programu UNHCR**. Přestože jeho doporučení nejsou závazná, významným způsobem ovlivňují interpretaci Ženevské úmluvy smluvními státy.⁴²

Definici pronásledování můžeme také nepřímou odvodit ze zásady **non-refoulement**, kterou najdeme v článku 33 Ženevské úmluvy. Zde se píše, „že ohrožení života či

Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 27; Příručka UNHCR, čl. 39.

³⁶ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, op. cit., s. 27.

³⁷ Příručka UNHCR, čl. 41.

³⁸ Příručka UNHCR, čl. 42.

³⁹ Příručka UNHCR, čl. 51.

⁴⁰ KOSAŘ, D. *Pojem pronásledování v Ženevské úmluvě*. Právník, 2005, č. 5, s. 469.

⁴¹ JÍLEK, D. *Věčná idealita: společný pojem „pronásledování“*. In Jílek, D. *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 12.

⁴² Tamtéž, s. 470-471.

svobody z důvodu rasy, náboženství, národnosti, politických názorů nebo příslušnosti k určité společenské vrstvě je vždy pronásledováním.“⁴³ Musíme, ale přitom vzít v potaz i další případy vážného porušování lidských práv a to především z důvodů, které jsou uvedeny v definici a mohli bychom je podřadit pod pojem „pronásledování.“⁴⁴ Z tohoto nám vyplývá, že pronásledování je tedy pouze takové jednání, které spočívá v rasových, náboženských, politických a národnostních důvodech a netýká se jiných důvodů, jako např. výkonu hospodářských, sociálních a kulturních práv jedince.⁴⁵

Status uprchlíka je především založen na hrozbě závažné újmy, ale musíme si uvědomit, že existují různé společnosti a kultury, které rozdílně zacházejí se svými příslušníky, a méně příznivé jednání, ještě nemusí znamenat, že tyto osoby se stali oběťmi pronásledování.⁴⁶ Z toho můžeme dovodit, že nemůžeme každý akt diskriminace či porušení lidských práv pokládat za pronásledování ve smyslu Ženevské úmluvy.⁴⁷ Diskriminaci můžeme považovat za pronásledování v případě, že uprchlík prokáže, že je ohrožen jeho samotný život nebo osobní svoboda a jeho pobyt v zemi původu se stal pro něho nesnesitelným, a to z důvodů, které jsou uvedeny v definici Ženevské úmluvy.⁴⁸ Při posouzení zda diskriminační opatření dosahují intenzity pronásledování, je nutné vzít v úvahu všechny okolnosti jednotlivého případu.⁴⁹

⁴³ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 27.

⁴⁴ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 27; Příručka UNHCR, čl. 51.

⁴⁵ ČEPELKA, Č.; JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 108.

⁴⁶ Příručka UNHCR, čl. 54.

⁴⁷ TOMISOVÁ, M. *Diskriminace a pronásledování*. In Jílek, D. *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 189.

⁴⁸ TOMISOVÁ, M. *Diskriminace a pronásledování*. In Jílek, D. *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 199-200; Příručka UNHCR, čl. 42.

⁴⁹ Příručka UNHCR, čl. 55.

2.4 Subjekty pronásledování

Je nutné si připomenout, že v době kdy byla Ženevská úmluva tvořena, byl subjektem pronásledování téměř výlučně stát. V posledních letech, v době etnických a náboženských konfliktů, není státní moc schopna nebo ochotna zajistit ochranu lidských práv na svém území. Na to reaguje i UNHCR a podle její interpretace poskytuje definice uprchlíka prostor pro uznání i nestátních původců pronásledování, kteří se dopouštějí závažných diskriminačních činů, a tyto činy jsou pak vědomě tolerovány úřady nebo úřady nejsou schopni nebo ochotny zajistit dostatečnou ochranu.⁵⁰ „Klíčovou podmínkou pro získání statusu uprchlíka je tedy absence efektivní vnitrostátní ochrany státu.“⁵¹

V Ženevské úmluvě nenajdeme definici původce pronásledování, a proto musíme vycházet z definice uprchlíka.⁵² Původcem pronásledování je za normálních okolností stát a jeho obětí je pak fyzická osoba, která mu je podřízena. Pronásledování se tak uskutečňuje pomocí státního orgánu, a to orgánu zákonodárného, výkonného, soudního nebo nadaného jinou pravomocí. Státu je také přiřítelné pronásledování, které uskutečňují osoby nebo složky, které nejsou státními orgány, ale nějakým způsobem jednají v zájmu státu nebo stát ovládají.⁵³

Problematické jsou některé případy pronásledování, které vycházejí od **nestátních původců**, tj. soukromých osob nebo jejich organizací, např. politických stran nebo církví.⁵⁴

⁵⁰ VĚTROVSKÝ, J. *Pronásledování nestátními činiteli a nutný podíl státu na pronásledování v evropském kontextu*. In Jílek, D. *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 80-81; Příručka UNHCR, čl. 65.

⁵¹ KOSAŘ, D. *Nestátní původci pronásledování*. In Jílek, D. *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 141.

⁵² Tamtéž, s. 132.

⁵³ ČEPELKA, Č.; JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 106.

⁵⁴ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 28.

2.5 Důvody pronásledování

Důvody pronásledování najdeme v Ženevské úmluvě v článku 1 A (2). Považuji zde za důležité zmínit, že pronásledování musí být naplněno z jednoho z těchto důvodů nebo ze spojení dvou či více z nich a žadatel o status uprchlíka musí prokázat opodstatněné obavy z pronásledování z jednoho z uvedených důvodů v definici. Důkazní břemeno je tedy na uprchlíkovi.⁵⁵ Uprchlík ale není povinen přímo podrobně stanovit důvody pronásledování. Je pak na hodnotícím úředníkovi, aby objasnil důvody pronásledování a rozhodl zda, uprchlík splňuje kritéria pro přiznání statusu uprchlíka podle Ženevské úmluvy či nikoliv. Status uprchlíka nemůže být přiznán z jiných důvodů, než které jsou uvedeny v Ženevské úmluvě, tedy např. z osobního nebo ekonomického důvodu.⁵⁶

2.5.1 Rasa

Podle článku 1 odst. 1 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace z roku 1965 pojem „rasová diskriminace“ znamená jakékoli rozlišování, vylučování, omezování nebo zvýhodňování založené na rase, barvě pleti, rodovém, národnostním anebo etnickém původu.⁵⁷

Podle UNHCR je důležité, aby pojem „**rasa**“ byl vykládán restriktivně a zahrnoval co nejvíce etnických skupin, tedy i skupiny nebo osoby, které se vyznačují nejen „*zvláštními antropologickými, ale i kulturními a historickými znaky.*“⁵⁸

⁵⁵ ČEPELKA, Č.; JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 112.

⁵⁶ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 28; Příručka UNHCR, čl. 67.

⁵⁷ ČEPELKA, Č.; JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 112.

⁵⁸ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 29.

2.5.2 Náboženství

Právo na svobodu náboženského vyznání nebo víry je obsaženo v čl. 18 Všeobecné deklarace lidských práv (1948), v čl. 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (1966) a v čl. 9 Evropské úmluvy o lidských právech. Stát by měl být neutrální vůči náboženskému vyznání nebo přesvědčení. Pronásledování z důvodu náboženství se projevuje v radě forem, např. zásahy do svobody projevování své náboženské víry nebo vyznání, zasahování do provádění náboženských úkonů, obřadů, bohoslužeb a náboženské výuky.⁵⁹

2.5.3 Národnost

Pojem národnost nemyslíme pouze jako „státní občanství“, ale můžeme pod něj podřadit i příslušnost k etnické či národnostní skupině, která většinou tvoří menšinu ve státě, kde je pronásledována. Často se překrývá s pojmem rasa, někdy je také obtížné rozlišit, zda se jedná o pronásledování z politických či národnostních důvodů.⁶⁰

2.5.4 Příslušnost k určité společenské skupině

Termín „společenská skupina“ musíme chápat v širokém slova smyslu, většinou zahrnuje osoby podobného společenského postavení, původu, zázemí, způsobu života. „Skupinu bud' definuje vnitřní znak, který nezávisí na vůli členů,“ nebo „vzniká dobrovolným spojením, které je dáno zásadními vazbami důležitými pro lidskou důstojnost členů.“⁶¹

Jenom příslušnost ke společenské skupině zpravidla nebude stačit k přiznání statusu

⁵⁹ ČEPELKA, Č.; JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu.*

Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 113-114; Příručka UNHCR, čl. 71-72.

⁶⁰ Příručka UNHCR, čl. 74-75.

⁶¹ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví.* Praha:

Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 30.

uprchlíka, ale může být důvodem k obavám z pronásledování.⁶²

2.5.5 Politické názory

Politický názor se vztahuje k právu mít svůj názor a možnost svobodného projevu vlastního názoru.⁶³ Zastávání určitých politických názorů je velmi častým důvodem pronásledování. To však samo o sobě nestačí, aby byl žadateli přiznán status uprchlíka. Je na uprchlíkovi, aby prokázal, že v jeho zemi původu zastával takové politické názory, které ze strany státní moci nejsou tolerovány a které otevřeně kritizují politiku státu.⁶⁴

2.6 Pozastavující klauzule

V této kapitole jsou popsány podmínky, za kterých uprchlík přestává užívat mezinárodní ochrany a to z důvodu, že již není nutná nebo oprávněná a nahrazuje ji ochrana vnitrostátní. Pokládám za důležité stručně se zmínit o pozastavující klauzuli, protože je nutné si uvědomit, že přiznání statusu uprchlíka je smluvní záležitostí členských států a osoba, která přestane splňovat podmínky podle Ženevské úmluvy, může být i násilně vyhoštěna, pokud dobrovolně neopustí smluvní stát.⁶⁵

Z šesti taxativně vyjmenovaných důvodů v Ženevské úmluvě v článku 1 odst. C (1) až (6), první čtyři vymezují změnu v situaci uprchlíka, která byla vyvolána samotným uprchlíkem. V těchto případech je nutné, aby uprchlík jednal dobrovolně. Poslední dvě doložky závisí na změně situace v zemi jeho původu. Změna v zemi původu musí být trvalá.⁶⁶

⁶² Příručka UNHCR, čl. 79.

⁶³ ČEPELKA, Č.; JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 117.

⁶⁴ Příručka UNHCR, čl. 80.

⁶⁵ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 11.

⁶⁶ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 30 a 32; FITZPATRICK, J.; BONOAN, R. *Cesation (Article 1C)*. In Feller, E. et.al. *Refugee Protection in International Law*.

Z toho tedy vyplývá, že zásadní charakter změn je předpokladem pro přezkoumání statusu uprchlíka. Podmínky ukončení status uprchlíka, by měly být vykládány restriktivním způsobem, a neměla by být použita analogie s úmyslem rozšířit důvody pro odebrání právního postavení uprchlíka.⁶⁷

2.6.1 Dobrovolné požádání o vnitrostátní ochranu

Tato podmínka se týká osoby, která „*se dobrovolně znovu postavila pod ochranu země své státní příslušnosti*.“⁶⁸ Tato klauzule zahrnuje jak subjektivní, tak objektivní předpoklady. V subjektivním smyslu uprchlík musí projevit úmysl vrátit se zpět do země svého původu a jeho jednání musí být dobrovolné. V objektivním pojetí uprchlík znovu užívá „*účinné vnitrostátní ochrany*.“⁶⁹

Základní požadavek je, aby uprchlík jednal dobrovolně. Pokud jedná proti své vůli, např. na pokyn úřadu země svého původu, neztrácí svůj status uprchlíka.⁷⁰

Žádost o vydání nebo prodloužení cestovního pasu můžeme pokládat za „*vyvratitelnou domněnku*“, že uprchlík chce znovu užívat vnitrostátní ochranu. Ke splnění této podmínky se nevyžaduje, aby se uprchlík vrátil do země svého původu, ale postačí, že uprchlík opět může užívat vnitrostátní ochrany.⁷¹

2.6.2 Dobrovolné nabytí státní příslušnosti

Tato klauzule je svou strukturou podobná předchozí. I zde musí jít o dobrovolný akt uprchlíka, a to bez jakéhokoliv donucení ze strany státu původu a to i v případě, že „*nabyl státní příslušnost ze zákona, pokud je zde možnost to*

Cambridge: University Press, 2005, p. 492.

⁶⁷ Příručka UNHCR, čl. 116.

⁶⁸ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 30.

⁶⁹ ČEPELKA, Č.; JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 118; Příručka UNHCR, čl. 119.

⁷⁰ Příručka UNHCR, čl. 120.

⁷¹ Tamtéž, s. 118.

*odmítnout.*⁷² Podle článku 1 odst. C (2) Ženevské úmluvy status uprchlíka zaniká pro jakéhokoliv jednotlivce, jestliže „*potom co ztratil státní příslušnost, ji znovu dobrovolně nabyl.*“⁷³ Podle této klauzule uprchlík znovu nabude státní příslušnost ke svému domovskému státu, kterou dříve ztratil.⁷⁴

2.6.3 Nabytí příslušnosti jiného státu

Článek 1 odst. C (3) Ženevské úmluvy se vztahuje na osobu, která „*nabyla novou státní příslušnost a nachází se pod ochranou země své nové příslušnosti.*“⁷⁵ Uprchlík obvykle nabude občanství země jeho pobytu, ale může získat státní příslušnost i jiného státu, a to za předpokladu účinného a skutečného pouta se státem, který nabídne dostatečnou vnitrostátní ochranu.⁷⁶

Pod toto ustanovení lze zahrnout také situace týkající se rodinných svazků.⁷⁷ Takovým případem je pak sňatek uprchlíka-ženy, která získá ze zákona státní příslušnost svého manžela po uzavření sňatku. Tato situace se analogicky použije i u nezletilých dětí manželky.⁷⁸

2.6.4 Dobrovolný návrat do země původu

Podle článku 1 odst. C(4) Ženevské úmluvy zaniká status uprchlíka osobě, která „*se dobrovolně znovu usadila v zemi, kterou opustila, nebo do které se nevrátila z obav*

⁷² BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 31; Příručka UNHCR, čl. 126-128

⁷³ Úmluva o právním postavení uprchlíků, čl. 1 odst. C(2).

⁷⁴ Příručka UNHCR, čl. 126-127.

⁷⁵ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 31.

⁷⁶ ČEPELKA, Č.; JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 119.

⁷⁷ Tamtéž, s. 120.

⁷⁸ FITZPATRICK, J.; BONOAN, R. *Cesation (Article 1C)*. In Feller, E. et. al. *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: University Press, 2005, p. 527.

*před pronásledováním.*⁷⁹ Je nutné splnit podmínku dobrovolnosti návratu do země svého původu nebo do země svého obvyklého pobytu, za předpokladu, že uprchlík má v úmyslu usadit se zde natrvalo. Dočasný pobyt nepředstavuje vůli uprchlíka znovu se usídlit v domovském státě.⁸⁰

2.6.5 Zánik okolností podmiňujících postavení uprchlíka

Důvody uvedené v čl. 1 odst. C(5) a (6) Ženevské úmluvy spočívají ve změně situace v zemi jeho původu. Okolnosti, které vyvolaly změny v zemi původu být trvalé povahy.⁸¹

Podle článku 1 odst. C(5) Ženevské úmluvy osoba, která získala status uprchlíka: „nemůže dále odmítat ochranu své země původu, protože okolnosti, pro které byla uznána za uprchlíka, tam přestaly existovat.“⁸² Osoba, která získala status uprchlíka, již dále nemůže užívat mezinárodní ochrany, protože důvody, za kterých odmítala ochranu své domovské země, již neexistují. Analogicky se tento důvod použije i na šestou cesační klauzuli, která se týká osob bez státní příslušnosti. Poslední dva důvody se však neuplatní u uprchlíka, který prokáže, že byl v minulosti vystaven tak závažným formám pronásledování, že od něho nelze očekávat návrat do své země původu ani po zásadních změnách.⁸³

2.7 Vylučující (exkluzivní) klauzule

V této kapitole se stručně zmiňují o vylučující klauzuli, která stanoví v článku 1 Úmluvy v odst. D, E a F, podmínky, „které zabraňují osobám, jež jinak splňují

⁷⁹ Úmluva o právním postavení uprchlíků, čl. 1 odst. C(4).

⁸⁰ Příručka UNHCR, čl. 133-134.

⁸¹ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 31.

⁸² Úmluva o právním postavení uprchlíka, čl. 1 odst. C(5).

⁸³ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 31-32.

pojmové znaky uprchlíka, získat mezinárodní ochranu.“⁸⁴ Tyto osoby můžeme rozdělit do tří skupin. Do první skupiny (článek 1D) spadají osoby, kterým je poskytována mezinárodní ochrana nebo pomoc OSN, do druhé (článek 1E) osoby požívající vnitrostátní ochranu a do třetí skupiny (článek 1F) spadají osoby, které si nezasluhují mezinárodní ochranu.⁸⁵

V případě, že se příslušné úřady státu dozvědí o tom, že byla naplněna vylučující klauzule po té, co byl přiznán osobě status uprchlíka, musí být takovéto rozhodnutí zrušeno.⁸⁶

2.7.1 Osoby požívající mezinárodní ochranu nebo pomoc OSN

Podle článku 1 odst. D Ženevské úmluvy se „*tato Úmluva se nevztahuje na osoby užívající v současné době ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací OSN než Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.*“⁸⁷ Z této klauzule vyplývá, že není možné poskytovat mezinárodní ochranu osobě, která již užívá ochranu nebo pomoc jiných orgánů OSN než je UNHCR. Touto podmínkou se zabraňuje poskytování dvojí mezinárodní ochrany a pomoci. Taková mezinárodní ochrana a pomoc byla v minulosti poskytována Agenturou OSN pro obnovu Koreje (UNKRA) a do dnešní doby je zajišťována Agenturou OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě (UNRWA).⁸⁸

⁸⁴ ČEPELKA, Č.; JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 122.

⁸⁵ Příručka UNHCR, čl. 140.

⁸⁶ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 32.

⁸⁷ Úmluva o právním postavení uprchlíka, čl. 1 odst. D.

⁸⁸ Příručka UNHCR, čl. 142; BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 32.

2.7.2 Osoby požívající vnitrostátní ochrany

Článek 1 odst. E Ženevské úmluvy stanoví, že „*tato Úmluva se nevztahuje na osobu, které příslušné úřady země, v které se usadila, udělily práva a povinnosti spojené s udělením státní příslušnosti této země.*“⁸⁹ Tato klauzule se vztahuje na osoby, které by splňovaly předpoklady pro udělení statusu uprchlíka, a které byly přijaty v nějaké zemi, kde jim byla udělena většina práv, které jsou spjaty s udělením státního občanství, aniž by ho tyto osoby formálně získali. Obvykle se jim říká „*národní uprchlíci*“ a obyvatelé státu, kteří je přijali, jsou často „*stejného etnického původu jako tyto osoby.*“⁹⁰

Práva a povinnosti nelze přesně definovat, protože to závisí od postavení občanů, ale musí tuto osobu chránit před vyhoštěním a deportací. Pro uplatnění této klauzule je nutné, aby osoba trvale usadila v dané zemi. Přejodný pobyt jedince totiž nemůže zaručit úplný výkon práv a povinností.⁹¹

2.7.3 Osoby považované za nezasluhující mezinárodní ochranu

Důležitý je zejména článek 1 odst. F Ženevské úmluvy, protože vylučuje osobu z poskytování mezinárodní ochrany, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že:

- (a) „*se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech;*
- (b) *se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí tam bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík;*

⁸⁹ Úmluva o právním postavení uprchlíka, čl. 1 odst. E.

⁹⁰ Příručka UNHCR, čl. 144.

⁹¹ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 32-33; ČEPELKA, Č.; JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 123-124.

*(c) je vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů.*⁹²

Vylučující doložky jsou pod přímým vlivem 2. světové války, kdy se vítězné mocnosti shodly na tom, že válečným zločincům by neměla být poskytována mezinárodní ochrana. Smluvní státy se dohodly, že na jejich území neumožní vstup zločincům, kteří by mohli představovat ohrožení bezpečnosti a veřejného pořádku. Tyto vylučující klauzule musejí být vykládány restriktivním způsobem.⁹³

Z těchto vylučujících klauzulí můžeme dovodit, že status uprchlíka nebude poskytnut osobě, která prchá před trestním stíháním nebo před samotným trestem z uvedených činů. Je nutné si uvědomit, že *„uprchlík je obětí bezpráví a ne osobou prchající před zákonem.*⁹⁴

Rozhodnutí o tom, zda žadateli bude přiznán status uprchlíka, náleží orgánům státu a postačí tu podezření, že žadatel spáchal jeden z uvedených činů, není tedy nutné vyhledávat důkazy, ale postačí, že jsou zde vážné důvody, že se osoba daných skutků dopustila.⁹⁵

Přesto jsou dva základní případy, kdy trestní stíhání nebo trest můžeme pokládat za akt pronásledování a tím i nároku žadatele na přiznání statusu uprchlíka:

- 1) *„v případě, že trestní stíhání nebo trest je sám o sobě persekuční a můžeme na tento případ aplikovat alespoň jeden z pěti taxativních důvodů pro přiznání statusu uprchlíka (např. v případě „nezákonné“ náboženské výchovy vlastních dětí) nebo*
- 2) *v případě, kdy obviněná osoba může být vystavena nepřiměřenému trestu (např. trest smrti za homosexuální chování na veřejnosti).*⁹⁶

Častěji se ale objevují situace, kdy ne sám zákon, ale jeho aplikace je diskriminační.⁹⁷

⁹² Úmluva o právním postavení uprchlíka, čl. 1 odst. F.

⁹³ Příručka UNHCR, čl. 148-149.

⁹⁴ KOSAŘ, D. *Pojem pronásledování v Ženevské úmluvě*. Právník, 2005, č. 5, s. 483.

⁹⁵ Příručka UNHCR, čl. 149; ČEPELKA, Č.; JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 124.

⁹⁶ KOSAŘ, D. *Pojem pronásledování v Ženevské úmluvě*. Právník, 2005, č. 5, s. 483-484; Příručka UNHCR, čl. 59.

⁹⁷ Příručka UNHCR, čl. 59.

2.7.4 Zločiny proti míru, válečné zločiny a zločiny proti lidskosti

Při výkladu těchto pojmů se především používala definice, která se nachází v Londýnské Chartě a Chartě Mezinárodního vojenského tribunálu z r. 1945. Ale protože od té doby došlo k výraznému rozvoji mezinárodního trestního práva, je nutné interpretovat tyto pojmy podle definic, které se nacházejí v Římském statutu Mezinárodního trestního soudu (1998). Jedinou výjimkou je zločin proti míru, který zatím není definován v Římském statusu Mezinárodního trestního soudu, ale musíme vycházet z tzv. norimberské definice Mezinárodního vojenského tribunálu.⁹⁸

Válečné zločiny jsou nejpřesněji obsaženy v článku 8 Římského statutu. Zde jsou definovány jako „závažné porušení zákonů a obyčejů války, a to takovým způsobem, že dokáží vyvolat individuální trestní odpovědnost.“⁹⁹ Mezi válečné zločiny můžeme zařadit např. úmyslné zabíjení a útoky na civilisty, pokud jsou na nich páčány v masovém měřítku.

Definici zločinů proti lidskosti nalezneme v článku 7 Římského statutu. Tyto činy mohou být páčány i v době míru. Důležitým rysem takových zločinů, jako je např. genocida, vraždění a znásilňování je, že jsou páčány v „*rámci rozsáhlých nebo systematických útoků namířených proti civilnímu obyvatelstvu.*“¹⁰⁰

2.7.5 Vážné nepolitické zločiny

Článek 1 odst. F (b) Úmluvy vylučuje každou osobu, která „*se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík*“.¹⁰¹ Hlavním účelem této klauzule je chránit veřejný pořádek a bezpečnost

⁹⁸ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 33; GILBERT, G. *Exclusion (Article 1F)*. In Feller, E. et. al. *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: University Press, 2005, p. 433-434.

⁹⁹ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 33.

¹⁰⁰ GILBERT, G. *Exclusion (Article 1F)*. In Feller, E. et. al. *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: University Press, 2005, p. 435.

¹⁰¹ Úmluva o právním postavení uprchlíka, čl. 1 odst. F (b).

přijímajícího státu, a chránit tak jeho společnost před pachatelem, který spáchal vážný obecný zločin.¹⁰²

Je třeba, abychom správně interpretovali výraz „vážný nepolitický zločin“. Pojem „zločin“ může naznačit, že se bude jednat o trestní čin a nikoliv správní delikt. Výraz „nepolitické“ naznačuje, že se bude jednat o obecnou kriminalitu. Z toho vyplývá, že toto ustanovení se nebude týkat politických deliktů. V mezinárodním právu nenajdeme definici toho, co je politický zločin, proto je nejen nutné posuzovat čin z jeho subjektivní stránky, a to hlavně motiv pachatele, ale i z jeho objektivní stránky.¹⁰³ Z hlediska vývoje mezinárodního práva, lze pod ustanovení této klauzule podřadit i spáchání teroristického činu.¹⁰⁴

Těžké je také definovat pojem „dostatečně závažný“ trestní čin. Subjektivní složkou trestného činu je „úmyslný čin pachatele“ a vysoké nebezpečí pro chráněné zájmy společnosti.¹⁰⁵ Měly bychom vzít i v potaz to, jestli většina států považuje tento čin za závažný. Z toho plyne, že závažným zločinem musí být „hrdelní zločin nebo velmi závažným trestu podléhajícím činem,“ např. vražda, zatímco méně závažné trestné činy, jako např. krádež, nebudou důvodem pro neudělení statusu uprchlíka.¹⁰⁶

2.7.6 Činy v rozporu s cíli a zásadami OSN

Nejpodstatnější cíle OSN najdeme v preambuli a článku 1 a 2 Charty OSN. Je to „udržování světového míru a bezpečnosti, zejména zákaz agrese, ale i právo národů na sebeurčení a ochrana lidských práv.“¹⁰⁷ Obsahově se tato ustanovení překrývají s vylučující klauzulí Ženevské úmluvy, protože zločiny proti míru, válečné zločiny a

¹⁰² BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 34; JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 126.

¹⁰³ JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 126; Příručka UNHCR, čl. 152.

¹⁰⁴ GILBERT, G. *Exclusion (Article 1F)*. In Feller, E. et.al. *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: University Press, 2005, p. 439-440.

¹⁰⁵ JÍLEK, D.; ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 126.

¹⁰⁶ Příručka UNHCR, čl. 155.

¹⁰⁷ Charta OSN, čl. 1 a 2.

zločiny proti lidskosti nejsou v souladu principy OSN.¹⁰⁸ Takový zločin může spáchat pouze jedinec, který zastává vysoké postavení ve státních orgánech.

2.8 Práva vyplývající ze statusu uprchlíka

Druhá část Ženevské úmluvy upravuje poměrně bohatý výčet práv a výhod jednotlivce, kterému byl přiznán status uprchlíka. U práv uprchlíků rozlišujeme režim zacházení a to v porovnání s rozsahem práv poskytovaných vlastním příslušníkům. To ale neznamená, že by přijímající stát nemohl poskytnout další práva a výhody.¹⁰⁹

Co se týká takových práv, jako jsou svoboda náboženského vyznání, autorská práva, práv průmyslového vlastnictví, základního vzdělání, veřejné pomoci a podpory, pracovního práva a sociální zabezpečení, práva k přístupům k soudům, na právní pomoc, smluvní státy aplikují národní režim na osoby, kterým byl přiznán status uprchlíka. To znamená, že s uprchlíkem se na území přijímajícího státu zachází stejně jako se státním příslušníkem. Do druhé skupiny práv bychom mohly zařadit právo shromažďovací a právo na zaměstnání. Při výkonu zaměstnání by měli mít uprchlíci stejné postavení jako cizinci. Do třetí skupiny bychom pak zařadily taková práva, jako právo nabývat movitý a nemovitý majetek, právo na samostatné podnikání, výkon svobodného povolání, ubytování, vyšší vzdělání a svoboda pobytu kde smluvní strany zavázaly poskytnout, co možná nejpříznivější postavení, alespoň takové postavení, které nabízí cizincům na jejich území.¹¹⁰

Zásadní význam v přiznání těchto práv uprchlíkovi, je tomu, jedinci, kterému byl přiznán status uprchlíka to má pomoci, k ekonomické soběstačnosti a právní jistotě v přijímajícím státu. Nicméně na osobní status uprchlíka se podle článku 12 odst. 1 Ženevské úmluvy aplikují zákony jeho domovského státu nebo nemá-li je, zákony země, ve které se nachází. Především práva, týkající se manželství, jsou smluvními státy akceptována. Zároveň musí uprchlík podle článku 2 Ženevské úmluvy dodržovat

¹⁰⁸ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 36; Příručka UNHCR, čl. 162-163.

¹⁰⁹ ŠTURMA, P., *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 20.

¹¹⁰ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 37-38.

zákony, podzákonné předpisy a jiné předpisy, které se týkají veřejného pořádku.¹¹¹

Většinu práv a výhod může uprchlík využívat až po přiznání statusu uprchlíka, ale pokud jde o zásadu non-refoulement, tu může uprchlík využít již od samého začátku.¹¹²

2.9 Povinnosti států

2.9.1 Obecné závazky států

Smluvním státům Ženevské úmluvy plynou vůči uprchlíkům povinnosti. Je to zejména zákaz diskriminace obsažený v článku 3 Ženevské úmluvy, podle kterého smluvní státy musí aplikovat ustanovení této úmluvy bez rozdílu rasy, náboženství nebo země původu. Další důležitou zásadu najdeme v článku 7 odst. 1 Ženevské úmluvy, kde se smluvní strany zavazují, že *„budou jednat s uprchlíky stejným způsobem jako s ostatními cizinci s výjimkou případů, kdy tato Úmluva obsahuje pro uprchlíky výhodnější.“*¹¹³ Podle článku 7 odst. 2 Ženevské úmluvy výjimku z reciprocit aplikujeme na každého uprchlíka po třech letech pobytu a *„na práva a výhody, jež jim náležely k datu, kdy Úmluva vstoupila pro příslušný stát v platnost (odst. 3.).“*¹¹⁴

2.9.2 Zásada non-refoulement

Pokud se týká povinností smluvních států, je třeba se zmínit o zásadě non-refoulement, která je vyjádřen v článku 33 odst. 1 Úmluvy: *„žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoliv způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti*

¹¹¹ ŠTURMA, P., *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 20.

¹¹² BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 38.

¹¹³ Úmluva o právním postavení uprchlíků, čl. 7 odst. 1.

¹¹⁴ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 38-39; ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 21.

k určité společenské vrstvě či politickému přesvědčení.“¹¹⁵ Tato zásada se stala součástí obecného mezinárodního práva, je tedy bezprostředně použitelná a závazná i pro státy, které k Ženevské úmluvě nepřistoupily.¹¹⁶

Z tohoto ustanovení vyplývá, že pokud je osoba uprchlíkem, má právo na zajištění základních lidských práv a především by mělo být vyloučeno, jeho navrácení do státu, kde mu hrozí újma na životě nebo nelidské zacházení, protože tyto osoby většinou prchají ze země, kde vládne násilí, občanská válka nebo jiné veřejné nepokoje. Nejasnost tohoto ustanovení spatřuji v tom, že toto ustanovení přímo odkazuje na „uprchlíka“, což je osoba, která již získala status uprchlíka, a to by znamenalo, že by se to nevztahovalo na žadatele o status uprchlíka. Ale toto ustanovení je nutné vykládat v souvislosti s pojmem „*ratione personae*“, to znamená, že se vztahuje na osobu žadatele, kde existují podmínky, že této osobě bude přiznán status uprchlíka.¹¹⁷

Je také důležité, že v průběhu let došlo k rozšíření této zásady v tom smyslu, že se tímto ustanovením nerozumí jen nenavrácení uprchlíka, ale též neodmítnutí uprchlíka na hranici, v případě, že by byl „*ohrožen jeho život nebo svoboda*.“¹¹⁸

Podle odst. 2 tohoto ustanovení jsou vyloučeny z této zásady osoby, které by představovaly hrozbu pro bezpečnost státu, nebo který byl pravomocně odsouzen za zvláště závažný trestní čin.¹¹⁹

¹¹⁵ Úmluva o právním postavení uprchlíků, čl. 33 odst. 1.

¹¹⁶ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 39; LAUTERPACHT QC, E.; BETHLEHEM, D., *Non-refoulement (Article 33 of the 1951 Convention)*. In Feller, E. et.al. *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: University Press, 2005, p. 89.

¹¹⁷ JÍLEK, D., *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 90-92; LAUTERPACHT QC, E.; BETHLEHEM, D. *Non-refoulement (Article 33 of the 1951 Convention)*. In Feller, E. et. al. *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: University Press, 2005, p. 94, 118.

¹¹⁸ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 39.

¹¹⁹ Tamtéž, s. 39; JÍLEK, D., *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 92-93.

2.9.3 Spolupráce států a UNHCR

Článek 35 Ženevské úmluvy stanoví povinnost smluvních stran spolupracovat s UNHCR. Smluvní státy jsou zejména povinni poskytovat informace a statistické údaje o „*situaci uprchlíků, provádění Úmluvy a zákonů a dalších předpisů o uprchlících*.“¹²⁰

2.10 „Nepraví“ uprchlíci

Tato kapitola se věnuje osobám, které nemají nárok na ochranu a pomoc podle Ženevské úmluvy. Musíme si uvědomit, že Úmluva byla napsána v padesátých letech 20. stol. a byla reakcí na situaci po druhé světové válce. Tvůrci Úmluvy nepředpokládali, že problém uprchlictví se bude řešit až do této doby a v současnosti je celá řada důvodů k útěku, které jsou mnohem pestřejší.

Stále početnější skupinu běženců tvoří v současnosti tzv. ekologičtí uprchlíci, kteří opouštějí své domovy v důsledku naprosté devastace přírodního prostředí a vyčerpání přírodních zdrojů. Obecně se pro tyto osoby dnes užívá označení environmentální uprchlíci nebo migranti. Do dnešní doby nebyla napsaná definice, která by byla celosvětově uznávaná. Alespoň existuje obecná definice, na které se více méně shodují všichni odborníci zabývající se problematikou environmentální migrací a která zní následovně: „*Environmentální migranti jsou osoby, které byly donuceny dočasně, dlouhodobě nebo trvale opustit své původní bydliště v důsledku: 1) významného zhoršení stavu životního prostředí, které jim už nadále nemůže zajistit bezpečné živobytí, nebo 2) environmentálních procesů, které ohrožují jejich existenci anebo vážně ovlivňují kvalitu jejich života*.“¹²¹

UNHCR jednoznačně nesouhlasí s rozšiřováním definice uprchlíka v Ženevské úmluvě a aby se vztahovala i na osoby, jejichž útek ze země původu nesouvisí s pronásledováním nebo ozbrojeným konfliktem. UNHCR tedy zatím odmítá pojem „environmentální uprchlík“. Přesto si UNHCR uvědomuje, že se uprchlické právo

¹²⁰ ŠTURMA, P., *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 21.

¹²¹ KAVANOVA, K., *Environmentální migrace - úvod do tématu*. dostupné na: http://rozvojka.cz/environmentalni-migrace-uvod-do-tematu_200_38.htm.

neustále vyvíjí a že existují osoby, které „*nespadají do rámce mezinárodní ochrany uprchlíků, ale kteří přesto potřebují humanitární pomoc nebo jiný druh ochrany.*“¹²²

Další problematickou skupinou osob z hlediska uprchlické problematiky jsou tzv. vnitřně přesídlené osoby. Pro tyto skupiny osob zatím také nemáme obecně uznávanou definici, ale můžeme použít vymezení v dokumentu Řídící principy pro vnitřní přesídlování: „*vnitřně přesídlené osoby jsou osoby nebo skupiny osob, které byly násilně či jinak nedobrovolně donuceny opustit své domovy nebo místa svého obvyklého pobytu, a to zvláště v důsledku nebo ve snaze se vyhnout důsledkům ozbrojeného konfliktu, násilí, porušování lidských práv, přírodních katastrof či katastrof způsobených lidmi, a které nepřekročily mezinárodně uznávané hranice státu.*“¹²³

Při srovnání této definice s definicí uprchlíka podle Ženevské úmluvy, tak zásadní rozdíl najdeme v tom, že status uprchlíka podle Ženevské úmluvy získá osoba, která se nachází mimo zemi svého původu, kdežto vnitřní uprchlíci jsou osoby, které sice prchají před násilím, válkou či jinou katastrofou, ale neopustí mezinárodně uznávané hranice státu. Z tohoto důvodu je nelze považovat za uprchlíky podle mezinárodního práva. Tito uprchlíci se přesouvají na jiné, bezpečné místo v rámci své vlastní země.¹²⁴

Přestože UNHCR nedisponuje žádným mandátem, k přímé ochraně a pomoci vnitřně přesídleným osobám může UNHCR poskytnout těmto běžencům pomoc za souhlasu země, které se problém týká. Pokud bychom na ně aplikovali článek 9 Statutu UNHCR, může Vysoký komisař pomáhat uprchlíkům nad rámec svého poslání. UNHCR se tak aktivně podílelo na ochraně a pomoci osob, kteří nezískali status uprchlíka podle Ženevské úmluvy, např. v bývalé Jugoslávii, Timoru, Kolumbii, Čečensku.¹²⁵

Další specifickou a často zlehčovanou skupinou, o které bych se ráda zmínila, tvoří **tzv. ekonomičtí uprchlíci**. Ti si samozřejmě od života v bohatších zemích slibují především zlepšení své ekonomické situace. Jak jsem již zmínila výše status uprchlíka nelze přiznat osobě, pokud důvody jejího útěku jsou výlučně ekonomické.¹²⁶

¹²² CRISP, J., *Za hranice vztahu: Vývoj pohledu UNHCR na ochranu uprchlíků a mezinárodní migraci*. Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíka, 2008. 5-6, dostupné na: <http://www.unhcr.cz/dokumenty/vyzkum-uprchliku-jeff-crisp.pdf>.

¹²³ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 121.

¹²⁴ <http://www.unhcr.cz/ochrana/?cid=149>.

¹²⁵ <http://www.unhcr.cz/ochrana/?cid=149>.

¹²⁶ Příručka UNHCR, čl. 62.

V těchto situacích je nutné posuzovat případ od případu, protože není vždy jasný rozdíl mezi „ekonomickým uprchlíkem“ a uprchlíkem podle Ženevské úmluvy, a to zejména z toho důvodu, že za ekonomickými opatřeními můžeme najít rasové, náboženské nebo politické cíle, které směřují proti určité skupině. Tyto osoby pak mohou získat status uprchlíka, pokud opustí svou zem.¹²⁷

V souvislosti s problematikou uprchlictví z ekonomických důvodů, není v současné době úplně jasné, zda v případě, že ekonomické opatření by se vztahovalo na celé obyvatelstvo, bylo by možné uplatnit na tyto oběti mezinárodně právní ochranu podle Ženevské úmluvy.¹²⁸

2.10 Regionální úmluvy týkající se ochrany uprchlíků

Tato kapitola se stručně zabývá problematikou uprchlíků a udělování azylu, které upravují regionální dohody a úmluvy. Zejména v Africe, v Latinské Americe a v Evropě. Některé z nich definují pojem „uprchlík“ nebo osoby, které mají nárok na azyl.¹²⁹

V oblasti Latinské Ameriky se problémem diplomatického a územního azylu zabývá řada úmluv, včetně Smlouvy o mezinárodním trestním právu (Montevideo 1889), Dohody o vypovídání (Caracas 1911), Úmluvy o azylu (Havana 1928), Úmluvy o politickém azylu (Montevideo 1933), Úmluvy o diplomatickém azylu (Caracas 1954), a Úmluvy o územním azylu (Caracas 1954).¹³⁰

Novějším regionálním nástrojem, v kterém je definován pojem „uprchlík“, je **Úmluva upravující konkrétní aspekty problémů uprchlíků v Africe**, kterou přijalo Shromáždění hlav států a vlád Organizace africké jednoty 10. září 1969. Tato úmluva vychází z Ženevské úmluvy a jejím cílem je ji doplnit. Definice „uprchlíka“ je shodná s definicí uvedenou v Protokolu z roku 1967, tzn. bez časového nebo geografického omezení. Definice uprchlíka se vztahuje na „každou osobu, jež je v důsledku vnější

¹²⁷ Příručka UNHCR, čl. 63.

¹²⁸ Příručka UNHCR, čl. 64.

¹²⁹ Příručka UNHCR, čl. 20.

¹³⁰ Příručka UNHCR, čl. 21; BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 41-42.

*agrese, okupace, cizí nadvlády nebo událostí vážně narušujících veřejný pořádek bud' jen v části nebo v celé zemi jejího původu či státní příslušnosti přinucena opustit místo svého obvyklého pobytu, aby vyhledala útočiště na jiném místě mimo zem svého původu či státní příslušnosti.*¹³¹

Srovnáme-li tuto definici uprchlíka s definicí obsaženou v Ženevské úmluvě, zjistíme, že došlo k rozšíření definice v tom smyslu, že osoby, které prchají před násilím a válkou, mají právo žádat o status uprchlíka ve smluvních státech této úmluvy, aniž by museli mít oprávněné obavy z pronásledování. Tato definice zahrnuje i situace hromadné uprchlictví.¹³²

Dále v této úmluvě najdeme zásadu non-refoulement. Cesační klauzule zahrnuje dva důvody, kdy osoba přestane požívat ochrany uprchlíka. Prvním důvodem je, že osoba závažným způsobem poruší cíl a účel této úmluvy, druhým důvodem pak je, že osoba se dopustí závažného nepolitického zločinu.

V exkluzivní klauzuli je navíc zahrnut důvod pro neudělení statusu uprchlíka, a to, že osoba spáchala čin, který je v rozporu se zásadami a cíli Organizace africké jednoty.¹³³

Ráda bych se ještě zmínila o **Cartagenské deklaraci o uprchlících z roku 1984**, která byla přijata v oblasti Střední Ameriky. Definice „uprchlíka“ vychází z Ženevské úmluvy a Protokolu z roku 1967, ale navíc se tato definice vztahuje i na „osoby, které opustily domovské státy, protože jejich životy, bezpečnost nebo svoboda byly ohroženy všeobecným násilím, cizí agresi, vnitřním konfliktem, hromadným porušováním lidských práv nebo jinými okolnostmi, které vážně narušili veřejný pořádek.“¹³⁴ Také v Cartagenské deklaraci je zdůrazněna zásada non-refoulement, která zahrnuje i zákaz odmítnutí uprchlíka na hranici. Tato zásada by podle Cartagenské deklarace měla být pravidlem „ius cogens.“¹³⁵

¹³¹ Příručka UNHCR, čl. 22-23.

¹³² JÍLEK, D., *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 105.

¹³³ JÍLEK, D., *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 106-107.

¹³⁴ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 42.

¹³⁵ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 42; JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 113.

3. Azylová politika a Evropská unie

Začátek této kapitoly nastiňuje stručný vývoj uprchlického práva v rámci práva Evropské unie. V další části je srovnávána definice uprchlíka a jednotlivá ustanovení kvalifikační směrnice a Ženevské úmluvy. Především z hlediska inovativních opatření v kvalifikační směrnici. Jedno z nejdůležitějších nových opatření spatřuji v zavedení principu tzv. doplňkové ochrany v kvalifikační směrnici. Přínosem této směrnice je také uznání pronásledování nestátními činiteli a pronásledování z důvodu pohlaví v této směrnici. Kvalifikační směrnice nám dále podává definici pojmu „*příslušnost k určité sociální skupině*.“

Zásadním mezníkem společné evropské spolupráce v oblasti azylové politiky byl podpis Amsterodamské smlouvy, která vstoupila v platnost 1. května 1999. Touto smlouvou se azylová politika dostala do prvního pilíře práva Evropského společenství. Důležitým je zejména článek 63 Smlouvy o založení Evropského společenství, který taxativně stanovil opatření, která by měla vést k vytvoření společného azylového systému.¹³⁶

Rada měla přijmout opatření o azylu v souladu s Ženevskou úmluvou a Protokolem z roku 1966 a ostatními příslušnými smlouvami v několika oblastech. Mezi tyto oblasti patří stanovení kritérií a postupů pro určení členského státu příslušného pro posuzování žádostí o azyl, kterou podal občan třetí země. Dále stanovení minimálních pravidel pro přijímání žadatelů v členských zemích, pro uznávání státních příslušníků třetích zemí za uprchlíky a pro postup členských států při přiznávání či odnímání postavení uprchlíka. Další opatření se měly týkat uprchlíků a osob vysídlených a to v oblasti minimálních pravidel pro dočasnou ochranu a podpora vyváženého rozdělení úsilí mezi členskými státy.¹³⁷

Podle článku 63 musí být v souladu s ustanoveními Ženevské úmluvy zejména tyto směrnice: Směrnice Rady 2003/9/ES, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (**tzv. přijímací směrnice**), Směrnice Rady 2004/83/ES o minimálních

¹³⁶ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 55-56; ROZUMEK, M., *Společný evropský azylový systém: idea versus realita*. 2009, dostupné na: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2183782>.

¹³⁷ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 56.

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 (**kvalifikační směrnice**). Směrnice Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (**procedurální směrnice**). Směrnice Rady 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucím (**směrnice o dočasné ochraně**). Nařízení Rady ES č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (**Dublinké nařízení**).¹³⁸

3.1 Směrnice Rady 2004/83/ES

Směrnice Rady 2004/83/ES o minimálních normách pro uznávání státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti za uprchlíky nebo osoby, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále kvalifikační směrnice). Je jistě jedním z nejdůležitějších dokumentů týkající se hmotného azylového práva v rámci Evropské unie. Další část této práce se proto zaměřuje především na srovnání definice uprchlíka podle Ženevské úmluvy a kvalifikační směrnice, a její další ustanovení, které pokládám za důležité nebo inovativní, a postoj UNHCR k této směrnici.

¹³⁸ ROZUMEK, M., *Společný evropský azylový systém: idea versus realita*. 2009, dostupné na: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2183782>.

3.2 Stanovisko UNHCR ke kvalifikační směrnice v souladu s Ženevskou úmluvou

UNHCR podporuje úmysl členských států Evropské unie vytvořit společný azylový systém, který by byl založen na úplném uplatňování Ženevské úmluvy. Kvalifikační směrnice si neklade za cíl nahradit nebo změnit již existující mezinárodní uprchlické právo, ale dosáhnout souladu s Ženevskou úmluvou a přispívat k jejímu plnému uplatňování.¹³⁹

Podle UNHCR je velkým přínosem, že v kvalifikační směrnici je výslovně stanoveno, že k původcům pronásledování řadí i nestátní činitele. K dalším pozitivním aspektům patří uznání pronásledování z důvodu pohlaví a právní vymezení subsidiární ochrany. Kvalifikační směrnice stanovuje „*pouze minimální standardy ochrany, UNHCR doporučuje členským státům, aby zavedly nebo ponechaly v platnosti příznivější kritéria v případech, kdy je to nutné pro zajištění souladu s mezinárodním uprchlickým právem.*“¹⁴⁰

3.3 Definice pojmu „uprchlík“

Článek 2 písm. C) kvalifikační směrnice definuje uprchlíka jako:

„Státního příslušníka třetí země, který se na základě opodstatněného strachu z toho, že bude pronásledován z důvodu rasy, náboženství, národnosti, politického přesvědčení nebo příslušnosti k určité sociální skupině, nachází mimo území země, jejímž je státním občanem, a nemůže nebo na základě uvedeného strachu není ochoten využít ochrany

¹³⁹ Přípomínky UNHCR ke Směrnici Rady č. 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních požadavcích na kritéria a status státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti jako uprchlíků nebo jako osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (OJ L 304/12 ze dne 30. září 2004), (dále citováno jako Přípomínky UNHCR ke Směrnici), s. 2.

¹⁴⁰ SKALKOVÁ, M., *Postoj UNHCR ke kvalifikační směrnici*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 46.

*dotyčné země, nebo se tímto výrazem rozumí osoba bez státní příslušnosti, která se nachází mimo území země svého bývalého obvyklého pobytu, a která se ze stejného důvodu, jaký je uveden výše, nemůže nebo na základě uvedeného strachu není ochotna vrátit do dotyčné země a na níž se nevztahuje článek 12“.*¹⁴¹

Srovnáme-li tuto definici uprchlíka s definicí obsaženou v Ženevské úmluvě, zjistíme, že obsahově v podstatě vychází z článku 1 A odst. 2 Ženevské úmluvy, ale je zde jeden významný rozdíl, na který také poukazuje UNHCR, a to je, že definice se vztahuje pouze na občany třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti. Zatímco definice uprchlíka podle Ženevské úmluvy se vztahuje na každou osobu, která splní kritéria definice uprchlíka. Proto UNHCR doporučuje, aby vnitrostátní předpisy výslovně stanovily, že ochrana bude poskytnuta každé osobě, která splní podmínky pro udělení statusu uprchlíka podle Ženevské úmluvy.¹⁴²

Zamyslíme-li se nad článkem 42 odst. 2 Ženevské úmluvy, který stanoví, že „*při podpisu, ratifikaci nebo přístupu může kterýkoliv stát učinit výhrady ke všem článkům této Úmluvy s výjimkou článků 1, 3, 4, 16 (1), 33, 36 a 46 včetně,*“ zjistíme, že úprava definice uprchlíka v kvalifikační směrnici není v souladu s tímto článkem. Z tohoto hlediska UNHCR vítá, že hlavním úkolem kvalifikační směrnice „*není nahradit Úmluvu, ale sloužit jako závazné vodítko při její aplikaci a interpretaci.*“¹⁴³

3.4 Původci pronásledování nebo vážné újmy

Za jeden z nejdůležitějších bodů kvalifikační směrnice lze považovat článek 6, který stanoví, že mezi pachatele perzekuce nebo vážné újmy patří:

a) stát; b) strany nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území dotyčného státu; c) nestátní činitelé, pokud lze prokázat, že činitelé zmínění v bodech (a) a (b), včetně mezinárodních organizací nejsou schopni nebo ochotni poskytnout ochranu proti

¹⁴¹ Směrnice Rady 2004/83/ES o minimálních normách pro uznávání státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti za uprchlíky nebo osoby, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále kvalifikační směrnice), čl. 2 písm. C.

¹⁴² SKALKOVÁ, M., *Postoj UNHCR ke kvalifikační směrnici*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 47-48.

¹⁴³ Tamtéž, s. 48.

*perzekuci nebo vážné újmě definované v článku 7.*¹⁴⁴

Důležitým obsahem této definice je, že zahrnuje jako pachatele pronásledování i nestátní původce. V Ženevské úmluvě nenajdeme přesnou definici pojmu „*původce pronásledování*“, přesto za výlučného původce pronásledování v době, kdy byla Ženevská úmluva psána, byl považován stát.¹⁴⁵ V této situaci vstupuje stanovisko UNHCR, který ve svém článku 65 říká, že původcem pronásledování může být (1) úřad země nebo (2) místní obyvatelstvo, které se dopouští vážných diskriminačních činů, za situace, že úřady země takové jednání tolerují nebo odmítají nebo nejsou schopni zajistit dostatečnou ochranu.¹⁴⁶

UNHCR kladně hodnotí zařazení nestátních původců pronásledování přímo do kvalifikační směrnice.¹⁴⁷ A to i z toho hlediska, že v posledních letech, dochází k občanským a náboženským konfliktům, kdy stát nechce nebo není schopen zajistit perzekuovanému obyvatelstvu dostatečnou ochranu.¹⁴⁸

V případě pronásledování nestátními činiteli, musí být tedy splněna podmínka, a tou je že, stát není schopen, ochoten nebo odmítá ochranu poskytnout.¹⁴⁹

¹⁴⁴ SKALKOVÁ, M., *Postoj UNHCR ke kvalifikační směrnici*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 51.

¹⁴⁵ NAVRÁTIL, P., *Nestátní původci pronásledování a interpretace pojmu „příslušnost k určité sociální skupině“ z hlediska kvalifikační směrnice a interpretace v české soudní praxi*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 80.

¹⁴⁶ Příručka UNHCR, čl. 65.

¹⁴⁷ KOSAŘ, D., *Nestátní původci pronásledování*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 140-141.

¹⁴⁸ NAVRÁTIL, P., *Nestátní původci pronásledování a interpretace pojmu „příslušnost k určité sociální skupině“ z hlediska kvalifikační směrnice a interpretace v české soudní praxi*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 80.

¹⁴⁹ KOSAŘ, D., *Nestátní původci pronásledování*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 140-141.

3.5 Poskytovatelé ochrany

Podle článku 7 kvalifikační směrnice národní ochranu může poskytnout:

a) stát nebo

b) strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, které ovládají stát nebo podstatnou část území státu.¹⁵⁰

Ve výčtu poskytovatelů národní ochrany samozřejmě najdeme stát a dále pak strany nebo organizace, které ovládají stát nebo podstatnou část jeho území. A právě zařazení stran a organizací do tohoto ustanovení, může vzbudit otázku, jestli tyto subjekty jsou schopni zajistit dostatečnou ochranou a do jaké míry.¹⁵¹ Podle UNHCR by nemělo dojít k odmítnutí přiznání statusu uprchlíka, jen na „základě domněnky, že ohroženému jedinci může být poskytnuta ochrana stran či organizací (včetně mezinárodních), pokud tuto domněnku nelze zpochybnit nebo vyvrátit.“¹⁵²

UNHCR je toho názoru, že není vhodné stavět mezi poskytováním ochrany ze strany státu a přechodným výkonem správy nad územím rovnítko. Je jasné, že v rámci mezinárodního práva nevykazují žádné mezinárodní organizace atributy státu. To mimo jiné znamená, že jejich možnosti vynucovat si zákon je omezená.¹⁵³

Další otázkou je, nakolik musí být poskytnutá ochrana účinná a dostupná. Článek 7 odst. 2 kvalifikační směrnice nám říká: „Má se zpravidla za to, že ochrana je poskytována, jestliže subjekty uvedené v odstavci 1 učiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy, mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a žadatel má k této ochraně přístup.“¹⁵⁴

Klíčovým pojmem zde bude, že poskytovatelé ochrany musí učinit k ochraně jednotlivce „přiměřené kroky.“ Podle UNHCR je nutné posoudit případ od případu

¹⁵⁰ Kvalifikační směrnice, čl. 7.

¹⁵¹ SKALKOVÁ, M., *Postoj UNHCR ke kvalifikační směrnici*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 52.

¹⁵² Přípomínky UNHCR ke Směrnici, s. 8.

¹⁵³ Přípomínky UNHCR ke Směrnici, s. 13; SKALKOVÁ, M., *Postoj UNHCR ke kvalifikační směrnici*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 52.

¹⁵⁴ Kvalifikační směrnice, čl. 7 odst. 2.

dostupnost ochrany a zda poskytnutá ochrana je účinná. Důležitým kritériem by pak mělo být, zda poskytnutá ochrana je dostatečně efektivní. Článek 7 odst. 2 pak také hovoří o „zavedení účinného právního systému.“¹⁵⁵

3.6 Vnitrostátní ochrana

V článku 8 odst. 1 kvalifikační směrnice je stanoveno, že: „v rámci posuzování žádosti o mezinárodní ochranu členské státy mohou dospět k závěru, že určitý žadatel nepotřebuje mezinárodní ochranu, pokud se v části země původu nevyskytují žádné případy odůvodněných obav z pronásledování ani reálné nebezpečí způsobení vážné újmy a lze rozumně očekávat, že žadatel bude v dotyčné části země pobývat.“¹⁵⁶

Z uvedeného ustanovení nám vyplývá, že stát může odmítnout mezinárodní ochranu žadateli, který může najít ochranu před pronásledováním v jiné části své země původu. Dosud neexistuje jednotný přístup k této problematice a jednotlivé státy aplikují v tomto směru různé postupy.¹⁵⁷

Podle UNHCR je třeba nejprve stanovit, zda otázka přesídlení je v daném případě vůbec relevantní. Toto nemusíme posuzovat v případech, jestliže subjektem pronásledování budou státní orgány, protože ti většinou mohou vykonávat jurisdikci na celém území.

Dále je také potřeba zohlednit zda měl případný žadatel možnost se do této oblasti bezpečně přesunout.“¹⁵⁸

¹⁵⁵ Přípomínky UNHCR ke Směrnici, s. 9.

¹⁵⁶ Kvalifikační směrnice, čl. 8 odst. 1.

¹⁵⁷ SKALKOVÁ, M., *Postoj UNHCR ke kvalifikační směrnici*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 53.

¹⁵⁸ Přípomínky UNHCR ke Směrnici, s. 9.

3.7 Opodstatněná obava z pronásledování

Jedním z hlavních pojmů článku 1 A Ženevské úmluvy je slovní spojení „*odůvodněné obavy z pronásledování*.“ Tvůrci Ženevské úmluvy záměrně nedefinovali pojem pronásledování, „*protože se zdálo nemožné postihnout všechny podoby pronásledování, které se v budoucnosti mohou vyskytnout*.“¹⁵⁹ Do dnešní doby neexistuje žádná definice pojmu pronásledování, jenž by byla všeobecně přijímaná. Na druhé straně to znamená velký prostor pro interpretaci tohoto pojmu smluvními státy. Podle názoru UNHCR je nutné, „*aby interpretace výrazu pronásledování byla flexibilní, adaptabilní a dostatečně otevřená tak, aby jí bylo možné vztáhnout i na měnící se formy pronásledování*.“¹⁶⁰

Ani kvalifikační směrnice ve svém článku 9 (perzekuční jednání) nám nenabízí přesnou definici pojmu pronásledování. V článku 9 odst. 1 je uvedeno jaké jednání se považuje za pronásledování ve smyslu čl. 1 odst. A Ženevské úmluvy. V tomto článku je výslovně uvedeno závažné porušování základních lidských práv, „*jakými jsou ohrožení života a svobody, jež stanoví článek 33 odst. 1 Úmluvy z roku 1951*.“¹⁶¹ Takové jednání je důvodem pro udělení statusu uprchlíka.

Otázkou pak zůstává, jaké další činy bychom mohly podřadit pod pojem pronásledování? Samotná diskriminace, nemusí vést k opodstatněné obavě z pronásledování a tudíž přiznání statusu uprchlíka. „*Je nutné, aby diskriminace, která má být uznána jako možná forma pronásledování podle kvalifikační směrnice, musí mít kumulativní základ. Kumulativní důvody pak mohou být základem pro přiznání statusu uprchlíka*.“¹⁶² Proto je důležité posuzovat případ od případu.

V článku 9 odst. 2 jsou pak uvedeny příklady perzekučních jednání. Zejména zajímavé je se podívat na odst. 2 písm. e) kde je stanoveno, že: „*za pronásledování ve smyslu*

¹⁵⁹ KOSAŘ, D. *Pojem pronásledování v Ženevské úmluvě*. Právník, 2005, č. 5, s. 469.

¹⁶⁰ Přípomínky UNHCR ke Směrnici, s. 9.

¹⁶¹ SKALKOVÁ, M. *Postoj UNHCR ke kvalifikační směrnici*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 49.

¹⁶² TOMISOVÁ, M. *Diskriminace a pronásledování*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 195-196.

*odstavce 1 mohou být mimo jiné považována tato jednání: e) trestní stíhání nebo trest za odepření výkonu vojenské služby za konfliktu, jestliže by výkon vojenské služby zahrnoval zločiny nebo jednání spadající do doložek o vyloučení uvedených v čl. 12 odst. 2.*¹⁶³

Zajímavostí tohoto ustanovení je skutečnost, že trestní stíhání nebo trest za odmítnutí výkonu vojenské služby může být považováno za pronásledování. Toto ustanovení je možné také aplikovat na případ, kdy takové odmítnutí by souviselo s ozbrojeným konfliktem, který sám o sobě znamená, že došlo k porušení mezinárodního práva.¹⁶⁴ Podle UNHCR by státy také měly zohlednit případy, kdy jedinec odmítá výkon vojenské služby z důvodů hlubokého náboženského, politického nebo morálního přesvědčení, které ve kvalifikační směrnici nenajdeme.

Velmi pozitivním ustanovením je také odstavec 2 písm. f) článku 9, ve kterém se uvádí, že perzekuční jednání je, „*jednání, které je namířeno proti osobám určitého pohlaví nebo proti dětem.*“¹⁶⁵ V definici uprchlíka podle Ženevské úmluvy tento důvod nenajdeme. V dnešní době už je státy všeobecně přijímán názor, že věk a pohlaví může mít podobu pronásledování.¹⁶⁶

3.8 Pronásledování a příslušnost k určité sociální skupině

Článek 10 kvalifikační směrnice nám přináší definici pojmu „*příslušnost k určité sociální skupině.*“

Ve smyslu článku 1 A odst. 2 Ženevské úmluvy nenajdeme žádný taxativní výčet skupin považovaných za určitou sociální skupinu. Tento pojem musíme vykládat s ohledem na různý charakter skupin v různorodých společnostech a kulturách a také na

¹⁶³ Kvalifikační směrnice, čl. 9 odst. 2.

¹⁶⁴ Přípomínky UNHCR ke Směrnici, s. 10; SKALKOVÁ, M., *Postoj UNHCR ke kvalifikační směrnici*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 49.

¹⁶⁵ Kvalifikační směrnice, čl. 9 odst. 2 písm. f.

¹⁶⁶ SKALKOVÁ, M., *Postoj UNHCR ke kvalifikační směrnici*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 50.

vývoj lidsko-právních norem.¹⁶⁷ Definici tohoto pojmu nalezneme ve článku 10 písmeno d) kvalifikační směrnice: „*příslušníci této skupiny sdílejí vrozený charakteristický rys nebo společnou minulost, kterou nelze změnit, nebo sdílejí charakteristiku nebo přesvědčení, které jsou natolik zásadní pro totožnost nebo svědomí, že daná osoba nemá být nucena, aby se jí zřekla, a tato skupina má v dotyčné zemi odlišnou totožnost, protože jí okolní společnost vnímá jako odlišnou.*“¹⁶⁸

Abychom určitou skupinu mohli považovat za sociální skupinu podle této definice, musí splňovat oba znaky současně.¹⁶⁹ Přesto UNHCR doporučuje, aby členské státy toto ustanovení vykládaly spíše alternativním než kumulativním způsobem.

V kvalifikační směrnici tedy najdeme dva různé přístupy k výkladu pojmu sociální skupina ve smyslu Ženevské úmluvy. První přístup tzv. chráněné charakteristiky „*je založen na nezměnitelné charakteristice, která je pro lidskou důstojnost natolik zásadní, že by dotyčná osoba neměla být nucena ji změnit.*“¹⁷⁰

Druhý přístup „sociální percepce“, která je založena na společné charakteristice skupiny, která je ve společnosti dobře rozpoznatelná a jako taková je vydělena ze společnosti.¹⁷¹

Za určitou sociální skupinu ve smyslu čl. 1 A odst. 2 Ženevské úmluvy můžeme pokládat i například ženy, rodiny, zaměstnanecké skupiny a homosexuály.¹⁷² Dále UNHCR doporučuje členským státům, aby zahrnuli do svých vnitrostátních předpisů i jiné příklady skupin, které spojuje věk, pohlaví, postižení nebo zdravotní status. Je

¹⁶⁷ NAVRÁTIL, P., *Nestátní původci pronásledování a interpretace pojmu „příslušnost k určité sociální skupině“ z hlediska kvalifikační směrnice a interpretace v české soudní praxi*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 87.

¹⁶⁸ Kvalifikační směrnice, čl. 10 písm. d.

¹⁶⁹ NAVRÁTIL, P., *Nestátní původci pronásledování a interpretace pojmu „příslušnost k určité sociální skupině“ z hlediska kvalifikační směrnice a interpretace v české soudní praxi*. In Jílek, D., Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 95.

¹⁷⁰ Přípomínky UNHCR ke Směrnici, s. 11.

¹⁷¹ NAVRÁTIL, P., *Nestátní původci pronásledování a interpretace pojmu „příslušnost k určité sociální skupině“ z hlediska kvalifikační směrnice a interpretace v české soudní praxi*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 89.

¹⁷² Přípomínky UNHCR ke Směrnici, s. 11.

široce přijímaným názorem, že pohlaví a věk může ovlivnit nebo určit typ pronásledování jako je „*nucený odvod nezletilých osob do ozbrojených skupin, (nucené) sňatky dětí, ženská obřízka, obchodování s dětmi, dětská pornografie nebo zneužívání dětí.*“¹⁷³

Osobně za důležité pokládám, uznání žen jako určité sociální skupiny, protože na ženách a dívkách jsou páchany různé formy násilí a v některých případech je takové násilí páchané výlučně jen na ženách a dívkách. Takovým příkladem může být podstoupení ženské obřízky nebo i nedobrovolná interupce či sterilizace. V některých společnostech jsou zase ženy vystaveny nelidskému a diskriminačnímu zacházení a to jen proto, že jsou to ženy. V Ženevské úmluvě nenajdeme ve výčtu důvodů pro udělení statusu uprchlíka pojem pohlaví ani ženy.¹⁷⁴ Ale i podle názoru UNHCR v těchto případech je možné, aby ženy tvořily určitou sociální skupinu ve smyslu Ženevské úmluvy. Žadatelka musí v tom případě prokázat, že má „*opodstatněnou obavu z pronásledování a to z důvodu své příslušnosti k určité sociální skupině.*“¹⁷⁵

3.9 Cesační a exkluzivní klauzule

Tato kapitola porovnává cesační a exkluzivní klauzuli, jež najdeme jak v Ženevské úmluvě, tak i v kvalifikační směrnici. Srovnáme-li cesační klauzuli v kvalifikační směrnici a Ženevské úmluvě, zjistíme, že článek 11 odst. 1 v kvalifikační směrnici je v zásadě odrazem článku 1C Úmluvy až na ustanovení článku 1C odst. 5, které se týká uprchlíků, kteří mají státní občanství.

Článek 1 odst. C (5) Ženevské úmluvy říká, „*že osoba, která získala status uprchlíka podle odst. A nemůže dále odmítat ochranu své země původu, protože okolnosti, pro které byla uznána za uprchlíka, tam přestaly existovat.*“¹⁷⁶ Osoba, která získala status uprchlíka, již dále nemůže užívat mezinárodní ochrany, protože důvody, za kterých

¹⁷³ Tamtéž, s. 11.

¹⁷⁴ POŘÍZEK, P., *Sexuální a genderové násilí v kontextu kvalifikační směrnice*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 202-203.

¹⁷⁵ Tamtéž, s. 203.

¹⁷⁶ Úmluva o právním postavení uprchlíků, čl. 1 odst. C (5).

odmítala ochranu své domovské země, již neexistují.¹⁷⁷ Tuto část v kvalifikační směrnici nenajdeme. Po formální stránce se toto ustanovení v současné době vztahuje pouze na statutární uprchlíky. UNHCR je přesvědčeno, že nic však nebrání jeho aplikaci z humanitárních důvodů v případě jiných než statutárních uprchlíků. Podle UNHCR by to mělo být tedy zohledněno také v národní legislativě státu.¹⁷⁸

Formální ztráta postavení uprchlíka na základě aplikace cesačních klauzulí musí být odlišována od zrušení statusu uprchlíka. Ke zrušení statusu uprchlíka dochází, ukáže-li se, že dotyčné osobě neměl být status uprchlíka vůbec přiznán. V případě, že se příslušné úřady státu dozvědí o tom, že byla naplněna vylučující klauzule po té, co byl přiznán osobě status uprchlíka, musí být takovéto rozhodnutí zrušeno.¹⁷⁹ Musíme si uvědomit, že důvody vyloučení z ochrany jsou vyčerpávajícím způsobem vyjmenovány v Ženevské úmluvě. Výčet těchto vyloučení nemůže být rozšířen bez souhlasu všech smluvních států.¹⁸⁰

Při aplikaci vylučujících klauzulí UNHCR státům doporučuje dokument Směrnice z oblasti mezinárodních ochrany o aplikaci vylučujících klauzulí: Článek 1F Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951.

Součástí článku 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice je článek 1F písm. b) Úmluvy, která „*vylučuje z postavení uprchlíka osobu, se dopustila závažného nepolitického zločinu mimo zem svého azylu dříve, byl uznán uprchlíkem, tj. před vydáním povolení k pobytu.*“¹⁸¹

Pokud se týká formulace tohoto ustanovení v kvalifikační směrnici, zdá se být problematické přidání výrazu vydání povolení k pobytu na základě uprchlického statusu, toto ustanovení neodpovídá formulaci článku 1 F(b), který obsahuje jak geografické, tak časové omezení požadující, „*aby vážné nepolitické zločiny musí být*

¹⁷⁷ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 31-32.

¹⁷⁸ SKALKOVÁ, M., *Postoj UNHCR ke kvalifikační směrnici*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 57.

¹⁷⁹ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 32.

¹⁸⁰ SKALKOVÁ, M., *Postoj UNHCR ke kvalifikační směrnici*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 58.

¹⁸¹ Kvalifikační směrnice, čl. 12 odst. 2 písm. b).

*spáchány (a) mimo azylovou zemi a (b) před přijetím osoby jako uprchlíka.*¹⁸²

UNHCR ale také dodává, že osoby, které jsou vyloučeny z platnosti Ženevské úmluvy nebo rozsahu kvalifikační směrnice, může být na ně aplikována zásada non-refoulement.¹⁸³

3.10 Subsidiární ochrana

Článek 15 písm. c) v kvalifikační směrnici, obsahuje institut doplňkové ochrany. UNHCR velmi podporuje ustanovení článku 15 písm. c) směrnice ve spojení se článkem 2 písmeno e), podle kterého lze přiznat statusu osobám, které potřebují mezinárodní ochranu, ale nesplňují kritéria uvedené v definici uprchlíka podle Ženevské úmluvy. UNHCR vítá, že hlavním cílem doplňkové ochrany je posílit a ne narušit existující systém globální ochrany uprchlíků a pomáhá tak předcházet mezerám v ochraně uprchlíků.¹⁸⁴

Článek 15 písm. c) kvalifikační směrnice přiznává subsidiární ochranu osobám, kterým: *„hrozí vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.*¹⁸⁵ Toto ustanovení řeší situace svévolného násilí, které mohou postihnout každou osobu v době ozbrojeného konfliktu nebo občanských válek.¹⁸⁶

Klíčovou formulací je *„vážné a individuální ohrožení života a nedotknutelnosti civilisty,*“ které zahrnuje především dva zájmy, a to „život“ a „tělesná integrita,“ které byly přeneseny z Ženevské úmluvy o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů.¹⁸⁷ Musí jít o vážné ohrožení „života a tělesné integrity“. Z toho vyplývá, že

¹⁸² SKALKOVÁ, M., *Postoj UNHCR ke kvalifikační směrnici*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 58.

¹⁸³ Přípomínky UNHCR ke Směrnici, s. 13.

¹⁸⁴ Přípomínky UNHCR ke Směrnici, s. 15.

¹⁸⁵ Kvalifikační směrnice, čl. 15 písm. c.

¹⁸⁶ Přípomínky UNHCR ke Směrnici, s. 16.

¹⁸⁷ JÍLEK, D., *Doplňková ochrana, vážná újma a jedna normativní věta*. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 60.

osoba bude mít nárok na doplňkovou ochranu podle článku 15 písm. c), „pokud jsou zde podstatné důvody, že by po návratu do své země, byl vystaven skutečnému nebezpečí vážného a individuálního ohrožení života a tělesné integrity.“¹⁸⁸

Na druhou stranu za problematické můžeme požadovat vložení pojmu „individuální ohrožení“, které může být v konkrétní situaci obtížně prokazatelné. UNHCR proto doporučuje členským státům, aby požadavek existence „individuálního ohrožení“ nevykládaly příliš restriktivně. Článek 15 písm. c) by měl být chápán jako podklad pro přiznání doplňkové ochrany osobám ohroženým svévolným násilím v široce definovaných situacích ozbrojeného konfliktu.¹⁸⁹

Veliký přínos je obecně spatřován v článku 15 v kvalifikační směrnici spatřuji v tom, že stanoví právní základ pro pokrytí potřeb v oblasti doplňkové ochrany, které nemusí spadat pod Ženevskou úmluvu.

¹⁸⁸ Tamtéž, s. 62.

¹⁸⁹ Přípomínky UNHCR ke Směrnici, s. 16.

4 Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Tato kapitola se zabývá funkcí a činností UNHCR v oblasti uprchlické problematiky. Stručně se zde popisuje vývoj UNHCR a proč byl tento úřad konstituován. Dále postoj UNHCR k azylové politice Evropské unie.

UNHCR byl ustanoven na základě rezoluce Valného shromáždění v roce 1949. Úřad byl konstituován jako pomocný orgán podléhající Valnému shromáždění a Hospodářské radě OSN. „*Činnost UNHCR je zcela nepolitická, humanitární a má sociální povahu.*“¹⁹⁰

Původně byla existence UNHCR časově ohraničena na tři roky a jeho hlavním úkolem bylo pomoci zejména evropským uprchlíkům, kteří po druhé světové válce přišli o své domovy. Ale v průběhu dalších let se ukázalo, že nastávají další nové uprchlické krize, které dosahují globálních rozměrů a mandát UNHCR se opakovaně prodlužoval. V roce 2003 Valné shromáždění rozhodlo, že UNHCR bude plnit úkoly týkající se mezinárodní ochrany do doby, než se vyřeší problémy uprchlíků ve světě. Dnes zaměstnává UNHCR více než 5 000 lidí a pomáhá 22,3 milionům lidí ve více než 120 zemích světa. Za celou dobu svého působení, UNHCR pomohlo více než 50 milionům lidí a obdrželo dvě Nobelovy ceny míru.

Hlavní funkcí UNHCR je mezinárodní ochrana, tedy záruka respektování základních lidských práv uprchlíků, aby žádná osoba, která žádá o status uprchlíka, nebyla nedobrovolně navrácena do své země, kde může být vystavena pronásledování, tento přístup již známe jako pravidlo non-refoulement.¹⁹¹

Úkoly UNHCR v rámci mezinárodní ochrany nalezneme v článku 8 Statutu UNHCR:

- a) podporuje a dohlíží nad uzavíráním mezinárodních smluv o ochraně uprchlíků
- b) podporuje soběstačnost uprchlíků a jejich integrace do společnosti v přijímajícím státě
- c) podporuje dobrovolný návrat uprchlíků do své země
- d) připravuje pravidelné programy v oblasti vzdělání, zdravotnické péče a poskytnutí přístřeší

¹⁹⁰ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 44.

¹⁹¹ <http://www.unhcr.cz/zakladni/?cid=33>.

- e) snaží se, aby uprchlíci měli možnost získat povolení k převodu svého majetku
- f) spolupracují s vládami a získávají od nich informace týkající se situace uprchlíků na jejich území.¹⁹²

UNHCR ovšem nemůžeme pokládat za typický mezinárodní kontrolní orgán, protože ani po vyčerpání všech vnitrostátních prostředků, se jednotlivec nemůže přímo obracet na Vysokého komisaře. „*Ochranná funkce Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky je zásadně podpůrná. Možnosti UNHCR zasáhnout tedy v případě porušení práv uprchlíka spočívají v rovině politické a diplomatické.*“¹⁹³

4.1 Povinnost států spolupracovat s UNHCR

Povinnost států spolupracovat s UNHCR najdeme v **článku 35 Ženevské úmluvy**: „*1. smluvní státy se zavazují spolupracovat s úřadem Vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky nebo kteroukoliv jinou odbornou organizací Spojených národů, která jej může nahradit ve výkonu jeho funkcí, a zvláště usnadňovat jeho povinnost dozírat na provádění ustanovení této úmluvy a 2. s cílem umožnit úřadu Vysokého komisaře (...) smluvní státy jim budou poskytovat v příslušné formě požadované informace a statistické údaje, které se týkají: a) situace uprchlíků, b) provádění této úmluvy, c) zákonů, předpisů a vyhlášek, které jsou a budou platné ve vztahu k uprchlíkům.*“¹⁹⁴

Z tohoto článku vyplývá, že smluvní státy mají povinnost aktivně se podílet na spolupráci s UNHCR při aplikování všech ustanovení Ženevské úmluvy a respektovat mandát UNHCR při dohlížení na plnění této úmluvy.¹⁹⁵

Článek 35 odst. 2 pak smluvním státům ukládá povinnost poskytovat UNHCR nebo i jiné odborné organizaci Spojených národů informace, které se týkají: „a) situace

¹⁹² BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 46; KALIN, W., *Supervisory responsibility (Article 35)*. In Feller, E. et.al. *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: University Press, 2005, p. 668.

¹⁹³ ŠTURMA, P., *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 22.

¹⁹⁴ Úmluva o právním postavení uprchlíků, čl. 35.

¹⁹⁵ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 47.

uprchlíků,

b) provádění této Úmluvy a

c) zákonů, předpisů a vyhlášek, které jsou nebo budou platné ve vztahu k uprchlíkům.¹⁹⁶

Státy tedy pravidelně informují UNHCR o situaci uprchlíků v jejich zemích a tyto informace jsou důležitým podkladem pro vypracování např. interních výročních zpráv. Ale i státy, které nejsou smluvními stranami Ženevské úmluvy, musí spolupracovat a poskytovat informace. Tuto povinnost států můžeme nalézt např. v Úmluvě Organizace Africké jednoty o uprchlících z roku 1969 a Kartagenské deklarace z roku 1984.¹⁹⁷

4.2 Spolupráce UNHCR s dalšími organizacemi

Společně s měnícím se charakterem humanitárních krizí přibývá organizací, se kterými UNHCR spolupracuje. Mezi další organizace OSN, které se zabývají pomocí uprchlíkům, patří například Světový potravinový program (WFP), Dětský Fond OSN (UNICEF), Rozvojový program OSN (UNDP), Světová zdravotnická organizace (WHO), Úřad OSN pro koordinaci humanitárních záležitostí (OCHA), Vysoká komisařka OSN pro lidská práva. Dále UNHCR spolupracuje i s Mezinárodním výborem Červeného kříže (ICRC), s Mezinárodní federací Červeného kříže a Červeného půlměsíce (IFRC), Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) a s dalšími více než 500 nevládními neziskovými organizacemi.¹⁹⁸

¹⁹⁶ POTOČNÝ, M.; ONDŘEJ, J., *Mezinárodní právo veřejné: Zvláštní část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 67.

¹⁹⁷ BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 48.

¹⁹⁸ Tamtéž, s. 49.

4.3 UNHCR a EU

V roce 1999 vstoupila v platnost Amsterdamská smlouva a tím se azylová politika dostala do prvního pilíře EU. Na základě této smlouvy se členské státy vzdaly svého svrchovaného práva na národní azylovou politiku ve prospěch institucí EU, které mají za úkol vytvořit společné minimální standarty azylové politiky. Podle prohlášení č. 17 K Amsterdamské smlouvě musí instituce EU spolupracovat s UNHCR ve věcech týkající se azylu. V současnosti vidíme roli UNHCR na úrovni Evropské unie spíše jako poradce a konzultanta při jednání o návrzích legislativních nástrojů týkající se azylové politiky.¹⁹⁹

UNHCR podporuje proces harmonizace EU v oblasti azylu, který představuje jedinečnou příležitost vytvořit jednotný a dostatečně podrobný nástroj, který poskytne vysokou úroveň ochrany uprchlíků v rámci EU a sjednotí tak důležité legislativní prvky azylové politiky členských států. Přesto je zde obava, aby nedocházelo k přijímání restriktivních opatření. Proto UNHCR vyzývá členské státy k dodržování nejvyšších standartů ochrany uprchlíků.²⁰⁰

UNHCR také vítá závěry z jednání Evropské Rady v Tampere, které potvrdily velký význam Ženevské úmluvy. Společný evropský azylový systém musí být založen na plném a všeobecném uplatňování Úmluvy z roku 1951.²⁰¹ Otázkou zatím zůstává co toto „*plné a všeobecné*“ uplatňování Ženevské úmluvy znamená, protože EU to ještě jasně neurčila.

¹⁹⁹ <http://www.unhcr.cz/dokumenty/UNHCR-EU-kapitola1-3.pdf>.

²⁰⁰ <http://www.unhcr.cz/dokumenty/UNHCR-EU-kapitola1-3.pdf>.

²⁰¹ <http://www.unhcr.cz/dokumenty/UNHCR-EU-kapitola1-3.pdf>; BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 52.

Závěr

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

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

Nárok na ochranu a pomoc podle Ženevské úmluvy mají osoby, které utíkají před politickým, etnickým či náboženským pronásledováním v zemích s totalitními režimy a represivními diktaturami. Osoba, aby získala právní ochranu příslušející uprchlíkovi, musí splňovat všechny definiční kritéria obsažená v Ženevské úmluvě. Je třeba si ale uvědomit, že Ženevská úmluva byla napsána v padesátých letech 20. století a z hlediska vývoje uprchlické problematiky, můžeme v Ženevské úmluvě najít určité mezery této úpravy. A to zejména v souvislosti s tím, že se vyskytují nové skupiny osob, jako jsou například tzv. ekologičtí uprchlíci, kteří jsou nuceni opustit své domovy v důsledku naprosté devastace přírodního prostředí a vyčerpání přírodních zdrojů. Obecně se pro tyto osoby dnes používá označení environmentální uprchlíci, ale celosvětově uznávaná definice dnes ještě neexistuje.

S definicí osob, které přechází ze svých domovů kvůli přírodním změnám, jako uprchlíků, nesouhlasí UNHCR. Tato organizace poukazuje na to, že pojem uprchlík může být použit pouze pro tu osobu, která splní kritéria dané Ženevskou úmluvou a jejím Protokolem z roku 1967. Problém také spatřuje v tom, že by se původní definice uprchlíka podle Ženevské úmluvy měla rozšířit a to by mohlo vést i ke snížení standartu

ochrany uprchlíků.

Další problematickou skupinu osob tvoří tzv. vnitřně přesídlené osoby. V mezinárodním právu dosud neexistuje žádná dohoda, která by problém vnitřních uprchlíků řešila. Ovšem několik jednotlivých států přijalo zákony, které mohou jednotlivým osobám přiřknout statut vnitřního uprchlíka, jako je např. Bosna a Hercegovina, Chorvatsko. Tento statut slouží zmíněným státům k pomáhání dotčeným osobám v rámci sociální, ekonomické a právní pomoci.

Nejvíce problematické je pak definovat skupinu osob, kterou tvoří tzv. ekonomičtí uprchlíci. Jsou-li motivovány výlučně ekonomickými úvahami, pak jsou přesídlenci z ekonomických důvodů, a nemohou být uprchlíky. Rozdíl mezi přesídlencem z ekonomických důvodů a uprchlíkem je však někdy tak nejasný, tak jako není vždy jasný rozdíl mezi ekonomickými a politickými opatřeními v žadatelovi zemi původu. V některých případech se opravdu za ekonomickými opatřeními mohou skrývat rasové, náboženské nebo politické cíle či záměry namířené proti určité skupině, které velice negativním způsobem ovlivňují život osob.

Další nedostatek Ženevské úmluvy spatřuji v tom, že k některým problémům uprchlictví se nevyjadřuje jasněji nebo vůbec, např. k problému týkající se genderu.

I přesto si myslím, že ustanovení v Ženevské úmluvě jsou nadčasové a je třeba je vykládat pomocí interpretace, a to v souvislosti s měnící se dobou a aktuálními okolnostmi. Ženevská úmluva neřeší budoucí krize, které se týkají uprchlického problému, ale snaží se zmírnit následky těchto krizí a nabídnout určitý stupeň mezinárodněprávní ochrany uprchlíků. Velký význam Ženevské úmluvy spatřuji i v tom, že zavedla definici uprchlíka jako jednotlivce. Protože mezinárodní dohody upravující problematiku uprchlictví na začátku 20. století, byly odpovědí na masové proudy uprchlíků, které souvisely především s válkami a vnitřními nepokoji a definovaly uprchlíky jako skupiny osob.

Dále porovnávám definici uprchlíka a jednotlivá ustanovení kvalifikační směrnice s Ženevskou úmluvou a to zejména z hlediska inovativních ustanovení a postoji UNHCR k této směrnici.

Jako velice pozitivní v kvalifikační směrnici spatřuji především v jejím výslovném uznání pronásledování nestátními činiteli a pronásledování z důvodu pohlaví. Jedním z klíčových prvků směrnice, které UNHCR plně podporuje, je, že jedinci nebo skupiny osob pronásledované nestátními činiteli, které stát není schopen nebo ochoten chránit,

mohou získat status uprchlíka podle Ženevské úmluvy. Kvalifikační směrnice tak definitivně zařazuje nestátní původce za možné pachatele pronásledování. Status uprchlíka tak musí být přiznán i osobě, která je pronásledována jinými než státními orgány či osobami.

Dalším přínosem kvalifikační směrnice je ustanovení o subsidiární ochraně, podle kterého lze přiznat statusu osobám, které potřebují mezinárodní ochranu, ale nesplňují kritéria uvedené v definici uprchlíka podle Ženevské úmluvy. Cílem doplňkové ochrany je posílit a ne narušit existující systém globální ochrany uprchlíků a pomáhá tak předcházet mezerám v ochraně uprchlíků.

Kvalifikační směrnice tedy uznává Ženevskou úmluvu jako „základ mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků“ a má sloužit jako vodítko při uplatňování Ženevské úmluvy. Srovnáme-li jednotlivá ustanovení, zjistíme, že některé články doslova kopírují ustanovení Ženevské úmluvy. Cílem kvalifikační směrnice je tedy nejen dosáhnout souladu s Ženevskou úmluvou, ale i přispívat k jejímu plnému uplatňování

Velice důležitou funkci v oblasti uprchlické problematiky zastává Úřad Vysokého komisaře pro uprchlíky, i když nemá k dispozici mechanismy ke kontrole a dodržování ustanovených práv a má pouze humanitární a politický charakter. Hlavním úkolem UNHCR je podpora vládních opatření ke zlepšení situace uprchlíku, podpora uprchlíků při dobrovolném návratu do své země, dále dohlíží na uzavírání a aplikaci mezinárodních smluv o ochraně uprchlíků.

Seznam zkratek

UNHCR – Vysoký komisař pro uprchlíky

OSN – Organizace spojených národů

EU – Evropská unie

UNKRA - Agentura OSN pro obnovu Koreje

UNRWA - Agentura OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě

WFP - Světový potravinový program

UNICEF - Dětský Fond OSN

UNDP - Rozvojový program OSN

WHO - Světová zdravotnická organizace,

OCHA - Úřad OSN pro koordinaci humanitárních záležitostí

ICRC - Mezinárodním výborem Červeného kříže

IFRC - Mezinárodní federací Červeného kříže a Červeného půlměsíce

IOM - Mezinárodní organizace pro migraci

ES – Evropské společenství

odst. – odstavec

čl. – článek

tzv. – tak zvané

stol. – století

písm. – písmeno

např. – například

č. – číslo

tj. - to jest

Použitá literatura

Publikace:

BÍLKOVÁ, V.; ČEPELKA, Č. et. al., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006

ČEPELKA, Č.; ŠTURMA, P., *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008

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

FELLER, E.; TURK, V.; NICHOLSON, F., *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: University Press, 2003.

GODWIN-GILL, G. S., *The Refugee in International Law*. Oxford, 1983.

JÍLEK, D., *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996.

JÍLEK, D.; KLEČKOVÁ, R., *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006.

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

JÍLEK, D.; POŘÍZEK, P., *Společný evropský azylový systém: zásahy do osobní svobody*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010.

JÍLEK, D., *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Brno: Masarykova univerzita, 2007.

ONDŘEJ, J., *Základy mezinárodního práva*. Praha: Karolinum, 1998.

POTOČNÝ, M.; ONDŘEJ, J., *Mezinárodní právo veřejné: Zvláštní část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002.

ROZUMEK, M.; VRÁTNÁ, P., *Právo cizince na rodinný život*. Organizace pro pomoc uprchlíků, Praha, 2003.

ŠTURMA, P., *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1999.

Prameny:

1. Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951.
2. Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1967 (uveřejněno pod č. 208/1993 Sb.).
3. Všeobecná deklarace lidských práv a základních svobod z roku 1948.
4. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1951 (uveřejněno pod č. 209/1992 Sb.).
5. Statut Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.
6. Příručky postupů a kritérií UNHCR pro přiznání postavení uprchlíka.
7. Směrnice Rady 2004/83/ES 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).
8. Směrnice Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (tzv. procedurální směrnice).
9. Zákon č.221/2003 Sb. o dočasné ochraně cizinců.
10. Přípomínky UNHCR ke Směrnici Rady č. 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních požadavcích na kritéria a status státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti jako uprchlíků nebo jako osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany.

Články z periodik a sborníků:

CRISP, J., *Za hranice vztahu: Vývoj pohledu UNHCR na ochranu uprchlíků a mezinárodní migraci.* Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíka, 2008. 5-6, dostupné na: <http://www.unhcr.cz/dokumenty/vyzkum-uprchliku-jeff-crisp.pdf>.

JÍLEK, D., *Povaha práva cizince na azyl podle Listiny základních práv a svobod.* Časopis pro právní vědu a praxi, 2001, č. 4.

KOSAŘ, D., *Pojem pronásledování v Ženevské úmluvě.* Právník, 2005, č. 5

KAVANOVÁ, K., *Environmentální migrace,* In: Úvod do tématu Analýza právního postavení zajištěných cizinců. Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2010, dostupné na www.rozvojka.cz/environmentalni-migraceuvod-do-tematu

ROZUMEK, M., Společný evropský azylový systém-idea versus realita, 2009, dostupné na www.migraceonline.cz

Internetové zdroje:

<http://www.eurasylum.org>

<http://www.unhcr.cz>

<http://www.amnesty.cz>

<http://www.migraceonline.cz>

<http://www.opu.cz>

<http://www.uprchlici.cz>

<http://www.osn.cz>

<http://europeaum.org>

Summary

International protection of refugees and a role UNHCR

A refugee is a person who is standing before very difficult decision-to cut his roots. He has to move because his life was in a big danger, on the other occasions, because he simply could not breathe intellectually.

We do not have a list of reasons of a human being and will have for reaching this decision. Newspapers, radio and television are showed them for decades and there we can find the new sad stories. Because people are what they are.

I think this world develops refugee problems. We can help to solve them in a practical and concrete manner. But it is very difficult to solve the problem in a global way. Today there are millions of people which are systematic discriminated and they have to leave their homes. It is necessary to help them. The main and the first instruments to secure international protection are Convention Relating to the Status of Refugees from 1951 (the 1951 Convention) and the 1967 Protocol to the Convention. After half century, these instruments are still the most important in the global world. But the 1951 Convention was created in 1950s and solved the problem with European refugees from the Second World War. In that time nobody knew that the refugee problems would increase in a global way.

Political environment of a global world is changing all the time, there are new forms of persecution, conflict and group of migration. In the 1950s the victims of violence were only states but nowadays we have the new groups of victim: non-states- actors militias, separatist rebels, bandits. The communities which have lived together for ages, are in a conflict and many people were separated and displaced, for example- in Yugoslavia or Afghanistan. Recently there have been various refugee claims, which is based on the membership of a particular social group, such as homosexuality, female genital abuse and gender discrimination.

In UNHCRs Handbook is „the social group“ defined only general. Men, women and children can be persecuted in different ways. Women are mostly persecuted differently from men, mainly they are persecuted through sexual violence or other gender-specific persecution, such a female genital abuse. So the member of the social group must be persecuted for reasons of a membership in that group and plus the asylum seeker or

refugee still has to identify that the well founded-fear of persecution is one of the Convention reason. Persecution can be namely risk of serious harm or failure of protection.

There is one very important principle called non-refoulement, which is being used as a customary international law. This principle means that refugee can not be returned to his origin state when it is dangerous for his life and the person has well-founded fear of persecution. There are only two exceptions: firstly, when the host state can return refugee back to his origin country, the refugee threatens to the national security of the host country very serious and secondly, when his criminal grave record is too dangerous for the host state community.

Very important humanitarian principle is the integrity of the refugee family. Because the person-refugee must escape and is without the protection of his origin state, this person loses the contact with his family members and he is isolated from his family. Especially his wife and children who are left in the origin country, needs help and protect. They need to be transited to the host country to his husband. This is not only because of their fear but also they are without the male family member. The problems is that the asylum procedures for the applicants take much more longer than refugees expect. And this long time is damaging for the family. The right to family unity, including its culture and tradition, is universal human right. That's why the refugee's family must be under the protection of refugee law. So the host state must help the refugee family to integrate into the host society and resettlement.

There are also some situations, when the person can not use protection of refugee law. This person can not gain refugee status. Person, who is guilty of serious non-political crimes or who is guilty of acts against to purposes and principles of the United nations. This person can not escape prosecution. Necessary is to know, that refugee status is not intended to be permanent. There can be some changes in the individual circumstances and under these circumstances the refugee status is removed. There are four circumstances in the 1951 Convention- re-availment of his country of his nationality, acquire new nationality, re-acquire nationality, re-establish in the state of origin. These changes must be fundamental in an origin state, which has to remove the fear of persecution.

The world is changing and we have to think that there are the group of people who need our help but who can not gain refugees status and be protected by the

international refugee law with the 1951 Convention, for example environmental refugee and economic refugee. Because the person who wants to gain refugee status, he has to have well founded fear of persecution.

The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees acts on behalf of uprooted people. As a rule it concerns itself with those who are outside their former country and can not enjoy its protection for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. These people we can call-mandate refugees. They are under UNHCRs protection irrespective of their geographical location. UNHCR knows that the world is changing and there are gaps in the 1951 Convention and it is necessary to solve the refugee problem in various way and that's why are very important the Global Consultations, where they discuss about refugee protection and try to make asylum system more effective.

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

UNHCR has two main functions: protection and assistance. So the main function of UNHCR is to protect refugees including by promoting the international refugee instrument. The UNHCR works with states to design instruments to protect refugee, monitor situation of refugees (the states have to send details and informations about refugees asylum seekers), give advice governments on legislative and administrative decrees, how to build effective asylum system.

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

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

UNHCR is the most recent in a succession of inter-governmental bodies, set up first under the League of Nations and then under the United Nations, to deal with refugee problems. UNHCR protect refugees on a pure humanitarian and non-political basis. Its action is not only alleviates human suffering, but also serves to reduce political tensions and may thereby contribute to stability and peace. UNHCR was awarded two Nobel Peace Prize.

Klíčová slova

refugee

international protection

persecution