

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Právnická fakulta

Katedra evropského práva a mezinárodního práva veřejného

Diplomová práce

Mezinárodněprávní úprava postavení uprchlíků

Status of Refugees in International Law

Diplomant: Jan David

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Vladislav David, DrSc., Dr.h.c.

OLOMOUC 2009

Já, níže podepsaný Jan David, autor diplomové práce na téma Mezinárodněprávní úprava postavení uprchlíků, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 771 47, Česká republika

ke zpracování osobních údajů v rozsahu jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech UP, a to včetně neadresovaného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon.

Prohlašuji, že mé výše uvedené osobní údaje jsou pravdivé.

V Olomouci dne 3.9.2009.

Jan David

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Mezinárodněprávní úprava postavení uprchlíků vypracoval samostatně na základě uvedených pramenů a literatury. Diplomová práce vychází z právního stavu platného ke dni 15.8.2009.

V Olomouci dne 3.9.2009.

Jan David

Na tomto místě bych velice rád poděkoval panu prof. JUDr. Vladislavu Davidovi, DrSc., Dr.h.c. za odborné vedení, cenné rady, podněty a připomínky a taktéž za trpělivý přístup a laskavou spolupráci při zpracovávání této diplomové práce.

„Uprchlík s sebou do země často přináší víc než jen pár zavazadel.“

Albert Einstein

Obsah

Seznam použitých zkratk.....	8
Úvod.....	11
Kapitola 1. Mezinárodní uprchlické právo a vymezení pojmu uprchlictví.....	15
1.1 Mezinárodní uprchlické právo a jeho postavení v systému mezinárodního práva.....	15
1.2 Pojem uprchlictví, jeho odlišení od azylu a dalších souvisejících pojmů.....	17
1.2.1 Individuální, skupinové a hromadné uprchlictví.....	17
1.2.2 Rozdíly mezi pojmy: azylant, uprchlík, ekonomický migrant, vnitřně vysídlená osoba.....	19
1.2.3 Související pojmy.....	21
1.3 Uprchlictví ve vývoji mezinárodního práva.....	24
Kapitola 2. Analýza Úmluvy o právním postavení uprchlíků a dalších dokumentů.....	27
2.1 Obecná definice uprchlíka dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků.....	27
2.1.1 Inkluzivní klauzule.....	28
2.1.2 Suspenzivní (cesační) klauzule.....	31
2.1.3 Exkluzivní klauzule.....	32
2.2 Práva a povinnosti uprchlíků.....	37
2.3 Princip <i>non-refoulement</i>	39
2.4 Newyorský protokol týkající se právního postavení uprchlíků	40
2.5 Regionální instrumenty ochrany uprchlíků.....	41
2.5.1 Úmluva OAJ upravující zvláštní stránky uprchlických problémů v Africe.....	41
2.5.2 Cartagenská deklarace o uprchlících.....	42
Kapitola 3. Problematika uprchlíků na „evropské úrovni“.....	44
3.1 Evropské instrumenty ochrany uprchlíků (Rada Evropy).....	44
3.1.1 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.....	44
3.1.2 Další relevantní dokumenty týkající se uprchlíků.....	46

3.2	Ochrana poskytovaná Evropským soudem pro lidská práva.....	47
3.3	Nastínění problematiky azylového práva ES/EU.....	50
3.3.1	Vývoj azylového práva na evropské (unijní) úrovni.....	50
3.3.2	Dublnské nařízení a nařízení o zřízení systému EURODAC.....	52
3.3.3	Očekávaný vývoj azylové problematiky v EU.....	54
Kapitola 4. Právní úprava postavení uprchlíků v České republice.....		
4.1	Pojem azylu a uprchlictví ve vnitrostátní legislativě.....	55
4.2	Obsah mezinárodní ochrany.....	60
4.3	Řízení o udělení mezinárodní ochrany.....	63
4.3.1	Průběh řízení.....	63
4.3.2	Práva a povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany.....	68
4.3.3	Přezkum rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany soudem.....	70
Kapitola 5. Činnost mezinárodních a nevládních organizací na úseku uprchlického práva.....		
5.1	Úřad Vysokého komisaře pro uprchlíky (UNHCR).....	72
5.1.1	Úkoly a působnost UNHCR.....	72
5.1.2	Úloha UNHCR v poskytování ochrany.....	72
5.1.3	Vysoký komisař OSN pro uprchlíky.....	74
5.1.4	Postavení UNHCR v České republice.....	74
5.2	Úřad OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě (UNRWA).....	75
5.3	Činnost dalších organizací v oblasti uprchlického práva.....	76
5.3.1	Organizace a orgány v rámci systému OSN.....	76
5.3.2	Mezinárodní organizace mimo systém OSN.....	78
5.3.3	Nevládní organizace (NGO's).....	80
Závěr.....		82
Prameny a literatura.....		87

Seznam použitých zkratek

AI	Amnesty International (Londýn)
ČHV	Český Helsinský výbor
Dublinké nařízení	Nařízení Rady 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
EB	Výkonná rada Světové zdravotnické organizace (Executive Board)
ECOSOC	Hospodářská a sociální rada OSN (United Nations Economic and Social Council)
ECRE	Evropská rada pro uprchlíky a vyhnance (Council on Refugees and Exiles)
EK	Evropská komise (Brusel)
EP	Evropský parlament (Štrasburk, Brusel, Lucemburk)
ES	Evropská společenství
ESD	Evropský soudní dvůr (Lucemburk)
ESLP	Evropský soud pro lidská práva (Štrasburk)
EU	Evropská unie
Evropská úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (1950)
EXCOM	Výkonný výbor Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (Executive Committee)
IASC	Stálý meziresortní výbor Úřadu OSN pro koordinaci humanitárních záležitostí (Inter-Agency Standing Committee)
ICTR	Mezinárodní vojenský tribunál pro Rwandu (International Criminal Tribunal for Rwanda)
ICTY	Mezinárodní vojenský tribunál pro bývalou Jugoslávii (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia)
ICVA	Mezinárodní radou dobrovolnických organizací (International Council of Voluntary Agencies)

IOM	Mezinárodní organizace pro migraci (International Organization for Migration)
IRC	Mezinárodní záchranný výbor (International Rescue Committee)
IRO	Mezinárodní organizace pro uprchlíky (International Refugee Organization)
LFD	Luteránská světová federace (Lutheran World Federation)
Listina	Listina základních práv a svobod
MSD	Mezinárodní soudní dvůr (Haag)
ministerstvo vnitra	Ministerstvo vnitra České republiky (Praha)
NGO's	Nevládní organizace (Non-governmental organizations)
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky (Brno)
Newyorský protokol	Protokol, týkající se právního postavení uprchlíků (1967)
OAJ	Organizace africké jednoty (Addis Abeba)
OAMP	Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky
OCHA	Úřad OSN pro koordinaci humanitárních záležitostí (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
OHCHR	Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva (Office of the High Commissioner for Human Rights)
OPU	Organizace pro pomoc uprchlíkům
OSN	Organizace spojených národů (New York)
o.s.ř.	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
PPI	Poradna pro integraci
RE	Rada Evropy (Štrasburk)
Římský statut	Římský statut Mezinárodního trestního soudu (2002)
Sb.	Sbírka zákonů České republiky
Sb. m. s.	Sbírka mezinárodních smluv České republiky
SEAS	Společný evropský azylový systém
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SOZE	Sdružení občanů zabývajících se emigranty
správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
s.ř.s.	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Statut ICTR	Statut Mezinárodního trestního tribunálu pro Rwandu (1994)
Statut ICTY	Statut Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii (1993)
Úmluva	Úmluva o právním postavení uprchlíků (1951)
Úmluva OAJ	Úmluva Organizace africké jednoty, upravující zvláštní stránky uprchlických problémů v Africe (1969)
UNDP	Rozvojový program OSN (United Nations Development Programme)
UNHCR	Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky v Ženevě (United Nations High Commissioner for Refugees)
UNICEF	Dětský fond OSN (The United Nations Children's Fund)
UNKRA	Agentura OSN pro obnovu Koreje (United Nations Korean Reconstruction Agency)
UNRPR	Program OSN pro pomoc palestinským uprchlíkům (United Nations Relief for Palestine Refugees)
UNRRA	Správa OSN pro pomoc a obnovu (United Nations Relief and Rehabilitation Administration)
UNRWA	Úřad OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)
ÚS	Ústavní soud České republiky (Brno)
WFP	Světový potravinový program (World Food Programme)
WHA	Světové zdravotnické shromáždění (World Health Assembly)
WHO	Světová zdravotnická organizace (World Health Organization)
Zákon o azylu	Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu
Zákon o pobytu cizinců	Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

Úvod

Tématem této diplomové práce je *Mezinárodněprávní úprava postavení uprchlíků*. Uprchlíkem je osoba, která má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských, národnostních, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení, přičemž tyto obavy ji vedou k rozhodnutí opustit území své země. Základním právním instrumentem, který zaručuje jejich právní postavení, je *Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951*, přijatá na půdě OSN.

Problematika, týkající se právního postavení uprchlíků, sice nepatří ke stěžejním otázkám mezinárodního práva veřejného, nicméně nelze pochybovat o její aktuálnosti, už jen s přihlédnutím ke skutečnosti, že počet uprchlíků v posledních letech značně narůstá. Podle výroční zprávy Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (United Nations High Commissioner for Refugees) ze dne 16. června 2009, bylo na konci roku 2008 na celém světě 42 milionů osob, které kvůli konfliktu nebo pronásledování musely odejít ze svých domovů. Celkový počet osob zahrnuje 16 milionů uprchlíků a uchazečů o azyl a dále 26 milionů tzv. vnitřně vysídlených osob.

Důvodů, které mne vedly ke zvolení příslušného tématu, je značné množství. Jedním z nich byla např. snaha o hlubší poznání materie, týkající se postavení jednotlivců v mezinárodním právu, k jejímuž objasnění v rámci výuky předmětu *Mezinárodní právo veřejné* nezbývá příliš časového prostoru. Další důvod pramenil z mého zájmu o činnost mezinárodních organizací a mezinárodních nevládních organizací, působících nejen v oblasti uprchlického práva.

Zásadní podnět, který ve mně vzbudil rozhodnutí zabývat se v diplomové práci problematikou uprchlíků, však vzešel ze mnou absolvovaného studia na zahraniční univerzitě v rámci výměnného programu ERASMUS. V letním semestru akademického roku 2007/2008 jsem navštěvoval *Erasmus School of Law* v Rotterdamu. V rámci fakultou organizované studijní exkurze po evropských institucích a mezinárodních organizacích v Belgii, Lucembursku, Francii a Švýcarsku se mi naskytla příležitost zblízka nahlédnout do ústředí nejvýznamnější světové organizace, zabývající se uprchlíky – Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky v Ženevě. Na otázky, které ve mně vyvolala návštěva zmíněné organizace, jsem se snažil odpovědět při zpracovávání předložené práce.

Hlavním cílem mé diplomové práce je nalézt odpověď na následující otázky: „*Jakým způsobem je v současnosti řešen problém tzv. uprchlických proudů? Jaké mechanismy a jaké právní instrumenty k zajištění ochrany uprchlíků byly v průběhu let přijímány v návaznosti na Úmluvu o právním postavení uprchlíků z roku 1951? Lze poskytovat právní ochranu i těm osobám, které nenaplňují znaky právní definice uprchlíka?*“

Při hledání odpovědí na uvedené otázky budu vycházet z analýzy relevantních právních předpisů přijímaných na univerzální, regionální i národní (české) úrovni, dle právního stavu platného ke dni 15.8.2009. Dále se pokusím o komparaci stěžejních právních institutů, obsažených ve zkoumaných dokumentech. Při výkladu se taktéž zaměřím na provázání teoretických poznatků s konkrétními případy, řešenými nejen Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku, ale také Ústavním soudem České republiky a Nejvyšším správním soudem České republiky.

Vlastní text práce je strukturován na Úvod, pět hlavních kapitol a Závěr. Jednotlivé kapitoly se dále člení na subkapitoly, které řeší dílčí problémy, vztahující se k titulním tématům hlavních kapitol. Závěr práce tvoří shrnutí poznatků, kterých bylo v průběhu diplomové práce dosaženo a obsahuje odpovědi na otázky formulované v Úvodu.

Kapitola 1, která nese název *Mezinárodní uprchlické právo a vymezení pojmu uprchlictví*, je teoretickým a historickým úvodem do uprchlické problematiky. Pojednává o předmětu mezinárodního uprchlického práva, jeho postavení v systému mezinárodního práva veřejného a jeho vztahu k příbuzným odvětvím mezinárodního práva veřejného. V další části Kapitoly 1 jsou definovány jednotlivé pojmy uprchlického práva, se zaměřením na institut uprchlictví a jeho odlišení od institutu azylu. Poslední část první kapitoly tvoří historický přehled právních opatření ochrany uprchlíků, která předcházela *Úmluvě o právním postavení uprchlíků*.

Kapitola 2, s titulem *Analýza Úmluvy o právním postavení uprchlíků a dalších dokumentů*, je především zaměřena na rozbor základního mezinárodněprávního instrumentu ochrany uprchlíků na univerzální úrovni – *Úmluvy o právním postavení uprchlíků* (dále jen „Úmluva“). Článek 1 Úmluvy obsahuje tzv. obecnou definici uprchlíka. Mimo osoby, které spadají pod právní režim Úmluvy, uvádí článek 1 i osoby, které postavení uprchlíků pozbývají, nebo které jsou z ochrany Úmluvy vyloučeny. Úmluva obsahuje i četná ustanovení, která upravují dílčí práva a povinnosti uprchlíků. V Kapitole 2 je taktéž pojednáno o tzv. principu *non-refoulement*. V závěrečné části

Kapitoly 2 je podána stručná charakteristika dvou mimoevropských regionálních právních instrumentů, reagujících na uprchlický problém v Africe a Latinské Americe.

Kapitola 3, nazvaná *Problematika uprchlíků na „evropské úrovni“*, navazuje na Kapitoly 2 v tom smyslu, že pokračuje ve výkladu o regionálních právních instrumentech, tentokrát v oblasti evropského kontinentu. Stěžejním bodem této kapitoly je analýza *Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod* a její praktické uplatnění při řešení konkrétních případů Evropským soudem pro lidská práva. Druhou část Kapitoly 3 tvoří průřez azylovým právem ES/EU, přičemž není opomenut výklad o jeho očekávaném vývoji.

Kapitola 4, pojmenovaná *Právní úprava postavení uprchlíků v České republice*, je primárně zaměřena na vnitrostátní uprchlickou legislativu. Základním právním předpisem, upravujícím postavení uprchlíků v České republice, je zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, kterému je zde věnován značný prostor. Předmětem čtvrté kapitoly jsou i procesní postupy při řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně soudního přezkumu rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany v rámci správního soudnictví.

Cílem poslední kapitoly, která se nazývá *Činnost mezinárodních a nevládních organizací na úseku uprchlického práva*, je podat ucelený přehled mezinárodních či národních institucí, které své aktivity zasvětily úsilí o humanitární, sociální a právní zlepšování uprchlické situace ve světě. Hlavní část textu Kapitoly 5 je věnována Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, jeho úloze, činnosti, působnosti a spolupráci s partnerskými organizacemi.

Při zpracovávání tématu jsem především vycházel ze studia primárních pramenů uprchlického práva, konkrétně z mezinárodních smluv, rezolucí Valného shromáždění či Rady bezpečnosti OSN, sekundární legislativy EU, právních předpisů České republiky a v neposlední řadě také z příslušné judikatury Mezinárodního soudního dvora, Evropského soudu pro lidská práva, Ústavního soudu České republiky a Nejvyššího správního soudu České republiky.

Dále jsem při přípravě diplomové práce čerpal ze zahraniční literatury, přičemž značné usnadnění při hledání relevantních publikací a článků pro mne znamenal přístup do rozsáhlé databáze elektronických časopisů rotterdamské univerzity. Mezinárodní problematika uprchlíků je velice podrobně zpracována v dílech G. Goodwin-Gilla, J. C. Hathawaye, A. Grahl-Madsena a P. Weise. Z novějších autorů lze zmínit publikace J. McAdam.

Z českých monografií bych zvláště vyzdvihl práce D. Jílka a P. Šturmy, které významným způsobem vyplňují mezeru, která v oblasti českého vědeckého zpracování mezinárodního uprchlického práva donedávna existovala. Řešením aktuálních problémů uprchlického práva se zabývají jednotlivé práce z vědeckých konferencí, organizovaných Kanceláří veřejného ochránce práv nebo Právnickou fakultou Masarykovy univerzity v Brně, které jsou publikovány ve sbornících pod záštitou D. Jílka. Konečně nelze také opomenout monografii *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou* od kolektivu autorů V. David, P. Sladký a F. Zbořil, která představuje teoretický základ při řešení obecných otázek mezinárodního práva veřejného.

Kapitola 1. **Mezinárodní uprchlické právo a vymezení pojmu uprchlictví**

1.1 **Mezinárodní uprchlické právo a jeho postavení v systému mezinárodního práva**

Než přistoupím k vlastnímu rozboru, týkajícího se mezinárodního uprchlického práva, považuji za nutné upozornit na některé základní a s jistou nadsázkou by se dalo říci i nepostradatelné pojmy mezinárodního práva veřejného jako takového.

Mezinárodní právo veřejné by se dalo velice jednoduše a výstižně definovat jako souhrn právních pravidel, která upravují vzájemné vztahy rovných subjektů, zpravidla států.¹ Není výtvozem jednotlivých národních právních řádů, nýbrž států samotných.² Nejsou to však pouze suverénní státy, kdo tvoří subjekty mezinárodního práva veřejného. Teorie k nim řadí i povstalce a národněosvobozenecká (dekolonizační) hnutí, zvláštní politické útvary, jakými jsou Svatá stolice, Svrchovaný řád maltézských rytířů nebo Mezinárodní výbor Červeného kříže, dále jednotlivce³ a v neposlední řadě také mezinárodní mezivládní organizace.⁴

Stejně tak, jako si v právu vnitrostátním nelze odmyslet právo ústavní, správní, trestní či finanční, jako nedílné součásti soustavy veřejného práva, nelze si v mezinárodním právu veřejném nepovšimnout rozličných právních odvětví, tvořících dílčí prvky jeho vnitřně uspořádaného systému. Pod pojem systém mezinárodního práva veřejného tak například řadíme mezinárodní právo smluvní, mořské, kosmické, životního prostředí,⁵ právo mezinárodních orgánů a organizací, mezinárodní právo trestní, právo ozbrojených konfliktů, v současné době označované Organizací spojených národů (dále jen „OSN“) či Mezinárodním soudním dvorem v Haagu, jako mezinárodní humanitární právo,⁶ mezinárodní právo lidských práv nebo právě mezinárodní uprchlické právo.

Předmětem mezinárodního uprchlického práva, jakožto subsystému mezinárodního práva veřejného, je regulace vztahů mezi státy, týkající se zacházení

¹ DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Linde Praha, 2006. str. 72.

² AUST, A. *Handbook of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. str. 2.

³ Pojmem jednotlivce, v rovině mezinárodního práva veřejného, nutno rozumět fyzickou nebo právnickou osobu.

⁴ Srov. DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F., op. cit. 1. str. 123-146.

⁵ Ibid. str. 75.

⁶ AUST, A., op. cit. 2. str. 251.

s uprchlíky a úprava práv a povinností těchto jednotlivců.⁷ Dle D. Jílka představuje mezinárodní uprchlické právo hraniční subsystém nacházející se mezi cizineckým právem a mezinárodní ochranou lidských práv. Přitom mezi nimi neexistuje zřetelná hranice, čímž dochází k jejich vzájemnému ovlivňování a prolínání.⁸ V mezinárodním kontextu má uprchlické právo nejblíže k právu humanitárnímu a právu lidských práv.

Mezinárodní humanitární právo,⁹ konkrétně *Ženevská úmluva o ochraně civilních osob za války* z roku 1949, ve svém článku 44, a *Dodatkový protokol I k Ženevským úmluvám z roku 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů*, přijatý v roce 1977, ve svém článku 73, upravují problematiku uprchlíků v době ozbrojeného konfliktu. Liší se tak od uprchlického práva, které těmto osobám garantuje ochranu kdykoliv.

Souvislost s právem lidských práv možno spatřovat v existenci katalogu základních lidských práv, zahrnutém ve stěžejním instrumentu uprchlického práva na univerzální úrovni – v *Úmluvě o právním postavení uprchlíků* z roku 1951 (dále jen „Úmluva“). Tato úmluva na poli uprchlíků významným způsobem doplňuje zásadní právní výdobytky moderní společnosti, a to *Všeobecnou deklaraci lidských práv*¹⁰ z roku 1948, *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech* a *Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech*¹¹ z let 1966. Vyjma těchto práv však Úmluva obsahuje i řadu dalších, výlučných oprávnění či výhod, určených pouze uprchlíkům.¹²

⁷ ŠTURMA, P. *Mezinárodněprávní úprava postavení uprchlíků*. Právník, roč. 130, č. 4, 1991. str. 342.

⁸ ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997. str. 128.

⁹ Právní základ mezinárodního humanitárního práva tvoří následující právní instrumenty: *Ženevská úmluva o zlepšení osudu raněných a nemocných příslušníků ozbrojených sil v poli* (1949), *Ženevská úmluva o zlepšení osudu raněných, nemocných a trosečníků ozbrojených sil na moři* (1949), *Ženevská úmluva o zacházení s válečnými zajatci* (1949), *Ženevská úmluva o ochraně civilních osob za války* (1949) v českém právním řádu publikované pod č. 65/1954 Sb., *Dodatkový protokol I k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů* (1977), *Dodatkový protokol II k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí ozbrojených konfliktů nemajících mezinárodní charakter* (1977), publikovány pod č. 168/1991 Sb.

¹⁰ *Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 217 A (III)*.

¹¹ *Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 2200 A (XXI)*.

¹² ŠTURMA, P., op. cit. 7. str. 342.

1.2 Pojem uprchlictví, jeho odlišení od azylu a dalších souvisejících pojmů

1.2.1 Individuální, skupinové a hromadné uprchlictví

V průběhu 20. století se pozornost nauky mezinárodního práva obrátila i k problému uprchlictví,¹³ jakožto demografickému, politickému a právnímu fenoménu, jemuž dříve nevěnovala dostatečnou péči. Útěk tisíců osob přes hranice svého domovského státu do jiných zemí zakládá mezinárodní právní vztah mezi přijímající zemí a státem, který uprchlíci dobrovolně opouštějí.¹⁴ Poněvadž však prchající osoby pozbývají právní ochrany původního státu, je povinností mezinárodního práva zajistit jim ekvivalentní náhradu. Tou se stala mezinárodní ochrana představující stěžejní a neměnný prvek pojmu uprchlictví.¹⁵

Kvantum utečenců se odráží v bližší specifikaci pojmu uprchlictví na uprchlictví individuální, skupinové a hromadné.

Konceptu individuálního uprchlictví, který prvně formuloval Mezivládní výbor pro uprchlíky před 2. světovou válkou, odpovídá legální definice běžence. Individualizovaný přístup po válce převzala i Úmluva, která v článku 1 A hovoří o uprchlíkovi¹⁶ jako o jednotlivci mimo komunitu dalších osob.¹⁷ K přiznání mezinárodní ochrany přestala postačovat příslušnost ke skupině vysídlených nebo osob pozbývajících státního občanství. V uprchlickém právu tak lze vysledovat názorový posun od přístupu humanitárního a poskytování ochrany *en bloc*, k přístupu individualizovanému, založenému na zabezpečování osob, jejichž práva jsou skutečně ohrožena.¹⁸

Třebaže se Úmluva primárně specializuje na uprchlictví individuální, tak v případech, kdy skupiny uprchlíků opouštějí své domovy ze strachu z pronásledování, umožňuje smluvním stranám tato společenství běženců přijmout a přiznat jim uprchlický status skupinově. Přitom každý člen takovéto skupiny je považován za

¹³ Pojem uprchlictví poprvé použil James C. Hathaway v článku „The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950.“

¹⁴ JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1996. str. 10.

¹⁵ Ibid. str. 152.

¹⁶ K obecné definici uprchlíka dle Úmluvy viz Kapitola 2.

¹⁷ JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 153-154.

¹⁸ HATHAWAY, J. C. *A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law*. Harvard International Law Journal, roč. 31, č. 1, 1990. str. 139-140.

uprchlíka *stricto sensu*. Skupinové uprchlictví je chápáno jako mezistupeň k uprchlictví hromadnému.¹⁹

Institut uprchlictví je v soudobém pojetí typický svou hromadností, masovostí nebo jinak řečeno početní velikostí uprchlíků.²⁰ Bylo by však mylné domnívat se, že tento jev je výhradním problémem dneška. Již definice běžence zahrnuté v meziválečných smlouvách byly koncipovány tak, aby dostatečně reagovaly na hromadné uprchlictví. Jejich hlavní nevýhodou se však stala nemožnost obecnějšího využití, neboť byly bezprostředně spojeny s konkrétními uprchlickými problémy.²¹

Jak bylo uvedeno výše, Úmluva z roku 1951 je založena na individuálním přístupu, což může být, v éře hromadných uprchlických proudů, pocíťováno jako její hlavní slabina. Důvodem tohoto pojetí se zdají být především národní zájmy smluvních států, spočívající ve snaze o mocenskou kontrolu přílivu migrantů a ponechání odpovídající procedury v jejich výlučné gesci.²²

V současnosti je pravděpodobně jediným právním instrumentem náležitě upravujícím hromadné uprchlictví *Úmluva Organizace africké jednoty, upravující zvláštní stránky uprchlických problémů v Africe* (dále jen „Úmluva OAJ“).²³ Tato úmluva nicméně spadá do kategorie tzv. regionálních úprav, zavazujících pouze státy určité oblasti. Na univerzální úrovni je právní regulace dané problematiky značně mezerovitá, což rozhodně není žádoucím stavem.

Potenciálním východiskem z dané situace by se tak mohla stát nová smluvní úprava specializující se na hromadné uprchlictví nebo přehodnocení individuálního přístupu v Úmluvě. Impuls k této změně by měl pramenit především z iniciativy Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (United Nations High Commissioner for Refugees, dále jen „UNHCR“), jemuž článek 8 a) *Statutu UNHCR* svěřuje pravomoc k podpoře uzavírání a ratifikaci mezinárodních smluv o ochraně uprchlíků, případně k navrhování jejich změn.

¹⁹ JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 155.

²⁰ DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. Praha: Leges, 2008. str. 245.

²¹ JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 155.

²² Ibid.

²³ Ibid. str. 156.

1.2.2 Rozdíly mezi pojmy: azylant, uprchlík, ekonomický migrant, vnitřně vysídlená osoba

S výrazem uprchlík sice nepřicházíme do kontaktu každodenně, přesto při jeho aplikování nejevíme nejmenší známky pochybností o jeho lexikálním významu. Právní jazyk je však příznačný přesnými definicemi, jejichž prostřednictvím se řada pojmů sémanticky vzdaluje výrazům běžné mluvy. K zamezení nežádoucích dezinterpretací je tedy nezbytné objasnit pravý význam slova uprchlík a porovnat jej s pojmy zdánlivě identickými.

Uprchlíkem v sociologickém slova smyslu je každý, kdo byl přinucen opustit svůj domov a hledat útočiště jinde, ať už důvody, které ho k takovému jednání vedly, byly jakékoliv.²⁴

Vedle toho uprchlíkem v právním pojetí rozumíme osobu, která má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských, národnostních, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení, přičemž tyto obavy ji vedou k rozhodnutí opustit území své země.²⁵ Právní definice tudíž akcentují motivy, pro které dané osoby opustily svůj stát, čímž zužují okruh jednotlivců, kterým je, za splnění předepsaných předpokladů, možno udělit postavení uprchlíka. K výrazu uprchlík se taktéž vyjádřil Mezinárodní soudní dvůr, podle něhož je uprchlíkem ten, kdo se nalézá na území státu, ve kterém požádal o přiznání postavení uprchlíka.²⁶

Pojem uprchlík je někdy nepřesně zaměňován s pojmem azylant. Zatímco uprchlíkem je osoba, která fakticky naplňuje všechny znaky příslušné definice uprchlíka, k přiznání postavení azylanta je nezbytné takové osobě udělit azyl. Jinými slovy, aby cizinec mohl požívat výhod azylanta, musí ho za něj prohlásit přijímající stát, přičemž záleží na vlastní úvaze státu, zda tak učiní nebo ne.²⁷ Indukcí výše uvedeného lze dospět k poznatku, že akt, přiznávající právní ochranu uprchlíkovi, je aktem deklaratorním.²⁸

²⁴ BERNHARDT, R. *Encyclopedia of Public International Law. Volume Four*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 2000. str. 72.

²⁵ POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. Praha: C. H. Beck, 2006. str. 66.

²⁶ Viz *Asylum Case (Colombia v. Peru)*, rozsudek MSD z 20. listopadu 1950. str. 12.

²⁷ KOSAŘ, D. *Rozdíly mezi azylem a doplňkovou ochranou: definice „uprchlíka“ vs. definice „osoby, která má nárok na doplňkovou ochranu“*. In *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana: sborník*. JÍLEK, D. Brno: Masarykova univerzita, 2007. str. 11.

²⁸ Srov. JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 153.

I když se může zdát, že slovní obrat azylant je synonymem žadatele o azyl, opak je pravdou. Žadatelem o azyl (*asylum seeker*) je osoba, která podala žádost o udělení ochrany na území třetího státu. S daným pojmem donedávna operoval i zákon č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“). V roce 2006 byl však novelou azylového zákona zmíněný termín v českém právním prostředí nahrazen výstižnějším označením, tzv. žadatelem o udělení mezinárodní ochrany. Dle § 2 odst. 5 příslušného zákona je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany cizinec, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu, nebo cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v jiném členském státě Evropské unie, je-li Česká republika příslušná k jejímu posuzování.²⁹

Situace, kdy mezinárodní právo reaguje na příliv cizinců, hledajících útočiště v jiných státech z titulu reálného strachu o svá práva a svobody, je nezbytné rozlišovat od situací, kdy tzv. ekonomičtí migranti vyhledávají různorodé země s cílem nalézt vhodnější místo pro svůj život.³⁰

Časté případy, kdy jsou lidé nuceni opustit své domovy, ať už z důvodů, které splývají s důvody pro přiznání postavení uprchlíka, nebo z důvodů jiných (např. přírodní katastrofy), aniž by zároveň opustily teritorium svého domovského státu, spadají pod souhrnné označení vnitřně vysídlené osoby (*internally displaced persons*).³¹ Takovým osobám, někdy označovaným jako vnitřní uprchlíci, nemůže být, pro jejich faktickou přítomnost na území vlastního suverénního státu, přiznána mezinárodní ochrana, ale UNHCR je oprávněn poskytovat jim podporu formou humanitární pomoci.³²

Poslední skupinou osob, která by svým charakterem mohla připomínat kategorii uprchlíků jsou tzv. apatridé (bezdomovci, apolité), tedy osoby, které nejsou státními příslušníky žádného státu.³³ Přesto, že jim *Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti* z roku 1954,³⁴ vyjma práva sdružovacího a práva na zaměstnání, přiznává

²⁹ K detailnějšímu výkladu problematiky mezinárodní ochrany v České republice viz Kapitola 4.

³⁰ AUST, A., op. cit. 2. str. 189.

³¹ Ze statistiky Centra pro monitorování vnitřního vysídlení (The internal displacement monitoring centre), jakožto předního mezinárodního orgánu zabývající se v celosvětovém měřítku otázkou vnitřního vysídlení vyplývá, že z celkového počtu 24,4 mil. vnitřně vysídlených osob v roce 2008 jich téměř polovina (11,6 mil.) pochází z Afriky. Viz *Internal displacement in Africa* [Online]. The internal displacement monitoring centre. Dostupné na: <<http://www.internal-displacement.org>>. Citováno dne 25.7.2009.

³² BERNHARDT, R., op. cit. 24. str. 73.

³³ DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F., op. cit. 20. str. 235.

³⁴ V českém právním řádu publikována pod č. 108/2004 Sb. m. s.

shodné postavení s uprchlíky,³⁵ jsou apatridé ochuzeni o ochranu jakéhokoliv státu. Ve srovnání s bezdomovci jsou uprchlíci právní ochrany zbaveni pouze fakticky (nikoliv právně), neboť jejich poměr k původnímu státu zůstává i nadále zachován.³⁶

1.2.3 Související pojmy

Ke správnému pochopení názvosloví uprchlického práva je nezbytné podat stručný výklad i o následujících pojmech:³⁷

- Statutární uprchlík – označení uprchlíků definovaných v právních instrumentech předcházejících Úmluvě.
- Konvencionální uprchlík³⁸ - uprchlík, který splňuje kritéria Úmluvy a *Protokolu, týkajícího se právního postavení uprchlíků* z roku 1967.
- Uprchlík *de facto* – uprchlík, který nemůže nebo nechce získat postavení statutárního uprchlíka.
- Uprchlík *in orbit* – uprchlík, kterému je permanentně odmítáno poskytnutí právní ochrany, popř. uprchlík, jež nemůže nalézt zemi, která by posoudila jeho žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany, přičemž nebyl vrácen zpět do země, kde mu hrozí pronásledování.
- Uprchlík *prima facie* – uprchlík, o jehož uprchlickém statusu bylo rozhodnuto v rámci větší skupiny, aniž by žádosti byly posouzeny individuálně.
- Mandátoví uprchlíci – uprchlíci, kteří spadají do působnosti UNHCR na základě *Statutu UNHCR* a rezolucí Valného shromáždění OSN.
- Uprchlík *sur place* („až v místě“)³⁹ – ten, kdo nebyl uprchlíkem v okamžiku, kdy opustil svůj stát. Taková osoba např. dobrovolně vycestuje do ciziny, ale vlivem událostí v domovském státě, se fakticky stává uprchlíkem ve státě pobytu.

³⁵ DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F., op. cit. 20. str. 236.

³⁶ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008. str. 365.

³⁷ JELÍNKOVÁ, R. *Právní postavení uprchlíků v České republice s ohledem na nový zákon o azylu*. Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva, roč. 34, č. 2, 2001. str. 87.

³⁸ ČEPELKA, Č. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC, 2006. str. 26.

³⁹ *Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany*. Praha: Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2006. str. 23.

Institut uprchlictví bezpochyby souvisí s právem azylu. Podobnost obou forem mezinárodní ochrany může být spatřována jednak v jejich vnitrostátní úpravě, kdy často bývají upraveny téměř způsobem, jednak ve skutečnosti, že o jejich udělení kolikrát rozhodují totožné státní orgány.⁴⁰ Tyto pojmy ale není možné v žádném případě směřovat.

Výraz azyl v sobě zahrnuje tři různorodé právní režimy. Nejstarším z nich je tzv. politický azyl vnitrostátní povahy (azyl vnitrostátní), reprezentující volnost nositele územní výsosti nezávisle upravovat otázky poskytování azylu osobám stíhaným pro delikty politické povahy.⁴¹ Jak už z názvu vyplývá, tento institut není normován mezinárodním právem, nýbrž právem vnitrostátním, především ústavními prameny.⁴² Nicméně mezinárodní právo zmíněnou volnost státu omezuje zákazem poskytování azylu pachatelům terorismu⁴³ i pachatelům běžné kriminality.⁴⁴

Naopak mezinárodním právem upraveným institutem je tzv. azyl územní. Č. Čepelka hovoří o mezinárodním územním azylu.⁴⁵ Stát, jakožto územní suverén, je oprávněn povolit vstup a poskytnout na svém území útočiště cizím státním příslušníkům, kteří jsou stíháni za činy nikoli obecné kriminality. Vzhledem k tomu, že státy ve většině případů poskytují azyl pro politické delikty, můžeme se setkat i s pojmem politický azyl.⁴⁶

Právo azylu je zakotveno v článku 14 *Všeobecné deklarace lidských práv*, přičemž detailnější úpravu problematiky podává *Deklarace o územním azylu* z roku 1967.⁴⁷ Článek 1 nadepsané deklarace explicitně zdůrazňuje povinnost pronásledujícího státu respektovat udělení azylu jiným státem a nepovažovat takové jednání za nevládný akt. Tento druh ochrany však nesmí být poskytován osobám, které se dopustily zločinů proti míru, zločinů proti lidskosti a válečných zločinů.⁴⁸

⁴⁰ ŠTURMA, P., op. cit. 7. str. 349.

⁴¹ Ibid. str. 350.

⁴² Srov. čl. 43 Listiny základních práv a svobod, který tvoří ústavní základ pro poskytování azylu v České republice.

⁴³ Státy zásadně nevydávají pachatele politických trestných činů. Výjimkou z ustálené praxe se však stala tzv. belgická atentátní klauzule, přijatá v roce 1856, jako reakce na dřívější pokus o atentát na francouzského císaře Napoleona III. v roce 1854. Zmíněná klauzule nepovažuje vraždu hlavy cizího státu nebo členů jeho rodiny za politický trestný čin, nýbrž za závažný čin kriminální povahy, nebrání vydání jeho pachatele. Blíže viz ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., op. cit. 36. str. 363.

⁴⁴ ŠTURMA, P., op. cit. 7. str. 350.

⁴⁵ Blíže viz ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P., op. cit. 8. str. 24-34.

⁴⁶ Pravděpodobně nejznámějším soudobým adresátem politického azylu, je tibetský duchovní vůdce Dalai Lama, pobývající již 50 let v Indii. Viz India gives Dalai Lama asylum [Online]. Times online. Dostupné na: <<http://archive.timesonline.co.uk>>. Citováno dne 26.7.2009.

⁴⁷ *Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 2312 (XXII)*.

⁴⁸ DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F., op. cit. 20. str. 244.

Třetí podskupinou azylu je tzv. diplomatický azyl, typický pro oblast Latinské Ameriky. Stíhaným osobám je poskytována ochrana na cizích zastupitelských úřadech, na cizích vojenských letadlech, lodích či základnách, nacházejících se na území perzekuuujícího státu.⁴⁹ Právní režim diplomatického azylu je pro státy Latinské Ameriky smluvně upraven v *Havanské úmluvě o azylu* z roku 1928, v *Montevidejské úmluvě o politickém azylu*, přijaté v roce 1933, a v *Caracaské úmluvě o diplomatickém azylu* z roku 1954.⁵⁰ V praxi se však lze setkat i s případy, kdy diplomatický azyl poskytují země, které nejsou stranami zmíněných úmluv.⁵¹

Rozdíly mezi institutem uprchlíka a institutem (územního) azylu lze shrnout následovně. Územní azyl je obyčejovým institutem obecného mezinárodního práva, kdežto právní postavení uprchlíků vyplývá z ustanovení mezinárodních smluv.⁵² Jinými slovy, poskytnutí územního azylu je projevem subjektivního práva státu, nezávislého na konkrétní partikulární úpravě, zatímco přiznání právního statusu uprchlíkovi je výkonem povinnosti uložené smlouvou, k níž stát přistoupil.⁵³

Oba instituty se liší i množstvím práv, která přiznávají. Na azylanty je aplikován národní režim, charakteristický garancí stejných práv cizincům jako státním občanům. Oproti tomu práva uprchlíků mají svůj základ v režimech cizineckých.⁵⁴

Konečně posledním zásadním rozdílem mezi oběma instituty je hledisko délky právní ochrany. Ochrana poskytnutá uprchlíkovi je časově omezená, neboť platí pouze potud, pokud trvá odůvodněný strach uprchlíka před pronásledováním.⁵⁵ Tím se liší od ochrany územního azylu, která je trvalá.⁵⁶ Z výše uvedeného lze dospět k závěru, že azyl představuje silnější právní titul.

⁴⁹ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., op. cit. 36. str. 356.

⁵⁰ ŠTURMA, P., op. cit. 7. str. 350-351.

⁵¹ Příkladem poskytnutí diplomatického azylu státem neparticipujícím na *Caracaské úmluvě o diplomatickém azylu* může být přijetí čínského astrofyzika Fang Lizhi a jeho manželky na ambasádě USA v Pekingu v roce 1989. Oba byli pronásledováni čínskými úřady pro účast na protivládní demonstraci na pekingském náměstí Tien An Men. Viz ČEPELKA, Č. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC, 2006. str. 19.

⁵² DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F., op. cit. 20. str. 245.

⁵³ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., op. cit. 36. str. 359.

⁵⁴ DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F., op. cit. 20. str. 245.

⁵⁵ Blíže viz Kapitola 2.

⁵⁶ ČEPELKA, Č., ŠTURMA P., op. cit. 36. str. 367.

1.3 Uprchlíctví ve vývoji mezinárodního práva

S blížícím se koncem první světové války bylo mezinárodní společenství poprvé vystaveno problému hromadného uprchlictví, žádajícího si adekvátní právní řešení. V důsledku Velké říjnové socialistické revoluce v roce 1917 z Ruska prchalo obrovské množství migrantů, jejichž počet dosahoval přibližně jednoho a půl milionu.⁵⁷ Většina těchto uprchlíků pozbývala platných cestovních dokladů, což jim značně komplikovalo snahy o nalezení nového domova, neboť právní řády přijímajících států neobsahovaly ustanovení týkající se osob bez cestovních dokumentů.⁵⁸ V roce 1921 byl navíc Všeruským ústředním výkonným výborem a Radou lidových komisařů schválen dekret, zbavující státního občanství osoby, žijící déle než pět let v zahraničí a ty, kteří zemi opustili po 7. listopadu 1917 bez příslušného povolení.⁵⁹ Zpřetrháním státoobčanského pouta se z ruských uprchlíků stali apatridé, pozbývající veškeré právní ochrany.

Reakcí Společnosti národů, předchůdkyně OSN, na vzniklou situaci, bylo konání mezinárodní konference o otázkách ruských uprchlíků v roce 1921, následované ustavením Úřadu Vysokého komisaře Společnosti národů pro uprchlíky a schválením prvního mezinárodněprávního opatření v oblasti uprchlického práva, tzv. Ujednání ohledně vydání průkazů totožnosti ruským uprchlíkům.⁶⁰

Na základě této smlouvy *sui generis*, přijaté v roce 1922 padesáti čtyřmi státy,⁶¹ byl osobám ruského původu, nacházejícím se mimo území Sovětského svazu, opatřen náhradní doklad totožnosti, tzv. Nansenův pas.⁶² Držitelé tohoto průkazu měli zajištěnou svobodu pohybu a pokud v zemi prvního přijetí nemohli nalézt zaměstnání nebo příznivé životní podmínky, mohli ji opustit.⁶³

Obdobné ochranné opatření, tentokrát k zabezpečení arménských běženců ze severovýchodního Turecka, bylo, z iniciativy Vysokého komisaře Společnosti národů,

⁵⁷ HATHAWAY, J. C. *The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950*. International and Comparative Law Quarterly, roč. 33, č. 1, 1984. str. 350.

⁵⁸ WEIS, P. *The Development of Refugee Law*. Michigan Yearbook of International Legal Studies, roč. 3, 1982. str. 28.

⁵⁹ HATHAWAY, J. C., op. cit. 57. str. 351.

⁶⁰ JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 13-14.

⁶¹ Ibid. str. 14-15.

⁶² Tento dokument byl pojmenován podle norského polárního badatele, státníka, filantropa a pozdějšího nositele Nobelovy ceny, Fridtjofa Nansena, jenž byl v roce 1921 jmenován prvním Vysokým komisařem Společnosti národů pro uprchlíky. Viz WEIS, P., op. cit. 58. str. 28.

⁶³ JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 14.

přijato v roce 1924, v podobě *Plánu pro vydání průkazů totožnosti arménským uprchlíkům*.⁶⁴

Přestože oba právní instrumenty, představující relativně pohotovou odpověď na početné proudy ruských a arménských uprchlíků, těmto jedincům zaručovaly jistou míru mezinárodní ochrany, v praxi byly znát i nevýhody těchto *ad hoc* přijatých opatření. Zejména absence adekvátní definice zmíněných uprchlických skupin byla pocíťována jako jejich hlavní nedostatek.

K nápravě došlo vydáním *Ujednání týkajícího se vydání průkazu totožnosti ruským a arménským uprchlíkům* v roce 1926. Tento akt definoval tzv. ruského uprchlíka a tzv. arménského uprchlíka⁶⁵ prostřednictvím kritéria etnické rasy, neexistence *de iure* ochrany státu a nezískání cizí státní příslušnosti.⁶⁶

Ujednání z roku 1926, podobně jako na něj navazující *Ujednání o rozšíření jistých opatření přijatých pro ruské a arménské uprchlíky na ostatní kategorie uprchlíků* (1928), které definovalo kategorii asyrských, resp. asyrsko-chaldejských uprchlíků a kategorii tureckých uprchlíků⁶⁷ a *Ujednání o právním postavení ruských a arménských uprchlíků* (1928), upravující jejich právní status, byla poznamenána vzrůstajícím nezájmem států o jejich přijetí.⁶⁸

Po smrti Vysokého komisaře Nansena byl v roce 1930 Společností národů zřízen Mezinárodní úřad pro uprchlíky, nesoucí jeho jméno. Nansenův úřad se ujal příprav na textu úmluvy, jež měla nahradit dřívější mezivládní ujednání a stát se smluvním základem zamýšleného systému ochrany uprchlíků.⁶⁹

Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků byla přijata v roce 1933. V článku 1 výslovně odkazuje na definice uprchlíků, dle ujednání z let 1926 a 1928, k nimž však státy při podpisu nebo přistoupení mohly učinit výhradu. Převážnou většinu následujících ustanovení uvedené úmluvy tvoří úprava jednotlivých práv, což lze považovat za hlavní přínos úmluvy. I přes nízký počet ratifikací totiž, jako první

⁶⁴ HATHAWAY, J. C., op. cit. 57. str. 352.

⁶⁵ Ruským uprchlíkem byla každá osoba ruského původu, která nepožívala ochrany vlády Svazu sovětských socialistických republik a nenabyla jakoukoli jinou příslušnost. Arménským uprchlíkem byla každá osoba arménského původu, dříve poddaný Otomanské říše, která nepožívala ochrany vlády Turecké republiky a nenabyla jakoukoli jinou příslušnost. Viz JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 17.

⁶⁶ JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 18.

⁶⁷ Jako asyrský nebo asyrsko-chaldejský uprchlík byla charakterizována každá osoba asyrského nebo asyrsko-chaldejského původu, která nepožívá nebo déle nepožívá ochranu státu, k němuž dříve příslušela, a nenabyla, či nemá jinou příslušnost. Tureckým uprchlíkem byla každá osoba tureckého původu, dříve poddaný Otomanské říše, která nepožívá nebo déle nepožívá ochranu Turecké republiky a která nenabyla jinou příslušnost. Viz JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 21.

⁶⁸ JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 19-22.

⁶⁹ Ibid. str. 23.

mezinárodněprávní instrument, logicky spojuje otázku právního postavení uprchlíků s jejich definicí.⁷⁰

Ani o pět let později přijatá *Úmluva o postavení uprchlíků pocházejících z Německa*, určená především německým uprchlíkům židovského původu, se nasetkala s větším mezinárodním ohlasem.⁷¹ A to navzdory tomu, že definice tzv. německého uprchlíka⁷² brala zřetel i na osoby, které nebyly zbaveny německého občanství. Nově tak byla založena ochrana uprchlíků, *de facto* zbavených ochrany domovského státu.⁷³

Dodatkovým protokolem z roku 1939 byla působnost *Úmluvy o postavení uprchlíků z Německa* rozšířena i na sudetské a rakouské uprchlíky.⁷⁴ Ještě předtím, v roce 1938, došlo ke sloučení Nansenova úřadu a dříve ustaveného, speciální agendou pověřeného Úřadu Vysokého komisaře pro uprchlíky z Německa, v jediný úřad Vysokého komisaře Společnosti národů.⁷⁵

V následujících letech, resp. po druhé světové válce, se problematice uprchlíků, roztroušených v důsledku světového konfliktu po celém evropském kontinentu, věnovala Správa OSN pro pomoc a obnovu (United Nations Relief and Rehabilitation Administration, dále jen „UNRRA“) a Mezinárodní organizace pro uprchlíky (International Refugee Organization, dále jen „IRO“)⁷⁶, jakožto *ad hoc* orgány OSN.⁷⁷ Před nově vzniklým mezinárodním společenstvím vyvstal úkol nahradit někdejší, málo efektivní instrumenty uprchlického práva, novou, univerzální a komplexní úpravou. Dne 28. července 1951 byla v Ženevě přijata *Úmluva o právním postavení uprchlíků*, dodnes představující základní element mezinárodního uprchlického práva.

⁷⁰ JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 24.

⁷¹ Srov. ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 21.

⁷² Německým uprchlíkem je osoba, která má nebo měla německou příslušnost a nikoli jakoukoli jinou příslušnost, zjevně nepožívající *de iure* či *de facto* ochrany německé vlády. Obdobným způsobem byly chráněny i osoby bez státní příslušnosti. Viz JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 34.

⁷³ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 21.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ ŠTURMA, P., op. cit. 7. str. 341.

⁷⁶ Tato organizace např. přispěla k přesídlení více než jednoho milionu Evropanů ve státech amerického kontinentu, Oceánie nebo v Izraeli v letech 1947-1951. Viz HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees Under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. str. 91.

⁷⁷ ŠTURMA, P., op. cit. 7. str. 341.

Kapitola 2. **Analýza Úmluvy o právním postavení uprchlíků a dalších dokumentů**

2.1 **Obecná definice uprchlíka dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků**

Mezinárodní uprchlické právo i v 21. století, alespoň na univerzální úrovni, nadále těží z textu poválečného právního instrumentu, *Úmluvy o právním postavení uprchlíků*⁷⁸ (dále jen „Úmluva“).

Úmluva, připravovaná v letech 1947-1951 pod záštitou Hospodářské a sociální rady OSN (United Nations Economic and Social Council, dále jen „ECOSOC“),⁷⁹ revidovala a sjednotila předchozí mezinárodní dohody o postavení uprchlíků,⁸⁰ čímž vyjádřila záměr jejich tvůrců zachovat právní kontinuitu. Účinnosti nabyla dne 22. dubna 1954⁸¹ a v současnosti zavazuje 144 států.⁸²

Řada autorů Úmluvu považuje za nejdůležitější mezinárodněprávní nástroj, týkající se uprchlíků.⁸³ V souvislosti s ní se dokonce lze setkat s výrazem Magna charta uprchlíků.⁸⁴ V čem tedy spočívají její hlavní klady oproti předcházejícím úpravám?

V první řadě Úmluva zakotvuje obecnou definici uprchlíka, uplatnitelnou v nejrůznějších situacích, čímž se diferencuje od starších definic, zaměřených na konkrétní nastalé problémy. Za druhé garantuje osobám, kterým byl přiznán uprchlický status, řadu práv, jejichž výčet blíže specifikuje. Uprchlíci tedy nepředstavují strany smluvního vztahu, nýbrž destinatáře jednotlivých práv a výhod.⁸⁵ Konečně třetím pozitivem jsou ustanovení o provádění Úmluvy.⁸⁶

Obecná definice uprchlíka, někdy nazývaná jako legální definice, je obsažena v úvodním ustanovení Úmluvy. Zmíněná definice byla ve své prvotní verzi geograficky a časově omezena, nicméně tato restriktivní ustanovení byla z Úmluvy vypuštěna přijetím *Protokolu, týkajícího se právního postavení uprchlíků* (1967). Definice je

⁷⁸ V českém právním řádu publikována pod č. 208/1993 Sb.

⁷⁹ HATHAWAY, J. C., op. cit. 18. str. 143-144.

⁸⁰ Srov. preambule Úmluvy.

⁸¹ JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 79.

⁸² Nejnovějším účastníkem Úmluvy se v roce 2006 stala Černá Hora. Oba údaje datovány k 1.10.2008. Viz States Parties to the 1951 Convention and its 1967 Protocol [Online]. UNHCR. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>>. Citováno dne 27.7.2009.

⁸³ WEIS, P., op. cit. 58. str. 29.

⁸⁴ BERNHARDT, R., op. cit. 24. str. 74.

⁸⁵ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 24-25.

⁸⁶ HYNDMAN, P. *The 1951 Convention Definition of Refugee: an Appraisal with Particular Reference to the Case of Sri Lankan Tamil Applicants*. Human Rights Quarterly, roč. 9, č. 1, 1987. str. 50.

založena na individuálním pojetí, neboť Úmluva nehovoří o uprchlíkovi jako o členovi větší skupiny.⁸⁷ Stěžejními prvky definice jsou následující tři pojmy – inkluzivní, suspenzivní a exkluzivní klauzule.⁸⁸

2.1.1 Inkluzivní klauzule

Dle původního znění článku 1 písmena A Úmluvy je uprchlíkem „kterákoliv osoba, jež:

- 1) byla považována za uprchlíka dle dohod z 12. května 1926 a 30. června 1928 nebo podle úmluv z 28. října 1933 a 10. února 1938 a podle protokolu ze dne 14. září 1939 nebo též podle ustanovení Stanov Mezinárodní organizace pro uprchlíky;
- 2) v důsledku událostí, které nastaly před 1. lednem 1951, se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti, nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce, nebo nemůže vrátit.“

Inkluzivní, neboli zahrnující klauzule pozitivně vymezuje okruh osob, které lze považovat za uprchlíky. Jak je uvedeno výše, skládá se ze dvou částí, přičemž první z nich, obsažená v odstavci 1, je v dnešní době prakticky obsoletní. Pojednává o tzv. statutárních uprchlících, tedy osobách, které byly uprchlíky prohlášeny předchozími mezinárodněprávními úpravami.⁸⁹ Držitelé Nansenova pasu nebo tzv. osvědčení o

⁸⁷ HYNDMAN, P., op. cit. 86. str. 51.

⁸⁸ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 25.

⁸⁹ Ibid. str. 26.

oprávnění (*certificate of eligibility*) vydávaného Mezinárodní organizací pro uprchlíky, byli tudíž zahrnuti do kategorie uprchlíků ve smyslu Úmluvy.⁹⁰

Druhý odstavec úvodního článku Úmluvy naopak tvoří jádro inkuzivní klauzule, neboť vymezuje dílčí kritéria pro přiznání statusu uprchlíka.

Interpretací zmíněného odstavce lze dospět ke stručné charakteristice tzv. konvencionálního uprchlíka. Je jím osoba, která se nachází mimo svůj domovský stát, nemůže, nebo není ochotna se do tohoto státu vrátit nebo požívat jeho ochrany, a to z důvodu opodstatněného strachu před pronásledováním, který jí hrozí pro její rasu, náboženství, národnost, příslušnost k určitým společenským vrstvám nebo politické přesvědčení.⁹¹ J. C. Hathaway požadavky inkuzivní klauzule mírně upravuje a hovoří o kritériích cizí státní příslušnosti, bezprostředního ohrožení žadatele o azyl, útěku motivovaného hrozbou závažné újmy na lidských právech, spojené s neochotou státu k poskytnutí ochrany a příčinné souvislosti mezi pronásledováním a občanským či politickým statutem.⁹²

Uprchlíkem se nechráněná osoba stává v okamžiku, kdy vyhoví taxativně stanoveným podmínkám inkuzivní klauzule. Vlastní rozhodnutí o přiznání postavení uprchlíka z ní tedy uprchlíka nečiní.⁹³ Právní povaha tohoto rozhodnutí je deklaratorní.

Prvků, které ve svém celku vytvářejí obecnou definici uprchlíka, je poměrně mnoho. Klíčovým pojmem celé definice je tzv. odůvodněný strach z pronásledování,⁹⁴ který v sobě zahrnuje objektivní i subjektivní hlediska, přičemž při rozhodování o přiznání statusu uprchlíka musí být brán zřetel na obě dvě.

Objektivní aspekt, charakterizující odůvodněnost strachu, je důsledkem okolností nezávislých na vůli uprchlíka. Osoba uprchlíka v tomto případě prokazuje, že má relevantní důvody obávat se potencionálního pronásledování v domovském státě.

Subjektivní prvek, vystihující duševní stav uprchlíka, je naplněn tím, že daná osoba v příslušném řízení podá důvěryhodnou výpověď o svém strachu.⁹⁵ Z výše uvedeného vyplývá, že uprchlíkem nemůže být prohlášena každá osoba, jejíž země je

⁹⁰ Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany. Praha: Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2006. str. 11.

⁹¹ GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007. str. 37.

⁹² HATHAWAY, J. C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butterworths, 1996. str. 1-7.

⁹³ Op. cit. 90. str. 10.

⁹⁴ Toto slovní spojení bylo v českém znění Úmluvy přeloženo jako tzv. oprávněné obavy před pronásledováním. Dle D. Jílka ale tato fráze není přesná, neboť obava je pouze druhem strachu. Viz ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P., op. cit. 8. str. 104.

⁹⁵ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 27.

např. vystavena ozbrojenému konfliktu nebo přírodní katastrofě, nýbrž jen ta, která má důvodný strach z pronásledování touto zemí.⁹⁶

Pojem pronásledování, jenž je dalším stěžejním definičním prvkem uprchlíka, není v Úmluvě nijak blíže vymezen.⁹⁷ Má se obecně za to, že tak tvůrci Úmluvy učinili záměrně, neboť doslovná definice mohla, v případě vzniku nových forem pronásledování, představovat jistou překážku.⁹⁸ Tento pojem však není definován ani v žádném jiném mezinárodním instrumentu.⁹⁹ Je tedy na úvaze vnitrostátních orgánů, která jednání budou za pronásledování považovat a která nikoliv.

Jistým vodítkem pro výklad tohoto termínu se stala tzv. zásada *non-refoulement* v článku 33 Úmluvy, ze které lze dovodit, že pojem pronásledování naplňuje jednání, které směřuje k ohrožení života či svobody z důvodu rasy, náboženství, národnosti, politických názorů nebo příslušnosti k určité společenské skupině. Pronásledováním ve smyslu zmíněného článku mohou být i případy, kdy dochází k porušování jiných lidských práv z uvedených důvodů.¹⁰⁰ Toto pojetí pronásledování se v teorii označuje jako tzv. lidskoprávní a je typické pro Belgie, Nizozemí a oblast anglosaských či severských zemí.¹⁰¹ Naproti tomu tzv. odpovědnostní pojetí pronásledování, které je založeno na přičitatelnosti určitého chování státu,¹⁰² je příznačné pro Německo, Francii a částečně i pro Českou republiku.¹⁰³

Úmluva podává taxativní výčet jednotlivých příčin pronásledování. Podnětem k pronásledování může být uprchlíkova rasa, národnost, jím vyznávané náboženství, příslušnost k určité společenské skupině nebo politické přesvědčení, přičemž tyto kategorie se mohou v konkrétních situacích vzájemně překrývat.¹⁰⁴ Všechny uvedené důvody pronásledování souvisejí s obecně přijímaným zákazem diskriminace.¹⁰⁵

Posledním znakem obecné definice uprchlíka, který inkluzivní klauzule zmiňuje, je prvek exterritoriality. Osoba, žádající o přiznání statusu uprchlíka, se musí nacházet mimo stát, jehož je občanem, popř. mimo stát svého obvyklého pobytu, nemá-li žádnou

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ AUST, A., op. cit. 2. str. 191.

⁹⁸ KOSAŘ, D. Pojem „pronásledování“ v Ženevské úmluvě o uprchlících z roku 1951. Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva, roč. 24, č. 5, 2005. str. 469.

⁹⁹ GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J., op. cit. 91. str. 90.

¹⁰⁰ Op. cit. 90. str. 15.

¹⁰¹ KOSAŘ, D., op. cit. 98. str. 471-472.

¹⁰² Dle tohoto pojetí se musí stát pronásledování přímo účastnit, podporovat jej nebo alespoň tolerovat. Viz KOSAŘ D., op. cit. 98. str. 472.

¹⁰³ KOSAŘ, D., op. cit. 98. str. 472.

¹⁰⁴ AUST, A., op. cit. 2. str. 191.

¹⁰⁵ GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J., op. cit. 91. str. 70.

státní příslušnost. Postavení uprchlíka tedy nelze získat ještě před odjezdem z pronásledující země. Stejnou podmínku vyžaduje i institut územního azylu.¹⁰⁶

2.1.2 Suspenzivní (cesační) klauzule

Článek 1 písmeno C Úmluvy upravuje hmotněprávní podmínky, za nichž může být osoba, splňující definiční znaky inkluzivní klauzule, zbavena uprchlického statusu. Jedná se o ustanovení tzv. suspenzivních (cesačních, pozastavujících) klauzulí, založených na úvaze, že mezinárodní ochrana by neměla být poskytována tam, kde už není nezbytná nebo oprávněná.¹⁰⁷ Suspenzivní klauzule se uplatní především v případech, kdy uprchlík opětovně nabyt ochrany domovského státu, ať už z důvodů závislých na jeho vůli nebo v důsledku událostí v zemi jeho původu.

Prvním důvodem pro odnětí statusu uprchlíka je dobrovolné požádání o vnitrostátní ochranu. Tato cesační klauzule se vztahuje na uprchlíka, který útekem neztratil státní příslušnost a dobrovolně usiluje o obnovení poměru ke svému státu.¹⁰⁸ Taková osoba musí projevit úmysl vrátit se do vlasti, musí jednat dobrovolně a musí fakticky dosáhnout účinné ochrany. Přitom návrat na území státu původu není podmínkou. Postačí, že tento stát jednotlivci poskytuje efektivní ochranu a uplatňuje vůči němu osobní jurisdikci.¹⁰⁹ Nejčastějším příkladem dobrovolného požádání o vnitrostátní ochranu je žádost o vystavení nebo prodloužení doby platnosti cestovního dokladu původního státu.¹¹⁰

Další okolností, zbavující uprchlíka jeho statusu, je dobrovolné znovunabytí státní příslušnosti. Jde o analogickou konstrukci cesační klauzule, jako v prvním případě, tentokrát však osoba uprchlíka pozbyla ochrany *de iure*, v důsledku ztráty státní příslušnosti. I v tomto případě není vyžadován návrat do původního státu.¹¹¹

Třetí cesační klauzule se vztahuje na situace, kdy uprchlík získá novou státní příslušnost. Uprchlík zpravidla nabývá příslušnost země pobytu. K přiznání nové státní příslušnosti je zapotřebí podat žádost, přičemž je-li této žádosti vyhověno, dostává se osoba uprchlíka pod ochranný režim příslušného státu. Jestliže však dojde ke ztrátě

¹⁰⁶ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 26.

¹⁰⁷ Op. cit. 90. str. 27.

¹⁰⁸ ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P., op. cit. 8. str. 118.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Op. cit. 90. str. 29.

¹¹¹ ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P., op. cit. 8. str. 119.

nové státní příslušnosti, může být, podle okolností případu, uprchlický status obnoven.¹¹²

Posledním důvodem zániku postavení uprchlíka, závislejícím na jeho volném jednání, je dobrovolný návrat do země původu. Podmínkou této cesační klauzule je opět dobrovolnost a úmysl uprchlíka usadit se natrvalo.¹¹³ U osob bez státní příslušnosti se zemí návratu rozumí země jejich posledního trvalého pobytu.

Zbývající suspenzivní klauzule reagují na situace, kdy pominou důvody pro poskytování mezinárodní ochrany, vzhledem ke změně okolností v domovském státě. V důsledku sociálně politických změn trvalé povahy se pro uprchlíka země původu stává bezpečnou a je způsobilá poskytnout mu dostatečnou vnitrostátní ochranu.¹¹⁴ Uprchlík přitom nabízenou ochranu nemůže nadále odmítat, poněvadž okolnosti, pro které mu byl přiznán status uprchlíka, přestaly existovat. Suspenzivní klauzule pamatuje i na osoby bez státní příslušnosti, kterým je v případě uvedených změn, umožněn návrat do země předešlého pobytu.

Z ustanovení páté a šesté suspenzivní klauzule existují dvě výjimky. První se uplatní na uprchlíka, který je schopen pro odmítnutí návratu uvést naléhavé důvody, podložené předcházejícím pronásledováním. Druhá analogicky upravuje odmítnutí návratu osobou bez státní příslušnosti.

Ani podstatné změny v zemi původu ovšem neznamenají automatickou repatriaci uprchlíků. Pokud byl uprchlík nebo jeho rodina v minulosti vystaven krutým formám pronásledování, jejíž následky i nadále pociťuje, nelze na něm spravedlivě žádat návrat do země, která tyto útrapy zapříčinila.¹¹⁵

2.1.3 Exkluzivní klauzule

Exkluzivní, čili vylučující klauzule, jsou nedílnou součástí obecné definice uprchlíka. Nalézají se v úvodním článku Úmluvy pod písmeny D, E a F. Jejich smyslem je vyloučení osob, které jinak splňují podmínky inkluzivní klauzule, z právního postavení uprchlíků. Exkluzivní klauzule v podstatě tvoří negativní definici konvencionálního uprchlíka. Týkají se osob, které mezinárodní ochranu nepotřebují,

¹¹² Op. cit. 90. str. 30-31.

¹¹³ ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P., op. cit. 8. str. 121.

¹¹⁴ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 31.

¹¹⁵ Op. cit. 90. str. 32.

protože požívají ochrany jiné nebo osob, které si ji z vážných důvodů nezasluhují.¹¹⁶ V situacích, kdy skutečnosti popsané v exkluzivních klauzulích, vyjdou najevo až po přiznání postavení uprchlíka konkrétní osobě, bude zapotřebí rozhodnutí, přiznávající uprchlický status, zrušit.¹¹⁷

Osoby uprchlíků, na něž se Úmluva nevztahuje, lze rozdělit do tří skupin. První skupinu, regulovanou exkluzivní klauzulí písmena D, utvářejí osoby, které požívají ochrany nebo pomoci OSN. Těmto osobám je poskytnuta ochrana nebo podpora orgánů nebo odborných organizací OSN, odlišných od UNHCR. Jedná se především o činnost Úřadu (Agentury) OSN pro pomoc a obnovu palestinským uprchlíkům na Blízkém východě (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, dále jen „UNRWA“),¹¹⁸ který působí v určitých oblastech Středního východu.¹¹⁹ Z minulosti lze zmínit Agenturu OSN pro obnovu Koreje (United Nations Korean Reconstruction Agency, dále jen „UNKRA“). Tato exkluzivní klauzule zejména zabraňuje dvojímu poskytování mezinárodní ochrany, třebaže pomoc uprchlíkům ze strany jiných orgánů nebo organizací OSN vyplývá pouze z nezávazných doporučení.¹²⁰ V okamžiku, kdy uprchlíkům přestane být taková pomoc poskytována, mohou být kvalifikováni jako uprchlíci dle Úmluvy.¹²¹

Druhou skupinou osob, vyloučených z působnosti Úmluvy, jsou osoby podle písmene E, které požívají vnitrostátní ochrany. Těmto osobám, označovaným jako tzv. národní uprchlíci,¹²² jsou z titulu jejich trvalého pobytu v daném státě udělena práva a povinnosti, která jsou za normálních okolností přiznávána občanům. K formálně právnímu (oficiálnímu) zisku státního občanství však v těchto případech nedochází. Negativní odezvou tohoto jevu může být odmítnutí poskytnutí diplomatické ochrany nebo konzulární pomoci z důvodu absence státní příslušnosti *de iure*.¹²³

Okruh práv a povinností, přiznávaných těmto osobám, se liší stát od státu, nicméně vždy musí zahrnovat ochranu před vyhoštěním, deportací a navrácením (*refoulement*).¹²⁴ V praxi byla tato exkluzivní klauzule hojně využívána s příchodem

¹¹⁶ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 32.

¹¹⁷ Op. cit. 90. str. 33.

¹¹⁸ Blíže viz Kapitola 5.

¹¹⁹ Op. cit. 90. str. 33.

¹²⁰ UNRWA byl zřízen v roce 1949 *rezolucí Valného shromáždění OSN č. 302 (IV)*.

¹²¹ ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P., op. cit. 8. str. 122.

¹²² JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 86.

¹²³ ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P., op. cit. 8. str. 123.

¹²⁴ *Ibid.*

uprchlíků německého původu do Spolkové republiky Německo, kde jim byla přiznána stejná práva a povinnosti jako německým občanům.¹²⁵

Posledním okruhem osob, spadajících pod úpravu exkluzivních klauzulí, jsou osoby, které nezasluhují mezinárodní ochranu. Podle ustanovení článku 1 písmena F se Úmluva neaplikuje na osoby, o nichž existují závažné důvody se domnívat, že se dopustily zločinu proti míru, válečného zločinu, zločinu proti lidskosti, vážného nepolitického zločinu mimo zemi, ve které byli přijati jako uprchlíci, nebo že jsou vinní za činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN.

Při přípravě této exkluzivní klauzule si její tvůrci kladli za cíl následující.¹²⁶ Především vycházeli z obecně přijímaného názoru, že váleční zločinci a ti, kteří jinak porušili normy mezinárodního práva během druhé světové války, nesmí uniknout trestnímu stíhání. Tyto osoby mohly být na základě příslušné klauzule vydány k řízení před národními soudy zemí, ze kterých pocházely. Dále si autoři Úmluvy uvědomovali, že status uprchlíka nemůže sloužit jako ochrana před zavržením hodnými činy.¹²⁷ Osoba, která před vlastním odchodem ze státu vážně porušila jeho právní řád, není hodna mezinárodní ochrany.

Uplatnění exkluzivní klauzule podle písmene F podmiňují závažné důvody domnívat se, že se osoba dopustila některého z výše uvedených činů, přičemž nemusí dojít k formálnímu obvinění.¹²⁸ Vzhledem k tomu, že se orgány, posuzující podmínky pro přiznání statusu uprchlíka, nenacházejí v postavení orgánů činných v trestním řízení, je na žadateli o poskytnutí ochrany, aby nesl důkazní břemeno o tom, že se dotyčných činů nedopustil.¹²⁹

Při hledání odpovědi na otázku vzájemného vztahu exkluzivní a inkluzivní klauzule se lze setkat se dvěma protichůdnými názory.¹³⁰ První, který zastává např. G. Goodwin-Gill,¹³¹ vychází z přesvědčení, že exkluzivní klauzule může být aplikována bez ohledu na to, zda osoba žadatele splňuje předpoklady inkluzivní klauzule. Opačné stanovisko zastává např. Právní výbor pro lidská práva, který má za to, že exkluzivní klauzule se uplatní až poté, co osoba uprchlíka vyhoví podmínkám stanovených v

¹²⁵ Op. cit. 90. str. 34.

¹²⁶ GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J., op. cit. 91. str. 172-173.

¹²⁷ KLEČKOVÁ, R. *Článek 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků a terorismus*. Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva, roč. 38, č. 6, 2005. str. 353.

¹²⁸ Ibid. str. 354.

¹²⁹ ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P., op. cit. 8. str. 124.

¹³⁰ KLEČKOVÁ, R., op. cit. 127. str. 353.

¹³¹ GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J., op. cit. 91. str. 178.

inkluzivní klauzuli.¹³² Osobně se kloním ke druhému právnímu názoru, neboť na jeho základě lze přesněji a spravedlivěji posoudit okolnosti konkrétního případu.

V souvislosti s výkladem o exkluzivních klauzulích je nutné alespoň stručně objasnit pojmy článku 1 písmene F. Jediným závazným pramenem mezinárodního práva, který podává definici zločinu proti míru, je *Statut (Charta) Mezinárodního vojenského tribunálu*¹³³ z roku 1945.¹³⁴ Zločinem proti míru je, dle článku 6 citovaného Statutu, osnování, příprava, podněcování nebo podniknutí útočné války nebo války porušující mezinárodní smlouvy, dohody nebo záruky, anebo účast na společném plánu nebo spiknutí ku provedení čehokoliv z toho, co bylo výše uvedeno.¹³⁵ Zvláštním případem zločinu proti míru je zločin agrese.¹³⁶

Zločiny proti lidskosti mohou být spáchány jak v době míru, tak v době války.¹³⁷ Jejich definice nalezneme v článku 6 *Statutu Mezinárodního vojenského tribunálu*, článku 5 *Statutu Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii* (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, dále jen „Statut ICTY“),¹³⁸ článku 3 *Statutu Mezinárodního trestního tribunálu pro Rwandu* (International Criminal Tribunal for Rwanda, dále jen „Statut ICTR“)¹³⁹ a článku 7 *Římského statutu Mezinárodního trestního soudu* (dále „Římský statut“), který je účinný od roku 2002.

Zločinem proti lidskosti je např. vražda, zotročování, znásilnění, vynucené přesuny osob a mnohé další, to vše za předpokladu, že tyto činy jsou spáchány jako součást útoku přímo namířeného proti civilnímu obyvatelstvu a dále jsou páčány buď systematicky, nebo jsou dostatečně rozšířeny. Mezi zvláštní skutkové podstaty zločinů proti lidskosti patří zločin genocidia¹⁴⁰, apartheidu¹⁴¹ a mučení.¹⁴²

¹³² KLEČKOVÁ, R., op. cit. 127. str. 353-354.

¹³³ Na základě *Londýnské dohody* z 8. srpna 1945, byl ustaven Mezinárodní vojenský tribunál v Norimberku. Viz Documents on International Military Tribunal, Nürnberg, 1945 [Online]. International Criminal Law Society. Dostupné na: <http://www.icls.de/dokumente/imt_london_agreement.pdf>. Citováno dne 1.8.2009.

¹³⁴ KLEČKOVÁ, R., op. cit. 127. str. 355.

¹³⁵ Viz Charter of the International Military Tribunal [Online]. International Criminal Law Society. Dostupné na: <http://www.icwc.de/fileadmin/media/IMTC_en.pdf>. Citováno dne 1.8.2009.

¹³⁶ Ve výčtu zločinů, spadajících do jurisdikce Mezinárodního trestního soudu v Haagu, je v článku 5 Římského statutu Mezinárodního trestního soudu, uveden i zločin agrese. Nicméně nezbyvá než počkat, až bude na mezinárodní úrovni přijat závazný dokument, který bude tento zločin náležitě definovat.

¹³⁷ KLEČKOVÁ, R., op. cit. 127. str. 356.

¹³⁸ Statut ICTY byl přijat jako příloha *rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 827* v roce 1993.

¹³⁹ Statut ICTR byl přijat jako příloha *rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 955* v roce 1994.

¹⁴⁰ Viz *Úmluva o zabránění a trestání zločinu genocidia*, v českém právním řádu publikována pod č. 32/1955 Sb., dále článek 6 Římského statutu.

¹⁴¹ Viz *Úmluva o potlačení a trestání zločinu apartheidu*, v českém právním řádu publikována pod č. 116/1976 Sb.

¹⁴² Viz *Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení a trestání*, v českém právním řádu publikována pod č. 143/1988 Sb.

Válečnými zločiny¹⁴³ jsou závažná porušení zákonů a obyčejů války, tzv. pravidel *iuris in bello*.¹⁴⁴ Jedná se především o porušení humanitárního práva, spáchaná v době mezinárodního i nemezinárodního ozbrojeného konfliktu.¹⁴⁵ Definici válečných zločinů obsahuje článek 8 Římského statutu.

Závažný nepolitický zločin představuje, při interpretaci exkluzivních klauzulí, pravděpodobně nejobtížnější pojem. Obrat „závažnost“ se sice odvíjí od výše trestu¹⁴⁶ a užití termínu „zločin“ odkazuje ke kategorii trestních deliktů,¹⁴⁷ ale jistým problémem může být výraz „nepolitický“. Důvodem je především absence obecné definice politického, resp. nepolitického zločinu v mezinárodním právu.¹⁴⁸ Je tedy na volné úvaze soudů jednotlivých států, aby zvážily význam uvedeného termínu.

Podle národních judikatur¹⁴⁹ je obvykle politickým trestným činem takový čin, který byl spáchán ve spojitosti s bojem o politickou moc, povstáním nebo občanskou válkou. Tento čin musí být politicky motivován, s cílem dosáhnout politického účelu a mezi činem a zamýšleným cílem musí existovat blízká, přímá a jasná spojitost. Posledním požadavkem je splnění podmínky proporcionality mezi účelem činu a použitými prostředky k jeho dosažení.¹⁵⁰

Zbytkovou část exkluzivní klauzule tvoří činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN.¹⁵¹ Podle převažujících názorů se těchto činů může dopustit pouze hlava státu nebo vysoce postavený státní úředník.¹⁵² Svým způsobem se tato klauzule překrývá s exkluzivní klauzulí, pojímající zločiny proti míru, válečné zločiny a zločiny proti lidskosti. Význam uvedené klauzule aktuálně nabývá na důležitosti v souvislosti s mezinárodními snahami o potírání terorismu.¹⁵³

¹⁴³ Např. v případě Galić, týkajícího se ostřelování civilních obyvatel Sarajeva během války v Bosně a Hercegovině, byl velitel sarajevských vojenských jednotek Bosensko-srbské armády Stanislav Galić, odsouzen Mezinárodním trestním tribunálem pro bývalou Jugoslávii k doživotnímu trestu odnětí svobody za spáchání válečného zločinu, spočívajícího v podpoře ostřelování civilních obyvatel, s cílem vyvolat mezi nimi teror. Viz The Cases of ICTY [Online]. United Nations International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. Dostupné na: <<http://www.icty.org/x/cases/galic/tjug/en/gal-tj031205e.pdf>>. str. 9. Citováno dne 1.8.2009.

¹⁴⁴ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 33.

¹⁴⁵ KLEČKOVÁ, R., op. cit. 127. str. 356.

¹⁴⁶ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 34.

¹⁴⁷ ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P., op. cit. 8. str. 126.

¹⁴⁸ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 34.

¹⁴⁹ Např. T v. Secretary of State for the Home Department (1996).

¹⁵⁰ KLEČKOVÁ, R., op. cit. 127. str. 359.

¹⁵¹ Viz preambule, článek 1 a 2 Charty OSN. Základním cílem OSN je, ve smyslu článku 1 Charty OSN, udržování mezinárodního míru a bezpečnosti.

¹⁵² Op. cit. 90. str. 38.

¹⁵³ Blíže viz ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 34-37, KLEČKOVÁ, R., op. cit. 127. str. 362-368.

Na závěr výkladu o exkluzivních klauzulích je třeba upozornit na skutečnost, že ačkoliv je státům umožněno, na základě exkluzivní klauzule písmene F, nepřiznat některým ze žadatelů o mezinárodní ochranu status uprchlíka, nemohou se aplikováním příslušné klauzule zbavit svých závazků ohledně extradice a zákazu vyhoštění těchto osob.¹⁵⁴

2.2 Práva a povinnosti uprchlíků

Mimo obecnou definici uprchlíka tvoří druhou zásadní část Úmluvy ustanovení, která upravují konkrétní práva a povinnosti osob, kterým byl přiznán status uprchlíka.

A. Grahl-Madsen pokládá pojem status za synonymum právního postavení. Uprchlíckým statusem pak rozumí souhrn veškerých práv, výhod, ale také povinností uprchlíků.¹⁵⁵ Adresáty závazků jsou smluvní strany Úmluvy, přičemž uprchlíky je možno považovat za beneficiáře výhod a oprávnění, plynoucích z jednotlivých článků.¹⁵⁶ Nicméně většina ustanovení Úmluvy, regulujících právní postavení uprchlíků, nevstupuje automaticky v platnost (tzv. *non-selfexecuting* účinek).¹⁵⁷ K požívání jejich výhod je nezbytné, aby tato ustanovení byla promítnuta do vnitrostátních právních řádů smluvních států.

Jednotlivá práva, obsažená především v kapitolách II. až V. Úmluvy, lze klasifikovat podle tzv. režimů zacházení. Jedná se o režim národní, režim nejvyšších výhod a režim nejpříznivějšího zacházení, odstupňované podle rozsahu práv, která přiznávají uprchlíkům ve srovnání s právy, která přísluší státním občanům nebo cizincům.¹⁵⁸ Kromě toho je státům, na základě článku 5 Úmluvy, výslovně umožněno přiznávat uprchlíkům práva a výsady i nad její rámec.

Národní režim, charakterizovaný povinností státu zajistit uprchlíkům stejné právní zacházení jako s vlastními občany, je udělován v oblasti svobody náboženského vyznání (čl. 4), ochrany autorských práv a práv z průmyslového vlastnictví (čl. 14), základního vzdělání (čl. 22 odst. 1), veřejné podpory (čl. 23), pracovního zákonodárství a sociálního zabezpečení (čl. 24) a v oblasti daní (čl. 29). Na základě článku 16 je

¹⁵⁴ KLEČKOVÁ, R., op. cit. 127. str. 367.

¹⁵⁵ GRAHL-MADSEN, A. *The Status of Refugees in International Law. Volume I. Refugee Character*. Leyden: A. W. Sijthoff, 1966. str. 4.

¹⁵⁶ JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 89.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ ŠTURMA, P., op. cit. 7. str. 344.

uprchlíkům zajištěn svobodný přístup ke všem soudům na území smluvních států, právní pomoc a výjimka z tzv. *cautio judicatum solvi* (jistota na uhrazení nákladů soudního řízení).

Právo sdružovací (čl. 15) a právo na zaměstnání (čl. 17) podléhají režimu nejvyšších výhod. Tento režim zaručuje uprchlíkům stejné právní postavení jako cizím státním příslušníkům.

Třetím režimem je režim nejpříznivějšího zacházení, někdy označovaný jako zvláštní cizinecký režim.¹⁵⁹ Podstatou tohoto režimu je snaha o vytvoření co možná nejvýhodnějších podmínek pro zacházení s uprchlíky, přičemž státu je za všech okolností zakázáno jednat s nimi hůře než s cizinci.¹⁶⁰ Právo nabývat movitý a nemovitý majetek (čl. 13), samostatně podnikat (čl. 18) a vykonávat svobodná povolání (čl. 19), včetně otázek bydlení (čl. 21), vyššího vzdělání (čl. 22 odst. 2) a svobody pohybu (čl. 26) spadají pod zvláštní cizinecký režim.

Uprchlíci, kteří se legálně nacházejí na území některého ze smluvních států, mají na základě článku 28 právo na vystavení cestovních dokladů, pokud to neodporuje bezpečnosti nebo veřejnému pořádku státu.

Osobní postavení uprchlíka se řídí zákony státu jeho trvalého pobytu, resp. státu, ve kterém se nachází (čl. 12), přičemž práva, která v minulosti nabyt (např. práva související s manželstvím), jsou smluvním státem respektována.

K primárním povinnostem uprchlíků patří dodržování zákonů, předpisů na ochranu veřejného pořádku a podzákonných právních předpisů země, která je přijala.¹⁶¹ Uvedená práva a povinnosti jsou sice recipročního charakteru, ale tuto vzájemnost nelze vykládat v neprospěch uprchlíků. V případech, kdy uprchlík poruší konkrétní povinnost, nedochází k odepření jeho práv zaručených Úmluvou, nýbrž ke klasickému postihu dle vnitrostátní právní úpravy.¹⁶²

¹⁵⁹ DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F., op. cit. 20. str. 237.

¹⁶⁰ ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. Praha: C. H. Beck, 2003. str. 57.

¹⁶¹ Viz článek 2 Úmluvy.

¹⁶² HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees Under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. str. 98.

2.3 Princip *non-refoulement*

Jak bylo uvedeno výše, jednotlivým právům uprchlíků odpovídají povinnosti smluvních států přijmout právní opatření k jejich zajištění. Pravděpodobně nejdůležitější povinností států je tzv. princip *non-refoulement* (z francouzského „refouler“, navrátit se), neboli zákaz vyhoštění nebo navrácení uprchlíka na hranice států, ve kterých by jeho život nebo osobní svoboda mohly být ohroženy na základě rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské skupině či politického přesvědčení.

Tento princip je, společně s definicí uprchlíka, jediným právním institutem uprchlického práva, který tvoří součást obyčejového mezinárodního práva.¹⁶³ Představuje tak ústřední pojem mezinárodního uprchlického práva¹⁶⁴ a zároveň výjimku z jinak čistě smluvní úpravy tohoto právního odvětví. P. Šturma zásadu *non-refoulement* považuje za společný pilíř institutů uprchlictví a územního azylu.¹⁶⁵ Lze se dokonce setkat s názorem, že je tento princip kogentní normou mezinárodního práva.¹⁶⁶

Princip *non-refoulement* je zakotven v článku 33 Úmluvy. V odstavci 1 citovaného článku je uvedena definice zmíněného zákazu vyhoštění a navrácení, přičemž druhý odstavec je výjimkou z tohoto pravidla. Podle tohoto ustanovení se uprchlík, který je důvodně považován za hrozbu pro bezpečnost státu, nebo který byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný trestný čin, nemůže dovolávat výhod principu. Výjimku z principu *non-refoulement* není možné užít k regulování přílivu hromadných uprchlických proudů.¹⁶⁷

Praxe států v průběhu let rozšířila rozsah působnosti principu *non-refoulement* i na případy tzv. neodmítnutí uprchlíka na hranici, pokud by tím byl ohrožen jeho život nebo svoboda.¹⁶⁸ Státy tak reagují na situace, kdy osoba uprchlíka sice fakticky naplňuje podmínky inkluzivní klauzule, ale dosud není uprchlíkem formálně uznána.¹⁶⁹

¹⁶³ AUST, A., op. cit. 2. str. 189.

¹⁶⁴ WEIS, P., op. cit. 58. str. 31.

¹⁶⁵ ŠTURMA, P., op. cit. 7. str. 345.

¹⁶⁶ WEIS, P., op. cit. 58. str. 31., DURIEUX, J. F., McADAM, J. *Non-refoulement Through Time: The Case for a Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies*. International Journal of Refugee Law, roč. 16, č. 1, 2004. str. 13.

¹⁶⁷ AUST, A., op. cit. 2. str. 194.

¹⁶⁸ ŠTURMA, P., op. cit. 7. str. 345.

¹⁶⁹ FELLER, E., TÜRK, V., NICHOLSON, F. *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. str. 116.

Odmítnutí osoby, která vyhovuje kritériím obecné definice uprchlíka, by bylo krajně nelogické a v rozporu s obecnými zásadami spravedlnosti.

Institut „navrácení“ (*refoulement*) se pojmově odlišuje od institutu „vyhoštění“ (*expulsion*), který zahrnuje soudní, správní nebo policejní opatření, směřující k odchodu cizího státního příslušníka z území daného státu.¹⁷⁰ Vyhoštění, upravené v článku 32 Úmluvy, je typické formálnějším postupem, neboť cizinec, který se legálně nachází na území příslušného státu, může být donucen tento stát opustit až vydáním příslušného rozhodnutí státního orgánu.¹⁷¹ Důvody vyhoštění se omezují na případy ochrany národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku.

2.4 Newyorský protokol týkající se právního postavení uprchlíků

Původní znění Úmluvy z roku 1951 se, s odstupem času, zdálo být čím dál více vzdálenější původnímu záměru o vytvoření uceleného univerzálního instrumentu mezinárodního uprchlického práva. Za hlavní nedostatek Úmluvy byla považována zeměpisně a časově omezená obecná definice uprchlíka, která nemohla reagovat na nově vznikající fenomén hromadného uprchlictví. Také nově vzniklé kategorie uprchlíků pozbývaly jakékoliv ochrany Úmluvy.¹⁷²

Potřebnou změnu přinesl *Protokol, týkající se právního postavení uprchlíků*, který byl přijat v New Yorku v roce 1967 (dále jen „*Newyorský protokol*“). *Newyorský protokol* z definice konvenčního uprchlíka vyloučil následující ustanovení. V článku 1, písmenu A, odstavci 2 byla odstraněna slova „v důsledku událostí, které nastaly před 1. lednem 1951“ a slova „následkem těchto událostí“. Článek 1, písmeno B, odstavec 1, definující zmíněný výraz „události“, jako „události před 1. lednem 1951 v Evropě“ nebo „události před 1. lednem 1951 v Evropě nebo jinde“, byl z aplikace taktéž vyloučen. V platnosti však zůstala platná prohlášení států, kterými v době podpisu, ratifikace nebo přístupu k Úmluvě, vyjádřily svůj záměr omezit působnost Úmluvy na události v Evropě.

Navzdory zrušení časových a geografických restrikcí obecné definice uprchlíka, nelze revizi Úmluvy provedenou *Newyorským protokolem* považovat za zcela dostatečnou. J. C. Hathaway hovoří o pouhé formální univerzalizaci definice uprchlíka,

¹⁷⁰ JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 91.

¹⁷¹ ŠTURMA, P., op. cit. 7. str. 345.

¹⁷² Viz preambule *Newyorského protokolu*.

kteřá opomíjí sociální evoluci uprchlictví a fakticky vylučuje z působnosti Úmluvy uprchlíky, kteří opustili svou zem z jiných důvodů, než z důvodu pronásledování.¹⁷³ Vyloučení *de facto* uprchlíků z režimu Úmluvy se tak vzdaluje konceptu, kdy uprchlíkem je především osoba, která potřebuje mezinárodní ochranu, neboť té se jí v domovském státě nedostává.¹⁷⁴

I přes uvedené výtky představuje *Newyorský protokol*, ke kterému doposud přistoupilo 144 států,¹⁷⁵ spolu s Úmluvou, základ univerzální mezinárodní úpravy problematiky uprchlíků.

2.5 Regionální instrumenty ochrany uprchlíků

2.5.1 Úmluva OAJ upravující zvláštní stránky uprchlických problémů v Africe

Neschopnost eurocentrické¹⁷⁶ univerzální Úmluvy náležitě reagovat na různorodé problémy početných skupin mimoevropských uprchlíků, vedla řadu států z ostatních kontinentů k přijetí partikulárních úprav. Tyto regionální právní instrumenty mohou být častokrát vhodnějšími prostředky uprchlického práva, neboť jsou úžeji spjaty s konkrétními, od Evropy se lišícími sociálními a multikulturními problémy.

Shromáždění čelních představitelů států, seskupených v Organizaci africké jednoty (dále jen „OAJ“),¹⁷⁷ schválilo v roce 1969 tzv. *Úmluvu Organizace africké jednoty, upravující zvláštní stránky uprchlických problémů v Africe* (dále jen „Úmluva OAJ“). Úmluva OAJ vychází z *Úmluvy o právním postavení uprchlíků, ve znění Newyorského protokolu*, přičemž je ovlivněna africkou právní tradicí.¹⁷⁸ Ve své preambuli tato úmluva proklamuje Úmluvu z roku 1951 za základní univerzální dokument, upravující postavení uprchlíků. Sama sebe pak v článku 8, odstavci 2 prohlašuje za efektivní doplněk této Úmluvy.

¹⁷³ HATHAWAY, J. C., op. cit. 92. str. 10.

¹⁷⁴ Ibid. str. 11.

¹⁷⁵ Údaj datován k 1.10.2008. Viz States Parties to the 1951 Convention and its 1967 Protocol [Online]. UNHCR. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>>. Citováno dne 2.8.2009.

¹⁷⁶ JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 95.

¹⁷⁷ Tato partikulární mezinárodní organizace, sdružující státy afrického kontinentu byla založena v roce 1963. Její nástupkyní se v roce 2000 stala Africká unie (AU). Blíže viz DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F., op. cit. 1. str. 242-243.

¹⁷⁸ JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 105.

Hlavním přínosem Úmluvy OAJ se stala extenzivní definice uprchlíka,¹⁷⁹ obsažená v článku 1, která sice v prvním odstavci uvedeného článku recipovala definici konvencionálního uprchlíka, ovšem v odstavci následujícím okruh chráněných osob rozšířila. Uprchlíkem podle zmíněné definice tak je také každá osoba, která je v důsledku vnější agrese, okupace, cizí nadvlády nebo v případě vážných nepokojů, narušujících veřejný pořádek buď v části, nebo celé zemi původu, nebo národnosti donucena opustit místo svého trvalého pobytu, aby hledala útočiště na jiném místě. V dalších odstavcích prvního článku Úmluvy OAJ jsou upraveny případy, kdy osoba ztrácí postavení uprchlíka (cesační klauzule) nebo je z přiznání uprchlického statusu vyloučena (exkluzivní klauzule). Z uvedené definice uprchlíka vyplývá, že Úmluva OAJ upravuje nejen právní status individuálních uprchlíků, ale také institut hromadného uprchlictví.¹⁸⁰ Rozhodujícím kritériem pro splnění podmínky inkluzivní klauzule přitom není kritérium pronásledování.

V souvislosti s principem *non-refoulement* je v Úmluvě OAJ rozšířen okruh důvodů, pro které je zakázáno uprchlíky vyhostit nebo navrátit. Mimo politické pronásledování se jedná o vnější agresi, okupaci, cizí nadvládu nebo události, které vážně ohrožují veřejný pořádek země, ze které osoba uprchlíka prchá.

Význam Úmluvy OAJ¹⁸¹ dopadá i mimo africký kontinent. V 80. letech Výkonný výbor Vysokého komisaře pro uprchlíky prohlásil, že došlo ke změně složení skupin žadatelů o azyl, které tak nově zahrnují nejen uprchlíky definované Úmluvou, ale také uprchlíky podle Úmluvy OAJ.¹⁸²

2.5.2 Cartagenská deklarace o uprchlících

Zmíněným prohlášením UNHCR se nechaly inspirovat latinskoamerické státy a v roce 1984 přijaly tzv. *Cartagenskou deklaraci o uprchlících*. Tato deklarace doporučuje rozšířit pojem uprchlíka i na osoby, které uprchly ze své země, protože jejich životy, bezpečnost nebo svoboda byly ohroženy z důvodu všeobecného násilí, cizí

¹⁷⁹ Srov. GRAHL-MADSEN, A. *Refugees and Refugee Law in a World in Transition*. Michigan Yearbook of International Legal Studies, roč. 3, 1982. str. 68.

¹⁸⁰ DURIEUX, J. F., McADAM, J. *Non-refoulement Through Time: The Case for a Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies*. International Journal of Refugee Law, roč. 16, č. 1, 2004. str. 10.

¹⁸¹ Smluvními stranami Úmluvy OAJ bylo k 1.11.2006 45 afrických států. Viz Measuring protection by numbers [Online]. UNHCR. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/4579701b2.pdf>>. 3.8.2009.

¹⁸² KLEČKOVÁ, R. *Kdo je uprchlíkem v kontextu mezinárodní ochrany?* In *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana: sborník*. JÍLEK, D. Brno: Masarykova univerzita, 2007. str. 223.

agrese, vnitřního konfliktu, masivního porušování lidských práv nebo z jiných důvodů, které vážně narušují veřejný pořádek. Koncept uprchlíka je zde dáván do souvislosti s ochranou před státem, který jedince pronásleduje nebo mu není schopen zajistit dostatečnou ochranu, přičemž účelem poskytnutí pomoci uprchlíkovi je zabezpečení ochrany jeho základních lidských práv.¹⁸³

Druhým podstatným doporučením deklarace je zajištění dobrovolné repatriace, která nesmí být nijak vynucována. Jedná se v podstatě o zakotvení principu *non-refoulement*, který v pojetí *Cartagenské deklarace* počítá i se zákazem odmítnutí jedince na hranici státu.¹⁸⁴ Hlavním nedostatkem *Cartagenské deklarace* je její právní nezávaznost. Na rozdíl od Afriky nebyla pro oblast Latinské Ameriky doposud přijata regionální úmluva, která by zmíněným doporučením dala náležitou právní formu.

¹⁸³ JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 112.

¹⁸⁴ Ibid. str. 113.

Kapitola 3. **Problematika uprchlíků na „evropské úrovni“**

3.1 Evropské instrumenty ochrany uprchlíků (Rada Evropy)

3.1.1 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Přes skutečnost, že *Úmluva o právním postavení uprchlíků* z roku 1951 (dále jen „Úmluva“) je základním univerzálním dokumentem mezinárodního uprchlického práva a ačkoli je Úmluva považována za proevropskou,¹⁸⁵ byly na evropském kontinentu přijímány i další formální prameny, které upravovaly problematiku uprchlíků paralelně s Úmluvou. Vedle africké a latinskoamerické smluvní úpravy, se tak lze setkat i s regionální úpravou evropskou.

Právotvorné iniciativy se zpočátku ujala Rada Evropy, nejstarší evropská politická organizace, tvořená původně jen západoevropskými státy.¹⁸⁶ Prvním významným právním nástrojem, přijatým v roce 1950, tedy o rok dříve, než byla přijata Úmluva, se stala *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod* (dále jen „Evropská úmluva“),¹⁸⁷ která se značně inspirovala *Všeobecnou deklarací lidských práv*, přijatou na půdě OSN.¹⁸⁸

Evropská úmluva je základním pilířem evropského smluvního systému ochrany lidských práv. Jak už vyplývá z názvu úmluvy, jedná se především o lidskoprávní instrument, jehož esencí je katalog občanských a politických práv. Pro oblast uprchlického práva mají relevantní význam zejména články 3, 5, 8 a 13 Evropské úmluvy a článek 4 dodatkového *Protokolu č. 4*. Taktéž nesmí být opomenut článek 1 *Protokolu č. 7*.

Podle článku 3 Evropské úmluvy nesmí být nikdo mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu. Z článku 3 neexistují výjimky, přičemž na toto ustanovení se nevztahuje článek 15 Evropské úmluvy, umožňující odstoupit od převzatých závazků v případě války nebo jiného veřejného ohrožení státní existence. V uvedeném článku lze spatřovat souvislost se stěžejní zásadou Úmluvy, tzv. principem *non-refoulement*, na jehož základě je státu zakázáno vyhostit, či navrátit uprchlíka na území státu, ve kterém by jeho život nebo osobní svoboda mohly být

¹⁸⁵ Viz Kapitola 2.4 – 2.5.

¹⁸⁶ ŠTURMA, P., op. cit. 160. str. 27.

¹⁸⁷ V českém právním řádu publikována pod č. 209/1992 Sb.

¹⁸⁸ ŠTURMA, P., op. cit. 160. str. 28.

ohroženy z důvodů jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské skupině nebo politického přesvědčení.¹⁸⁹ Zmíněným článkem 3 a principem *non-refoulement* se taktéž zabýval Evropský soud pro lidská práva, který ochranu plynoucí z tohoto principu dokonce rozšířil na osoby, které nevyhovují kritériím článku 33 Úmluvy.¹⁹⁰

Práv uprchlíků a žadatelů o azyl se dotýká také článek 8 Evropské úmluvy. Dle tohoto článku má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydli a korespondence. Ve vztahu k uprchlíkům má podstatný význam pojem „rodinný život“. Tento výraz zahrnuje právo manželů, popř. druha a družky a jejich dětí na možnost žít společně, a to i za situace, kdy ještě nedošlo k úplnému vytvoření rodinného života.¹⁹¹ Za podmínky trvalého soužití a udržování společné domácnosti, spadají pod režim článku 8 Evropské úmluvy i mimomanželské svazky, neboť pro konstituování ochrany je rozhodujícím rodinný život *de facto* a nikoli *de iure*.¹⁹² Nutno však podotknout, že článek 8 poskytuje ochranu pouze existujícímu rodinnému životu. Státy tedy nejsou povinny povolit vstup na své území cizincům, kteří zde chtějí zakládat nové rodinné svazky.¹⁹³

Článek 13 zaručuje každému právo na účinný opravný prostředek. K řádnému uplatnění tohoto práva je třeba dovolat se porušení konkrétního článku Evropské Úmluvy.¹⁹⁴ V případě uprchlíků tedy půjde o kombinaci článku 13 s článkem 3 nebo 8.

Významné obohacení uprchlické ochrany přinesl ve svém článku 4 dodatkový *Protokol k Evropské úmluvě č. 4*, který zakazuje hromadné vyhoštění cizinců. Dle P. Šturmy se toto ustanovení vztahuje jednak na cizí státní příslušníky, jednak na osoby bez státní příslušnosti, čili apatridy.¹⁹⁵ Rozšíření ochrany před vyhoštěním přinesl v roce 1984 *Protokol č. 7*, jehož článek 1 se ovšem týká pouze cizinců, kterým byl povolen pobyt na území státu. Výhod článku 1 se tedy nemohou dovolávat cizinci, kteří se nacházejí na státní hranici, cizinci, kteří byli vpuštěni na území státu za účelem tranzitu nebo cizinci, kteří čekají na rozhodnutí o udělení povolení k pobytu. Cizinec, který byl v rámci tzv. vyhošťovacího řízení umístěn do vazby, má, na základě článku 5 odst. 4 Evropské úmluvy, právo na soudní kontrolu zákonnosti takového zbavení svobody.

¹⁸⁹ Blíže k principu *non-refoulement* viz Kapitola 2.3.

¹⁹⁰ Blíže k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva viz níže, Kapitola 3.2.

¹⁹¹ JELÍNKOVÁ, R., op. cit. 37. str. 121.

¹⁹² JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 117.

¹⁹³ ŠTURMA, P., op. cit. 160. str. 118.

¹⁹⁴ *Ibid.* 119.

¹⁹⁵ Dle D. Jílka se ustanovení čl. 4 na apatridy nevztahuje. Viz JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 120.

3.1.2 Další relevantní dokumenty týkající se uprchlíků

V roce 1959 byl na půdě Rady Evropy přijat další instrument, usilující o zkvalitnění ochrany uprchlíků. Tzv. *Evropská dohoda o zrušení víz pro uprchlíky* zrušila požadavek vstupních a výstupních víz pro pobyty kratší tří měsíců. Uprchlíci, legálně pobývající na území smluvních států a disponující platnými cestovními doklady, vydanými v souladu s Úmluvou anebo s *Dohodou o vydání cestovního dokumentu uprchlíkům* z roku 1946, byli zbaveni vízové povinnosti. Smluvní strany úmluvy si ovšem z hlediska územní svrchovanosti ponechaly možnost zakázat vstup či pobyt osobám, které se jim jevily jako nežádoucí.¹⁹⁶

Parlamentní shromáždění Rady Evropy v roce 1976 schválilo tzv. *Doporučení 773 o situaci de facto uprchlíků*. Jeho smyslem bylo upozornit na existenci uprchlíků, kteří se sice nacházeli v obdobných situacích, jako uprchlíci ve smyslu *Úmluvy*, ve znění *Newyorského protokolu*, ale nenaplnili všechny znaky definice konvenčního uprchlíka. Příčinou odepření ochrany těmto tzv. *de facto* uprchlíkům mohlo být např. opuštění země z důvodu odlišného od pronásledování (např. politické nepokoje, válka atd.). Doporučení reagovalo na zavedení tzv. *B-statusu uprchlíka* ve Švédsku, Dánsku nebo Nizozemí a navrhovalo vytvoření závazného mezinárodního instrumentu, který by problematiku *de facto* uprchlíků upravoval.¹⁹⁷ Nicméně k přijetí takového dokumentu doposud nedošlo.¹⁹⁸

Rada Evropy v roce 1980 přijala tzv. *Evropskou dohodu o přenesení odpovědnosti za uprchlíky*. Citovaná dohoda si kladla za cíl usnadnit provádění článku 28 Úmluvy, týkajícího se cestovních dokladů uprchlíků. Dle článku 2 této dohody se odpovědnost za vydání cestovních dokladů převádí na stát, na jehož území se uprchlík po právu a trvale nachází v době, kdy vypršela platnost jeho cestovního dokladu.

V roce 1992 podnikli členové Výboru pro migraci, uprchlíky a demografii Rady Evropy misi, jejímž cílem bylo objasnit situaci v uprchlických táborech v oblasti Sarajeva a Mostaru.¹⁹⁹ Výsledkem jejich návštěvy se stalo tzv. *Doporučení 1205 o situaci uprchlíků a vysídlených osob v několika zemích bývalé Jugoslávie*, přijaté v roce 1993 Výborem ministrů Rady Evropy. Doporučení není závazným dokumentem

¹⁹⁶ JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 118.

¹⁹⁷ Ibid. str. 124.

¹⁹⁸ Viz Legal and Policy Framework for Refugee Protection [Online]. The Refugee Law Reader. Dostupné na: <<http://www.refugeelawreader.org/index.d2?target=open&id=122>>. Citováno dne 3.8.2009.

¹⁹⁹ JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 126.

mezinárodního práva. Jedná se o tzv. instrument *soft law*, který je tvořen převážně humanitárními a politickými požadavky.²⁰⁰ Smyslem uvedeného doporučení bylo urychlit práce směřující k objasnění a harmonizaci právního statusu osob, které hromadně opouštěly místa válečného konfliktu. Uprchlíkům ze států bývalé Jugoslávie byla v členských státech Rady Evropy poskytována ochrana formou dočasného povolení k pobytu nebo povolení k pobytu z humanitárních důvodů, formou tzv. *dočasné ochrany*, přiznáním postavení *de facto* uprchlíků nebo udělením azylu, uprchlického statusu nebo postavení vysídlených osob.²⁰¹ Zmíněná ochranná opatření byla pouze dočasného charakteru, který se odvíjel od trvání ozbrojeného konfliktu v oblasti.²⁰²

3.2 Ochrana poskytovaná Evropským soudem pro lidská práva

K zajištění ochrany lidských práv a základních svobod, zaručených Evropskou úmluvou, byl vytvořen kontrolní mechanismus v podobě Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“).²⁰³ Judikatura tohoto soudu fakticky dotváří katalog práv, obsažených v Evropské úmluvě. V oblasti uprchlického práva tomu není jinak, neboť Evropská úmluva, ani k ní přijaté Protokoly, přímo neupravují otázky extradice, vyhoštění nebo azylu. ESLP v těchto případech poskytuje tzv. nepřímou ochranu (*protection par ricochet*).²⁰⁴

Jak jsem uvedl výše, ochranu uprchlíků zaručují především články 3, 5, 8 a 13 Evropské úmluvy, článek 4 dodatkového *Protokolu č. 4* a článek 1 *Protokolu č. 7*.

Článek 3 Evropské úmluvy, který zakazuje mučení nebo nelidské, či ponižující zacházení nebo trestání, je příkladem tzv. tvrdého jádra lidských práv. Právní normy, upravující tento okruh práv, mají kogentní povahu.²⁰⁵ Zmíněný článek nepochybně souvisí s principem *non-refoulement*. V rozhodnutí *Soering* proti Velké Británii ESLP judikoval, že vydání jedince do státu, kde mu hrozí reálné riziko újmy, je porušením článku 3.²⁰⁶ Německý občan *Soering* měl být vydán Velkou Británií do Spojených států

²⁰⁰ JÍLEK, D., op. cit. 14. str. 127.

²⁰¹ Ibid. str. 127-128.

²⁰² Ibid. str. 128.

²⁰³ Blíže viz ŠTURMA, P., op. cit. 160. str. 30-32.

²⁰⁴ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 113.

²⁰⁵ Ibid, str. 115.

²⁰⁶ *Soering* proti Velké Británii, odst. 91. Dále viz McADAM, J. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007. str. 137.

amerických, kde mu hrozilo odsouzení k trestu smrti. Rozpor s článkem 3 byl spatřován v potenciálním pobytu v cele smrti, který by, v důsledku nepříznivých podmínek, věku a psychického stavu obviněného, mohl dosáhnout úrovně nelidského zacházení.²⁰⁷

ESLP v daném rozhodnutí taktéž rozšířil okruh osob chráněných principem *non-refoulement* nad rámec článku 33 Úmluvy, když vyslovil názor, že ochrana dle článku 3 Evropské úmluvy se vztahuje na všechny osoby bez výjimky. Ochrany principu *non-refoulement* se tedy mohou dovolávat i osoby, u kterých je důvod domnívat se, že by mohly ohrožovat bezpečnost země, nebo osoby, nad kterými byl vynesena konečný rozsudek ve věci spáchání zvlášť závažného trestného činu.

Tento názor ESLP potvrdil v rozsudku Chahal proti Velké Británii, kdy šlo o vyhoštění separatisticky smýšlejícího Sikha²⁰⁸ do Indie.²⁰⁹ V daném případě ESLP rozhodl, že stát, který vyhostí osobu, jíž v důsledku jejích aktivit hrozí pronásledování v jiném státě, je povinen danou osobu před tímto pronásledováním chránit.²¹⁰

Existují-li na straně žadatele o azyl závažné důvody domnívat se, že by byl v případě vyhoštění podroben mučení nebo nelidskému zacházení či trestu v jiném státě, není možné vyhoštění ani vydání provést.²¹¹ V kauze Jabari proti Turecku ESLP prohlásil, že ačkoliv má trest smrti ukamenováním oporu v islámském trestním právu, vydání stěžovatelky do Íránu, kde jí tento trest hrozil za nevěru, je neslučitelné s článkem 3 Evropské úmluvy.²¹²

Nebezpečí zacházení, které je v rozporu s článkem 3, nemusí pocházet pouze od orgánů státu, ale také od nestátních aktérů v zemi. V rozsudku Ahmed proti Rakousku²¹³ ESLP zakázal vyhoštění somálského občana zpět do země, kde by mu, v důsledku boje o moc mezi zneprátelenými klany, hrozilo pronásledování.²¹⁴ Taktéž není možné žadatele o azyl deportovat do „relativně bezpečné“ oblasti v zemi, neboť klanový systém v Somálsku neumožňuje zajistit efektivní ochranu osobám, které náleží k etnické minoritě pocházející z jiné části země.²¹⁵

²⁰⁷ V případě Öcalan proti Turecku vyslovil ESLP názor, že samotný výkon trestu smrti představuje ve smyslu článků 2 a 3 Evropské úmluvy nelidské a ponižující zacházení.

²⁰⁸ Od roku 1947 (rozdělení Indie, vznik samostatného státu Pákistán) řada Sikhů usiluje o oddělení od Indie v oblasti Pandžábu a založení nezávislého státu Khalistán. Viz Chahal proti Velké Británii, odst. 14.

²⁰⁹ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 116-117.

²¹⁰ Chahal proti Velké Británii, odst. 80. Dále též Vilvarajah a další proti Velké Británii, odst. 103.

²¹¹ Cruz Varas a další proti Švédsku, odst. 69-70.

²¹² Jabari proti Turecku, odst. 31, 32, 41, 42.

²¹³ Somálský občan Sharif Hussein Ahmed, kterému byl v Rakousku přiznán status uprchlíka, se dopustil pokusu o loupež, v jehož důsledku byl tohoto statusu zbaven. Z důvodu společenské nebezpečnosti měl být vyhoštěn zpět do Somálska.

²¹⁴ Ahmed proti Rakousku, odst. 35.

²¹⁵ Salah Sheekh proti Nizozemsku, odst. 141, 144.

V případě Saadi proti Itálii ESLP potvrdil absolutní povahu článku 3 a z něho plynoucí ochrany principu *non-refoulement*, který je nezávislý na konkrétním lidském chování. Tuniský občan Nassim Saadi byl v Itálii trestně stíhán za údajné naplnění skutkové podstaty trestného činu terorismu a hrozilo mu vyhoštění do Tuniska. Vojenský soud v Tunisu ho mezitím, v jeho nepřítomnosti, odsoudil k 20 letům odnětí svobody za členství v teroristické organizaci, operující v zahraničí a za podněcování terorismu.²¹⁶ Dle zpráv Amnesty International²¹⁷ byla řada obviněných ze spáchání terorismu vystavena v tuniských věznicích mučení nebo jinému nelidskému trestání.²¹⁸ ESLP z toho důvodu vyhoštění Saadiho zamítl, když judikoval, že přes veškeré obtíže, které s sebou potlačování terorismu v současnosti nese, nesmí úsilí států o ochranu společnosti vést k takovému jednání, které by bylo v rozporu s absolutní povahou článku 3 Evropské úmluvy.²¹⁹ Lze uzavřít konstatováním, že článek 3 Evropské úmluvy poskytuje ochranu i osobám, které jsou dle článků 32 a 33 Úmluvy z ochrany vyloučeny.²²⁰

ESLP se vyjádřil k článku 8 Evropské úmluvy v rozhodnutí Marckx proti Belgii. V uvedeném rozhodnutí podal ESLP výklad pojmu rodinný život, který dle jeho názoru zahrnuje alespoň vazby mezi blízkými příbuznými (např. mezi prarodiči a vnoučaty).²²¹ Do rodinného života lze zasáhnout pouze v zájmu národní a veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných, přičemž takový zásah musí být v souladu se zákonem.²²²

K právu na účinný opravný prostředek se ESLP vyslovil v rozsudcích Soering proti Velké Británii a Vilvarajah a další proti Velké Británii, když rozhodl, že soudní přezkum představuje účinný opravný prostředek.²²³ V případě Čonka proti Belgii nebyl stěžovatelům zajištěn účinný opravný prostředek, neboť neměl suspenzivní účinek.²²⁴

²¹⁶ Saadi proti Itálii, odst. 29.

²¹⁷ Blíže viz Kapitola 5.3.2.

²¹⁸ Saadi proti Itálii, odst. 65-72.

²¹⁹ Ibid, odst. 137.

²²⁰ McADAM, J. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007. str. 137

²²¹ Marckx proti Belgii, odst. 45.

²²² Viz článek 8 odst. 2 Evropské úmluvy.

²²³ Soering proti Velké Británii, odst. 122. Vilvarajah a další proti Velké Británii, odst. 123, 126, 127.

²²⁴ Čonka proti Belgii, odst. 78, 82.

3.3 Nastínění problematiky azylového práva ES/EU

3.3.1 Vývoj azylového práva na evropské (unijní) úrovni

Vzhledem k tomu, že *Úmluva o právním postavení uprchlíků* z roku 1951 neobsahuje procesní pravidla, která by jednotně upravovala správní řízení s uprchlíky, objevila se na „evropské úrovni“ snaha o koordinaci a postupnou unifikaci společné úpravy azylových procedur.²²⁵ Cílem Evropských společenství (dále jen „ES“), který byl formulován v *Jednotném evropském aktu* z roku 1986, bylo vytvořit oblast bez vnitřních hranic, kde by byl umožněn volný pohyb osob.²²⁶

Danému cíli předcházela spolupráce států v rámci tzv. *Schengenského prostoru*²²⁷, který původně tvořily pouze státy Beneluxu, Spolková republika Německo a Francie. Uzavřením *Schengenské smlouvy o postupném rušení kontrol na společných hranicích* v roce 1985 a *Úmluvy o provedení Schengenské smlouvy* v roce 1990 byla mezi zmíněnými státy rozšířena kooperace v oblastech vízové politiky, azylových řízení, imigračních kontrol na vnějších hranicích i policejní a soudní spolupráce.²²⁸ *Schengenský prostor* je v současnosti tvořen státy EU s výjimkou Velké Británie, Irsku, Kypru, Bulharska a Rumunska a dále Norskem a Islandem.²²⁹

Dalším instrumentem, který se týkal azylové politiky, byla *Úmluva o určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států ES* (tzv. „Dublinská úmluva“ nebo „Dublin I“). Tato úmluva, která byla uzavřena v roce 1990 v Dublinu a je typicky mezinárodní smlouvou, obsahuje konkrétní pravidla, na základě kterých je vybrán stát, který je odpovědný za vyřízení žádosti o azyl.²³⁰

V roce 1993 vstoupila v platnost tzv. *Smlouva o Evropské unii* (někdy označovaná jako *Maastrichtská smlouva*), která otázky vízové, azylové, přistěhovalecké a jiné politiky, týkající se volného pohybu osob, přenesla do tzv. třetího pilíře.²³¹ *Maastrichtskou smlouvou* byla zmíněná problematika přesunuta na „unijní úroveň“.

Zásadním pokrokem se stalo v roce 1997 přijetí *Amsterodamské smlouvy*, která významným způsobem revidovala *Smlouvu o Evropské unii*. V oblasti vízové, azylové a přistěhovalecké politiky se konkrétně jednalo o přenesení podstatné části

²²⁵ ŠTURMA, P., op. cit. 160. str. 60-61.

²²⁶ Ibid. str. 61.

²²⁷ Blíže viz DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F., op. cit. 20. str. 240-241.

²²⁸ ŠTURMA, P., op. cit. 160. str. 62.

²²⁹ DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F., op. cit. 20. str. 241.

²³⁰ Blíže viz ŠTURMA, P., op. cit. 160. str. 62.

²³¹ POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J., op. cit. 25. str. 69.

Schengenských dohod a Dublinské úmluvy ze třetího do prvního pilíře (tedy do *Smlouvy o založení Evropského společenství*), čímž došlo k jejich komunitarizaci.²³² V citované oblasti mohly být nově přijímány závazné komunitární akty, jakými jsou např. nařízení, směrnice nebo rozhodnutí.

Dle článku 61 *Smlouvy o založení Evropského společenství* (dále jen „SES“) je úkolem EU vytvořit tzv. *prostor svobody, bezpečnosti a práva*. V oblasti azylové politiky je cílem EU vybudovat tzv. *společný evropský azylový systém* (dále jen „SEAS“), který bude v souladu s *Úmluvou o právním postavení uprchlíků ve znění Newyorského protokolu*.²³³

Evropská rada se na summitu v Tampere v říjnu 1999 dohodla, že bude pracovat na vytvoření SEAS, který bude založen na úplné aplikaci a začlenění Úmluvy do právních předpisů ES a jehož stěžejní zásadou se stane princip *non-refoulement*.²³⁴ Členské státy respektující uvedenou zásadu jsou považovány za tzv. *bezpečné země* pro cizí státní příslušníky.²³⁵

V rámci vytváření SEAS bylo přijato několik aktů sekundárního práva ES, které naplňují požadavky článku 63 SES. Dále uvedené akty jsou charakteristické tzv. *přímým (bezprostředním) účinkem*, respektive tzv. *aplikační předností komunitárního práva před právem národním*.²³⁶

Jedná se o směrnici Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (tzv. „*přijímací směrnice*“), o směrnici Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, o nařízení Rady č. 343/2003 ze dne 18. února 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, o rozhodnutí Rady 2004/904/ES ze dne 2. prosince 2004 o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky na období 2005 až 2010.

Přijetím tzv. „*kvalifikační směrnice*“ (směrnice Rady č. 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004, o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany) a tzv. „*procedurální směrnice*“ (směrnice Rady č. 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005,

²³² ŠTURMA, P., op. cit. 160. str. 67.

²³³ Viz čl. 63 SES.

²³⁴ POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J., op. cit. 25. str. 70.

²³⁵ Ibid.

²³⁶ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 59.

o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka) byla ukončena první fáze budování SEAS. Na tyto směrnice reagovala česká legislativa novelizací zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.²³⁷

Na závěr výkladu o historickém vývoji evropského azylového práva je vhodné upozornit, že dne 18.6.2008 přijal Evropský parlament²³⁸ návrh směrnice o společných postupech a standardech pro návraty nelegálně pobývajících občanů třetích států (tzv. „*návratová směrnice*“).²³⁹ Tato směrnice doposud nenabyla účinnosti.²⁴⁰

3.3.2 Dublinské nařízení a nařízení o zřízení systému EURODAC

V roce 2003 bylo přijato nařízení Rady 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 (tzv. „*nařízení Dublin II*“). Spolu s nařízením Rady č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému EURODAC pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy a nařízením Komise č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady č. 343/2003, tvoří uvedené „*Dublinské nařízení*“ tzv. „*Dublinský systém*“.

Dublinský systém představuje mechanismus, na jehož základě je v rámci členských států EU, Norska, Islandu a Švýcarska určován jediný stát, který projedná žádost cizince o azyl a rozhodne ve věci, ať je žádost podána kdekoliv na území těchto států. Cílem tohoto systému je eliminovat fenomén zvaný „*asylum shopping*“, kdy je řízení o žádosti vedeno současně nebo postupně několika státy, a současně předejít situaci, která je označována jako „*refugee in orbit*“, kdy se naopak žádný stát vzhledem k použití principu třetí bezpečné země nepokládá za příslušný k meritornímu posouzení žádosti o azyl.²⁴¹ Dalším účelem *Dublinského systému* je přispět k vyvažování finanční

²³⁷ Blíže viz Kapitola 4.2.

²³⁸ Viz Evropský parlament přijal směrnici o navracení nelegálních přistěhovalců [Online]. Evropský parlament. Dostupné na: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=CS&type=IM-PRESS&reference=20080616IPR31785>>. Citováno dne 4.8.2009.

²³⁹ Blíže k problematice tzv. *návratové směrnice* viz ROZUMEK, M. *Tzv. návratová směrnice – standardy ponížené na minimum*. In *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnice: sborník z vědeckého semináře uskutečněného pod záštitou JUDr. Otakara Motejla, veřejného ochránce práv, dne 26. června 2008 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2008. str. 155-161.

²⁴⁰ Viz Rejstřík platných právních předpisů Společenství [Online]. Europa – The European Union Online. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/cs/legis/20090701/chap191030.htm>>. Citováno dne 4.8.2009.

²⁴¹ Viz *Dublinský systém* [Online]. Ministerstvo vnitra České republiky. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/azyl.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d>>. Citováno dne 4.8.2009.

a administrativní zátěže, spojené s azylovým řízením, k integraci úspěšných azylantů nebo k vyhoštění žadatelů, kteří nebyli úspěšní, rovnoměrně mezi všechny státy, účastníci se na tomto systému.²⁴²

Dublinké nařízení nahrazuje Dublinkou úmluvu z roku 1990. Ve vztahu mezi členskými státy *Dublinkého systému* a Dánskem se původně uplatňovala Dublinká úmluva, ale od roku 2004 je i Dánsko členem *Dublinkého systému*.²⁴³

Články 5 až 14 *Dublinkého nařízení* vymezují kritéria pro určení příslušného členského státu, který bude žádost o azyl posuzovat. Těmito kritérii jsou rodinné vazby, stát, který vydal žadateli o azyl povolení k pobytu, členský stát, ve kterém došlo k nedovolenému překročení vnější hranice ES, překročení hranice v členském státu, kde je cizí státní příslušník osvobozen od vízové povinnosti, mezinárodní tranzitní oblast letiště členského státu a členský stát, ve kterém byla žádost o azyl podána.

Žádost může být dle článku 3 *Dublinkého nařízení* podána na hranici nebo na území členského státu. Řízení se zahajuje prvním podáním žádosti v některém členském státě.²⁴⁴

Systém EURODAC,²⁴⁵ založený na základě nařízení Rady č. 2725/2000 o zřízení systému EURODAC pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinké úmluvy, je elektronická databáze otisků prstů žadatelů o azyl a určitých kategorií cizinců, která je společná pro všechny členské státy *Dublinkého systému*. Výsledek porovnání otisků prstů v systému EURODAC představuje významný důkazní prostředek pro zjištění, který stát je příslušný k posouzení konkrétní žádosti o azyl. S jistotou lze tak například rozpoznat, že osoba, které byly sejmuty otisky prstů, již žádala o udělení azylu v jiném členském státě nebo vstoupila na území členského státu nelegálně.²⁴⁶ Na provádění zmíněného nařízení se v ČR podílí Služba cizinecké policie a Kriminologický ústav Praha.²⁴⁷

²⁴² JURMAN, M. *Dublinké řízení u nás*. Právní rádce: měsíčník Hospodářských novin, roč. 13, č. 6, 2005. str. 42.

²⁴³ Viz rozhodnutí Rady o podpisu Dohody mezi Evropským společenstvím a Dánským královstvím rozšiřující na Dánsko působnost nařízení Rady (ES) č. 343/2003 a nařízení Rady (ES) č. 2725/2000.

²⁴⁴ Viz článek 4 *Dublinkého nařízení*.

²⁴⁵ Jedná se o zkratku European dactyloscopy.

²⁴⁶ Viz EURODAC [Online]. Ministerstvo vnitra České republiky. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/eurodac.aspx>>. Citováno dne 4.8.2009.

²⁴⁷ Op. cit. 241.

3.3.3 Očekávaný vývoj azylové problematiky v EU

Jak jsem uvedl výše, přijetím *kvalifikační a procedurální směrnice* byla ukončena první fáze vytváření SEAS, když bylo v členských státech dosaženo základní harmonizace prostřednictvím tzv. minimálních standardů. Druhá fáze se již bude zaměřovat na zvyšování těchto standardů.²⁴⁸

Cíle a koncepty budování SEAS doposud vycházejí z tzv. *Haagského programu*, který byl v roce 2004 vypracován pod záštitou nizozemského předsednictví v Radě EU. Tento pětiletý program se stal podkladem pro tzv. *Zelenou knihu o budoucím společném evropském azylovém systému*, přijatou v roce 2007, která se již věnuje toliko problematice azylu.²⁴⁹ V současnosti je připravován další koncepční dokument, který bude navazovat na *Haagský program*. Tento dokument, nesoucí prozatimní pracovní název *Post-haagský program*, bude vytyčovat základní cíle, kterých má být dosaženo v letech 2010-2014.

V prvním období *Post-haagského programu* by mělo dojít k revizi *Dublinkého nařízení*, dále nařízení č. 2725/2000 o zřízení systému EURODAC a *přijímací směrnice*. Všechny tyto zamýšlené změny jsou součástí tzv. *prvního azylového balíčku*.

V roce 2008 byl přijat na půdě EU tzv. *Evropský pakt o imigraci a azylu*. Záměrem této deklarace, vypracované za francouzského předsednictví v Radě EU, je vytvořit společný přístup k legální a nelegální migraci.²⁵⁰ Aktuálně je také projednáván návrh nařízení EP a Rady o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, jehož smyslem by měla být podpora praktické spolupráce v oblasti azylu.²⁵¹

Pro druhou fázi vytváření společného evropského azylového systému bude mít nepochybně značný význam výsledek ratifikace tzv. *Lisabonské smlouvy*²⁵² v Německu, Polsku a České republice a výsledek druhého referenda v Irsku.

²⁴⁸ Viz Společný evropský azylový systém [Online]. Ministerstvo vnitra České republiky. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/spolecny-evropsky-azylovy-system.aspx>>. Citováno dne 4.8.2009.

²⁴⁹ Viz Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému [Online]. Eur-Lex. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:CS:HTML>>. Citováno dne 4.8.2009.

²⁵⁰ Viz Politici mají na summitu podpořit reformu imigrační politiky [Online]. EurActiv. Dostupné na: <<http://www.euractiv.cz/bezpecnost-a-spravedlnost0/analyza/politici-maji-na-summitu-podporit-reformu-imigracni-politiky>>. Citováno dne 4.8.2009.

²⁵¹ Viz Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. května 2009 o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu [Online]. Evropský parlament. Dostupné na: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0379&language=CS>>. Citováno dne 4.8.2008.

²⁵² *Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského Společenství*.

Kapitola 4. Právní úprava postavení uprchlíků v České republice

4.1 Pojem azylu a uprchlictví ve vnitrostátní legislativě

Jak jsem uvedl v kapitole první, obecně nelze směřovat pojem „uprchlík“ s pojmem „azylant“. Uprchlíkem rozumíme osobu, která fakticky naplňuje všechny znaky mezinárodněprávní definice uprchlíka, kdežto k přiznání postavení azylanta je nezbytné takové osobě udělit azyl. Udělení azylu pak záleží na úvaze přijímacího státu.

Z hlediska rozlišení pojmu uprchlík a pojmu azylant není podstatné, že o přiznání statusu uprchlíka nebo udělení či neudělení azylu často rozhodují totožné vnitrostátní orgány. Poskytnutí azylu je projevem subjektivního práva státu, oproti tomu přiznání právního statusu uprchlíkovi je výkonem povinnosti uložené smlouvou, k níž stát přistoupil. Na azylanty je aplikován národní režim. Práva uprchlíků mají svůj základ v režimech cizineckých. Ochrana poskytnutá uprchlíkovi je časově omezená, po dobu existence odůvodněného strachu uprchlíka před pronásledováním. Ochrana ve formě územního azylu je trvalá.

Český právní řád, oproti uvedeným premisám, vycházejícím z mezinárodního práva, blíže nerozlišuje mezi pojmy „azyl“ a „uprchlictví“. Oba pojmy zahrnuje s dalšími ochrannými instituty pod pojem „*mezinárodní ochrana*“.²⁵³ Legislativa ČR, obdobně jako legislativa Evropských společenství, slučuje pojmy „azyl“ a „uprchlictví“, když hovoří v zásadě pouze o azylu.²⁵⁴

V České republice je úprava problematiky uprchlíků a azylu obsažena zejména v Listině základních práv a svobod, v zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) a v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád. Je třeba však respektovat ustanovení článku 10 Ústavy České republiky,²⁵⁵ dle něhož vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

²⁵³ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 77.

²⁵⁴ Ibid. str. 78.

²⁵⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky.

Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“),²⁵⁶ jako základní ústavní zákon České republiky upravuje v článku 43 poskytování azylu a to tak, že poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. V témže článku Listina stanoví, že azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.

Z dikce článku 43 Listiny plyne restrikce důvodů pro poskytnutí azylu na důvody politických práv a svobod. Zde je tedy prostor pro azyl vnitrostátně zúžen oproti Úmluvě o právním postavení uprchlíků, která právo na poskytnutí azylu spojuje mimo jiné i s důvody národnostními a náboženskými.

Z textu článku 43 Listiny vyplývá, že Česká republika poskytuje azyl. Tato formulace je zdrojem pochybností, zda oprávněná osoba má ústavněprávní nárok na udělení azylu, tedy zda Česká republika touto úpravou přijala povinnost poskytnout azyl, je-li cizinec z politických důvodů pronásledován, nebo zda jde jen o právo a nikoliv povinnost státu v takovém případě azyl poskytnout. Úprava níže uvedeného zákona o azylu, konkrétně ustanovení § 12, která ukládá příslušnému orgánu povinnost udělit azyl, pokud bylo v řízení zjištěno politické pronásledování, by svědčila spíše povinnosti státu.²⁵⁷ Plénum Ústavního soudu však ve svém nálezu²⁵⁸ vyslovilo, při projednávání návrhu na zrušení ustanovení § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 217/2002 Sb., nepřímý názor opačný. V literatuře²⁵⁹ bylo rovněž diskutováno, zda článek 43 Listiny je přímo vymahatelný, tedy zda se lze práva azylu přímo na podkladě článku 43 Listiny dovolat u Ústavního soudu. Závěr byl takový, že Ústavní soud dosud takový případ neřešil.

Z článku 43 Listiny rovněž plyne, že Česká republika poskytuje azyl cizinci. Zákon o pobytu cizinců ve svém ustanovení § 1 upravuje, v návaznosti na přímo použitelné nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), podmínky vstupu cizince na území České republiky a mimo jiné stanoví i podmínky pobytu cizince na tomto území. Cizincem

²⁵⁶ V českém právním řádu publikována pod č. 2/1993 Sb.

²⁵⁷ Viz „azyl se cizinci udělí“.

²⁵⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 12.5.2009 Pl.Ús.10/08, 117: Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně vyslovil, že subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území ČR neexistuje, neboť je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území (sp. zn. IV. ÚS 85/04, III. ÚS 99/04, III. ÚS 219/04, III. ÚS 260/04).

²⁵⁹ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 81.

pak tato vnitrostátní právní norma rozumí fyzickou osobu, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie. Z pohledu českého práva je uprchlík cizincem, tedy fyzickou osobou, která není státním občanem České republiky. Nadepsaný zákon o pobytu cizinců se potom v zásadě nevztahuje na ty cizince, kteří požádali Českou republiku o mezinárodní ochranu formou azylu a azylanty, pokud zákon o azylu nestanoví jinak. Uprchlík tedy bude, z pohledu českého práva, běžným cizincem, nebude-li se nacházet v režimu zákona o azylu. V takovém případě pak bude nucen respektovat zákon o pobytu cizinců a budou se na něho vztahovat stejné povinnosti, jako se vztahují na cizince jako takové, tedy mimo jiné povolení k pobytu nebo vízová povinnost.

Při posuzování žádosti o azyl však Česká republika nevyhází pouze z článku 43 Listiny základních práv a svobod, ale musí reflektovat i mezinárodní smlouvy, zejména *Úmluvu o právním postavení uprchlíků* (dále jen „Úmluva“). Jak již bylo řečeno, Úmluva definuje uprchlíka jako „osobu, jež se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti, totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit.“²⁶⁰

Jak jsem uvedl v kapitole druhé, Úmluva se původně vztahovala pouze na osoby v Evropě, které se navíc staly uprchlíky přede dnem 1. ledna 1951 s tím, že byla v roce 1967 doplněna tzv. *Newyorským protokolem*, který temporální a geografická omezení vypustil. Protokol nabyl platnosti dne 4. října 1967. Úmluva i Protokol vstoupily pro tehdejší ČSFR v platnost dne 24. února 1992 a zápis o tom byl uložen u generálního tajemníka OSN dne 11. května 1993. Úmluva a Protokol byly publikovány ve Sbírce zákonů ČR pod číslem 208/1993 Sb., která byla rozeslána dne 6. srpna 1993. ČSFR přistoupila k Úmluvě bez územního omezení na uprchlíky z Evropy.

Pro vnitrostátní postavení uprchlíků v České republice mají význam i další mezinárodně právní dokumenty, jako zejména *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod* z roku 1950 (dále jen „Evropský úmluva“) a *Schengenská úmluva* z roku 1990, která nabyla účinnosti dne 26. března 1995. Evropská úmluva byla jménem

²⁶⁰ Viz článek 1 A odst. 2 *Úmluvy o právním postavení uprchlíků*.

ČSFR podepsána dne 21. února 1991. Podpisem Evropské úmluvy ČSFR uznala pravomoc Evropské komise pro lidská práva stejně jako Evropského soudu pro lidská práva.

Česká republika je smluvní stranou Evropské úmluvy i po vzniku samostatné České republiky. Evropská úmluva je v České republice často argumentačně aplikována, stejně jako judikáty Evropského soudu pro lidská práva, v nálezech Ústavního soudu ČR,²⁶¹ ale i v rozhodnutích obecných českých soudů, neboť užití Evropské úmluvy nastupuje jako pomocný, doplňující právní instrument zejména v případech, kdy Úmluva o právním postavení uprchlíků věc neřeší. Tak je tomu například v procesních otázkách, kdy *Úmluva o právním postavení uprchlíků*, na rozdíl od Evropské úmluvy, neřeší právo na účinný opravný prostředek. Procesní zásady řízení o přiznání postavení uprchlíka jsou obsaženy v tzv. doporučeních, přijatých Výkonným výborem UNHCR.

Schengenská úmluva ve shora uvedené souvislosti umožňuje smluvní straně odmítnout vstup nebo vyhostit účastníka řízení o udělení azylu do třetího státu nebo ve své kapitole sedmé určuje smluvní stranu, odpovědnou za řízení ve věci získání statusu uprchlíka.

Základním zákonem, obsahujícím vnitrostátní úpravu azylu a uprchlictví, je zákon o azylu. Uvedený zákon zrušil zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících a účinnosti nabyt dne 1. ledna 2000. Zrušený zákon o uprchlících sice vycházel z *Úmluvy o právním postavení uprchlíků*, ale odchylným způsobem definoval uprchlíka a byl předmětem časté kritiky.

Přijetí zákona o azylu bylo nepochybně reakcí státu na rostoucí vlny uprchlíků a na skutečnost, že Česká republika se postupně mění z tranzitní země v zemi cílovou. Nepochybně šlo rovněž o snahu harmonizovat české právo s právem Evropských společenství, včetně vyhovění mezinárodním závazkům České republiky. Zákon přináší novou terminologii a upravuje postavení cizince, žádajícího o poskytnutí azylu v České republice. Zákon o azylu, po své novelizaci, zavádí integrální pojem *mezinárodní ochrana*, který v sobě zahrnuje ochranu poskytnutím azylu (nebo přiznáním statusu uprchlíka) a ochranu ve formě tzv. *doplňkové ochrany*. Zakotvuje i další ochranné

²⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 12.5.2009 Pl.Ús.10/08: Právo na soudní kontrolu zákonnosti zbavení svobody, garantované článkem 5 odst. 4 Evropské úmluvy, je v případě zajištění cizince podle ust. § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců dostatečně zaručeno jednak institutem správní žaloby podle ust. § 65 a násl. s.ř.s., jednak možností obrátit se na soud s návrhem na propuštění na svobodu podle ust. § 200o o.s.ř.

instituty jako je *institut dočasné ochrany*. Označením „Mezinárodní ochrana“ je pojmenována celá část první zákona, která před novelizací nesla název „Azyl“.²⁶² Obsahem mezinárodní ochrany se budu zabývat níže v této kapitole.

Druhým, shora zmíněným zákonem, ve kterém je upravena problematika uprchlíků a azylu, je zákon o pobytu cizinců. Z pohledu problematiky uprchlíků pokládám v tomto zákoně za relevantní především skutečnost, že se zákon v rámci předmětu úpravy zabývá podmínkami vstupu a pobytu cizince na území České republiky a jeho vycestování z území České republiky. Již bylo řečeno, že se tento zákon nevztahuje na cizince, který požádal Českou republiku o ochranu formou azylu, a azylanta, pokud zvláštní právní předpis²⁶³ nestanoví jinak.

Konečně zákon o pobytu cizinců, s účinností ode dne 1. ledna 2004,²⁶⁴ zavádí právní rámec institutu dočasné ochrany, když v ustanovení § 2 písm.c) stanoví, že zákon o pobytu cizinců se nevztahuje na cizince, který požádal Českou republiku o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na jejím území, a cizince, který pobývá na území ČR na základě uděleného oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, pokud tento zákon nebo zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Zvláštním právním předpisem se pak rozumí zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.

Posledním článkem vnitrostátní legislativy na úseku azylu a uprchlictví je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Ustanovení § 9 zákona o azylu stanoví, že na řízení o udělení mezinárodní ochrany a na řízení o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany se použije správní řád, s výjimkami v tomto ustanovení uvedenými. Obdobně zákon o pobytu cizinců v ustanovení § 168 stanoví, kdy se nepoužije správního řádu a ustanovení § 169 upravuje odchylky od použití správního řádu.

²⁶² Změnu zákona o azylu v uvedeném smyslu přinesl zákon č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, účinný ode dne 1.9.2006.

²⁶³ Zvláštním právním předpisem se rozumí zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.

²⁶⁴ Zákon č.222/20003 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

4.2 Obsah mezinárodní ochrany

Jak jsem uvedl výše, zákon o azylu zavedl pojem *mezinárodní ochrana*, zahrnující ochranu poskytnutím azylu (přiznáním statusu uprchlíka) a ochranu ve formě tzv. *doplňkové ochrany*. Vnitrostátní zákonnou definici azylu obsahuje ustanovení § 12 zákona o azylu, když ji formuluje takto:

„Azyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec a) je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo b) má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště.“

Tato definice azylu nerozlišuje mezi azylem a statusem uprchlíka, i když v prvně zmíněném případě jde o konstitutivní rozhodnutí státu a v případě druhém o rozhodnutí charakteru deklaratorního. Rozdíl mezi těmito instituty je v zákoně setřen a udělení ochrany formou azylu znamená udělení ochrany formou vnitrostátního azylu nebo přiznání statusu uprchlíka v souladu s mezinárodní *Úmluvou o právním postavení uprchlíků*.²⁶⁵ Důvody, které k tomuto sblížení obou institutů vedou, mohou spočívat ve snaze státu regulovat na svém území počty uprchlíků. O udělení azylu stát vždy rozhodoval individuálně. Nyní k tomu přistupuje i snaha státu individuálně rozhodovat o přiznávání statusu uprchlíka.

Podle ustanovení § 12 písm. a) zákona o azylu je poskytována ochrana ve formě vnitrostátního azylu. To znamená, že Listina základních práv a svobod v článku 43 deklaruje, že Česká republika poskytuje azyl cizincům, pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod, když současně z možnosti poskytnutí azylu vylučuje toho, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.

Ustanovení § 12 písm. b) zákona o azylu upravuje poskytnutí statusu uprchlíka, když formuluje, že azyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání

²⁶⁵ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 79.

určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě, že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště. Právě zmíněná definice reflektuje definici *Úmluvy o právním postavení uprchlíků*. Definice zákona o azylu je však širší o důvod pronásledování cizince z důvodů pohlaví.

Zákon o azylu ve svém ustanovení § 13 upravuje poskytnutí azylu za účelem sloučení rodiny. Český stát tak deklaruje poskytnutí ochrany rodině osoby, které byl poskytnut azyl (azylant). Rodina azylanta je vymezena tak, že rodinným příslušníkem se pro účely sloučení rodiny rozumí manžel nebo partner azylanta, svobodné dítě azylanta mladší 18 let, rodič azylanta mladšího 18 let, nebo zletilá osoba odpovídající za nezletilou osobu bez doprovodu. Nejspíše k zamezení účelově uzavíraným manželstvím, je předpokladem udělení azylu za účelem sloučení rodiny trvání manželství před udělením azylu azylantovi.

Zákon reaguje i na případ, kdy azylant vede, podle práva jeho země, polygamní manželství a to tak, že má-li již azylant manžela žijícího s ním na území České republiky, nelze udělit azyl za účelem sloučení rodiny další osobě, která je podle právního řádu jiného státu manželem azylanta.

Podle ustanovení § 14 zákona o azylu patří k obsahu mezinárodní ochrany i poskytnutí humanitárního azylu, tedy azylu poskytnutého z humanitárního důvodu.

Mezinárodní ochranu poskytuje Česká republika i formou tzv. *doplňkové ochrany*. Důvody poskytnutí *doplňkové ochrany* jsou dány ustanovením § 14a a § 14b zákona o azylu. Jde o případ, kdy cizinec nedisponuje důvody pro udělení azylu (přiznání statusu uprchlíka), ale nemůže být vrácen do své země, neboť jsou zde důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy. Vážnou újmou se v tomto smyslu rozumí uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské, či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu, vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Některé shora uvedené důvody pro udělení doplňkové ochrany v sobě obsahují princip *non-refoulement*, o němž je pojednáno na jiném místě této práce. Stejně jako u azylu za účelem sloučení rodiny může být *doplňková ochrana* poskytnuta rodině nositele doplňkové ochrany. Podmínky upravuje

ustanovení § 14b zákona o azylu a jsou obdobné podmínkách pro poskytnutí azylu za účelem sloučení rodiny.

Doplňková ochrana byla jako institut zavedena do českého právní řádu relativně pozdě a to až novelou zákona o azylu,²⁶⁶ účinnou dnem 1. září 2006. Tím byla do našeho právního řádu implementována směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen „*kvalifikační směrnice*“), konkrétně článek 15 *kvalifikační směrnice*.

Vedle již zmíněných institutů mezinárodní ochrany existuje i tzv. institut *dočasné ochrany*. Právní rámec *dočasné ochrany* je dán ustanovením § 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců, když tento zákon je vztažen i na cizince, který požádal Českou republiku o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území, a cizince, který pobývá na území na základě uděleného oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany.

Samotný institut *dočasné ochrany* je potom upraven zákonem č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců. Česká republika poskytuje podle tohoto zákona *dočasnou ochranu* cizincům, kteří v rámci hraniční kontroly projeví úmysl žádat Českou republiku o *dočasnou ochranu*, jedná-li se o cizince, kteří hromadně opustili stát, jehož jsou občany, nebo který jim přiznal azyl, nebo cizince, kteří hromadně opustili stát svého posledního trvalého bydliště, jsou-li osobami bez státního občanství, nebo cizince, kteří se do uvedených států nemohou vrátit, a to v případě, že nastane důvod pro poskytnutí *dočasné ochrany* podle tohoto zákona. Původními důvody pro poskytnutí *dočasné ochrany*, zakotvenými v ustanovení § 1 odst. 2, byly důvody spočívající v ozbrojeném konfliktu, občanské válce či stálém násilí, dále důvody spočívající v živelní pohromě, nebo v soustavném nebo hromadném porušování základních lidských práv a svobod, anebo soustavném či hromadném pronásledování z národnostních nebo náboženských důvodů. Ustanovení § 1 odst. 2 bylo zrušeno a nadále se postupuje, jak je uvedeno v ustanovení § 1 odst. 4 zákona o dočasné ochraně cizinců, v případě, že dočasná ochrana cizinců byla vyhlášena rozhodnutím Rady Evropské unie.²⁶⁷

²⁶⁶ Op. cit. 262.

²⁶⁷ Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

4.3 Řízení o udělení mezinárodní ochrany

4.3.1 Průběh řízení

Procesní pravidla pro řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany formou azylu či doplňkové ochrany stanoví vnitrostátní legislativa jednotlivých států. Je věcí každého státu, jaké si určí procesní instrumenty pro zjišťování oprávněnosti žádosti cizince o přiznání statusu uprchlíka či oprávněnosti žádosti o udělení azylu nebo dalších forem mezinárodní ochrany.

Česká republika přijala pro oblast poskytování jednotlivých forem mezinárodní ochrany svá procesní pravidla v zákoně o azylu, s podpůrným (subsidiárním) použitím zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Ustanovení § 9 zákona o azylu k užití správního řádu stanoví, že na řízení o udělení mezinárodní ochrany a na řízení o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany se použije správní řád, s výjimkou ustanovení, které dále uvádí.²⁶⁸

Odchylně oproti standardnímu užití správního řádu je tedy zejména upraveno doručování a lhůty pro využití opravných prostředků. Specifikované odlišnosti v užití správního řádu pramení ze skutečnosti, že při praktickém provádění správního řízení s cizincem by bylo obtížné zajistit některé procesní úkony tak, jak je upravuje správní řád.

Řízení o udělení mezinárodní ochrany je upraveno v části první, hlavě třetí zákona o azylu, nazvané Řízení o mezinárodní ochraně.

Zákon o azylu v ustanovení § 2 definuje základní pojmy řízení o udělení mezinárodní ochrany, kterými jsou zejména bezpečná země původu, bezpečná třetí země, žadatel o udělení azylu, azylant, nezletilá osoba bez doprovodu, pronásledování, trvalé bydliště a azylové zařízení.

Žadatelem o udělení mezinárodní ochrany se dle ustanovení § 2 zákona o azylu rozumí cizinec, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu, nebo cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v jiném členském státě Evropské

²⁶⁸ Jedná se o ustanovení o doručování na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu sdělenou účastníkem, ustanovení o doručování písemností určených do vlastních rukou a doručovaných na požádání jiným způsobem, ustanovení o doručování adresátům zdržujícím se v cizině, dále ustanovení o úřední desce, o ustanovení opatrovníka osobám neznámého pobytu a osobám, které se zdržují v cizině, pokud se jim nedaří doručovat a o ustanovení zástupce pro doručování. Dále jde o ustanovení o umožnění nahlížení do spisu jiným osobám než účastníkům a jejich zástupcům, o ústním jednání, o vydání stejnopisu výroku rozhodnutí na požádání účastníka, o lhůtách pro vydání rozhodnutí a ustanovení o odvolacím řízení a řízení o rozkladu.

unie, je-li Česká republika příslušná k jejímu posuzování. Postavení žadatele má po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany a po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle zvláštního právního předpisu,²⁶⁹ má-li tato žaloba odkladný účinek.

Azylantem se podle nadepsaného ustanovení § 2 zákona o azylu rozumí cizinec, kterému byl podle zákona o azylu udělen azyl, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu.

Azylovým zařízením se podle stejného ustanovení zákona o azylu rozumí přijímací středisko, pobytové středisko a integrační azylové středisko.²⁷⁰

Správním orgánem, u něhož je vedeno správní řízení ve věci žádosti o udělení mezinárodní ochrany, je Ministerstvo vnitra České republiky (dále jen „ministerstvo vnitra“), konkrétně jeho Odbor azylové a migrační politiky (dále jen „OAMP“).

Věcná příslušnost ministerstva vnitra je dána ustanovením § 8 a ustanovením § 19 zákona o azylu. Ministerstvo vnitra je příslušné k řízení o udělení mezinárodní ochrany a k řízení o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany, stejně jako je příslušné k určení členského státu Evropské unie příslušného k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany, není-li podle tzv. *Dublinkého nařízení*²⁷¹ příslušná Česká republika. OAMP se v současnosti člení na dvacet oddělení; jedním je oddělení mezinárodní ochrany.²⁷²

Řízení o mezinárodní ochraně je jednoinstanční. Do dne účinnosti novely zákona o azylu,²⁷³ tedy do dne 31. ledna 2002, bylo možno proti rozhodnutí o neudělení azylu podat rozklad, o němž rozhodoval, na návrh komise jím zřízené, ministr vnitra. Dnes proti rozhodnutí ministerstva již tento opravný prostředek nelze podat a rozhodnutí lze zvrátit pouze rozsudkem správního soudu.

²⁶⁹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

²⁷⁰ K dalším pojmům viz hlava XI zákona o azylu.

²⁷¹ Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 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, tzv. Dublin II. Nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

²⁷² Odbor azylové a migrační politiky [Online]. Ministerstvo vnitra České republiky. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-azylove-a-migracni-politiky.aspx>>. Citováno dne 4.8.2009.

²⁷³ Změnu zákona o azylu přinesl zákon č. 2/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), a některé další zákony, účinný ode dne 1.2.2002. Uvedený zákon zrušil mj. ustanovení § 29 až 31 zákona o azylu.

Zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany obligatorně předchází právní úkon (prohlášení) cizince, z něhož musí plynout zřejmý úmysl požádat o udělení mezinárodní ochrany. Prohlášení může cizinec učinit v ústní nebo písemné formě do protokolu. Zákon o azylu stanoví místo a dobu nadepsaného prohlášení. Podstatné je, že zákon o azylu vyžaduje takové prohlášení učinit pouze na území ČR, nikoliv tedy např. na velvyslanectví.

Kromě toho, vedle povinnosti učinit prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu, stanoví současně zákon o azylu povinnost cizince strpět identifikační úkony cizinecké policie, dále odevzdat svůj cestovní doklad a umožnit provedení zdravotní prohlídky.

Poté je cizinci uděleno policií časově omezené vstupní vízum (ne v případě, kdy má na území ČR povolen pobyt nebo učinil-li prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště) a cizinec je povinen dostavit se do přijímacího střediska.²⁷⁴

Jsem toho názoru, že na uvedené prohlášení o úmyslu žádat Českou republiku o udělení mezinárodní ochrany, musí být kladeny nároky, které zákon spojuje s platností právního úkonu. Zejména musí jít o výslovný (zde nikoliv konkludentní) projev vůle a to o projev vůle svobodný, skutečný, vážný a prostý omylu. Cizinec si musí být vědom následků, s tímto právním krokem spojených.

Řízení o udělení mezinárodní ochrany je zahajováno na návrh a to podáním písemné žádosti cizincem, jejíž vzor je uveden v příloze č. 1 k zákonu o azylu. Zákon o azylu vyžaduje podání žádosti na tiskopisu.²⁷⁵ Řízení o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany je zahajováno z úřední povinnosti.

Účastníkem řízení je žadatel o udělení mezinárodní ochrany, dále azylant, s nímž bylo zahájeno řízení o odnětí azylu a konečně osoba požívající doplňkové ochrany, s níž bylo zahájeno řízení o odnětí doplňkové ochrany.

Účastník řízení má právo být po dobu řízení zastoupen na základě plné moci. Dále má účastník řízení právo požádat o pomoc právnickou či fyzickou osobu, zabývající se poskytováním právní pomoci uprchlíkům. Nezletilé osobě bez doprovodu je ustanoven opatrovník. Zde, na rozdíl od správního řádu,²⁷⁶ ustanoví opatrovníka soud a to na podnět ministerstva vnitra předběžným opatřením.

²⁷⁴ Viz hlava XI zákona o azylu.

²⁷⁵ Ustanovení § 10 odst. 1 zákona o azylu.

²⁷⁶ Srov. ustanovení § 32 správního řádu.

V řízení o udělení mezinárodní ochrany má cizinec právo jednat v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Zákon o azylu proto stanoví právo účastníka řízení na tlumočnicka (na náklady státu).

Po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany má žadatel o udělení mezinárodní ochrany právo být ve styku s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (United Nations High Commissioner for Refugees, dále jen „UNHCR“) nebo se obrátit na organizace, které se zabývají ochranou práv žadatelů o udělení mezinárodní ochrany.

V žádosti o mezinárodní ochranu a blíže v následných pohovorech s cizincem, stát zjišťuje důvody, které cizince motivovaly k opuštění své země. Vedení pohovoru s cizincem akcentuje v této části ústní povahu řízení, oproti zásadě písemnosti správního řízení.²⁷⁷

Rozhodnutí o mezinárodní ochraně je ministerstvo vnitra ze zákona o azylu povinno vydat do 90 dnů ode dne zahájení řízení. Nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout v této lhůtě, může ji ministerstvo přiměřeně prodloužit. O prodloužení lhůty účastníka řízení bez zbytečného odkladu písemně vyrozumí.

Řízení o udělení mezinárodní ochrany může být ukončeno rozhodnutím ve věci vyhovujícím nebo zamítavým, podle toho, zda správní orgán v řízení zjistí, že žadatel má či nemá důvody pro udělení mezinárodní ochrany podle příslušných ustanovení zákona o azylu; dále může být toto řízení ukončeno zamítnutím žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné, nebo zastavením řízení (například při zpětvzetí žádosti).

Rozhodnutí o mezinárodní ochraně obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.²⁷⁸ Ve výroku správní orgán uvede, zda žadateli je nebo není mezinárodní ochrana udělena.

Vyhoví-li ministerstvo vnitra žádosti cizince, udělí mezinárodní ochranu ve formě azylu nebo doplňkové ochrany. Shledá-li ministerstvo při svém rozhodování, že jsou naplněny důvody pro udělení azylu, udělí azyl přednostně. Rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nabývá právní moci dnem doručení žadateli.

Neshledá-li ministerstvo důvody k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany, odůvodní své rozhodnutí ve vztahu k oběma formám mezinárodní ochrany.

²⁷⁷ Srov. ustanovení § 15 správního řádu.

²⁷⁸ Srov. ustanovení § 68 správního řádu.

Ustanovení § 16 zákona o azylu uvádí důvody pro zamítnutí zjevně nedůvodné žádosti v tzv. *zrychleném řízení*. V případě zamítnutí žádosti pro její zjevnou nedůvodnost musí být rozhodnuto nejpozději do 30 dnů ode dne zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Ve věci zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu pro zjevnou nedůvodnost, vyžaduje Nejvyšší správní soud tzv. *třístupňový test*.²⁷⁹

Určitým specifikem v řízení o udělení mezinárodní ochrany je řízení o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, jak je upraveno v ustanovení § 73 zákona o azylu.

Zvláštností tohoto řízení je, že probíhá v tranzitním prostoru, který není považován za vnitrostátní území ČR a tento prostor nesmí cizinec během řízení o udělení mezinárodní ochrany opustit. Cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, v zásadě policie předá do přijímacího střediska na mezinárodním letišti.

Za přijímací středisko na mezinárodním letišti se podle zákona o azylu ve stávajícím znění považuje i středisko na jiném mezinárodním letišti nebo jiné azylové zařízení určené ministerstvem, nelze-li z důvodů bezpečnostních, hygienických, kapacitních či jiných obdobně závažných důvodů cizince umístit do přijímacího střediska na mezinárodním letišti, v jehož tranzitním prostoru učinil prohlášení o mezinárodní ochraně.

Ministerstvo vnitra musí rozhodnout nejpozději do 4 týdnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem, tedy v kratší lhůtě než v běžném řízení. Nerozhodne-li ministerstvo v uvedené lhůtě, umožní cizinci vstup na území bez rozhodnutí a dopraví jej do azylového zařízení na území republiky.

Vstup na území ale nelze povolit cizinci, u něhož nebyla spolehlivě zjištěna totožnost nebo se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti. Proti rozhodnutí ministerstva o nepovolení vstupu na území lze podat žalobu do 7 dnů ode dne doručení rozhodnutí, přičemž podání žaloby nemá odkladný účinek.

²⁷⁹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15.8.2008, čj. 5 Azs 24/2008-48 ve věci zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné: Použití § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, vykládaného v souladu s čl. 13 a 18 směrnice Rady 2004/83/ES a čl. 23 odst. 4 písm. i) a j) směrnice Rady 2005/85/ES vyžaduje *třístupňový test*: 1) zda hrozí stěžovateli vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny; 2) zda mohl žadatel požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve; 3) zda je z postupu žadatele patrné, že žádost o mezinárodní ochranu podal „pouze“ s cílem vyhnout se tomuto hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny. Tyto tři podmínky musí být splněny kumulativně; v případě nesplnění byť jedné z nich nelze § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, aplikovat.

Soud vyřizuje žalobu přednostně. Současné znění ustanovení § 73 zákona o azylu bylo reakcí na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 27. listopadu 2008 ve věci Rashed proti České republice (zajištění žadatele o azyl na letišti).²⁸⁰

4.3.2 Práva a povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany

Cizinec má po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany, stejně jako po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva vnitra, postavení žadatele o mezinárodní ochranu. S tímto statutem je spojeno množství práv a povinností. Práva a povinnosti žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, upravuje zejména zákon o azylu.²⁸¹

Žadatel o udělení mezinárodní ochrany, má nárok na ubytování v azylovém zařízení a je-li v něm hlášen k pobytu, pak na poskytnutí ubytování, stravy, základních hygienických prostředků a kapesného. Fakultativně mohou být žadateli o udělení mezinárodní ochrany zajištěny psychologické, zdravotní, sociální a jiné nezbytné služby a věci s ohledem na individuální potřeby žadatele o udělení mezinárodní ochrany a podporu bezkonfliktního soužití v azylových zařízeních.

Žadatel o udělení mezinárodní ochrany, hlášený k pobytu v azylovém zařízení, se podílí na úhradě nákladů na stravu a ubytování.

Žadatel o udělení mezinárodní ochrany, hlášený k pobytu mimo pobytové středisko, si hradí náklady spojené s pobytem na území ČR z vlastních prostředků, s výjimkou zdravotní péče. Žadateli o udělení mezinárodní ochrany se poskytuje na území ČR bezplatná zdravotní péče v rozsahu péče hrazené ze zdravotního pojištění. Náklady spojené s poskytováním této zdravotní péče nese stát a náklady vzniklé zdravotnickému zařízení jsou hrazeny z veřejného zdravotního pojištění.

²⁸⁰ V případě Rashed z tohoto pohledu ESLP shledal, že řízení nebylo „zákonné“ kvůli kvalitě práva, neboť zákonné předpisy nestanovily dostatečně přesně podmínky přesunu žadatelů do „obyčejného“ azylového zařízení a lhůty v zákoně bylo lze vykládat v neprospěch jedinců (§ 73 - 75). Na to, že předpisy nebyly dostatečně přesné, poukázal ESLP odkazem na rozpornou vnitrostátní praxi při výkladu sporných ustanovení (vydání rozhodnutí; ale i ustanovení o soudním řízení na ochranu proti zbavení svobody). ESLP dále uvedl, že fikci detašovaného pracoviště mimo tranzitní prostor letiště zákon nepředvídal. Pokud tedy jde o tuto fikci, scházal zde vůbec podklad ve vnitrostátním právu. Soud se nevyjádřil k tomu, zda by taková fikce byla možná, pokud by byla stanovena v zákoně. V současné době se již fikce nachází v § 73 odst. 2 zákona o azylu, přičemž lze rozšířit prostor přijímacího střediska z důvodů „bezpečnostních, hygienických, kapacitních či jiných obdobně závažných“ na „středisko na jiném mezinárodním letišti nebo jiné azylové zařízení určené ministerstvem“.

²⁸¹ Srov. hlava VII zákona o azylu.

Žadatel o udělení mezinárodní ochrany má v azylovém zařízení, v němž je hlášen k pobytu, právo na ubytování společně s manželem, s příbuzným v pokolení přímém nebo s jinou osobou blízkou, pokud jsou žadateli o udělení mezinárodní ochrany a pokud s tím souhlasí. Za osoby blízké se považují osoby prohlašující, že k sobě mají osobní vztah.

Žadatel o udělení mezinárodní ochrany (na rozdíl od osoby, které byl již udělen azyl nebo doplňková ochrana) sice nemá nárok na pomoc podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách nebo na pomoc podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, je však oprávněn požádat o finanční příspěvek dle ustanovení § 43 zákona o azylu, nejdéle však na dobu tří měsíců.

Žadatel o udělení mezinárodní ochrany smí být v České republice zaměstnán po uplynutí 12 měsíců ode dne podání žádosti o mezinárodní ochranu. Podrobnosti stanoví zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.²⁸²

Žadatel o mezinárodní ochranu je stanovena řada povinností ve vztahu k řízení. Jak již bylo uvedeno, tyto povinnosti jsou obsaženy zejména v hlavě sedmé zákona o azylu. Patří mezi ně, mimo jiné, povinnost při podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany odevzdat ministerstvu svůj cestovní doklad, povinnost žadatele přiznat finanční prostředky, které má k dispozici a povinnost v době pobytu v azylovém zařízení odevzdat věc ohrožující život či zdraví osob nebo alkohol a jinou návykovou látku. Žadatel o udělení mezinárodní ochrany, ubytovaný v přijímacím středisku, je dále povinen odevzdat elektronické komunikační zařízení.

K základním povinnostem žadatele patří povinnost poskytovat správnímu orgánu potřebnou součinnost a uvádět pravdivé a komplexní informace za účelem zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Konečně je žadatel o mezinárodní ochranu povinen strpět určité omezení osobní svobody, spočívající ve strpění osobní prohlídky a prohlídky svých věcí, sejmutí otisků prstů a dalších identifikačních úkonů, za účelem ověření jeho totožnosti, včetně povinnosti podrobit se zdravotní prohlídce.

²⁸² Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti v ustanovení § 99 odst.1 stanoví, že povolení k zaměstnání nelze vydat cizinci, který v České republice požádal o udělení mezinárodní ochrany, a to po dobu 12 měsíců ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

4.3.3 Přezkum rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany soudem

Soudní přezkum rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany je upraven v části první, hlavě čtvrté zákona o azylu.²⁸³

Proti pravomocnému rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci udělení mezinárodní ochrany lze podat žalobu ke krajskému soudu, v jehož obvodu je žadatel o udělení mezinárodní ochrany (žalobce) v den podání žaloby hlášen k pobytu. K řízení o žalobě, podané žadatelem o udělení mezinárodní ochrany (žalobce), který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště podle ustanovení § 73 zákona o azylu, je místně příslušný Krajský soud v Praze.

Zásadně lze žalobu podat ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí.²⁸⁴ Podání žaloby má odkladný účinek. Odkladný účinek není zákonem přiznán pouze v případě zastavení řízení o udělení azylu dle § 25 zákona o azylu a dále u žaloby proti rozhodnutí dle § 16 odst. 1 písm. d) a e) zákona o azylu (žaloba proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné zejména z důvodu příchodu z bezpečné země původu).

Soud žalobu buď zamítne, nebo věc zruší a vrátí správnímu orgánu k došetření. Stejně tak může řízení zastavit (žalobce vzal žalobu zpět, apod.). Mezinárodní ochrana však může být udělena výlučně rozhodnutím správního orgánu, soudy nemohou svým rozhodnutím mezinárodní ochranu udělit.²⁸⁵

Proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany má cizinec právo podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Novela zákona o azylu č. 350/2005 Sb., účinná ode dne 13. října 2005, přiznává každé podané kasační stížnosti odkladný účinek. Odkladný účinek není zákonem přiznán pouze v případě kasačních stížností podávaných z mezinárodního letiště a podle ustanovení § 46a zákona o azylu.

Procesním předpisem ve věcech soudního přezkumu správních rozhodnutí o mezinárodní ochraně je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, účinný ode dne 1.

²⁸³ Nález Ústavního soudu ze dne 30.1.2007, ÚS 553/06: Soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí vydaných orgány veřejné správy ve věcech mezinárodní ochrany uprchlíků musí splňovat požadavky spravedlivého procesu dle relevantních ustanovení hlavy páté Listiny základních práv a svobod.

²⁸⁴ Ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení rozhodnutí lze podat žalobu proti rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany a) jímž se tato žádost zamítá jako zjevně nedůvodná, b) podané v zařízení pro zajištění cizinců, nebo c) jímž bylo řízení o udělení mezinárodní ochrany zastaveno z důvodu nepřijatelnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

²⁸⁵ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 88.

ledna 2003. V souvislosti s právem cizince podat kasační stížnost je třeba zmínit ustanovení § 104a soudního řádu správního, dle něhož Nejvyšší správní soud zamítne kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany, která svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.²⁸⁶

Nejvyšší správní soud rozhoduje ve věci buď zamítnutím stížnosti anebo zrušením rozhodnutí krajského soudu a vrácením tomuto soudu k novému projednání. Kasační stížnost, zmíněnou v předchozím odstavci, která svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, usnesením odmítá. K přijetí usnesení je třeba souhlasu všech členů senátu a není třeba ho odůvodnit.

²⁸⁶ Precedentní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26.4.2006, 1 Azs 13/2006-39, ve věci Valentyna O. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobkyně. Podle tohoto usnesení je podstatným přesahem vlastních zájmů stěžovatele jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů. V zájmu stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve věcech azylu je pak nejenom splnit podmínky přípustnosti kasační stížnosti a svoji stížnost opřít o některý z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 s.ř.s., nýbrž také uvést, v čem spatřuje - v mezích kritérií přijatelnosti - v konkrétním případě podstatný přesah svých vlastních zájmů a z jakého důvodu by tedy měl Nejvyšší správní soud předloženou kasační stížnost věcně projednat.

Kapitola 5. Činnost mezinárodních a nevládních organizací na úseku uprchlického práva

5.1 Úřad Vysokého komisaře pro uprchlíky (UNHCR)

5.1.1 Úkoly a působnost UNHCR

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (United Nations High Commissioner for Refugees, dále jen „UNHCR“), je významnou a respektovanou mezinárodní organizací, pomáhající celosvětově těm lidem, kteří byli donuceni opustit své domovy. Jde o humanitární a nepolitickou organizaci s mandátem OSN chránit uprchlíky a řešit jejich složitou situaci. Mezi osoby, o které se UNHCR stará, nepatří jen uprchlíci, ale rovněž osoby žádající o azyl, osoby bez státní příslušnosti a vnitřně vysídlené osoby.

Činnost UNHCR se řídí *Statutem UNHCR*, dle něho vykonává Vysoký komisař OSN pro uprchlíky humanitární, sociální a zcela nepolitickou činnost a jedná v souladu s obecnými pokyny, které obdrží od Valného shromáždění OSN (dále jen „Valné shromáždění“) nebo od Hospodářské a sociální rady. Tím však není dotčena povaha UNHCR jako samostatného, autonomního orgánu OSN.

Do hlavní působnosti UNHCR patří zejména poskytování mezinárodní ochrany uprchlíkům, kteří spadají do rámce *Statutu UNHCR*, hledání stálých postupů, které řeší problematiku uprchlictví a pomoc státům a se souhlasem dotčených států soukromým organizacím, v usnadnění dobrovolné repatriace uprchlíků nebo jejich začlenění do nových národních společenství.²⁸⁷

5.1.2 Úloha UNHCR v poskytování ochrany

Nejdůležitější úlohou a funkcí UNHCR je mezinárodní ochrana, tedy záruka respektování lidských práv uprchlíků, možnost, aby každý mohl podat žádost o azyl a jistota, že nikdo nebude nedobrovolně vrácen do země, kde mu hrozí újma na životě, omezení svobody a pronásledování.²⁸⁸ UNHCR dohlíží na dodržování mezinárodního práva a uprchlíkům poskytuje materiální pomoc. UNHCR zajišťuje ochranu uprchlíků

²⁸⁷ Viz *Statut UNHCR*, Část I, Článek 1.

²⁸⁸ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 84.

způsobem, který je upraven ve *Statutu UNHCR*, zejména tak, že podporuje uzavírání mezinárodních smluv o ochraně uprchlíků, dohlíží na jejich aplikaci a navrhuje jejich změny. Za pomoci dohod, které uzavírá s vládami států, provádí opatření ke zlepšení osudu uprchlíků a snížení jejich počtu.

UNHCR pomáhá úsilí veřejných institucí a soukromých iniciativ v dobrovolném návratu uprchlíků nebo jejich začlenění do nových národních společenstev. Podporuje přijímání uprchlíků na území států. Usiluje, aby uprchlíci získali povolení k převodu svého majetku, především toho, který potřebují ke svému usídlení. Získává od vlád údaje o počtu uprchlíků na jejich území a o zákonech, které se jich týkají. Koordinuje úsilí soukromých organizací, které pomáhají uprchlíkům.

UNHCR vykonává další funkce, které mu uloží Valné shromáždění, především při repatriaci a znovuusídlení. Vedle právní ochrany poskytuje UNHCR i materiální pomoc během rozsáhlých krizových situací a to buď přímo, nebo prostřednictvím svých partnerských organizací.

Při dohlížení na provádění úmluv, které zaručují ochranu uprchlíků, nedisponuje UNHCR sankční pravomocí. Používá proto dvě možné metody, buď tzv. *dobrovolný návrat uprchlíků*, nebo tzv. *asimilaci běženců v novém společenství*.²⁸⁹

Úloha UNHCR neustále roste. Podle Výroční zprávy UNHCR „Globální trendy“ ze dne 16. června 2009²⁹⁰ UNHCR poskytuje ochranu a pomoc těm uprchlíkům, kteří překročili mezinárodní hranice. Pomáhá však i vnitřně vysídleným osobám v rámci závazků, vyplývajících z procesu humanitární reformy OSN. Počet vnitřně vysídlených osob, o které se UNHCR stará, se od roku 2005 více než zdvojnásobil a ustálil se asi na 26 milionech osob.²⁹¹ Podle uvedené zprávy bylo na konci roku 2008 na celém světě 42 milionů lidí, kteří kvůli konfliktu nebo pronásledování museli odejít ze svých domovů. Celkový počet zahrnuje 16 milionů uprchlíků a uchazečů o azyl a dále 26 milionů vnitřně vysídlených obyvatel.

Úloha UNHCR je aktuálně akcentována v souvislosti se stávající ekonomickou recesí, kdy Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky upozornil, že ekonomická

²⁸⁹ ČEPELKA, Č. a kol., op. cit. 38. str. 84-85.

²⁹⁰ Viz Výroční zpráva UNHCR: Na světě je 42 milionů vykořeněných lidí. [Online]. UNHCR. Dostupné na: <<http://www.unhcr.cz/news/?cid=541>>. Citováno dne 8.8.2009.

²⁹¹ Viz Základní informace [Online]. UNHCR. Dostupné na: <<http://www.unhcr.cz/zakladni/>>. Citováno dne 8.8.2009.

recese nutí vlády omezovat rozpočet. UNHCR se obává, že některé středoevropské země budou chtít v rámci rozpočtových škrťů omezit výdaje na integrační programy.²⁹²

5.1.3 Vysoký komisař OSN pro uprchlíky

UNHCR byl zřízen rozhodnutím Valného shromáždění OSN. Valné shromáždění svou *rezolucí č. 319 A (IV)* ze dne 3. prosince 1949 rozhodlo založit UNHCR ke dni 1. ledna 1951 a dne 14. prosince 1950 přijalo, jako přílohu *rezoluce č. 428 (V)*, *Statut Úřadu Vysokého komisaře OSN*.

Valné shromáždění uvedenou rezolucí vyzvalo jednotlivé vlády, včetně vlád nečlenských zemí OSN, aby spolupracovaly s UNHCR při jeho činnosti, hlavně tím, že budou uzavírat mezinárodní smlouvy o ochraně uprchlíků, budou na svém území přijímat uprchlíky a že budou poskytovat Vysokému komisaři informace o počtech uprchlíků, podmínkách, ve kterých žijí, zákonech a jiných právních opatřeních, které se jich týkají.²⁹³

Poradním orgánem UNHCR je výkonný výbor (Executive Committee, dále jen „EXCOM“). Sídlo UNHCR je v Ženevě. Pobočky (kanceláře) UNHCR se nacházejí ve 117 zemích světa. UNHCR zaměstnává 6 351 zaměstnanců. Vysokým komisařem Organizace spojených národů pro uprchlíky je od června 2005 António Guterres, bývalý portugalský premiér.

5.1.4 Postavení UNHCR v České republice

UNHCR působí v České republice od roku 1992. Kancelář UNHCR byla v Praze zřízena v souvislosti s přistoupením České republiky k *Úmluvě o právním postavení uprchlíků* z roku 1951 a jejímu *Protokolu* z roku 1967.

UNHCR deklaruje, jako cíl působení UNHCR v České republice, podporu úsilí o vybudování komplexního, udržitelného a samostatného azylového systému.²⁹⁴

UNHCR v České republice sleduje rozhodnutí správních a soudních orgánů o žádostech cizinců o mezinárodní ochranu i azylantů a v tom směru také vydává

²⁹² Viz Integrační systémy ve střední Evropě v bodu zlomu [Online]. UNHCR. Dostupné na: <<http://www.unhcr.cz/news/?cid=545>>. Citováno dne 8.8.2008.

²⁹³ *Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 428 (V)*.

²⁹⁴ Viz Uprchlíci v České republice [Online]. UNHCR. Dostupné na: <<http://www.unhcr.cz/uprchlicir/?cid=84>>. Citováno dne 8.8.2008.

stanoviska. Prostřednictvím neziskových organizací UNHCR zajišťuje v ČR právní a sociální poradenství žadatelům o mezinárodní ochranu nebo azylantům. UNHCR na svých internetových stránkách upozorňuje, že neposkytuje přímou právní pomoc žadatelům o azyl či osobám, kterým byla mezinárodní ochrana udělena. Jednotlivými případy se UNHCR zabývá jen v případě, kdy mu je nevládní organizace samy postoupí.²⁹⁵

5.2 Úřad OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě (UNRWA)

OSN se snažila řešit situaci na Blízkém východě již v roce 1948, kdy založila program nazvaný *United Nations Relief for Palestine Refugees* (dále jen „UNRPR“), jako program pro pomoc palestinským uprchlíkům, s omezenou účinností do srpna roku 1949. Po uplynutí uvedené doby počty uprchlíků stále rostly a bylo třeba tento problém institucionálně řešit zřízením k tomu určené organizace. Arabské státy chtěly potvrdit právo uprchlíků na návrat a požadovaly, aby název navrhované organizace obsahoval slovo Palestina. Západní státy akcentovaly spíše pracovní programy pro uprchlíky a jejich integraci do arabských států. Arabské státy se však asimilaci uprchlíků rovněž bránily. Založení Úřadu OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, dále jen „UNRWA“)²⁹⁶ bylo nakonec do jisté míry kompromisem mezi západními a arabskými požadavky. Primárním důvodem založení UNRWA byla reakce OSN na exodus palestinských uprchlíků z Izraele do pásma Gazy, v důsledku první arabsko-izraelské války (1948).

Souběžně se vznikem UNRWA probíhala na půdě OSN jednání o vzniku Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). Po vzniku UNRWA arabské státy trvaly na tom, aby palestinští uprchlíci byli vyňati z mandátu UNHCR i z *Úmluvy o právním postavení uprchlíků*. Jedním z důvodů pravděpodobně byla obava, že by definice uprchlíka, obsažená v návrhu Úmluvy, mohla oslabit právo palestinských

²⁹⁵ Op. cit. 294.

²⁹⁶ V případě UNRWA neexistuje jednotná terminologie. Ve stejném významu je používáno označení Agentura OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě, Úřad OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě, Agentura OSN pro pomoc palestinským uprchlíkům na Blízkém východě, Organizace OSN pro pomoc palestinským uprchlíkům na Blízkém východě, Pomocná a pracovní agentura OSN pro palestinské uprchlíky, Mise OSN pro palestinské uprchlíky, apod.

uprchlíků na návrat.²⁹⁷ V současné době jsou palestiniští uprchlíci na Blízkém východě, kterým poskytuje UNRWA podporu, z působnosti UNHCR vyloučeni.

UNRWA byla založena *rezolucí Rady bezpečnosti OSN č. 302 (IV)* ze dne 8. prosince 1949. Činnost zahájila dne 1. května 1950. Je přímo podřízena Valnému shromáždění OSN. Její činnost řídí Generální komisař UNRWA,²⁹⁸ za pomoci Poradní komise. Činnost UNRWA je řízena z Gazy a Ammánu a zaměstnává více než 24 000 místních pracovníků.

UNRWA se, na rozdíl od Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, věnuje pouze jedné skupině uprchlíků a mezi její aktivity nepatří hledání trvalých řešení pro uprchlíky, ale pouze poskytování základních služeb (tzv. *peaceservicing*). UNRWA v současné době zajišťuje uprchlíkům humanitární pomoc ve formě potravin a přístřeší, vzdělání, zdravotní a sociální péče a zlepšování podmínek v uprchlických táborech.

UNRWA je kritizována pro údajné prodlužování statusu uprchlíků jako příjemců pomoci, dále pro domnělé podněcování palestinských postojů proti Izraeli a podpory terorismu, když např. mezi jejími zaměstnanci mají být členové hnutí Hamás.

5.3 Činnost dalších organizací v oblasti uprchlického práva

5.3.1 Organizace a orgány v rámci systému OSN

Z pohledu uprchlického práva je důležitá spolupráce Úřadu Vysokého komisaře OSN s dalšími mezinárodními organizacemi. K partnerům UNHCR patří zejména:

- a) Světový potravinový program (World Food Programme, dále jen „WFP“), poskytující nouzovou potravinovou pomoc.
- b) Dětský fond OSN (The United Nations Children’s Fund, dále jen „UNICEF“), který se vedle pomoci dětem v rámci programů zdraví, výživy a vzdělávání, věnuje i ochraně nezletilých dětí bez doprovodu a slučování rodin. Základním dokumentem pro činnost UNICEF je *Úmluva o právech dítěte*.²⁹⁹ Státy úmluvy činí opatření potřebná k zabezpečení toho, aby dítě žádající o přiznání statusu uprchlíka nebo které je považováno za uprchlíka, ať už je v doprovodu svých

²⁹⁷ *Úmluva o právním postavení uprchlíků* z roku 1951 totiž v kapitole 1, článku 1 D, stanoví, že se tato Úmluva „nevztahuje na osoby, které v současné době užívají ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací Spojených národů než Vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky.“

²⁹⁸ Generální komisařkou UNRWA je od roku 2005 Karen Koning AbuZayd z USA.

²⁹⁹ V českém právním řádu publikována pod č. 104/1991 Sb.

rodičů, jiných osob, anebo bez doprovodu, obdrželo potřebnou ochranu a humanitární pomoc. Za tímto účelem státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, podporují úsilí OSN a mezivládních, či nevládních organizací, které spolupracují s OSN k ochraně a pomoci takovému dítěti a k vyhledávání rodičů nebo jiných členů rodiny za účelem jeho opětovnému spojení s rodinou.³⁰⁰ V roce 1991 byl v ČR zřízen Český výbor pro UNICEF, jako národní, nevládní organizace, podporující zájmy UNICEF v České republice.

- c) Světová zdravotnická organizace (World Health Organization, dále jen „WHO“). WHO vznikla dne 7. dubna 1948 a mezi zakládající členy patřilo i tehdejší Československo. Česká republika od roku 1993 vystupuje ve WHO jako samostatný členský stát. WHO podporuje technickou spolupráci v oblasti zdravotnictví, realizuje programy na potírání a úplné odstranění některých nemocí a usiluje o celkové zlepšení kvality lidského života. Řídícím orgánem WHO je Světové zdravotnické shromáždění (World Health Assembly, dále jen „WHA“), složené ze 193 členských států. Jeho rozhodnutí uskutečňuje Výkonná rada (Executive Board, dále jen „EB“). Sídlo WHO je v Ženevě. Kancelář WHO je umístěna i v České republice.³⁰¹
- d) Rozvojový program OSN (United Nations Development Programme, dále jen „UNDP“). UNDP je koordinátorem globálních i místních rozvojových programů, zejména koordinuje rozvojové činnosti OSN a plány v době po skončení nouzových situací. V jeho rámci se státy světa v roce 2000 zavázaly splnit do roku 2015 tzv. *Rozvojové cíle tisíciletí*, například snížit na polovinu počet lidí žijících v extrémní chudobě.³⁰²
- e) Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva (Office of the High Commissioner for Human Rights, dále jen „OHCHR“). OHCHR zajišťuje úkoly Vysokého komisaře OSN pro lidská práva, který byl Valným shromážděním OSN ustaven v roce 1993. Vysoký komisař³⁰³ odpovídá za podporu a ochranu občanských, kulturních, hospodářských, politických a sociálních práv a svobod.

³⁰⁰ Viz článek 22 Úmluvy o právech dítěte.

³⁰¹ Viz Key WHO Information [Online]. World Health Organization. Dostupné na: <<http://www.who.int/en/>>. Citováno dne 9.8.2009.

³⁰² Viz Rozvojový program OSN (UNDP) [Online]. Informační centrum OSN v Praze. Dostupné na: <<http://www.osn.cz/system-osn/programy-a-dalsi-organy-osn/?i=99>>. Citováno dne 9.8.2009.

³⁰³ Vysokou komisařkou je od roku 2008 Navanethem Pillay z Jihoafrické republiky. Byla první ženou, která ve své domovské provincii Natal začala v roce 1967 poskytovat právní služby a pomoc odpůrcům apartheidu. Blíže viz High Commissioner [Online]. Office of the High Commissioner for Human rights. Dostupné na: <<http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/HighCommissioner.aspx>>. Citováno 9.8.2009.

Při ochraně lidských práv spolupracuje s vládami a mezinárodními, regionálními a nevládními organizacemi.³⁰⁴

- f) Úřad OSN pro koordinaci humanitárních záležitostí (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, dále jen „OCHA“), který koordinuje organizace OSN, poskytující pomoc OSN při humanitárních krizích a jiných nouzových situacích. Uskutečňování této činnosti probíhá prostřednictvím Stálého meziresortního výboru (Inter-Agency Standing Committee, dále jen „IASC“), jehož předsedou je koordinátor humanitární pomoci, Nor Jan Egeland.³⁰⁵

5.3.2 Mezinárodní organizace mimo systém OSN

Kooperujícími partnery UNHCR mimo systém OSN jsou zejména:

- a) Mezinárodní organizace pro migraci (International Organization for Migration, dále jen „IOM“). IOM je mezivládní organizace, která vznikla v roce 1951. Jejím krédem je myšlenka, že humánní a řízená migrace přináší užitek jak migrantům, tak společnosti. Od roku 1995 je jejím členem Česká republika, kde se IOM mimo jiné aktuálně zabývá projektem reintegrační asistence občanům Moldavska.³⁰⁶
- b) Evropská rada pro uprchlíky a vyhnance³⁰⁷ (Council on Refugees and Exiles, dále jen „ECRE“), která je nevládní organizací a koordinačním orgánem, zastřešujícím více než 90 evropských nevládních organizací, pracujících s nucenými migranty. ECRE má statut konzultanta Rady Evropy a mezi jejími členy jsou i české nevládní organizace Sdružení zabývající se emigranty, Organizace pro pomoc uprchlíkům a Poradna pro uprchlíky Českého helsinského výboru.³⁰⁸ ECRE ve věci uprchlíků tvrdě kritizovala Návrh směrnice Rady

³⁰⁴ Blíže viz Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva [Online]. Informační centrum OSN v Praze. Dostupné na: <<http://www.osn.cz/system-osn/programy-a-dalsi-organy-osn/?i=107>>. Citováno dne 9.8.2009.

³⁰⁵ Viz Úřad pro koordinaci humanitární činnosti (OCHA) [Online]. Informační centrum OSN v Praze. Dostupné na: <<http://www.osn.cz/system-osn/organizacni-struktura/?sub=84>>. Citováno dne 9.8.2009. Dále též OCHA Mission Statement [Online]. OCHA. Dostupné na: <<http://ochaonline.un.org/AboutOCHA/tabid/1076/Default.aspx>>. Citováno dne 9.8.2009

³⁰⁶ Viz International Organization for Migration [Online]. IOM. Dostupné na: <<http://www.iom.cz/>>. Citováno dne 10.8.2009. Dále též dostupné na: <<http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp>>. Citováno dne 10.8.2009.

³⁰⁷ Též překládána jako Evropská rada pro uprchlíky a exulanty.

³⁰⁸ JELÍNKOVÁ, R., op. cit. 37. str. 85.

ministrů z roku 2000 (revidovaný v roce 2002) o minimálních zárukách v řízení o udělení a odebrání azylu v členských státech Evropské unie.³⁰⁹ Cílem navrhované směrnice bylo sjednotit zásady projednávání azylových žádostí v zemích EU. ECRE vydala v roce 2003 komentář ke směrnici, podle něhož dochází k odklonu států EU od povinnosti chránit práva uprchlíků, jak se k tomu zavázaly podpisem *Úmluvy o právním postavení uprchlíků*. ECRE sice v tomto komentáři podpořila proces harmonizace evropského azylového práva, ale kritizovala zpřísnění režimu azylového řízení v rámci EU - zejména nárůst žádostí, projednávaných zrychlenou procedurou. Využívání systému zrychleného azylového řízení ve všech případech, kdy uprchlíci pocházejí z třetích bezpečných zemí, považuje ECRE za porušení závazku *non-refoulement*.³¹⁰

- c) Amnesty International (dále jen „AI“). AI založil v roce 1961 britský právník Peter Benenson, který byl šokován článkem o dvou portugalských studentech, odsouzených k sedmi rokům odnětí svobody za to, že si spolu připili na svobodu.³¹¹ AI je organizace s celosvětovou působností, ctící zásadu nestrannosti a objektivnosti, nezávislosti na jakékoli vládě, politické ideologii, ekonomickém zájmu či náboženství, monitorující porušování lidských práv a upozorňující na jejich porušování zejména formou nejrůznějších kampaní a též kulturních akcí.³¹²
- d) Organizace africké jednoty a dále např. Organizace amerických států, Rada Evropy, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě a další.

³⁰⁹ Viz Komentář Evropské rady pro uprchlíky a exulanty (ECRE) k návrhu směrnice Rady o minimálních standardech procesního řízení ve věci udělení a odebrání azylu v členských státech Evropské unie. [Online]. Migraceonline.cz. Dostupné na: <<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957345>>. Citováno dne 10.8.2009.

³¹⁰ V uvedeném smyslu byly nakonec v EU přijaty v letech 2004 a 2005 dvě směrnice Rady, týkající se minimálních norem ohledně postavení uprchlíka. Směrnice č. 2004/83/ES z dubna 2004, o minimálních normách nezbytných pro podání žádosti o postavení uprchlíka (tzv. *kvalifikační směrnice*) a směrnice č. 2005/85/ES z prosince 2005, o minimálních normách pro řízení o postavení uprchlíka (tzv. *procedurální směrnice*). Přijetím těchto směrnic byla ukončena první fáze budování společného evropského azylového systému. *Kvalifikační směrnice* má za cíl zajištění minimální ochrany ve všech členských státech EU osobám, které žádají o ochranu, současně se však snaží zabránit zneužití azylové procedury. Vstoupila v platnost 3. ledna 2006 a ČR reagovala na povinnost implementace příslušnou novelou zákona o azylu.

³¹¹ Dostupné na: <http://cs.wikipedia.org/wiki/Amnesty_International>. Citováno dne 10.8.2009.

³¹² Amnesty International se např. aktuálně angažuje v rámci světového turné irské rockové skupiny U2 za osvobození Aung San Su Chi. Viz Hearts + Minds Amnesty International [Online]. U2.com. Dostupné na: <<http://www.u2.com/heartsandminds/index/display/id/4510>>. Citováno dne 10.8.2009.

5.3.3 Nevládní organizace (NGO´s)

Nevládních organizací, řešících problematiku uprchlíků, je velké množství a to jak mezinárodních, tak národních, případně národních s mezinárodním přesahem činnosti. Valné shromáždění OSN při schvalování *Statutu UNHCR* vyzvalo Vysokého komisaře k navázání kontaktů se soukromými organizacemi, v dnešní terminologii s tzv. *non-governmental organizations* (dále jen „NGO´s“), s působností v oblasti uprchlíků a aby pomáhal koordinovat úsilí těchto organizací. *Statut UNHCR* ukládá Vysokému komisaři pomáhat soukromým organizacím v usnadnění dobrovolné repatriace uprchlíků nebo jejich začlenění do nových národních společenství.³¹³

Spolupráce UNHCR s neziskovými nevládními organizacemi je nejdůležitějším předpokladem realizace poslání UNHCR. UNHCR spolupracuje s více než 400 NGO´s, se kterými podepsal dohody o realizaci projektů, a s dalšími více než 400 NGO´s, které přijaly závazek pomoci při přesídlování, výzkumu a zvyšování informovanosti o problematice uprchlíků.³¹⁴ Předmět činnosti NGO´s je široký a spočívá zejména v poskytování operativní pomoci v oblastech humanitárních krizí. Zabývají se i poskytováním služeb v oblasti zdravotního stavu a výživy uprchlíků, vzděláváním a například i právním poradenstvím.

Mezi nejvýznamnější mezinárodní NGO´s patří zejména Mezinárodní záchranný výbor (International Rescue Committee, dále jen „IRC“), Luteránská světová federace (Lutheran World Federation, dále jen „LWF“), Norská rada pro uprchlíky (Norwegian Refugee Council). Mezi NGO je někdy zahrnována i Federace Červeného kříže a červeného půlměsíce (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) i když v tomto případě jde spíše o mezinárodní organizaci.

UNHCR dále spolupracuje s orgány, které koordinují NGO´s a to zejména s Mezinárodní radou dobrovolnických organizací (International Council of Voluntary Agencies, dále jen „ICVA“), s Koordinačním výborem pro řešení naléhavých krizových situací (Steering Committee for Humanitarian Response) a s již shora zmíněnou ECRE.

Nevládní organizace v ČR, zabývající se uprchlíky, se věnují především poskytování právního poradenství a sociálních služeb uprchlíkům. Jedná se o neziskové organizace, zakládané nejčastěji na základě zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování

³¹³ Op. cit. 287.

³¹⁴ Viz Partneři UNHCR [Online]. UNHCR. Dostupné na: <<http://www.unhcr.cz/partneri/?cid=224>>. Citováno dne 10.8.2009.

občanů. V praxi působí zejména v právní formě občanského sdružení, veřejné církevní právnické osoby, obecně prospěšné společnosti nebo nadace.

UNHCR, prostřednictvím své kanceláře v Praze, spolupracuje zejména s těmito českými nevládními organizacemi:

- a) Sdružení občanů zabývající se emigranty (dále jen „SOZE“). Předmětem jeho činnosti je poskytování bezplatného poradenství a asistence při integraci azylantů. Spolupracuje také s právními fakultami v Brně a Olomouci.
- b) Organizace pro pomoc uprchlíkům (dále jen „OPU“). OPU se věnuje bezplatnému poradenství, zejména v azylových zařízeních.
- c) Český Helsinský výbor (dále jen „ČHV“). ČHV se zabývá stavem lidských práv v České republice. V jeho rámci působí Poradna pro integraci cizinců a Poradna pro cizince.
- d) Charita České republiky. Charita ČR je neziskovou, humanitární organizací, která je největším nestátním poskytovatelem sociálně zdravotních služeb v ČR. Charita ČR pomáhá uprchlíkům na území České republiky, které z jejich země vyhnal válečný konflikt, pronásledování nebo chudoba.³¹⁵
- e) Poradna pro uprchlíky ČHV. Poskytuje od roku 1993 pomoc uprchlíkům, žádajícím v ČR o azyl. Monitoruje zacházení s uprchlíky v ČR.
- f) Poradna pro integraci (dále jen „PPI“). Poskytuje od roku 1998 pomoc azylantům.

České nevládní organizace, působící v oblasti poskytování pomoci uprchlíkům, jsou sdruženy od roku 2000 v Konsorciu organizací pracujících s uprchlíky (migranty) v ČR. Původně tříletý projekt ČHV, hrazený Evropskou iniciativou pro demokracii a lidská práva Evropské Komise, nyní pokračuje v právní formě samostatné právnické osoby.³¹⁶

³¹⁵ Viz Charita Česká republika [Online]. Charita Česká republika. Dostupné na: <<http://www.charita.cz/>>. Citováno dne 10.8.2009.

³¹⁶ Viz O nás [Online]. Konzorcium nevládních organizací pracujících s uprchlíky. Dostupné na: <<http://www.konzorcium.cz/cz/o-nas.php>>. Citováno dne 10.8.2009.

Závěr

Hlavním smyslem této diplomové práce bylo pojednat o aktuální právní úpravě, týkající se problematiky právního postavení uprchlíků, vyzdvihnout její přednosti a kriticky upozornit na některé nevýhody, které obnáší.

V legálním pojetí rozumíme uprchlíkem osobu, která má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských, národnostních, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení, přičemž tyto obavy ji vedou k rozhodnutí opustit území své země. Osoby uprchlíků postrádají ochranu svých domovských států, je proto povinností mezinárodního práva zajistit jim náležitou náhradu v podobě mezinárodní ochrany.

Uprchlíky nelze zaměňovat s azylanty, neboť k přiznání postavení azylanta je třeba státního úkonu v podobě udělení azylu. Naproti tomu uprchlíkem se osoba stává v okamžiku, kdy naplní všechny znaky příslušné definice, bez ohledu na to, zda ji stát za uprchlíka prohlásí, či ne.

S pojmem uprchlík operuje řada významných právních instrumentů, ať už na celosvětové, regionální či národní úrovni. Důvodem přijímání nejrozmanitějších úprav je snaha o náležitou regulaci demografického, politického i právního fenoménu uprchlictví.

První právní instrumenty uprchlického práva měly tendenci reagovat na uprchlictví *ad hoc*, čímž fakticky pozbývaly schopnost obecnějšího využití v delším časovém horizontu. Na poli mezinárodního práva uprchlického tak vyvstala potřeba přijmout základní univerzální úpravu, která by vhodněji upravovala rozličné uprchlické problémy.

V roce 1951 byla v Ženevě přijata *Úmluva o právním postavení uprchlíků* (dále jen „Úmluva“), která dodnes představuje stěžejní právní dokument uprchlického práva. Hlavní pozitiva Úmluvy lze spatřovat ve třech oblastech. Za prvé Úmluva zakotvuje univerzální definici uprchlíka, čímž překonává dřívější pokusy o právní vymezení uprchlíka. Za druhé Úmluva garantuje osobám, kterým byl přiznán uprchlický status, řadu práv, jejichž výčet blíže specifikuje. Třetí předností Úmluvy je tzv. princip *non-refoulement*, kterému odpovídá zákaz smluvního státu Úmluvy vyhostit nebo navrátit uprchlíka na hranice států, kde by jeho život nebo svoboda mohly být ohroženy. Tento

princip je, společně s definicí uprchlíka, jediným právním institutem uprchlického práva, který tvoří součást obyčejového mezinárodního práva.

Přes uvedené klady se Úmluva v průběhu let stala i předmětem nejrůznějších kritik. Je jí především vyčítáno, že je pouhým formálním, univerzálním pramenem uprchlického práva, který opomíjí sociální evoluci uprchlictví a fakticky vylučuje z působnosti Úmluvy uprchlíky, kteří opustili svou zem z jiných důvodů, než z důvodu pronásledování. S uvedenou kritikou bych souhlasil za předpokladu, že by neexistovaly jiné právní záruky, jejichž prostřednictvím je tzv. *de facto* uprchlíkům poskytována mezinárodní ochrana. Na mechanismus právní ochrany uprchlíků totiž nelze nahlížet pouze z hlediska existence právních instrumentů, ale také s ohledem na činnost mezinárodních či nevládních humanitárních organizací. Dle mého názoru Úmluva ve spojení s činností Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky zajišťuje mezinárodní ochranu i osobám, které se vymykají legální definici uprchlíka, čili *de facto* uprchlíkům nebo vnitřně vysídleným osobám.³¹⁷

Oproti tomu lze souhlasit s názorem, že slabinou Úmluvy v éře hromadných uprchlických proudů je její individualistický přístup k uprchlíkům. V současnosti je pravděpodobně jediným právním instrumentem, náležitě upravujícím hromadné uprchlictví, *Úmluva Organizace africké jednoty, upravující zvláštní stránky uprchlických problémů v Africe*. Potenciálním východiskem z dané situace by se mohla stát nová smluvní úprava, specializující se na hromadné uprchlictví, nebo přehodnocení individuálního přístupu v Úmluvě.

Na regionální úrovni se lze setkat s řadou právních instrumentů, které upravují postavení uprchlíků v návaznosti na Úmluvu nebo i odlišným způsobem, reagujícím na specifické problémy té které oblasti. V Evropě se významným pramenem uprchlického práva stala *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod* (dále jen „Evropská úmluva“).

Evropská úmluva je základním pilířem evropského smluvního systému ochrany lidských práv. Její jádro tvoří katalog občanských a politických práv, přičemž pro oblast uprchlického práva má relevantní význam článek 3, zakazující mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, článek 8, zakotvující právo každého na respektování soukromého a rodinného života, článek 13, zaručující právo na účinný opravný

³¹⁷ V současnosti má k zefektivnění Úmluvy přispět tzv. iniciativa „Více než Úmluva“, koordinovaná UNHCR, jejímž cílem je zlepšit ochranu uprchlíků ve světě a usnadnit řešení uprchlických problémů prostřednictvím multilaterálních dohod. Blíže viz Iniciativa „Více než Úmluva“ [Online]. UNHCR. Dostupné na: <<http://www.unhcr.cz/zakladni/?cid=19>>. Citováno dne 12.8.2009.

prostředek, článek 4 dodatkového *Protokolu č. 4*, který zakazuje hromadné vyhoštění cizinců a článek 1 *Protokolu č. 7*, na jehož základě je ochrana před vyhoštěním rozšířena na cizince, kterým bylo na území státu uděleno povolení k pobytu.

K zajištění ochrany lidských práv a základních svobod, zaručených Evropskou úmluvou, byl vytvořen kontrolní mechanismus v podobě Evropského soudu pro lidská práva, jehož judikatura fakticky dotváří katalog práv, obsažených v Evropské úmluvě.

Vzhledem k tomu, že Úmluva z roku 1951 neobsahuje procesní pravidla, která by jednotně upravovala správní řízení s uprchlíky, orgány ES/EU iniciovaly přijetí právních opatření ke koordinaci a postupné unifikaci azylových procedur jednotlivých členských států. Cílem těchto právních úprav je vytvoření tzv. *společného evropského azylového systému*.

Budování *společného evropského azylového systému* se momentálně nachází ve své druhé fázi, která se zaměřuje na zvyšování standardů, dosažených v letech 1999 až 2005. V roce 2008 byl přijat tzv. *Evropský pakt o imigraci a azylu*, jehož záměrem je zaujmout společný přístup k legální a nelegální migraci. Aktuálně je také projednáván návrh nařízení EP a Rady o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, jehož podstatou by měla být podpora praktické spolupráce v oblasti azylu.

V souvislosti s vytvářením *společného evropského azylového systému* bude zajímavé sledovat, jak dopadne ratifikace tzv. *Lisabonské smlouvy* v Německu, Polsku a České republice a druhé referendum o přijetí *Lisabonské smlouvy* v Irsku, přičemž výsledek těchto procesů si v žádném případě netroufám odhadovat.

V českém právním prostředí je problematika uprchlíků upravena zejména v zákoně 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“). Tento zákon pojmy „azyl“ a „uprchlictví“ nerozlišuje a spolu s dalšími ochrannými instituty je zahrnuje pod pojem „*mezinárodní ochrana*“. Obsahem mezinárodní ochrany dle zákona o azylu je ochrana poskytnutím azylu (nebo přiznáním statusu uprchlíka) a ochrana ve formě tzv. *doplňkové ochrany*. Dalším ochranným institutem je tzv. *dočasná ochrana*, kterou upravuje speciální zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.

Procesní pravidla pro řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany formou azylu či doplňkové ochrany jsou v České republice obsažena v zákoně o azylu a v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, který se ve vztahu k zákonu o azylu použije subsidiárně.

Zákonem o azylu je také zaručen soudní přezkum rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany. Proti pravomocnému rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci

udělení mezinárodní ochrany lze podat žalobu ke krajskému soudu, v jehož obvodu je žadatel o udělení mezinárodní ochrany (žalobce) v den podání žaloby hlášen k pobytu.

Proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany má cizinec právo podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Procesním předpisem ve věcech soudního přezkumu správních rozhodnutí o mezinárodní ochraně je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

V souvislosti s právem cizince podat kasační stížnost je třeba upozornit na ustanovení § 104a soudního řádu správního, dle něhož Nejvyšší správní soud zamítne kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany, která svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26.4.2006, 1 Azs 13/2006-39, ve věci Valentyna O. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobkyně, Nejvyšší správní soud interpretoval slovní spojení „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“ jako natolik zásadní a intenzivní situaci, v níž je kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Dle citovaného rozhodnutí je povinností stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve věcech azylu uvést, v čem spatřuje podstatný přesah svých vlastních zájmů a z jakého důvodu by tedy měl Nejvyšší správní soud předloženou kasační stížnost věcně projednat. Domnívám se, že uvedená povinnost právně kvalifikovat důvod, na základě kterého by měl Nejvyšší správní soud kasační stížnost věcně projednat, představuje nepřiměřenou obstrukci v poskytování právní ochrany, a to i přes skutečnost, že stěžovatel musí být v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem.³¹⁸

Dohledem nad dodržováním mezinárodního práva v oblasti uprchlictví, a tedy i Úmluvy, je pověřen Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (United Nations High Commissioner for Refugees, dále jen „UNHCR“). UNHCR zajišťuje ochranu uprchlíků způsobem, který je upraven ve *Statutu UNHCR*, zejména tak, že podporuje uzavírání mezinárodních smluv o ochraně uprchlíků, dohlíží na jejich aplikaci a navrhuje jejich změny. Za pomoci dohod, které uzavírá s vládami států, provádí opatření ke zlepšení osudu uprchlíků a snížení jejich počtu.

Mezi osoby, o které se UNHCR stará, však nepatří pouze uprchlíci, ale také osoby žádající o azyl, osoby bez státní příslušnosti a vnitřně vysídlené osoby. Prostřednictvím mandátu UNHCR je tedy poskytována právní ochrana i těm osobám,

³¹⁸ Viz ustanovení § 105 s.ř.s.

kteřé nenaplňují znaky právní definice uprchlíka. Humanitární pomoc UNHCR v současné době poskytuje zejména v Libanonu, súdánském Dárfúru, Čadu, Iráku a Afghánistánu.³¹⁹ Při své činnosti UNHCR spolupracuje s celou řadou mezinárodních organizací, v rámci i mimo systém OSN. Důležitým předpokladem pro realizaci poslání UNHCR je taktéž spolupráce s neziskovými nevládními organizacemi.

Hlavním přínosem této diplomové práce je dle mého názoru ucelený pohled na uprchlickou problematiku z hlediska platného právního stavu. Ve své práci jsem se snažil nejen o analýzu relevantních právních instrumentů uprchlického práva, ale také jsem se pokusil poukázat na některé nedostatky právních definic či právních institutů těchto instrumentů. Za stěžejní část diplomové práce považuji Kapitulu 2, pojednávající o *Úmluvě o právním postavení uprchlíků* a Kapitulu 4, ve které je podán podrobný rozbor zákona o azylu, včetně jeho novelizací, reflektujících změny provedené implementací příslušných směrnic EU. K získání přehledu o organizacích zabývajících se uprchlickou problematikou může posloužit Kapitola 5.

Pro pokračování ve vědeckém výzkumu, souvisejícího s uprchlickým právem, bych doporučil bližší studium institutu *doplňkové ochrany*, institutu *dočasné ochrany* nebo asijských regionálních právních instrumentů,³²⁰ k jejichž objasnění v této práci nezbyl prostor.

³¹⁹ Blíže viz Hlavní operace UNHCR [Online]. UNHCR. Dostupné na: <<http://www.unhcr.cz/news/?cid=305>>. Citováno dne 12.8.2009.

³²⁰ V Asii doposud neexistuje jednotná partikulární úprava uprchlického práva. Jako výchozí bod studia by mohly posloužit tzv. *Bangkokské principy*. Blíže viz Protection Challenges in Asia [Online]. The Refugee Law Reader. Dostupné na: <<http://www.refugeelawreader.org/index.d2?target=open&id=176>>. Citováno dne 12.8.2009.

Prameny a literatura

Prameny

Mezinárodní smlouvy univerzálního charakteru

- Úmluva o právním postavení uprchlíků (1951)
- Protokol, týkající se právního postavení uprchlíků (1967)
- Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti (1954)
- Úmluva o zabránění a trestání zločinu genocidia (1948)
- Úmluva o potlačení a trestání zločinu apartheidu (1973)
- Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení a trestání (1984)
- Úmluva o právech dítěte (1989)
- Ženevská úmluva o ochraně civilních osob za války (1949)
- Ženevská úmluva o zlepšení osudu raněných a nemocných příslušníků ozbrojených sil v poli (1949)
- Ženevská úmluva o zlepšení osudu raněných, nemocných a trosečníků ozbrojených sil na moři (1949)
- Ženevská úmluva o zacházení s válečnými zajatci (1949)
- Dodatkový protokol I k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů (1977)
- Dodatkový protokol II k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí ozbrojených konfliktů nemajících mezinárodní charakter (1977)

Regionální právní instrumenty

- Úmluva Organizace africké jednoty upravující zvláštní stránky uprchlických problémů v Africe (1969)
- Cartagenská deklarace o uprchlících (1984)
- Úmluva o azylu (1928)
- Úmluva o politickém azylu (1933)
- Úmluva o diplomatickém azylu (1954)

Evropské regionální právní instrumenty

- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (1950)
- Protokol č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (1952)
- Protokol č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (1984)
- Schengenská smlouva o postupném rušení kontrol na společných hranicích (1985)
- Úmluva o provedení Schengenské smlouvy (1990)
- Úmluva o určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství (1990)
- Evropská dohoda o zrušení víz pro uprchlíky (1959)
- Evropská dohoda o přenesení odpovědnosti za uprchlíky (1980)
- Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 773 o situaci de facto uprchlíků (1976)
- Doporučení 1205 o situaci uprchlíků a vysídlených osob v několika zemích bývalé Jugoslávie (1993)

Rezoluce Valného shromáždění OSN

- Všeobecná deklarace lidských práv (1948)
Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 217 A (III)
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (1966)
Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 2200 A (XXI)
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních v právech (1966)
Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 2200 A (XXI)
- Deklarace o územním azylu (1967)
Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 2312 (XXII)

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN

- Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 302 (IV) (1949)

Další mezinárodněprávní instrumenty

- Charta OSN (1945)
- Statut UNHCR (1950)
Příloha rezoluce Valného shromáždění OSN č. 428 (V)
- Římský statut Mezinárodního trestního soudu (1998)
- Statut Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii (1993)
Příloha rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 827
- Statut Mezinárodního trestního tribunálu pro Rwandu (1994)
Příloha rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 955
- Charta (Statut) Mezinárodního vojenského tribunálu (1945)

Primární právo ES

- Jednotný evropský akt (1986)
- Smlouva o Evropské unii (1992)
- Amsterdamská smlouva (1997)

Nařízení EU

- Nařízení Rady č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému EURODAC pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy
- Nařízení Rady č. 343/2003 ze dne 18. února 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
- Nařízení Komise č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady č. 343/2003,
- Nařízení EP a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)

Směrnice EU

- Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími
- Směrnice Rady č. 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (*přijímací směrnice*)
- Směrnice Rady č. 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny
- Směrnice Rady č. 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004, o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (*kvalifikační směrnice*)
- Směrnice Rady č. 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (*procedurální směrnice*)

Další sekundární předpisy EU

- Rozhodnutí Rady 2004/904/ES ze dne 2. prosince 2004 o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky na období 2005 až 2010

Ústavní zákony České republiky

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky
- Listina základních práv a svobod

Zákony České republiky

- Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky
- Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách
- Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

Judikatura Mezinárodního soudního dvora

- Asylum Case (Colombia v. Peru), rozsudek MSD z 20. listopadu 1950.

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

- Marckx proti Belgii (6833/74)
- Soering proti Velké Británii (1/1989/161/217)
- Vilvarajah a další proti Velké Británii (45/1990/236/302-306)
- Cruz Varas a další proti Švédsku (46/1990/237/307)
- Chahal proti Velké Británii (70/1995/576/662)
- Ahmed proti Rakousku (71/1995/577/663)
- Jabari proti Turecku (40035/98)
- Öcalan proti Turecku (46221/99)
- Čonka proti Belgii (51564/99)
- Salah Sheekh proti Nizozemsku (1948/04)
- Saadi proti Itálii (37201/06)
- Rashed proti České republice (298/07)

Judikatura Ústavního soudu České republiky

- Nález Ústavního soudu ze dne 30.1.2007, ÚS 553/06
- Nález Ústavního soudu ze dne 12.5.2009 Pl.Ús.10/08

Judikatura Nejvyššího správního soudu České republiky

- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26.4.2006, 1 Azs 13/2006-39, ve věci Valentyna O. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobkyně
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15.8.2008, čj. 5 Azs 24/2008-48 ve věci zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné

Literatura

Monografie

- AUST, A. *Handbook of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 505 p.
- BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. 688 p.
- BERNHARDT, R. *Encyclopedia of Public International Law. Volume Four*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 2000. 1650 p.
- ČEPELKA, Č. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC, 2006. 239 s.
- ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997. 262 s.
- ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, 840 s.
- DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F. *Mezinárodní právo veřejné, 3. přepracované a doplněné vydání*. Praha: Linde Praha, 2006. 447 s.
- DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. Praha: Leges, 2008. 427 s.
- *Fakta a čísla OSN. Základní údaje o Organizaci spojených národů*. Praha: Informační centrum OSN v Praze, 2005. 297 s.
- FELLER, E., TÜRK, V., NICHOLSON, F. *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 717 p.
- GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law, 3rd Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2007. 786 p.
- GRAHL-MADSEN, A. *The Status of Refugees in International Law. Volume I. Refugee Character*. Leyden: A. W. Sijthoff, 1966. 499 p.
- HATHAWAY, J. C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butterworths, 1996. 252 p.
- HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees Under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 1184 p.

- HLUŠTÍK, P. *Nad povahou právní úpravy správního řízení ve věcech azylu a otázek souvisejících*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 2006. 142 s.
- JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1996. 240 s.
- JÍLEK, D. *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana: sborník*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 235 s.
- JÍLEK, D. a kol. *Společný evropský azylový systém: právní pojem "pronásledování": sborník*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 275 s.
- JÍLEK, D. a kol. *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice: sborník*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 214 s.
- JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic: sborník z vědeckého semináře uskutečněného pod záštitou JUDr. Otakara Motejla, veřejného ochránce práv, dne 26. června 2008 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2008. 174 s.
- JOYNER, C. C. *The United Nations and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 474 p.
- McADAM, J. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007. 283 p.
- POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část, 5., doplněné a rozšířené vydání*. Praha: C. H. Beck, 2006. 511 s.
- ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv, 2. doplněné vydání*. Praha: C. H. Beck, 2003. 150 s.

Odborné články

- AWUKU, E. O. *Refugee Movements in Africa and the OAU Convention on Refugees*. *Journal of African Law*, roč. 39, č. 1, 1995. 8 s.
- DURIEUX, J. F., McADAM, J. *Non-refoulement Through Time: The Case for a Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies*. *International Journal of Refugee Law*, roč. 16, č. 1, 2004. 21 s.
- GRAHL-MADSEN, A. *Refugees and Displaced Persons: Meeting the Challenge*. *Nordic Journal of International Law*, roč. 54, č. 3-4, 1985. 8 s.

- GRAHL-MADSEN, A. *Refugees and Refugee Law in a World in Transition*. Michigan Yearbook of International Legal Studies, roč. 3, 1982. 26 s.
- HATHAWAY, J. C. *A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law*. Harvard International Law Journal, roč. 31, č. 1, 1990. 43 s.
- HATHAWAY, J. C. *The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950*. International and Comparative Law Quarterly, roč. 33, č. 1, 1984. 33 s.
- HRABÁK, J. *Azylové právo po novele provedené zákonem č. 57/2005 Sb.* Právo a podnikání: odborný časopis pro obchodní, finanční a pracovní právo, roč. 14, č. 4, 2005. 7 s.
- HYNDMAN, P. *The 1951 Convention Definition of Refugee: an Appraisal with Particular Reference to the Case of Sri Lankan Tamil Applicants*. Human Rights Quarterly, roč. 9, č. 1, 1987. 25 s.
- JELÍNKOVÁ, R. *Právní postavení uprchlíků v České republice s ohledem na nový zákon o azylu*. Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva, roč. 34, č. 2, 2001. 48 s.
- JURMAN, M. *Dublinské řízení u nás*. Právní rádce: měsíčník Hospodářských novin, roč. 13, č. 6, 2005. 4 s.
- KLEČKOVÁ, R. *Článek 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků a terorismus*. Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva, roč. 38, č. 6, 2005. 17 s.
- KOSAŘ, D. *Pojem „pronásledování“ v Ženevské úmluvě o uprchlících z roku 1951*. Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva, roč. 24, č. 5, 2005. 27 s.
- MOLEK, P. *Judikatura Nejvyššího správního soudu: věci azylové II*. Soudní rozhledy: rozhodnutí soudů ČR, roč. 12, č. 6, 2006. 9 s.
- PIPKOVÁ, H. *Formování azylové politiky v Evropě – role soudce v azylovém řízení*. Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání, roč. 4, č. 8, 2003. 3 s.
- ŠTURMA, P. *Mezinárodněprávní úprava postavení uprchlíků*. Právník, roč. 130, č. 4, 1991. 14 s.
- WEIS, P. *The Development of Refugee Law*. Michigan Yearbook of International Legal Studies, roč. 3, 1982. 16 s.
- WEIS, P. *The International Protection of Refugees*. The American Journal of International Law, roč. 48, č. 2, 1954. 29 s.

Další publikace

- FLEGL, V. *Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv*. Praha: C. H. Beck, 1998. 325 s.
- JÍLEK, D., CHUTNÁ, M. *Lidská práva v mezinárodních dokumentech*. Brno: Masarykova univerzita, 1994. 334 s.
- JÍLEK, D., CHUTNÁ, M. *Vybrané prameny k ochraně lidských práv*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. 256 s.
- *Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany, doplněné vydání*. Praha: Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2006. 121 s.
- *Příručka UNHCR k mezinárodní ochraně uprchlíků a Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. II*. Praha: Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2007. 80 s.
- *Seminář „Azylové řízení v České republice“: vybrané texty ze semináře pořádaného pražskou kanceláří Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky dne 16. února 2004 v prostorách Ministerstva spravedlnosti v Praze*. Praha: UNHCR, 2004. 75 s.
- *Vítejte v Evropě: srovnávací studie o přesídlování uprchlíků v Evropě*. Praha: Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2008. 99s.

Internetové prameny

<http://archive.timesonline.co.uk/tol/archive>

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://ochaonline.un.org>

<http://web.amnesty.org>

<http://www.amnesty.cz>

<http://www.charita.cz>

<http://www.ecoi.net>

<http://www.ecre.org>

<http://www.euractiv.cz>

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://www.helcom.cz>

<http://www.icls.de>
<http://www.icty.org>
<http://www.icwc.de>
<http://www.internal-displacement.org>
<http://www.iom.int>
<http://www.konzorcium.cz>
<http://www.migraceonline.cz>
<http://www.mvcr.cz>
<http://www.opu.cz>
<http://www.ohchr.org>
<http://www.osn.cz>
<http://www.refugeelawreader.org>
<http://www.u2.com>
<http://www.un.org>
<http://www.unhcr.cz>
<http://www.unhcr.org>
<http://www.uprchlici.ecn.cz>
<http://www.who.int>