

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Adam Stawaritsch

Ochrana válečných uprchlíků

Diplomová práce

Olomouc 2017

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Ochrana válečných uprchlíků“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 29. 3. 2017

Adam Stawaritsch

Rád bych na tomto místě poděkoval vedoucímu mé diplomové práce, JUDr. Martinu Faixovi, Ph.D., MJI za odborné vedení, cenné rady, připomínky a za vstřícné a nanejvýš ochotné a profesionální jednání.

Babičky Maruško, všem prarodičům i rodičům.

“This is not a crisis of numbers; it is a crisis of solidarity.”

Generální tajemník OSN Pan Ki-Mun, 9. květen 2016.

Obsah

| | |
|--|-----------|
| Seznam použitých zkratk | 9 |
| Úvod | 12 |
| 1 Pojem uprchlík, válečný uprchlík a ozbrojený konflikt | 15 |
| 1.1 Uprchlík z mezinárodního pohledu | 15 |
| 1.1.1 Ad. a) – časová podmínka a nacházení se mimo vlast | 16 |
| 1.1.2 Ad. b) – oprávněné obavy | 17 |
| 1.1.3 Ad. c) – pronásledování | 18 |
| 1.1.3.1 Z důvodů rasových | 20 |
| 1.1.3.2 Z důvodů náboženských | 20 |
| 1.1.3.3 Z důvodů národnostních | 21 |
| 1.1.3.4 Z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám | 21 |
| 1.1.3.5 Z důvodů zastávání určitých politických názorů | 21 |
| 1.1.4 Ad. d) a e) – nedostatek vnitrostátní ochrany | 22 |
| 1.2 Uprchlík z regionálního pohledu | 22 |
| 1.3 Ozbrojený konflikt | 24 |
| 1.3.1 Mezinárodní ozbrojený konflikt | 25 |
| 1.3.2 Vnitrostátní ozbrojený konflikt | 26 |
| 1.3.3 Existence ozbrojeného konfliktu | 27 |
| 1.4 Válečný uprchlík | 27 |
| 1.5 Závěr | 31 |
| 2 Individuální ochrana válečných uprchlíků | 33 |
| 2.1 Azyl | 34 |
| 2.2 Azyl v ČR a SRN – exkurs | 35 |
| 2.2.1 Česká republika | 35 |
| 2.2.1.1 „Ústavní“ azyl | 36 |
| 2.2.1.2 „Uprchlícký“ azyl | 37 |
| 2.2.1.3 Azyl za účelem sloučení rodiny | 37 |
| 2.2.1.4 Humanitární azyl | 37 |
| 2.2.1.5 Statistika | 38 |
| 2.2.2 Spolková republika Německo | 38 |
| 2.2.2.1 „Velký“ azyl | 38 |
| 2.2.2.2 „Malý“ azyl | 38 |
| 2.2.2.3 Zákaz návratu | 39 |
| 2.2.2.4 Statistika | 39 |
| 2.3 Doplnková ochrana | 39 |
| 2.4 Doplnková ochrana v ČR a SRN – exkurs | 41 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 2.5 | Závěr | 42 |
| 3 | Skupinová ochrana válečných uprchlíků | 44 |
| 3.1 | Uprchlíci prima facie | 44 |
| 3.2 | Dočasná ochrana | 47 |
| 3.2.1 | Dočasná ochrana a Evropská unie | 49 |
| 3.3 | Závěr | 52 |
| 4 | Ochrana válečných uprchlíků a Evropská unie | 54 |
| 4.1 | Evropské acquis | 54 |
| 4.2 | Přijímací směrnice | 55 |
| 4.2.1 | Práva a povinnosti států | 55 |
| 4.2.2 | Práva a povinnosti žadatele | 56 |
| 4.3 | Kvalifikační směrnice | 57 |
| 4.3.1 | Pojem „uprchlík“ | 58 |
| 4.3.2 | Prokazování v řízení o mezinárodní ochraně | 58 |
| 4.3.3 | Původci pronásledování | 59 |
| 4.3.4 | Poskytovatelé ochrany a její rozsah | 59 |
| 4.3.5 | Pronásledování | 60 |
| 4.3.6 | Vážná újma | 60 |
| 4.3.6.1 | Vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti | 61 |
| 4.3.6.2 | Civilista | 61 |
| 4.3.6.3 | Svévolné násilí | 62 |
| 4.3.6.4 | Ozbrojený konflikt | 62 |
| 4.3.7 | Postup po přiznání mezinárodní ochrany | 62 |
| 4.4 | Procedurální směrnice | 63 |
| 4.4.1 | Právo setrvání | 63 |
| 4.4.2 | Záruky | 64 |
| 4.4.2.1 | Srozumitelný jazyk a tlumočnick | 64 |
| 4.4.2.2 | Osobní pohovor | 64 |
| 4.4.2.3 | Právní pomoc | 65 |
| 4.4.3 | Průběh řízení a opravné prostředky | 65 |
| 4.4.4 | Koncept tzv. „třetích bezpečných zemí“ | 65 |
| 4.5 | Závěr | 66 |
| 5 | Komplementární ochrana válečných uprchlíků | 68 |
| 5.1 | Non-refoulement | 68 |
| 5.2 | Non-refoulement a Ženevské úmluvy | 71 |
| 5.3 | Non-refoulement a Úmluva proti mučení | 71 |
| 5.4 | Non-refoulement a EÚLP, MPOPP a Listina základních práv EU | 71 |

| | |
|--------------------------|----|
| 5.5 Závěr | 73 |
| Závěr | 74 |
| Bibliografie | 77 |
| Resumé | 87 |
| Abstract | 89 |
| Klíčová slova/ Key words | 90 |

Seznam použitých zkratk

| | |
|---------------------------------|--|
| AsylG | Asylgesetz ve znění vyhlášeném dne 2. září 2008 (Bundesgesetzblatt BGBl. I S. 1798), posledně změněn článkem 2 odst. 2 zákona z 4. listopadu 2016 (Bundesgesetzblatt BGBl. I S. 2460) |
| AufenthG | Aufenthaltsgesetz ve znění vyhlášeném dne 25. února 2008 (Bundesgesetzblatt BGBl. I S. 162), posledně změněn článkem 4 zákona z 22. prosince 2016 (Bundesgesetzblatt BGBl. I S. 3155). |
| AZ | Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů |
| BAMF | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky) |
| ESD | Evropský soudní dvůr |
| ESLP | Evropský soud pro lidská práva |
| EU | Evropská unie |
| EÚLP | Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášena pod č. 209/1992 Sb. |
| IRO | Mezinárodní organizace pro uprchlíky |
| Kvalifikační směrnice/KS | Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepřacované znění) |
| LZPS | Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů |
| MPOPP | Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a |

| | |
|---------------------------------------|---|
| | politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech |
| NSS | Nejvyšší správní soud |
| OAJ | Organizace africké jednoty |
| OAS | Organizace amerických států |
| OSN | Organizace spojených národů |
| Procedurální směrnice/PS | Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění) |
| Přijímací směrnice/PřS | Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013 kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění) |
| SEAS | Společný evropský azylový systém |
| Směrnice o dočasné ochraně/SDO | 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 |
| Úmluva 1951/Protokol 1967 | Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951 a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků ze dne 31. 1. 1967, vyhlášené sdělením ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků |
| Úmluva proti mučení | Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 198, vyhlášena pod č. 143/1988 Sb. |
| UNRWA | Úřad OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě |

UNHCR

Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

ÚS

Ústavní soud

Ústava

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb.,
Ústava České republiky, ve znění pozdějších
předpisů

VDLP

Všeobecná deklarace lidských práv 1948

Úvod

Migrační krize¹, která zasáhla zejména Evropskou unií v roce 2014, způsobila dosud nevídanou situaci, ve které se evropské země musely potýkat s masovým přílivem uprchlíků, žádajícími o mezinárodní ochranu. Z celkového počtu 21,3 milionu uprchlíků po celém světě (16,1 milionu spadajících pod mandát UNHCR a 5,2 milionu Palestinců spadajících pod agenturu OSN UNRWA) dosáhl počet uprchlíků v roce 2015, kteří zamířili do Evropské unie, celkem 1,2 milionu – oproti roku 2014 (563.000) tak jde o více než dvojnásobný nárůst². Vzhledem k tomu, že tato problematika je v současné době vysoce aktuální a vzhledem k mé stáži v Berlínské advokátní kanceláři Pfaff - Hofmann & Lee legal Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, která se z převážné části zabývá právě cizineckým a uprchlickým právem a kde jsem dostal neobyčejnou možnost, jak se s touto problematikou hlouběji seznámit, jsem se rozhodl, že se tomuto tématu chci věnovat ve své diplomové práci. V rámci tématu **Ochrana válečných uprchlíků** se pak budu zabývat výzkumnou otázkou, jakou ochranu poskytuje mezinárodní právo válečným uprchlíkům, resp. jak můžeme jednotlivé instituty této ochrany aplikovat právě na válečné uprchlíky a zda je tato ochrana ochranou dostatečnou.

V první kapitole diplomové práce se budu zabývat pojmy, jejichž vymezení je stěžejní pro celou diplomovou práci. Úmluva o právním postavení uprchlíků a její inkuzivní klauzule v čl. 1 bodu A (2) jasně stanoví, kdo je uprchlíkem, resp. jaké atributy osoba musí naplňovat. Úmluva 1951 uprchlíkem rozumí osobu, která je (či má obavu) z pronásledování z vyjmenovaných důvodů – rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i z důvodu zastávání určitých politických názorů. S těmito pojmy pracuje celá diplomová práce i uprchlické právo (typicky například princip *non-refoulement* v čl. 33 Úmluvy 1951) a jejich vymezení je z těchto důvodů nezbytné pro pochopení dané problematiky. Konečně je to i ozbrojený konflikt, kupříkladu ve formě okupace nebo cizí invaze, který může být následkem pronásledování z důvodů předvídaných Úmluvou 1951³. Stejně důležité je i vymezení pojmu „válečný uprchlík“, neboť v tomto případě jde o pojem, který mezinárodní uprchlické právo nezná, přestože s ním pracuje i Vysoký komisař OSN pro uprchlíky jako „strážce“ Úmluvy 1951 a Protokolu 1967. K tomu je samozřejmě nezbytné vymezení pojmu „ozbrojený konflikt“, který je spolu s pojmem „válečný uprchlík“ alfou a omegou této diplomové

¹ Migrační krize je slovní spojení, které se vžilo pro pojmenování současného masového přílivu osob do evropských zemí. Mezi příchozími se však nachází různé skupiny osob – uprchlíci, váleční či ekologičtí, ekonomičtí migranti i osoby další. K rozlišení těchto pojmů viz. UNHCR. „Uprchlíci“ a „migranti“ [online]. unhcr.org [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/cz/365-cznews2016uprchlici-a-migranti.html>>.

² UNHCR. *Global Trends Forced Displacement in 2015*. Ženeva: UNHCR, 2016, s. 2.

³ UNHCR. *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* [online]. unhcr.org [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/publications/legal/3d58e13b4/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>>, s. 33, bod 165.

práce. První kapitola zároveň obsahuje pohled na uprchlíka z pohledu regionálních instrumentů, které definici uprchlíka v Úmluvě 1951 významně rozšiřují.

Druhá kapitola diplomové práce se již konkrétně zabývá ochranou válečných uprchlíků, zde ochranou individuální. Tou rozumíme zejména ochranu prostřednictvím azylu, jehož udělení či neudělení leží vždy v plné diskreci státu, a ochranu prostřednictvím doplňkové ochrany. Tento institut zavedla již první kvalifikační směrnice a tvoří důležitý milník ve vztahu k ochraně válečných uprchlíků, neboť jasně stanoví, že uprchlíci jsou hodni ochrany právě z důvodu existence ozbrojeného konfliktu v zemi jejich původu (náležitá pozornost tomuto institutu bude věnována především v kapitole 4.3) a její implementace do vnitrostátních právních řádů členských zemí EU výrazně ochranu válečných uprchlíků posílila. Tato kapitola zároveň obsahuje i exkurs do právní úpravy azylu a doplňkové ochrany v České republice a ve Spolkové republice Německo, neboť každá země se s implementací komunitárního práva vypořádala jiným způsobem a jiným způsobem i upravuje azyl. Spolková republika Německo byla zvolena záměrně, neboť právě Německo je největším přístavem žadatelů o mezinárodní ochranu vůbec⁴.

Na ochranu skupinovou se zaměřuje třetí kapitola. Pod tímto pojmem se skrývá ochrana dočasná, o které mluvíme zejména v souvislosti se směrnicí o dočasné ochraně, která míří právě na hromadný příliv válečných uprchlíků, přesto však k její aktivaci v EU na základě současné migrační krize nedošlo. Zároveň je v této kapitole pojednáváno i o uprchlících *prima facie*, kdy přiznání tohoto postavení uprchlíkům náleží nejen státům a je hojně využíváno především UNHCR a mimoevropskými zeměmi.

Ve čtvrté kapitole diplomové práce je pojednáváno o ochraně válečných uprchlíků v Evropské unii. Je to totiž právě společný evropský azylový systém, ve kterém členské státy EU vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavrácení. V rámci SEAS dochází k úpravě této společné politiky unie v komunitárním právu prostřednictvím přijímáním směrnic a v této části se diplomová práce zaměřuje na tři nejdůležitějších z nich, které se týkají ochrany a postavení válečných uprchlíků, tedy přijímací směrnice, kvalifikační směrnice a směrnice procedurální.

Princip *non-refoulement*, jenž je stěžejním pilířem celého mezinárodního uprchlického práva, je předmětem páté kapitoly. Lze ho vymezit jako povinnost státu zdržet se vydání nebo vyhoštění

⁴ Data za rok 2015. EUROSTAT. *Asylum in the EU Member States* [online]. ec.europa.cz [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>>, s. 2, srov. i EUROPEAN MIGRATION NETWORK. *Statistics Annex* [online]. ec.europa.cz [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/annual-policy-emn_apr_statistics_annex_2015.pdf>.

osoby do země, kde by byl ohrožen její život nebo jí hrozilo jiné závažné porušení lidských práv. Zásada nenavrácení je totiž obyčejovým mezinárodním právem, které je zakotveno nejen v Úmluvě 1951, ale i v dalších lidskoprávních dokumentech.

1 Pojem uprchlík, válečný uprchlík a ozbrojený konflikt

1.1 Uprchlík z mezinárodního pohledu

Mezinárodní uprchlické právo, které se postupně rozvíjelo⁵ od počátku 20. století dlouho marně hledalo odpověď na to, kdo je uprchlík a jaké atributy tato osoba musí naplňovat, aby ji šlo pod tuto definici subsumovat⁶. Dlouhou dobu totiž „*pojetí legálních definic nesměřovalo k jednotlivci, spíše obnažovalo formálně právní a sociální postavení relativně soudržné skupiny osob a určovalo nebezpečný stát jejich původu.*“⁷ V souvislosti s problematikou uprchlictví byl v roce 1949 vytvořen pomocný orgán Valného shromáždění OSN – Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), který navázal na činnost Mezinárodní uprchlické organizace (IRO – 1946 - 1951). Teprve v roce 1951 byla Valným shromážděním OSN přijata Úmluva o právním postavení uprchlíků⁸⁹ ze dne 28. července 1951¹⁰, která se stala prvním mezinárodním dokumentem, obsahujícím definici uprchlíka, neboť předchůdkyně úmluvy - Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků z roku 1933¹¹ – definici uprchlíka neobsahovala. Potřeba přijetí mezinárodní právní úpravy uprchlíků přitom byla vyvolána zejména „*přesuny osob na území, která již byla osídlena, a to v počtu do té doby nevídaném, což státům působilo problém a specifické postavení osob-uprchlíků vůči jejich domovskému státu, které v dané době přinášelo do mezinárodního práva nejasnosti ohledně zacházení s nimi*“¹², a to právě až a zejména v souvislosti s druhou světovou válkou, neboť do té doby migrace osob v takovém počtu neproběhla¹³ a proto nutnost řešení uprchlictví jako celku na mezinárodní úrovni neexistovala.

„Pravá“ definice uprchlíka, zakotvená v čl. 1 bodu A (2) Úmluvy o právním postavení uprchlíků 1951, tvořící spolu s první částí definice (definici statutárních uprchlíků uvedené v čl. 1 bodě A (1) Úmluvy 1951, podle které se „*pojem uprchlík vztahuje na kteroukoliv osobu, jež 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 14. září 1939 nebo též podle ustanovení Stanov Mezinárodní organizace*

⁵ Se souvisejícím rozvojem uprchlického práva souvisí i přijetí nejrůznějších právních instrumentů, dohod či úmluv, které ale neobsahovaly definici uprchlíka a neřešily uprchlictví na mezinárodní úrovni – k tomu viz. JÍLEK, Dalibor. *Odpověď mezinárodního práva na bromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 11 – 58, srov. i HONUSKOVÁ, Věra, ŠTURMA, Pavel (eds.) *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova, 2. doplněné vydání, s. 11 – 24.

⁶ srov. Ujednání z 12. května 1926, týkající se vydávání průkazu totožnosti arménským a ruským uprchlíkům.

⁷ ČEPELKA, Čestmír a kol. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 101.

⁸ Publikována pod č. 208/1993 Sb., účinnost 26. 11. 1991, platnost pro ČR 24. 2. 1992.

⁹ FAIX, Martin, BUREŠ, Pavel, SVÁČEK, Ondřej. *Rukověť ke studiu mezinárodního práva 1: Dokumenty*. Praha: Leges, 2015, s. 197 a násl.

¹⁰ Platnost 22. dubna 1954.

¹¹ SPOLEČNOST NÁRODŮ. *Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků z 28. 10. 1933* [online]. refworld.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>>.

¹² HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2011, s. 25.

¹³ srov. je ale třeba například příchod 1,5 mil. ruských uprchlíků do zemí střední a západní Evropy v důsledku revoluce 1917 či vysídlení jednoho milionu Němců z Československa v letech 1945 – 1946.

pro uprchlíky¹⁴) inkluzivní klauzuli¹⁵ stanoví, že uprchlíkem je „každá osoba, která se v důsledku událostí, které nastaly před 1. lednem 1951 nachází mimo vlast (a) a má oprávněné obavy (b) před pronásledováním (c) z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodu příslušnosti ke určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti (d), 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 (e).“ Tato definice je v současné době jedinou univerzální definicí uprchlíka v mezinárodním (uprchlickém) právu, tvořící „pozitivní základ, z něhož vychází rozhodnutí o statusu uprchlíka.“¹⁶ Protože však, jak vyplývá z čl. 1 bodu A (2) Úmluvy 1951, se Úmluva 1951 vztahovala pouze na osoby, které se v tomto postavení ocitly v důsledku událostí před 1. lednem 1951 (časová podmínka), bylo nutné záhy, s dalším rozvojem mezinárodní situace a tudíž z důvodu nutnosti aplikace Úmluvy 1951 i na současné uprchlíky, tuto úpravu revidovat. 31. ledna 1967 byl přijat Protokol¹⁷ týkající se právního postavení uprchlíků, který původní Úmluvu 1951 nijak podstatně nezměnil, ale odstranil časové omezení, neboť v čl. 1 bodě 2 jasně stanovil, že uprchlíkem je i „jakákoliv osoba odpovídající definici článku 1 Úmluvy, jako by slova „následkem událostí nastalých před 1. lednem 1951 a ...“ a slova „... následkem těchto událostí“ v článku 1 A/2/ byla vynechána.“ Zároveň došlo k odstranění i geografického omezení v čl. 1 bodě B (1)¹⁸ a tím se definice uprchlíka stala definicí univerzální.

1.1.1 Ad. a) – časová podmínka a nacházení se mimo vlast

Podle Úmluvy 1951 je tedy uprchlíkem „každá osoba, která se v důsledku událostí, které nastaly před 1. lednem 1951 nachází mimo vlast (...).“ Tato klauzule představuje jistě prvotní význam v reakci na skutečnosti, které vedly k přijetí Úmluvy 1951 (proto šlo původně o *ad hoc* smlouvu²⁰). Tím byla právě druhá světová válka, na základě které se ocitlo mnoho lidí právě mimo svoji vlast. Teprve až o 16 let po přijetí Úmluvy 1951 došlo k přijetí Protokolu (31. ledna 1967), který

¹⁴ Uprchlík dle těchto nástrojů je i uprchlíkem dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků 1951, včetně držitelů tzv. „Nansenova pasu“ nebo „Certificate of Eligibility.“

¹⁵ V Úmluvě o právním postavení uprchlíků 1951 rozlišujeme tři části, a to tzv. inkluzivní (zahrnující) klauzuli (A – stanovující kritéria, která osoba musí splnit aby mohla být uprchlíkem), tzv. cesační (ukončující) klauzuli (C – stanovující, kdy osoba, která se stala uprchlíkem, uprchlíkem býti přestává) a tzv. exkluzivní (vylučující) klauzuli (D, E, F – stanovující, kdy osoba, která naplňuje inkluzivní klauzuli nemůže být uprchlíkem).

¹⁶ ČEPELKA, Čestmír a kol. *Azyl a uprchlictví ...*, s. 103.

¹⁷ FAIX, Martin, BUREŠ, Pavel, SVÁČEK, Ondřej. *Rukověť ke studiu ...*, s. 203 a násl.

¹⁸ Platnost 4. října 1967.

¹⁹ Pro účely této úmluvy, slova „události před 1. lednem 1951“ nacházející se v článku 1, odstavec A, mohou být vysvětlována buď jako a) „události před 1. lednem 1951 v Evropě“ nebo b) „události před 1. lednem 1951 v Evropě nebo jinde“ a každý smluvní stát při podpisu, ratifikaci nebo přístupu učiní prohlášení vysvětlující, který z těchto pojmů hodlá užívat při plnění svých povinností stanovených touto úmluvou.

²⁰ HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka ...*, s. 43.

definici uprchlíka rozšířil o neomezenou *ratione temporis*, vztahující se již na všechny uprchlíky, bez ohledu na časové a geografické hledisko.

Primární odpovědnost za ochranu cizinců leží na státech jejich původu, nicméně protože jsou uprchlíci osoby, jejichž země původu je buď nemohou, nebo je nebudou chránit, je to právě cizinecké právo, které jim má poskytovat výhody.²¹ Podmínka umístění osoby mimo vlast (extraterritorialita) pak souvisí s vývojem pojmu uprchlík v rámci *ad hoc* přijatých smluv, reagujících na konkrétní události v době před přijetím Úmluvy v roce 1951, kdy šlo nejprve o ztrátu ochrany státu *de iure* a poté i *de facto*²². Podstatou je opuštění státu svého původu, nerozlišuje se mezi opuštěním dobrovolným či nuceným. Úmluva 1951 se však nevztahuje na tzv. vnitřně přesídlené osoby (IDPs), které neopustily zemi svého původu, přesto ale potřebují ochranu²³.

1.1.2 Ad. b) – oprávněné obavy

Další podmínkou, nutnou k naplnění inkluzivní klauzule a tudíž přiznání postavení uprchlíka jsou „*oprávněné obavy z pronásledování* (...)“, které jsou kumulativním spojením objektivního a subjektivního prvku.²⁴ Podstatou tohoto pojmu je strach – obava jako subjektivní emoce, na základě které se osoba rozhodne k opuštění země svého původu. Je přitom nerozhodné, zda jde o obavu o život, zdraví či majetek, Úmluva 1951 výslovně stanovuje, že musí jít o obavu z pronásledování z taxativně vymezených důvodů (kauzální nexus), přičemž může nastat před nebo až po opuštění země původu (uprchlíci *sur place*)²⁵ a musí se vztahovat právě k zemi původu²⁶. Objektivním prvkem je oprávněnost této obavy, která „*implikuje, že nejen duševní stav dotyčné osoby je rozhodující pro její právní posouzení postavení uprchlíka, ale že toto rozpoložení musí být podpořeno určitou objektivní situací*“²⁷, přičemž „*je nezbytné vzít v úvahu osobní i rodinné zážemí žadatele, jeho příslušnost k určité rasové, náboženské, společenské či politické skupině, jeho vlastní interpretaci své situace a jeho osobní zkušenosti.*“²⁸ Strach musí být „*kvalifikovaný, založený na důvodných okolnostech, podpořený objektivní situací v zemi původu.*“²⁹ Obligatorně se musí posoudit individuálně všechny

²¹ HATHAWAY, James C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 193.

²² HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka ...*, s. 40 – 41.

²³ Blíže k pojmu vnitřně přesídlené osoby viz. HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka ...*, s. 53 – 56.

²⁴ ZIMMERMANN, Andreas, DÖRSCHNER, Jonas, MACHTS, Felix. *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. New York: Oxford University Press, 2011, s. 338 – 339.

²⁵ ČEPELKA, Čestmír a kol. *Azyl a uprchlictví ...*, s. 104.

²⁶ HATHAWAY, James C., FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 98.

²⁷ UNHCR. *Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany / překlad UNHCR Praha*. Praha: Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2006, s. 13.

²⁸ Tamtéž.

²⁹ ZIMMERMANN, Andreas, DÖRSCHNER, Jonas, MACHTS, Felix. *The 1951 Convention relating ...*, s. 337. Překlad autor.

okolnosti daného případu, nicméně, jak správně poznamenává James C. Hathaway, je „*velmi těžké, ne-li nemožné určit, zda se opravdu jedná o skutečnou obavu či nikoliv*“⁶⁰, „*neboť osoby různé národnosti, vzdělání, povolání, zkušeností, náboženského vyznání a charakteru projevují strach odlišným a nepředvídatelným způsobem*“⁶¹ (subjektivní prvek). Vycházet je přitom třeba nejen z výpovědi dané osoby a její důvěryhodnosti v kontextu příslušné situace³², nýbrž i ze všech zpráv o zemi původu³³, vždy s důvěryhodným zdrojem.³⁴ Jde-li o časový prvek, je vždy rozhodující oprávněná obava směrem do budoucna, relevantním a „nejlepším důkazem“ jsou samozřejmě i prožitky dané osoby v minulosti či informace o tom, co postihlo jiné osoby v obdobné situaci, které v zemi původu zůstaly³⁵.

1.1.3 Ad. c) – pronásledování

Inkluzivní klauzule Úmluvy 1951 stanoví nutnou existenci „*(...) oprávněných obav před pronásledováním*“ před stanovenými důvody. Samotný pojem „pronásledování“ přitom Úmluva 1951 nijak neupravuje³⁶, v tomto případě šlo ale zřejmě o záměrné vzdání se definice³⁷, neboť pod pronásledování lze zařadit opravdu široký výčet jednání. Pojem pronásledování si můžeme představit jako „*konfrontaci mezi státem původu a fyzickou osobou*.“³⁸ Vodítkem³⁹ při výkladu může být článek 33 odst. 1 Úmluvy 1951, který stanovuje, že „*žádný smluvní stát nevybostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice území, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení*“ – ohrožení života či osobní svobody z výše uvedených důvodů proto bude vždy znamenat pronásledování určité osoby⁴⁰. James C. Hathaway pojem pronásledování dobře ilustruje na vyjádření Lorda

³⁰ HATHAWAY, James C., FOSTER, Michelle. *The Law ...*, s. 95. Překlad autor.

³¹ Tamtéž.

³² UNHCR. *Příručka k postupům ...*, s. 13.

³³ srov. i rozsudek NSS ze dne 21. prosince 2005, sp. zn. 6 Azs 235/2004 – „*v řízení o udělení azylu musí správní orgán často rozhodovat v důkazní nouzi. Za této situace je nutné zohlednit i charakter země původu žadatele o azyl, způsob výkonu státní moci v ní, možnost uplatňování politických práv a další okolnosti, které mají vliv na naplnění důvodů pro udělení azylu.*“ (...) „*Není povinností žadatele o azyl, aby pronásledování své osoby prokazoval jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí. Je naopak povinností správního orgánu, aby v pochybnostech shromáždil všechny dostupné důkazy, které věrohodnost výpovědi žadatele o azyl vyvracejí či zpochybňují.*“

³⁴ HATHAWAY, James C., FOSTER, Michelle. *The Law ...*, s. 122 a 135.

³⁵ MOLEK, Pavel. *Právní pojem "pronásledování" v souvislostech evropského azylového práva*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 112.

³⁶ srov. čl. 4 Společného postoje ze dne 4. března 1996 vymezeného Radou na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii o harmonizovaném používání definice pojmu uprchlík ve smyslu článku 1 Ženevské úmluvy ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků – „*pronásledování je dostatečně závažné svou povahou nebo svým opakováním: je buď vážným útokem na lidská práva, například život, svobodu nebo nedotknutelnost osoby, nebo s ohledem na všechny okolnosti případu zjevně brání osobě, která je utrpěla, nadále žít ve své zemi původu, a je založeno na jednom z důvodů uvedených v čl.1 oddílu A, kterými jsou rasa, náboženství, národnost, příslušnost k určité společenské vrstvě nebo politické názory. Důvody pronásledování se mohou překrývat a často se na stejnou osobu vztahuje více důvodů. Skutečnost, zda jsou tyto důvody skutečné nebo dotyčné osobě připisované pronásledovatelem, není rozhodující.*“

³⁷ KOSAR, David. Pojem „pronásledování“ v Ženevské úmluvě o uprchlících z roku 1951. *Právník*, 2005, č. 5, s. 469.

³⁸ ČEPELKA, Čestmír a kol. *Azyl a uprchlictví ...*, s. 106.

³⁹ HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka ...*, s. 72, kdy zde upozorňuje na velmi restriktivní povahu toho výkladu pojmu pronásledování ve vztahu k čl. 33 odst. 1 Úmluvy 1951.

⁴⁰ UNHCR. *Příručka k postupům ...*, s. 15.

Hoffmanna, podle kterého se „pronásledování“ skládá ze dvou zásadních částí, a to vážné újmy⁴² a selhání ochrany státu⁴³ (tedy vnitrostátní ochrany).

V případě pronásledování se proto bude vždy jednat o určitý druh újmy⁴⁴, přičitatelné státu (přičemž existuje i tzv. širší výklad, dle kterého stačí pouze, pokud stát není schopen poskytnout efektivní ochranu⁴⁵), která zároveň naplňuje jistou míru intenzity a zasahuje chráněné zájmy osoby, představované nedotknutelnými lidskými právy této osoby⁴⁶ (chráněné zejména Všeobecnou deklarací lidských práv, Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod či Evropskou sociální chartou), a to v takové míře, abychom mohli hovořit o pronásledování⁴⁷. V konkrétním případě se přitom může jednat zejména o mučení, kruté, nelidské nebo ponižující zacházení či trest, diskriminaci v určité intenzitě („že se dá považovat za obroženi fyzické integrity, psychické integrity nebo fyzické existence tak zásadním způsobem, že se nedá očekávat další setrvání v zemi původu“⁴⁸) a z určitých důvodů, potrestání, trestní stíhání či trest „na základě zákona, který je sám o sobě perzekuční ve spojitosti s konvenčními důvody“⁴⁹. Důležité je i to, aby obavy z pronásledování byly opodstatněné (objektivní a subjektivní prvek – viz. výše, kdy „je třeba posoudit komplexní faktory, včetně (1) charakteru obrožené svobody, (2) povahy a tvrdosti omezení a (3) pravděpodobnosti nastání tohoto omezení v individuálním případě.“⁵⁰), přičemž v ostatních případech jejich posouzení jako pronásledování záleží na okolnostech daného individuálního případu⁵¹. Nebude se ale jednat o případy motivované ekonomickým prospěchem.

Selháním ochrany státu (vnitrostátní ochrany) rozumíme situace, pokud není takto poskytnutá ochrana „dostupná, smysluplná a účinná, přístupná všem“⁶², neboť „úroveň vnitrostátní ochrany by měla být taková, aby zmírnila hrozbu do té míry, že strach z pronásledování by již nebyl odůvodněný.“⁶³ V praxi proto půjde o pronásledování prováděné přímo státem, pronásledování státem podporované (i *ultra vires*), pronásledování státem tolerované nebo o pronásledování, které není

⁴¹ Včetně osob bez státní příslušnosti, srov. Úmluvu o právním postavení osob bez státní příslušnosti 1954.

⁴² K pojmu vážná újma srov. též HATHAWAY, James C., FOSTER, Michelle. *The Law ...*, s. 185 – 287.

⁴³ HATHAWAY, James C., FOSTER, Michelle. *The Law ...*, s. 185.

⁴⁴ HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka ...*, s. 71.

⁴⁵ KOSAR, David. Nestátní původci pronásledování. In JÍLEK, Dalibor (ed). *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Brno: Doplněk, 2005, s. 128 – 130.

⁴⁶ BATTJES, Hemme. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, s. 231.

⁴⁷ Přitom se však nejedná o přijetí opatření směřujících k odstoupení od závazků v případě války nebo jiného veřejného ohrožení např. ve smyslu čl. 15 EÚLP, přičemž nejde odstoupit od závazků obsažených v jus cogens.

⁴⁸ TOMISOVÁ, Michaela. Diskriminace a pronásledování. In JÍLEK, Dalibor (ed). *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Brno: Doplněk, 2005, s. 199 – 200.

⁴⁹ KLEČKOVÁ, Renáta. Trestní stíhání vs. pronásledování. In JÍLEK, Dalibor (ed). *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Brno: Doplněk, 2005, s. 238.

⁵⁰ GOODWIN - GILL, Guy, MCADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2007. s. 92.

⁵¹ UNHCR. *Příručka k postupům ...*, s. 15 – 17, shodně i HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka ...*, s. 76 – 77.

⁵² KOSAR, David. Pojem „pronásledování“ v Ženevské úmluvě o uprchlících z roku 1951. *Právník*, 2005, č. 5, s. 489 – 490.

⁵³ Tamtéž, s. 489.

státem podporované ani tolerované, ale dochází k němu proto, že stát není schopen nebo odmítá poskytnout ochranu⁵⁴⁵⁵ (kupříkladu typicky v situaci neexistujících státních orgánů⁵⁶), včetně nestátních původců pronásledování⁵⁷.

1.1.3.1 Z důvodů rasových

Prvním z možných důvodů pronásledování je pronásledování z důvodu rasy. Opět jde o pojem, který Úmluva 1951 nijak neupravuje. Rasu lze charakterizovat na základě odlišných fyziologických znaků, jako je barva kůže, ale tento pojem se vztahuje i ke skupině lidí sdílejících společnou kulturu, jazyk či historii⁵⁸. Příručka UNHCR v této souvislosti hovoří o chápání tohoto pojmu „ve svém nejširším slova smyslu, aby zahrnovala nejrůznější etnické skupiny označované v běžné uzanici za „rasy“. Často bude též pojímat příslušnost ke specifické společenské vrstvě společného původu, která tvoří menšinu v rámci větší populace.“⁵⁹ Pronásledování z důvodů rasových se často překrývá i s pronásledováním z důvodu příslušnosti k určité společenské vrstvě. Při výkladu pojmu „rasa“ je nutno reflektovat i Úmluvu o odstranění všech forem rasové diskriminace 1965, která chápe rasovou diskriminaci jako „jakékoli rozlišování, vylučování, omezování nebo zvyhodňování založené na rase, barvě pleti, rodovém nebo národnostním nebo etnickém původu, jebož cílem nebo následkem je znemožnění nebo omezení uznání, užívání nebo uskutečňování lidských práv a základních svobod na základě rovnosti v politické, hospodářské, sociální, kulturní nebo v kterékoli jiné oblasti veřejného života.“⁶⁰

1.1.3.2 Z důvodů náboženských

Svoboda náboženství je jedno z důležitých základních lidských práv, chráněných lidskoprávními dokumenty (čl. 18 VDLP či čl. 9 EÚLP nebo čl. 15 a 16 LZPS), většinou v kontextu se svobodou svědomí a myšlení. Náboženství jako víra, vyznání či přesvědčení zahrnuje svobodu člověka své náboženství změnit, stejně jako jej projevovat jakýmkoliv způsobem⁶¹, včetně zvláštního oblečení, jazyka nebo pokrývek hlavy⁶², nebo jej neprojevovat vůbec – chráněno je i právo člověka ateisty⁶³. Pronásledování z náboženských důvodů přitom může spočívat například v „zákazu příslušnosti k náboženské komunitě, soukromého či veřejného provádění boboslužeb, náboženské výuky, nebo se může jednat o závažná diskriminační opatření uvalovaná z důvodu

⁵⁴ HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka ...*, s. 78, shodně i MOLEK, Pavel. *Právní pojem ...*, s. 79.

⁵⁵ srov. rozhodnutí VG Frankfurt am Main, 9 E 11871/93, LV ze dne 28. 3. 1993 - „z pohledu uprchlíka není žádný rozdíl, zda-li jsou obavy z pronásledování založeny na jednání státu, státních orgánů nebo státem nekontrolovaných skupin. Stačí prokázat, že stát neposkytne nebo nemůže poskytnout nutnou ochranu.“

⁵⁶ srov. rozsudek ESLP ze dne 17. 12. 1996, stížnost č. 25964/94, Ahmed v. Rakousko.

⁵⁷ srov. rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2008 sp. zn. 1 Azs 86/2008 či 5 Azs 66/2008 ze dne 30. 9. 2008.

⁵⁸ ZIMMERMANN, Andreas, DÖRSCHNER, Jonas, MACHTS, Felix. *The 1951 Convention relating ...*, s. 376.

⁵⁹ UNHCR. *Příručka k postupům ...*, s. 18.

⁶⁰ Bod I článek 1 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace 1965, vyhl. pod č. 95/1974 Sb.

⁶¹ ČEPELKA, Čestmír a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2006, s. 29.

⁶² HATHAWAY, James C., FOSTER, Michelle. *The Law ...*, s. 403.

⁶³ ZIMMERMANN, Andreas, DÖRSCHNER, Jonas, MACHTS, Felix. *The 1951 Convention relating ...*, s. 383.

*vyznání náboženství nebo příslušnosti k určité náboženské komunitě.*⁶⁴ O pronásledování z náboženských důvodů se jedná i v případě, kdy je osoba pronásledována z důvodu odmítnutí vojenské služby, která se neslučuje s jejím náboženským přesvědčením⁶⁵ či v důsledku určitého příkazaného nedobrovolného jednání na základě náboženství, které stanovuje odlišná práva a povinnosti či způsob chování žen a mužů⁶⁶.

1.1.3.3 Z důvodů národnostních

Úmluva 1951 ochraňuje i osoby pronásledované z národnostních důvodů. Národnost můžeme vymezit jako příslušnost člověka k určitému národu, v rámci ochrany takto pronásledovaných osob se však objevují různé výklady, zahrnující pod tento pojem i státní občanství⁶⁷ či příslušnost k nějaké (např. etnické či jazykové) skupině⁶⁸, může ale jít i pronásledování osob bez státní příslušnosti⁶⁹.

1.1.3.4 Z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám

Příslušnost k určité společenské vrstvě (v původním znění úmluvy se hovoří o „*social group*“) zakládá jistě určité postavení, zázemí či stejnost obyčejů těchto osob⁷⁰, tedy jakýsi *vnitřní a neměnný znak, který nezávisí na vůli, nebo vzniká dobrovolným spojením.*⁷¹ Typicky tak společenskou vrstvu tvoří různé druhy tříd dle moderní třídní klasifikace, muži, ženy, heterosexuálové, homosexuálové, senioři ale i křesťané – právě proto dochází k častému překrývání (zde konkrétně s náboženskými důvody) různých důvodů pronásledování.

1.1.3.5 Z důvodů zastávání určitých politických názorů

Svoboda projevu, jako další z klíčových lidských práv, zakotvené v mnoha lidskoprávních dokumentech (v článku 19 VDLP, článku 10 EÚLP, článku 19 MPOPP či článku 17 LZPS) představuje svobodu člověka vyjadřovat své názory, a to bez omezení. Politický názor – jako jeden z projevů svobody projevu - a jeho zastávání může být dle Úmluvy 1951 důvodem k pronásledování. Pronásledován z důvodu zastávání určitých politických bude člověk, jehož názory nejsou úřady tolerovány, staly se předmětem pozornosti úřadů, a jsou přisuzovány právě tomuto člověku, popř. je přesně známo, že jsou to názory tohoto člověka, přitom musí jít o

⁶⁴ UNHCR. *Příručka k postupům ...*, s. 19.

⁶⁵ srov. § 6 zák. č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁶ UNHCR. *Příručka k postupům ...*, s. 71.

⁶⁷ HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka ...*, s. 90 – 91.

⁶⁸ UNHCR. *Příručka k postupům ...*, s. 19 a 72.

⁶⁹ HATHAWAY, James C., FOSTER, Michelle. *The Law ...*, s. 397.

⁷⁰ UNHCR. *Příručka k postupům ...*, s. 20.

⁷¹ ČEPELKA, Čestmír a kol. *Teorie a praxe ...*, s. 30.

názory politického charakteru⁷²- Nezáleží ale na formě tohoto názoru a ani na tom, zda došlo k jeho vyjádření⁷³.

1.1.4 Ad. d) a e) – nedostatek vnitrostátní ochrany

Nedostatek vnitrostátní ochrany, spočívající jednak v neschopnosti přijmout ochranu své vlasti a jednak v odmítnutí této ochrany státem, tvoří vedle dalších kumulativních podmínek (osoba, nacházející se mimo vlast, která má oprávněné obavy z pronásledování z uvedených důvodů) poslední kumulativní podmínku, kterou je třeba splnit, aby došlo k naplnění kauzálního nexu a tudíž i k přiznání postavení uprchlíka. V tomto případě se bude vždy jednat o osoby se státní příslušností. Je přitom nerozhodné, zda jde o nedostatek ochrany *de iure* či *de facto*⁷⁴, může totiž jít o rozličné situace, kdy stát nemůže poskytnout ochranu (např. válka), nebo kdy stát rezignuje na poskytnutí ochrany (příručka UNHCR hovoří o „odmítnutí vydání cestovního dokladu země původu, prodloužení jeho platnosti či odepření vstupu na domácí území“⁷⁵). James C. Hathaway v případě odmítnutí ochrany státem hovoří o třech případech, které mohou nastat: 1. stát je jednoznačně odpovědný za způsobenou újmu, 2. centrální vláda povzbuzuje nebo toleruje pronásledování vedené podřízenými nebo lokálními silami, 3. tolerance státu či tichá podpora nestátních původců pronásledování při nečinnosti státu.⁷⁶

V případě osob bez státní příslušnosti se to týká právě těchto osob, nacházejících se mimo zemi svého dosavadního pobytu, které se navíc nechtějí nebo nejsou schopny do této země na základě oprávněných obav z pronásledování z daných důvodů vrátit.

1.2 Uprchlík z regionálního pohledu

Protože tato práce pojednává o ochraně válečných uprchlíků, nelze opomenout ani regionální instrumenty ochrany (válečných) uprchlíků, tedy zejména dokumenty⁷⁷ upravující azyl a uprchlictví v Evropě, Americe a Africe, neboť válečné konflikty či porušování lidských práv se v minulosti nevyhnulo žádné z těchto oblastí.

Patrně prvním významným africkým projektem v tomto kontextu – mezinárodní organizací - byla Organizace africké jednoty (OAJ), která vznikla 25. 5. 1963. V rámci ní přijatá Charta OAJ (13. 9. 1963) zakotvila ve svém článku 2 odst. 1 písm. e) úctu k Chartě OSN a Všeobecné deklaraci lidských práv. V roce 1969 došlo k přijetí regionální Úmluvy OAJ⁷⁸, a to v reakci na

⁷² UNHCR. *Příručka k postupům ...*, s. 20.

⁷³ HATHAWAY, James C., FOSTER, Michelle. *The Law ...*, s. 409 – 410.

⁷⁴ HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka ...*, s. 123.

⁷⁵ UNHCR. *Příručka k postupům ...*, s. 23.

⁷⁶ HATHAWAY, James C., FOSTER, Michelle. *The Law ...*, s. 297 – 298.

⁷⁷ Úplný výčet všech úmluv a dalších mezinárodních i regionálních nástrojů nabízí GOODWIN - GILL, Guy, MCADAM, Jane. *The Refugee ...*, s. xliv – xlviii.

⁷⁸ ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY (OAU). *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee*

neustále zvyšující se počet uprchlíků v Africe. Tato úmluva převzala definici uprchlíka z Úmluvy o právním postavení uprchlíků 1951. Ve svém článku 1 odstavci 2 však připojila tzv. regionální status, kdy se osoba uprchlíkem stává již na základě situace, která nastala v zemi původu – „*pojmem uprchlík se dále vztahuje na každou osobu, která z důvodu vnější agrese, okupace, cizí nadvlády či událostí závažně narušujících veřejný pořádek, ať už v části nebo v celé zemi původu či státní příslušnosti, je nucena opustit místo obvyklého pobytu ve snaze najít útočiště na jiném místě mimo zemi původu či státní příslušnosti.*“⁷⁹ Toto zakotvení ochrany válečných uprchlíků se stalo významným milníkem pro další budoucí instrumenty, chránící válečné uprchlíky. Organizace africké jednoty zanikla v roce 2002 a byla nahrazena Africkou unií.

Na americkém kontinentu byla 30. 4. 1948 založena Organizace amerických států (OAS), která 22. 11. 1969 přijala (mj. vytvořila i Mezi-americkou komisi pro lidská práva a Mezi-americký soud pro lidská práva) Americkou úmluvu lidských práv⁸⁰ (momentálně 23 smluvních stran, nepatří mezi ně Spojené státy americké, které mají zákonnou⁸¹ definici uprchlíka). Tato úmluva ale neobsahuje žádnou definici pojmu uprchlík, má však s Úmluvou o právním postavení uprchlíků 1951 shodné prvky⁸². Cartagenská deklarace o uprchlících⁸³, přijatá v roce 1984 doporučila státům k definici uprchlíka v Úmluvě 1951 a Protokolu 1967 připojit i „*osoby, které opustily svoji zemi, neboť jejich život, bezpečí či svoboda byly ohroženy všeobecným násilím, vnější agresí, vnitřním konfliktem, masovým porušováním lidských práv anebo dalšími okolnostmi, které vážně porušují veřejný pořádek.*“⁸⁴ Přestože je Cartagenská deklarace právně nezávazná, jasně deklarovala, že státy si uvědomují vážnost situace válečných uprchlíků a proto je třeba je chránit.

V Evropě zůstává hlavním dokumentem zakotvujícím ochranu uprchlíků Úmluva 1951 (ratifikováno 145 státy světa) a Protokol 1967 (ratifikováno 146 státy světa). Evropská unie, která vznikla v roce 1993, se k této otázce původně nijak nestavěla. Potřeba regulace vznikla až po otevření hranic, v souvislosti s volným pohybem osob a vyvrcholila v roce 2014, se vznikem migrační krize. Potřebná legislativa je v EU přijímána v rámci sekundárního práva (směrnic). O třech nejvýznamnějších z nich, tj. o přijímací, kvalifikační a procedurální směrnici bude v této

Problems in Africa [online]. refworld.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>>.

⁷⁹ HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka ...*, s. 134.

⁸⁰ OAS. *American Convention on Human Rights* [online]. oas.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <https://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.pdf>.

⁸¹ Immigration and Nationality Act.

⁸² srov. např. článek 22 odst. 8 a zákaz vyhoštění – „*in no case may an alien be deported or returned to a country, regardless of whether or not it is his country of origin, if in that country his right to life or personal freedom is in danger of being violated because of his race, nationality, religion, social status, or political opinions.*“

⁸³ REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED. *Cartagena Declaration on Refugees. Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama* [online]. refworld.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>>.

⁸⁴ HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka ...*, s. 145.

práci ještě detailně pojednáváno. Slovo “nejvýznamnější” jsem použil záměrně, neboť ve všech případech jde o směrnice, které, zejména procesně, zasahují do Úmluvy o právním postavení uprchlíků 1951 a přitom ji uznávají jako základ mezinárodního uprchlického práva.

O tom, že státy světa si uvědomují vážnost situace válečných uprchlíků, kterou je třeba řešit, svědčí i přijetí New Yorské deklarace pro migranty a uprchlíky z roku 2016 Valným shromážděním OSN⁸⁵ či (zatím) poslední neformální setkání hlav států a předsedů vlád zemí EU na Maltě v únoru 2017⁸⁶.

1.3 Ozbrojený konflikt

Mezinárodní právo nám nenabízí přesnou odpověď na otázku, co je to ozbrojený konflikt, resp. válka. Vývoj a použití obou těchto pojmů je úzce spojen s mezinárodním humanitárním právem⁸⁷, které vzniklo právě v reakci na ozbrojené konflikty, které byly v minulosti tradiční formou vztahu mezi státy⁸⁸. Válka je ozbrojeným konfliktem, který slovník spisovného jazyka českého vymezuje jako „*stav nepřátelství projevující se organizovaným, ozbrojeným bojem mezi dvěma nebo více státy, národy, popř. i uvnitř státu.*”⁸⁹ Rozdíl v těchto dvou pojmech spočívá v tom, že pojem “válka” je obecně považován za nepřesný, spadající “*spíše do oblasti běžné mluvy než do sféry právní regulace*”⁹⁰, proto se v moderní právní vědě kooperuje jen s pojmem ozbrojený konflikt, význam těchto pojmů je však stejný.

Ve vztahu k ochraně válečných uprchlíků je tento pojem pojmem stěžejním, neboť různé instituty (dočasná ochrana, doplňková ochrana aj.), o kterých je v této práci dále pojednáváno, přiznávají uprchlíkům ochranu právě v důsledku existence ozbrojeného konfliktu, neboť „*válka a násilí jsou často nástroji pronásledování.*”⁹¹ Vodítkem při výkladu tohoto pojmu je rozhodnutí Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ve věci Tadić, podle kterého „*ozbrojený konflikt existuje vždy, pokud se k němu uchylují ozbrojené síly mezi státy nebo pokud existuje zdlouhavé ozbrojené násilí mezi vládními orgány a organizovanými ozbrojenými skupinami nebo mezi takovými skupinami*

⁸⁵ K tomu viz. UNHCR. *New York Declaration for Refugees and Migrants* [online]. unhcr.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/57e4f6504.pdf>>.

⁸⁶ K tomu viz. EVROPSKÁ KOMISE. *Informal meeting of EU heads of state or government, Malta, 03/02/2017* [online]. consilium.europa.eu [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/02/03-informal-meeting/>>.

⁸⁷ Mezinárodní humanitární právo je soubor norem mezinárodního práva veřejného, které upravují vedení ozbrojených konfliktů s cílem zmírnit utrpení a omezit materiální škody či jiné negativní dopady, které tyto konflikty způsobují – Fuchs, Jiří. *Mezinárodní humanitární právo*. Praha: Ministerstvo obrany, 2007, s. 9.

⁸⁸ Tamtéž, s. 13.

⁸⁹ ÚSTAV PRO JAZYK ČESKÝ. *Slovník spisovného jazyka českého* [online] Heslo válka. ssjc.ujc.cas.cz [cit. 1. března 2017]. Dostupné na

<<http://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=válka&sti=EMPTY&where=hesla&hsubstr=no>>.

⁹⁰ BÍLKOVÁ, Veronika. *Úprava vnitrostátních ozbrojených konfliktů v mezinárodním humanitárním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2007, s. 29.

⁹¹ UNHCR. *UNHCR Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence* [online]. unhcr.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/479df9532.html>>, s. 5. Překlad autor.

v rámci jednoho státu.⁹² O ozbrojený konflikt se tak bude jednat vždy v případě ozbrojeného konfliktu mezi státy i uvnitř státu. Ozbrojený konflikt je zároveň pojmem širokým, který lze klasifikovat dle několika hledisek⁹⁴, pro účely této diplomové práce je stěžejní kritérium místa toho konfliktu a zúčastněných aktérů, tedy kritérium vnitrostátních a mezinárodních konfliktů, které přitom budou vždy ozbrojené, tedy s použitím zbraní.

1.3.1 Mezinárodní ozbrojený konflikt

Mezinárodní ozbrojený konflikt je konfliktem mezistátním nebo bojem za národní osvobození⁹⁵. Podle společného článku 2 k Ženevským úmluvám na ochranu obětí války, které se vztahují na „všechny případy vyhlášené války nebo jakéhokoli jiného ozbrojeného konfliktu vzniknuvšího mezi dvěma nebo více Vysokými smluvními stranami, i když válečný stav není uznáván ani jednou z nich“⁹⁶, je mezistátní konflikt konfliktem mezinárodním a ozbrojeným, pokud dojde ve vztazích mezi dvěma státy k použití ozbrojené síly. Jde přitom o stav faktický, je proto nerozhodné, jaká je intenzita násilí, zda došlo k vyhlášení války, jaké jsou příčiny války apod. Podle druhého odstavce společného článku 2 je mezinárodním ozbrojeným mezistátním konfliktem i situace, kdy nedošlo k použití ozbrojené síly, celé území smluvního státu Ženevských úmluv nebo jeho část však byla fakticky vojensky obsazena jinou smluvní stranou.

Boje za národní osvobození jsou podle článku 1 odst. 4 Dodatkového protokolu I k Ženevským úmluvám z 12. 8. 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů⁹⁷ „ozbrojené konflikty, ve kterých národy bojují proti koloniální nadvládě a cizí okupaci a proti rasistickým režimům, aby uplatnily své právo na sebeurčení, jak je zakotveno v Chartě Organizace spojených národů a v Deklaraci zásad mezinárodního práva týkajících se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy v souladu s Chartou Organizace spojených národů.“ Tento pojem tak v sobě subsumuje ozbrojené konflikty, ve kterých národy bojují proti koloniální nadvládě, cizí okupaci či rasistickým režimům. O národ se jedná, jsou-li splněny kumulativní podmínky objektivní (společná historie, jazyk, kultura) a subjektivní (pocit sounáležitosti a vůle být za národ považován)⁹⁸. Problematickými jsou však pojmy koloniální nadvláda, cizí okupace i rasistický režim, neboť jejich přesné definice v mezinárodním humanitárním právu nenajdeme. O koloniálních konfliktech hovoříme v souvislosti s bojem kolonie jakožto závislého území s koloniálními státy. V současné době však

⁹² *Prosecutor v. Duško Tadić*, 1997, Case No.: IT-94-1-T, bod 561.

⁹³ Veronika Bílková používá definici „dlouhodobé boje mezi vojenskými silami dvou nebo více vlád či mezi vládou a alespoň jednou organizovanou ozbrojenou skupinou“ – BÍLKOVÁ, Veronika. *Úprava vnitrostátních ozbrojených ...*, s. 29.

⁹⁴ BÍLKOVÁ, Veronika. *Úprava vnitrostátních ozbrojených ...*, s. 29.

⁹⁵ Tamtéž.

⁹⁶ ICRC. *Application of the Convention – Article 2* [online]. ihl-databases.icrc.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<https://ihl-databases.icrc.org/ihl/WebART/365-570005?OpenDocument>>. Překlad autor.

⁹⁷ FAIX, Martin, BUREŠ, Pavel, SVÁČEK, Ondřej. *Rukověť ke studiu ...*, s. 390 a násl.

⁹⁸ BÍLKOVÁ, Veronika. *Úprava vnitrostátních ozbrojených ...*, s. 31.

žádné kolonie neexistují, neboť proces dekolonizace byl již ukončen a proto je otázkou, zda lze tuto kategorii vymezit i extenzivně (kupříkladu u tzv. závislých území), v opačném případě by totiž šlo o kategorii ryze obsolentní. Cizí okupaci je zmocnění se cizího území s použitím hrozby či síly⁹⁹, bojem proti rasistickým režimům je třeba rozumět boj proti „*režimu uplatňujícímu rasovou diskriminaci*.“⁴⁰⁰¹⁰¹

Lze tedy uzavřít, že mezinárodním ozbrojeným konfliktem je ozbrojený konflikt mezi dvěma státy, obsazení celého území státu nebo jeho části jiným státem, včetně bojů za národní osvobození (boj národů proti koloniální nadvládě, cizí okupaci či rasistickým režimům).

1.3.2 Vnitrostátní ozbrojený konflikt

Při výkladu vnitrostátního ozbrojeného konfliktu musíme tento pojem vykládat ve smyslu společného článku 3 k Ženevským úmluvám na ochranu obětí války a ve smyslu Dodatkového protokolu II k Ženevským úmluvám z 12. 8. 1949 o ochraně obětí ozbrojených konfliktů nemajících mezinárodní charakter.

Společný článek 3 hovoří o „*ozbrojeném konfliktu, který nemá mezinárodní ráz a který vznikne na území některé z Vysokých smluvních stran*.“⁴⁰² Podle čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu II¹⁰³ je vnitrostátní ozbrojený konflikt konfliktem, „*ke němuž dochází na území smluvní strany mezi jejími ozbrojenými silami a disidentskými ozbrojenými silami nebo jinými organizovanými ozbrojenými skupinami vykonávajícími pod odpovědným velením takovou kontrolu nad částí jejího území, která jim umožňuje vést trvalé a koordinované vojenské operace*.“ Podle odst. 2 se za vnitrostátní ozbrojený konflikt nepovažují vnitřní nepokoje a napětí (vzpoury, izolované a sporadické násilné činy a ostatní činy podobné povahy). Abychom tedy mohli hovořit o vnitrostátním ozbrojeném konfliktu, musí jít o konflikt ozbrojený, který nemá mezinárodní ráz, přitom je nutná existence dlouhodobosti bojů (kam lze zařadit i druh použitých zbraní, rozsah škod, počet obětí aj.)¹⁰⁴ a organizovanosti stran konfliktu (organizovanost velení, vojenský výcvik aj.)¹⁰⁵. Tento konflikt se přitom může odehrávat mezi vládními ozbrojenými silami a nevládními ozbrojenými skupinami (vertikální) nebo mezi nevládními ozbrojenými skupinami navzájem (horizontální)¹⁰⁶. Vnitrostátním ozbrojeným

⁹⁹ srov. SPOLEČNOST NÁRODŮ. *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, 24 October 1970, A/RES/2625(XXV) [online]. refworld.org [cit. 10. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/3dda1f104.html>>.

¹⁰⁰ BÍLKOVÁ, Veronika. *Úprava vnitrostátních ozbrojených ...*, s. 33.

¹⁰¹ srov. čl. 1 odst. 1 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace 1965.

¹⁰² ICRC. *Application of the Convention – Article 3* [online]. ihl-databases.icrc.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/ART/365-570006?OpenDocument>>. Překlad autor.

¹⁰³ FAIX, Martin, BUREŠ, Pavel, SVÁČEK, Ondřej. *Rukověť ke studiu ...*, s. 404 a násl.

¹⁰⁴ viz. např. *Prosecutor v. Ramush Haradinaj, Idriz Balaj and Lahi Brahimaj*. Case No. IT-04-84-T, Trial Chamber, rozsudek ze dne 3. 4. 2008, nebo *Prosecutor v. Ljube Bošković and Johan Tarčulovski*. Case No. IT-04-82-T, Trial Chamber, rozsudek ze dne 10. 7. 2008.

¹⁰⁵ Tamtéž.

¹⁰⁶ BÍLKOVÁ, Veronika. *Úprava vnitrostátních ozbrojených ...*, s. 29 – 30.

konfliktem je i občanská válka, ve které obyvatelé jednoho státu bojují mezi sebou, zpravidla na území tohoto státu.

1.3.3 Existence ozbrojeného konfliktu

Mezinárodní (humanitární) právo nestanoví žádný subjekt, který by byl oprávněn autoritativně rozhodovat o existenci ozbrojeného konfliktu. Z toho důvodu je takové posouzení především posouzením faktickým, které přísluší různým entitám.

V oblasti mezinárodních organizací je to především OSN, která vznikla jako organizace s cílem „*udržovat mezinárodní mír a bezpečnost*“¹⁰⁷. Rada bezpečnosti OSN je podle článku 39 Charty OSN oprávněna „*určit, zda došlo k obrožení míru, porušení míru nebo útočnému činu (...)*“. Takové určení však není deklarácí existence ozbrojeného konfliktu a jeho význam spočívá zejména v možnosti použít opatření dle článku 41 a 42 Charty OSN¹⁰⁸. Zřejmě nejčastěji dojde k určení existence ozbrojeného konfliktu samotnými stranami konfliktu¹⁰⁹. O existenci mohou rozhodnout i regionální organizace (kupříkladu Rada EU v rámci směrnice o dočasné ochraně) a organizace další (zejména Mezinárodní výbor Červeného kříže (ICRC)).

V současné době probíhá ve světě mnoho ozbrojených konfliktů¹¹⁰, z nichž mnohé z nich jsou příčinou evropské migrační vlny. Zejména se jedná o občanskou válku v Sýrii¹¹¹, Iráku¹¹² a válku v Afghánistánu¹¹³.

1.4 Válečný uprchlík

Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků 1951 ve znění Protokolu 1967 v čl. 1 bodě A (1) jasně stanoví, že uprchlíkem je „*každá osoba, „každá osoba, která se nachází mimo vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodu 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.*“ Úmluva 1951 tak, podobně jako regionální

¹⁰⁷ čl. 1 odst. 1 Charty OSN.

¹⁰⁸ Charta Organizace spojených národů a Statut Mezinárodního soudního dvora. Praha: Informační centrum OSN, 2002, s. 1 a násled.

¹⁰⁹ V ČR o vyhlášení válečného stavu rozhoduje Parlament ČR (čl. 43 Ústavy).

¹¹⁰ COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Conflict Tracker* [online]. cfr.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#!/>>.

¹¹¹ COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Civil War in Syria* [online]. cfr.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#!/conflict/civil-war-in-syria>>.

¹¹² COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *War against Islamic State in Iraq* [online]. cfr.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#!/conflict/war-against-islamic-state-in-iraq>>.

¹¹³ COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Taliban in Afghanistan* [online]. cfr.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#!/conflict/taliban-in-afghanistan>>.

úmluvy (zejména Úmluva OAJ a Cartagenská deklarace o uprchlících) nereflektuje možnost existence nebezpečí, způsobeného vnitrostátním či mezinárodním ozbrojeným konfliktem a „nerozlišuje ani mezi uprchlíky prchajícími v době míru a době války, (...) přičemž jsou to právě válečné metody, které mohou být zároveň i formami pronásledování.“¹¹⁴ Proto osoba, která uprchne ze své vlasti právě v důsledku ozbrojeného konfliktu, není uprchlíkem ve smyslu Úmluvy 1951. Proto je to zde i role mezinárodního humanitárního práva, které by mělo takové osoby ochránit a poskytnout jim pomoc¹¹⁵¹¹⁶, neboť „uprchlíci jsou zároveň i civilisty“¹¹⁷, kteří se zároveň mohou nacházet jak pod ochranou mezinárodního humanitárního práva, tak mezinárodního práva uprchlického¹¹⁸. Přitom se uprchlické právo a humanitární právo vzájemně prolínají, obě odvětví mají humanitární charakter, zmírňují utrpení války a pronásledování a obě nabízejí válečným uprchlíkům ochranu¹¹⁹.

Válečný uprchlík je uprchlíkem, kterého k uprchnutí ze země nutí válka, tedy ozbrojený konflikt, na základě kterého má strach o svoje bezpečí, život či zdraví, neboť „současné ozbrojené konflikty jsou obvykle brutální, spojené s krutými válečnými metodami a nehoráznými zločiny proti civilnímu obyvatelstvu.“¹²⁰ Pod inkluzivní klauzuli v článku 1(A) Úmluvy 1951 by mohl spadat pouze v situaci, kdyby mu hrozilo či by byl pronásledován na základě jednoho z uvedených důvodů vyjmenovaných v Úmluvě 1951. Proto úmluva „nenabízí úplnou mezinárodní ochranu civilistům prchajícím před ozbrojeným konfliktem, přestože byla odpovědí na masový přesun osob, způsobený sociálními, ekonomickými a politickými zvraty v Evropě dvou světových válek“¹²¹ a její *ratione personae* je velmi úzké. Přestože však legální definice tohoto pojmu neexistuje, v minulosti se již ochrana uprchlíků právě v souvislosti s ozbrojeným konfliktem objevila. V roce 1944 byl Franklinem D. Rooseveltem vytvořen úřad pro válečné uprchlíky¹²² (*War Refugee Board*), který měl za úkol poskytovat pomoc válečným uprchlíkům během druhé světové války, zejména Židům, prchajícím před pronásledováním z náboženských důvodů nacistickým režimem i z důvodu existence nebezpečí ve formě války. Později situaci válečných uprchlíků a nutnost jejich ochrany reflektovala i Úmluva

¹¹⁴ UNCHR. *Summary Conclusions on the interpretation of the extended refugee definition in the 1984 Cartagena Declaration* [online]. unhcr.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/53bd4d0c9.pdf>>, s. 2, bod 4. Překlad autor.

¹¹⁵ HATHAWAY, James C., FOSTER, Michelle. *The Law ...*, s. 177.

¹¹⁶ srov. Ženevské úmluvy o ochraně válečných obětí 1949 a Protokoly 1977.

¹¹⁷ ISLAM, Rafiqul, BHUIYAN, Hossain Jahid. *An Introduction to International Refugee Law*. Leiden/Boston: Brill, 2013, s. 172.

¹¹⁸ Tamtéž, s. 160.

¹¹⁹ MOORE, Jennifer. Protection against the Forced Return of War Refugees: An Interdisciplinary Consensus on Humanitarian Non-refoulement. In CANTOR, David, DURIEUX, Jean-Francois (eds.). *Refugee from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*. Leiden/Boston: Brill/Nijhoff, 2014, s. 411.

¹²⁰ Tamtéž, s. 4. Překlad autor.

¹²¹ MOORE, Jennifer. Protection against the ..., s. 4. Překlad autor.

¹²² viz. THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT. *6 - Executive Order 9417 Establishing the War Refugee Board* [online]. presidency.ucsb.edu [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16540>>.

OAJ či Cartagenská deklarace, které regionální definici uprchlíka rozšířily právě i o válečné uprchlíky.

Protože nám mezinárodní (uprchlické) právo nenabízí odpověď na otázku, kdo je válečný uprchlík, je na místě tuto definici nastínit. S ohledem na Úmluvu 1951, Protokol 1967 a regionální instrumenty tedy půjde vždy o člověka, který se nachází mimo svoji vlast, má oprávněné obavy o zdraví, život (jako o nejdůležitější hodnoty lidského života) či bezpečí a to z důvodu vnitrostátního či mezinárodního ozbrojeného konfliktu (jako důsledku mimořádných okolností)¹²³. Tito váleční uprchlíci budou zároveň ze země svého původu prchat ve velkém počtu, nikoliv v individuálních případech. Právě hromadnost útěku (*mass influx*) v příčinné souvislosti s existencí ozbrojeného konfliktu jsou přitom hlavní rysy válečných uprchlíků. *Ipsa facto* se tito uprchlíci do své vlasti nemohou vrátit, a to právě z důvodu vysokého nebezpečí, které sebou nese právě ozbrojený konflikt. V těchto případech je pro hromadný útěk válečných uprchlíků nanejvýš typický značný počet osob překračujících mezinárodní hranici, rapidní nárůst těchto osob a nedostatečná kapacita přijímajícího státu, spočívající v nemožnosti provést individuální řízení u takového počtu osob¹²⁴. Úmluva 1951, přestože přijatá v reakci na hromadné uprchlictví, které ve 20. století již nebylo uprchlictvím individuálním¹²⁵, byla i nadále aplikována na individuálním základě¹²⁶. Současná migrační krize, se kterou se potýká Evropská unie, není rozhodně založena na individuálních případech, nýbrž na přesunech milionů osob. Migrace v takovém měřítku je migrací masovou, která je zároveň zvláštním stavem, ne-li stavem výjimečným¹²⁷, a to jak pro stát, ze kterého osoby prchají, tak pro stát(y), kam se lidé uchylují. V této situaci je individuální řízení u každé jednotlivé osoby nereálné, ne-li nemožné, to vzhledem k vysoké technické, finanční i časové náročnosti. Jestliže Úmluva 1951, původně přijatá jako *ad hoc* smlouva v návaznosti na předtím uzavřené smlouvy, které reagovaly zejména na větší přesuny osob, sama hromadné uprchlictví nereflektovala, otevřela se cesta, jak tuto situaci napravit. To se však do dnešních dnů nestalo, neboť ani Protokol 1967, na základě kterého se Úmluva stala časově neomezeným dokumentem aplikovatelným i na neomezené množství uprchlíků, tento fenomén přesto nijak neupravuje. Proto se domnívám, že vedle uznání existence ozbrojeného

¹²³ srov. i UNHCR. *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* [online]. unhcr.org [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/publications/legal/3d58e13b4/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>>, s. 33, bod 164.

¹²⁴ UNHCR. *Ensuring International Protection and Enhancing International Cooperation in Mass Influx Situations* [online]. unhcr.org [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/excom/standcom/40c70c5310/ensuring-international-protection-enhancing-international-cooperation-mass.html>>, s. 1, bod 3.

¹²⁵ JÍLEK, Dalibor. *Odpověď mezinárodního práva ...*, s. 11.

¹²⁶ KLEČKOVÁ, Renáta. Kdo je uprchlíkem v kontextu mezinárodní ochrany? In JÍLEK, Dalibor (ed). *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 227, shodně i HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka ...*, s. 226.

¹²⁷ HONUSKOVÁ, Věra. Řešení hromadného přílivu uprchlíků skrze status prima facie. In BÍLKOVÁ, Veronika, KYSELA, Jan, ŠTURMA, Pavel (eds.). *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016, s. 147.

konfliktu jakožto důvodu pro postavení uprchlíka (podobně jako u regionálních instrumentů) je právě kodifikace hromadného uprchlictví jednou z velkých výzev mezinárodního uprchlického práva vůbec.

Kritérium hromadného přílivu uprchlíků a možnosti přijímajícího státu je přitom samozřejmě nutné vykládat u každého jednotlivého státu zvlášť, neboť každý stát je schopen přijmout jiný počet uprchlíků, neboť disponuje jiným územím, obyvatelstvem a z toho důvodu i jiným individuálním (azylovým) řízením, které je schopné pojmout jiný počet osob. Jiná je tak situace válečných uprchlíků ze Sýrie, Afghánistánu či Iráku, pro které je nejbližší vnější hranicí EU Řecko, do kterého vstupují přes Turecko (se kterým EU uzavřela dohodu o regulování toku uprchlíků do EU¹²⁸) a situace těchto ale i afrických uprchlíků, kteří do Evropy míří zejména přes Itálii, Řecko, Francii a Španělsko jako vnější hranice Schengenského prostoru. Na základě Dublinských nařízení jsou pak tito uprchlíci předáváni zpět právě do těchto jižních států EU, neboť zde došlo k prvotnímu překročení, zejména námořní, hranice EU¹²⁹. Současná migrační krize je přitom spojena zejména s válečnými uprchlíky. Arabské jaro, vzrůstající síla tzv. Islámského státu, občanské války v Sýrii, Iráku či Somálsku, válka v Afghánistánu. Jsou to právě tyto důvody, které ženou miliony lidí, kteří prchají ze své vlasti před nebezpečím, do Evropy. Momentálně se jedná o 4,9 milionu Syřanů¹³⁰, 2,7 milionu Afghánců¹³¹ a 1,1 milionu Somálců¹³², kteří dohromady tvoří 54 % celkového počtu světových uprchlíků. Většina těchto osob má však jedno společné, a tím je útek před ozbrojeným konfliktem, jsou válečnými uprchlíky. Pokud tito uprchlíci naplní inkuzivní klauzuli Úmluvy 1951 ve znění Protokolu 1967, tedy kritérium pronásledování z Úmluvou 1951 předvídaných důvodů, je jejich právem požádat na území kteréhokoliv státu o ochranu, a je povinností tohoto státu, za předpokladu, že je smluvní stranou Úmluvy 1951 či Protokolu 1967, tuto potřebnou ochranu a pomoc poskytnout tak, aby byly zachovány minimální životní standardy při ochraně lidských práv. Existence ozbrojeného konfliktu jako důvodu pro přiznání ochrany je na území EU reflektována především ve směrnici o dočasné ochraně a kvalifikační směrnici, která vedle přiznání postavení uprchlíka, resp. poskytnutí azylu zavedla i institut doplňkové ochrany, který chrání právě válečné uprchlíky. Ochranu válečných uprchlíků zajišťuje i mezinárodní humanitární právo - Ženevské úmluvy na

¹²⁸ ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. *Dohoda EU s Tureckem, 18. března 2016* [online]. vlada.cz [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/dohoda-eu-s-tureckem--18--brezna-2016-148971/>>.

¹²⁹ Ochrana vnějších hranic EU je úkolem organizace FRONTEX, založené v roce 2004. K tomu viz. EU. *Evropská agentura pro pobraniční a pobřežní stráž (Frontex)* [online]. europa.eu [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_cs>.

¹³⁰ UNHCR. *Syria Regional Refugee Response* [online]. data.unhcr.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>>.

¹³¹ UNHCR. *Global Trends Forced ...*, s. 5 – 6.

¹³² Tamtéž.

ochranu obětí války z roku 1949 včetně Protokolů. Lidská práva válečných uprchlíků jsou chráněna i nejrůznějšími mezinárodněprávními dokumenty, zejména Všeobecnou deklarací lidských práv z roku 1948, Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 a Mezinárodním paktem o občanských a politických právech z roku 1966.

Od válečných uprchlíků je třeba odlišit tzv. vnitřně přesídlené osoby (*IDPs*), které nejsou válečnými uprchlíky, neboť nepřekročily hranice své vlasti, přesto jsou však hodny ochrany a spadají pod mandát UNHCR. Na základě definice OSN jde „o osoby nebo skupiny osob, které byly násilně či jinak nedobrovolně donuceny opustit své domovy nebo místa svého obvyklého pobytu, a to zvláště v důsledku nebo ve snaze vyhnout se důsledkům ozbrojeného konfliktu, násilí, porušování lidských práv, přírodních katastrof či katastrof způsobených lidmi, a které nepřekročily mezinárodně uznávané hranice států.“¹³³ Situace *IDPs* je velmi vážná, v roce 2015 se na světě nacházelo celkem 40,8 milionů *IDPs*¹³⁴. Každá z těchto osob se přitom může stát v případě překročení státní hranice při existenci ozbrojeného konfliktu zde válečnými uprchlíky.

1.5 Závěr

Úmluva 1951 a Protokol 1967 jsou dokumenty, které definují uprchlíka jako osobu, která se nachází mimo vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z vymezených důvodů. Zároveň tato osoba není schopna přijmout ochranu státu svého původu (totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti, nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu). Důvody pronásledování jsou důvody rasové, náboženské, národnostní nebo příslušnost k určitým společenským vrstvám, jakož i zastávání určitých politických názorů. Úmluva 1951 ani Protokol 1967 přitom nijak neberou v potaz či nezohledňují osoby, prchající ze země svého původu z důvodu existence ozbrojeného konfliktu – ať už mezinárodního či vnitrostátního. Proto tato osoba bez existence pronásledování z výše uvedených důvodů není uprchlíkem ve smyslu Úmluvy 1951 či Protokolu 1967 a jako taková nemůže požívat ochrany, kterou jí tyto dokumenty poskytují. Regionální úpravy se k otázce válečných uprchlíků stavějí jinak. Cartagenská deklarace, která o osobě jako válečném uprchlíkovi hovoří i v souvislosti s existencí ohrožení života, zdraví či bezpečí v důsledku všeobecného násilí, vnější agrese, vnitřního konfliktu, masového porušování lidských práv a dalších okolností porušujících veřejný pořádek je i přes to, že jde o regionální úpravu *soft law*, dobrým impulsem a zejména i vodítkem k tomu, aby k přijetí takové úpravy došlo i na úrovni mezinárodního práva. Podobně, ne-li stejně ochranu uprchlíků na

¹³³ UNITED NATIONS. *Guiding Principles on Internal Displacement* [online]. unhcr.org [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html>>, s. 1, bod 2.

¹³⁴ UNHCR. *Global Trends Forced ...*, s. 2.

základě existence ozbrojeného konfliktu upravuje i Úmluva OAJ, či tzv. Bangkotské principy¹³⁵. Vysokou měrou se na ochraně válečných uprchlíků podílí UNHCR. Vysoký komisař OSN pro uprchlíky, zřízen rezolucí Valného shromáždění OSN č. 319 (IV) ze dne 3. 12. 1949¹³⁶ jako pomocný orgán Valného shromáždění byl původně koncipován jako orgán dočasný, jeho mandát byl opakovaně v rozmezí pěti let prodlužován a až v roce 2003 došlo k jeho ustanovení na dobu neomezenou. Jeho úkolem je v souladu s čl. 1 Statutu UNHCR¹³⁷ zejména ochrana uprchlíků a hledání a poskytování řešení v uprchlické problematice. Tato humanitární organizace však plní i další úkoly, kterými ho pověřil Valné shromáždění nebo Hospodářská a sociální rada, jeho mandát se tak vztahuje na „a) žadatele o azyl a uznané uprchlíky, b) osoby, které uprchly ze země původu z důvodu ozbrojeného konfliktu nebo kvůli událostem závažně narušujícím veřejný pořádek, c) navrátilce, tzn. vnitřně přesídlené osoby nebo bývalé uprchlíky, kteří se dobrovolně vrátili do své země původu nebo oblasti v zemi původu, d) osoby bez státní příslušnosti a d) vnitřně přesídlené osoby.“¹³⁸ Takové široké vymezení mandátu UNHCR souvisí s rozvojem mezinárodního společenství, kdy je to „frekvence velkých uprchlických krizí v minulých 50 letech, která si spolu s rozmanitostí humanitárních či politických faktorů vyžádala flexibilitu mandátu UNHCR.“¹³⁹

Ve srovnání s Úmluvou 1951 a Protokolem 1967 je tak *ratione personae* UNHCR podstatně širší – a vztahuje se i na osoby, které uprchly ze země svého původu z důvodu existence ozbrojeného konfliktu, tedy na válečné uprchlíky. UNHCR, přestože válečným uprchlíkům může poskytnout ochranu, nemůže ale žádným způsobem (kromě poskytnutí podpory či informací žadateli) zasahovat do vnitrostátního řízení o udělení mezinárodní ochrany, neboť to je vždy v diskreci státu, který je v tomto řízení primárně vázán nejen všemi vnitrostátními právními předpisy, včetně těch nejvyšší právní síly, ale i Úmluvou 1951 a Protokolem 1967 a dalšími mezinárodními závazky. UNHCR je tak státům nápomocen zejména při výkladu Úmluvy 1951, válečným uprchlíkům může poskytovat vedle ochrany i pomoc a informace.

¹³⁵ Konečný text přepracovaných Bangkotských principů z roku 1966 o postavení a zacházení s uprchlíky z roku 2001 („Bangkotské principy“) je nezávazný dokument deklaratorního charakteru, přijatý na fóru Asijsko-Africké poradní právní organizace (AALCO). K tomu viz. AALCO. *Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees* („Bangkok Principles“) [online]. refworld.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html>>.

¹³⁶ Vyhláška č. 52/1956 Sb.

¹³⁷ Přijat rezolucí č. 428 (V) Valného shromáždění OSN ze dne 14. 12. 1950. K tomu viz. UNHCR. *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c39e1/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees.html>>.

¹³⁸ ČEPELKA, Čestmír a kol. *Teorie a praxe ...*, s. 45 – 46.

¹³⁹ srov. i UNHCR. *Note on International Protection* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/3f0a935f2.html>>, bod 31 – „s respektem k mandátu UNHCR měly rezoluce Valného shromáždění za následek rozšíření kompetencí UNHCR i na uprchlíky přebíhající před ozbrojeným konfliktem.“ Překlad autor.

¹⁴⁰ GOODWIN - GILL, Guy, MCADAM, Jane. *The Refugee ...*, s. 23. Překlad autor.

2 Individuální ochrana válečných uprchlíků

Státy, které přistoupily k Úmluvě 1951 či k Protokolu 1967 (který je nezávislý na Úmluvě 1951, drtivá většina signatářů Úmluvy je nicméně i signatářem Protokolu (jako nedělitelného základu mezinárodního uprchlického práva), existují však i výjimky, kupříkladu Spojené státy americké, které jsou signatářem pouze Protokolu) se tímto zároveň zavázaly¹⁴¹ nejen k ochraně osob, které naplňují inkluzivní klauzuli Úmluvy 1951 a u kterých zároveň nedojde k aplikaci klauzule vylučovací, ale i k ochraně osob, které automaticky nespádají pod Úmluvu 1951, tedy válečné uprchlíky. Vedle této, hlavní povinnosti, vyplývají z Úmluvy 1951 i jiné povinnosti, mj. i informační povinnost o národní legislativě v rámci aplikace Úmluvy¹⁴² či spolupráce s Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky¹⁴³, nehledě na jednu ze zásad, na kterých stojí mezinárodní uprchlické právo – zásadu nenavrácení - *non-refoulement*. Ochrana válečných uprchlíků představuje jakousi „množinu“ vzájemně se doplňujících různých práv¹⁴⁴, která jsou jim jednak přiznávána individuálně, jednak jde i o práva, která jsou jim garantována v rámci mezinárodních lidskoprávních instrumentů a jednak i o práva, která vyplývají z jejich postavení jako uprchlíků.

Platí, že je to vždy stát, který nese odpovědnost za ochranu svých občanů. Mohou však nastat situace, ve kterých stát tuto ochranu poskytnout nemůže, nebo ji poskytnout nechce. Tyto situace jsou pak většinou spojeny s porušováním lidských práv, chráněných Všeobecnou deklarací lidských práv, Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod či Mezinárodním paktem o občanských a politických právech a dalšími lidskoprávními dokumenty. V tuto chvíli je to role mezinárodního společenství, které musí být garantem ochrany lidských práv, právě v tuto chvíli se totiž osoba, naplňující inkluzivní klauzuli Úmluvy 1951 a prchající ze své vlasti, stává uprchlíkem. Úkolem a povinností státu, do kterého tento uprchlík uprchne, je postupovat dle svých vnitrostátních instrumentů, v souladu s mezinárodními závazky – je právem státu určit, kdo a za jakých podmínek může vstoupit a pobývat na jeho území.

Udělování ochrany přitom můžeme rozdělit individuální a skupinovou. Individuální ochrana je zaměřena na jednotlivce a jeho mezinárodní ochranu – tedy azyl a doplňkovou (subsidiární) ochranu. Přiznáním některé z forem této ochrany zakládá žadateli postavení azylanta/osoby požívající doplňkové ochrany, a tedy i právo trvalého pobytu, se všemi dalšími právy a povinnostmi, které z toho vyplývají. O skupinové ochraně mluvíme zejména v souvislosti s hromadným uprchlictvím, vzniknuvším ve 20. století.

¹⁴¹ srov. Vídeňskou úmluvu o smluvním právu 1969.

¹⁴² Článek 36 Úmluvy 1951.

¹⁴³ Článek 35 Úmluvy 1951.

¹⁴⁴ UNHCR. *UNHCR Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence* [online]. unhcr.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/479df9532.html>>, s. 10.

2.1 Azyl

Azyl, jak jej známe dnes, je nástrojem vnitrostátních právních řádů států světa. Rozhodnutí o jeho udělení či neudělení leží v plné volnosti těchto států¹⁴⁵¹⁴⁶, přičemž neexistují žádná pravidla, kterými by se měl stát řídit (samozřejmě kromě mezinárodních závazků státu, zejména ohledně ochrany lidských práv, a *jus cogens*). Uprchlíctví je oproti azylu institutem obsahově určeným¹⁴⁷ v rámci mezinárodní smlouvy – Úmluvy 1951 a Protokolu 1967, stanovující státům povinnost poskytnout osobám naplňujícím inkuzivní klauzuli ochranu, to i prostřednictvím udělení azylu ve vnitrostátním řízení. Na rozdíl od azylu je uprchlctví spojeno s masovostí, hromadným přílivem uprchlíků, v případě azylu jde naopak vždy o individuální řízení daného žadatele. Uprchlík může být osobou požívající azylu (azylantem), ale to až po rozhodnutí státu o přiznání této formy ochrany. Naopak uprchlíkem se osoba stává již v momentě, kdy naplní inkuzivní klauzuli Úmluvy 1951¹⁴⁸ a přiznání postavení uprchlíka je proto deklaratorním aktem¹⁴⁹.

Azyl není v mezinárodním právu pojmem kodifikovaným¹⁵⁰ a jeho charakter proto i nadále zůstává v úpravě normami vnitrostátního práva. V roce 1948 přijatá VDLP ve svém článku 14 odst. 1 zakotvuje právo každého na azyl, neboť každý má „*právo vyhledat si před pronásledováním útočště v jiných zemích a požívat tam azylu.*“ Vylučující klauzule v odst. 2 stanoví, že „*toto právo nelze uplatnit v případě stíhání skutečně odůvodněného nepolitickými zločiny nebo činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů.*“ I když jde tedy dle VDLP v případě azylu o lidské právo, je jeho udělení či neudělení záležitostí plně volné úvahy přijímacího státu. To znamená, že každý válečný uprchlík žádající o mezinárodní ochranu a jeho žádost bude posuzována zvlášť, uprchlík od uprchlíka. Právě z důvodu, že uprchlctví je zpravidla vždy spojeno s hromadností přesunu osob, se u válečných uprchlíků jeví jako vhodnější jejich ochrana skupinová.

V roce 1967 byla Valným shromážděním OSN přijata Deklarace o územním azylu¹⁵¹, podle které je azyl mírumilovným a humanitárním aktem. Význam této deklarace spočívá především ve vymezení azylu jako prostředku ochrany státu, přičemž smyslem přijetí této deklarace bylo právě „*přijmout humanitární a morální zásady, jež by přispěly ke sjednocení praxe států v otázkách týkajících se*

¹⁴⁵ ČEPELKA, Čestmír a kol. *Teorie a praxe ...*, s. 11.

¹⁴⁶ Část odborné veřejnosti zastává názor, že azyl je veřejným subjektivním právem, k tomu např. viz. ODEHNALOVÁ, Jana. Právo na azyl jako subjektivní právo. *Právní rozhledy*, 2017, č. 5, s. 162 a násl.

¹⁴⁷ ČEPELKA, Čestmír a kol. *Teorie a praxe ...*, s. 10.

¹⁴⁸ UNHCR. *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>>, s. 2 – 3.

¹⁴⁹ Bod 21 preambule KS.

¹⁵⁰ srov. nicméně Havanskou úmluvu o azylu 1928, Montevidejskou úmluvu o politickém azylu 1933 i Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu 2008.

¹⁵¹ VALNÉ SHROMÁŽDĚNÍ OSN. *Declaration on Territorial Asylum* [online]. refworld.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html>>, s. 2 – 3.

udělování azylu.¹⁵², neboť tato deklarace byla zamýšlena jako prvotní krok k přijetí univerzální úmluvy ohledně územního azylu. To se však do dnešních dnů nestalo. Azyl zaručuje i článek 18 Listiny základních práv EU („právo na azyl je zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie“), který obsahuje nejen právo na azyl, nýbrž i povinnost států azyl poskytovat¹⁵³.

Rozhodnutí o přiznání či nepřiznání azylu je vždy rozhodnutím o statutu uprchlíka¹⁵⁴. Mezi jeho práva, vztahující se k tomuto pozitivnímu rozhodnutí, patří co nejpriznivější zacházení poskytované za stejných okolností cizincům, pokud jde o právo přijmout zaměstnání nebo mzdu (čl. 17 odst. 1 Úmluvy 1951), stejné zacházení ve vztahu k možnosti získat veřejnou pomoc a podporu (čl. 23 Úmluvy 1951), právo vybrat si místo bydlení a volně se pohybovat na území přijímajícího státu (čl. 26 odst. 1 Úmluvy 1951), na vydání cestovního dokladu (čl. 28 odst. 1 Úmluvy 1951) a právo na co největší usnadnění asimilace a udělení státního občanství ze strany státu (čl. 34 Úmluvy 1951).

V evropském právu byl původní kvalifikační směrnici zaveden dualismus ochrany uprchlíků, skládající se z azylu a mezinárodní ochrany, spadající pod zastřešující pojem mezinárodní ochrana. V komunitárním právu, upravujícím mezinárodní ochranu, byla vedle kvalifikační a procedurální směrnice přijata i přijímací směrnice 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, která upravuje zejména minimální normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. S azylem úzce souvisí i tzv. Dublinská nařízení¹⁵⁵, na základě kterých je v rámci členských států EU, a dále Norska, Islandu, Lichtenštejnska a Švýcarska určován jediný stát, který je příslušný k projednání žádosti cizince o mezinárodní ochranu a k rozhodnutí o ní.

2.2 Azyl v ČR a SRN – exkurs

2.2.1 Česká republika

Azyl v České republice upravuje AZ, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů a subsidiárně zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (§ 9 AZ). Přestože AZ na základě implementace kvalifikační směrnice upravuje nejen azyl, nýbrž i

¹⁵² JÍLEK, Dalibor. *Odpověď mezinárodního práva na bromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 96.

¹⁵³ BATTJES, Hemme. *European Asylum Law ...*, s. 111.

¹⁵⁴ HOFMANN, Rainer M. a kol. *Ausländerrecht*. 2. vydání. Nomos: Baden-Baden, 2016, s. 1868.

¹⁵⁵ V případě uprchlíků je relevantní především kritérium, podle kterého je příslušný ten stát, jehož státní hranici neoprávněně žadatel překročil přicházející ze třetího státu či kde alespoň 5 měsíců neoprávněně pobýval, nelze-li ji zjistit, jak na území členských států přicestoval, viz. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 29. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. OJ L 180, 29. 6. 2013, s. 31 a násl. K tomu srov. i HONUSKOVÁ, Věra, ŠTURMA, Pavel (eds.) *Teorie a praxe ...*, s. 65 – 68.

doplňkovou ochranu (pod zastřešujícím pojmem mezinárodní ochrana¹⁵⁶), zůstal název zákona po příslušné novele nezměněn, stejně tak proces harmonizace nebyl proveden zcela dobře¹⁵⁷¹⁵⁸. Česká legislativa přitom nijak nerozlišuje mezi azylem a uprchlictvím (neobsahuje pojem „uprchlík“, natož „válečný uprchlík“), oba pojmy zařazuje pod pojem azyl (azylant) a přestože osoba již při žádání o azyl může být uprchlíkem, *de iure* je jím až přiznáním azylu¹⁵⁹. Český AZ přitom zná celkem čtyři druhy azylu a dva druhy doplňkové ochrany. Celkem tedy české právo zná 6 různých důvodů pro udělení mezinárodní ochrany. Žádostí o udělení mezinárodní ochrany se přitom dle § 3 odst. 1 AZ rozumí „*projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před brozící vážnou újmu.*“ Za dostačující je přitom považováno i pouhé „*vyslovení slova „azyl“ či například „refugee*“¹⁶⁰. Zákon pro podání této žádosti stanovuje určitá místa (§ 3a AZ). Žádost o udělení mezinárodní ochrany je správním řízením, vedeným Ministerstvem vnitra, Odborem azylové a migrační politiky. Při posuzování žádosti je správní orgán vázán i Úmluvou 1951 a Protokolem 1967, neboť podle čl. 10 Ústavy jsou „*vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“¹⁶¹. Za použití zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, lze proti rozhodnutí podat správní žalobu k místně příslušnému krajskému soudu (§ 32 AZ) i kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu (§ 32 odst. 5 AZ).

Vylučující klauzule je upravena v § 15 a § 15a AZ, správní orgán může mimo udělení či neudělení rozhodnout i o zamítnutí (§ 16 AZ) nebo odnětí (§ 17 AZ), může řízení zastavit (§ 25 AZ) nebo přerušit (§ 26 AZ), popř. rozhodnout o tom, že žádost je nepřijatelná (§ 10a AZ).

2.2.1.1 „Ústavní“ azyl

Paragraf 12 písm. a) AZ stanoví, že „*azyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod.*“ Toto ustanovení je přenesením práva na azyl dle článku 43 LZPS. Podstatou tohoto typu azylu je tedy

¹⁵⁶ Podle § 2 odst. 1 AZ se „*mezinárodní ochranou rozumí ochrana poskytnutá cizinci na území formou azylu nebo doplňkové ochrany.*“

¹⁵⁷ KOSARĚ, David. Transpozice vybraných ustanovení kvalifikační směrnice: legislativní minimalismus. In JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnice*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2008, s. 63 – 74.

¹⁵⁸ S problémy s dobrou implementací kvalifikační směrnice se potýkají i jiné členské země, viz. *Migraceonline.cz. Evropská komise: zpráva o transpozici kvalifikační směrnice odhalila zásadní nedostatky* [online]. *migraceonline.cz*, 25. 8. 2010 [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/evropska-komise-zprava-o-transpozici-kvalifikacni-smernice-odhalila-zasadni-nedostatky>>.

¹⁵⁹ KOSARĚ, David. Rozdíly mezi azylem a doplňkovou ochranou: definice „uprchlíka“ vs. definice „osoby, která má nárok na doplňkovou ochranu.“ In JÍLEK, Dalibor (ed). *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 11 – 12.

¹⁶⁰ KOSARĚ, David a kol. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 46.

¹⁶¹ srov. i článek 1 odst. 2 Ústavy.

pronásledování za uplatňování politických práv a svobod. Pojem „pronásledování“ je legálně vymezen v § 2 odst. 4 AZ, stejně tak v § 2 odst. 6 AZ nalezneme definici původců pronásledování. U pojmu „uplatňování politických práv a svobod“ je třeba vyjít z lidskoprávních dokumentů, tedy z LZPS či MPOPP, neboť legální definice tohoto pojmu v AZ neexistuje.

2.2.1.2 „Uprchlícký“ azyl

Projevem Úmluvy 1951 je ustanovení § 12 písm. b) AZ, podle kterého se „*azyl cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec má odůvodněný strach z pronásledování*¹⁶² (§ 2 odst. 4 AZ) *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.*“ AZ oproti Úmluvě 1951 pod důvody pronásledování zařadil i pohlaví - tento důvod je *“svým způsobem paradoxní, neboť v samotné Úmluvě 1951 není zahrnut a ani důvodová zpráva k AZ ho nijak neodůvodňuje.”*¹⁶³

2.2.1.3 Azyl za účelem sloučení rodiny

Azyl za účelem sloučení rodiny se dle § 13 odst. 1 AZ *„udělí v případě hodném zvláštního zřetele rodinnému příslušníkovi azylanta, jemuž byl udělen azyl podle § 12 nebo § 14, i když v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude v jeho případě zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12.”* Odpověď na otázku, kdo je rodinným příslušníkem nalezneme v § 13 odst. 2 AZ, § 13 odst. 3 AZ je ochranou před účelovými sňatky. „Případ hodný zvláštního zřetele“ je neurčitým právním pojmem, jehož vymezení bude v daném případě posuzováno individuálně, ve vztahu ke všem okolnostem.

2.2.1.4 Humanitární azyl

K udělení humanitárního azylu dojde podle § 14 AZ v *„případě hodném zvláštního zřetele, jestliže v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12.* Podstatou tohoto pojmu je *„poskytnout azyl i v situacích, na něž sice nedopadá žádná z kautel předpokládaných taxativními výčty ustanovení § 12 a § 13 AZ, ale v nichž by bylo „nehumánní“ azyl neposkytnout, např. u osob zvláště těžce postižených či nemocných, u osob přicházejících z oblastí postižených*

¹⁶² K pojmu odůvodněný strach viz. rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2008, sp. zn. 2 Azs 71/2006 – test přiměřené pravděpodobnosti: *„přiměřená pravděpodobnost nežádoucího důsledku návratu do země původu je dána tehdy, když-li tento důsledek v případech obdobných případu žadatele nikoliv ojedinělý. Neznamená to, že pravděpodobnost, že nežádoucí důsledek nastane, musí být nutně vyšší než pravděpodobnost, že nenastane (tzn. že test „přiměřené pravděpodobnosti“ představuje nižší důkazní standard než v civilních věcech (tím méně to znamená, že v případě návratu do země původu musí být nastání nežádoucího důsledku prakticky jisté (tzn. že „test přiměřené pravděpodobnosti“ představuje a fortiori i nižší důkazní standard než standard „nade vší pochybnost“ v trestních věcech))), vybrž to, že k nežádoucímu důsledku v případech obdobných případu žadatele dochází natolik často, že s ním ten, komu takový následek brozí, musí počítat jako se vcelku běžným jevem, a nikoli jako s jevem vyjimečným.“*

¹⁶³ KOSAR, David a kol. *Zákon o azylu ...*, s. 143.

*humanitární katastrofou, at' už způsobenou lidskými, či přírodními faktory.*¹⁶⁴ Na udělení tohoto druhu azylu neexistuje právní nárok, je udělován na základě úvahy ministerstva vnitra.¹⁶⁵

2.2.1.5 Statistika

V roce 2016 bylo v České republice rozhodnuto v celkem 1.409 případech žádostí o mezinárodní ochranu, kterých bylo podáno 1.475 (2015: 1.525 žádostí). Azyl byl udělen celkem v 148 případech, doplňková ochrana v 302 případech. V ostatních případech bylo řízení zastaveno, nebo mezinárodní ochrana nebyla udělena a žádost byla zamítnuta. Nejvíce žadatelů pocházelo z Ukrajiny (506), Iráku (158) a Kuby (85).¹⁶⁶ To znamená, že v roce 2016 obdrželi žadatelé některou formu mezinárodní ochrany v České republice v celkem 450 případech, což činí 31,9 % z celkového počtu 1.409 rozhodnutí.

2.2.2 Spolková republika Německo

Poskytnutí ochrany reguluje v Německu azylový zákon (*Asylgesetz*). Přitom německá právní úprava rozlišuje mezi pěti druhy ochrany. Žádost může být podána jakoukoliv formou (§ 13 AsylG), na zákonem předvídaných místech (§ 14 AsylG). O žádosti rozhoduje Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky (*BAMF*). Proti rozhodnutí lze brojit ve správním soudnictví. Žádost může být odmítnuta jako zjevně neodůvodněná (§§ 29a, 30 AsylG), odmítnuta z důvodu příslušnosti cizího státu (§ 27a AsylG), odmítnuta z důvodu možnosti nalezení ochrany ve třetím státě (§ 29 AsylG) a dalších důvodů (§§ 33, 71, 71a AsylG), řízení může být i zastaveno (§ 32 AsylG).

2.2.2.1 „Velký“ azyl

Článek 16a GG stanoví, že *„politicky pronásledované osoby požívají azylu.“* Podle § 1 odst. 1 AsylG *„platí AsylG pro cizince, kteří požádají o ochranu před politickým pronásledováním podle § 16a odst. 1 GG.“* AsylG chápe jako „pravý“ azyl právě ochranu dle článku 16a GG, pojem „politicky pronásledován“ je pojmem vykládaným v souladu s Úmluvou 1951, tudíž v sobě subsumuje všechny pronásledované ve smyslu Úmluvy 1951.

2.2.2.2 „Malý“ azyl

V případě malého azylu jde o přiznání právního postavení uprchlíka, naplňujícího inkuzivní klauzuli Úmluvy 1951 (§ 3 odst. 1 AsylG), a tudíž i poskytnutí ochrany. Pronásledováním je ve smyslu § 3a odst. 1 AsylG *„jednání, které je na základě způsobu či opakování tak závažným, že představuje závažné porušení základních lidských práv, zejména práv, od kterých se dle článku*

¹⁶⁴ Rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. 2 Azs 8/2004.

¹⁶⁵ KOSAŘ, David a kol. *Zákon o azylu ...*, s. 155.

¹⁶⁶ MINISTERSTVO VNITRA ČR. OAMP. *Mezinárodní ochrana v České republice 2016. Roční statistický přehled*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2017, s. 1 a násl., srov. i MINISTERSTVO VNITRA. *EMN Výroční zpráva o politice v oblasti azylu a migrace 2015*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2016. 79 s.

15 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze odchyliť, nebo „jednání, spočívající v různých způsobech, zejména v porušování lidských práv, které je tak závažné, že je ním osoba dotčena podobně jako způsobem popsaným v odst. 1.“ Ustanovení § 3a odst. 2 pak stanovuje konkrétní jednání, které může představovat pronásledování (fyzické nebo psychické násilí, včetně sexuálního, nepřiměřené nebo diskriminující trestní řízení či trest apod.). AsylG také v § 3b obsahuje vlastní definici daných důvodů pronásledování a v § 3c upravuje původce pronásledování.

2.2.2.3 Zákaz návratu

Německá právní úprava řadí mezi prostředky ochrany i zákaz návratu, a to tehdy, pokud není udělena ani jedna z forem azylu a ani subsidiární ochrana. To na základě ustanovení § 60 odst. 5, 7 AufenthG, které stanoví, že „*k návratu zpět nesmí dojít tehdy, pokud by návrat do cílového státu představoval porušení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nebo zde existuje konkrétní a závažné nebezpečí pro zdraví, život a svobodu.*“ Tato úprava je extraterritoriálním projevem zásady *non-refoulement*.

2.2.2.4 Statistika

V Německu bylo v roce 2016 podáno celkem 745.545 žádostí o ochranu (2015: 282.726). Rozhodnutí bylo vydáno v celkem 695.733 případech. Vyhověno (tzn. přiznání právního postavení uprchlíka a azylu (256.136), doplňkové ochrany (153.700) a zákaz vyhoštění (24.094)) bylo celkem v 433.920 případech. To je celkem 62,4 % pozitivních rozhodnutí ve vztahu ke všem rozhodnutím. Nejvíce žadatelů pocházelo ze Sýrie (268.866), Afghánistánu (127.892) a Iráku (97.162).¹⁶⁷

2.3 Doplňková ochrana

Nepřímým projevem¹⁶⁸ článku 33 odst. 1 Úmluvy 1951 („*žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení*“) i EÚLP (zejména článku 3, článku 1 Protokolu č. 6 a článku 1 Protokolu č. 13) a tedy zásady *non-refoulement* v právních řádech států je institut zákazu vyhoštění/navrácení ze závažných důvodů. Před nutnou implementací kvalifikační směrnice (o ní bude pojednáváno v samostatné kapitole, stejně jako o procedurální směrnici) do českého právního řádu Česká republika sice nemohla (v souladu s článkem 10 Ústavy, který zakládá „*primát mezinárodního práva vůči právu vnitrostátnímu*“¹⁶⁹) takové uprchlíky podle článku 33 Úmluvy 1951 navracet či vyhošťovat, kvalifikační směrnice

¹⁶⁷ BAMF. *Asylgeschäftsstatistik 2016*. Berlín: BAMF, 2017, s. 1 a násl.

¹⁶⁸ KOSAŘ, David a kol. *Zákon o azylu ...*, s. 158

¹⁶⁹ MALENOVSKÝ, Jiří. Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002. *Právník*, 2002, č. 9, s. 927.

však tuto povinnost (článek 15 KS) zasadila i do právních řádů států EU a je tak prvním regionálním nástrojem, zakotvující institut doplňkové ochrany vůbec. Ten představuje i reakci na Úmluvu 1951, ve které nebyly zcela přesně zahrnuty všechny relevantní důvody, na základě kterých lidé prchají ze své vlasti¹⁷⁰.

V evropském měřítku byly prvním krokem k přijetí doplňkové ochrany návrhy z roku 1997¹⁷¹¹⁷². Na základě dánského návrhu byly státy vyzvány k vyplnění dotazníků, ze kterých vyplynulo, že dočasnou ochranu jako prostředek ochrany uprchlíků užívá v nějaké formě většina evropských států. Pojmenována byla doplňková ochrana v roce 1998 jako „ochrana pro osoby ze třetích států, které nespádají do rámce Ženevské úmluvy z roku 1951, ale které potřebují některou z jiných forem mezinárodní ochrany.“¹⁷³ První návrh kvalifikační směrnice upravující dočasnou ochranu předložila v roce 2001 Evropská komise. Tato směrnice zakotvila dualitu mezinárodní ochrany, spočívající jednak v postavení uprchlíka a jednak ve statusu doplňkové ochrany. Po dlouhých třech letech byla tato kvalifikační směrnice č. 2004/83/ES přijata až dne 29. 4. 2004, od 13. 12. 2011 ji nahrazuje nová kvalifikační směrnice č. 2011/95/EU. Ta je i nadále „základním jádrem“ společného evropského azylového systému. Jejím cílem je na jedné straně zaručit, že členské země budou používat při poskytování ochrany jednotná kritéria a na druhé straně zajistit, aby osoby potřebující ochranu požívaly ve všech členských státech stejnou úroveň této ochrany¹⁷⁴ - to konečně vyplývá i ze samotné preambule kvalifikační směrnice (bod 13 – „sblížení právních předpisů o uznávání a obsahu postavení uprchlíka a statusu doplňkové ochrany by mělo napomoci omezení druhotného pohybu žadatelů o mezinárodní ochranu mezi členskými státy způsobeného rozdíly mezi právními předpisy“). Doplňková ochrana je vedle azylu součástí mezinárodní ochrany, chránící uprchlíky. Uděluje se těm uprchlíkům, kteří nesplňují důvody pro udělení azylu, je-li v řízení zjištěno, že tito uprchlíci mají důvodné obavy z návratu do země jejich původu (v případě osob bez státního občanství do státu posledního pobytu) a v případě jejich návratu by jim tak hrozila vážná újma. Vážnou újmu kvalifikační směrnice (čl. 15) vedle hrozby uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení a jiného nelidského nebo ponižujícího zacházení či trestu rozumí i vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti v důsledku svévolného násilí právě během ozbrojeného konfliktu. Doplňková ochrana tak představuje v rámci individuální ochrany válečných uprchlíků zásadní roli, neboť členské státy EU jsou na základě kvalifikační směrnice povinny chránit i

¹⁷⁰ HOFMANN, Rainer M. a kol. *Ausländerrecht* ..., s. 1906.

¹⁷¹ Note from the Danish Delegation to Migration and Asylum Working Parties ‘Subsidiary Protection’ 6764/97 ASIM 52 (17 Mar. 1997).

¹⁷² Note from the Presidency to Asylum/Migration Working Group ‘Implications of Article 3 of the European Convention on Human Rights for the Expulsion of Illegally Resident Third Country Nationals’ 7779/97 ASIM 89 (28 Apr. 1997).

¹⁷³ Note from Presidency to Asylum Working Party ‘Subsidiary Protection’ 6246/99 ASILE 7 (23 Feb. 1999) [3], referring to 10811/98 ASIM 193 ASILE 9 MIGR 13 (5 Aug. 1998).

¹⁷⁴ HOFMANN, Rainer M. a kol. *Ausländerrecht* ..., s. 923.

osoby, které vyžadují mezinárodní ochranu z důvodu existence ozbrojeného konfliktu, ale zároveň nespádají pod Úmluvu 1951 a proto u nich nedojde k přiznání postavení uprchlíka/azylu, tedy válečné uprchlíky. U válečného uprchlíka je třeba zohlednit i čl. 8 KS, který stanoví, že mezinárodní ochranu stát neudělí, pokud uprchlík v určité části země nemá opodstatněný důvod se obávat pronásledování ani mu nehrozí reálné nebezpečí vážné újmy, popř. má přístup k ochraně, a zároveň pokud do této části země původu může bezpečně a legálně odcestovat, je mu do ní umožněn vstup a lze důvodně předpokládat, že se v ní může usadit. V tomto případě hovoříme o vnitřně přesídlených osobách (IDPs). Přitom je třeba posoudit celkem čtyři kritéria: (1) zda je jiná část země pro žadatele dostupná; (2) zda přesun do jiné části země je účinným řešením proti pronásledování či vážné újmě v původní oblasti; (3) zda žadateli nehrozí navrácení do původní oblasti a (4) zda ochrana v jiné části země splňuje minimální standard ochrany lidských práv. Ke splnění těchto podmínek musí dojít kumulativně a při jejich posouzení je třeba brát v potaz celkové poměry panující v zemi původu a osobní poměry žadatele¹⁷⁵. Přitom u válečných uprchlíků, kdy ozbrojený konflikt výrazně zasahuje do celkových poměrů v zemi, lze spatřovat (minimálně) porušení druhé a čtvrté podmínky.

2.4 Doplnková ochrana v ČR a SRN – exkurs

Doplnková ochrana se v právním řádě České republiky (§ 14a, § 14b AZ) a Německa (§ 4 AsylG) shoduje – skutečným nebezpečím vážné újmy¹⁷⁶, zabraňujícím navrácení/vyhoštění, je zde (§ 14a odst. 2 AZ, § 4 odst. 1 AsylG) uložení nebo vykonání trestu smrti (článek 1 Protokolu č. 6 a 13), mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele (článek 3 EÚLP) o mezinárodní ochranu, vážné ohrožení života civilisty¹⁷⁷ nebo jeho lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu¹⁷⁸, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky (tedy zejména článkem 33 Úmluvy 1951, čl. 3 EÚLP apod.). V obou právních rádech nalezneme i doplnkovou ochranu za účelem sloučení rodiny (§ 14b AZ, § 26 AsylG), přičemž v obou právních rádech

¹⁷⁵ Rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2009, sp. zn. 5 Azs 40/2009.

¹⁷⁶ K pojmu vážné nebezpečí viz. rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2008, sp. zn. 2 Azs 71/2006 – test reálného nebezpečí: „reálným nebezpečím (srov. rovněž § 14a odst. 1 zákona o azylu, jež užívá ve stejném významu slovní spojení „skutečné nebezpečí“) nutno rozumět, že ve významném procentu případů obdobných situací stěžovatele dojde k nežádoucímu následku, takže stěžovatel má dobré důvody se domnívat, že takovýto následek může s významnou pravděpodobností poskytnout i jeho“ i článek 15 kvalifikační směrnice.

¹⁷⁷ Podle článku 50 Dodatkového protokolu I k Ženevským úmluvám z roku 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů je civilistou každá osoba, která není členem ozbrojených sil strany konfliktu, srov. i článek 51.

¹⁷⁸ NSS v tomto případě dovedl ve svém rozsudku ze dne 13. 3. 2009, sp. zn. 5 Azs 28/2008 tzv. třístupňový test: „nachází se žadatelova země původu v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu (1)?, je žadatel o mezinárodní ochranu civilistou (2)?, hrozí žadateli o mezinárodní ochranu vážné a individuální ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí (3)?“

nastává posouzení udělení/neudělení doplňkové ochrany až po tom, co nebyl udělen azyl¹⁷⁹ a jsou zároveň splněny další podmínky¹⁸⁰. Podle § 53a AZ se doplňková ochrana poskytne na dobu nejméně 1 roku, vylučující klauzule upravuje § 15a AZ, § 16 AZ a § 17a AZ. Pro německou právní úpravu platí u doplňkové (subsidiární) ochrany v případě možných rozhodnutí BAMF stejná pravidla, jako pro azyl.

2.5 Závěr

Individuální ochrana válečných uprchlíků, která může mít formu azylu či doplňkové ochrany, leží plně v diskreci státu. Azyl je prostředkem individuální ochrany a u každého válečného uprchlíka dochází k individuálnímu řízení, což je samozřejmě možné, ale minimálně nepraktické. Pokud nedojde po posouzení všech okolností u daného žadatele o poskytnutí azylu, nastává povinnost státu posoudit, zda žadatel nenaplnuje kritéria pro získání doplňkové ochrany. V tomto případě na základě implementace komunitárního práva patří v EU mezi důvody udělení doplňkové ochrany i vážné ohrožení života či lidské důstojnosti civilisty z důvodu existence svévolného násilí v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, což je případ právě válečného uprchlíka. Je přitom nerozhodné, jakým způsobem se tento uprchlík dostane na území státu, kde požádá o některou z forem mezinárodní ochrany. Podle článku 31 odst. 1 Úmluvy 1951 se totiž „*smluvní státy zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přiblíží bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.*“⁴⁸¹ Podle českého AZ, v důsledku mezinárodních závazků, nemůže být osoba za svůj nelegální příchod na území České republiky

¹⁷⁹ KOSARĚ, David a kol. *Zákon o azylu ...*, s. 164 – 165.

¹⁸⁰ srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 5 Azs 50/2008 – „*žadatel se musí nacházet mimo zemi svého původu, musí mít důvodné obavy, že mu hrozí skutečné nebezpečí (reálná hrozba), vážné újmy a nemůže nebo není ochoten využít ochrany v zemi původu, přičemž se na něj nesmí vztahovat vylučující klauzule.*“, shodně i KOSARĚ, David. Rozdíly mezi azylem a doplňkovou ochranou: definice „uprchlíka“ vs. definice „osoby, která má nárok na doplňkovou ochranu.“ In JÍLEK, Dalibor (ed). *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 18.

¹⁸¹ Článek 31 Úmluvy 1951 a otázka legálního či nelegálního vstupu na území je předmětem bohaté judikatury NSS i názorů odborné veřejnosti. Plně se lze ztotožnit s názorem, že v případě striktního výkladu otázky vstupu na území by na území České republiky mohli vstoupit legálně pouze uprchlíci pocházející ze sousedních zemí (ŠMAKALOVÁ, EVA, ŠMAKAL, Jan. Nejvyšší správní soud k výkladu čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a zákonu o pobytu cizinců. *Právní rozhledy*, 2014, č. 22, s. 776). Takový přístup by byl nepochybně absurdní, neboť by byl i v rozporu se záměry tvůrců Úmluvy 1951. Podle rozsudku NSS sp. zn. 6 As 28/2013 – 38 ze dne 13. 2. 2013 platí, že „*daný výraz má být vykládán tak, že může zahrnovat i krátké časové úseky strávené v ostatních bezpečných zemích před příjezdem do konečného státu (Haitaway, s. 396). Guy S. Goodwin-Gil akcentuje nutnost výkladu pojmu „přicházet přímo“ na základě skutkových okolností každého jednotlivého případu a zmiňuje výkladovou praxi, dle které se výraz „přicházet přímo“ vztahuje rovněž na osoby, které se krátce přepravovaly na území ostatních zemí, osoby které nenaleznou ochranu v první zemi nebo jiných zemích, do kterých uprchly, nebo osoby, které mají dobrý důvod, proč nepožádat o mezinárodní ochranu v takových zemích. Uvádí, že tvůrci Úmluvy zamýšleli vyloučit aplikaci čl. 31 odst. 1 pouze na uprchlíky, kteří se v ostatních zemích dočasně či přechodně usadili*“, k tomu srov. i GOODWIN-GILL, Guy S. Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: non-penalization, detention and protection. In FELLER, Erika, TÜRK, Volker, NICHOLSON, Frances and UHCR (eds). *Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 193 – 224.

nijak sankcionována¹⁸² (srov. § 3a AZ, § 73 AZ), avšak v případě, je-li „cizinec přistižen při nelegální pobytu při policejní kontrole, je mu tento fakt přičten k tíži a o jeho žádosti tak může být rozhodnuto ve zrychleném řízení jako o žádosti, která je podána s cílem vyhnout se brozícímu vyhoštění.“¹⁸³ Existence ozbrojeného konfliktu vede *ipso facto* k udělení doplňkové ochrany, pokud nedojde k aplikaci vylučujících klauzulí¹⁸⁴. A pokud není udělena ani jedna z forem ochrany, má žadatel k dispozici ochranu ve správním soudnictví, a to jak v České republice (krajské soudy, Nejvyšší správní soud), tak v Německu (Verwaltungsgericht, Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht).

¹⁸² Podle § 156 zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů jde pouze o přestupek.

¹⁸³ ČEPELKA, Čestmír a kol. *Teorie a praxe ...*, s. 89.

¹⁸⁴ Rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2009, sp. zn. 5 Azs 28/2008-68.

3 Skupinová ochrana válečných uprchlíků

Přestože Úmluva 1951 byla přijata v reakci na hromadné uprchlictví, byla používána na individuálním základě. Následně přijatý Protokol 1967 navíc působnost Úmluvy 1951 stanovil do budoucna na neomezený počet uprchlíků. Ze skupinového přístupu naopak vycházela předchozí Ústava Mezinárodní organizace pro uprchlíky z roku 1946, která definovala uprchlíky na základě kategorií¹⁸⁵. V současné době hromadné uprchlictví a s tím související skupinovou ochranu válečných uprchlíků v mezinárodním uprchlickém právu bere v potaz zejména evropské právo, které upravuje ve směrnici o dočasné ochraně institut dočasné ochrany, který lze aktivovat právě při přílivu velkého počtu osob do Evropské unie, u kterých je „objektivně zjevné, že se tato skupina skládá z osob, které by se v rámci individuální ochrany zařadily pod doplňkovou ochranu.“¹⁸⁶ Tuto možnost ale Evropská unie ještě nikdy nevyužila, k aktivaci dočasné ochrany nedošlo ani na základě nynější evropské migrační krize.

Hromadné, chceme-li masové (*mass influx*) uprchlictví reflektuje i OSN a Vysoký komisař OSN pro uprchlíky. Neupraveným, ale státy i UNHCR používaným je status *prima facie* uprchlíků, tedy „zřejmých uprchlíků“, který spočívá v uznání skupiny uprchlíků státem za *prima facie* v situaci hromadného přílivu osob, „vyvolaném podmínkami dle Úmluvy 1951 a/nebo Protokolu 1967 nebo regionálními instrumenty ochrany uprchlíků“¹⁸⁷, při kterém nelze tyto uprchlíky chránit individuálně prostřednictvím mezinárodní ochrany, neboť provést takové řízení je z důvodu velkého počtu uprchlíků velmi těžké, ne-li nemožné. Příručka UHNCR v této souvislosti hovoří o situacích, ve kterých „byly celé skupiny osob odvečeny za okolností naznačujících, že členové takové skupiny by mohli být jednotlivě posuzováni jako uprchlíci. V těchto situacích je nutnost poskytnout pomoc často nesmírně naléhavá a z čistě praktických důvodů nemusí být možné individuálně rozhodnout o právním postavení uprchlíka u každého člena skupiny. Proto je zde využíváno právního prostředku tzv. „skupinového určování“ právního postavení uprchlíků, přičemž každý člen takové skupiny je považován *prima facie* (tj. při nemožnosti dokázat opak) za uprchlíka.“¹⁸⁸

3.1 Uprchlíci *prima facie*

Příznání postavení *prima facie* nepředvídá a nijak neupravuje Úmluva 1951 a ani Protokol 1967, stejně tak žádný mezinárodní dokument. Obsahem tohoto pojmu je „popis jednání státu, které je takto označeno UNHCR, jenž tento přístup sám využívá.“¹⁸⁹ Příznání tohoto statusu skupině

¹⁸⁵ ZIMMERMANN, Andreas, DÖRSCHNER, Jonas, MACHTS, Felix. *The 1951 Convention relating ...*, s. 299.

¹⁸⁶ UNHCR. *Ensuring International Protection and Enhancing International Cooperation in Mass Influx Situations* [online]. unhcr.org [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/excom/standcom/40c70c5310/ensuring-international-protection-enhancing-international-cooperation-mass.html>>, s. 2, bod 6. Překlad autor.

¹⁸⁷ Tamtéž. Překlad autor.

¹⁸⁸ UNHCR. *Příručka k postupům ...*, s. 14.

¹⁸⁹ HONUSKOVÁ, Věra. Řešení hromadného přílivu ..., s. 155.

uprchlíků leží v pravomoci států, či přímo UNHCR, a spočívá v uznání skupiny uprchlíků jako *prima facie* z důvodů, které tyto uprchlíky spojují. Tato možnost přísluší i UNHCR jakožto orgánu, jemuž primárně náleží ochrana uprchlíků, jak vyplývá z jeho statutu¹⁹⁰ (mandát UNHCR se vztahuje na „*všechny osoby, které se obávají pronásledování, konfliktu, všeobecného násilí nebo jiných okolností, které vážně narušují veřejný pořádek a které se nacházejí mimo zemi svého původu, přitom potřebují mezinárodní ochranu*“⁴⁹¹). Ochrana uprchlíků v kontextu ochrany UNHCR přitom úzce souvisí jak s ochranou individuální, tedy ochranou formou mezinárodní ochrany (jejíž udělení leží ve volné diskreci státu, nicméně podle článku 35 odst. 1 Úmluvy 1951 se „*smluvní státy zavazují spolupracovat s úřadem Vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky nebo kteroukoliv jinou odbornou organizací Spojených národů, která jej může nahradit ve výkonu jeho funkcí, a zvláště usnadňovat jeho povinnost dozírat na provádění ustanovení této úmluvy*“, stejně tak státy mají dle článku 35 odst. 2 Úmluvy 1951 vůči UNHCR informační povinnost ohledně situace uprchlíků, provádění Úmluvy 1951 a legislativy, která se týká uprchlíků), tak ochranou ve formě ochrany skupinové. Tato ochrana spočívá i v pomoci státům při řešení krizových situací¹⁹², pod kterou můžeme s jistotou zahrnout i náhlý příliv velkého množství osob, válečných uprchlíků. Přitom UNHCR jako pomocný orgán Valného shromáždění OSN vydává rozličné dokumenty, které nejsou právně závazné, ale svým obsahem tvoří důležité výkladové vodítko pro státy při aplikaci Úmluvy 1951 či Protokolu 1967¹⁹³.

Přiznání statusu *prima facie* se nabízí zejména při masové migraci válečných uprchlíků. V takové situaci má stát na výběr dvě možnosti – poskytnout všem těmto osobám možnost požádat o mezinárodní ochranu v individuálním řízení a tuto žádost následně posoudit a vyhodnotit, případně v souladu se zásadou *non-refoulement* tyto osoby nenavrátil, nebo těmto skupinám uprchlíků přiznat postavení uprchlíků *prima facie*. To zejména na základě rozhodnutí výkonné moci či zákonnou formou. To se jeví jako velice praktické, s ohledem na rychlost a nenáročnost tohoto řešení. Přiznání tohoto statusu lze totiž provést na základě kterékoliv legální definice uprchlíka, nezávisle na dokumentu nebo instrumentu, tedy jak na základě inkluzivní klauzule Úmluvy 1951 a/nebo Protokolu 1967, tedy článku 1 bodu A (2), tak na základě kterékoliv definice uprchlíka v regionálních instrumentech nebo na základě statutu UNHCR a z toho

¹⁹⁰ viz. UNHCR. *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c39e1/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees.html>>.

¹⁹¹ UNHCR. *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office* [online]. refworld.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html>>, s. 3. Překlad autor.

¹⁹² HONUSKOVÁ, Věra. Řešení hromadného přílivu ..., s. 155.

¹⁹³ srov. rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. 2 Azs 15/2004 – 72 – „*uvedenou Příručku vydanou Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky jako komentář k Ženevské konvenci z roku 1951 používá žalovaný při posuzování žádostí o udělení azylu. Při této rozhodovací činnosti je žalovaný vázán zákonem a mezinárodními smlouvami a zmíněná Příručka je pro nebo pouhou výkladovou pomůckou.*“

vyplývajícího mandátu UNHCR¹⁹⁴. Proto je příznání postavení *prima facie* i ochranou válečných uprchlíků. Regionální instrumenty UNHCR uznává jako vhodný podklad pro příznání postavení *prima facie*, neboť „regionální definice uprchlíka byly vytvořeny v reakci na velký příliv osob, přecházejících z objektivních okolností v zemi svého původu, jako je konflikt, okupace, masivní porušování lidských práv, všeobecné násilí nebo události, které vážně narušují veřejný pořádek, a jsou tak mimořádně vhodné pro formu skupinového uznání.“¹⁹⁵ Uznání statusu *prima facie* uprchlíkům přitom zakládá jak výhody plynoucí z uprchlického postavení v zemi uznání, tak práva, a to v závislosti na dokumentu/instrumentu, na základě něhož došlo k příznání. Takto učiněné uznání je platné, dokud nedojde k jeho zrušení či odvolání.¹⁹⁶

Instrukce UNHCR k mezinárodní ochraně uvádí, že status *prima facie* uprchlíků lze využít nejen v situacích masové migrace, nýbrž k příznání může dojít i skupinám, skládajícím se z jedinců podobných znaků (etnikum, náboženství, pohlaví, věk, místo dosavadního pobytu, politické názory), nebo jejich kombinace¹⁹⁷, neboť tyto skupiny budou zpravidla skupinami velkými. Naopak postavení *prima facie* nebude příznáno každému jednotlivci v dané skupině, který není z vymezené země původu nebo dosavadního pobytu, nenaplnuje znaky dané skupiny, na základě kterých došlo k prohlášení *prima facie*, neuprchl ze země (původu či dosavadního pobytu) ve vymezené době nebo z této země naopak uprchl, ale ne z důvodů hodných jeho ochrany, přitom není uprchlíkem *sur place*¹⁹⁸, nebo naplňuje článek 1E či 1F Úmluvy 1951¹⁹⁹.

Cílem statusu *prima facie* je především zajistit takto uznaným (válečným) uprchlíkům v co nejkratší době bezpečí, tedy zabránit jejich návratu zpět do země, kde jim hrozí nebezpečí. Aplikovatelným je tento status i na válečné uprchlíky jako osoby přecházející ze země, kde probíhá ozbrojený konflikt (neboť definice uprchlíka v regionálních instrumentech může být podkladem pro příznání). Domnívám se, že takové využití v evropském měřítku by bylo možné využít kupříkladu u válečných uprchlíků ze Sýrie, kteří tvoří největší počet uprchlíků vůbec²⁰⁰, přičemž momentální situace v Sýrii, ve které zuří občanská válka, je mezinárodnímu společenství známa a je i dostatečným důvodem. Lze samozřejmě pochopitelně namítnout, že takové řešení, kdy je určitá skupina uznána jako uprchlíci *prima facie* je nevhodné, neboť dojde k uznání těchto osob jako uprchlíků bez individuálního řízení (uznání skupiny jako *prima facie* uprchlíků by vycházelo z

¹⁹⁴ UNHCR. *Guidelines on International Protection no. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/558a62299.html>>, s. 2.

¹⁹⁵ Tamtéž, s. 2 – 3. Překlad autor.

¹⁹⁶ Tamtéž, s. 3.

¹⁹⁷ Tamtéž.

¹⁹⁸ Uprchlíkem *sur place* („na místě“) je osoba, která v okamžiku odchodu ze země nebyla uprchlíkem, ale stala se jím později v důsledku okolností nastalých v době její nepřítomnosti.

¹⁹⁹ UNHCR. *Guidelines on International Protection no. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/558a62299.html>>, s. 4.

²⁰⁰ UNHCR. *Global Trends Forced ...*, s. 16.

konkrétního rozhodnutí/zákona, který by zároveň i určil další postup, tzn. další zacházení s těmito osobami, jejich práva a povinnosti, pobyt apod.) a tudíž tyto osoby, vzhledem k jejich početnosti, představují potencionální bezpečnostní riziko. Je však zjevné, že tato vůle v Evropské unii (ani u dalších států) ani neexistuje, neboť i přes obrovskou vlnu migrace nedošlo ani k aktivování dočasné ochrany a mnohé státy s uprchlíky neprojevují přílišnou solidaritu²⁰¹. Problémem je i fakt, že status *prima facie* počítá s uprchlíky, kteří přicházejí ze stejných důvodů, lze je na první pohled určit, tedy představují svým způsobem homogenní skupinu. Současná migrační krize je však spojena zejména se smíšenými proudy²⁰², skupinami, ve kterých nejsou jen váleční uprchlíci, ale i osoby, motivované ekonomickým prospěchem či uprchlíci environmentální.

Pokud status *prima facie* uprchlíků posoudíme z hlediska četnosti jeho aplikace, je státy používán – nikoliv ale těmi evropskými. Poměrně typickým je používání tohoto statusu pro africký kontinent²⁰³, které se však liší stát od státu. Přiznávání tohoto postavení zde probíhá buď deklarací (Uganda, Zambie, Svazijsko, Lesotho, Zimbabwe – příslušné ministerstvo formou nařízení a jeho publikací oznámí, které uprchlíky uznává jako *prima facie*), nebo speciálním orgánem (Tanzanie, Guinea, Libérie – uprchlíci jsou po výsledku uznání jako *prima facie* a poté předáni UNHCR)²⁰⁴. Jde-li o aplikaci tohoto statusu přímo UNHCR, jehož možnost vyplývá z jeho mandátu, využívá jej poměrně často. V roce 2005 UNHCR přiznal postavení *prima facie* 39.200 etnickým Uzbekům prchajícím z Tádžikistánu²⁰⁵, v roce 2007 pak uprchlíkům z Iránu²⁰⁶.

3.2 Dočasná ochrana

Pojem dočasné ochrany získal na významu v průběhu 90. let 20. století, zejména v „souvislosti s krizí v bývalé Jugoslávii, původ má však v historickém „řetězu“ ochrany uprchajících osob před všeobecným násilím a občanskou válkou.“²⁰⁷ Tento institut je vnímán především z pohledu komunitárního práva a Evropské unie, pojmenovává jej ale i UNHCR. Ten ve své instrukci k dočasné ochraně a poskytnutí pobytu uvádí, že dočasná ochrana je stejně jako v rámci ní

²⁰¹ Věra Honusková za tím vidí naopak nedostatečnost právního rámce, zároveň však upozorňuje na to, že státy se nevzdaly individuálního řízení a břemeno odpovědnosti přesunuly jinam, což je sice v souladu s Úmluvou 1951, ale v rozporu se smyslem skutečného řešení celosvětového problému uprchlictví - HONUSKOVÁ, Věra. Řešení hromadného přílivu ..., s. 160 – 161.

²⁰² srov. UNHCR. *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/4742a30b4.html>>.

²⁰³ Vedle Afriky se jedná zejména i o státy Latinské Ameriky a jižní Asie - UNHCR. *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework* [online]. refworld.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/3bfa83504.html>>, s. 2.

²⁰⁴ HONUSKOVÁ, Věra. Řešení hromadného přílivu ..., s. 161.

²⁰⁵ UNITED STATES COMMITTEE FOR REFUGEES AND IMMIGRANTS. *U.S. Committee for Refugees and Immigrants World Refugee Survey 2006 - Uzbekistan* [online]. refworld.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/4496ad0c11.html>>.

²⁰⁶ UNHCR. *Resettlement of Iraqi Refugees* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/45f80f9d2.pdf>>, s. 1 a násl.

²⁰⁷ GOODWIN - GILL, Guy, MCADAM, Jane. *The Refugee ...*, s. 340. Překlad autor.

poskytnutí pobytu „*humanitárním a nepolitickým aktem*“²⁰⁸, který „je zejména „*odpovědí na masový příliv žadatelů o azyl nebo masový příliv na základě podobné humanitární krize, resp. odpovědí na další výjimečné a dočasné podmínky v zemi původu, které vyžadují mezinárodní ochranu a které nedovolují bezpečný a důstojný návrat.*“²⁰⁹ Podle Guye S. Goodwina-Gilla je institut dočasné ochrany v podstatě projevem zásady *non-refoulement*, jehož úkolem je poskytnutí specifických práv osobám, přicházejícím v masovém měřítku.²¹⁰

V oblasti mezinárodního práva není institut dočasné ochrany institutem novým, neboť ozbrojené konflikty či další extrémní situace, spojené s vysídlením hromadného počtu osob, provázely lidstvo od nepaměti a mezinárodní společenství na tyto situace reaguje právě projevem solidarity, který může spočívat at' už v deklaraci těchto zejména válečných uprchlíků za *prima facie*, tak v institutu dočasné ochrany. Poskytnutí dočasné ochrany tedy spočívá v poskytnutí dočasné ochrany osobám prchajícím v masovém počtu (právě masový příliv je znakem provázející i válečné uprchlíky). Jak vyplývá ze samotného názvu, jde o institut časově omezený, jeho ukončení tak bude spojeno především se zánikem mimořádné situace v zemi původu, samozřejmě za předpokladu, že je možný dobrovolný, bezpečný a důstojný návrat, možný je i jeho zánik v důsledku jeho nahrazení jinou formou ochrany, u jednotlivců to může být kupříkladu udělení pracovního víza, přiznání postavení uprchlíka, udělení azylu či doplňkové ochrany. Nutno podotknout, že dojde-li k použití tohoto institutu, jsou státy plně odpovědné za poskytnutí minimálního standartu – tedy nejen za poskytnutí přístupu na své území a ochrany *non-refoulement*, nýbrž i za poskytnutí veškerých životních potřeb těmto osobám, od přístřeší, potravy, vzdělání, práci po registraci těchto osob a vystavení dokladů²¹¹²¹². Můžeme tedy shrnout, že institut dočasné ochrany určitým způsobem navazuje na definici uprchlíka v Úmluvě 1951 ve znění Protokolu 1967, neboť se vztahuje na všechny osoby, prchající ze země svého původu na základě mimořádné situace – tedy i na válečné uprchlíky. A jsou to zejména ozbrojené konflikty, na základě nichž lidé prchají, přičemž využití tohoto institutu se proto nabízí právě i v kontextu

²⁰⁸ UNHCR. *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/protection/expert/5304b71c9/guidelines-temporary-protection-stay-arrangements.html>>, s. 2. Překlad autor.

²⁰⁹ Tamtéž, s. 3. Překlad autor.

²¹⁰ GOODWIN - GILL, Guy, MCADAM, Jane. *The Refugee ...*, s. 341.

²¹¹ UNHCR. *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/protection/expert/5304b71c9/guidelines-temporary-protection-stay-arrangements.html>>, s. 4 – 5.

²¹² srov. UNHCR. *Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx No. 22 (XXXII) - 1981* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6e10/protection-asylum-seekers-situations-large-scale-influx.html>>.

současné migrační krize. Dočasná ochrana však nijak nenahrazuje jiné ochranné mechanismy a k jejímu použití by mělo dojít až tehdy, ukáže-li se aplikace těchto instrumentů jako nemožná²¹³.

Institut dočasné ochrany, jak vyplývá i z jeho názvu, počítá s poskytnutím ochrany pouze dočasně a tudíž i s návratem takto chráněných osob do země původu. Toto právo je konečně garantováno i čl. 13 odst. 2 VDLP, podle kterého má „každý má právo opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní, a vrátit se do své země“, či článkem 12 odst. 4 MPOPP, který stanoví, že „nikdo nesmí být svévolně zbaven práva vstoupit do své vlastní země.“ Chráněné osoby se mohou do své vlasti i přes nepříznivý stav vrátit, ukončení dočasné ochrany však bude nejčastěji spojeno s rozhodnutím subjektu, který dočasnou ochranu poskytl, proces návratu spadá pod mandát UNHCR²¹⁴.

Institut dočasné ochrany vedle Evropské unie využívají i Spojené státy americké (*Temporary Protected Status*). Podle tamějšího zákona o imigraci a státní příslušnosti (*Immigration and Nationality Act*) lze tohoto institutu využít tehdy, existuje-li v zemi původu trvajícím válečný konflikt, přírodní katastrofa či další mimořádné a dočasné situace a návrat osob do této země by byl v rozporu s jejich bezpečností. V současné době byla dočasná ochrana aktivována u Sýrie či Somálska, zemí s momentálně největším počtem válečných uprchlíků, a dále u El Salvadoru, Guiney, Haiti, Hondurasu, Libérie, Nepálu, Nikaraguy, Sierra Leone, Súdánu, Jižního Súdánu a Jemenu.²¹⁵

3.2.1 Dočasná ochrana a Evropská unie

Hromadné uprchlictví reflektuje v EU Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. 7. 2001²¹⁶, zkráceně o dočasné ochraně. Jak již napovídá její název a článek 1, jde o směrnici pro „poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu“, jejíž přijetí konsoliduje s cílem Evropské unie – vytvořením společné azylové politiky²¹⁷. Tato směrnice je založena na solidaritě mezi státy při přijímání a její použití nepředjímá přiznání právního postavení uprchlíka dle Úmluvy 1951 (čl. 3 odst. 1) a proto osoba pod dočasnou

²¹³ UNHCR. *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/protection/expert/5304b71c9/guidelines-temporary-protection-stay-arrangements.html>>, s. 3.

²¹⁴ srov. rezoluci č. 428 (V) Valného shromáždění OSN ze dne 14. 12. 1950. K tomu viz. UNHCR. *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c39e1/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees.html>>.

²¹⁵ U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES. *Countries Currently Designated for TPS* [online]. uscis.gov [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status#What%20is%20TPS?>>.

²¹⁶ 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. Úř. věst. L 212, 7. srpna 2001, s. 12 a násl.

²¹⁷ Podle článku 78 odst. 3 SFEU „ocitnou-li se jeden nebo více členských států ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, může Rada na návrh Komise přijmout ve prospěch dotyčných členských států dočasná opatření. Rada rozhoduje po konzultaci s Evropským parlamentem.“

ochranou může kdykoliv požádat o mezinárodní ochranu. SDO osobám zaručuje „*status, který je „mezípoziční“ mezi žadatelem o azyl a uprchlíkem dle Úmluvy 1951 – osoby požívající dočasné ochrany jsou oprávněni k bydlení, sociálnímu zabezpečení, zdravotnické péči a k přístupu ke vzdělání, omezeně mají i přístup k trhu práce.*“²¹⁸ Přitom SDO počítá s návratem takto chráněných osob zpět, jak to vyplývá z bodu 13 preambule k SDO – „*opatření zavedená v rámci této směrnice mají výjimečnou povahu a jejich cílem je řešit hromadný příliv nebo bezprostředně hrozící hromadný příliv osob vysídlených ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, a proto by poskytovaná ochrana měla být pouze dočasná.*“

Dočasnou ochranou se dle směrnice (čl. 2 písm. a)) rozumí „*řízení výjimečné povahy, které v případě hromadného přílivu nebo bezprostředně hrozícího hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, poskytuje okamžitou a dočasnou ochranu těmto osobám, zejména pokud zároveň existuje riziko, že azylový systém nebude schopen vypořádat se s tímto přílivem bez nepříznivých účinků na jeho vlastní účinné fungování a na zájmy těchto osob a dalších osob žádajících o ochranu.*“ Dočasnou ochranu tedy můžeme vymezit jako institut výjimečný, jehož lze využít v případě hromadného přílivu osob do Evropské unie, kdy zároveň nelze očekávat, že azylové systémy států budou schopny se s tímto přílivem bezproblémově vypořádat. Půjde zejména o případy, kdy „*je systém individuálního posuzování azylu zastaven v důsledku masového přílivu osob*“²¹⁹, tedy i v případě přílivu válečných uprchlíků, kteří zpravidla přicházejí hromadně.

SDO předpokládá hromadný příliv osob, už ale nestanovuje konkrétně, o jaké množství osob se jedná. Vysídlenými osobami SDO dle čl. 1 písm. c) rozumí jednak osoby se státní příslušností i bez, které byly nuceny opustit zemi/oblast původu nebo byly evakuovány a zároveň se nemohou z bezpečnostních důvodů vrátit zpět, případně na které by se mohl vztahovat článek 1(A) Úmluvy 1951 nebo jiné mezinárodní či vnitrostátní akty poskytující mezinárodní ochranu. Zejména jde podle směrnice o osoby, „*kteří uprchly z oblastí ozbrojených konfliktů nebo endemického násilí*“ a osoby, „*kteřím vážně hrozí systematické nebo obecné porušování lidských práv, či osoby, které se staly oběťmi takového porušování lidských práv.*“ Na tomto místě tedy směrnice přímo reflektuje ozbrojený konflikt a tudíž se její *ratione personae* vztahuje právě i na válečné uprchlíky. Zároveň SDO nijak nedefinuje původce porušování dočasné ochrany a proto bude stačit pouhá existence této skutečnosti, bez ohledu na jejího původce. Společným znakem těchto osob je skutečnost, že tyto osoby „*neopustily zemi dobrovolně nebo za účelem hledání socio-ekonomického prostředí, byly k tomu donuceny.*“²²⁰ Dočasná ochrana se však může vztahovat i na „*osoby s jistým etnickým původem či náboženstvím, určené Radou.*“²²¹ Vylučovací klauzule je upravena v čl. 28 směrnice.

²¹⁸ GOODWIN - GILL, Guy, MCADAM, Jane. *The Refugee ...*, s. 342. Překlad autor.

²¹⁹ HAILBRONNER, Kay, THYM, Daniel. *EU Immigration and Asylum Law. Commentary. Second edition.* Mnichov: C. H. Beck/Hart/Nomos, 2016, s. 1064. Překlad autor.

²²⁰ Tamtéž, s. 1065. Překlad autor.

²²¹ BATTJES, Hemme. *European Asylum Law ...*, s. 229. Překlad autor.

O zavedení dočasné ochrany rozhodne dle čl. 5 směrnice Rada Evropské unie na návrh Evropské komise (který musí mít určité náležitosti – čl. 5 odst. 2), a to kvalifikovanou většinou, podle čl. 4 na jeden rok, tuto lidských práv a k zavedení dobu lze i prodloužit o půl roku, nejdéle však o rok. Rozhodnutí o aktivaci dočasné ochrany vede automaticky k povolení k pobytu na celou dobu jejího trvání (čl. 8 odst. 1) a získání dalších práv osob požívající této ochrany (čl. 12 – 16), vymezených v deklaratorním rozhodnutí, včetně přístupu k zaměstnání nebo samostatně výdělečné činnosti, ubytování, prostředků k jeho zajištění i nezbytné pomoci ve formě sociálních dávek či zdravotní péče. Samozřejmostí je i zajištění přístupu ke vzdělání, zvláštní důraz směrnice klade i na sloučení rodin.

Přítom je dočasná ochrana založena na solidaritě mezi členskými státy – „*je proto nezbytné vypracovat minimální normy pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a přijmout opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí na přijímání těchto osob a vyrovnávání se s následky z toho plynoucími*“ (bod 8 preambule k SDO), přítom „*je třeba přijmout mechanismy solidarity s cílem přispět k udržení rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím vysídlených osob v případě hromadného přílivu a na vyrovnávání se s následky z toho plynoucími (...)*“ (bod 20 preambule), solidarita vyplývá i z článku 25 SDO. Dočasná ochrana je ukončena po uplynutí nejdelšího možné doby trvání nebo kdykoliv po rozhodnutí Rady na návrh Komise (čl. 6), zároveň se takové rozhodnutí Rady musí zakládat na zjištění, že v zemi původu jsou dodržována lidská práva a základní svobody a tudíž je možný bezpečný a trvalý návrat, který by nebyl v rozporu s principem nenavracení (článek 6 odst. 2 SDO). K ukončení dočasné ochrany dojde i v případě přiznání některé z forem mezinárodní ochrany či dobrovolného návratu chráněné osoby.

Směrnice o dočasné ochraně od svého přijetí nebyla nikdy aplikována, a to i přesto, že současná migrační krize²²² není prvním případem masového přílivu osob v historii Evropské unie²²³ a přestože je tato směrnice transponována do vnitrostátních právních řádů členských zemí a tudíž je i připravena k aplikaci²²⁴. To je poměrně zvláštní, neboť SDO byla přijata právě v reakci na situaci hromadného uprchlictví a v souvislosti s řešením této situace i v budoucnu. To vyplývá i z preambule k SDO (bod 2) – „*počet případů hromadného přílivu vysídlených osob, které se nemohou vrátit*

²²² Prvními reakcemi na migrační krizi bylo prohlášení Evropské rady ze dne 23. dubna 2015 (viz. EVROPSKÁ RADA. *Mimořádné zasedání Evropské rady konané dne 23. dubna 2015 – prohlášení* [online]. consilium.europa.eu, 23. dubna 2015 [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>>) a usnesení Evropského parlamentu (viz. EVROPSKÝ PARLAMENT. *Usnesení Evropského parlamentu o zprávě o mimořádném zasedání Evropské rady dne 23. dubna 2015 – Tragédie z posledních dní ve Středomoří a migrační a azylová politika EU* [online]. europarl.europa.eu, 27. dubna 2015 [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2015-0378+0+DOC+XML+V0//CS>>), žádný z těchto orgánů však nereflektoval možnost použití dočasné ochrany.

²²³ srov. zejména příliv osob z Iráku (2006 – 2008), severní Afriky (2011) a Sýrie (2012).

²²⁴ V České republice byla SDO implementována do zák. č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.

do země původu, v Evropě v posledních letech výrazně vzrostl. Pro tyto případy může být nezbytné vytvořit mimořádné nástroje pro poskytování okamžité dočasné ochrany těmto osobám.“ V nynější situaci, ve které jsou to právě váleční uprchlíci, kteří hromadně prchají ze země svého původu z důvodu předvídaného samotnou směrnicí, by bylo její použití nanejvýš potřebné, EU i členské státy k tomuto institutu nicméně zaujímají zajímavý postoj. V roce 2011 Itálie požádala o aktivaci směrnice na základě přílivu osob z Tuniska, tento návrh byl ale Radou zamítnut²²⁵. Některé evropské státy, vědomy si závažnosti existence uprchlických vln, přijímají ve svém vnitrostátním právním řádu opatření, která mají s dočasnou ochranou shodné prvky. Kupříkladu Velká Británie a Německo v reakci na situaci v Sýrii prokázaly i mimo rámec komunitárního práva solidaritu s těmito uprchlíky. Velká Británie představila v roce 2015 Schéma relokace zranitelných osob (*Vulnerable Persons Relocation Scheme*)²²⁶, poskytující ochranu až 20.000 uprchlíkům, kteří jsou oběti mučení, násilí, v ohrožení (ženy a děti) nebo potřebují zdravotní péči. V Německu byla přiznána ochrana syrským uprchlíkům na základě nařízení ministerstva vnitra²²⁷, a to opět v rozmezí až 20.000 uprchlíků. I přes tento počet je však jasné, že k ochraně velmi vysokého počtu uprchlíků, přicházejících na území Evropské unie, je třeba spolupráce a solidarita mezi všemi členskými státy.

3.3 Závěr

Při skupinové ochraně válečných uprchlíků hrají velkou roli státy, stejně jako v případě ochrany individuální. Nicméně na rozdíl od individuální ochrany, kdy jsou státy na základě Úmluvy 1951 či Protokolu 1967 povinny poskytnout účinný a spravedlivý přístup všem válečným uprchlíkům přicházejícím na jejich území k azylovému řízení, v rámci skupinové ochrany leží čistě na státech, zda hromadné skupině válečných uprchlíků přicházejících na své území stát přizná status *prima facie* uprchlíků, se všemi právy a povinnostmi, které z toho vyplývají, či zda se obrátí na Evropskou komisi s požadavkem na aplikaci směrnice o dočasné ochraně, jejíž použití musí schválit Rada Evropské unie, a to kvalifikovanou většinou.

S přiznáváním statusu *prima facie* uprchlíků nemají evropské státy, až na výjimky, zkušenosti, a ani tento institut nevyužívají. Koneckonců k takovému uznání válečných uprchlíků nedošlo ani v důsledku války v bývalé Jugoslávii, na základě které do Evropy zamířily miliony osob, využití tento institut nenalezl ani v rámci současné migrační krize, přestože jeho aplikaci státům

²²⁵ HAILBRONNER, Kay, THYM, Daniel. *EU Immigration and Asylum ...*, s. 1061.

²²⁶ MCGUINNESS, Terry. *The UK response to the Syrian refugee crisis* [online]. researchbriefings.parliament.uk, 15. února 2017 [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06805#fullreport/>>.

²²⁷ BEWARDER, Manuel, LUTZ, Martin. *Deutschland nimmt weitere 10.000 Flüchtlinge auf* [online]. welt.de, 12. června 2014 [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<https://www.welt.de/politik/deutschland/article129007300/Deutschland-nimmt-weitere-10-000-Fluechtlinge-auf.html>>.

umožňuje a sám její využívá UNHCR jakožto orgán bdící nad aplikací Úmluvy 1951. Dočasná ochrana jakožto okamžitá reakce na masový příliv osob prchajících před ozbrojeným konfliktem, masivním porušováním lidských práv či jiných forem pronásledování má svůj hlavní původ v komunitárním právu, směrnici o dočasné ochraně. Dočasnou ochranu předvídá i sám UNHCR, minimálně nejasným však zůstává její vztah k Úmluvě 1951, neboť tento pojem Úmluva 1951 nijak nedefinuje. Přestože směrnice o dočasné ochraně byla přijata v reakci na válku v bývalé Jugoslávii (bod 3 preambule), opět k její aplikaci nedošlo tehdy a ani nyní. V roce 2014 Komise navíc oznámila, že existující úprava dočasné ochrany by měla být vyhodnocena a v případě potřeby i přepracována²²⁸. Velkou otázkou tedy zůstává smysl tohoto institutu, neboť v době, kdy by jeho využití bylo nanejvýš aktuálním a potřebným, státy unie na jeho užití rezignovaly. Místo toho byly zvoleny prostředky jiné (využití tzv. kvót pro přerozdělení uprchlíků^{229,230,231}), jako by ani směrnice o dočasné ochraně neexistovala.

²²⁸ HAILBRONNER, Kay, THYM, Daniel. *EU Immigration and Asylum ...*, s. 1062.

²²⁹ EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Evropský program pro migraci* [online]. eur-lex.europa.eu [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>>.

²³⁰ srov. i Návrh rozhodnutí Rady pro spuštění nouzového mechanismu v oblasti mezinárodní ochrany na podporu Itálie a Řecka, COM (2015) 286 final a Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie, Řecka a Maďarska, COM (2015) 451 final.

²³¹ ČTK. *Evropská ministři schválili uprchlické kvóty, Slovensko je ostře proti* [online]. idnes.cz, 22. 9. 2015 [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/eu-prijala-kvoty-0k2-zahranicni.aspx?c=A150922_173102_zahranicni_kha>.

Kvóty jsou avšak poměrně ožehavou otázkou v zemích Visegrádské čtyřky, včetně České republiky. Tyto státy odmítají přerozdělení uprchlíků napříč EU, přestože jsou k ochraně uprchlíků jakožto smluvní státy Úmluvy 1951 povinny (a právě na solidaritě je založený SEAS). K tomu viz. PLESNÍKOVÁ, LUCIE. *Kvóty pro přerozdělování migrantů* [online]. novinky.cz [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<https://tema.novinky.cz/kvoty-pro-prerozdelovani-migrantu>>.

4 Ochrana válečných uprchlíků a Evropská unie

4.1 Evropské *acquis*

Již dávno před vznikem Evropské unie v roce 1993 se evropské státy potýkaly s migrací osob, které v Evropě hledaly ochranu, práci, vzdělání i lepší život. Odlišné podmínky azylových řízení jednotlivých členských zemí a volný pohyb osob v Schengenském prostoru vedly EU k přijetí společné úpravy v této oblasti. Amsterdamská smlouva z roku 1999 zakotvila do Smlouvy o založení Evropského společenství²³² vizovou, azylovou a přistěhovaleckou politiku (azylová politika byla přenesena ze třetího do prvního pilíře) a nový článek 63 Smlouvy o založení Evropského společenství tak stanovil povinnost Rady přijmout do 5 let od vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost opatření o azylu, ve shodě s Úmluvou 1951 a Protokolem 1967. To zejména ohledně kritérií a postupu pro určení členského státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl, minimálních pravidel pro uznávání uprchlíků, včetně přiznávání a odnímání tohoto postavení, minimálních pravidel pro přijímání žadatelů o azyl, pravidel dočasné ochrany a přistěhovalecké politiky. První kroky směřující k vytvoření společné azylové a imigrační politiky byly učiněny po jednání v Tampere v roce 1999, kdy došlo k přijetí návrhu na vytvoření společného evropského azylového systému, založeného na plné aplikaci Úmluvy 1951 ve znění Protokolu 1967 v rámci tohoto systému. Ten dnes upravuje postavení čtyř skupin osob – konvenčních uprchlíků, jednotlivců požívajících doplňkové ochrany, osob pod dočasnou ochranou a žadatelů o přiznání postavení uprchlíka²³³. Na minimální standardy, zakotvené v článku 63 Smlouvy o založení Evropského společenství, navázal článek 78 Smlouvy o fungování Evropské unie z roku 2007²³⁴, podle kterého *„unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami“* (odst. 1). V roce 2007 byla v návaznosti na Haagský program (2004)²³⁵ přijata Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému²³⁶, harmonizaci azylových politik členských států Evropské unie zahrnující všechny fáze řízení o mezinárodní ochraně v současné době nadále rozvíjí tzv. Post-stockholmský program²³⁷, který v

²³² Smlouva o založení Evropského společenství (konsolidované znění 1997). Úř. věst. C 340, 10. 11. 1997, s. 173 a násl.

²³³ BATTJES, Hemme. *European Asylum Law ...*, s. 197 – 198.

²³⁴ Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění). Úř. věst. C 326, 26. 10. 2012, s. 47 a násl.

²³⁵ Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii. Úř. věst. C 53, 3. 3. 2005, s. 1 a násl.

²³⁶ Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému. KOM(2007) 301 v konečném znění, s. 1 a násl.

²³⁷ Otevřená a bezpečná Evropa: cesta k realizaci. COM(2014) 154 final, s. 1 a násl.

roce 2014 nahradil Stockholmský program²³⁸. V roce 2011 byl k provádění SEAS vytvořen Evropský podpůrný azylový úřad (EASO), který je členským státům nápomocen při implementaci SEAS. Taktéž v roce 2007 byl zřízen Evropský uprchlický fond, jehož účelem je především podpora členských států při přijímání uprchlíků a vysídlených osob²³⁹.

4.2 Příjímací směrnice

Příjímací směrnice č. 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013²⁴⁰, která nahradila předchozí směrnici 2003/9/ES²⁴¹, upravuje normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu v členských státech (čl. 1 PŘS) materiálního charakteru, včetně katalogu práv během azylového řízení. Směrnice míří na všechny žadatele o mezinárodní ochranu, státní příslušníky třetích zemí i osoby bez státní příslušnosti a její oblast působnosti můžeme rozdělit na práva a povinnosti státu a práva a povinnosti žadatelů, v tomto případě válečných uprchlíků.

4.2.1 Práva a povinnosti států

Podle čl. 5 PŘS nese členský stát informační povinnost vůči žadateli, a to ústní či písemnou formou, avšak v jazyce, kterému žadatel rozumí. V praxi to tedy znamená, že váleční uprchlíci, žádající v členské zemi o mezinárodní ochranu, musí být vyrozuměni o všech právech a povinnostech („zejména o základních informacích týkajících se ubytování, finančních příspěvků, přístupu ke vzdělání, zaměstnání i zdravotní péči“²⁴²), které jim v azylovém řízení náleží, přitom tomuto sdělení musí porozumět, a to do 15 dnů. Stejně tak jsou členské státy (čl. 6 PŘS) povinny vystavit každému žadateli o mezinárodní ochranu do tří dnů od podání žádosti doklady, prokazující podání žádosti, nebo oprávnění k jeho pobytu po dobu vyřizování žádosti. Tato povinnost je provedením principu *non-refoulement*, zabraňuje totiž žadatelovu vyhoštění²⁴³. Tuto povinnost členské země nemají, je-li žadatel zajištěn.

Zajištěním směrnice rozumí právo členských států zadržování žadatele na určitém místě, kde je žadatel zbaven svobody pohybu (čl. 2 písm. h)). Obecné zajišťování žadatelů je vyloučeno²⁴⁴, zajištěn může být jen z uvedených důvodů (čl. 8 odst. 3 PŘS), spojených s jeho

²³⁸ Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je. Úř. věst. C 115, 4. 5. 2010, s. 1 a násl.

²³⁹ V současné situaci, po přijetí kvót je hlavním dokumentem EU řešící migraci tzv. Evropský program pro migraci – viz. EVROPSKÁ KOMISE. *Evropský program pro migraci* [online]. ec.europa.eu [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_cs.pdf>.

²⁴⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 96 a násl.

²⁴¹ Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Úř. věst. L 31, 6. 2. 2003, Kapitola 19 Svazek 006, s. 101 a násl.

²⁴² HAILBRONNER, Kay, THYM, Daniel. *EU Immigration and Asylum ...*, s. 1400. Překlad autor.

²⁴³ Tamtéž, s. 1403.

²⁴⁴ srov. článek 26 PS.

žádostí, s řízením o navrácení či v souladu s článkem 28 Dublinských nařízení nebo vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku. Na tomto místě je vhodné podotknout, že primárním cílem PŘS nebylo přijmout úpravu, která by umožnila zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu, tato skutečnost konečně vyplývá i z preambule (bod 35, bod 18, bod 15 – „zajištění žadatelů by mělo být prováděno v souladu s hlavní zásadou, podle níž nelze nikoho zajistit pouze proto, že žádá o mezinárodní ochranu, a zejména v souladu s mezinárodními právními závazky členských států, a s článkem 31 Ženevské úmluvy. Zajištění žadatelů by mělo být možné pouze v jasně vymezených výjimečných případech stanovených touto směrnicí a v souladu se zásadou nezbytnosti a přiměřenosti, pokud jde o způsob i účel zajištění. Zajištěný žadatel by měl mít účinný přístup k příslušným procesním zárukám, jako jsou opravné prostředky k vnitrostátnímu soudnímu orgánu“) i ze samotné směrnice (čl. 9, čl. 10, čl. 8 odst. 2) – „v případě nutnosti a na základě individuálního posouzení každého případu mohou členské státy zajistit žadatele, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření.“ Zajištění by mělo být opravdu až poslední možností, prostředkem *ultima ratio*²⁴⁵. Jen velmi těžko lze totiž přijmout představu, že válečný uprchlík, který riskoval svůj život a mnohdy i životní úspory, aby se dostal do bezpečí, byl ihned po podání své žádosti o mezinárodní ochranu zadržen. Bohužel je tato praxe v některých (nejen) členských státech²⁴⁶, Českou republiku²⁴⁷ nevyjímaje, běžná, a směrnice takové jednání dovoluje. Mezi šesti důvody pro zadržení žadatele je totiž kupříkladu i pouhé zjištění totožnosti a další důvody umožňují státům extenzivní výklad.

Mezi další povinnosti členských zemí patří v přijímací směrnici zajištění celistvosti rodiny (čl. 12), vzdělání a školní docházky nezletilým dětem žadatelů a nezletilým (čl. 14), přístupu na trh práce (čl. 15). Členské státy mohou žadatelům umožnit i odborné vzdělávání (čl. 16 PŘS). Především je však povinností zajistit materiální podmínky při zachování srovnatelných životních podmínek ve všech členských státech a lidské důstojnosti žadatelů, čili zajistit odpovídající životní úroveň žadatelů (čl. 17 PŘS), poskytnutí kapesného (čl. 17 odst. 5 PŘS), ubytování (čl. 18 PŘS) a zdravotní péče (čl. 19 PŘS).

4.2.2 Práva a povinnosti žadatele

Žadatelům přijímací směrnice stanovuje právo volného pohybu na území hostitelského členského státu (čl. 7 odst. 1 PŘS) nebo na území, které jim tento členský stát vymezení, a to

²⁴⁵ srov. UNHCR. UNHCR *Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/pdfid/5541d4f24.pdf>>.

²⁴⁶ GOODWIN-GILL, Guy S. Article 31 ..., s. 187.

²⁴⁷ UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. *Zeid urges Czech Republic to stop detention of migrants and refugees* [online]. ohchr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16632&LangID=E>>.

nejméně do doby, kdy je jeho žádost zamítnuta²⁴⁸. To v praxi znamená, že stát může na základě implementace směrnice určit, kde se mohou žadatelé o mezinárodní ochranu pohybovat, čímž je v podstatě derogována první věta tohoto odstavce, neboť „členské země mohou z důvodů veřejného zájmu nebo veřejného pořádku, nebo je-li to nutné pro účely rychlého vyřízení a účinného prověření žádosti o mezinárodní ochranu vymezit místo pohybu žadatele.“ Kromě zajištění válečného uprchlíka tak směrnice umožňuje i omezení jeho volného pohybu, a to již za účelem prověření a vyřízení jeho žádosti. Takový žadatel, válečný uprchlík tedy může být po podání nejen zajištěn, může mu být i omezen volný pohyb, například i na pouhé místo, kde je momentálně ubytován (čl. 18 PŘS).

Žadatel má povinnost podrobit se lékařskému vyšetření (čl. 13 PŘS), má právo na materiální podmínky (ve smyslu čl. 2 písm. g) PŘS jsou materiálními podmínkami „*takové podmínky přijetí, mezi které patří ubytování, strava a ošacení, poskytované ve formě věcného plnění, peněžitých dávek nebo poukázek, jakož i kombinace uvedených tří forem, a dále denní příspěvky*“) nepřetržitě²⁴⁹ od učinění žádosti (čl. 17 PŘS) a v případě jejich odnětí nebo omezení má k dispozici opravné prostředky a bezplatnou právní pomoc (čl. 26 PŘS).

Přijímací směrnice stanoví minimální standardy, které musí členský stát EU všem, včetně válečných uprchlíků, po jejich vstupu na území poskytnout. Jedná se tak o první kontakt válečného uprchlíka se státem a prvotní formu ochrany, kterou jsou členské státy povinny uprchlíkům garantovat. Přitom však tato směrnice umožňuje i omezení trvalého pobytu tohoto uprchlíka nebo jeho zajištění a nutno říci, že této možnosti státy i hojně využívají²⁵⁰.

4.3 Kvalifikační směrnice

Kvalifikační směrnice č. 2011/95/EU ze dne 13. 12. 2011²⁵¹ zaujímá spolu s předchozí směrnicí 2004/83/ES²⁵² v SEAS velmi důležité místo, je „srdcem“²⁵³ SEAS, představujícím pro členské státy závazný výklad Úmluvy 1951²⁵⁴. Jejich transpozice do legislativy členských zemí EU (které jsou všechny smluvními stranami Úmluvy 1951 a Protokolu 1967) se stala důležitým mezníkem v ochraně válečných uprchlíků, neboť KS zakotvuje do komunitárního práva dualitu mezinárodní ochrany, spočívající v postavení uprchlíka (azyl) a statusu doplňkové ochrany (čl. 2

²⁴⁸ ECJ, Arslan, C-534/11, EU, ECLI:EU:C:2013:343, p. 48.

²⁴⁹ ECJ, Cimade and Gisti, C-179-11, EU:C:2012:594, p. 56.

²⁵⁰ GOODWIN-GILL, Guy S. Article 31 ..., s. 187.

²⁵¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany. Úř. věst. L 337, 20. 12. 2011, s. 9 a násl.

²⁵² 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. Úř. věst. L 304/12, 30. 9. 2004, s. 96 a násl.

²⁵³ BATTJES, Hemme. *European Asylum Law* ..., s. 197.

²⁵⁴ HOFMANN, Rainer M. a kol. *Ausländerrecht* ..., s. 923.

písm. a) KS), kdy do doby přijetí první KS státy udělovaly uprchlíkům pouze azyl a doplňková ochrana, která počítá s existencí ozbrojeného konfliktu jako důvodu pro ochranu těchto válečných uprchlíků, neexistovala. Osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu (čl. 2 písm. f)) KS rozumí „*státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15, a na kterou se nevztahuje čl. 17 odst. 1 a 2 (vylučovací klauzule), přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke sbora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země.*“ Doplňková ochrana je tedy ochranou doplňkovou a dodatečnou, která chrání válečné uprchlíky, kterým hrozí vážná újma (z důvodu existence ozbrojeného konfliktu) a které zároveň nespádají pod inkuzivní klauzuli Úmluvy 1951. Kvalifikační směrnice také přisuzuje pojmům užitým v Úmluvě 1951 význam, přitom ji nenahrazuje a na Úmluvu 1951 ve znění Protokolu 1967 nahlíží jako na základ mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků (bod 4 preambule). Je vodítkem při její interpretaci pro členské státy EU a jejím objektem je „*identifikovat osoby, které na základě okolností skutečně a oprávněně potřebují mezinárodní ochranu v EU.*“²⁵⁵

4.3.1 Pojem „uprchlík“

KS obsahuje i vlastní definici pojmu uprchlík (čl. 2 písm. d)), která je definicí odlišnou od Úmluvy 1951 ve znění Protokolu 1967. Úmluva 1951 se totiž vztahuje na „každou osobu“, *ratione personae* KS se vztahuje pouze na „*státní příslušníky třetích zemí*“ nebo „*osoby bez státní příslušnosti.*“ Oproti Úmluvě 1951 tedy KS podstatně zužuje vymezení uprchlíka, neboť se nevztahuje na občany unie. Válečný uprchlík přitom nepochybně může při vzniku ozbrojeného konfliktu uvnitř EU pocházet i z členské země unie. Úmluva 1951 se oproti tomu vztahuje na každého bez omezení. Toto užší vymezení bylo i terčem kritiky ze strany UNHCR, podle kterého jde o de facto „*omezení definice uprchlíka*“²⁵⁶, které může zakládat i porušení Úmluvy 1951, neboť v případě článku 1 jde podle čl. 42 odst. 1 Úmluvy 1951 o článek, ke kterému nelze učinit výhrady. Působnost směrnice se dle čl. 5 odst. 1, 2 vztahuje i na uprchlíky *sur place*.

4.3.2 Prokazování v řízení o mezinárodní ochraně

Poměrně podrobně směrnice stanovuje (čl. 4 odst. 3 KS), jaké skutečnosti²⁵⁷ se v řízení o udělení mezinárodní ochrany, kterou válečný uprchlík podává po vstupu na území členského

²⁵⁵ ECJ, Shepherd, C-472/13, EU:C:2015:117, p. 32.

²⁵⁶ UNHCR. *Připomínky UNHCR ke směrnici Rady o minimálních standardech pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <http://www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/resources/pdf_cz/unhcr_observations_on_eu_asylum_policy/pripominky-kvalifikacni-smernice.pdf>, s. 6.

²⁵⁷ srov. ECJ, M.M., C-277/11, ECLI:EU:C:2012:744, p. 65 – 66.

státu, posuzují. Podle čl. 4 odst. 3 písm. a) KS se posuzují „všechny významné skutečnosti týkající se země původu v době rozhodování o žádosti, včetně právních předpisů země původu a způsobu jejich uplatňování.“ V případě existence ozbrojeného konfliktu je zjištění této skutečnosti poměrně snadné, neboť tato skutečnost je mezinárodnímu společenství známa. Podle čl. 4 odst. 3 písm. b) KS musí žadatel doložit všechna významná prohlášení, dokumenty a informace o případném pronásledování či vážné újmě. Na tomto místě UNHCR správně poznamenává, že „osoby potřebující mezinárodní ochranu mohou do azylové země přijet jen s nejzákladnějšími potřebami a často s sebou nemají žádné dokumenty. Je třeba mít také na paměti, že různé okolnosti (například utržené trauma, pocit nebezpečí nebo jazykové problémy) mohou vést k prodlevám při řádném odůvodňování žádosti.“²⁵⁸ Bez pochybností lze tuto připomínku použít i v případě válečných uprchlíků, kteří často ze země prchají ve spěchu a pod velkým tlakem a následně zbytečné zdlouhavé pohovory by představovaly jejich nepřiměřenou fyzickou i duševní zátěž.

4.3.3 Původci pronásledování

Mezi původce pronásledování nebo vážné újmy KS v článku 6 řadí stát („včetně moci zákonodárné, výkonné i soudní“²⁵⁹), strany nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu a nestátní původce (soukromé osoby), lze-li prokázat, že stát nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část jeho území, včetně mezinárodních organizací, nejsou schopni nebo ochotni poskytnout ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu.

4.3.4 Poskytovatelé ochrany a její rozsah

Poskytovateli ochrany KS (čl. 7 KS) rozumí stát nebo strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, ovládající stát nebo podstatnou část území státu. Přitom však musí jít o ochranu účinnou („která předpokládá, že poskytovatelé ochrany podniknou důvodné kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy“^{260/261}), která nesmí být pouze dočasná²⁶². UNHCR nicméně upozorňuje na to, že „přiznání postavení uprchlíka by nemělo být odmítnuto na základě domněnky, že obrožnému jedinci může být poskytnuta ochrana stran či organizací (včetně mezinárodních), pokud tuto domněnku nelze zpochybnit nebo vyvrátit.“²⁶³

²⁵⁸ UNHCR. *Připomínky UNHCR ke směrnici Rady o minimálních standardech pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <http://www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/resources/pdf_cz/unhcr_observations_on_eu_asylum_policy/pripominky-kvalifikacni-smernice.pdf>, s. 6 – 7.

²⁵⁹ HAILBRONNER, Kay, THYM, Daniel. *EU Immigration and Asylum ...*, s. 1150. Překlad autor.

²⁶⁰ Tamtéž, s. 1155. Překlad autor.

²⁶¹ srov. ECJ, Abdulla, C-175/08 a C-179/08, ECLI:EU:C:2010:105, p. 70.

²⁶² Tamtéž, p. 73.

²⁶³ UNHCR. *Připomínky UNHCR ke směrnici Rady o minimálních standardech pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <http://www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/resources/pdf_cz/unhcr_observations_on_eu_asylum_policy/pripominky-kvalifikacni-smernice.pdf>, s. 8.

4.3.5 Pronásledování

I v situaci ozbrojeného konfliktu mohou být váleční uprchlíci pronásledováni. Pronásledování musí být v souladu s článkem 9 KS „a) svou povahou nebo opakováním dostatečně závažné, aby představovalo vážné porušení základních lidských práv, zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze odchyliť²⁶⁴²⁶⁵“, nebo „b) souběhem různých opatření, včetně porušování lidských práv, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce způsobem podobným uvedenému v písmenu a).“ Demonstrativně pak KS zakotvuje, že o pronásledování se může jednat v případě fyzického, duševního i sexuálního násilí, právního, správního, policejního nebo soudního opatření, která jsou sama o sobě diskriminační nebo jsou prováděna diskriminačním způsobem, nepřiměřeného nebo diskriminačního trestní stíhání nebo trestání či v případě odepření soudní ochrany, trestního stíhání nebo trestu za odepření výkonu vojenské služby za konfliktu a konečně i v případě jednání namířených proti osobám určitého pohlaví nebo proti dětem. U důvodů pronásledování podle Úmluvy 1951 přisuzuje KS každému tomuto důvodu obsah, ke kterému musí členské státy při posuzování žádosti přihlížet (článek 10).

4.3.6 Vážná újma

Patrně jedním z nejdůležitějších ustanovení kvalifikační směrnice je její článek 15, definující pojem vážná újma, která je důvodem pro přiznání doplňkové ochrany. Toto ustanovení je totiž „posílením globálního systému ochrany uprchlíků.“²⁶⁶ Doplňková ochrana, která je součástí ochrany subsidiární, sice nijak nesouvisí s důvody pro přiznání postavení uprchlíka dle Úmluvy 1951, nicméně mezinárodní společenství si plně uvědomuje závažnost existence takových důvodů a proto na ně reaguje právě přijetím úpravy doplňkové ochrany. Z toho ostatně vychází i UNHCR, podle kterého jsou „subsidiární formy ochrany zapotřebí pouze v situacích, které nemají žádnou souvislost s důvody podle Úmluvy.“²⁶⁷

Vážnou újmu KS rozumí „a) uložení nebo vykonání trestu smrti²⁶⁸, b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu²⁶⁹“ a za „c) vážné a individuální obrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.“ Právě poslední z vyjmenovaných důvodů pro přiznání doplňkové ochrany je významným milníkem ve vývoji ochrany válečných uprchlíků. Jeho zakotvení ve výše uvedeném

²⁶⁴ Článek 2, 3, 4 odst. 1 a 7 EÚLP.

²⁶⁵ Mezi základní lidské právo patří i svoboda náboženství - ECJ, Y and Z, C-71/11 a C-99/11, EU:C:2012:518, p. 57

²⁶⁶ UNHCR. Přípomínky UNHCR ke směrnici Rady o minimálních standardech pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <http://www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/resources/pdf_cz/unhcr_observations_on_eu_asylum_policy/pripominky-kvalifikacni-smernice.pdf>, s. 15.

²⁶⁷ Tamtéž.

²⁶⁸ srov. Protokol 6 EÚLP.

²⁶⁹ srov. čl. 3 EÚLP – „nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

výčtu souvisí zejména s vývojem regionálních úprav (zejména Úmluvou OAJ a Cartagenskou deklarací), které nutnost ochrany osob, prchajících před ozbrojeným konfliktem (mezinárodním či vnitrostátním), uznávaly již nedlouho po přijetí Úmluvy 1951 ve znění Protokolu 1967. UNHCR, jehož mandát se vztahuje i na válečné uprchlíky a který byl vytvořen právě pro ochranu uprchlíků, spolupracuje v této oblasti se státy, povinnost spolupráce konečně vyplývá i z článku 35 Úmluvy 1951. Není však pravdou, že by země spolupracovaly s UNHCR z nutnosti, naopak podle UNHCR „členské státy navíc během doby opakovaně potvrdily svou podporu mandátním aktivitám UNHCR v oblasti zajišťování mezinárodní ochrany osobám prchajícím před obecným násilím souvisejícím s ozbrojeným konfliktem nebo vážnými veřejnými nepokoji.“²⁷⁰ Potřebu přijetí doplňkové ochrany, neboť ne na všechny osoby, které potřebují mezinárodní ochranu (tedy včetně válečných uprchlíků), se vztahuje Úmluva 1951 ve znění Protokolu 1967, uznala i Komise ministrů ve svém doporučení ze dne 27. listopadu 2001²⁷¹.

4.3.6.1 Vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti

Pojem „vážné a individuální ohrožení“ KS nijak nedefinuje, touto otázkou se zabýval podrobně ESD v rozsudku ve věci *Elgafaji*, kdy došel k závěru, že „existence vážného a individuálního ohrožení života nebo osoby žadatele o podřízenou ochranu není podřízena podmínce, že žadatel předloží důkazy, že v ohrožení je konkrétně on sám, z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci. Existence takového ohrožení může být výjimečně považována za prokázanou, pokud míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt (...) dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven – z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu – reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení.“²⁷² O vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty se proto bude jednat v situaci vysoké úrovně svévolného násilí, které představuje vysokou pravděpodobnost pro ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty. Touto situací je právě nepochybně ozbrojený konflikt.

4.3.6.2 Civilista

Civilistou²⁷³ je každý člověk, který „není kombatantem“²⁷⁴ a ani bojovníkem nebo je hors de combat²⁷⁵²⁷⁶, tedy člověk, který není příslušníkem žádných ozbrojených sil žádné ze stran

²⁷⁰ UNHCR. *Připomínky UNHCR ke směrnici Rady o minimálních standardech pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <http://www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/resources/pdf_cz/unhcr_observations_on_eu_asylum_policy/pripominky-kvalifikacni-smernice.pdf>, s. 15.

²⁷¹ COUNCIL OF EUROPE: COMMITTEE OF MINISTERS. *Recommendation Rec (2001)18 of the Committee of Ministers to member states on subsidiary protection* [online]. refworld.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/3dde4c184.html>>, s. 1 a násl.

²⁷² ECJ, *Elgafaji*, C- 465/07, ECLI:EU:C:2009:94, p. 43.

²⁷³ srov. Dodatkový protokol I k Ženevským úmluvám na ochranu obětí války z roku 1977.

²⁷⁴ Členové řádných ozbrojených sil, milic a levée en masse.

konfliktu. Pokud takový člověk již dříve byl součástí ozbrojeného konfliktu, pak dle UNHCR „skutečnost, že se osoba v minulosti účastnila bojových operací, ji nutně nevylučuje z mezinárodní ochrany, pokud se opravdově zřekla vojenských aktivit.“²⁷⁷²⁷⁸

4.3.6.3 Svévolné násilí

Pojem svévolného násilí (*indiscriminate violence*) zahrnuje násilí, které je všeobecně přítomné a tudíž hrozí všem, což je typické právě pro ozbrojený konflikt. Podle judikatury ESD jde o pojem, „který předpokládá, že se takové násilí může rozšířit na osoby bez ohledu na jejich osobní situaci“²⁷⁹, tedy včetně válečných uprchlíků.

4.3.6.4 Ozbrojený konflikt

V případě ozbrojeného konfliktu je nerozhodné, jde-li o konflikt mezinárodní či vnitrostátní.²⁸⁰ Podle judikatury ESD k vnitrostátnímu konfliktu „bude existence vnitrostátního ozbrojeného konfliktu moci vést k přiznání podpůrné ochrany pouze v případě, kdy na střety mezi řádnou armádou státu a jednou nebo více ozbrojenými skupinami, nebo na střety mezi dvěma či více ozbrojenými skupinami bude výjimečně nabíženo tak, že vytváří vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti žadatele o podpůrnou ochranu ve smyslu čl. 15 písm. c) směrnice, protože míra svévolného násilí, kterou se vyznačují, dosahuje natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že civilista by v případě vrácení do dotyčné země nebo případně dotyčného regionu byl z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu vystaven reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení.“²⁸¹

4.3.7 Postup po přiznání mezinárodní ochrany

Podobně jako přijímací směrnice stanoví KS členským státům povinnost poskytnout (po přiznání některé z forem mezinárodní ochrany) informace (čl. 22), zajistit zachování celistvosti rodiny (čl. 23), udělit povolení k pobytu (čl. 24), vystavit doklady (čl. 25), umožnit přístup k zaměstnání (čl. 26), vzdělání (čl. 27), sociální péči (čl. 29), zdravotní péči (čl. 30), bydlení (čl. 32) i integračním opatřením (čl. 34).

²⁷⁵ Tedy neschopným boje.

²⁷⁶ HAILBRONNER, Kay, THYM, Daniel. *EU Immigration and Asylum ...*, s. 1241. Překlad autor.

²⁷⁷ UNHCR. *Stanovisko – doplňková ochrana podle kvalifikační směrnice* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na http://www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/resources/pdf_cz/unhcr_observations_on_eu_asylum_policy/stanovisko-doplunkova-ochrana-podle-kvalifikacni-smernice.pdf, s. 6

²⁷⁸ srov. článek 50 odst. 1 al. 2. Dodatkového protokolu I k Ženevským úmluvám na ochranu obětí války z roku 1977 – „v případě pochybnosti, zda osoba je civilní osobou, bude taková osoba považována za osobu civilní.“

²⁷⁹ ECJ, Elgafaji, C- 465/07, ECLI:EU:C:2009:94, p. 34.

²⁸⁰ K tomuto pojmu blíže viz kapitola 1.4.

²⁸¹ ECJ, Diakité, C- 285/12, ECLI:EU:C:2014:39, p. 30.

4.4 Procedurální směrnice

Procedurální směrnice č. 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013²⁸², nahrazující předchozí procedurální směrnici 2005/85/ES²⁸³, je provedením kvalifikační směrnice, neboť podle článku 1 PS je „*účelem této směrnice stanovit společná řízení pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU*“ i Úmluvy 1951, která neobsahuje procesní úpravu řízení. Jejím obsahem jsou procesní pravidla vedení řízení o mezinárodní ochraně, přičemž se vztahuje „*na všechny žádosti o mezinárodní ochranu podané na území členského státu, včetně na jeho hranicích, v jeho teritoriálních vodách nebo tranzitním prostoru, a na odnětí mezinárodní ochrany*“ (čl. 3 odst. 1 PS). Vyloučeno je zamítnutí žádosti²⁸⁴ o mezinárodní ochranu či vyloučení z jejího posuzování jen z důvodu, že tato žádost nebyla podána co nejdříve (čl. 10 odst. 1 PS). Obligatorně tyto žádosti musí být posuzovány jednotlivě, objektivně a nestranně, s přesnými a aktuálními informacemi z různých zdrojů (čl. 10 odst. 3 písm. a), b)). Rozhodnutí musí být vyhotoveno písemně a také řádně odůvodněno (čl. 11 PS).

4.4.1 Právo setrvání

Logicky vyznívá článek 9 PS, na základě kterého mohou i váleční uprchlíci „*v členském státě setrvat výlučně za účelem řízení do doby, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí v řízení v prvním stupni*“. Toto právo však nezakládá nárok na povolení k pobytu, přičemž právo volně se pohybovat na tomto území zakládá čl. 7 odst. 1 PrS. Právo pobývat na území se vztahuje i na dobu řízení o oprávněném prostředku a rozhodnutí o něm (čl. 45 odst. 5 PS). Jde o změnu oproti předchozí procedurální směrnici, ve které se právo setrvání vztahovalo jen na řízení v prvním stupni, což nepochybně představuje změnu pozitivní. Jak správně poznamenává UNHCR, „*rizika hrozící uprchlíkům jsou vážná a týkají se většinou základních práv, jakými jsou právo na život a svobodu*.“²⁸⁵ O to víc toto vyjádření platí při probíhajícím ozbrojeném konfliktu, proto by odlišná úprava byla v rozporu s principem *non-refoulement*.

²⁸² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 60 a násl.

²⁸³ Směrnice rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Úř. věst. L 326/13, 13. 12. 2005, s. 13 a násl.

²⁸⁴ Navracení neúspěšných žadatelů, kterým mezinárodní ochrana nebyla udělena, řeší směrnice č. 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení státních příslušníků třetích zemí, Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98 a násl. V případě nedobrovolného opuštění země může být neúspěšnému žadateli vysloven až pětiletý zákaz vstupu a vystaveno rozhodnutí o vyhoštění, při tom jsou nicméně státy v souladu s čl. 5 směrnice povinny zohlednit zájem dítěte, rodinný život i zdravotní stav dotčeného státního příslušníka třetí země a zejména respektovat princip *non refoulement*.

²⁸⁵ UNHCR. *Připomínky UNHCR k směrnici Rady o minimálních standardech pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Q9irx0LMCD4j:www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/resources/pdf_cz/unhcr_observations_on_eu_asylum_policy/pripominky-proceduralni-smernice.pdf+&cd=1&hl=cs&ct=clnk&gl=cz&client=safari>, s. 11 – 12.

4.4.2 Záruky

Důležitými ustanoveními a zároveň i projevem ochrany a tudíž zájmu na spravedlivém, rychlém a účinném řízení i rozhodnutí jsou záruky upravené v čl. 12, 14, 19 a 20 PS, které státy musí zajistit i válečným uprchlíkům, i když jsou v této fázi žadateli. Tyto záruky zároveň vyplňují „bílá místa“ Úmluvy 1951, ne všechny jsou však stanoveny ideálně²⁸⁶.

4.4.2.1 Srozumitelný jazyk a tlumočnick

Každý válečný uprchlík, který v dané členské zemi podá žádost o mezinárodní ochranu musí být o celém řízení a o svých právech a povinnostech informován v jazyce, kterému rozumí nebo o kterém lze důvodně předpokládat, že mu rozumí (čl. 12 odst. 1 písm. a) PS). Toto ustanovení je problematické, neboť není jasné, jak bude konstruován důvodný předpoklad tak, aby žadatel skutečně všemu porozuměl a byl tak naplněn požadavek „*spravedlivého a účinného řízení*.“²⁸⁷ Tlumočnick musí být žadateli poskytnut kdykoliv je to potřebné, vždy v případě osobního pohovoru a nemožné komunikace (čl. 12 odst. 1 písm. b) PS). V tomto případě je to role tlumočnicka, aby žadateli přetlumočil všechny potřebné údaje tak, aby mohl být naplněn smysl řízení, „*přitom tlumočnick musí být odborně zdatný, nezávislý, nestranný a zachovávat etický a profesní kodex*.“²⁸⁸ Žadatel také musí mít vždy možnost komunikovat s UNHCR i dalšími, zejména humanitárními organizacemi (čl. 12 odst. 1 písm. c) PS).

4.4.2.2 Osobní pohovor

Osobní pohovor před vydáním rozhodnutí představuje důležitou roli ve spravedlivém a řádném průběhu řízení, neboť tímto způsobem může žadatel orgánu, který bude rozhodovat o jeho žádosti, sdělit všechny relevantní okolnosti vedoucí k udělení mezinárodní ochrany (článek 14, 16 PS). V případě válečných uprchlíků, kteří prchají ze země na základě ozbrojeného konfliktu, není provedení osobního pohovoru třeba, neboť podle čl. 14 odst. 2 písm. a) PS „*rozhodující orgán může na základě dostupných důkazů vydat kladné rozhodnutí o přiznání postavení uprchlíka*“ a existence ozbrojeného konfliktu je mezinárodnímu společenství známa vždy. Problematickým je v tomto kontextu ustanovení čl. 14 odst. 3, které na nutnost provádění osobních pohovorů v podstatě rezignuje.

²⁸⁶ HONUSKOVÁ, Věra. Směrnice o minimálních normách pro řízení – krok vpřed v aplikaci Úmluvy o právním postavení uprchlíků? In JÍLEK, Dalibor (ed). *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 67.

²⁸⁷ Tamtéž, s. 76.

²⁸⁸ JÍLEK, Dalibor. Procedurální směrnice a její minimální standardy. In JÍLEK, Dalibor (ed). *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s.27.

4.4.2.3 Právní pomoc

Každý žadatel musí mít ve shodě s čl. 19, 20 PS přístup k bezplatným právním a procesním informacím (zahrnující „*vysvětlení procesních kroků, práv a povinností, vztahujících se k individuálnímu případu, např. povinnost spolupracovat či předložit všechny náležitosti dle čl. 4 KS*“²⁸⁹). I tato záruka musí vždy příslušet všem žadatelům, neboť podle UNHCR „*žadatelé o azyl často nejsou schopni bez pomoci kvalifikovaného poradce výstižně formulovat fakta důležitá pro žádost o azyl, protože neznají přesné důvody pro uznání postavení uprchlíka a právní systém cizí země. Kvalitní právní pomoc a zastoupení je navíc v zájmu států, neboť pomáhá včas rozpoznat potřeby v oblasti mezinárodní ochrany.*“²⁹⁰ Procedurální směrnice však v této souvislosti stanoví mnohé výjimky, jedna z nich umožňuje státům „*stanovit, že se bezplatná právní pomoc a zastoupení neposkytnou, pokud podle názoru soudu nebo jiného příslušného orgánu nemá opravný prostředek podaný žadatelem reálnou vyhlídku na úspěch*“ (článek 20 odst. 3 PS). U „reálné vyhlídky na úspěch“ jde opět o pojem, u kterého není jasné, jak má být státy vykládán a státům tak umožňuje extenzivní výklad.

4.4.3 Průběh řízení a opravné prostředky

Procedurální směrnice jasně stanoví (čl. 31 PS), že „*členské státy vyřizují žádosti o mezinárodní ochranu v řízení o posouzení žádosti v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II*“ (odst. 1), přičemž toto řízení musí být „*skončeno co nejdříve, aniž by tím byla dotčena přiměřenost a úplnost posouzení*“ (odst. 2), a to do 6 měsíců od podání žádosti (odst. 3). PS ale státům opět stanovuje řadu výjimek, při kterých může být tato lhůta prodlužována (čl. 31 odst. 3 písm. a) - c) PS) či může být řízení i odloženo (čl. 31 odst. 4 PS) a jako konečnou lhůtu pro vydání rozhodnutí směrnice zakotvuje 21 měsíců od podání žádosti (čl. 31 odst. 5 PS). Článek 46 procedurální směrnice přiznává všem žadatelům možnost podat opravný prostředek, při kterém mají nárok na bezplatnou právní pomoc a mohou být zastoupeni (článek 20 PS).

4.4.4 Koncept tzv. „třetích bezpečných zemí“

Koncept tzv. „třetích bezpečných zemí“ existuje už v první procedurální směrnici. Současná PS v této souvislosti pracuje s pojmy „první země azylu“ (čl. 35 PS), „bezpečná země původu“ (čl. 36 PS), „bezpečná třetí země“ (čl. 38 PS) a „evropská bezpečná třetí země“ (čl. 39 PS). Přijetí tohoto institutu proběhlo v reakci na stále zvyšující se příliv uprchlíků, směřujících do EU a tudíž za účelem ulehčení azylovým řízením členských zemí z důvodu vysokého počtu

²⁸⁹ HAILBRONNER, Kay, THYM, Daniel. *EU Immigration and Asylum ...*, s. 1328. Překlad autor.

²⁹⁰ UNHCR. *Připomínky UNHCR k směrnici Rady o minimálních standardech pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Q9irx0LMCD4\]:www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/resources/pdf_cz/unhcr_observations_on_eu_asylum_policy/pripominky-proceduralni-smernice.pdf+&cd=1&hl=cs&ct=clnk&gl=cz&client=safari](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Q9irx0LMCD4]:www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/resources/pdf_cz/unhcr_observations_on_eu_asylum_policy/pripominky-proceduralni-smernice.pdf+&cd=1&hl=cs&ct=clnk&gl=cz&client=safari)>, s. 19.

žádostí o mezinárodní ochranu. Podstatou tohoto institutu je fakt, že „žadatel může najít útočiště i v jiné zemi, než ve které požádal o přiznání postavení uprchlíka (mezinárodní ochranu).“²⁹¹ To však omezuje svobodu uprchlíka ve volbě země, kde chce žít, tento přístup je však dle Úmluvy 1951 přípustný²⁹².

4.5 Závěr

Společný evropský azylový systém, který vychází z článku 78 Smlouvy o fungování evropské unie a na základě kterého unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany je systémem, který musí respektovat a zároveň musí být i v souladu s Úmluvou 1951 i Protokolem 1967 a dalšími příslušnými smlouvami, zejména lidskoprávními. Na základě něho přijaté směrnice, z nichž jsem se věnoval třem nejdůležitějším ve vztahu k tématu diplomové práce – přijímací směrnici, kvalifikační směrnici a procedurální směrnici – podle mého názoru zcela neodpovídají záměru tvůrců Úmluvy 1951, kterým nepochybně bylo poskytnout ochranu uprchlíkům, kteří jsou na základě mimořádných okolností opustit svoji zemi. To v takové míře, aby těmto uprchlíkům mohla být v co největší šíři kompenzována nutnost opuštění jejich domova. O to víc potřebnost této ochrany vzniká u válečných uprchlíků, kteří prchají ze své země mnohdy v ohrožení vlastního života a tento je velmi často ohrožen i po celou dobu jejich útěku²⁹³. Velice často při jejich návratu už tento domov, který byli nuceni opustit, neexistuje, neboť válka je neoddiskutovatelně spojena s celkovou devastací země, kde probíhá.

I když směrnice jsou nepochybně krokem dobrým směrem, zároveň jsou i krokem zpátky, neboť v mnohém ochranu, kterou by státy měly poskytnout těmto uprchlíkům, omezují, na úkor uprchlíků a ve prospěch těchto členských států. Například přijímací směrnice umožňuje zajištění prchajícího uprchlíka a tudíž i omezení jeho osobní svobody pouze na základě zjištění jeho totožnosti (a další důvody pro jeho zajištění umožňují státům extenzivní výklad místo výkladu restriktivního). Dále každému žadateli na základě PŘS sice přísluší právo volného pohybu po území přijímajícího státu až do doby rozhodnutí o mezinárodní ochraně, zároveň je však státům přiznána možnost toto právo výrazně omezit. Kvalifikační směrnice, jež významným způsobem „promluvila“ do ochrany válečných uprchlíků, neboť jasně stanovila, že uprchlíci jsou hodni ochrany právě z důvodu existence ozbrojeného konfliktu, zase obsahuje užší definici uprchlíka, která může zakládat porušení Úmluvy 1951. Navíc je členskými státy transponována jen s

²⁹¹ HONUSKOVÁ, Věra. Směrnice o minimálních normách pro řízení – krok vpřed v aplikaci Úmluvy o právním postavení uprchlíků? In JÍLEK, Dalibor (ed). *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s.71. K tomuto pojmu blíže viz. tamtéž, s. 69 – 76.

²⁹² HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka ...*, s. 205 – 206.

²⁹³ UNHCR. *Mediterranean death toll soars, 2016 is deadliest year yet* [online]. unhcr.org, 25. 10. 2016 [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/10/580f3e684/mediterranean-death-toll-soars-2016-deadliest-year.html>>.

problémy²⁹⁴. Procedurální směrnice, upravující procesní rámec vedení řízení o mezinárodní ochraně, zase státům umožňuje použít velkou řadu výjimek, které mohou výrazně ovlivnit ochranu poskytovanou válečným uprchlíkům touto směrnicí²⁹⁵ - například PS umožňuje státům neprovést osobní pohovor s žadateli o mezinárodní ochranu, neposkytnout žadatelům bezplatnou právní pomoc v řízení o opravném prostředku, existuje-li předpoklad, že tento opravný prostředek nemá vyhlídku na úspěch, nebo odeprít žadateli tlumočnicka, lze-li důvodně předpokládat, že užitému jazyku rozumí. Kritizovaným je konečně i koncept tzv. třetích bezpečných zemí, který zavedla už předchozí PS.

Přestože tedy Evropská unie garantuje válečným uprchlíkům určitou míru ochrany, je i nadále co zlepšovat a je otázkou času, jak se Evropská unie k těmto kritizovaným aspektům postaví. U všech výše jmenovaných směrnic je zároveň zachován koncept příznivější ochrany těchto žadatelů (článek 4 PŘS, článek 3 KS a článek 5 PS). Ponechat stranou nelze ani fakt, že výše uvedené směrnice se nevztahují na všechny členské země, neboť některé země EU mají z určitých nástrojů společné azylové a migrační politiky EU sjednaný opt-out²⁹⁶.

²⁹⁴ Migraceonline.cz. *Evropská komise: zpráva o transpozici kvalifikační směrnice odhalila zásadní nedostatky* [online]. migraceonline.cz, 25. 8. 2010 [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/evropska-komise-zprava-o-transpozici-kvalifikacni-smernice-odhalila-zasadni-nedostatky>>.

²⁹⁵ BATTJES, Hemme. *European Asylum Law ...*, s. 317.

²⁹⁶ Jedná se o Velkou Británii, Irsko a Dánsko. K tomu viz. EUROPEAN COMMISSION. *Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation* [online]. europa.eu, 22. 9. 2015 [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.html>.

5 Komplementární ochrana válečných uprchlíků

5.1 Non-refoulement

O komplementární ochraně válečných uprchlíků hovoříme v souvislosti se zásadou nenavrácení, tedy principem *non-refoulement*. Tento princip představuje základní kámen mezinárodního uprchlického práva²⁹⁷ vůbec a je důležitým prvkem ochrany uprchlíků, včetně uprchlíků válečných.

Non-refoulement byl původně upraven v Úmluvě o mezinárodním postavení uprchlíků (28. 10. 1933), a to v článku 3²⁹⁸. O osmnáct let později přijatá Úmluva 1951 tuto zásadu upravila ve svém článku 33 odst. 1, podle kterého „žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice území, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.“ Poprvé tak byla do mezinárodní smlouvy významným způsobem zakotvena povinnost (smluvních) států (tato povinnost se vztahuje na všechny státní orgány a další osoby či orgány vykonávající vládní autoritu²⁹⁹, rovněž na soukromé subjekty a další osoby jednající jménem smluvní strany při výkonu státní moci³⁰⁰) respektovat zásadu nenavrácení a tudíž i chráněné osoby nevydat, nevyhostit a ani jiným způsobem nenavrátit uprchlíka (včetně jeho neodmítnutí na hranici³⁰¹) „zpět do rukou jejich pronásledovatelů“⁶⁰², tedy tam, kde uprchlíkovi hrozí skutečné nebezpečí. *Non-refoulement* nezakládá válečnému uprchlíkovi právo být přijat, ale zahrnuje v sobě dočasné přijetí za účelem posouzení individuálního postavení tohoto uprchlíka³⁰³. A pokud stát tomuto uprchlíkovi neudělí azyl, „musí přijmout opatření, které nepovede k refoulement“⁶⁰⁴ a poskytnout tomuto válečnému uprchlíkovi „dočasné útočiště za účelem prošetření konkrétních okolností každého individuálního případu.“⁶⁰⁵

Ratione personae tohoto principu se vztahuje na uprchlíky, tedy nejen na osoby uznané naplňující inkluzivní klauzuli Úmluvy 1951 či Protokolu 1967, nýbrž i na ostatní uprchlíky, neboť rozhodnutí o přiznání postavení uprchlíka je rozhodnutím deklaratorním a uprchlíkem se osoba

²⁹⁷ UNHCR. *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>>, s. 2. Shodně též ZIMMERMANN, Andreas, DÖRSCHNER, Jonas, MACHTS, Felix. *The 1951 Convention relating ...*, s.1334.

²⁹⁸ SPOLEČNOST NÁRODŮ. *Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků z 28. 10. 1933* [online]. refworld.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>>.

²⁹⁹ LAUTERPACHT, Elihu, BETHLEHEM, Daniel. The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion. In FELLER, Erika, TÜRK, Volker, NICHOLSON, Frances and UHCR (eds). *Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 108.

³⁰⁰ POŘÍZEK, Pavel. *Vstup cizince na území státu. Pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. Praha: Linde, 2013, s. 223.

³⁰¹ HONUSKOVÁ, Věra, ŠTURMA, Pavel (eds.) *Teorie a praxe ...*, s. 40.

³⁰² HATHAWAY, James C. *The Rights ...*, s. 301. Překlad autor.

³⁰³ GOODWIN - GILL, Guy, MCADAM, Jane. *The Refugee ...*, s. 215.

³⁰⁴ POŘÍZEK, Pavel. *Vstup cizince ...*, s. 221.

³⁰⁵ Tamtéž, s. 231.

stává již v okamžiku překročení hranice své vlasti v důsledku pronásledování z důvodů předvídaných Úmluvou 1951³⁰⁶. Ochrana se vztahuje na život či osobní svobodu tohoto uprchlíka, přičemž k jejich ohrožení musí dojít v kauzálním nexu s pronásledováním z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení. Vzhledem k úpravě *non-refoulementu* i v dalších dokumentech ohrožení může být v kauzálním nexu i se skutečným nebezpečím mučení či krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestu nebo jiným ohrožením života, fyzické integrity nebo svobody³⁰⁷. Přitom je důležité, že právě na tomto místě dojde ke vzniku opravdového nebezpečí uprchlíka³⁰⁸ - z toho důvodu princip *non-refoulement* nepochybně chrání i válečné uprchlíky, neboť právě na území státu, kde probíhá ozbrojený konflikt, je bezprostředně ohrožen jejich život.

Princip *non-refoulement* je institutem dočasným, neboť zákaz navracení trvá jen po dobu, po kterou uprchlíky nelze bezpečně navrátit³⁰⁹ (tedy zejména po dobu existence ozbrojeného konfliktu), přitom je nerozhodné, jestli jde o stát původu či zemi jinou³¹⁰. Taktéž není rozhodné, zda válečný uprchlík na území státu poskytujícího ochranu vstoupil legálně či nelegálně³¹¹³¹², neboť, jak správně poznamenávají Elihu Lauterpacht a Daniel Bethlehem, jeho „návrat (v rozporu s principem *non-refoulement*) by uprchlíka uvrhl do mnohem většího nebezpečí než možnosti sankcí z důvodu ilegálního vstupu.“³¹³

Článek 33 je ustanovením Úmluvy 1951, ke kterému státy nemohou na základě článku 42 odst. 1 Úmluvy 1951 učinit výhradu, musí proto zásadu nenavracení respektovat a bezpodmínečně i dodržovat. Ochrana poskytnutá principem *non-refoulement* však není ochranou absolutní, podle článku 33 odst. 2 Úmluvy „výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.“ Tyto výjimky se vztahují vždy k jednotlivci a to, zda právě tento jednotlivec může být považován za bezpečnostní riziko, je ponecháno na soudní moci³¹⁴.

V kontextu ochrany válečných uprchlíků lze o principu *non-refoulement* hovořit i jako o „humanitárním *non-refoulementu*“, který se vztahuje právě na uprchlíky, kteří prchají ze země

³⁰⁶ LAUTERPACHT, Elihu, BETHLEHEM, Daniel. The scope and ..., s. 116 - 118. Shodně též UNHCR. *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>>, s. 2 - 3.

³⁰⁷ LAUTERPACHT, Elihu, BETHLEHEM, Daniel. The scope and ..., s. 125.

³⁰⁸ Tamtéž, s. 122.

³⁰⁹ HATHAWAY, James C. *The Rights ...*, s. 302.

³¹⁰ LAUTERPACHT, Elihu, BETHLEHEM, Daniel. The scope and ..., s. 122.

³¹¹ srov. čl. 31 Úmluvy 1951.

³¹² Přitom územím státu jsou jak jeho hranice, tak pobřežní moře, přilehlé zóny i volné moře - PORÍZEK, Pavel. *Vstup cizince ...*, s. 231.

³¹³ LAUTERPACHT, Elihu, BETHLEHEM, Daniel. The scope and ..., s. 117.

³¹⁴ GOODWIN - GILL, Guy, MCADAM, Jane. *The Refugee ...*, s. 235.

původu z důvodu existence ozbrojeného konfliktu³¹⁵. Tento pojem přitom navazuje na Rozvojové cíle tisíciletí (*Millennium Development Goals, MDG*)³¹⁶ a koncept Odpovědnosti za ochranu (*Responsibility to Protect, R2P*)³¹⁷, neboť právě humanitární *non-refoulement* je „esenciálním faktorem efektivní implementace R2P a MDG.“³¹⁸ Přestože Úmluva 1951 explicitně nehovoří o válečném uprchlíkovi, regionální instrumenty³¹⁹ (Úmluva OAJ či Cartagenská deklarace) tento pojem nejen implicitně definují, upravují navíc i pojem *non-refoulement* a ochrana proti navrácení je tak stanovena i válečnému uprchlíkovi. V tomto smyslu, kdy je ochrana proti nenavrácení poskytnuta i válečnému uprchlíkovi, lze právě hovořit o „humanitárním *non refoulementu*“, neboť tento pojem je „mocným a nenásilným krokem k ochraně válečných uprchlíků před možností stát se obětí závažných válečných zločinů a zločinů proti lidskosti.“³²⁰

Zásada *non-refoulement* však není předmětem pouze Úmluvy 1951 a tedy mezinárodního uprchlického práva. Svým významem tento institut totiž přesahuje i do mezinárodního práva lidských práv i práva evropského, přičemž její zakotvení v Úmluvě 1951 je úpravou *lex specialis*³²¹. V této souvislosti hovoříme o tzv. „extraterritoriálním účinku“ této zásady, která přesahuje i do komunitárního práva. Kvalifikační směrnice princip *non-refoulement* upravuje v článku 21, podle kterého „členské státy dodržují zásadu nenavrácení v souladu se svými mezinárodními závazky“ (odst. 1). Ochrana poskytnutá kvalifikační směrnici však není absolutní, neboť uprchlíka lze navrátit, „existují-li závažné důvody k tomu, aby byl považován za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází“ (odst. 2 písm. a)) nebo „jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu“ (odst. 2 písm. b)). Úprava v KS tak přímo odpovídá úpravě zásady nenavrácení v čl. 33 Úmluvy 1951.

³¹⁵ MOORE, Jennifer. Protection against the ..., s. 414.

³¹⁶ Rozvojové cíle tisíciletí je program přijatý všemi členy OSN, který má vést k odstranění největších problémů rozvojového světa definovaných v osmi základních cílech. K tomu viz OSN. *Rozvojové cíle tisíciletí (MDGs)*. [online]. osn.cz [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.osn.cz/osn/hlavni-temata/rozvojove-cile-tisicileti-mdgs/>>.

³¹⁷ Koncept Odpovědnosti za ochranu vznikl v roce 2001 a má za úkol chránit jednotlivce před čtyřmi typy závažných mezinárodních zločinů, jimiž jsou genocida, válečné zločiny, etnické čistky a zločiny proti lidskosti. V roce 2005 koncept během Světového summitu OSN podpořily všechny státy světa. K tomu viz MINISTERSTVO ZAHRANICNÍCH VĚCÍ ČR. *Informační materiál o pojmu a obsahu koncepce odpovědnosti za ochranu* [online]. cervenykriz.eu, březen 2014 [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <http://www.cervenykriz.eu/cz/nsmph_r2p/R2P.pdf>.

³¹⁸ MOORE, Jennifer. Protection against the ..., s. 414. Překlad autor.

³¹⁹ *Non-refoulement* je obsažen i v článku 2 odst. 3 Úmluvy OAJ („žádná osoba nesmí být podrobena opatřením členského státu OAJ jako jsou odmítnutí na hranici, vyboštění nebo navrácení, která by ji donutila navrátit se či zůstat na území, kde její život, tělesná integrita anebo svoboda by mohly být ohroženy pronásledováním z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti ke zvláštní společenské skupině, politického názoru nebo kvůli vnější agresi, okupaci, cizí nadvládě nebo událostem vážně narušujícím veřejný pořádek“) či sekci III bodu 5 Cartagenské deklarace (“to reiterate the importance and meaning of the principle of non-refoulement (including the prohibition of rejection at the frontier) as a corner-stone of the international protection of refugees. This principle is imperative in regard to refugees and in the present state of international law should be acknowledged and observed as a rule of jus cogens.”)

³²⁰ MOORE, Jennifer. Protection against the ..., s. 431. Překlad autor.

³²¹ ZIMMERMANN, Andreas, DÖRSCHNER, Jonas, MACHTS, Felix. *The 1951 Convention relating ...*, s.1419.

5.2 Non-refoulement a Ženevské úmluvy

Ženevské úmluvy, chránící oběti ozbrojených konfliktů a tudíž i válečné uprchlíky, upravují zákaz *refoulement* ve IV. Ženevské úmluvě o ochraně civilních osob za války ze dne 12. 8. 1949. Podle článku 45 „chráněná osoba nesmí v žádném případě být přesunuta do země, kde by se musela obávat pronásledování pro své politické nebo náboženské přesvědčení.“ Tato ochrana není ochranou absolutní, jsou z ní přípustné výjimky a oproti Úmluvě 1951 je její *ratione personae* podstatně užší, vztahuje se totiž jen na pronásledování z důvodu politického nebo náboženského přesvědčení.

5.3 Non-refoulement a Úmluva proti mučení

Podle článku 3 odst. 1 Úmluvy proti mučení „žádný stát, který je smluvní stranou této Úmluvy, nevypoví, nevrátí či nevydá osobu jinému státu, jsou-li vážné důvody se domnívat, že by jí v něm brožilo nebezpečí mučení.“ Podle čl. 3 odst. 2 Úmluvy proti mučení „pro účely stanovení toho, zda existují takovéto důvody, vezmou příslušné orgány v úvahu veškeré související okolnosti, včetně, v odůvodněných případech, existence trvalého hrubého, zřejmého nebo masového porušování lidských práv v daném státě.“ Úmluva proti mučení na rozdíl od Úmluvy 1951 zakazuje *refoulement* osoby pouze v případě, byla-li by tato osoba vystavena mučení (čl. 1 Úmluvy proti mučení) a její *ratione personae* je tak užší oproti *non-refoulementu* jak v Úmluvě 1951, tak v MPOPP. Přitom je ochrana poskytnuta každému a oproti Úmluvě 1951 je ochranou absolutní a nederogovatelnou, neboť z ní nejsou stanoveny výjimky.

5.4 Non-refoulement a EÚLP, MPOPP a Listina základních práv EU

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod³²² princip *non-refoulement* výslovně neupravuje, jeho existence je dovozována z judikatury ESLP, zejména³²³ ve vztahu k čl. 3 EÚLP, podle kterého „nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“ V této souvislosti proto hovoříme o tzv. „nepřímé“ ochraně. Ve věci *Soering proti Spojenému království*³²⁴ ESLP dovedl odpovědnost státu za vydání osoby do země, pokud všechny okolnosti nasvědčují tomu, že tato osoba bude v této zemi vystavena zacházení, které je v rozporu s čl. 3 EÚLP. V dalších rozhodnutích ESLP dovedl, že ochrana poskytovaná čl. 3 EÚLP je v porovnání s ochranou dle článku 33 Úmluvy 1951 širší³²⁵ a tím pádem rozšiřuje ochranu válečných uprchlíků, neboť právě jejich vydání do země původu, kde probíhá ozbrojený konflikt, by mohlo představovat rozpor s článkem 3 EÚLP. Zajímavým je v této věci i rozsudek ESLP ve věci *Sufi and Elmi proti Spojenému království*³²⁶, ve kterém ESLP judikoval, že k porušení

³²² srov. čl. 1 EÚLP – „vysoké smluvní strany přiznávají každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v Hlavě I této Úmluvy.“

³²³ Zásadu *non-refoulement* lze vztáhnout i na čl. 2, 5, 6 či 8 EÚLP, jak vyplývá z bohaté judikatury ESLP.

³²⁴ *Soering proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 7. 7. 1989, stížnost č. 14038/88.

³²⁵ *Chahal proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 15. 11. 1996, stížnost č. 70/1995/576/662, p. 80.

³²⁶ *Sufi and Elmi proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 28. 6. 2011, stížnost č. 8319/07 a 11449/07, p. 226.

článku 3 EÚLP může dojít i v situaci, kdy je tato osoba vydána do země, ve které z důvodu přítomnosti všeobecného násilí určité intenzity může dojít k jejímu ohrožení ve smyslu článku 3 EÚLP.

S ochranou uprchlíků ve formě *non-refoulement* souvisí i tzv. „rule 39“, tedy institut předběžného opatření podle čl. 39 Jednacího řádu EÚLP. Předběžné opatření „*lze vydat, pokud to vyžadují zájmy účastníků řízení a zájem řádného průběhu řízení*“³²⁷, přičemž ve vztahu k čl. 3 EÚLP se „*jedná zejména o žadatele o mezinárodní ochranu, kteří tvrdí, že jim v případě vydání do vyžadující země hrozí smrt nebo špatné zacházení.*“³²⁸ Relevantním je tudíž předběžné opatření i ve vztahu k válečným uprchlíkům, neboť ti jsou v zemi svého původu z důvodu ozbrojeného konfliktu přímo ohroženi na životě.

I v případě MPOPP³²⁹ není princip *non-refoulement* v tomto dokumentu explicitně vyjádřen. Jeho existence je dovozována Výborem pro lidská práva³³⁰ u čl. 6 („*každá lidská bytost má právo na život. Toto právo je chráněno zákonem. Nikdo nebude svévolně zbaven života*“ (odst. 1)) a čl. 7 („*nikdo nesmí být mučen nebo podrobován krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. Zvláště nebude nikdo bez svého svobodného souhlasu podrobován lékařským nebo vědeckým pokusům*“). Přitom se zákaz *refoulement* vztahuje na každého, kdo se nachází na území státu nebo podléhá jeho jurisdikci. Ochranu tak musí zajistit nejen smluvní strana, stát je totiž odpovědný za zabránění vystavení této újmy i ve státě jiném³³¹.

Non-refoulement na rozdíl od dvou výše uvedených dokumentů explicitně upravuje Listina základních práv EU v článku 19 odst. 2, podle kterého „*nikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.*“ Tato úprava vzhledem ke koncentraci pojmů trest smrti, mučení a jiného nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu reflektuje všechny výše uvedené dokumenty a její explicitní *ratione personae* je proto nejširší, přitom listina poskytuje ochranu absolutní, nederogovatelnou.

³²⁷ KOPA, Martin. Předběžná opatření Evropského soudu pro lidská práva z pohledu teorie a praxe. *Právní rozhledy*, 2014, č. 11, s. 397.

³²⁸ Tamtéž.

³²⁹ srov. čl. 2 odst. 1 MPOPP – „*každý stát, který je smluvní stranou Paktu, se zavazuje respektovat práva uznaná v tomto Paktu a zajistit tato práva všem jednotlivcům na svém území a podléhajícím jeho jurisdikci, bez jakéhokoli rozlišování podle rasy, barvy, pohlaví, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního nebo sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení.*“

³³⁰ VÝBOR OSN PRO LIDSKÁ PRÁVA. *CCPR General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)* [online]. refworld.org, [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/453883fb0.html>>, p. 9, a VÝBOR OSN PRO LIDSKÁ PRÁVA. *General comment no. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant* [online]. refworld.org, [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html>>, p. 12.

³³¹ HONUSKOVÁ, Věra. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavracení*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2016, s. 11.

5.5 Závěr

Zásada nenavracení je zásadou, na které stojí mezinárodní právo uprchlické. Tato zásada zakazuje navracení uprchlíků (včetně těch válečných) tam, kde jim hrozí nebezpečí, vztahuje se na návraty do země původu i na návraty do jakékoli země, kde by uprchlík byl vystaven pronásledování, stejně jako jinému ohrožení v rozporu s lidskoprávními dokumenty. Svým extraterritoriálním účinkem princip *non-refoulement* přesahuje i do mezinárodního práva lidských práv (čl. 3 EÚLP, ČL. 7 MPOPP a čl. 3 Úmluvy proti mučení) a je mezinárodním obyčejem³³² s aplikační předností před vnitrostátním právem. Zásadu *non-refoulement* musí státní orgány zohledňovat nejen při posuzování mezinárodní ochrany, je třeba ho reflektovat i u správního vyhoštění i extradice. Při ochraně válečných uprchlíků zaujímá tento princip důležitou roli, neboť jsou to právě váleční uprchlíci, kterým hrozí v jejich zemi původu, kde probíhá ozbrojený konflikt, největší nebezpečí a jejich navracení by znamenalo nebezpečí pro jejich život.

³³² LAUTERPACHT, Elihu, BETHLEHEM, Daniel. The scope and ..., s. 96, shodně i UNHCR. *UNHCR Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence* [online]. unhcr.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/479df9532.html>>, s. 9.

Závěr

Ochrana válečných uprchlíků je, nejen vzhledem k nynější migrační krizi v Evropské unii, velice aktuálním tématem. Válečný uprchlík, jehož definici mezinárodní právo nezná a kterého si proto můžeme představit jako osobu, prchající ze země svého původu z důvodu existence ozbrojeného konfliktu a s tím nezbytně spojeného ohrožení jeho života, je osobou, která stojí mimo inkluzivní klauzuli Úmluvy 1951. To z toho důvodu, že váleční uprchlíci pod definici uprchlíka v Úmluvě 1951 nespádají, pokud nejsou zároveň při existenci ozbrojeného konfliktu pronásledováni (nebo mají důvodné obavy před pronásledováním) z důvodů rasových, náboženských či národnostních, příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo pro zastávání určitých politických názorů. Zůstává s podivem, že Úmluva o právním postavení uprchlíků, přijatá v roce 1951, tedy v situaci a zejména v reakci na nejhorší ozbrojený konflikt v dějinách lidstva – druhou světovou válku – rezignovala na kodifikaci válečného uprchlíka. Stejně tak Úmluva 1951 neupravuje ani hromadné, chceme-li masové uprchlictví, které je právě s válečnými uprchlíky neodmyslitelně spojeno.

Váleční uprchlíci jsou předmětem ochrany jiných instrumentů, které však všechny vycházejí z Úmluvy o právním postavení uprchlíků jakožto základního kamene uprchlického práva. Cílem této diplomové práce bylo je pojmenovat, zjistit rozsah této ochrany a odpovědět na otázku, zda je tato ochrana ochranou dostatečnou. Vysoký komisař OSN pro uprchlíky je pomocným orgánem OSN, který, jak vyplývá z jeho statutu, má za úkol pomáhat státům při aplikaci Úmluvy 1951 a zároveň zaručovat její dodržování mezi smluvními státy, je garantem pomoci a ochrany uprchlíků. Jeho mandát se přitom přímo vztahuje na válečné uprchlíky, neboť UNHCR plně uznává jejich specifické postavení (vzhledem k stále čtenějšímu výskytu ozbrojených konfliktů ve světě) a nezbytnou potřebu jejich ochrany. Potřebu ochrany uprchlíků z důvodu probíhajícího ozbrojeného konfliktu jasně odráží i regionální instrumenty. Po druhé světové válce se s konflikty začaly potýkat zejména neevropské země a z toho důvodu došlo k významnému posunu v ochraně válečných uprchlíků v partikulárních úpravách, neboť Úmluva 1951 se stala neschopnou reagovat na vývoj mezinárodního společenství. Africká Úmluva OAJ z roku 1969, která ve své preambuli jasně ctí Úmluvu 1951, rozšířila definici uprchlíka dle úmluvy právě o válečné uprchlíky. Stejně se k válečným uprchlíkům postavila i z oblasti Latinské Ameriky pocházející Cartagenská deklarace z roku 1984, která i přes to, že nejde o dokument právně závazný, na cestě k ochraně válečných uprchlíků zakotvila jasný milník.

Jde-li o ochranu válečných uprchlíků poskytovanou státy, hovoříme v tomto smyslu zejména o azylu. Na ten však válečný uprchlík nemá právní nárok a jeho udělení či neudělení tak leží plně na státu, ve kterém válečný uprchlík o azyl požádá. V případě doplňkové ochrany,

kteřou spolu s azylem subsumujeme pod zastřešující pojem mezinárodní ochrana, jde o institut, k jehož udělení dojde právě v případě existence ozbrojeného konfliktu v zemi uprchlíka-žadatele. Přitom se mezinárodní ochrana posuzuje jako nedělitelný celek, to znamená, že pokud stát neshledá důvody pro udělení azylu, vždy posuzuje i to, zda u válečného uprchlíka neexistují důvody pro udělení doplňkové ochrany.

Ochranu válečných uprchlíků konečně zajišťuje i možnost přiznání postavení *prima facie* těmto uprchlíkům. Jedná se o způsob, který je schopen rychle reflektovat hromadný příliv uprchlíků, neboť je v tomto případě odloženo individuální řízení o udělení mezinárodní ochrany až do doby, kdy bude jeho provedení možné. Tento institut však evropskými státy není využíván a jeho aplikace leží především na UNHCR. To stejné platí i o institutu dočasné ochrany, o kterém v evropském měřítku hovoříme zejména v souvislosti se směrnicí o dočasné ochraně. Problémovým aspektem této skupinové ochrany válečných uprchlíků je to, že užití těchto nástrojů leží plně na státech.

Velmi významnou roli v ochraně válečných uprchlíků zastává i Evropská unie. Ta na základě komunitárního práva (směrnic) razí podobu vnitrostátních řádů členských zemí, neboť je to právě společná azylová a migrační politika, kterou členské státy vyvíjí v rámci společného evropského azylového prostoru. Výrazným milníkem v ochraně válečných uprchlíků se stala kvalifikační směrnice, která do vnitrostátního práva členských států zakotvila institut doplňkové ochrany jako nástroj přímé ochrany válečných uprchlíků. V ostatních aspektech ochrany však Evropská unie mírně pokulhává. Přijímací a procedurální směrnice, stanovící jakýsi minimální standard procesního rámce řízení o udělení mezinárodní ochrany žadatelům-uprchlíkům, je terčem kritiky z mnoha stran. Velkou měrou sice válečným uprchlíkům přiznávají mnoho práv, na druhou stranu však umožňují státům extenzivní výklad a tím do práv těchto uprchlíků zasahují. Velkým otazníkem zůstává i směrnice o dočasné ochraně. Ta je totiž podle mého názoru tím nejvhodnějším nástrojem, který by měly členské státy unie využít k ochraně válečných uprchlíků v kontextu současné migrační krize. Koneckonců jde o řešení, které je ve vnitrostátních právních rádech zakotveno a jen čeká na svoji aplikaci. Jeho nezpochybnitelná výhoda spočívá v rychlosti poskytnutí toliko potřebné ochrany, na základě které válečný uprchlík není nucen prokazovat důvody pro udělení mezinárodní ochrany v individuálním řízení, naopak prokazuje jen svoji příslušnost k zemi, na kterou se dočasná ochrana vztahuje. Přitom aktivace dočasné ochrany počítá i se zajištěním ubytování, zdravotní péče, vzdělání a dalších práv válečným uprchlíkům. Nezodpovězenou na tomto místě nechávám otázku, proč Evropská unie v situaci obrovského přílivu zejména válečných uprchlíků neaktivovala opatření, které by zajistilo jejich efektivní a okamžitou ochranu a které bylo přímo vytvořeno pro tyto situace.

Esenciálním prvkem ochrany válečných uprchlíků je i princip *non-refoulement*, který zakazuje návrat uprchlíka tam, kde by byl tento uprchlík ohrožen (ve které situaci to platí víc než při existenci ozbrojeného konfliktu?). Právem je tato zásada považována za základní pilíř mezinárodního uprchlického práva, jež svým významem přesáhla i do lidskoprávních dokumentů, včetně Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod, Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

Všechny výše uvedené instrumenty válečné uprchlíky v určité míře chrání, některé více a některé méně. Ochrana válečných uprchlíků je množinou, ve které jsou váleční uprchlíci chráněni nejen na základě nástrojů, které je chrání přímo, chránění jsou samozřejmě i prostřednictvím lidskoprávních dokumentů. Nemalou roli v jejich ochraně hraje i mezinárodní humanitární právo a čtyři Ženevské úmluvy, včetně tří Protokolů. Význam Úmluvy o právním postavení uprchlíků, která v roce 2017 oslaví 66 let od svého přijetí, spočívá zejména v tom, že je opravdu základním dokumentem, který ovlivňuje ochranu uprchlíků dodnes. Přesto jsem však přesvědčen o tom, že ochrana válečných uprchlíků by měla být zakotvena v univerzálně závazném dokumentu a proto je jeho přijetí jednou z největších výzev mezinárodního uprchlického práva vůbec.

Bibliografie

Monografie a komentářová literatura

- BAMF. *Asylgeschäftsstatistik 2016*. Berlín: BAMF, 2017. 11 s.
- BATTJES, Hemme. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. 688 s.
- BÍLKOVÁ, Veronika. *Úprava vnitrostátních ozbrojených konfliktů v mezinárodním humanitárním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2007. 333 s.
- ČEPELKA, Čestmír a kol. *Azyl a uprchlost v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 262 s.
- ČEPELKA, Čestmír a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlosti*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2006. 239 s.
- FAIX, Martin, BUREŠ, Pavel, SVÁČEK, Ondřej. *Rukověť ke studiu mezinárodního práva 1: Dokumenty*. Praha: Leges, 2015. 432 s.
- FUCHS, Jiří. *Mezinárodní humanitární právo*. Praha: Ministerstvo obrany, 2007. 230 s.
- GOODWIN - GILL, Guy, MCADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2007. 786 s.
- HAILBRONNER, Kay. *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*. Berlín: C. H. Beck, 2010. 1636 s.
- HATHAWAY, James C., FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. 773 s.
- HATHAWAY, James C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 1184 s.
- HOFMANN, Rainer M. a kol. *Ausländerrecht*. 2. vydání. Nomos: Baden-Baden, 2016. 2880 s.
- HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2011. 268 s.
- HONUSKOVÁ, Věra. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavracení*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2016. 188 s.
- ISLAM, Rafiqul, BHUIYAN, Hossain Jahid. *An Introduction to International Refugee Law*. Leiden/Boston: Brill, 2013. 448 s.
- JÍLEK, Dalibor. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlosti*. Brno: Masarykova univerzita, 1996. 240 s.

- KOSAŘ, David a kol. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. 736 s.
- MINISTERSTVO VNITRA ČR. OAMP. *Mezinárodní ochrana v České republice 2016. Roční statistický přehled*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2017. 15 s.
- MOLEK, Pavel. *Právní pojem "pronásledování" v souvislostech evropského azylového práva*. Praha: C. H. Beck, 2010. 192 s.
- POŘÍZEK, Pavel. *Vstup cizince na území státu. Pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. Praha: Linde, 2013. 415 s.
- ŠTURMA, Pavel, HONUSKOVÁ, Věra. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2012. 253 s.
- UNHCR. *Global Trends Forced Displacement in 2015*. Ženeva: UNHCR, 2016. 66 s.
- UNHCR. *Příručka ke postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany / překlad UNHCR Praha*. Praha: Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2006. 121 s.
- ZIMMERMANN, Andreas, DÖRSCHNER, Jonas, MACHTS, Felix. *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. New York: Oxford University Press, 2011. 1936 s.

Příspěvky ve sborníku

- GOODWIN-GILL, Guy S. Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: non-penalization, detention and protection. In FELLER, Erika, TÜRK, Volker, NICHOLSON, Frances and UHCR (eds). *Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 185 – 252.
- HONUSKOVÁ, Věra. Řešení hromadného přílivu uprchlíků skrze status prima facie. In BÍLKOVÁ, Veronika, KYSELA, Jan, ŠTURMA, Pavel (eds.). *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016, s. 145 – 166.

- HONUSKOVÁ, Věra. Směrnice o minimálních normách pro řízení – krok vpřed v aplikaci Úmluvy o právním postavení uprchlíků? In JÍLEK, Dalibor (ed). *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 60 – 82.
- JÍLEK, Dalibor. Procedurální směrnice a její minimální standardy. In JÍLEK, Dalibor (ed). *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 9 – 34.
- KLEČKOVÁ, Renáta. Kdo je uprchlíkem v kontextu mezinárodní ochrany? In JÍLEK, Dalibor (ed). *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 215 – 234.
- KLEČKOVÁ, Renáta. Trestní stíhání vs. pronásledování. In JÍLEK, Dalibor (ed). *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Brno: Doplněk, 2005, s. 227 – 245.
- KOSAŘ, David. Nestátní původci pronásledování. In JÍLEK, Dalibor (ed). *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Brno: Doplněk, 2005, s. 125 – 148.
- KOSAŘ, David. Rozdíly mezi azylem a doplňkovou ochranou: definice „uprchlíka“ vs. definice „osoby, která má nárok na doplňkovou ochranu.“ In JÍLEK, Dalibor (ed). *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 9 – 37.
- KOSAŘ, David. Transpozice vybraných ustanovení kvalifikační směrnice: legislativní minimalismus. In JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2008, s. 57 – 66.
- LAUTERPACHT, Elihu, BETHLEHEM, Daniel. The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion. In FELLER, Erika, TÜRK, Volker, NICHOLSON, Frances and UHCR (eds). *Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 87 – 177.
- MOORE, Jennifer. Protection against the Forced Return of War Refugees: An Interdisciplinary Consensus on Humanitarian Non-refoulement. In CANTOR, David, DURIEUX, Jean-Francois (eds.). *Refugee from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*. Leiden/Boston: Brill/Nijhoff, 2014, s. 409 – 432.
- TOMISOVÁ, Michaela. Diskriminace a pronásledování. In JÍLEK, Dalibor (ed). *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Brno: Doplněk, 2005, s. 180 – 200.

Články z odborných časopisů

- KOPA, Martin. Předběžná opatření Evropského soudu pro lidská práva z pohledu teorie a praxe. *Právní rozhledy*, 2014, č. 11, s. 395 – 404.
- KOSAŘ, David. Pojem „pronásledování“ v Ženevské úmluvě o uprchlících z roku 1951. *Právník*, 2005, č. 5, s. 467 – 493.
- MALENOVSKÝ, Jiří. Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002. *Právník*, 2002, č. 9, s. 917 – 932.
- ŠMAKALOVÁ, EVA, ŠMAKAL, Jan. Nejvyšší správní soud k výkladu čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a zákonu o pobytu cizinců. *Právní rozhledy*, 2014, č. 22, s. 775 – 779.

Internetové zdroje

- BEWARDER, Manuel, LUTZ, Martin. *Deutschland nimmt weitere 10.000 Flüchtlinge auf* [online]. welt.de, 12. června 2014 [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<https://www.welt.de/politik/deutschland/article129007300/Deutschland-nimmt-weitere-10-000-Fluechtlinge-auf.html>>.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Conflict Tracker* [online]. cfr.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#!/>>.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Civil War in Syria* [online]. cfr.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#!/conflict/civil-war-in-syria>>.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *War against Islamic State in Iraq* [online]. cfr.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#!/conflict/war-against-islamic-state-in-iraq>>.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Taliban in Afghanistan* [online]. cfr.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#!/conflict/taliban-in-afghanistan>>.
- COUNCIL OF EUROPE: COMMITTEE OF MINISTERS. *Recommendation Rec (2001)18 of the Committee of Ministers to member states on subsidiary protection* [online]. refworld.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/3dde4c184.html>>.
- ČTK. *Evropští ministři schválili uprchlické kvóty, Slovensko je ostře proti* [online]. idnes.cz, 22. 9. 2015 [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://zpravy.idnes.cz/eu-prijala-kvoty>>.

0k2-/zahranicni.aspx?c=A150922_173102_zahranicni_kha>.

- EUROSTAT. *Asylum in the EU Member States* [online]. ec.europa.cz [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>>.
- EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Evropský program pro migraci* [online]. eur-lex.europa.eu [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>>.
- ICRC. *Application of the Convention – Article 2* [online]. ihl-databases.icrc.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<https://ihl-databases.icrc.org/ihl/WebART/365-570005?OpenDocument>>.
- ICRC. *Application of the Convention – Article 3* [online]. ihl-databases.icrc.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/ART/365-570006?OpenDocument>>.
- MCGUINNESS, Terry. *The UK response to the Syrian refugee crisis* [online]. researchbriefings.parliament.uk, 15. února 2017 [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06805#fullreport/>>.
- Migraceonline.cz. *Evropská komise: zpráva o transpozici kvalifikační směrnice odhalila zásadní nedostatky* [online]. migraceonline.cz, 25. 8. 2010 [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/evropska-komise-zprava-o-transpozici-kvalifikacni-smernice-odhalila-zasadni-nedostatky>>.
- SPOLEČNOST NÁRODŮ. *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, 24 October 1970, A/RES/2625(XXV) [online]. refworld.org [cit. 10. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/3dda1f104.html>>.
- SPOLEČNOST NÁRODŮ. *Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků z 28. 10. 1933* [online]. refworld.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>>.
- UNHCR. *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>>.
- UNHCR. *Ensuring International Protection and Enhancing International Cooperation in Mass*

- Influx Situations* [online]. unhcr.org [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/excom/standcom/40c70c5310/ensuring-international-protection-enhancing-international-cooperation-mass.html>>.
- UNHCR. *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/protection/expert/5304b71c9/guidelines-temporary-protection-stay-arrangements.html>>.
 - UNHCR. *Guidelines on International Protection no. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/558a62299.html>>.
 - UNHCR. *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* [online]. unhcr.org [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/publications/legal/3d58e13b4/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>>.
 - UNHCR. *Mediterranean death toll soars, 2016 is deadliest year yet* [online]. unhcr.org, 25. 10. 2016 [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/10/580f3e684/mediterranean-death-toll-soars-2016-deadliest-year.html>>.
 - UNHCR. *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office* [online]. refworld.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html>>.
 - UNHCR. *Note on International Protection* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/3f0a935f2.html>>.
 - UNHCR. *Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx No. 22 (XXXII) - 1981* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6e10/protection-asylum-seekers-situations-large-scale-influx.html>>.
 - UNHCR. *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework* [online]. refworld.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/3bfa83504.html>>.
 - UNHCR. *Připomínky UNHCR ke směrnici Rady o minimálních standardech pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org>>.

centraleurope.org/_assets/files/content/resources/pdf_cz/unhcr_observations_on_eu_asylum_policy/pripominky-kvalifikacni-smernice.pdf>.

- UNHCR. *Resettlement of Iraqi Refugees* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/45f80f9d2.pdf>>.
- UNHCR. *Stanovisko – doplňková ochrana podle kvalifikační směrnice* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <http://www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/resources/pdf_cz/unhcr_observations_on_eu_asylum_policy/stanovisko-doplňková-ochrana-podle-kvalifikacni-smernice.pdf>.
- UNHCR. *UNHCR Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence* [online]. unhcr.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/479df9532.html>>.
- UNHCR. *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* [online]. unhcr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c39e1/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees.html>>.
- UNCHR. *Summary Conclusions on the interpretation of the extended refugee definition in the 1984 Cartagena Declaration* [online]. unhcr.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/53bd4d0c9.pdf>>.
- UNHCR. *Syria Regional Refugee Response* [online]. data.unhcr.org [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>>.
- UNITED NATIONS. *Guiding Principles on Internal Displacement* [online]. unhcr.org [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html>>.
- UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. *Zeid urges Czech Republic to stop detention of migrants and refugees* [online]. ohchr.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16632&LangID=E>>.
- UNITED STATES COMMITTEE FOR REFUGEES AND IMMIGRANTS. *U.S. Committee for Refugees and Immigrants World Refugee Survey 2006 - Uzbekistan* [online]. refworld.org [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/4496ad0c11.html>>.
- ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. *Dohoda EU s Tureckem, 18. března 2016* [online]. vlada.cz [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/dohoda-eu-s>>

tureckem--18--brezna-2016-148971/>.

- U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES. *Countries Currently Designated for TPS* [online]. uscis.gov [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status#What%20is%20TPS?>>.
- ÚSTAV PRO JAZYK ČESKÝ. *Slovník spisovného jazyka českého* [online] ssjc.ujc.cas.cz [cit. 1. března 2017]. Dostupné na <<http://ssjc.ujc.cas.cz>>.
- VÝBOR OSN PRO LIDSKÁ PRÁVA. *CCPR General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)* [online]. refworld.org, [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/453883fb0.html>>.
- VÝBOR OSN PRO LIDSKÁ PRÁVA. *General comment no. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant* [online]. refworld.org, [cit. 7. března 2017]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html>>.

Legislativní akty

- Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků 1933
- Všeobecná deklarace lidských práv 1948
- Ústava mezinárodní organizace pro uprchlíky 1946
- Ženevské úmluvy na ochranu obětí války 1949 včetně Protokolů
- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod 1950
- Úmluva o právním postavení uprchlíků 1951 včetně Protokolu 1967
- Deklarace o územním azylu 1967
- Americká úmluva lidských práv 1969
- Úmluva Organizace africké jednoty 1969
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech 1966
- Cartagenská deklarace 1984
- Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání 1984
- Statut Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
- Charta Organizace spojených národů a Statut Mezinárodního soudního dvora. Praha: Informační centrum OSN, 2002, 88 s.
- Listina základních práv Evropské unie. OJ C 326, 26. října 2012, s. 391 a násl.

- Smlouva o založení Evropského společenství (konsolidované znění 1997). Úř. věst. C 340, 10. listopadu 1997, s. 173 a násl.
- Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění). Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 47 a násl.
- Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Asylgesetz ve znění vyhlášeném dne 2. září 2008 (Bundesgesetzblatt BGBl. I S. 1798), posledně změněn článkem 2 odst. 2 zákona z 4. listopadu 2016 (Bundesgesetzblatt BGBl. I S. 2460).
- Aufenthaltsgesetz ve znění vyhlášeném dne 25. února 2008 (Bundesgesetzblatt BGBl. I S. 162), posledně změněn článkem 4 zákona z 22. prosince 2016 (Bundesgesetzblatt BGBl. I S. 3155).
- Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. Úř. věst. L 180, 29. června 2013, s. 96 a násl.
- Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (tzv. kvalifikační směrnice). Úř. věst. L 304/12, 30. září 2004, s. 96 a násl.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění). Úř. věst. L 337/9, 20. prosince 2011, s. 9 a násl.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. Úř. věst. L 180, 29. června 2013, s. 60 a násl.

- 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. Úř. věst. L 212, 7. srpna 2001, s. 12 a násl.

Rozhodnutí soudu

- Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 17. února 2009, Meki Elgafaji a Noor Elgafaji proti Staatssecretaris van Justitie, C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94.
- Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 2. března 2010, Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08), Kamil Hasan (C-176/08), Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi (C-178/08) a Dler Jamal (C-179/08) proti Bundesrepublik Deutschland, C-175/08 a C-179/08, ECLI:EU:C:2010:105.
- Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 5. září 2012, Bundesrepublik Deutschland v. Y a Z, C-71/11 a C-99/11, EU:C:2012:518.
- Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 27. září 2012, Cimade a Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, C-179-11, EU:C:2012:594.
- Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 22. listopadu 2012, M. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform a další, C-277/11, ECLI:EU:C:2012:744.
- Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 30. května 2013, Mehmet Arslan proti Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, C-534/11, EU, ECLI:EU:C:2013:343.
- Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 30. ledna 2014, Aboubacar Diakité v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, C-285/12, ECLI:EU:C:2014:39.
- Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 26. února 2015, Andre Lawrence Shepherd v. Bundesrepublik Deutschland, C-472/13, EU:C:2015:117.
- Rozsudek Plenárního zasedání ESLP *Soering proti UK* ze dne 7. července 1989, stížnost č. 14038/88.
- Rozsudek Velkého senátu ESLP *Chahal proti Spojenému království* ze dne 15. listopadu 1996, stížnost č. 70/1995/576/662.
- Rozsudek ESLP *Sufi and Elmi proti Spojenému království* ze dne 28. června 2011, stížnost č. 8319/07 a 11449/07.

- *Prosecutor v. Duško Tadić*, 1997, Case No.: IT-94-1-T.
- *Prosecutor v. Ramush Haradinaj, Idriz Balaj and Lahi Brahimaj*, Trial Chamber, rozsudek ze dne 3. dubna 2008, Case No.: IT-04-84-T.
- *Prosecutor v. Ljube Boškoski and Johan Tarčulovski*, Trial Chamber, rozsudek ze dne 10. července 2008, Case No.: IT-04-82-T.
- Rozsudek NSS ze dne 11. března 2004, sp. zn. 2 Azs 8/2004.
- Rozsudek NSS ze dne 5. května 2004, sp. zn. 2 Azs 15/2004-72.
- Rozsudek NSS ze dne 21. prosince 2005, sp. zn. 6 Azs 235/2004.
- Rozsudek NSS ze dne 26. března 2008, sp. zn. 2 Azs 71/2006.
- Rozsudek NSS ze dne 13. března 2009, sp. zn. 5 Azs 28/2008.
- Rozsudek NSS ze dne 28. července 2009, sp. zn. 5 Azs 40/2009.

Ostatní

- Společný postoj ze dne 4. března 1996 vymezený Radou na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii o harmonizovaném používání definice pojmu uprchlík ve smyslu článku 1 Ženevské úmluvy ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků.
- Note from the Danish Delegation to Migration and Asylum Working Parties ‘Subsidiary Protection’ 6764/97 ASIM 52 (17 Mar. 1997).
- Note from the Presidency to Asylum/Migration Working Group ‘Implications of Article 3 of the European Convention on Human Rights for the Expulsion of Illegally Resident Third Country Nationals’ 7779/97 ASIM 89 (28 Apr. 1997).
- Note from Presidency to Asylum Working Party ‘Subsidiary Protection’ 6246/99 ASILE 7 (23 Feb. 1999) [3], referring to 10811/98 ASIM 193 ASILE 9 MIGR 13 (5 Aug. 1998).

Resumé

Diplomová práce je zaměřena na specifické postavení válečných uprchlíků a možnosti jejich ochrany, neboť „válečný uprchlík“ je pojmem, který mezinárodní právo nezná. Výzkumnou otázkou je určení, jakým způsobem mezinárodní právo chrání válečné uprchlíky a zdali je tato ochrana ochranou dostatečnou. Důvodem pro výběr tohoto tématu se stal můj zájem o uprchlické a cizinecké právo a i současná evropská migrační krize. Při tvorbě diplomové práce byla využita metoda analýzy, metoda komparativní a metoda deskriptivní.

Diplomová práce se skládá z pěti kapitol, z nichž každá se zabývá jinými aspekty ochrany válečných uprchlíků. První kapitola je kapitolou úvodní, definuje základní terminologii, která se prolíná v celé diplomové práci a je rozčleněna do čtyř podkapitol. První podkapitola se zabývá pojmem „uprchlík“ a uvádí, kdo je uprchlíkem podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, neboť tato úprava je důležitá pro nastínění dané problematiky. Druhá podkapitola nabízí pohled na regionální instrumenty ochrany válečných uprchlíků. Třetí podkapitola se zaměřuje na pojem „ozbrojený konflikt“ jako hlavní příčinu současné migrační krize. Ve čtvrté podkapitole je analyzován pojem „válečný uprchlík“ jako pojem primárního významu v diplomové práci. Druhá kapitola se zabývá možnostmi individuální ochrany válečných uprchlíků v mezinárodním právu. Tato část se zaměřuje zejména na azyl a institut doplňkové ochrany, včetně exkurzu do právního rámce České republiky a Spolkové republiky Německo. Skupinová ochrana válečných uprchlíků v důsledku masového přílivu uprchlíků je předmětem úpravy třetí kapitoly. Ta se skládá ze dvou podkapitol, první z nich nabízí pohled na uznání uprchlíků za „prima facie“. Druhá podkapitola je o dočasné ochraně válečných uprchlíků, přičemž bližší pohled je věnován evropskému právu a směrnici o dočasné ochraně. Čtvrtá kapitola je založena na ochraně válečných uprchlíků v právu Evropské unie, první podkapitola se soustředí na přijímací směrnici. Druhá podkapitola ilustruje podmínky nutné k získání doplňkové ochrany na základě kvalifikační směrnice. Ve třetí podkapitole je pojednáváno o minimálních procesních standardech v azylovém řízení, obsažených v procedurální směrnici. Závěrečná, pátá kapitola nastiňuje „základní kámen“ mezinárodního uprchlického práva, kterým je princip „non-refoulement“, který hraje důležitou roli i v ochraně válečných uprchlíků. V závěru diplomové práce jsou vytyčeny zásadní body a poznatky.

Abstract

This thesis deals with the *Protection of War Refugees*. The thesis focuses on the protection of war refugees under international law and deals with the term „war refugee“ as a term in international law not defined yet. The research question relates to the determination how the international law protects a war refugees and whether this protection is adequate or not. The reason for this research is my great interest in refugee & alien law and the current European refugee crisis, which was primarily caused by many armed conflicts in the world. The methodology used during writing the thesis was the analysis, comparison and description.

The thesis is composed of five chapters, each of them dealing with different aspects of war refugee`s protection. Chapter one is introductory and defines basic terminology used in the thesis. The chapter is subdivided into four parts. Part one describes the term „refugee“ and explains who is a refugee under the 1951 Refugee Convention. Part two deals with the protection of (war) refugees under regional refugee instruments. Part three focuses on „armed conflict“ as a main cause of current refugee crisis. Part four characterises the term „war refugee“ and presents my opinion with regard to this term. Chapter two is an analysis of individual options of protection of war refugees in international law. This part is concerned of asylum and subsidiary protection and in this context briefly describes the legal regulation in Czech Republic and Germany. Chapter three examines group protection of war refugees, which is a protection particularly usable during mass movements of refugees. This chapter consists of two parts. Part one focuses on “prima facie” recognition of refugees. Part two addresses the issue of temporary protection of war refugees and pays close attention to the law of the European Union (Temporary Protection Directive). Chapter four is based on protection of war refugees in the law of European Union. Part one of this chapter looks at Reception Directive; part two illustrates conditions necessary for gaining subsidiary protection on basis of the Qualification Directive. Part three is about minimum procedural guarantees during the asylum procedure, contained in the Procedural Directive. Last but not least, Chapter five refers to the cornerstone of international refugee law, the principle of non-refoulement. Conclusion concerns crucial points of the thesis.

Klíčová slova/Key words

Klíčová slova: uprchlík, válečný uprchlík, ozbrojený konflikt, mezinárodní ochrana, individuální ochrana, azyl, doplňková ochrana, skupinová ochrana, dočasná ochrana, směrnice o dočasné ochraně, uprchlíci prima facie, evropské acquis, přijímací směrnice, kvalifikační směrnice, procedurální směrnice, non-refoulement

Key words: refugee, war refugee, armed conflict, international protection, individual protection, asylum, subsidiary protection, group protection, temporary protection, temporary protection directive, prima facie refugees, european acquis, reception directive, qualification directive, procedural directive, non-refoulement

“A humanity is always an absolute value.”

AJ Wej-wej, 17. březen 2017.