

ŘEŠENÍ HROMADNÉHO PŘÍLIVU UPRCHLÍKŮ SKRZE STATUS PRIMA FACIE

Jak by Česká republika, resp. Evropská unie, právně odpověděla na hypotetický příchod statisíců osob, které by prchaly před hypotetickým rozsáhlým ozbrojeným konfliktem na Ukrajině? Jak by odpověděla na podobně hypotetický příchod statisíců uprchlíků před politickým pronásledováním v případě hypotetického politického převratu v některé ze sousedních zemí? Stačil by současný systém, anebo by byly potřebné jeho změny? Existují i jiné právní odpovědi, než ta, kterou uplatňují západní státy? Na poslední otázku odpovídá následující stať tím, že představuje jiný způsob aplikace Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

Stát je totiž (a to i v případech pro Českou republiku nezvyklého hromadného přílivu osob) povinen dostát svým smluvním, případně obyčejovým závazkům plynoucím z mezinárodního práva. To není lehké, pokud přijde větší množství osob na jeho území v krátkém časovém období. Jednou z možných odpovědí na tyto situace se budu dále zabírat v této stati a zaměřím se na využití tzv. přiznávání statusu uprchlíka *prima facie*, tedy na udílení ochrany „na první pohled“. Text koncipuji jako přehledový, sloužící k seznámení s daným pojmem, jeho použití v praxi států a v závěru se krátce věnuji i možnosti aplikace konceptu *prima facie* na současnou situaci tzv. uprchlické (resp. migrační) krize. S ohledem na v české nauce převažující vnímání řízení o udělení ochrany jako individuálního řízení v první části poukážu na to, že uprchlictví je historicky bráno jako hromadný jev.⁴⁰⁷ Jako

407 V uprchlickém právu se příchod většího počtu uprchlíků na území státu nezídka i v oficiálních dokumentech nazývá hromadným přílivem osob. Na první pohled se pak zdá, že se z úvah vytrácí důraz na lidskost, na příběh jednotlivců. I přes tuto výhradu budu v textu daný pojem používat, ježto je

k takovému je možné k němu přistupovat i při použití stávajícího právního rámce, což také, jak osvětlím vzápětí, činí i přiznávání statusu uprchlíka *prima facie*.

1. Uprchlictví jako výjimečný stav

Být uprchlíkem je samo o sobě situací, která je výchytkou z normy. Mezinárodní právo předpokládá existenci státu, na jehož území se nachází obyvatelstvo, vůči kterému stát vykonává veřejnou moc. Za právně adekvátní stav lze považovat situace, kdy stát vykonává na svém území veřejnou moc pokojně, s respektem vůči životu a osobní integritě svých obyvatel. Pokud tomu tak není, a stát na svém území porušuje lidská práva osob, které tam pobývají, pak do dění může v určitých situacích vstoupit mezinárodní právo.

Jednou z rovin vstupu mezinárodního práva jsou postihy za to, že nejsou dodržována lidská práva osob. Může dojít k odsouzení jednotlivce za mezinárodně trestněprávně relevantní chování,⁴⁰⁸ anebo (leccdy i zároveň) nastává odpovědnost států za mezinárodně protiprávní chování vůči osobám nacházejícím se pod jejich jurisdikcí.⁴⁰⁹ Téměř žádný smluvní instrument mezinárodního práva ale neumožňuje skutečně efektivní a zároveň rychlé jednání ostatních států či mezinárodních kontrolních mechanismů směřující k zajištění ochrany osob, jejichž práva jsou státem porušována. Obecný centrální donucovací orgán v mezinárodním právu neexistuje.⁴¹⁰ Vynutit na státu vůči osobám v jeho jurisdikci právně vhodné jednání s okamžitým důsledkem není silami mezinárodního práva téměř možné. Na území protiprávně jednajícího státu jsou ale usazeni lidé, ať již občané, nebo cizinci či apatridé. Cizinci se mohou vrátit do svého domovského státu, ale

v uprchlickém právu používaný a srozumitelný okruhu osob, které se danou problematikou zabývají.

408 Zde mám na mysli úpravu v mezinárodním právu trestním, které umožňuje stíhat jednotlivce za zločiny podle mezinárodního práva, srov. zejm. Statut mezinárodního trestního soudu z roku 1998.

409 Zde mám na mysli úpravu odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování, srov. zejm. Návrh článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování z roku 2001.

410 Možnost jednat mají např. kontrolní soudní či kvazisoudní mechanismy při jednotlivých lidskoprávních úmluvách, případně samozřejmě Rada bezpečnosti za předpokladu, že bude možné danou otázku pojmout z hlediska její agendy, tedy ohrožení míru, porušení míru, či čin útočný.

ti, kdo mají občanství pouze daného státu (či žádné), nemají možnost protiprávnímu jednání uniknout, ledaže by opustili místo svého pobytu, a pokusili se začít žít na jiném místě státu – je-li to možné, anebo mimo něj.

Protiprávní chování státu vůči jeho občanům tak může mít důsledky i pro státy ostatní. Zde vidím další rovinu vstupu mezinárodního práva do situace. Osoby, jejichž práva stát nedodržuje, mohou chtít svůj domovský stát opustit. Pokud jim v tom stát nebude bránit a ony překročí jeho hranice, vstupují na území jiného státu a ve větších či menších počtech se zde dočasně či trvale usazují. Vnitřní situace jednoho státu tak ovlivňuje i státy ostatní, neboť je nutí k činnosti. Ovlivnění lze vidět především v tom, že ony osoby vstupují na území druhého státu s požadavky, byť i jen na možnost krátkodobého setrvání na jeho území. Mezinárodní právo upravuje určité povinnosti států vůči těmto příchozím, a zasahuje do sféry tradičně vyhrazené suverénním státům. Tento zásah je možné interpretovat jako větší i jako menší, záleží na úhlu pohledu, na tom, zda jej hodnotí stát, anebo osoba, která hledá ochranu, a na interpretaci, potažmo i aplikaci právních závazků. Mezinárodní právo vymezuje oblast zásahu na univerzální úrovni především skrze povinnost za určitých okolností osobu nenavrátit, a to ani ve chvíli, kdy je „pouze“ na hranici. Dále pak upravuje na univerzální i regionální úrovni také status některých osob. Příslušnými smlouvami, resp. v některých případech *soft law* instrumenty, právo nejen napomáhá státům řešit situaci na jejich území, ale i rámuje možnosti ochrany osob v nouzi. V této stati se věnuji především způsobu, jak státy aplikují úpravu ochrany uprchlíků v situaci hromadného přílivu osob.

Situaci, kdy se bude uprchlictví týkat většího množství osob, můžeme považovat za svého druhu výjimečný stav.⁴¹¹ Jak stát, který sám konáním či nekonáním pronásleduje, tak stát hostitelský či přijímající, do něhož větší množství osob přichází, se nacházejí ve výjimečném stavu v sémantickém smyslu daného slova. Jde o stav nezvyklý,

411 Jisté lze takový stav považovat za výchylku z normy, výjimečnou situaci. Rutinwa cituje UNHCR, který označil situaci hromadného přílivu osob (*large scale influx, mass influx*) za „výjimečnou situaci, v níž překotný příchod velkého množství žadatelů o azyl může přesáhnout kapacity státu, a to především k individuálnímu zpracování žádostí“. Srov. UNHCR Background Note: Informal Meeting on Temporary Protection. 20. 4. 1995, odst. 25. Citováno In RUTINWA, B. *Prima facie* status and refugee protection. New Issues in Refugee Research, Working Paper, No. 69, s. 1.

zřídkakdy se objevující, a vyžadující (alespoň minimální) aktivní roli přijímajícího státu.

2. *Historické kořeny skupinové odpovědi na uprchlické proudy*

Mezinárodní právo uprchlické je, s jednou výjimkou, právem smluvním. Jako ona výjimka je často uváděn obyčejový charakter principu *non-refoulement*, který je obsažen i v čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.⁴¹² První smlouvy byly v dané právní oblasti uzavírány již na počátku 20. století, vždy jako *ad hoc* odpověď na konkrétní události příchodu většího množství osob. Nebyly tedy obecné, reflektovaly vždy určitou situaci. Nejdříve se jednalo o smlouvy založené na skupinovém pojetí uprchlictví, tedy reflektující příchod konkrétní skupiny kupříkladu ruských uprchlíků.⁴¹³ Státy byly před tuto situaci postaveny a skrze smluvní ujednání hledaly cestu, jak se s ní vypořádat.

První úmluvy neobsahovaly vymezení statusu ve smyslu výhod či práv uprchlíků, pouze garantovaly udělení průkazů totožnosti; o materiální a další potřeby uprchlíků se nestaral stát, ale podpůrné komitety, z dnešního pohledu občanská společnost. Státy smluvně definovaly právní postavení osob až v roce 1933 úmluvou, která se vztahovala na všechna předchozí ujednání a uprchlíkům v nich zahrnutých poskytovala určité výhody. Přijalo ji ale jen osm států.⁴¹⁴ Z relativní mnohosti

412 K uprchlickému právu a principu *non-refoulement* srov. zejm. HATHAWAY, J. C. *The Law of Refugee Status*. Cambridge University Press, Toronto, 1991 (2014, druhé vydání s FOSTER, M. / GOODWIN-GILL, G. S. / McADAM, J. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford University Press, 2007; FELLER, E. / TURK, V. / NICHOLSON, F. (eds.). *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge University Press, 2003 či BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*. Brill: Leiden/Boston, 2006. Často zdůrazňovaný obyčejový charakter ale není podle mého názoru možné vztáhnout na jeho, poměrně široké, normativní vyjádření v Úmluvě. K diskusi a přehledu názorů srov. HONUSKOVÁ, V. / SCHEU, H. CH. / FLÍDROVÁ, E. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavracení*. Praha: Právnická fakulta, 2016, s. 16–19.

413 Příslušná definice uprchlíka zahrnovala každou osobu „ruského původu, která nepožívá, nebo která déle nepožívá ochrany vlády Svazu sovětských socialistických republik a nenabyla jinou příslušnost (...)“. Srov. Ujednání z 12. května 1926 týkající se vydávání průkazů totožnosti arménským a ruským uprchlíkům.

414 Srov. JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Acta Universitatis Brunensis Iuridica. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 20.

meziválečných uprchlických právních instrumentů je zřejmé, že státy reagovaly na situaci, kterou považovaly za nestandardní, výjimečnou, vždy spojenou s příchodem většího množství osob potřebných ochrany. Z neochoty přijmout úpravu právního postavení (resp. garanci výhod) uprchlíků lze předpokládat, že se státy uvolily definovat skupinu osob, která působila v jejich státech jako právně cizorodý prvek,⁴¹⁵ a také do určité míry chtěly jejich situaci řešit, byť většina z nich jen vydáním průkazů totožnosti, nikoli větší pomocí.

V současnosti tvoří mezinárodní právo uprchlické univerzální Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (dále jen Úmluva) a Protokol o právním postavení uprchlíků z roku 1967 na univerzální úrovni, a dále několik smluv na úrovni regionální.⁴¹⁶ Úmluva byla původně stejným *ad hoc* instrumentem, jako ty, co jí předcházely, byla i přesně časově omezena na dobu do 1. ledna 1951. Refletovala tak především události druhé světové války a skrze později v průběhu jednání o jejím znění navrženou změnu i převrat v zemích východního bloku s příklonem k Sovětskému svazu.⁴¹⁷ Na rozdíl od předchozích úprav ale není v ní obsažená definice uprchlíka vázána na konkrétní vymezenou skupinu. V Úmluvě státy označily za uprchlíka osobu, která překročila hranice svého státu, v němž je z určitých, smlouvou vymezených důvodů, pronásledována, či se tohoto pronásledování obává, a proto nemůže či nechce přijmout ochranu své domovské ze-

415 Zmíněná cizorodost byla způsobena tím, že první skupiny uprchlíků byly násilně zbaveny státního občanství, a tedy zůstaly v mezinárodním právu bez ochrany.

416 Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1967 (publ. pod č. 208/1993 Sb.). Obvykle se hovoří o tom, že stát je smluvní stranou Úmluvy o právním postavení uprchlíků (i zde bude použito toto označení), správně by mělo být zmíněno i to, že je zároveň smluvní stranou Protokolu z roku 1967 (jde o samostatnou smlouvu, která dává státům totožné povinnosti, jen bez časového a geografického omezení), jen tak je povinnosti, jež jsou v Úmluvě obsažené, možné vztáhnout i na současnost. Nicméně i já budu v tomto textu hovořit nepřesně o závazcích z Úmluvy. Stranou Úmluvy a zároveň Protokolu, anebo jen Protokolu, je 146 států, tyto státy jsou vázány vůči uprchlíkům povinnostmi dle Úmluvy. Mimo zůstávají například státy jihovýchodní Asie (mimo jiné Pákistán, Indie, Bangladéš, Thajsko, Indonésie, Singapur) či arabského poloostrova (Libanon, Jordánsko, Sýrie, Irák, Saudská Arábie, Bahrajn, Katar, Spojené arabské emiráty, Omán).

417 Srov. slovní spojení „společenská vrstva“, v českém překladu „sociální skupina“ jako jeden z důvodů pronásledování v definici uprchlíka, které bylo přidáno až na konci diskuse o návrhu švédským delegátem.

mě.⁴¹⁸ Z ochrany jsou některé osoby vyloučeny kvůli jednání, které je považováno za hrozbu pro státy.⁴¹⁹ Převažující západní pojetí hovoří jak v nauce, tak i v legislativě a praxi států o individualizaci definice uprchlíka, o tom, že každá jedna osoba musí naplnit důvody v ní uvedené. Lze ale najít i interpretace, že je možné tuto definici aplikovat skupinově, což i řada států činí.

Úmluva také obsahuje katalog výhod, které jsou státy povinny uprchlíkům poskytnout. Tento katalog odpovídá účelu Úmluvy. Z přípravných prací k Úmluvě je vidět snaha o pomoc těm, kdo se nacházejí v evropských uprchlických táborech. Tato pomoc měla nezřídká formu přesídlení,⁴²⁰ tedy začátku nového života v jiné zemi, mnohdy i mimo Evropu. I proto je v Úmluvě upraven mimo jiné přístup ke státnímu občanství jako součást výhod. Státy si také mohly vybrat, zda zvolí geografické omezení platnosti Úmluvy, a vztáhnou ji na uprchlíky z Evropy, či na uprchlíky z Evropy nebo odjinud. Geografické omezení bylo do Úmluvy vtěleno po dlouhé diskusi o neochotě států přijmout na svá území neznámý počet uprchlíků, a odráželo názor států, že počet uprchlíků evropských byl alespoň řádově známý, zatímco z otevření smluvní úpravy pro osoby odkudkoli by vyplývala povinnost poskytnutí jejího dobrodiní předem neznámému počtu osob. Protokol v roce 1967 Úmluvu a její definici uprchlíka umožnil aplikovat i na budoucí uprchlické problémy, mimo jiné tedy i na neznámý počet. Zaměření na věci minulé a početně relativně známé bylo vystřídáno otevřením neznámým událostem a z nich přicházejícím neznámým (a možná i větším) počtům uprchlíků. Právě početně silnější proudy uprchlíků v praxi limitují možnosti států poskytnout Úmluvou předvídané výhody.

Úmluva negarantuje právo na získání ochrany jako uprchlík. Jedinou povinností, kterou státům ukládá, je nenavrátit osobu na hranice území, kde by její život či svoboda byly ohroženy na základě rasy, národnosti, náboženství, příslušnosti k určité společenské vrstvě, nebo

418 Srov. čl. 1A Úmluvy. Za uprchlíka je považována osoba, která „se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání politických názorů“. Obdobně vše platí pro osoby bez státního občanství.

419 Srov. čl. 1F Úmluvy. Jedná se mimo jiné o válečný zločin, zločin proti lidskosti či zločin proti míru.

420 Ať již z vyjadřování Kanady o ochotě přijmout, anebo z replik Itálie o neochotě ponechat na území.

pro zastávání politických názorů (pokud není daná osoba nebezpečím pro přijímající stát). To neznamená, že jí musí stát poskytnout na svém území ochranu. Pokud by taková povinnost existovala, pak by země sousedící s těmi, které plodí uprchlíky, musely garantovat ochranu značnému počtu osob, zatímco ty s geografickou výhodou by neměly na svém území žádné. Pokud stát ponechá uprchlíka (tedy uzná jej za něj, udělí mu status) trvale na svém území, má povinnost mu garantovat výhody dle Úmluvy, pokud neponechá, pak má možnost poskytovat z těchto výhod jen některé. Představme si uprchlíka po druhé světové válce, který je v roce 1951 stále ještě v uprchlickém táboře v Itálii. Itálie mu bude garantovat určité výhody, pokud ale neponechá osobu na svém území trvale (dnešním chápáním jí neudělí status), pak je možné interpretovat povinnost poskytnutí výhod podle Úmluvy jako limitovanou. Až poté, co osoba odjede do státu, který jí bude garantovat trvalou ochranu (kupříkladu Kanada či USA), bude požívat výhod v plném rozsahu. Do té doby půjde o jakýsi provizorní status, který není jako takový Úmluvou předpokládán, ale zároveň ani zcela vyloučen. Některé výhody jsou totiž určeny (i) pro osoby, které nemají povolení na území dlouhodobě setrvat, tj. ty, které sice jsou *de facto* uprchlíky, ale potvrzení od státu, v němž pobývají, nemají, a tento stát se nestal jejich kvazi-domovským státem.

3. Uznávání za uprchlíky *prima facie* v systému uprchlického práva

Od 80. a 90. letech 20. století se přesun velkého množství osob dotýká ve větší míře i zemí ekonomicky rozvinutých. Charakter uprchlických proudů, které k hranicím či břehům těchto států míří, je ale jiný, než těch, které míří do států ekonomicky méně rozvinutých. U ekonomicky vyspělých zemí lze hovořit o smíšených migračních proudech, mezi osobami, které v nich přicházejí, nalezneme totiž jak uprchlíky, tak i (převážně nelegální, tedy bez povolení ke vstupu) migranty. Jde o jiné situace, než ty, které jsem popsala v úvodu. Nejde o přesun statisíců osob z jednoho státu do druhého, kdy důvody jejich odchodu jsou shodné a pro onen sousedící stát relativně snadno zjištělné. Na palubě lodi, která se snaží doplnout k břehům Itálie, bývají lidé z mnoha států, netvoří z hlediska důvodů svého odchodu jednotnou skupinu. Ekonomicky rozvinuté státy proto reagovaly vytvořením konceptů,