

Ochrana uprchlíků

Průvodce mezinárodním uprchlickým právem

„Každý má právo žádat a užívat v jiných zemích azyl před pronásledováním.“
Všeobecná deklarace lidských práv, článek 14(1)

Tato příručka byla připravena z příspěvků níže uvedených členů parlamentu, představitelů Komise pro parlamentární, soudní a lidskoprávní otázky Meziparlamentní unie a její Komise na podporu respektování mezinárodního humanitárního práva: paní Beth Mugo (Keňa), pana Jim McKiemana (Austálie) a pana Ricardo Vasqueze (Argentina).

Autoři: Kate Jastram a Marilyn Achiron, UNHCR

Tým editorů:

UNHCR: Erika Feller, Irene Khan, Stéphane Jaquemet a Philippe Leclerc

IPU: Anders B. Johnsson, Christine Pintat, Rogier Huizenga a Kareen Jabre

Jazyk originální verze: angličtina

OBSAH

Úvod

Kapitola 1	Právní rámec systému mezinárodní ochrany uprchlíků	***
Kapitola 2	Role UNHCR	***
Kapitola 3	Uznávání uprchlíků	***
Kapitola 4	Mezinárodní ochrana v praxi	***
Kapitola 5	Poskytování alternativ vazby a ochrana uprchlíků před diskriminací	***
Kapitola 5	Přístupování k mezinárodním nástrojům a přijímání legislativy v oblasti jejich implementace	***
Kapitola 7	Financování	***
Příloha 1	Modelové nástroje přistoupení a následnictví	***
Příloha 2	Slovníček hlavních termínů z oblasti poskytování ochrany	***
Příloha 3	Pobočky UNHCR ve světě	***
Další informace		***

Po celém světě a po mnohá staletí přijímaly společnosti vyděšené a unavené cizince, oběti pronásledování a násilí. Tuto humanitární tradici nabídky útočiště nyní často vidíme na svých televizních obrazovkách, kdy války a rozsáhlá pronásledování plodí milióny uprchlíků a vnitřně přesídlených osob. Lidé stále přechájí ve strachu o svůj život či svobodu, avšak vlády států z nejrůznějších důvodů zjišťují, že je stále těžší sloučit humanitární závazky a impulsy s domácími potřebami a politickou realitou. Na počátku 21. století znamená ochrana uprchlíků zachování solidarity s těmi nejohroženějšími na světě a zároveň nalezení odpovědi na výzvy jimž čelí mezinárodní systém vytvořený právě za tímto účelem.

Partneři v oblasti ochrany

Ochrana uprchlíků je primárně zodpovědností států. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) během své padesátileté historie úzce spolupracoval s vládami jako se svými partnery v oblasti poskytování ochrany uprchlíkům. Ve všech oblastech světa vlády velkoryse poskytovaly uprchlíkům azyl a umožňovaly jim zůstat do doby, kdy podmínky umožnily jejich bezpečný a důstojný návrat domů. Vlády umožnily UNHCR práci na svém území a poskytovaly uprchlíkům finanční pomoc – jak v rámci svých vnitrostátních uprchlických programů, tak prostřednictvím financování projektů UNHCR v oblasti zajišťování ochrany a péče.

- Mezinárodní ochranu potřebovalo v roce 2000 přibližně 22 miliónů osob na pěti kontinentech.
- Podle statistik jež má UNHCR k dispozici tvoří ženy asi 50,8% populace osob spadajících do oblasti zájmu UNHCR.
- Asi 41% populace osob spadajících do oblasti zájmu UNHCR je mladší 18 let a 12% je mladší 15 let.
- K lednu 2001 poskytovalo UNHCR ochranu a pomoc asi 5,2 miliónům vnitřně přesídlených osob po celém světě.

Stále větší počet zemí po celém světě umožňuje trvalé usídlení uprchlíků na svém území. Nabídkou naturalizace, půdy a/nebo umožněním legálního zaměstnání nabízejí vlády těchto zemí možnost nalézt trvalé řešení situace těch uprchlíků, pro které není možné zajistit ochranu v jejich domovských zemích nebo v zemích prvního azylu.

Právní rámec podporující mezinárodní režim ochrany uprchlíků byl vybudován státy. Během let státy stvrdily své odhodlání poskytovat uprchlíkům pomoc přistoupením k Úmluvě o postavení uprchlíků z roku 1951, základnímu kameni v oblasti ochrany uprchlíků. Úmluva navržená a vypracovaná státy obsahuje seznam práv a povinností uprchlíků a závazky států, které k ní přistoupily. K září 2001 přistoupilo k Úmluvě a/nebo jejímu Protokolu 141 států. Padesát sedm zemí kromě toho pomáhá vytvářet politiku UNHCR v oblasti poskytování ochrany a pomoci prostřednictvím své práce ve Výkonném výboru UNHCR.

Ochrana v ohrožení

Přestože mezinárodní společenství během posledního půlstoletí obecně rychle a velkoryse reagovalo na uprchlické krize, začaly se objevovat i znepokojující trendy. Země, které dříve velkoryse otevíraly uprchlíkům dveře, se začaly pokoušet tyto dveře přivřít z obav před neohraňčenou zodpovědností, napomáhání nekontrolované migraci, převaděčstvím osob a ohrožením národní bezpečnosti. Skutečné i vnímané zneužívání azylových systémů a nelegální migrace také vedly některé státy k větší obezřetnosti vůči žadatelům o azyl a

k obavě, že finanční zdroje se nedostávají k těm, kteří je potřebují nejvíce. Uprchlíkům byl odmítán přístup k bezpečnému útočišti a byli vykazováni z azylových zemí. Ti, kteří se do potenciální azylové země dostali, byli odmítáni a posíláni zpět bez možnosti požádat o azyl.

Uprchlíci se stali také cílem násilných útoků a zavražďování, z velké části proto, že byli vnímáni jako „jiní“ komunitami, kde se dočasně usídlili. Napětí mezi uprchlíky a místním obyvatelstvem propukalo, pokud byli uprchlíci vnímáni jako konkurenti v oblasti přírodních a ekonomických zdrojů. Ozbrojení bojovníci se mohli volně vmísit mezi – a zdánlivě beztrestně zavražďovat – civilisty hledající útočiště v uprchlických táborech. Vlády se stále častěji uchýlovaly k zadržování a umisťování osob nelegálně vstoupivších na jejich území do vazby, včetně žen a dětí, a mnozí z těchto lidí byli žadatelé o azyl. Některé státy tak činily proto, aby odradily nebo odvrátily příchozí od podání žádosti o azyl. Některé z nich považují vazbu za efektivní způsob jak se vypořádat s nelegálními migranty, bez ohledu na jejich status žadatelů o azyl v průběhu zkoumání jejich totožnosti, otázek národní bezpečnosti a důvodů jejich azylové žádosti, a mají za to, že tento přístup usnadňuje odsun osob, které nemají důvod zůstat.

Některé azylové země ve světě začaly být znepokojeny ekonomickými a sociálními náklady azylového systému a snaží harmonizovat své azylové systémy částečně proto, aby se eliminovaly nerovnosti vzniklé na základě různé úrovně možných nároků. Některé sponzorské vlády bojují s náklady na svůj vlastní domácí systém pro přijímání uprchlíků a posuzování jejich žádostí a zároveň dlouhodobě podporují velké počty uprchlíků v jiných, méně bohatých oblastech. Rozvojové země argumentují, že břemeno azylu není rozloženo rovnoměrně; zatímco ony hostí tisíce a někdy i milióny uprchlíků, bohatší země omezují přístup na svá území a snižují podporu zemím prvního azylu. UNHCR samo čelí rozpočtovým omezením a bylo nuceno snížit počet svých pracovníků i rozsah programů.

Zásadní role členů parlamentu

V tomto složitém prostředí mohou členové parlamentu hrát při ochraně uprchlíků a hledání řešení jejich problémů zásadní úlohu.

Jako vůdčí osobnosti a osoby přijímající rozhodnutí mohou členové parlamentu podporovat respekt vůči uprchlíkům ve svých volebních obvodech a podporovat informovanou diskusi o otázkách jejich ochrany.

Jako osoby dohlížející na rozpočet států mohou členové parlamentu zajistit, aby národní azylový systém, stejně jako UNHCR (jediná mezinárodní agentura jež má mandát na ochranu uprchlíků a podporování hledání řešení jejich problémů) mohly získat odpovídající a efektivní finanční podporu.

Jako tvůrci legislativy mohou členové parlamentu podporovat přistoupení k Úmluvě z roku 1951 a k jejímu Protokolu z roku 1967 i k dalším relevantním mezinárodním a oblastním dohodám, jež dosud nebyly ratifikovány. Mohou také navrhnout a schválit národní uprchlickou legislativu kompatibilní s mezinárodní legislativou a platnými standardy a dohlížet na její realizaci. ■

Kapitola 1

Právní rámec systému mezinárodní ochrany uprchlíků

Povinností států je chránit své občany. Pokud státy nechtějí nebo nemohou poskytovat svým občanům ochranu, může docházet k závažnému porušování lidských práv jednotlivců, kteří jsou pak nuceni opustit své domovy (a často i své rodiny) a hledat bezpečí v jiných zemích. Jelikož jim jejich domovské státy již neposkytují ochranu základních práv, vstupuje do situace mezinárodní společnosti, které zajišťuje, aby tato základní práva respektována byla.

Ve složitém období po konci druhé světové války ustavilo Valné shromáždění OSN Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). Mandátem UNHCR je chránit uprchlíky a hledat pro ně trvalá řešení. Aktivita této organizace mají základ ve struktuře mezinárodního práva a legislativních standardů, kam patří Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948 a čtyři Ženevské úmluvy z roku 1949 o mezinárodním humanitárním právu, stejně jako řada mezinárodních a oblastních úmluv a deklarací, závazných i nezávazných, jež se specificky věnují řešení potřeb uprchlíků.

Mezinárodní legislativa a standardy

➤ Úmluva o postavení uprchlíků z roku 1951

Úmluva o postavení uprchlíků je základem mezinárodního uprchlického práva. Tato Úmluva definuje termín „uprchlík“ (viz strana *****) a stanovuje minimální standardy pro zacházení s osobami, které postavení uprchlíka získají.

Jelikož tato Úmluva vznikla v důsledku událostí druhé světové války, soustřeďuje se její definice uprchlíka na osoby nacházející se mimo svou zemi původu, které se staly uprchlíky v důsledku událostí z doby před 1. lednem 1951. S příchodem nových uprchlických krizí na konci padesátých a na začátku šedesátých let se ukázalo jako nutné rozšířit časový i geografický rozsah ženevské definice. Byl tedy vypracován a následně přijat Protokol k Ženevské úmluvě.

Kdo je uprchlík?

Podle **Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951** je uprchlíkem osoba, která:

- *má opodstatněnou obavu z pronásledování kvůli své*
 - *rase*
 - *náboženství*
 - *národnosti*
 - *příslušnosti k určité sociální skupině, nebo*
 - *politickému názoru;*
- *nachází se mimo svou zemi původu;*
- *nemůže/nehce využít ochrany své země původu nebo se tam vrátit kvůli své obavě z pronásledování.*

Úmluva Organizace africké jednoty (Organization of African Unity, OAU) týkající se specifických aspektů uprchlické problematiky v Africe, oblastní úmluva přijatá v roce 1969, připojila k definici uprchlíka obsažené v Úmluvě z roku 1951 objektivnější prvky, zejména:

- Každá osoba donucená opustit svou zemi původu *kvůli vnější agresi, okupaci, zahraniční nadvládě nebo událostem závažně narušujícím veřejný pořádek v části nebo celé její zemi původu či státní příslušnosti.*

V roce 1984 přijala konference představitelů latinskoamerických vlád a významných právníků **Kartagenskou deklaraci**. Podobně jako **Úmluva OAU** připojuje i Kartagenská deklarace k definici uprchlíka z Úmluvy z roku 1951 objektivnější úvahu:

- Osoby, které opustí svou zemi „*protože jejich životy nebo svobody jsou ohroženy obecným násilím, zahraniční agresi, vnitřním konfliktem, rozsáhlým porušováním lidských práv nebo jinými okolnostmi závažně narušujícími veřejný pořádek*“ . ■

Viz také Kapitola 4, *Mají nárok na uprchlický status? Několik zvláštních otázek.*

➤ **Protokol týkající se postavení uprchlíků z roku 1967**

Protokol o postavení uprchlíků z roku 1967 je nezávislý na Úmluvě z roku 1951 (i když s ní vnitřně souvisí). Protokol odstraňuje časová a geografická omezení obsažená v definici uprchlíka z roku 1951.

Ženevská úmluva i Protokol společně obsahují tři hlavní body:

- základní definice uprchlíka společně s podmínkami cesace a vyloučení z postavení uprchlíka;
- právní postavení uprchlíků v azylové zemi, jejich práva a povinnosti, včetně práva na ochranu proti násilnému návratu (*refoulement*) na území, kde by jejich život či svoboda byly v ohrožení (viz poznámka o *non-refoulement*, str. ****14).
- závazky států, včetně spolupráce s UNHCR, při výkonu funkce této organizace a při usnadňování jeho povinnosti dohlížet na aplikaci Úmluvy.

Přistoupením k Protokolu dávají státy souhlas s aplikací většiny článků Úmluvy o uprchlících (článek 2 až 34) v případě všech osob spadajících pod definici uprchlíka uvedenou v Protokolu. Většina států však přesto dává přednost ratifikaci Úmluvy i Protokolu. Státy tím znovu potvrzují, že jádro mezinárodního systému ochrany uprchlíků tvoří *oba* dokumenty.

„Konference vyzývá všechny vlády a členy parlamentu, aby si byli vědomi své zodpovědnosti chránit uprchlíky a přijímat oběti politického pronásledování jak je definováno v Úmluvě o postavení uprchlíků z roku 1951.“

78. konference Meziparlamentní unie, říjen 1987

„Výkonný výbor potvrzuje, že Úmluva o postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokol z roku 1967 zůstávají základem mezinárodního uprchlického režimu.“

Výkonný výbor UNHCR, Závěr č. 87(f), 1999.

Povinnosti států, jež přistoupily k Úmluvě o uprchlících

Obecným principem mezinárodního práva je, že každá smlouva je pro smluvní strany závazná a že musí být realizována v dobré víře. Země, které ratifikovaly Úmluvu o uprchlících, musí chránit uprchlíky na svém území podle podmínek této Úmluvy.

Mezi ustanovení, která musí dodržovat státy jež přistoupily k Úmluvě o uprchlících, patří:

- **spolupráce s UNHCR** – článek 35 Úmluvy o uprchlících a článek II Protokolu z roku

1967 obsahují souhlas smluvních států spolupracovat s UNHCR při výkonu jeho funkcí a zejména pomáhat UNHCR řídit realizaci ustanovení obsažených v těchto nástrojích.

- **informace o národní legislativě** – státy, jež přistoupily k Úmluvě o uprchlících souhlasí s tím, že budou generálního tajemníka OSN informovat o zákonech a postupech jež přijaly v rámci zajištění aplikace Úmluvy.
- **vynětí z principu reciprocity** – pokud je podle zákona země poskytnutí určitého práva cizinci vázáno na podobné zacházení ze strany země cizincovy příslušnosti (reciprocita), nebude tento princip platit v případě uprchlíků. Pojem reciprocity v jejich případě neplatí, jelikož nevyužívají ochrany svého domovského státu. ■

➤ **Státy, které přistoupily k Úmluvě o postavení uprchlíků z roku 1951* a/nebo Protokolu z roku 1967**

Do září 2001 přistoupilo 141 států. (*vstoupila v platnost 22. dubna 1954)

Albánie	Gabon	Mozambik	Švédsko
Alžírsko	Gambie	Namibie	Švýcarsko
Angola	Ghana	Německo	Tádžikistán
Antigua a Barbuda	Grenadiny	Niger	Tanzanie
Argentina	Gruzie	Nigérie	Togo
Arménie	Guatemala	Nikaragua	Trinidad a Tobago
Austrálie	Guinea	Nizozemí	Tunisko
Ázerbajdžán	Guinea-Bissau	Norsko	Turecko
Bahamy	Haiti	Nový Zéland	Turkmenistán
Belgie	Honduras	Panama	Tuvalu
Belize	Chorvatsko	Papua Nová Guinea	Uganda
Bělorusko	Irán	Paraguay	Uruguay
Benin	Irsko	Peru	Vatikán
Bolivie	Island	Pobřeží slonoviny	Velká Británie
Bosna a Hercegovina	Itálie	Polsko	Venezuela
Botswana	Izrael	Portugalsko	Zambie
Brazílie	Jamajka	Rakousko	Zimbabwe
Bulharsko	Japonsko	Rovníková Guinea	
Burkina Faso	Jemen	Rumunsko	
Burundi	Jižní Afrika	Ruská federace	
Bývala jugoslávská rep. Makedonie	Jugoslávie	Rwanda	
Cape Verde	Kambodža	Řecko	
Čad	Kamerun	Salvador	
Česká republika	Kanada	Samoa	
Čile	Kazachstán	Sao Tome a Principe	
Čína	Keňa	Senegal	
Dánsko	Kolumbie	Seychely	
Demokratická republika Kongo	Korejská republika	Sierra Leone	
Dominika	Kostarika	Slovensko	
Dominikánská republika	Kypr	Slovinsko	
Džibuti	Kyrgyzstán	Somálsko	
Egypt	Litva	Spojené státy americké	
Ekvádor	Lichnštejnsko	Středoafriická republika	
Estonsko	Lucembursko	Súdán	
Etiopie	Madagaskar	Surinam	
Fidži	Maďarsko	Svatý Vincent a	
Filipíny	Malawi	Swaziland	
Finsko	Mali	Šalamounovy ostrovy	
Francie	Malta	Španělsko	
	Maroko		
	Mauretánie		
	Mexiko		
	Monako		

„Výkonný výbor vyzývá státy a UNHCR, aby i nadále prosazovaly (kde je to vhodné) regionální iniciativy na ochranu uprchlíků a hledání trvalých řešení a aby zajistily, že vzniklé oblastní standardy budou plně odpovídat všeobecně uznávaným standardům v oblasti ochrany a reagovat na konkrétní podmínky v regionu a potřeby v oblasti ochrany.“
Výkonný výbor UNHCR, Závěr č. 81(k), 1997

Oblastní zákony a standardy

➤ Úmluva Organizace africké jednoty (OAU) o specifických aspektech uprchlických problémů v Africe

Konflikty, které doprovázely konec koloniální éry v Africe, vedly k následným rozsáhlým pohybům uprchlíků. Tato masivní přesídlení osob vedla k vypracování a přijetí nejen Protokolu z roku 1967, ale v roce 1969 také k přijetí *Úmluvy OAU o specifických aspektech uprchlických problémů v Africe*. Při prohlášení, že Úmluva o uprchlících z roku 1951 je „základním a všeobecným nástrojem týkajícím se postavení uprchlíků“, je Úmluva OAU k dnešnímu dni jedinou právně závaznou oblastní smlouvou o uprchlících.

Pravděpodobně nejvýznamnější přínosem Úmluvy OAU je její definice uprchlíka (viz box na straně****9). Úmluva OAU sleduje definici uprchlíka obsaženou v Úmluvě z roku 1951, avšak zahrnuje i další, objektivnější úvahy: uprchlíkem je každá osoba, která je donucena opustit svou zemi kvůli „vnější agresi, zahraniční nadvládě nebo událostem vážně narušujícím veřejný pořádek buď v části nebo v celé zemi její státní příslušnosti.“

To znamená, že osoby prchající před civilními nepokoji, rozsáhlým násilím a válkou mají právo žádat o uprchlický status v zemích, které k této Úmluvě přistoupily, bez ohledu na to, zda mají oprávněný strach z pronásledování.

Státy, které přistoupily k Úmluvě OAU o uprchlících

Stav ze září 2001

(Úmluva vstoupila v platnost 20. června 1974)

Alžírsko, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cape Verde, Čad, Demokratická republika Kongo, Egypt, Ghana, Guinea Bissau, Guinea, Jižní Afrika, Kamerun, Keňa, Kongo, Lesotho, Libérie, Lybijská arabská džamahírie, Malawi, Mali, Maroko, Mauretánie, Mozambik, Niger, Nigérie, Pobřeží slonoviny, Rovnicková Guinea, Rwanda, Senegal, Seychely, Sierra Leone, Středoafrická republika, Súdán, Swaziland, Tanzanie, Togo, Tunisko, Uganda, Zambie a Zimbabwe. ■

➤ Kartagenská deklarace

V roce 1984 byla do kolumbijské Kartageny svolána konference vládních zástupců a významných latinskoamerických právníků majících diskutovat o mezinárodní ochraně uprchlíků v oblasti. Toto shromáždění přijalo dokument, jenž vešel ve známost jako Kartagenská deklarace. Deklarace doporučuje, aby definice uprchlíka používaná v této oblasti zahrnovala definici obsaženou v Úmluvě o uprchlících z roku 1951 a vztahovala se také na osoby, které opustily svou zemi „protože jejich životy, bezpečnost nebo svoboda byly ohroženy obecným násilím, zahraniční agresi, vnitřním konfliktem, rozsáhlým porušováním lidských práv nebo jinými okolnostmi vážně narušujícími veřejný pořádek.“

Přestože tato Deklarace není pro státy právně závazná, většina latinskoamerických zemí v praxi tuto definici aplikuje; některé z nich přejaly tuto definici i do své národní legislativy.

Deklarace byla schválena Organizací amerických států (OAS), Valným shromážděním OSN a poradenských Výkonným výborem UNHCR.

Princip non-refoulement

Právo uprchlíka na ochranu před násilným návratem, neboli *refoulement*, je stanoveno v Úmluvě o postavení uprchlíků z roku 1951.

„Žádný smluvní stát nevyhostí ani nenavrátil ('refouler') uprchlíka jakýmkoliv způsobem na hranice oblasti, kde by jeho život či svoboda mohly být v ohrožení kvůli jeho rase, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo politickému názoru.“
(Článek 33, odst. 1)

Refoulement je zakázán také (explicitně i interpretací) Úmluvou proti mučení a jinému krutému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu (článek 3), Čtvrtou ženevskou úmluvou z roku 1949 (článek 45, odst. 4), Mezinárodní úmluvou o občanských a politických právech (článek 7), Deklarací o ochraně všech osob před násilným zmizením (článek 8) a Principy efektivní ochrany a vyšetření nelegálních, svévolných a okamžitých poprav (princip 5).

Refoulement je dále zakázán, explicitně i interpretací, řadou regionálních nástrojů z oblasti lidských práv, včetně Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (článek 3), Americké úmluvy o lidských právech (článek 22), Úmluvy OAU o uprchlících (článek II) a Káhirskou deklarací o ochraně uprchlíků a přesídlených osob v arabském světě (článek 2).

Všeobecně přijímanou skutečností je, že zákaz *refoulement* je součástí zvykového mezinárodního práva. To znamená, že i státy jež nepřistoupily k Úmluvě o uprchlících musí princip *non-refoulement* respektovat.

Státy mají podle Úmluvy o uprchlících a podle mezinárodního zvykového práva povinnost respektovat princip *non-refoulement*. V případě, že je tento princip porušen nebo takové porušení hrozí, reaguje UNHCR intervencí u příslušných úřadů a, pokud to považuje za nutné, informuje veřejnost. Za určitých okolností mohou osoby jimž *refoulement* hrozí využít relevantní mechanismy v oblasti lidských práv, jako např. mechanismy Komise proti mučení (viz odkaz na tyto mechanismy v oblasti lidských práv na straně ****17). ■

Rezoluce Valného shromáždění OSN - Deklarace o teritoriálním azylu z roku 1967

V roce 1967 přijalo Valné shromáždění OSN Deklaraci o teritoriálním azylu adresovanou státům. Deklarace zdůrazňuje, že přiznání azylu je mírový a humanitární akt jež nemůže být považován za nepřátelský žádným jiným státem, a poznamenává, že je povinností azylové země posoudit podanou azylovou žádost.

„Každý má právo hledat a užívat v jiných zemích azylu před pronásledováním.“

Všeobecná deklarace lidských práv, článek 14, odst. 1

Jak potvrzuje Úmluva OAU, Kartagenská deklarace a Deklarace OSN o teritoriálním azylu z roku 1967, přiznání azylu je humanitárním a politickým aktem. Termín „azyl“ není v mezinárodním právu definován; stal se však sjednocujícím termínem pro souhrn ochrany poskytované danou zemí uprchlíkům na jejím území. Azyl znamená, přinejmenším, základní ochranu – tj. zákaz násilného vrácení (*refoulement*) na hranice oblasti, kde by svoboda či život uprchlíka mohly být ohroženy – na dočasné období s možností zůstat v hostitelské zemi do doby, než bude nalezeno řešení mimo tuto zemi. V mnoha zemích však termín „azyl“ znamená mnohem víc a zahrnuje v sobě práva stanovená v Úmluvě z roku 1951 a někdy rozsah těchto práv i překračuje. ■

Závěry Výkonného výboru UNHCR

Výkonný výbor UNHCR (Executive Committee, ExCom) radí Vysokému komisaři při výkonu jeho/její funkce (viz Kapitola 2). Každoroční Závěry přijímané Výkonným výborem jsou přijímány na základě konsensu v reakci na konkrétní otázky v oblasti ochrany a tvoří součást rámce režimu mezinárodní uprchlické ochrany. Závěry Výkonného výboru představují dohodu více než 50 zemí majících rozsáhlé zkušenosti a velký zájem o ochranu uprchlíků. Tyto a další země se často odvolávají na Závěry Výkonného výboru při přípravě vlastních zákonů a pravidel.

Základní práva v oblasti ochrany uprchlíků

Většina práv zásadních pro ochranu uprchlíků je zároveň základním právem uvedeným ve Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948.

- Právo na život, svobodu a bezpečnost osoby.
- Právo hledat a využívat azyl.
- Ochrana před mučením nebo krutým, nelidským nebo ponižujícím zacházením nebo trestem.
- Ochrana před otroctvím nebo nevolnictvím.
- Uznání osoby před zákonem
- Svoboda myšlení, svědomí a náboženství.
- Ochrana před svévolným zatčením a vazbou.
- Ochrana před svévolným zasahováním do soukromí, domova a rodiny.
- Svoboda názoru a projevu.
- Právo na vzdělání.
- Právo účastnit se kulturního života společnosti. ■

Viz také box o *non-refoulement*, strana *****14

Národní zákony a standardy

Přijetí národní uprchlické legislativy založené na mezinárodních standardech je klíčem pro posilování azylu, zefektivnění ochrany a pro poskytování základny při hledání řešení situace uprchlíků. Začlenění mezinárodního práva do národní legislativy je zvláště důležité v oblastech, kde Úmluva o uprchlících mlčí, např. v oblastech postupů při azylovém řízení.

Zvláštní postupy OSN pro lidská práva ve prospěch uprchlíků

Komise OSN pro lidská práva, orgán sestávající se ze 53 členských států, dal vzniknout různým mechanismům pro šetření témat z oblasti lidských práv a situací v zemích původu. Jedním z rysů těchto postupů je, že umožňují akci bez ohledu na to, zda daný stát je smluvní stranou mezinárodních smluv z oblasti lidských práv či ne. V rámci zvláštních procedur je Komisi na jejím výročním zasedání v Ženevě předložena studie příslušné situace v oblasti lidských práv. Na základě několika z nich je možné vydat naléhavou výzvu založenou na přísně humanitárních základech. Co se týče uprchlíků, může být vzato v úvahu následující:

Zvláštní zpravodajové nebo speciální orgány Komise OSN mohou intervenovat u dotyčné vlády, aby bylo zabráněno vystavování uprchlíků, žadatelů o azyl či vnitřně přesídlených osob bezprostřednímu nebezpečí porušování lidských práv nebo v reakci na tvrzení o existenci takovéhoto porušování práv.

Pokud se jedná o situaci bezprostředního **porušování principu *non-refoulement***, může být v určitých případech zvláště relevantní využít mandátu následujících představitelů:

- Zvláštní zpravodaj OSN o mučení
- Zvláštní zpravodaj OSN o okamžitých popravách
- Pracovní skupina OSN o násilných zmizeních.

Členové parlamentu mohou využít a přispět k výše uvedeným postupům následujícím způsobem:

- Poskytováním informací (v rámci relevantních postupů) o situaci uprchlíků, vnitřně přesídlených osob a žadatelů o azyl.
- Žádostí o intervenci prostřednictvím relevantní tematické procedury má-li být jednotlivec (nebo skupina) poslán zpět do země v rozporu s principem *non-refoulement* nebo je-li svévolně zadržen. Je třeba mít na paměti, že takové situace mohou být řešeny pouze tou zemí nebo tematickým mechanismem, jehož mandát se na daný typ porušování práv bezprostředně vztahuje.
- Naléháním na vlastní vládu, aby vyhověla žádosti o informace či naléhavé výzvě vydané v rámci zvláštních procedur. ■

Mezinárodní humanitární právo

Mezinárodní humanitární právo stanoví, že oběti ozbrojených konfliktů, ať už se jedná o přesídlené osoby nebo ne, by měly být respektovány, chráněny před následky války a měla by jim být poskytnuta nestranná pomoc. Jelikož mnozí uprchlíci se ocitají uprostřed mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, je uprchlické právo často úzce spojeno s právem humanitárním. Čtvrtá ženevská úmluva o ochraně civilistů během války (1949) obsahuje článek zabývající se specificky uprchlíky a přesídlenými osobami (článek 44). Dodatečný protokol č. I (1977) stanovuje, že uprchlíci a přesídlené osoby mají být chráněny v rámci ustanovení Části I a III Čtvrté ženevské úmluvy.

Legislativa v oblasti lidských práv a uprchlická legislativa

Mezinárodní uprchlická legislativa práv je součástí širší mozaiky mezinárodní legislativy v oblasti lidských práv. Legislativa v oblasti lidských práv představuje široký rámec, v jehož kontextu by měla být ustanovení uprchlického práva vnímána. Mezinárodní úmluva o

občanských a politických právech bývá interpretována jako zákaz návratu do situace, kdy hrozí mučení. Téměř všechna její ustanovení se navíc vztahují na osoby jiné než na státní příslušníky.

Uprchlíci mají nárok na dvě vzájemně se překrývající množiny práv přiznávané jim jako jednotlivcům a garantované jim v rámci mezinárodních lidskoprávních standardů a národní legislativy, a na specifická práva související s jejich uprchlickým statutem.

Zvláště významnou roli v mezinárodním uprchlickém právu hrají dvě mezinárodní dohody z oblasti lidských práv:

- **Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestu** stanovuje ochranu před *refoulement*, neboli násilným návratem, do situací, kde hrozí výrazné riziko mučení. Ustanovení Úmluvy proti mučení o *non-refoulement* je absolutní, na rozdíl od ustanovení o *non-refoulement* podle Úmluvy o uprchlících, jež vyžaduje souvislost ochrany se strachem z pronásledování kvůli rase, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo politickému přesvědčení. Z ustanovení o *non-refoulement* Úmluvy proti mučení navíc nejsou přípustné žádné výjimky. Na rozdíl od Úmluvy o uprchlících neobsahuje Úmluva proti mučení žádná ustanovení vylučující pachatele zvláště závažných zločinů nebo jiných osob z možnosti poskytnutí ochrany.
- **Úmluva o právech dítěte**, ke které přistoupily téměř všechny státy světa, se vztahuje na všechny děti bez rozdílu, včetně dětí uprchlíků a žadatelů o azyl. Úmluva specificky stanovuje, že každé dítě žádající o postavení uprchlíka má právo na ochranu a humanitární pomoc při platnosti všech práv stanovených v této Úmluvě a v dalších dohodách, k nimž dotyčný stát přistoupil. ■

Avšak humanitární právo může chránit uprchlíky pouze tam, kde toto právo platí, tj. v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Prchá-li uprchlík před ozbrojeným konfliktem, avšak získá azyl v zemi jež není do mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu zapojena, nebude se na tohoto uprchlíka humanitární právo vztahovat. (Více informací o humanitárním právu obecně naleznete v dokumentu *Respektování mezinárodního humanitárního práva*, příručka pro členy parlamentu č. 1, 1999).

Co mohou dělat parlamenty a členové parlamentu

Parlamenty a členové parlamentu hrají velmi důležitou roli při zajišťování ochrany uprchlíků – jak v oblasti legislativy, tak v praxi. Klíčové jsou v této souvislosti následující kroky:

➤ **Začlenění principu *non-refoulement***

Princip *non-refoulement* by měl být začleněn do národní legislativy. Aby toto bylo možné, musí zákony týkající se vstupu cizinců a hraniční kontroly odrážet rozdíl mezi osobou žádající o azyl a jinými lidmi, kteří se mohou snažit do země vstoupit z jiných důvodů. Může být tedy zapotřebí přehodnocení národní legislativy v oblasti přistěhovalectví.

Žadatelům o azyl by měla být nabídnuto spravedlivé a efektivní řízení, v rámci kterého mohou přednést svou azylovou žádost.

➤ **Rozšíření definice uprchlíka**

Parlamenty a členové parlamentu mohou zvážit zapracování rozšířené definice uprchlíka (například té jež je obsažena v Úmluvě OAU a Kartagenské deklaraci) do své národní legislativy. Členové parlamentu mohou také chtít přehodnotit situaci vnitřně přesídlených

osob ve své zemi (jsou-li takové), usnadnit jejich ochranu a upozornit na jejich situaci mezinárodního společenství.

➤ **Přistoupení k mezinárodním úmluvám (viz také Kapitola 6)**

Vlády by měly být podporovány ve snaze přijmout opatření směrem k ratifikaci Úmluvy o uprchlících a Protokolu, pokud tak již neučinily.

Je vhodné zvážit také přistoupení k mezinárodním dohodám z oblasti lidských práv souvisejících s ochranou uprchlíků, zejména k Úmluvě proti mučení a Úmluvě o právech dítěte, a k mezinárodním dohodám v oblasti humanitární legislativy.

Na oblastní úrovni platí, že africké země, které zatím Úmluvu OAU neratifikovaly, by měly zvážit možnost přistoupit k této Úmluvě. Regionální lidskoprávní dohody v Africe, Evropě, Jižní a Severní Americe také nabízejí standardy relevantní v oblasti ochrany uprchlíků. Země v těchto oblastech by měly zvážit možnost jejich ratifikace.

➤ **Přehodnocení výhrad a restriktivních interpretací**

Platnost výhrad a restriktivních interpretací by měla být pravidelně přehodnocována.

Nejsou-li v tomto ohledu přijata opatření vládní exekutivou, mohou členové parlamentu vznést vůči k vládě dotaz nebo dokonce předložit návrh takového opatření.

➤ **Realizace mezinárodních standardů**

Kromě výše uvedených dohod je možné najít inspiraci u řady orgánů pracujících s mezinárodními standardy – včetně závěrů a směrnic přijímaných Výkonným výborem UNHCR a připravených UNHCR v řadě otázek týkajících se uprchlíků – při přípravě národních systémů ochrany uprchlíků.

UNHCR může poskytnout členům parlamentu pomoc poskytnutím informací o těchto standardech a prostřednictvím připomínek k navrhované legislativě.

➤ **Podpora spolupráce s UNHCR**

Členové parlamentu mohou zajistit, aby jejich vlády poskytly UNHCR informace o počtu a podmínkách uprchlíků na národním území, o realizaci Úmluvy o uprchlících a o platných zákonech, pravidlech a směrnicích týkajících se uprchlíků. Členové parlamentu mohou také požádat UNHCR o názor v oblastech souvisejících s ochranou uprchlíků, včetně navrhované nebo připravované legislativy, soudních případů a politických rozhodnutí.

Jelikož UNHCR má pobočky v téměř 120 zemích světa (viz Příloha č. 3), mohou členové parlamentu ve většině zemí kontaktovat pobočku UNHCR v hlavním městě své země. ■