

PRÁVNÍ HISTORIE A SOUČASNOST

UPRCHLICTVÍ VE VÝVOJI MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

(1920 – 1950)

Dalibor JÍLEK

„Člověk bez pasu, to je mrtvola na dovolené.“

E. M. Remarque: Miluj bližního svého.

Přes relativitu srovnávání uprchlického problému v průvanu staletí se zřetelně vyjevuje nápadný znak.¹ Uprchlíctví přestalo být ve 20. století individuální, skupinové a přesáhlo do masovosti.² Poskytnutí útočiště jedincům či skupinám osob nemohlo ohrozit absorpční schopnosti států, zejména když se objevovaly nové státní útvary a území.³ Mezinárodní kontrola migrace se jevila zbytečnou.⁴ Až demografická exploze,⁵ nabitá prudkostí, začala naplňovat populační potenciál mnoha států. Potom se rozsáhlý migrační příliv stával nežádoucí. Státy se s ním ztěží samostatně vyrovnávaly, třebaže mohly volně kontrolovat vstup osob na své území.⁶ Vlastní

¹Srov. O. Kimminich: Die Entwicklung des internationalen Flüchtlingsrecht – faktischer und rechtsdogmatischer Rahmen. Archiv des Völkerrecht, 1982, č. 4, str. 370–371.

²Srov. J. C. Hathaway: The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920 – 1950. International and Comparative Law Quarterly, 1984, str. 33, dubnové číslo, str. 348.

³Srov. R. Nathan-Chapotot: La qualification internationale des réfugiés et personnes déplacées dans le cadre des Nations Unies. Paříž, 1949, str. 33.

⁴Srov. L. W. Holborn: The International Refugee Organization, a Specialized Agency of the United Nations, Its History and Work, 1946–1952, Londýn, 1956, str. 4.

⁵Srov. V. Černý: Soudobá literatura naší kultury. Světová literatura, 1993, č. 1, str. 9.

⁶Srov. V. Outrata: Mezinárodní právo veřejné. Praha, 1960, str. 145.

ochrana, prosazování personálního protekcionismu, však nemohla čelit masovému tlaku uprchlických proudů. Problém si vynucoval mezinárodní odpověď.

1. Evropská zkušenost

První, rozsáhlý proud ruských uprchlíků zasáhl Evropu rozvrácenou světovým konfliktem. Nová podoba mezinárodního společenství se dotvářela v mocenském smyslu, třebaže již dospívalo ke světovosti, univerzalitě po překonání křesťanského eurocentralismu.⁷ Společně s tím prodělávala tehdejší mezinárodní pospolitost další proměnu, ztrácela svůj etatický ráz a začala se institucionalizovat, přičemž objevila v nově zřízené Společnosti národů nástroj pro řešení naléhavých právních problémů.⁸

Proud uprchlíků z porevolučního Ruska dospěl po roce 1917 k počtu 1,5 miliónu osob.⁹ Jednotlivci, rodiny opouštěly sovětské Rusko z důvodu materiálního zrušení země, zasažené občanskou válkou, hladomorem, jakož i z politických pohnutek. Ruští běženci nebyli většinou vybaveni platnými cestovními dokumenty¹⁰, což překáželo jejich legálnímu vstupu na území přijímacích států. Právní osud ruských uprchlíků se ztížil přijetím dekretu, schváleného Všeruským ústředním výkonným výborem a Radou lidových komisařů, jenž zbavil osoby, zijící déle než pět let v zahraničí a ty, kteří opustili Rusko po 7. listopadu 1917 bez povolení příslušného státního orgánu, občanství. Schválením dekretu se běženci stali bezdomovci a pozbyli de iure ochranu sovětského státu. Denaturalizace vyhotila problém v právním pojetí a ukázala na hluboký, politický rozkol mezi státem a jedincem.¹¹ Filantropická pomoc humanitárních organizací již nestačila řešit důsažnou otázku. Po konzultaci s dalšími organizacemi se prezident Mezinárodního výboru Červeného kříže G. Ador obrací dopisem na Radu Společnosti národů ve výzvě k využití nadnárodní politické autority organizovaného společenství.¹² Obsahem dopisu byl i návrh na jmenování komisaře pro uprchlíky, spojený se jménem F. Nansena, jehož úkolem měla být péče o právní postavení ruských uprchlíků, repatriace, řízení součinnosti operačních programů. Potřeba činu byla charakterizována jako humanitární povinnost, ale více

⁷Srov. J. Malenovský: Mezinárodní právo veřejné, Brno, 1993, str. 121.

⁸Srov. G. Schwarzenberger: The Dynamics of International Law. Londýn, 1976, str. 109.

⁹Conference des organisations russes. Memorandum sur la question des réfugiés russes, 1921, str. 4.

¹⁰Resolutions adopted by the Conference on the Question of Russian Refugees. League of Nations Doc. C 277. M. 203.1921, str. 1–3.

¹¹Srov. A. Grahl-Madsen: The Status of Refugees in International Law. Leyden, 1966, sv. I, str. 100 a násl.

¹²A. Grahl-Madsen: The Emergent International Law Relating to Refugees: Past – Present – Future. In: The Refugee Problem on Universal, Regional and National Level. Thesaurus Acroasium, sv. XIII, 1987, str. 175.

jako závazek mezinárodní spravedlnosti.¹³ Vlády dotčených států očekávaly od Společnosti národů spásný skutek, přestože zakládající listina neobsahovala pravomoc ani závazek Rady k účinnému jednání, spíše představovala viditelný a hmatatelný symbol krátce nabývané mezinárodní jednoty.¹⁴ Rada Společnosti národů schválila první rezoluci o uprchlících 26. února 1921,¹⁵ čímž otázka pronikla do agendy Rady a posléze i Shromáždění. Následovala mezinárodní konference o otázkách ruských uprchlíků, konaná v srpnu 1921. O pár dní později přijal norský polární badatel a státník jmenování do úřadu vysokého komisaře pro ruské uprchlíky.¹⁶ Jeho úkoly byly soustředěny do trojice bodů:

1. zajistit pro uprchlíky náhradní průkazy totožnosti,
2. obstarávat bydlení a práci,
3. sladit vládní opatření s činností nevládních humanitárních organizací.¹⁷

Věcné vymezení činnosti však provázelo dočasné, *ad hoc* ustavení orgánu, jako by vyřešení otázky bylo nadohled.

Nastal čas sociálních a právních počínů ve prospěch zlepšení osudu ruských běženců, které nesledovaly dlouhodobou perspektivu. Byly dílem okamžité reakce úzkostného mezinárodního společenství, která byla naměřena do dílčích právních oblastí.

A) Ujednání ohledně vydání průkazů totožnosti ruským uprchlíkům (5. července 1922)¹⁸

První mezinárodně právní akt týkající se uprchlíků, je smlouvou svého druhu. Řídce používané pojmenování smluvního instrumentu („arrangement“)¹⁹ svébytně obnažuje i jeho náplň, která rozhodně nebyla právotvorné povahy. O Kimminich se dotýká této skutečnosti, když konstatuje, že vládní ujednání nezakládá mezinárodní práva a povinnosti smluvních stran, nýbrž potvrzuje odhodlání států dodržovat doporučení. S jistým váháním pak pro ujednání použije obrat ze soudobého mezinárodně právního názvosloví: měkké právo mezinárodní (international soft law)²⁰. Vládní ujednání, jak přiznává, však vyhovuje požadavkům tehdejšího pozitivního

¹³J. C. Hathaway: op. cit. pod 2), str. 351.

¹⁴Srov. F. P. Walters: A History of the League of Nations. Londýn–New York–Toronto, 1952, str. 187.

¹⁵League of Nations Official Journal, 1921, str. 227.

¹⁶Srov. A. Grahl–Madsen: op. cit. pod 11), str. 176.

¹⁷Srov. O. Kimminich: op. cit. pod 1), str. 378.

¹⁸Arrangement with Regard to the Issue of Certificates of Identity to Russian Refugees. League of Nations Treaty Series, No 355, sv. XIII, str. 237.

¹⁹Slovo „arrangement“ v českém překladu také značí uspořádání či úpravu.

²⁰O. Kimminich: op. cit. pod 1), str. 379.

mezinárodního práva. Nadto k objektivně pojatému rozboru obsahu a formy instrumentu se připojuje subjektivní hledisko, které spočívá v rozpoznání úmyslu smluvních stran založit mezinárodní smlouvu.²¹

Podstatným obsahem ujednání bylo vytvořit právní podmínky pro vydání průkazů totožnosti orgány smluvních států po doporučení vysokého komisaře anebo jím pověřeného zástupce, který by byl přijatelný jako ekvivalent cestovního dokladu (Nansenův pas).²² Vydané průkazy totožnosti pro osoby ruského původu, zbavené občanství a *de iure* ochrany sovětského státu měly zajistit svobodný pohyb a právní možnost opustit země prvního příjetí, v nichž nebyly vytvořeny podmínky pro živobytí, ani k získání zaměstnání. Vystavení dokladů totožnosti státem pobytu z hlediska mezinárodního práva bylo by nicotné, bez kvalifikovaného uznání.²³ Takové uznání zajistilo mezivládní ujednání. Bez příjetí mezinárodně právního dokumentu by vydání identifikačních průkazů státem, na jehož území měli ruští uprchlíci bydliště, mělo pouze vnitrostátní právní účinky.

Vydáním Nansenova pasu se vytvořilo právní spojení mezi uprchlíkem a mezinárodním společenstvím, které svým způsobem substitutovalo domovský stát.²⁴

Vystavení dokladů totožnosti znamenalo prvopočátek úpravy postavení uprchlíka v mezinárodním právu. Průkazy totožnosti byly vydávány osobám, které splňovaly hlediska ruského původu a nalézaly se mimo hranice Sovětského svazu.²⁵ Ujednání ohledně vydání průkazů totožnosti ruským uprchlíkům podleho kulminujícímu vlivu pozitivistického právního učení,²⁶ kdy nepatrná část mezistátní praxe přiznala v Úmluvě týkající se Horního Slezska, uzavřené mezi Německem a Polskem procesně právní status jednotlivci před „Hornoslezským smíšeným tribunálem“.²⁷ Ujednání ovlivnilo hmotně právní postavení uprchlíků, čímž se stali jedinci konečnými destinatáři výhod,²⁸ které pro ně vyplývaly toliko z mezinárodně právních norem.²⁹ Uprchlíci nebyli přímými nositeli mezinárodních práv a povinností, pouze těžili z dobrodíní mezinárodního práva. Zůstalo jim postavení objektu mezinárodně

²¹Ujednání byla registrována podle článku 18 Paktu Společnosti národů, jenž zněl:

„Všechny mezinárodní smlouvy a mezinárodní smlouvy, které přístě budou sjednávány členem Společnosti, musí být ihned zaznamenány Sekretariátem a jím uveřejněny co možná nejdříve. Žádné z těchto smluv nebo závazků nebudou závazné, dokud nebudou zaznamenány“. Registraci smluv podrobně stanovilo memorandum, přijaté Radou Společnosti národů. Registrační povinnost se týkala pouze smluv sjednaných po 10. lednu 1920.

²²F. P. Walters: op. cit. pod 13), str. 188.

²³Srov. E. Reale: Le Problème des Passeports. Recueil des Cours, 1934, sv. IV, str. 141 a násl.

²⁴Srov. O. Kimminich: op. cit. pod 1), str. 380.

²⁵J. C. Hathaway: op. cit. pod 2), str. 359.

²⁶M. W. Janis: An Introduction to International Law. Boston–Toronto, 1988, str. 170.

²⁷Srov. Ph. M. Brown: The Individual and International Law. American Journal of International Law, 1924, sv. 18, č. 3, str. 532–536.

²⁸Srov. V. Outrata: op. cit. pod 6), str. 55.

²⁹Č. Čepelka–V. David: Úvod do mezinárodního práva. Brno, 1978, str. 192–193.

právní regulace.

Ujednání o identifikačních dokladech pro ruské běžence bylo přijato 54 státy, což ukazuje na vstřícný postoj drtivé většiny členů mezinárodního společenství, jejichž chování bylo sjednocováno stabilizujícími se pravidly obecného mezinárodního práva, přinášejícími ovšem minimální standardy. Úmluvu již pojmově nelze začlenit do tohoto subsystému norem mezinárodního práva přesto, že ji nechybí univerzální působnost.

B) Plán pro vydání průkazů totožnosti arménským uprchlíkům (31. květen 1924)³⁰

Prokletý osud Arměnců, usazených v severovýchodním Turecku, v oblasti Malé Asie, které pronásledovala turecká vláda z důvodů náboženské nesnášenlivosti a odlišné kulturní identity na konci 19. století a znovu v roce 1915, kdy došlo k hromadným deportacím i vyvražďování Arměnců, se opětovně ztížil v letech 1921–1922 za trvání řecko-turecké války. Začátek tureckého vyhlazovacího chování následoval po odchodu francouzských jednotek v říjnu 1921. Uchování holé existence přinutilo statisíce Arměnců opustit Turecko a vyhledat útočiště v Řecku, Bulharsku, Sýrii a Sovětském Svazu. Opožděně byla Rada Společnosti národů požádána o rozšíření programu vydávat průkazy totožnosti pro arménské uprchlíky,³¹ vysoký komisař pro uprchlíky vypracoval „Plán pro vydávání průkazů totožnosti arménským uprchlíkům“. Jeho úmyslem zároveň bylo uskutečnit usazení arménských uprchlíků v Jerevanu, ve městě sovětské Arménie.

F. Nansen odhadoval, že zhruba 330 000 Arměnců potřebovalo osobní dokumenty. Hromadný exodus zahrnoval osoby bez jakýchkoliv průkazů totožnosti anebo jednotlivce vybavené tureckými pasy s platností do jednoho roku či jedince s cestovními doklady Arménské republiky. Nansenova zpráva předložená Radě Společnosti národů vyústila k přijetí rezoluce³² požadující vydání nouzových dokladů v podstatě shodných s průkazy totožnosti ruských uprchlíků.

Plán pro vydání průkazu totožnosti arménským uprchlíkům nebyl přijímán diplomatickou konferencí nýbrž zjednodušeným postupem prostřednictvím oběhu dokumentu mezi vládami. Plán našel menší odezvu u států ve srovnání s předchozím ujednáním, které se týkalo ruských běženců. Dostalo se mu přijetí od 38 států. Plán se vztahoval na osoby arménského, etnického původu, jestliže pobývaly mimo turecké území. Určení takových osob se opíralo o etnickou stránku, provázanou se stabilizujícím se prvkem exterritoriality. V obou znacích šel původní základ skupinového vymezování uprchlíků.

³⁰Plan for the Issue of a Certificate of Identity to Armenian Refugees.

³¹League of Nations Official Journal, 1924, 5 (7) str. 967.

³²League of Nations, Official Journal, 1924, 5 (7), str. 969.

Plán pro vydání průkazu totožnosti arménským uprchlíkům byl nedílnou součástí nastoupeného *ad hoc* postupu Společnosti národů, vyvěrajícího z dojmu, že uprchlický problém spočívá svojí příčinou ve světové válce, přičemž její důsledky musí odeznít. Plán zapadal do prozatímních pojetí řešení, které ústily v reakce na hromadné uprchlické proudy, aniž by byla viděna perspektivnost důkladnějšího řešení.

C) Ujednání týkající se průkazů totožnosti ruským a arménským uprchlíkům (12. květen 1928)³³

Předchozí ujednání o ruských a arménských uprchlících pouze naznačila obrysy určení osob, které byly způsobilé k vystavení Nansenova pasu. Praktické potíže států s prováděním zmíněných smluv zapřičinily nutnost svolání další mezivládní konference. vysoký komisař předložil vládám členských států Společnosti národů definici ruských a arménských uprchlíků. Vymezení měla následující znění:

„**Ruský uprchlík** : Každá osoba ruského původu, která nepožívá ochranu vlády Svazu sovětských socialistických republik a která nenabyla jakékoli jiné občanství“³⁴

„**Arménský uprchlík** : Každá osoba arménského původu, dříve poddaný Otomanské říše, která nepožívá ochranu vlády Turecké republiky a která nenabyla jakékoli jiné občanství“³⁵

Navržené definice se téměř obsahově shodují, jen jemný rozdíl spočívá v dodatku arménského běžence, jenž byl dříve poddaným Otomanského impéria. Podstatný znak vymezení tkví v užití objektivních hledisek určením uprchlíků, což umožňuje jednoduchou, skupinovou kvalifikaci takových osob. Definice slučuje tři znaky. Jejich kumulace vymezuje uprchlíka v celistvosti, přičemž se vztahuje na každou osobu, splňující objektivní hlediska. Jde o etnický původ (ruský anebo arménský), absence *de iure* ochrany státu a fakt ne získání jiného občanství, jež by ovšem založilo ochranu novou.³⁶

V ujednáních se přirozeně projevil pozitivistický názor, logicky nepřipouštějící pro uprchlíky postavení dílčích subjektů mezinárodního práva. Pozitivistický, do-

³³Arrangement relating to the Issue of Identity Certificates to Russian and Armenian Refugees. League of Nations Treaty Series, č. 2004, sv. LXXXIX, str. 47.

³⁴„Russian refugee: Any person of Russian origin who does not enjoy the protection of the government of the Union of Soviet Socialist Republics and who has not acquired any other nationality.“ Collection of International Instruments Concerning Refugees, Ženeva, 1990, str. 45.

³⁵„Armenian refugee: Any person of Armenian origin, formerly a subject of Ottoman Empire who does not enjoy the protection of the government of the Turkish Republic and who does not acquired any other nationality“. Collection of International Instruments Concerning Refugees, Ženeva, 1990, str. 45.

³⁶Srov. D. W. Greig: The Protection of Refugees and Customary International Law. Australian Year Book of International Law, 1983, str. 120.

krinární vklad konstruoval ochranu jednotlivce v mezinárodním právu vykonávanou domovským státem.

Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti přijal koncepci ochrany v případě „Mavrommatis Palestine Concessions“ jenž byl původně sporem mezi soukromou osobou (M. Mavrommatisem) a Velkou Británií a v následné fázi se přenesl do působnosti mezinárodního práva, jakmile Řecko převzalo diplomatickou ochranu Mavrommatisem.³⁷

Stálý dvůr potvrdil: „... je základní zásadou mezinárodního práva, že stát je oprávněn chránit své příslušníky, když jsou poškozeni jednáními v rozporu s mezinárodním právem, která spáchal jiný stát, od něhož jsou osoby neschopné získat zadoostičení prostřednictvím obvyklých kanálů.“³⁸

Diplomatická či konzulární ochrana ovšem představovala zvláštní druh právního zaštitění jednotlivce. Ruští a arménští uprchlíci byli zbaveni běžné ochrany státu v důsledku hlubokého konfliktu se svrchovanou mocí.³⁹ Státy řešily nastolený rozpor jednoduchým způsobem zpřetrháním státoobčanského pouta čili denaturalizací. V roce 1929 Mezinárodní poradní komise pro uprchlíky Společnosti národů charakterizovala jádro problému. Osoby zařazené mezi uprchlíky nemají řádné občanství a proto jsou zbaveni normální ochrany poskytované občanům státu.⁴⁰ Nedostatek *de iure* ochrany musel nahradit třetí stát a podpůrně mezinárodní společenství. Tento stát se však obvykle zdráhal přijmout na své území osobu bez řádné ochrany demokratického státu.

První definice reflektovaly nepřítomnost *de iure* ochrany a mezivládní ujednání čelila postavení legálně nechráněných osob vydáním průkazů totožnosti, které nahrazovaly cestovní dokumenty, čímž napravovaly anomální právní stav. Definice ruských a arménských uprchlíků kupodivu nezahrnovaly exterritoriální aspekt, jenž byl vzkříšen v předchozích ujednáních. Během rokování účastníci diplomatické konference začlenili do definic podstatnou změnu, když ke znění „který nepožívá“ přijali doplněk „nebo který déle nepožívá“.⁴¹ Přesto, že Rada Společnosti národů doporučila členům, aby shovívavě posoudili závěrečný dokument, jenom 23 států se stalo smluvními stranami. Mezi členy se projevil nejednotný zájem o uprchlický problém,

³⁷Srov. E. M. Borchard: *The Mavrommatis Concessions Cases*. *American Journal of International Law*, 1925 sv. 19, č. 4, str. 728–738.

³⁸*Mavrommatis Palestine Concessions*, Permanent Court of International Justice, 1924, ser. A, č. 2, str. 12.

³⁹„He is the victim of pathological state of society in which the government which would normally form the link between him and international law not only fails to perform that function, but goes out its way to embarrass him, so that he is actually in need protection against it“. R. Y. Jennings: *Some International Law Aspects of the Refugee Questions*. *British Year Book of International Law*, 1939, sv. 20, str. 99.

⁴⁰Report by the Secretary-General on the Future Organisation of Refugee Work. League of Nations Doc. 1930, XIII. 2, str. 3.

⁴¹J. C. Hathaway: op. cit. pod²), str. 353–354.

jenž začal zatěžovat užší skupinu liberálně smýšlejících států.⁴² Univerzální úpravu vystřídala regulace partikulárního dosahu.

D) Ujednání o rozšíření jistých opatření přijatých pro ruské a arménské uprchlíky na ostatní kategorie uprchlíků (30. červen 1928)⁴³

Snahu o celistvější pojmání uprchlické otázky projevila Rada Společnosti národů v prosinci 1926, když rozhodla o rozšíření ochrany na další skupiny uprchlíků, jejichž právní postavení bylo analogické se statusem ruských a arménských běženců. Společným jmenovatelem uprchlických skupin se stala příčina migračního pohybu, jenž spočívala v I. světové válce a s událostmi s ní přímo spojenými.

Vysoký komisař F. Nansen vypracoval zprávu⁴⁴, zahrnující sedm skupin uprchlíků, přičemž celkový součet nepřekročil 155 000 osob. Nansenův seznam rozšiřoval ochranu na následující kategorie:

- první skupinu tvořilo 150 Asyřanů, kteří v roce 1922 uprchli z oblasti a usadili se v Novorosijsku, Smirně a Marseill. Tato nepatrná komunita však byla nucena opustit Francii, avšak bez cestovních dokladů její příslušníci nemohli vyhledat útočiště v jiném státě,
- průkazy totožnosti chyběly 19 000 osobám asyrsko-chaldejského původu, kteří utekli z Řecka a Kavkazu a snažili se nalézt novou domovinu,
- třetí skupina sestávala z přibližně 9 000 Rusů, kteří byli přinuceni přemístit se z Galicie během a po I. světové válce do Československa a Rakouska,
- Nejistý počet Černohorců zahrnovala národnostní menšina usazená ve Francii a neschopná se navrátit po připojení Černé Hory k Srbsku do Království Srbů, Chorvatů a Slovinců,
- kolem 16 000 Židů, žijících v Besarábii, Bukovině a Sedmíhradsku se nemohlo naturalizovat v Rumunsku a získat cestovní doklady k opuštění země,
- další skupina, složená ze 160 Turků, se nemohla vrátit z Řecka a oblasti Blízkého východu do svého státu, protože v repatriaci jim bránil Protokol, jenž byl podepsán 24. července 1923 v Lausanne,
- poslední skupina nebyla přesně určena z etnického i územního hlediska a zahrnovala přes 110 000 uprchlíků, rozptýlených ve Střední Evropě. Jednalo se převážně o bývalé maďarské občany bez příslušných osobních dokumentů.

⁴²Srov. F. P. Walters: op. cit. pod¹³), str. 188.

⁴³Arrangement Concerning the Extension to Other Categories of Refugees of Certain Measures taken in Favour of Russian and Armenian refugees. League of Nations Treaty Series, č. 2006, sv. LXXXIX, str. 63.

⁴⁴Report by the High Commissioner. League of Nations Doc. 1927, XIII.3, str. 14.

Předkládaná zpráva vysokého komisaře se střetla v Radě Společnosti národů s námitkami, které poukazovaly na rozsáhlost seznamu uprchlíků a vyjadřovaly obavy z překročení mezi možného⁴⁵ Na podkladě připomínek F. Nansen zprávu revidoval.

Rozšíření ochrany na další kategorie uprchlíků bylo na pořadu jednání mezivládní konference v červnu 1928. Vysoký komisař pro uprchlíky navrhl následující vymezení nových kategorií uprchlíků, vyžadujících mezinárodní ochranu: „Toute personne d'origine assyrienne, assyrochaldéenne ou turque qui ne joint pas ou ne joint plus de la protection du gouvernement de son pays d'origine et qui n'a pas acquis une antre nationalité“⁴⁶.

Na závěr mezivládní konference přijala konečný text:

„Asyrští nebo asyrsko-chaldejští“ a asimilovaní uprchlíci: Každá osoba asyrského nebo asyrsko-chaldejského původu a také asimilovaná osoba syrského nebo tureckého původu, která nepožívá anebo dále nepožívá ochranu státu, ke kterému dříve příslušela a která nenabyla, či nemá jiné státní občanství.⁴⁷

„Turečtí uprchlíci: Každá osoba tureckého původu, dříve poddaný Ottomanské říše, která podle podmínek Lausanského protokolu ze dne 24. července 1923, nepožívá nebo dále nepožívá ochranu Turecké republiky a která nenabyla jiné občanství.⁴⁸ Přijaté mezivládní ujednání z 30. června 1928 zúžilo mezinárodní ochranu uprchlíků na dvě skupiny obsažené v Nansenově seznamu.

Definice uprchlíků navazovaly svým obsahem na předchozí mezinárodní ujednání čímž vyhraňovaly právní kontinuitu. Svým pojetím představovaly ad hoc řešení, které bylo přímým odrazem mezinárodní reality.

E) Ujednání o právním postavení ruských a arménských uprchlíků (30. červen 1928)⁴⁹

Mezivládní konference se neomezila na plnění jediného diplomatického úkolu. Mandát konference souběžně zahrnoval přípravu mezinárodní smlouvy o právním

⁴⁵League of Nations Official Journal, 1927, 8 (10), str. 1137.

⁴⁶Documents préparatoires et proces-verbaux de la conférence intergouvernementale pour le statut juridique des réfugiés. League of Nations DOC. 1930, XIII1, str. 100. Tato definice byla vypracována jen ve francouzském jazyce.

⁴⁷„Assyrian or Assyro-Chaldean and assimilated refugees: Any person of Assyrian or Assyro-Chaldean origin, and also by assimilation any person of Syrian or Kurdish origin, who does not enjoy or who no longer enjoy the protection of the State to which he previously belonged and who has not acquired or does not possess another nationality“. League of Nations Treaty Series, č. 2006, sv. LXXXIX (89), str. 63.

⁴⁸Turkish refugees: Any person of Turkish origin, previously a subject of the Ottoman Empire, who under the terms of the Protocol of Lausanne of July 24, 1923 does not enjoy or no longer enjoys the protection of the Turkish Republic and who has not acquired another nationality. League of Nations Treaty Series, č. 2006, sv. LXXXIX (89), str. 63.

⁴⁹Arrangement Concerning the Legal Status of Russian and Armenian Refugees. League of Nations Treaty Series, č. 2005, sv. LXXXIX, str. 53.

postavení ruských a arménských uprchlíků. Status uprchlíků se vymykal národní i mezinárodní právní úpravě. Na ruské a arménské uprchlíky nemohla být použita tehdejší mezinárodní pravidla o zacházení s cizinci, neboť byli zbaveni ochrany domovského státu a tato entita nevykonávala vůči nim personální jurisdikci. V sociologickém chápání měli postavení „psanců“. Ve srovnání s cizinci byla jejich mezinárodní i vnitrostátní pozice výrazně nepříznivější a znevýhodňující. Právní mezeru vyplnilo až Ujednání o právním postavení ruských a arménských uprchlíků, jehož jedinečnost spočívala v zajištění běžné právní existence. Účelem smlouvy bylo přiblížení postavení uprchlíků cizineckému standardu při prominutí podmínky vzájemnosti. Přes úzký, osobní rámeček (ruští a arménští uprchlíci)⁵⁰ ujednání dílem řešilo naléhavou právní problematiku.⁵¹ Mezinárodní ujednání objevilo nutnost společného postžení dvou nedílných otázek: definici a právní postavení uprchlíka, třebaže k úpravě dospěla mezinárodní konference odděleně a v posloupnosti. Ujednání o právním postavení ruských a arménských uprchlíků posléze zavázalo 13 států.

F) Ujednání o funkcích zástupců vysokého komisaře Společnosti národů pro uprchlíky (30. červen 1928)⁵²

Do programu mezivládní konference patřila i příprava dokumentu, věnovanému individuálním záležitostem. Účastnické státy utvořily pozoruhodný smluvní instrument, jenž zacelil právní mezeru, spočívající v neexistenci diplomatické a především konzulární ochrany pro oběti denaturalizace, jenž vstoupil v platnost pro Belgii a Francii.⁵³ Ujednání svědilo vysokému komisaři a jeho zástupcům funkce, které R. Y. Jennings popsal jako kvazikonzulární.⁵⁴ Do okruhu pravomocí vysokého komisaře pro uprchlíky a jeho zástupců podle ujednání patřily:

- osvědčování totožnosti a postavení uprchlíka,
- osvědčování totožnosti rodiny uprchlíka, jeho občanského statusu na základě záznamů či dokumentů vydaných státem původu,
- prokázání platnosti dokladů vydaných státem původu,

⁵⁰Srov. R. Y. Jennings: op. cit. pod ³⁷, str. 99.

⁵¹Srov. A. Grahl-Madsen: op. cit. pod ¹², str. 178.

⁵²Arrangement Concerning the Functions of Representatives of the League High Commissioner for Refugees.

Srov. G. Poulin: Le Problème des réfugiés. Schweizerisches Jahrbuch für International Recht, 1946, sv. III, str. 139.

⁵³Na základě mezinárodního ujednání delegát vysokého komisaře pro uprchlíky v Bruselu určoval způsobilost osob pro přiznání statusu uprchlíka a řešil tak otázku azylu jménem belgické vlády. Ve Francii se zástupce vysokého komisaře účastnil činnosti Francouzského úřadu pro ochranu uprchlíků a bezdomovců (OFPPA).

⁵⁴Srov. R. Y. Jennings: op. cit. pod ³⁷, str. 101.

– osvědčování podpisu uprchlíků a překlad dokumentů vyhotovených v jazyce státu, jež takovou veřejnou listinu vydal.⁵⁵

Právní vztahy založené mezinárodními ujednáními na dlouhý čas ovlivnily procesy rozhodování o přiznání postavení uprchlíka v obou smluvních státech a byly důležitým vkladem do řízení o postavení uprchlíka.

G) Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků (28. října 1933)⁵⁶

Rozhodnutím Shromáždění Společnosti národů ze dne 4. září 1930 byl zřízen po smrti F. Nansena⁵⁷ prozatímní, mezinárodní Nansenův úřad pro uprchlíky pod pravomocí Společnosti národů ve shodě s článkem 24 zřizovací smlouvy Společnosti.⁵⁸ Totéž Shromáždění uznalo potřebu vytvořit trvalejší právní systém ochrany uprchlíků. V názoru Shromáždění se tak objevil neznámý prvek v posuzování uprchlické otázky. Připravovaná úmluva již neměla být jednorázovou odezvou mezinárodních událostí, následkem tlaku hromadných uprchlických proudů, nýbrž měla právně vztužit vytvářený smluvní systém. V tomto smyslu organicky zapadala do tehdy vzrůstajících kodifikačních snah. Měla se stát pevným systémem, jež měla nejenom obsahově obohatit, ale taktéž nahradit doporučení, která byla obsažena v předchozích mezinárodních ujednáních. Od navrhované úmluvy se očekávalo uložení řady mezinárodně právních závazků smluvním stranám,⁵⁹ namísto doporučení předcházejících ujednání.

Přípravných prací na textu Úmluvy se ujal Mezinárodní Nansenův úřad pro uprchlíky,⁶⁰ přičemž byla vzata v úvahu dobrozdání Mezivládní poradní komise pro uprchlíky, třebaže Úřad byl zamýšlen jako ryze humanitární orgán. V těchto souvislostech sekretariát Společnosti národů měl vykonávat politickou a právní ochranu uprchlíků. V praxi se striktní dělba činnosti nikdy neprosadila, naopak delegáti Nansenova úřadu v evropských státech intervenovali do právních i politických vě-

⁵⁵N. Bentwich: *The League of Nations and Refugees. The British Year Book of International Law*, 1935, sv. 16, str. 116.

⁵⁶League of Nations Treaty Series, č. 3663, sv. CLIX (159), str. 199 a násl. Český překlad uvádí Sbírka zákonů a nařízení pod č. 179. Text Úmluvy je současně publikován z roku 1935 ve francouzském jazyce.

⁵⁷Srov. A. Grahl-Madsen: op. cit. pod 12), str. 179.

⁵⁸Článek 24 odst. 1 Paktu Společnosti národů zněl:

„Všechny mezinárodní úřady, které byly zřízeny dřívějšími kolektivními smlouvami, budou, předpokládaje souhlas stran, postaveny pod pravomoc Společnosti. Všechny takovéto mezinárodní úřady a všechny komise pro úpravu věcí mezinárodního zájmu, jež budou přístě zřízeny, budou postaveny pod pravomoc Společnosti. Sbírka zákonů a nařízení, č. 217/1920, str. 527.“

⁵⁹Preambule Úmluvy o mezinárodním postavení uprchlíků vyjádřila přání doplnit a upevnit dílo vykonané Společností národů ve prospěch uprchlíků.

⁶⁰Mezinárodní Nansenův úřad pro uprchlíky působil v letech 1930 – 1938.

cí ve prospěch ochrany uprchlíků.⁶¹ Úmluva v mezinárodním postavení uprchlíků zůstala věrna opatřením, která přijaly předešlá mezinárodní ujednání, čímž vytvářela právní kontinuitu,⁶² v opusu Společnosti národů. Proto lze opodstatněně spatřovat v daném vývoji nastolení evoluční linie. Úmluva však přinesla některé kvalitativní zvraty neboť definitivně provázala dvě základní otázky: definici s právním postavením uprchlíků. Předmětem i účelem smlouvy se stalo „zajištění práv občanských, volný a svobodný přístup k soudům, bezpečnost a stálost podniku a práce, úlevy v provozování řemesel, průmyslu, obchodu a cestovné, přístup do škol a univerzit.“⁶³ V článku I Úmluvy její tvůrci nepřekročili normativní obsah předchozích ujednání o definici uprchlíka, protože odkázali na platná vymezení a nadto dovolili smluvním státním činit změny nebo přesnější určení při podpisu či přistoupení.⁶⁴ Egypt využil právní možnosti a vyhradil si právo při podpisu jakkoliv rozšířit nebo omezit definici.⁶⁵ Výhradu učinilo též Bulharsko.⁶⁶ Oprávnění činit výhrady citelně oslabovalo přijaté definice uprchlíka vzhledem k účinkům smlouvy a umožnilo stranám přijímat restriktivní opatření. Vyjednávání účastnických států mezivládní konference, která navrhovala text úmluvy však nesvědčilo o názorové jednotě. Delegáti Československa⁶⁷ a Polska⁶⁸ vyjadřovali vážné námitky vůči definicím z let 1926 a 1928 pro jejich nepřesnost. Trvali na tom, že se obsahově nehodí pro začlenění do textu úmluvy. Oponenti naopak zdůrazňovali, že státy již přivyklly jejich ustálenému výkladu.⁶⁹ Toto zdůvodnění prosazoval především předseda konference, který přesvědčil delegáty ostatních států, že nová definice uprchlíka by vedla k pojmovému zmatení⁷⁰ a nepříznivým právním důsledkům.

Setrvalé vymezení uprchlíka oslabené výhradami, přesunulo právní těžiště úmluvy do oblasti zacházení s uprchlíky. V této oblasti ukládala úmluva řadu mezinárodně právních závazků, jejichž provádění mohlo zlepšit právní osud uprchlíků.

Ve správní oblasti se smluvní strany zavázaly vydávat uprchlíkům pravidelně

⁶¹Srov. A. Grahl-Madsen: op. cit. pod 12), str. 180.

⁶²Preambule Úmluvy o mezinárodním postavení pravila, že smlouva má na zřeteli opatření učiněná dříve ve prospěch uprchlíků a zejména mezivládní ujednání z let 1922, 1924, 1926 a 1928, která toho času platila v některých smluvních stranách.

⁶³Srov. poslední část preambule Úmluvy o mezinárodním postavení uprchlíků.

⁶⁴Srov. Sbírku zákonů a nařízení, č. 179, 1935, str. 572.

⁶⁵Srov. Sbírku zákonů a nařízení, č. 179, 1935, str. 580.

⁶⁶Srov. Sbírku zákonů a nařízení, č. 179, 1935, str. 579.

⁶⁷Procés-verbaux de la conférence intergouvernementale pour les réfugiés. League of Nations Doc. C.113.M. 41. 1934 (923), str. 9–10.

⁶⁸Procés-verbaux de la conférence intergouvernementale pour les réfugiés. League of Nations Doc. C.113.M. 41. 1924 (933), str. 14, 42 a 63.

⁶⁹Procés-verbaux de la conférence intergouvernementale pour les réfugiés. League of Nations Doc. C.113.M. 41. 1934 (933), str. 19.

⁷⁰Procés-verbaux de la conférence intergouvernementale pour les réfugiés. League of Nations Doc. C.113.M. 41. 1934 (933), str. 64.

bydlícím na jejich území Nansenovy průkazy, platné nejméně na jeden rok. Osobní doklady byly vydávány v mateřštině státu, jež dokumenty vystavil a francouzským jazyce.⁷¹ Článek 2 odst. 3 souběžně poskytoval konzulům smluvních států oprávnění obnovovat a prodlužovat platnost těchto průkazů na dobu nejdéle 6 měsíců. Belgie učinila k této funkci konzulů výhradu.⁷² Bulharští konzulové disponovali pravomocí prodlužovat Nansenovy průkazy vystavené v Bulharsku na období pouhých 3 měsíců.⁷³

Omezující opatření přijala egyptská vláda. Držitelé Nansenových průkazů mohli být vpuštěni na teritorium Egypta za předpokladu zpátečních víz do státu, který doklad vydal.⁷⁴ Československá republika při přístupu rovněž prohlásila, že oprávnění konzulů prodlužovat platnost Nansenových průkazů se na ni nevztahuje.⁷⁵

Ve správní oblasti Úmluva vyztužila právní ochranu uprchlíků včleněním pravidla *non-refoulement* do následujícího ustanovení. Článek 3 zakázal smluvním stranám vypovídat a vyhošťovat uprchlíky, kteří měli povolen stálý pobyt, ledaže taková opatření jsou vynucena zájmy národní bezpečnosti a veřejného pořádku. Zakotvené pravidlo omezovalo pravomoc smluvních stran vyhostit nežádoucí cizince na podkladě uvážení výkonného orgánu státu. Použitá formulace odlišila vypovězení a vyhoštění z technických i praktických důvodů. S vypovězením jako správním aktem byla spjata právní sankce, zatímco vyhoštění představovalo policejní opatření, kterému se dotčená osoba mohla vyhnout, aniž by nevyhnutelně následovalo donucení. Narušení výkonu vyhoštění však mohlo později vést k nařízení aktu vypovězení.⁷⁶

Pravidlo *non-refoulement* uemohlo jen reflektovat po výtce nejednotnou praxi států v zacházení s uprchlíky. Státy zpravidla nevypovídal, takové cizince na hranice státu jejich původu, v čemž misty spatřovaly výkon nelidského potrestání. Francouzské kompetentní orgány se důsledně zdržovaly vyhoštění do země původu. Podobný postoj zaujalo Nizozemí. Švédsko taktéž zachovávalo praxi, v souladu s níž nemohl být cizinec deportován do státu, z něhož uprchl. Zákaz vyhoštění uprchlíků do státu původu, uložený článkem 3 odst. 2 úmluvy, však neomezoval státy v provádění expulze těchto cizinců do jiných zemí, kde nemohl být omezen jejich život a svoboda. Některé státy si vyhradily pravomoc vyhostit uprchlíky do dalších států, což bylo nevyhnutelně spojeno se souhlasem přijímací země. Soudní rozhodování těchto případů objevilo i prvek volby deportované osoby. V případě „Fortmueler v. Commissioner of Immigration“ poskytl americký soud cizinci právo odejít do

⁷¹Srov. E. Reale: op. cit. pod 23), str. 149 a násled.

⁷²Srov. Sbítku zákonů a nařízení, č. 179, 1935, str. 578.

⁷³Srov. Sbítku zákonů a nařízení, č. 179, 1935, str. 579.

⁷⁴Srov. Sbítku zákonů a nařízení, č. 179, 1935, str. 580.

⁷⁵Srov. Sbítku zákonů a nařízení, č. 179, 1935, str. 586.

⁷⁶Srov. F. Morgensternová: The Right of Asylum. British Year Book of International Law 1949, sv. 26, str. 345.

země podle vlastního výběru, aniž by byla dotčena pravomoc subjektivně zvoleného státu odmítnout vstup na své území.⁷⁷

Zvláštnímu zacházení podléhaly uprchlíci, zbaveni *de iure* ochrany. Belgie přijala praxi, že denaturalizovaní uprchlíci nemohou být násilně deportováni, což dosvědčuje případ Miedzinska, rozhodnutý 11. ledna 1935, kdy osoba nemohla být potrestána za porušení nařízené expulze, protože se neprokázalo, že jiný stát ji přijme.⁷⁸ Naproti tomu poměrně liberální Francie zachovávala právní hledisko, že uprchlík bez občanství může být podroben vypovězení, třebaže výkonu mohla bránit reálná neschopnost uprchlíka vyhledat nové útočiště. Obhajoba denaturalizovaného uprchlíka využívala *force majeure*, třebaže soudy trvaly na předložení důkazu absolutní faktické nezpůsobilosti opustit stát. Řada států výslovně odmítala vzdát se pravomoci vyhoštění uprchlíků bez státního občanství.

Mimo věcný dosah článku 3, odst. 1 úmluvy zůstávaly rovněž případy osob, jimž nebyl povolen pobyt na území státu před expulzí, ačkoli několik rezolucí Shromáždění Společnosti národů se příznivě vyjádřilo k nutnosti upravit tuto záležitost. Rezoluce schválená Shromážděním 7. října 1933 vyzvala vlády členských států, aby nevyhošťovaly uprchlíky předtím, než obdrží formální povolení vstupu na území nového státu. Rezoluce adresovaná členům Společnosti, neuložila mezinárodně právní závazek a plnila ryze humanitární účel. Proto se některé státy nezdráhaly vypovídat osoby bez předchozího souhlasu admise jiné země. Ustanovení článku 3, odst. 1 obsahovalo výjimky z pravidla *non-refoulement*, diktované zájmem národní bezpečnosti a veřejného pořádku.⁷⁹ Určení pojmů národní bezpečnosti a veřejného pořádku bylo vnitřní věcí výkonných orgánů státu. Francouzské orgány vykládaly ustanovení extenzivním způsobem, když zachovávaly praxi, v souladu s níž vyhošťovaly uprchlíky, považovali-li to za nutné.⁸⁰

Rozhodování ve věcech vypovězení a vyhoštění bylo ve většině států svěřováno výkonným složkám. Rozhodnutí byla soudně přezkoumatelná, když správní orgán jednal protiprávně nebo zneužil svého práva uvážení.

Z článku 3, odst. 2, jenž zakázal postrk (vypovězení, vyhoštění) uprchlíků na hranice státu jejich původu,⁸¹ O. Kimminich usoudil, že ustanovení obsahuje závazek signatářů poskytnout azyl, aniž by taková povinnost byla vyvážena korelativním

⁷⁷Srov. F. Morgensternová: op. cit. pod 76), str. 349.

⁷⁸Srov. F. Morgensternová: op. cit. pod 76), str. 349.

⁷⁹V píkladu Úmluvy o mezinárodním postavení uprchlíků ve Sbítku zákonů a nařízení se ocitl nesprávný obrat „státní bezpečnost“ namísto pojmu „národní bezpečnost“.

⁸⁰Srov. F. Morgensternová: op. cit. pod 76), str. 350.

⁸¹Příklad článku 3, odst. 2 úmluvy ve Sbítku zákonů a nařízení z roku 1935 může vzbuzovat rozpaky, proto se jeví vhodné uvést francouzský i anglický text. „Elle s'engage, dans tous les cas, à ne pas refouler les réfugiés sur les frontières de leur pays d'origine“, Sbítku zákonů a nařízení, č. 179, 1935, str. 572. Anglické znění je následovně: „Each contracting party undertakes in any case not to refuse entry to refugees at the frontiers of their country of origin. League of Nations Treaty Series č. 3663, sv. CLIX (159), str. 200. Velká Británie si vyhradila právo odmítnout přijetí každého

oprávněním každého uprchlíka na poskytnutí azylu.⁸² Jazykový, logický a účelový výklad nedovoluje přijmout takový závěr, protože smluvní stát nemusel poskytovat jedinci azyl, nýbrž mohl volit i jiné druhy právní ochrany jako povolení k pobytu či prozatímní azyl.

Odst. 3 článku 3 potvrdil právo každé smluvní strany učinit veškerá opatření vnitrostátního charakteru, jež pokládá za vhodná vůči uprchlíkům kteří byli postiženi vypovězením na podkladě odůvodněného zájmu národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku, třebaže nemohou opustit její území proto, že neobdrželi povolení či víza ke vstupu do jiného státu.⁸³ Přistoupení Československa se nevztahovalo na odst. 3 článku 3, pokud omezil pravomoc vnitrostátních úřadů ve věci vyhoštění osob ohrožujících národní bezpečnost a veřejný pořádek. Rovněž ustanovením článku 3 neměla být nikterak dotčena vyhoštění v důsledku soudního výroku a závazky plynoucí z extradičních smluv, nebo z československého zákonodárství o vydávání pachatelů.⁸⁴ Egypt si vyhradil právo kdykoli vypovědět uprchlíky z důvodu veřejné bezpečnosti.⁸⁵

Přes četné výhrady vzor chování vtělený do článku 3 úmluvy konstituoval novou formu mezinárodní ochrany uprchlíků a omezil vnitřní volnost států v nakládání s běženci.

V kapitole III. o právním postavení uprchlíků byl stvrzen osobní status, jenž se řídil prvotně zákony stálého bydliště, nebyla-li rezidence podpůrně místem pobytu. Práva nabytá podle právních předpisů domovského státu uprchlíka, zejména ta oprávnění, která vyplývala z manželského svazku (vlastnická práva, právní způsobilost apod.) zůstala nedotčena s výhradou splnění formalit, které předepisovaly vnitrostátní zákony země stálého bydliště uprchlíka, nebo místa pobytu. Článek 6 zajistil uprchlíkům volný přístup k soudům a osvobození od žalobní jistoty.

Další výhody uprchlíci vytežili na základě úmluvy z pracovního a sociálního zákonodárství smluvních států. Omezení, týkající se ochrany trhu práce, které pramenily z hospodářské krize, se nedotkla uprchlíků usedlých ve státě nebo těch, kteří se pravidelně zdržovali na jeho území nejméně po tři roky či měli-li za manželku či manžela občana státu, anebo jedno či více dětí s občanstvím státu pobytu, nebo byl-li uprchlík komбатantem v I. světové válce. Nejvyšších výhod uprchlíci požívali v sociální oblasti, kde byla zvláště ochranná funkce pravidel vůči sociálně slabším jedincům, pokud se stali nezaměstnanými, nemocnými, invalidy, neschopnými samostatné obživy. Sociální dimenze úmluvy se rozšířila i na úřady při práci, kdy

cizince na území Spojeného království, ať již spadá do kategorie denaturalizovaných uprchlíků či nikoli. Official Journal of the League of Nations, 1934, str. 373.⁸⁶

⁸²O. Kimminich: op. cit. pod 1), str. 383.

⁸³Srov. Sbírku zákonů a nařízení, č. 179, 1935, str. 573.

⁸⁴Srov. Sbírku zákonů a nařízení, č. 179, 1935, str. 586.

⁸⁵Srov. Sbírku zákonů a nařízení, č. 179, 1935, str. 580.

se smluvní státy zavázaly postupovat vůči uprchlíkům stejně shovívavě jako vůči občanům jiných států, kteří užívali nejvyšších výhod. Ve fiskálních věcech úmluva předvíдалa národní režim pro uprchlíky, protože nebyli podrobeni vyšším poplatkům, dávkám nebo daním než vlastní občané státu pobytu. Přístup ke vzdělání byl uprchlíkům umožněn jako ostatním cizincům.

Zacházení s uprchlíky bylo konfrontováno s režimy cizinců a vlastních občanů, přičemž převažující vliv na postavení uprchlíků měly cizinecké standardy. Cizinecké režimy oscillovaly mezi krajními polohami asimilací cizinců s občany a poskytováním privilegií, čili mezi rovným postavením s výsadními zacházením.⁸⁶ Cílem pak bylo nalézat jaksi vyvážený stav. Z těchto důvodů požívali uprchlíci v některých oblastech rovné zacházení a v jiných nejvyšší výhody, či co možná nejpríznivějšího zacházení, avšak v každém případě nikoli horší standard, než měli cizinci. Článek 14 formálně potvrdil, že uprchlíkům nebude odpíráno požívání určitých práv a výhod, poskytnutých cizincům za podmínky reciprocity pro nedostatek vzájemnosti. Ustanovení článku 14 nebylo třetinou smluvních států přijato (Belgie, Egypt, Norsko a Československo).⁸⁷ Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků nabyla platnosti podle článku 20 třicet dnů poté, co generální tajemník Společnosti národů obdržel nejméně dvě ratifikační nebo přístupné listiny.⁸⁸ Stalo se tak 20. srpna 1935. Úmluva zavázala 8 smluvních států.⁸⁹ Poměr úmluvy k předcházejícím ujednáním z 5. července 1922, 31. května 1924, 12. května 1926 a 30. června 1928 se řídil článkem 16 v souladu se zásadou *lex posterior derogat legi priori*, tedy později přijaté smlouvy, podle níž zůstala v platnosti ustanovení slučitelná s úmluvou o právním postavení uprchlíků pro smluvní strany.

H) Plán pro vydání průkazu totožnosti uprchlíkům ze Sárška (24. květen 1935)⁹⁰

Ukončení územní správy Sárška, založené Versailleskou smlouvou z roku 1919⁹¹ oživilo otázku teritoriálního bytí tohoto sporného území. V plebiscitu hlasovala většina obyvatelstva pro spojení s Německem, čímž zamítla přičlenění k Francii, jakož i mezinárodní správu.⁹² Zhruba 3 300 obyvatel Sárška se po plebiscitu rozhodlo opustit z politických i náboženských důvodů Sárško a vyhledalo útočiště ve Francii a Lucembursku. Nový uprchlický proud si vynutil další opatření Společnosti

⁸⁶Srov. D. P. O'Connell: International Law. Londýn, 1970, díl II., str. 693.

⁸⁷Srov. Sbírku zákonů a nařízení, č. 179, 1935, str. 578.

⁸⁸Srov. Sbírku zákonů a nařízení, č. 179, 1935, str. 576.

⁸⁹Smluvními stranami byly Belgie, Bulharsko, Československo, Dánsko, Francie, Itálie, Norsko a Velká Británie.

⁹⁰Plan for the Issue of a Certificate of Identity to Refugees from the Saar.

⁹¹Srov. J. Kallab: O smlouvách mírových, Brno, 1920.

⁹²League of Nations Official Journal, 1935, 16 (2), str. 134.

národů, která pocítovala „přímou odpovědnost“⁹³ za sárské uprchlíky, neboť řada z nich hlasovala pro udržení územní správy Společnosti národů. Problém uprchlíků ze Sárska tkvěl v nedostatku platných dokladů totožnosti, neboť dokumenty vydané obyvatelstvu bývalou Řídící komisí, nebyly po připojení Sárska k Německu brány v potaz, přičemž alternativní doklady nový suverén pro dotčené osoby nevydal. Proto Společnost národů hodlala rozšířit systém Nansenových průkazů na uprchlé obyvatele Sárska. Přijatý plán se uplatnil vůči všem, kteří dříve měli postavení obyvatel Sárska, opustili území po plebiscitu a nebyli držitelé národního cestovního dokladu.⁹⁴ Vymezení těchto jedinců zjevně spočívalo v územním požadavku a absenci platného dokladu, ačkoli obě objektivně právní podmínky doprovázela situační okolnost svázaná s plebiscitem. Definice sárských uprchlíků harmonizovala s obsahovou linií předešlých ujednání, aniž by došlo k vymknutí z jejich normativní náplně.

CH) Prozatímní ujednání o postavení uprchlíků pocházejících z Německa (4. červenec 1936)⁹⁵

Ve třicátých letech muselo mezinárodní společenství uznat, že uprchlický exodus en masse neměl jedinou, prvotní příčinu v důsledcích I. světové války. Vyhasnutí uprchlické otázky se nedočkal. Zásadní politické změny, nástup národního socialismu, dramaticky rychlé spění německého státu k totalitnímu uspořádání nutně revitalizovalo uprchlický problém v Evropě. Rasová i politická nesnášenlivost zapříčinily nucené opouštění Německa tisíci oběťmi.

Shromáždění Společnosti národů vidělo v uprchlických prouděch z Německa hospodářský, finanční a sociální problém.⁹⁶ Na vyhrócenou situaci reagovalo zřízením Úřadu vysokého komisaře pro uprchlíky (židovské a jiné) pocházejících z Německa v roce 1933.⁹⁷ jako nového mezinárodního orgánu ad hoc, čímž posílila syndrom dočasných řešení. Vysoký komisař byl pověřen koordinovat pomoc obětem rasové i politické intolerance v přijímajících zemích.

Po tříletém úsilí, v lednu 1936, Rada Společnosti národů seznala, že těžkosti v řešení uprchlických problémů opětovně tkví v již dříve existujících aspektech: nedostatku cestovních dokladů a právního postavení uprchlíků.⁹⁸ Poučena předešlými zkouškami svolala mezivládní konferenci, aby nastolila mezinárodní ochranu pro uprchlíky z Německa.⁹⁹ Sezvání diplomatického fóra obnažilo selhání účinnos-

⁹³League of Nations Official Journal, 1935, 16 (2), str. 277.

⁹⁴League of Nations Official Journal, 1935, 16 (12), str. 1681-1682.

⁹⁵Provisional Arrangement Concerning the Status of Refugees Coming from Germany.

⁹⁶Report by the Second Committee to the Assembly, League of Nations Doc. 1933. XIII.2, str. 2.

⁹⁷Úřad působil v letech 1933 - 1938.

⁹⁸League of Nations Official Journal, 1933, 17 (2), str. 67, 69 a násl.

⁹⁹League of Nations Official Journal, 1933, 17 (2), str. 128.

ti Úmluvy o mezinárodním postavení uprchlíků z roku 1933, zejména v přijatém definičním konceptu, jenž byl recipován z minulých ujednání a nemohl zajistit perspektivnost tohoto dokumentu, jeho použití na budoucí uprchlické situace.

Vysoký komisař pro uprchlíky pocházející z Německa připravil návrh textu ujednání a vymezil „německého“ uprchlíka následovně: „Každá osoba, která opustila území Německa, nepožívající anebo déle nepožívající ochranu vlády Říše, a která nemá jiné státní občanství než německé“.¹⁰⁰ Vysoký komisař vystavil návrh definice uprchlíka na třech právních „sloupech“. Primárně užil již neodmyslitelný juridický prvek: exterritorialitu, když osoba musela nedobrovolně emigrovat, aby mohla žádat o uprchlický status. Druhým úhelným prvkem se stal nedostatek ochrany ze strany domovského státu, kterou tento jednotlivec nepožíval a ani nemohl realisticky očekávat poskytnutí ochrany od německé vlády. Konečně, uznání mezinárodní ochrany nemohly získat osoby, které byly občany dalšího státu, neboť setrvaly pod ochranou této jednotky, jež musí vykonat povinnost přijmout na území svého občana, jemuž není dovoleno setrvat na teritoriu třetího státu.¹⁰¹

Červencová konference r. 1936 přijala schéma definice uprchlíka, jež se odchýlilo od původního návrhu v několika rysech. Prozatímní ujednání obsahovalo požadavek, aby uprchlík byl usazen v Německu,¹⁰² namísto předpokladu opuštění území dotčeného státu, pročež znejistila exterritoriální podmínku. Naproti tomu odstranila nejasnosti vůči ztrátě ochrany oběti a výslovně stipulovala, že jde buď o *de iure* nebo *de facto* ochranu jednotlivce, čímž odhalila sociální rozměr uprchlictví. Tím dospělo vymezení uprchlíka k zásadnímu obratu. Klasický pojem uprchlíka byl redefinován. Podstatou nového vymezujícího přístupu bylo mj. zajistit pomoc obětem sociálních a politických událostí, které měly za následky ztrátu *de iure* i *de facto* ochrany domovského státu.¹⁰³ Bylo nutné brát ohled na postavení německých občanů, kteří se sice etablovali v cizině po jistý čas, byli však zbaveni *de facto* ochrany vlády Říše ze stejných důvodů jako uprchlíci bez občanství.¹⁰⁴

Redefinování uprchlíků neopustilo použitý rámec objektivních hledisek, jen přihlédlo k sociálním kritériím vedle striktních právních okolností, zohledněných v předchozích ujednáních. Destinatáři výhod se ve shodě s prozatímním ujednáním staly oběťmi sociálních a politických změn a tím mohli ztratit i *de facto* ochranu domov-

¹⁰⁰„Any person having left German territory who does not enjoy or no longer enjoys protection of the Government of the Reich and who does not possess any nationality other than German nationality“. Draft Provisional Agreement regarding the Status of German Refugees, League of Nations Doc. 1933. XIII.3.

¹⁰¹R. Plender: International Migration Law. Leyden, 1972, str. 71.

¹⁰²Provisional Arrangement Concerning the Status of Refugees Coming from Germany. United Nations Treaty Series, č. 3952, sv. LXXVII (77).

¹⁰³Srov. J. C. Hathaway: op. cit. pod 2), str. 367.

¹⁰⁴Communication from the Secretary-General, League of Nations Doc.C.L. 214.1937.XII, Annex I, str.2.

ského státu.

Konference však nevyjasnila, ochránilo-li pojmové vymezení jednotlivce bez státního občanství, kteří opustili Německo. Delegáti Nizozemí a Norska trvali na stanovisku, že definice vyloučila bezdomovce v minulosti usazené na území Německa.¹⁰⁵ Zástupci Velké Británie vytvořili vymezení opačné a pokládali osoby bez občanství za mezinárodně chráněné.¹⁰⁶

I) Úmluva o postavení uprchlíků pocházejících z Německa (10. února 1938)¹⁰⁷

Nedostatečnost předchozích právních opatření se záhy prokázala, když v březnu 1937¹⁰⁸ vyzvala Společnost národů státy k účasti na další mezinárodní konferenci, aby se mohlo mezinárodní společenství důkladněji bránit patologickému jevu uprchlického exodu z Německa. Prvotní otázkou se opět stala definice, jejíž nová formulace byla připravena v listopadu 1937. Vymezení uprchlíka pocházejícího z Německa vyšlo ze schématu prozatímního ujednání, nicméně zohlednilo ochranu osoby bez státního občanství. Text změněné definice zněl:

1. „Osoby, které mají nebo měly německé státní občanství a nikoli jakékoli jiné státní občanství, zjevně nepožívající *de iure* či *de facto* ochranu vlády Říše, (a)“
2. „Osoby bez státního občanství nechráněné předchozími úmluvami nebo dohodami, které opustily území Říše potom, co zde byly usazeny.“¹⁰⁹

Navržená definice překlenula nedostatky minulého vymezení, které se zdálo ambivalentní se zřetelem k jednotlivcům bez občanství a vztahovala se na bezdomovce dříve žijící v Německu.

Delegáti zúčastněných států projevy v únoru roku 1938, kdy se již zvolna schylovalo k dalšímu světovému konfliktu, velmi liberální postoj na mezinárodní konferenci. Přesto se v rozpravě objevovaly nové názory na pojmové vyjádření uprchlíka, které se klonily k restriktivnímu vymezení. Někteří delegáti požadovali vnést do vymezení požadavek „příмого útěku“.¹¹⁰ Jiné návrhy opustily dřívější objektivní hlediska

¹⁰⁵League of Nations Doc. Conf./S.R.A.1938/1st Session P.V.2. str. 5 a 9.

¹⁰⁶League of Nations Doc. Conf./C.S.R.A./P.V.4 1938.

¹⁰⁷League of Nations Treaty Series č. 4461, sv. CXCI (192), str. 59. Úmluvu ratifikovalo 7 států.

¹⁰⁸Communication from the Secretary-General, League of Nations Doc. C. L. 58.1937.XII.

¹⁰⁹Refugees coming from Germany:

- a) „Persons possessing or having possessed German nationality who are proved not to enjoy, in law or in fact, the protection of the Government of the Reich.“
- b) „Stateless persons not covered by previous conventions or agreements who have left the territory of the Reich after being established therein.“

¹¹⁰League of Nations Doc. Conf. /C.S.R.A./P.V.4 1938 str. 7 a 9.

definice uprchlíka a volaly po prosazení požadavku politického, náboženského anebo rasového důvodu útěku.¹¹¹ Konečné znění definice se vyhranilo do následující podoby:

- a) „Osoby, které mají nebo měly německé státní občanství a nikoli jakékoli jiné občanství, zjevně nepožívající *de iure* či *de facto* ochranu německé vlády.“
- b) „Osoby bez státního občanství, nechráněné předchozími úmluvami nebo dohodami, které opustily německé území poté, co zde byly usazeny, a zjevně nepožívající *de iure* či *de facto* ochranu německé vlády.“

„Osoby, které opustily Německo z důvodu ryze osobní příležitosti, nejsou zahrnuti do této definice.“¹¹²

Dohodnutá definice na rozdíl od dřívějšího konceptu ztotožnila občany s bezdomovci na podkladě kritéria absence *de facto* či *de iure* ochrany ze strany německého státu. Nadto vedle pozitivně vyjádřeného vymezení obsáhla vylučující klauzuli a vyňala z okruhu mezinárodním právem chráněných osob jednotlivce, kteří využili politických událostí jako vhodnou příležitost k emigraci. Motivace takových jedinců mohla mít hospodářské příčiny, spočívající ve snaze vyhnout se daním. Tu nemohl být spatřován jakýkoli hospodářský útlak.

J) Dodatkový protokol k Prozatímnímu ujednání o postavení uprchlíků pocházejících z Německa a Úmluvě o postavení uprchlíků pocházejících z Německa (14. září 1939)¹¹³

Územní změny učiněné ve středoevropském prostoru po připojení Rakouska k Německu a začlenění Sudet opětovně podnítily uprchlické proudy.

Po uzavření Mnichovské dohody v září 1938 opustilo na 80 000 osob Sudety, přičemž většina z nich přijala útočiště v Československu. Zhruba 15 000 německy hovořících, původních obyvatel zabraných územních částí se nemohlo uchýlit do Československa z důvodu protiněmeckých nálad, které ovládlo území Čechů. Rada

¹¹¹League of Nations Doc. Conf./C.S.R.A./R.V.4 1938 str. 12.

¹¹²Refugees coming from Germany, defined as:

- a) Persons possessing or having possessed German nationality and not possessing any other nationality who are proved not to enjoy, in law or in fact, the protection of German Government.“
 - b) Stateless persons not covered by previous Conventions and Agreements who have left German territory after being established therein and who are proved not to enjoy, in law or in fact, the protection of the German Government.“
- „Persons who leave Germany for reasons of purely personal convenience are not included in this definition.“

¹¹³Additional Protokol to the Provisional Arrangement and to the Convention Concerning the Status of Refugees Coming from Germany. League of Nations Treaty Series č. 4634, sv. CXCVIII (198), str. 14.

Společnosti národů opožděně reagovala na situaci v lednu 1939 rozšířením mandátu vysokého komisaře na osoby, jež dříve měly československé občanství, a nepoživající jakékoli jiné než německé občanství, které byly donuceny opustit území, byvší součástí československého státu, kde byly usazeny. Velmi jednoduše pojaté vymezení sudetských uprchlíků obrazelo skutečnost, že Sudety byly začleněny do německého území, a proto se na osoby, pocházející z této oblasti mohly vztahovat minulé mezinárodní smlouvy.

Značně rozsáhlejšího rozměru nabyl problém uprchlíků, kteří museli odejít z Rakouska po jeho připojení k Německu v březnu 1938. Rakousko již dříve absorbovalo četné uprchlické proudy. Uprchlíci, kteří se zdržovali v Rakousku do okamžiku německé anexe, tvořili velmi rozmanitou, kosmopolitní společnost. Uprchlická komunita zahrnovala Židy, jichž bylo více než 172 000, 800 000 osob neárijského původu a politické disidenty různého ražení jako sociální demokraty, liberály, antifasisty, habsburské legitimisty, komunisty či katolíky.

V květnu Rada Společnosti národů zvolila postoje rozšířit mandát vysokého komisaře na osoby pocházející z Rakouska. Protože bylo krajně obtížné rozlišit osoby pocházející z Rakouska od jednotlivců, kteří opustili Německo, byl vypracován Dodatkový protokol, otevřený k podpisu v září 1939. Protokol pojmul definici uprchlíků z Rakouska jako obětí nacistického pronásledování. Definice byla zformulována takto:

- a) Osoby, které měly rakouské občanství, jež nemají jakékoli státní občanství jiné než německé, zjevně nepoživající *de iure* či *de facto* ochranu německé vlády, (a)
- b) Osoby bez státního občanství, nechráněné předchozí úmluvou nebo ujednáním, jež opustily území, které dříve zakládalo Rakousko potom, co zde byli usazeni, zjevně nepoživající *de iure* nebo *de facto* ochranu německé vlády, (a)

„Osoby, které opustily území, která dříve zakládala Rakousko, z důvodů ryze osobní příležitosti, nejsou zahrnutí do této definice.“¹¹⁴

Protokolární vymezení uprchlíka se téměř shodovalo s předešlými definicemi s nepatrným rozdílem, jež definici přizpůsobil rakouské situaci. Podstata pojetí vzezela

¹¹⁴Anglické znění:

- a) „Persons having possessed Austrian nationality not possessing any nationality other than German nationality, who are proved not to enjoy, in law or in fact, the protection of the German Government,“ and
- b) „Stateless persons, not covered by any previous Convention or Arrangement and having left the territory which formerly constituted Austria after being established therein, who are proved not to enjoy, in law or in fact, the protection of the German Government.“

„Persons who leave the territories which formerly constituted Austria for reasons of purely personal convenience are not included in this definition.“

ve zdůraznění sociálního aspektu uprchlictví v údobí těsně před dalším světovým konfliktem, aniž by tato stránka byla hypertrofována. Uprchlíci byli vytrvale chápáni jako sociální skupina, jejíž homogenitu charakterizovalo sloučení právních i sociálních příznaků objektivního charakteru.

Dodatkovým protokolem se uzavřela meziválečná éra vytváření relativní soudržné i prebytečně rozsáhlé soustavy mezinárodních smluv, jež identifikovaly uprchlíky jako destinatáře výhod vyplývajících z mezinárodního práva. Ujednání ovšem nechránila všechny osoby (byl v nich obsažen i selektivní prvek) jež byly nuceny žít mimo zemi původu.

Prvá ujednání odstranila nedostatek *de iure* ochrany obětí denaturalizace, které se nedobrovolně ocitly ve třetím státě, vydáním průkazů totožnosti jako elementárního opatření, které z nich učinilo bytosti v právním smyslu. Od zárodečného právního počínu se zvolna odvíjelo rozšiřování mezinárodní ochrany na různorodé, zcela konkrétní komunity uprchlíků, jež byly definovány skupinově a prostřednictvím objektivních hledisek. Vymezení kumulovaly národní či národnostní původ, absenci *de iure* ochrany, spjatou s přetržením státoobčanského pouta denaturalizací a neexistencí státního občanství jiného. V definicích převládá juristický přístup, který byl později doplněn sociálním hlediskem: nedostatkem *de facto* ochrany.

Všechny mezinárodní smlouvy se zpožďovaly za přezrálými situacemi a představovaly právní odpovědi s malou mírou perspektivnosti. Daná okolnost plodila četnost ujednání, která měla soustředěný a konkrétně určený účinek.

Mezinárodní smlouvy o ochraně uprchlíků mezi světovými konflikty, žel, nenalézaly konečná řešení pro stížené osoby při právní i faktické nemožnosti jejich návratu do původní země. Státy se zdráhaly naturalizovat uprchlíky a hledat pro ně trvalá řešení. Normotvůrci současně neusilovali o prosazení cílevědomé migrační politiky do obsahu smluvních instrumentů.

Kontrola mezinárodní ochrany, jakož i pomoc uprchlíkům byla státy vědomě delegována na mezinárodní orgány, omezené prozatímním mandátem, které vnášely do situace prvek institucionalizace.

K) Mezinárodní výbor pro uprchlíky (1938–1947)¹¹⁵

V létě roku 1938 se vyhroutil jev institucionální souběžnosti, zapříčiněný nárůstem uprchlického problému. Ke zjednodušení institucionální situace přispělo rozhodnutí Shromáždění Společnosti národů sloučit Nansenův úřad s Úřadem vysokého komisaře pro uprchlíky z Německa. V září 1938 byl zřízen jediný orgán: vysoký komisař pro uprchlíky pod ochranou Společnosti národů¹¹⁶ s pětiletým mandátem.¹¹⁷

¹¹⁵Intergovernmental Committee on Refugee. *Srov. Report Submitted by the Director, ICR Doc.*, 25 July 1944, str. 1.

¹¹⁶Srov. A. Grahl-Madsen: *op. cit.* pod ¹²⁾, str. 181.

¹¹⁷Úřad vysokého komisaře byl svěřen H. Emersonovi z Velké Británie od 1. ledna 1939.

Již v červenci toho roku se konala diplomatická konference v Evianu, která zřídila Mezivládní výbor pro uprchlíky.¹¹⁸ Účelem založení výboru bylo zlepšit tíživou situaci uprchlíků z Německa a Rakouska, kteří nedobrovolně odešli z obou zemí z důvodu nacistické perzekuce.¹¹⁹ Mezivládní výbor pro uprchlíky zahrnul do personálního rozsahu své činnosti tyto jednotlivce:

1. „Osoby, které neopustily zemi původu (Německo včetně Rakouska), ale musí se vystěhovat z důvodu jejich politických názorů, náboženské víry a rasového původu, a
2. Osoby definované pod 1), které již opustily zemi původu, a které se ještě trvale neusadily někde jinde.“¹²⁰

Pojmové vymezení uprchlíka opustilo vžitě pojetí a subsumovalo nové prvky. Ne tradičně zpochybnilo exteritoriální aspekt uprchlictví, poněvadž uprchlíkem se mohl stát jedinec, jenž setrval na území domovského státu za předpokladu nevyhnutelné emigrace. Definice pak specifikovala důvody nedobrovolného vystěhování, jejichž výčet byl taxativní. K naplnění nutnosti odchodu postačila jediná příčina. Tato kvalifikace předpokládala poskytnutí pomoci Mezivládním výborem pro uprchlíky.

Vyjmenované důvody se úžeji vztáhly na konkrétní osobu jako společenskou monádu. Tím byla neagována dřívější skupinová vymezení uprchlíků, která korespondovala s hromadností uprchlických proudů. Prostřednictvím jmenovaných důvodů se pojem uprchlíka individualizoval. Namísto skupinové konceptualizace uprchlíků se zrodila singularita. Krystalizující se nové pojetí přinášelo nezbytnost ověření takových důvodů, přičemž proces verifikace se stával složitějším. Kompetentním orgánem byl podle rezoluce samotný výbor.

K rozšíření mandátu Mezivládního výboru pro uprchlíky dospěl rozhodnutím Výkonný výbor v srpnu 1943. Mandát zahrnul republikánské běžence ze Španělska i bezdomovce, pobývající mimo území Německa, jejichž životy nebo svobody byly v nebezpečí z důvodu rasy, náboženství nebo politického názoru.

Tlak válečných a poválečných okolností determinoval další rozšíření ochranné funkce Mezivládního výboru pro uprchlíky v červenci 1946. Ambit ochrany pojal osoby neochotné anebo neschopné návratu do domovské země či státu dřívějšího,

¹¹⁸Intergovernmental Committee on Refugee (IGCR). Sídlo IGCR bylo v Londýně. V IGCR bylo od začátku zastoupeno 27 států.

¹¹⁹A. Grahl – Madsen: op. cit. pod ¹²⁰, str. 181.

¹²⁰Text v anglickém jazyce zní:

- a) Persons who have not already left their countries of origin (Germany including Austria), but who must emigrate on account of their political opinions, religious beliefs and racial origin and
- b) Persons as defined in 1) who have already left their country of origin and who have not yet established themselves permanently elsewhere. Resolution of the Committee, ICR Doc., 14 July 1938.

obvyklého bydliště.¹²¹

Rozšíření mandátu výboru důkladně subjektivizovalo pojem uprchlíka. Kyvadlo definice se pohlo z úvatě objektivního pojmání do krajní polohy subjektivních kritérií. Použitím subjektivních hledisek musela být náplň pojmu uprchlíka individualizována.

Na konferenci svolané v říjnu 1946 delegáti rozhodli vybavit chráněné jednotlivce cestovními doklady za předpokladu splnění čtyř podmínek.¹²² Především osoba musela spadat pod mandát Mezivládního výboru pro uprchlíky. Dále byla nucena prokázat *de facto* či *de iure* bezdomovectví. Doklady totožnosti nemohli získat jedinci, kteří byli oprávněni k vydání identifikačních dokumentů v souladu s předchozími mezinárodními ujednáními. Poslední podmínku představoval legální pobyt na území státu, jenž byl zavázán závěry konference.

L) Správa spojených národů pro pomoc a obnovu (1943–1946)¹²³

Správa Spojených národů pro pomoc a obnovu byla konstituována mezispojeveckou konferencí, která se konala v listopadu 1943, kdy se změnila situace na světové válečné frontě, za účasti zástupců 44 vlád. Správa byla spojenci vytvořena jako dočasná instituce pro období války a poválečné rekonstrukce.¹²⁴ Poslání Správy Spojených národů pro pomoc a obnovu se přirozeně nesoústředovalo na vyřešení uprchlictví, nicméně jednou z aktivit byla součinnost zapojených států při repatriaci občanů, kteří byli v důsledku válečných událostí rozptýleni po světě. Činnost správy se netýkala osob neochotných nebo neschopných návratu do domovských států, kteří byli odkazováni na pomoc a ochranu Mezivládního výboru pro uprchlíky.

Absence vymezení jednotlivců vůči nimž se uplatňovala pomoc UNRRA napravila zčásti rezoluce 71,¹²⁵ schválená v srpnu 1945. Opatření rezoluce 71 pokrylo osoby, které musely opustit svou zemi, nebo místo původu, či dřívější bydliště. Nepřesný a nejasný koncept těchto osob nevyhnutelně vyvolal nebezpečí nejednoznačné aplikace, které jedince začlenit do rozsahu znění rezoluce. Washingtonská úřadovna UNRRA začala aplikovat směrnici ve prospěch poválečných (nikoli válečných) uprchlíků, kteří byli politickými disidenty. Tak se do pojetí uprchlíka vnesl ideologický pohled, předznamenávající v nepatrnosti budoucí polaritu mezinárodního systému.

Úřad UNRRA v Londýně ostře odsoudil americké uskutečňování direktivy, která

¹²¹Obrát „osoby neochotné“ vyvěral ze svobodné vůle jedince, zatímco neschopnost návratu objektivizovala právní a faktická nemožnost repatriace.

¹²²Preliminary Report Submitted by the Head Office of the Intergovernmental Committee to the Commission of Experts on Identity and Travel Documents, ICR Doc. 1946, str. 9 a násl.

¹²³United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA).

¹²⁴Srov. V. Outrata: op. cit. pod ⁶), str. 459.

¹²⁵UNRRA Journal 152, 1945.

in extenso rozestřela definici chráněné osoby na politické uprchlíky. Kritika zazněla i od států orientovaných na Sovětský svaz, jež odmítaly činnost UNRRA naponáhající emigraci osob, které se nehodlaly podílet na poválečné rekonstrukci. Následně byl dosah direktivy zúžen u poválečných uprchlíků prokázáním konkrétního důkazu pronásledování. Uvádění konkrétního důkazu pronásledování z důvodu rasy, náboženského vyznání nebo činnosti ve prospěch Spojených národů zmírnilo subjektivní pojmání uprchlíka. Důvody musely být objektivně prokazatelné, aby žadatel mohl získat uprchlický status UNRRA.

M) Mezinárodní organizace pro uprchlíky (1946–1951)¹²⁶

Mezinárodní organizace pro uprchlíky byla založena v prosinci 1946, když Valné shromáždění OSN schválilo ústavu IRO a usoudilo, že uprchlictví nabýlo nebyvalého rozměru.

Stěžejním úkolem se stala definice uprchlíka s triangulárním právním půdorysem. Vymezení běžence podle ústavy IRO obsahovalo zahrnující, požastávající a vylučující klausuli. Zahrnující doložka představovala smírné řešení, jež slučovalo řadu návrhů. Na straně druhé provázání rozličných stanovisek zajišťovalo vícestrannost, ačkoli se mohlo zdát, že definice trpí nesourodostí. Podstatou vymezení se stal její personální dosah, jenž subsumoval jednotlivce, kteří nemohli být repatriováni, nebo zcela svobodně a po získání úplné znalosti reality vyjádřili odůvodněné námitky bránící návratu do země původu.¹²⁷ Takovým jedincům mohla být poskytnuta ochrana a péče IRO. Výjimkou z pravidla byli španělští republikáni, němečtí a rakouští uprchlíci, kteří byli zadrženi nebo se stali navrátilci v nacistické éře. Přijatý mezinárodní právní model chování zohlednil pojetí USA a dalších států, které vycházely z ius emigrationis při hledání osobní svobody.

Sovětský Svaz a další země namítaly, že pod záminkou dobrovolnosti repatriace USA a spojenci bránili návratu zavlčených osob.¹²⁸ Prokazování platných překážek návratu důkazně zatížilo žadatele, který musel doložit pronásledování či strach z pronásledování z ospravedlnitelných důvodů, jimiž byla náboženská víra, politické přesvědčení, příslušnost k národu či národnosti anebo rasa. Do rámce definice se mohli prosadit i političtí emigranti, jejichž námitky politického charakteru byly uznány za oprávněné. J. C. Hathaway označil koncept opodstatněných námitek za značně libovolný a otevřeně uzavřený.¹²⁹ Takové pojetí mohlo vytvářet možnost ideologizace problému.

Ústava Mezinárodní organizace pro uprchlíky pojala několik skupin uprchlíků: oběti nacistických a fašistických režimů, či režimů, které stály na jejich straně během

¹²⁶International Refugee Organization (IRO). United Nations Treaty Series, č. 283, sv. 18, str. 3.

¹²⁷Srov. J. C. Hathaway: op. cit. pod 2), str. 374.

¹²⁸Srov. V. Outrata: op. cit. pod 5), str. 144.

¹²⁹Srov. J. C. Hathaway: op. cit. pod 2), str. 345.

II. světové války,¹³⁰ uprchlíky ze Sárska,¹³¹ běženci ze Sudet,¹³² jak byli definováni v rezoluci přijaté 104. zasedáním Rady Společnosti národů, a kteří nepoživali ochranu československé ani německé vlády, osoby, ať nemající de facto či de iure občanství, které byly před válkou uprchlíky, ačkoliv nepatřily do uznaných kategorií uprchlíků a zůstaly uprchlíky navzdory změněným okolnostem,¹³³ děti nedoprovázené rodiči, kteří jsou obětmi války nebo jejichž rodiče zmizeli, a nalézají se mimo zemi jejich původu.¹³⁴

Podle pozastávající klauzule byla ochrana ukončena, když se uprchlík vrátil do země původu, požádal-li o nové občanství, trvale se usadil, nerozumně odmítal repatriaci nebo návrhy na opětovné usazení, nevyvinul podstatné úsilí vydělat si na živobytí, ačkoli byl toho schopen nebo jinak využíval IRO.

Vylučující klauzule bránila získat uprchlický status IRO válečným zločincům, zrádcům národa, kolaborantům nepřítele, běžným zločincům, jednotlivcům, kteří obdrželi finanční pomoc od země původu ve vojenské nebo civilní službě cizího státu, vůdcům hnutí nepřátelským členským státům OSN.

Ústava IRO zajistila kontinuitu v individualizaci pojmu uprchlíka, v níž převážily subjektivní aspekty. Statut zejména zohlednil dva elementy: exterritorialitu a demonstraci platných překážek bránících repatriaci.

* * *

S U M M A R Y

The Refugeehood in the Development of International Law

The autor deals with the evolution of definitions of a refugee according to the Arrangements of 12 May 1926 and 30 June 1928 or the Conventions of 28 October 1933 and 10 February 1938, the Protocol of 14 September 1939 or the Constitution of International Refugee Organization. Refugees were originally defined as a group with using objective criteria. After the second world war the definition of a refugee was individualized. The core of the definition becomes the individual political prosecution.

¹³⁰Collection of International Instruments Concerning Refugees. Ženeva, 1990, str. 46.

¹³¹Collection of International Instruments Concerning Refugees. Ženeva, 1990, str. 46.

¹³²Collection of International Instruments Concerning Refugees. Ženeva, 1990, str. 47.

¹³³Collection of International Instruments Concerning Refugees. Ženeva, 1990, str. 47.

¹³⁴Collection of International Instruments Concerning Refugees. Ženeva, 1990, str. 47.