

## Dalibor Jílek: Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví

Masarykova univerzita Brno 1996, 240 s.

Zdeněk Koudelka

Autor působí na Katedře mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty MU a uvedená publikace je výsledkem jeho delšího zájmu o problematiku uprchlictví a azylu. Uprchlíctví je jednou z oblastí, která má své aspekty politické, politologické, sociální i sociologické, humanitární a v neposlední řadě mezinárodně i vnitrostátně právní. I když celosvětová migrace nedosáhla osudové úrovně, jak se ke konci 80. let částečně předpokládalo především u migrace z chudnoucího Jihu na ekonomicky bohatý Sever z důvodu existenčního zajištění lidí rostoucí populace rozvojového světa, přesto je hromadné uprchlictví trvale dominujícím jevem, který doprovází vznik regionálního napětí a válek (balkánský konflikt v Evropě, kmenové války v Africe) anebo závažné ekonomickosociální krize (hladomory v Africe). Kniha zaplňuje prázdný prostor, který v odborné literatuře vznikl tím, že po dobu komunistického režimu Československo nikdy nebylo konfrontováno s problémem hromadného uprchlictví a individuální udělování azylu představitelům „pokrokových a revolučních hnutí“ bylo zanedbatelné. Dnešní praxe, i když v ČR nepatří uprchlictví k nejdůležitějším společenským problémům, přece jen potřebuje teoretické podklady pro konkrétní uprchlickou politiku nejen z mezinárodně právního aspektu, jak ji prezentuje Jílkovo dílo, ale též z aspektů právního řádu ČR i humanitárního a sociálního hlediska ve vztahu k uprchlíkům i ve vztahu k domácímu obyvatelstvu.

Kniha je systematicky, kromě úvodu a závěru, rozdělena do čtyř částí, dále je připojeno šest příloh a seznam základní literatury. V jednotlivých částech se autor zabývá problematikou se zřetelem k jejímu dobovému a místnímu vývoji.

První část **Uprchlíctví ve vývoji mezinárodního práva** se zabývá evropskou a americkou zkušeností v této oblasti od středověku, ale především od 19. století do 2. světové války. V této části je zdůrazněna 1. světová válka a její důsledky jako přelomová etapa, jelikož do této doby mělo uprchlictví především charakter individuálního útěku ekonomicky zajištěných osob před politickým či náboženským pronásledováním (neúspěšní politici vůdci). Zatímco 1. světová válka a její ná-

sledky započaly éru hromadného masového uprchlictví z důvodu národního útlaku a strachu obyvatel ze státní moci či z následků efektivně nefungující státní moci (anarchie), jak tento problém prezentovali především uprchlíci ze sovětského Ruska a arménští běženci z Turecka. Ovšemže již dříve existovaly případy hromadného skupinového uprchlictví, k nimž můžeme přičíst i pobělohorskou moravskou a českou protestantskou emigraci, z hlediska jejich početního rozsahu a důsledků pro přijímací země, to však nesnese srovnání s masovostí tohoto jevu po 1. světové válce. V první části se autor vedle svého hlavního zájmu – teritoriálního azylu a uprchlictví, rovněž částečně zabývá diplomatickým azylem (vyhledání ochrany v domovském státu na diplomatické či konzulární misi). Diplomatičtý azyl však zůstal omezen především na Latinskou Ameriku, v Evropě se uplatňoval výjimečně, jak je v knize zmíněno např. po vítězství Franca ve Španělsku anebo, jak si ještě pamatujeme, uchýlením občanů NDR na velvyslanectví SRN v Praze r. 1989. V první části se též autor věnuje počátkům institucionalizace v oblasti uprchlictví v rámci světového společenství vytvořením funkce vysokého komisaře Společnosti národů pro uprchlíky, kterým se stal norský polárník F. Nansen, a následně Mezinárodního výboru pro uprchlíky. Autor v této části popisuje a hodnotí vývoj mezinárodního uprchlického práva na jednotlivých smlouvách a opatřeních, jež reagovaly na konkrétní problémy – uprchlíci ze Sárska, Německa, Rakouska a též demokratičtí Němci se Sudet, kteří před Hitlerem neutekli do československého vnitrozemí z důvodu protiněmeckých nálad.

V druhé části **Dichotomie univerzální úpravy uprchlictví** je na obdobné technice (jednotlivé smluvní dokumenty) zkoumán poválečný vývoj uprchlictví, kdy státy již byly definitivně vyvedeny z iluze, že uprchlictví je přechodný důsledek 1. světové války (respektive válek obecně) a po jejich uklidnění se vytratí. Uprchlictví naopak zmasovělo a též bylo zapříčiněno novými faktory (živelné katastrofy, hladomory). Jevila se tak potřeba univerzální úpravy uprchlictví, při jejíž kodifikaci se svářel princip azylu jako oprávnění státu vůči cizinci anebo jako subjektivní právo jedince – toto pojetí potlačovalo teorii státní suverenity. Nakonec zvítězil evropský přístup prosazující individuální přístup k uprchlíkům (správní či jiné řízení o udělení azylu) a nepodporující chápání azylu jako nezczitelného práva jedince. Z humanitárních aspektů však byla jednoznačně přijata zásada nenavrácení běženců do státu, kde je ohrožen jejich život a bezpečnost, a zásada, že výhod uprchlíků užívají i bezdomovci anebo občané nepřátelského státu, pokud de facto mají obavy ze svého domovského státu. Mělo tak být zabráněno opakování situace, kterou popsal L. Feuchtwanger v knize „*Ďábel ve Francii*“, kdy němečtí antifašisté byly ve Francii po září 1939 internovány jako příslušníci nepřátelského státu. Zde, na počátku s. 86 je nevhodně vyjádřena skutečnost, za jakých okol-

ností uprchlík pozbývá výhod Úmluvy o právním postavení uprchlíků z 1951 a text navozuje dojem, jako kdyby úmluva za těchto okolností pozbývala platnost jako celek, nikoliv ztrácela svou působnost vůči jedinci za daných věcných okolností.

Ve třetí části **Různost regionálních úprav uprchlictví** se autor zabývá praxí africkou, středoamerickou a evropskou, kteréžto reagují na místní podmínky, k jejichž řešení nedostačuje prostá aplikace univerzální úpravy. Zvláště na africké úpravě Jílek poukazuje na zvláštnost danou umělými státními hranicemi, v jejichž důsledku vzniká kmenové násilí. Uprchlíci davově odcházejí, což je situace vedoucí ke kolektivnímu, nikoliv individuálnímu posuzování jejich statutu. Přičemž uprchlíka nelze pojímat konzervativně jako osobu státem pronásledovanou, ale též jako osobu pronásledovanou ze strany jiných skupin při neexistenci reálné moci státu zajistit veřejnou bezpečnost (anarchie). V této a ve čtvrté části **Fenomén dočasného útočistiště** se autor zabývá problematikou států prvního azylu nebo států, kam se fakticky uprchlíci uchýlili v rozporu s právem státu, kdy se vytváří mezinárodní solidarita umožňující státu požadovat, aby se světové společenství rovnoměrně podílelo na trvalém přijetí uprchlíků, jelikož nelze spravedlivě žádat, aby zátěž uprchlictví nesl jeden nebo omezený počet států. Autor bohužel velmi málo rozebírá právní úpravu ČR (zákon o uprchlících z 1990 byl již 2x novelizován). Mohlo tak být dosaženo rozboru naší vnitrostátní úpravy z hlediska mezinárodněprávních závazků i jiných vnitrostátních úprav, když autor jinak často poukazuje na vnitřní praxi států (USA, SRN).

V rámci příloh je připojeno 6 dokumentů (3 v češtině a 3 v angličtině). Pokud byla publikace určena odborné veřejnosti, bylo vhodnější vypustit dokumenty převzaté ze Sbírek zákonů (tedy lehce dostupné) a přidat u nás nezveřejněné texty. V případě určení pro rozsáhlejší okruh čtenářů, byl by vhodnější český překlad dokumentů. V základním seznamu literatury autor prezentuje 97 publikací. Kromě českých jsou převážně uvedeny anglické tituly, řídce německé a ojedinele publikace francouzská. V celé práci je hojně použit poznámkový aparát a to nejen v odkazech na odbornou literaturu, ale též na konkrétní rozhodnutí vnitrostátních i mezinárodních orgánů. Kniha je příspěvkem do knihovny věnované problému uprchlictví, jež bude stále aktuální a doufejme, že bude i brzo doplněna jinými domácími pracemi věnovaných dalším aspektům uprchlictví – humanitárním, sociálním i vnitrostátně právním.