

Dočasné útočistiě

Dalibor JÍLEK

Od konce 70. let se začíná v mezinárodně právním názvosloví vyskytovat termín „dočasné útočistiě“. Obrat má blízko k dalším výrazům, jako jsou „dočasny azyl“, „prozatímní azyl“, „dočasné bydliště“ nebo „dočasná ochrana“.¹ Všechny uvedené fráze sblížuje časový prvek, spočívající v přechodnosti, a nedostatečně krystalizovaný obsah, čímž dochází k terminologickému překrývání i nejasnostem. Zatímco pojem „azyl“ skýtá rozsáhlejší ochranu a naznačuje trvalé řešení, dočasné útočistiě či dočasné bydliště se vyhýbají ideálu nalézt permanentní stav.

Během 80. let se chopila pojmu „dočasného útočistiě“ mezinárodně právní nauka, aby osvětlila jeho náplň, přestože měl být důsledně a výlučně používán k deskripci omezené formy ochrany v souladu s článkem 31 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951.² Výraz tak neměl popisovat novou realitu, neboť se týkal hromadného proudu uprchlíků, kteří zpravidla vstupovali na území přijímajícího státu mimo řádné právní kanály.³ Výkonný výbor programu vysokého komisaře (EXCOM) v dočasném útočisti spatřoval druh přechodné ochrany, vhodně pro hromadnou migraci osob. Názorové střetávání se tak projevovalo v praxi i teorii mezinárodního práva.

1.

Povaha dočasného útočistiě

Sporný obsah dočasného útočistiě neodstranily závěry Výkonného výboru č. 19 (XXXI) o dočasném útočisti a č. 22 (XXXII) o ochraně osob hledajících azyl v situacích rozsáhlého přílivu. Závěr č. 19 (XXXI) stanoví, že osoby tvořící uprchlický proud by měly vždy obdržet nejméně dočasné útočistiě, které má ovšem výjimečný charakter. Závěr Výkonného výboru uznává potřebu vymezit povahu, funkci a důsledky poskytnutí dočasného útočistiě. Jedním z prvních právníků, jenž se pokouší odpovědět na naléhavost požadavku je G.J.L. Coles. V rámci dočasného přijetí cizinců hledajících ochranu nutno podle Colese rozlišit tři rozdílné skupiny:

¹Srov. G.J.L. Coles: *Temporary Refugee and Large - Scale Influx of Refugees*. Australian Year Book of International Law, 1983, sv. 8, str. 190.

²Srov. D.A. Martin: *Large-Scale Migrations of Asylum Seekers*. American Journal of International Law, 1982, sv. 76, str. 604.

³Srov. D.A. Martin: *op. cit.* pod ², str. 604.

- osoby, které hledají azyl, ale byly přijaty toliko na přechodnou dobu, i kdyby s nimi bylo zacházeno jako s uprchlíky (dočasné útočistiě),
- osoby přijaté prozatímně v očekávání určení svého právního postavení (prozatímní azyl), a
- osoby, které byly přijaty dočasně na území v důsledku ozbrojeného konfliktu, přitom řada z nich nemůže být *de iure* uprchlíky, ale jejich bezpečnost ohrožuje válečné nepřátelství (bezpečný přístav).⁴

Koncept dočasného útočistiě Coles objevuje v zárodečné podobě v řadě mezinárodních dokumentů. Především zmiňuje Ženevskou úmluvu o právním postavení uprchlíků z roku 1951, která v článku 31 odst. 2 stipuluje, že „smluvní státy povolí takovým uprchlíkům rozumnou lhůtu a poskytnou všechny potřebné prostředky k získání povolení vstupu do jiné země“. V úmluvě se dočasné útočistiě váže jenom k osobám, které se protiprávně zdržují na území státu nebo na teritorium nezákonně vstoupily. Autor rovněž jmenuje mezi mezinárodními instrumenty toho druhu rezoluci 14 Výboru ministrů Rady Evropy z 29. června 1967, konkrétně poukazuje na bod třetí.

Následně Coles vymezuje definici dočasného útočistiě, která je příležitostí dočasného přijetí žadatele o azyl, kterému nemůže být udělen trvalý pobyt v zemi prvního azylu a očekává získání útočistiě v jiném státě. Svoje pojetí dočasného útočistiě poděpírá ustanovením článku 6 návrhu úmluvy o územním azylu z roku 1976, který opravňuje stát nepřiznat azyl osobě z důvodu ochrany národní bezpečnosti, ačkoli je kvalifikovaná podle úmluvy. Z funkčního hlediska může být dočasné útočistiě také nahlíženo jako prvotní fáze ochrany uprchlíka, vykonaná zemí prvního azylu, než se osoba usadí v jiném státě.

Dočasné útočistiě těsně souvisí s principem neodmítnutí na hranici a mezinárodní solidaritou. Jestliže legitimní národní zájem vyžaduje, aby stát uprchlíky přijal na prozatímním základě, udělení dočasného útočistiě by v případě hromadného uprchlictví mělo být signálem pro mezinárodní společenství, aby projevilo svoji účast v rozdělení takového břemene.⁵ Dočasné útočistiě nemůže být však posuzováno jako obecná alternativa k trvalému pobytu.⁶ V situacích masového přílivu uprchlíků by mělo být dočasné útočistiě přechodným řešením a nesmí překážet eventuálnímu udělení trvalého azylu.

G.J.L. Coles uznává, že pojem dočasného útočistiě vyžaduje objasnění ve světle vyvíjejícího se mezinárodního práva uprchlického. Poskytnutí ochrany osobám musí být integrálně propojeno se zásadou solidarity a spoluprací v rozdělování břímě nákladů, obzvláště v situacích rozsáhlých vln uprchlíků.

Coles ve studii nepopírá, že objevuje prvotní obrysy v pojmové struktuře dočasného útočistiě. Dočasné útočistiě staví mezi přijetím uprchlíků na území státu prvního

⁴G.J.L. Coles: *The International Protection of Refugees and the Concept of Temporary Refuge*, San Remo, 1980, str. 2.

⁵Srov. G.J.L. Coles: *op. cit.* pod ⁴, str. 15-16.

⁶Srov. G.J.L. Coles: *op. cit.* pod ⁴, str. 15.

azyly a trvalé řešení ochrany takových osob v jiném státě. Z toho plyne prozatímnost fenomenu. Daný jev spíše spojuje s pronásledováním třebaže hromadně prováděným. Uvědomuje si právní úskalí dočasného útočiště, nicméně ho pokládá za nezbytný prostředek, jenž se vyhraní.

R. Mushkat rozebírá dočasné útočiště na zkušenosti s vietnamskými uprchlíky v Hong-Kongu.⁷ Podotýká, že přístup Hong-Kongu k hromadnému uprchlictví tkví v zásadním stylu britské správy, dlouhodobé tradici *laissez-faire* a pragmatismu.

Podle Mushkata masový pohyb osob přes národní hranice probouzí terminologické otázky. Klíčovými právními pojmy aplikovanými v souvislostech zacházení s osobami, které nuceně opouštějí místa trvalého pobytu, jsou azyl a *non-refoulement*. Proto je žádoucí určit rozdíly mezi nimi a pojmem dočasného útočiště v rozsahu chování států. Azyl se obvykle chápe jako ochrana, kterou uděluje stát na svém území nebo jiném místě pod jeho kontrolou osobám, které přicházejí vyhledat útulek. Výraz *non-refoulement* má základní význam v podstatě jednotný bez konceptuálních rozdíků. Znamená, že osoba by neměla být násilně navracena na území, kde by byla v ohrožení pronásledování. Nejednota v názorech se upíná k odmítnutí na hranici. Podle Mushkata zůstává nejasné, jestli zákaz odmítnutí na hranici je dalším vývojem původní normy *non-refoulement*, nebo již je integrální částí tohoto pravidla. Polemiku vyvolaly Deklarace o územním azylu z roku 1967 a návrh úmluvy o územním azylu. Nelze ani pominout africkou regionální úpravu. Mushkat poznamenává, že odborné názory se shodují v jednom podstatném bodě, že *non-refoulement* ukládá státům závazek povolit vstup nejméně k omezenému účelu vyhledání dočasného útočiště.⁸ Proto pravidlo *non-refoulement* může být nahlíženo jako norma zahrnující admisi stejně jako zákaz navracení a vyhoštění. Přijetí se ovšem nerovná udělení dočasného útočiště.⁹ Útočiště dočasné povahy zdá se stanovit dodatečné závazky a je hmatatelným krokem k trvalému řešení. *Non-refoulement* a dočasné útočiště spočívají na významných rozdílech.

Ambivalentní postoje vůči pojmu dočasného útočiště zrcadlí zdrženlivost k jeho právní stabilizaci. Teorie i praxe dospěly k poznání reality dočasného útočiště. V nich se však zjevují odporující rysy. Ustálení dočasného útočiště vede podle některých právníků k podlomení stabilizovaných forem ochrany, jako jsou *non-refoulement* a trvalý azyl. Mimoto existuje zřetelná závislost dočasného útočiště na mezinárodní solidaritě a pomoci, což může vyvolat návrat uprchlíků do domovského státu v případě, že spolupráce selhála: Státy většinou hledají méně nákladné odpovědi na masový příliv uprchlíků.

Mezinárodní praxe i teorie dle Mushkata chápe dočasné útočiště jako regionální jev vedlejšího významu, jenž neospravedlňuje vypracování nového univerzálního poj-

⁷Srov. R. Mushkat: *Quasi-Institutionalisation of the Refugee Problem in Countries of Temporary Refuge: The Hong-Kong Experience*. Symposium on the Promotion, Dissemination and Teaching of Fundamental Human Rights of Refugees. Collected Proceedings, Ženeva, 1982, str. 91.

⁸R. Mushkat: *op. cit.* pod ⁷, str. 92.

⁹R. Mushkat: *op. cit.* pod ⁷, str. 92.

mu. Dosud se dočasné útočiště především vyskytovalo v Asii i Africe, kde docházelo k absorpci osob na rozsáhlém základě.

Jiný problém vězí v terminologii. Hlavní námitka směřuje proti adjektivu „dočasný“, protože zahrnuje silný prvek uvázení v již tak nejistých situacích. Dočasnost ponechává mnoho prostoru pro jednostranné rozhodnutí, které reaguje na sociální okolnosti.

Podle Mushkata praxe dočasného útočiště zakořenila po boku *non-refoulement* a azylu, aniž by mohly být zpozorovány znatelně nepříznivé účinky. Někteří autoři inklinují k tomu, že dočasné útočiště propůjčuje větší váhu normě *non-refoulement*, aniž by její význam zlehčovalo. V závěru R. Mushkat dodává, že vyhranění dočasného útočiště v institut by mohlo napomoci vyplnit právní vakuum, jež existuje mezi polarizovanými formami ochrany: *non-refoulement* a trvalým azylem.

Coles i Mushkat vstoupili do nevyostřené názorové chápání dočasného útočiště s cílem ozřejmit tento fenomen. Jednoznačné uchopení dočasného útočiště je vlastní D. Perlussově a J.F. Hartmanové. Autorky spatřují v dočasném útočišti obyčejovou normu, která zakazuje státu násilně navracet cizí občany, kteří našli na jejím území ochranu před všeobecným násilím anebo jinými hrozbami vůči jejich životům a bezpečnosti, které způsobuje interní ozbrojený konflikt v domovském státě. Daný zákaz z časového hlediska trvá do zastavení násilí, až stát může zajistit ochranu a bezpečnost svých občanů.¹⁰ Pravidlo dočasného útočiště se rozvinulo v průsečíku tří přesahujících, ale odlišných odvětví mezinárodního práva: uprchlického, humanitárního a práva ochrany lidských práv. Perlussová a Hartmanová se domnívají, že vznik normy poháněly hromadné, spontánní přílivy cizích občanů prchajících před nepříznivými následky vnitřních ozbrojených konfliktů. V procesu normotvorby se nejprve krystalizovalo jádro pravidla, zatímco výjimky a omezení se vyskytovaly jenom graduálně, jak se praxe akumulovala. Přičemž ustálení takové normy nezáviselo na interakci chování států vůči jednotlivcům. Proto Perlussová a Hartmanová věnují zaslouženou pozornost opakovanosti, stejnorodosti, rozšířenosti, nepřetržitosti a dlouhodobosti praxe, přičemž staví do popředí především uniformní prvek a extenzitu praxe států. V hodnocení materiálního předpokladu se zejména soustředí na sérii případů které začínají španělskou občanskou válkou ve 30. letech, přes maďarské události v roce 1956 a končí Československem roku 1968. Africkou praxi vyznačují případem masivního útěku 475 000 osob z Etiopie do Somálska v roce 1980. Podobně Sudán ochránil tisíce civilistů z Etiopie a Čadu v roce 1984. Středoafrická republika hostila 35 000 obyvatel Čadu následkem násilí v jižní části této země. Stejný počet osob vyhledal útočiště ve Rwandě kvůli občanským nepokojům v Ugandě od roku 1982. Tragické rozměry mělo hromadné uprchlictví v jihovýchodní Asii v souvislosti s internacionalizovanými občanskými válkami. Thajsko přijalo Kambodžany a další jedince z Vietnamu a Laosu. Navzdory destabilizujícímu účinku Thajsko poskytlo ochranu 250 000 osobám, což se odehrávalo na rozhraní 70. a 80.

¹⁰D. Perlussová - J.F. Hartmanová: *Temporary Refuge: Emergence of a Customary Norm*. Virginia Journal of International Law, sv. 26, č. 3, str. 554.

let. Malajsie se stala místem dočasného útočiště pro 100 000 Filipínců z ostrovů Hindanao a Suluna v začátku 80. let. Latinská Amerika zase zakusila občanské nepokoje a válku v Nikaragui, Salvadoru a Guatemale. Mexiko, Honduras i Kostarika přijaly na 450 000 obyvatel Salvadoru a 300 000 uprchlíků z Guatemaly.

Úctyhodný výčet faktů dokumentuje praxi států. Skrovnější zájem věnují Perlussová a Hartmanová formám praxe. Komise OSN pro mezinárodní právo poukazuje na nevyčerpávající seznam forem praxe států, kterou charakterizují mezinárodní smlouvy, rozsudky mezinárodních a národních soudů, vnitrostátní zákonodárství, diplomatická korespondence, názory právních poradců a praxe mezinárodních organizací.¹¹ V poměru ke smlouvám J.F. Hartmanová vysvětluje, že pravidlo dočasného útočiště není formálně kodifikované v univerzální smlouvě.¹² Pomíjí však přípravné práce na Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951, kde byl vyjádřen názor, jemuž zúčastnění zástupci států neoponovali, že pravidlo *non-refoulement* nazavazuje smluvní strany povolit velkým skupinám osob překročení státních hranic.¹³ Deklarace o územním azylu z roku 1967 následně pojala masový útěk osob jako výjimku z pravidla *non-refoulement*. Hartmanová ještě podotýká, že mezinárodní smlouvy hrály menší roli v evoluci obyčejové normy dočasného útočiště než pravidlo *non-refoulement*.¹⁴ Jako formu praxe autorky vynechávají judikaturu mezinárodních a národních soudních orgánů. Nepochybně chybí rozhodnutí mezinárodních soudů ve věci dočasného útočiště, nicméně americká soudní praxe nemíčí. Z nedávné doby nutno vzpomenout případ *Haitian Centers Council, Inc. v. McNary*.¹⁵ 24. května 1992 prezident Bush vydal exekutivní nařízení, které pověřilo Pobřežní hlídku zakazovat člunům v mezinárodních vodách, na nichž se plavili uprchlíci z Haiti směrem k americkým břehům, vplout do pobřežních vod a navracet je na palubách lodí zpět do Haiti, aniž učinily šetření, zda by nemohli být pronásledováni po svém návratu. 29. června 1992 Odvolací soud druhého obvodu USA vydal nařízení stanovící, že tento program porušuje americký zákon, jenž zakazuje navrácení osob do státu, kde čelí pronásledování.¹⁶ O tři dny později Nejvyšší soud pozastavil bez vysvětlení rozsudek Odvolacího soudu ve dvou odstavcích.

V původní podobě tento program začal v roce 1981, kdy prezident Reagan 23. září 1981 podepsal nařízení. Kromě toho ministr zahraničí sjednal dohodu s vládou Haiti, která pověřila USA zakročit na moři proti člunům pod haitskou vlajkou, jež

¹¹Yearbook of the International Law Commission. 1950, sv. II, str. 368-372.

¹²Stov. J.F. Hartmanová: The Principle and Practice of Temporary Refuge: A Customary Norm Protecting Civilians Feeling Internal Armed Conflict. In: The New Asylum Seekers: Refugee Law in the 1980s. The Ninth Sokol Colloquium on International Law, Dordrecht, 1988, sv. 10, str. 87.

¹³Summary Records of the Conference (U.N. Doc. A/CONF.2/SR.16), str. 16.

¹⁴J.F. Hartmanová: op. cit. pod ¹⁰, str. 87.

¹⁵Stov. J. Harris: Aliens - Interdiction of Haitians on High Seas - Convention on Refugees - Definition of „Alien“ and „Return“ under U. S. Statute. American Journal of International Law, 1993, sv. 87, č. 1, str. 112 - 117.

¹⁶1992 U. S. Application No. 92-6144 LEXIS 17372.

jsou podezřelé z přepravy nelegálních přistěhovalců.¹⁷ Podle dohody bylo orgánům USA povoleno vstupovat na palubu zastavených plavidel a vyšetřovat status cestujících. Když orgány zjistily, že zákony Spojených států anebo Haiti byly porušeny, mohly loď zadržet a navrátit zpět do Haiti. Dohoda stipulovala, že USA nezamýšlejí navracet do Haiti každého imigranta, jehož americké orgány kvalifikovaly pro nabytí statusu uprchlíka. Od září 1981 do září 1991 Pobřežní hlídka¹⁸ ve spolupráci s Přistěhovaleckou a naturalizační službou (INS)¹⁹ vykonávala tento program. Úředníci INS mohli zjišťovat na palubách zastavených lodí v předběžném šetření, má-li osoba věrohodnou obavu z pronásledování. Ti cestující, kteří prokázali věrohodný strach z pronásledování, byli pokládáni za prověřené („screened-in“). Ostatní osoby bez věrohodné obavy z pronásledování byly považovány za nezpůsobilé („screened-out“) a vráceny do Haiti. 30. září 1991 vláda prezidenta Aristida na Haiti padla a USA dočasně suspendovaly program do 18. listopadu téhož roku. Po pádu civilní vlády na Haiti řada obyvatel riskovala nebezpečnou plavbu do USA. Na zvyšující se migraci reagoval prezident Bush přijetím nařízení z 24. května 1992, podle kterého orgány Pobřežní hlídky plnily program nuceného navrácení plavidel pod haitskou vlajkou s uprchlíky na palubě, aniž by šetřily věrohodný strach cestujících z pronásledování.

Soudní posuzování věci se týkalo zjištění, jestli § 243 (h) (1) zákona o přistěhovalectví a občanství (INA),²⁰ který zahrnuje návrat cizinců do státu, kde jim hrozí odůvodněný strach z pronásledování, dovozuje aplikaci mimo zeměpisné hranice USA a zda-li je tento program slučitelný se zákonem. Soud druhého obvodu seznal, že § 243 (h) (1) zákona o přistěhovalcích a občanství může také vláda používat za hranicemi USA mj. i na základě nařízeného programu. Soud se rovněž zaměřil na otázku, jestli obrat „cizinec“, jak je užíván v zákoně, zahrnuje jednotlivce mimo území Spojených států a zakládá-li navrácení takových jedinců do jiné země porušení *non-refoulement*.

K záležitosti užívání pojmu „cizinec“ uvedl, že definici možno aplikovat bez zeměpisného omezení. Soud vyjádřil mínění, že vymezení cizince zahrnuje každou osobu, která není občanem USA. V otázce navrácení soudní orgán zaujal obdobné právní stanovisko, když uvedl, že zákon se uplatňuje mimo hranice USA a zakazuje navracet uprchlíky z mezinárodních vod.

K těmto závěrům soudu lze učinit námitku, protože článek 33 a jeho legislativní příprava svědčí o tom, že ustanovení se pouze aplikuje uvnitř území státu v rámci jeho hranic.

Před Odvolacím soudem vláda Spojených států argumentovala, že záznam z konference zplnomocněných zástupců, která připravila text Úmluvy o právním postave-

¹⁷Agreement relating to Establishment of a Cooperative Program of Interdiction and Selective Return of Certain Haitian Migrants, and Vessels Involved in Illegal Transport of Person Coming from Haiti. 23. září 1981, U. S. - Haiti, 33 UST 3559.

¹⁸The Coast Guard.

¹⁹The Immigration and Naturalization Service.

²⁰The Immigration and Nationality Act. § 8 U.S.C.A.

ni uprchlíků z roku 1951, obsahuje projev nizozemského delegáta van Boetzelaera, jenž uvedl, že Nizozemí by nemohlo přijmout právní závazek s ohledem na rozsáhlé skupiny uprchlíků, které vyhledávají přístup na jeho území. Tato pasáž svědčila argumentům vlády USA. Soud však zpochybnil, jestli rozhodnutí předsedy konference zplnomocněnců o vnesení stanoviska nizozemského zástupce do záznamů, které bylo uskutečněno bez námitek, vytváří konsens ostatních delegátů a není jednoduše odlišným názorem. Odvolací soud zdůvodnil, že Nizozemí si jen nepřálo akceptovat jakýkoli závazek týkající se masové migrace, což může znamenat, že Nizozemí si přálo být schopno uzavřít státní hranice a nikoli zadržet osoby *en route*. Odvolací soud uzavřel věc tak, že článek 33 úmluvy nepodporuje legalitu vládního programu, čímž odmítl všechny vládní argumenty. Naproti tomu nařízení vydané Nejvyšším soudem ponechává vládní program v platnosti.²¹

Důkladnější návrat k národní legislativě rovněž Hartmanová a Perlussová opomíjejí. Všimají si udělování tzv. prodlouženého dobrovolného odjezdu (the extended voluntary departure) uprchlíkům z Libanonu, Etiopie a Nikaragui.²² Pokládají udělování statusu tzv. prodlouženého dobrovolného odjezdu za vhodný prostředek pro dočasné útočiště.²³ Je objektivně nepřijemné, že se nedostávají k analýze tzv. statusu dočasně chráněné osoby (the temporary protected status), který reguluje § 244 A zákona o přistěhovalectví a občanství.²⁴ Tzv. dočasně chráněný status, který nahradil tzv. prodloužený dobrovolný odjezd, je určen k poskytnutí útulku osobám, které jsou občany státu anebo mají trvalé bydliště na jeho území, když ozbrojený konflikt, přírodní katastrofa či jiné výjimečné a dočasné podmínky způsobují, že je všeobecně nemožné, aby se navrátily do této země.²⁵ V souladu s ustanovením § 244 A ministr spravedlnosti může cizinci udělit tzv. dočasně chráněný status v USA a odložit deportaci této osoby ze Spojených států na dobu, ve které je postavení právně účinné. Ministr spravedlnosti rovněž může vydat cizinci souhlas k výkonu zaměstnání. Ministr spravedlnosti určuje po konzultacích s příslušnými organizacemi kterýkoli stát (nebo část cizího státu), pouze když zde trvá ozbrojený střet, či se stala na jeho teritoriu přírodní katastrofa anebo existují výjimečné a přechodné podmínky vyvolávající nemožnost návratu. Z časového hlediska designace cizího státu má právní účinky okamžikem publikace tohoto aktu, nebo ministr spravedlnosti může určit pozdější datum v oznámení. Vyhlášení trvá do doby, kterou stanoví oznámení. Pravidelné přezkoumání designace lze učinit nejméně 60 dnů před ukončením časové lhůty. Ministr spravedlnosti může zastavit vyhlášení za předpokladu, že situace v určeném státě nebo jeho části již déle neodpovídá podmínkám podle

²¹McNary v. Haitian Centers Council, Inc., 61 U.S.L.W. 3082 (U.S. Aug. 1, 1992).

²²Srov. J.F. Hartmanová: op. cit. pod ¹⁰, str. 95.

²³J.F. Hartmanová: Temporary Refuge and Central American Refugees. In: In Defense of the Alien. Proceedings of the 1987 Annual National Legal Conference on Immigration and Refugee Policy. 1988, sv. X, str. 173.

²⁴8 U.S.C.S. 1254a.

²⁵P.W. Virtue: Haiti: Protecting the Refugee. In: In Defense of the Alien. Proceedings of the 1993 Annual Legal Conference on Immigration and Refugee Policy, 1994, sv. XVI, str. 141.

odstavce 1. Ministr spravedlnosti ukončení oznamuje ve Federálním rejstříku (the Federal Register).

Odějnání dočasné chráněného postavení cizinci nastává, když ministr spravedlnosti zjistí, že osoba není způsobilá k udělení statusu, dále není fyzicky přítomna v USA od data, kdy jí bylo poprvé uděleno takové postavení a jedinec se bez vážné příčiny nezaregistroval ve lhůtě 12 měsíců od udělení statusu způsobem a ve formě stanovené ministrem spravedlnosti.

Cizinec ze statusu těží i další výhody. Může s předchozím souhlasem ministra spravedlnosti cestovat do zahraničí. Není ovšem pokládán za trvale usazeného v USA. Cizinec ani nemá způsobilost získat veřejnou pomoc od státu.

Ministr spravedlnosti např. poskytl dočasné chráněné postavení občanům Salvadoru 29. listopadu 1990.

Ze stručného rozboru vysvítá, že status se týká zranitelných skupin obyvatelstva.²⁶ Má správní charakter.²⁷ Ministr spravedlnosti rozhoduje v mezích svého uvážení. Jde o akt diskreční. Z jazykové interpretace lze odvodit, že ustanovení se zaměřuje na jednotlivce. Zákon o přistěhovalectví a občanství nemá výslovné zmocnění pro hromadnou aplikaci ustanovení prostřednictvím určení konkrétního státu.²⁸ Kromě toho se jedná o klasickou *ad hoc* proceduru.

Spolkový zákon o poskytnutí azylu, který byl schválen v Rakousku v roce 1991, upravuje povolení k dočasnému pobytu pro osoby, které nejsou uprchlíky ve smyslu Ženevské úmluvy z roku 1951.²⁹ Azylový zákon definuje uprchlíka tradičně v § 1 odst. 1, aniž by se odchýlil od Ženevské úmluvy z roku 1951. V připomínkovém řízení nebylo do § 1 azylového zákona vřazeno rozšířené vymezení uprchlíka, navzdory požadavkům vyjádřeným v rozpravě. U. Brandlová, A.H. E. Morawa a G. Zagelová podrobují definici kritickému rozboru, neboť se nepřizpůsobila problémům současné doby a nebere na zřetel důvody útěku tak v přítomnosti aktuální.³⁰

Pro běžence, kteří opouštějí domovský stát z důvodu ozbrojeného konfliktu, všeobecného násilí nebo hromadného porušování lidských práv, je vyhrazeno ustanovení § 8 zákona³¹ Azylový orgán může poskytnout osobě v obzvláště zřetelných případech povolení k pobytu, když vyhoštění není *de iure* nebo *de facto* možné

²⁶A. C. Helton: The Need for a Formal Safe Haven Remedy in the United States. *Refugee. Canada's Periodical on Refugees*, 1988, sv. 7, č. 3, str. 1.

²⁷A. C. Helton: The Case for a Mandatory and Enforceable Safe Haven Policy in the United States. In: *In Defense of the Alien*, 1990, sv. XII, str. 117.

²⁸A. J. Smithová: Temporary Safe Haven for *De Facto* Refugees from War, Violence and Disasters. *Virginia Journal of International Law*, 1988, sv. 28, č. 2, str. 523.

²⁹BGBL 1992/8.

³⁰U. Brandlová-A.H.E. Morawa-G. Zagelová: Das österreichische Asylrecht im Lichte der völkerrechtlichen Verpflichtung Österreichs. *Evropské a mezinárodní právo*, 1993, č. 5, str. 4.

³¹Ustanovení § 8 azylového zákona v německém jazyce zní:

„(1) Die Asylbehörde kann aus Anlaß der Erlassung eines Bescheides, mit dem ein Asylantrag abgewiesen wird, in besonders berücksichtigungswürdigen Fällen einem Fremden von Amts wegen den befristete Aufenthalt im Bundesgebiet bewilligen, wenn die Abschiebung rechtlich oder tatsächlich unmöglich ist oder – sofern er staatenlos ist – in dem Staat, in dem er zuletzt seinem

anebo nemůže být vůči cizinci vykonáno. Z formulace ustanovení přímo vyplývá, že se jedná o relativně výlučnou záležitost, zanedbatelný jev.³² Rakousko tím projevuje zdrženlivou vstřícnost vzhledem k válečným uprchlíkům.

Důvodová zpráva a komentář podotýkají k azylovému zákonu, že ustanovení § 8 odst. 1 nezakládá právní nárok na udělení dočasněho pobytu, z čehož je zřetelná individualizace postupu. Případ faktické nemožnosti uprchlíka vyhostit značí, že žádný stát není připraven dotčenou osobu přijmout.

Komentář výslovně uvádí, že ustanovení slouží ve zvláštní míře tzv. válečným nebo *de facto* uprchlíkům. Tyto osoby nejsou uprchlíky podle Ženevské úmluvy z roku 1951 a proto nepoživají mezinárodní ochranu vůči vyhoštění. Nutno podotknout, že nejsou destinatáři výhod formálně právně regulovaných.

Ratione temporis ustanovení § 8 zavádí nejvýše jednoletou lhůtu povolení, která může být po uplynutí prodloužena o další rok, když důvody trvají. Odst. 2 § 8 zdůrazňuje prozatímní charakter povolení k pobytu. V závěru komentář k ustanovení podtrhuje, že jeho zakotvení vychází ze závěrů Výkonného výboru programu vysokého komisaře OSN, neboť státy mají dodržovat zásadu *non-refoulement* v situacích hromadného útěku osob, které hledají ochranu v jiném státě, aby unikly agresí, okupaci, cizí nadvládě a vážným nepokojům. Komentář se ale vyhýbá důkladnému závěru, že ustanovení § 8 jen omezuje právními podmínkami uvážení příslušného státního orgánu, jenž vykonává správní akt. Ani právní postavení *de facto* uprchlíků nespočívá na ustanoveních spolkového zákona o poskytnutí azylu.³³

Dánský zákonodárny sbor schválil 28. listopadu 1992 zákon č. 933, jenž konstituoval právní základy přijetí skupin uprchlíků a vysídlených osob z bývalé Jugoslávie.³⁴ Podle zákona může vláda Dánského království pozvat po konzultaci s UNHCR nebo obdobnou mezinárodní organizací řadu osob z bývalé Jugoslávie, nacházejících se ve výjimečné nouzi pro účely léčení nebo jiné pomoci, která nemůže být poskytnuta v oblasti jejich pohybu. Osoby jsou vybrány ve spolupráci s UNHCR. Proti rozhodnutí o přijetí takových jedinců nelze učinit odvolání. Osobám se poskytuje povolení k dočasnému pobytu na dobu šesti měsíců. Prodloužení pobytu se děje na žádost, jestliže podmínky nadále existují.

Zákon č. 933/1992 neposkytuje právo jedinci získat pracovní povolení, anebo vykonávat soukromou činnost. Ustanovení 5 § však přiznává dětem přístup k oddělené

gewöhnlichen Aufenthalt hatte, aus wichtigen Gründen nicht zugemutet werden kann.

(2) Die befristete Aufenthaltsberechtigung ist für höchstens ein Jahr zu bewilligen. Sie kann um jeweils höchstens ein weiteres Jahr verlängert werden, wenn die Gründe für ihre Bewilligung andauern.

(3) Ein Fremder verliert die befristete Aufenthaltsberechtigung

1. mit Ablauf ihrer Gültigkeitsdauer,
2. auf Grund eines Bescheides der Asylbehörde, mit dem festgestellt wird, daß im bezug auf seine Person sinngemäß einer der Tatbestände des § 5 Abs. 1 eingetreten ist.³⁴

³²Srov. U. Brandlová – A.H.E. Morawa – G. Zagelová: op. cit. pod ³⁰, str. 6.

³³U. Brandlová – A. H. E. Morawa – G. Zagelová: op. cit. pod ³⁰, str. 4.

³⁴File No. 1992-3702/21-14.

organizovanému vzdělávání a taktéž stipuluje možnost navštěvovat kurzy pro ostatní osoby. Navazující ustanovení upravuje revokaci povolení k dočasnému pobytu, jestliže osoba spáchala trestný čin.

Osobě se dovoluje požádat o azyl, nicméně rozhodnutí o udělení azylu nelze přijmout, pokud tento jedinec má dočasný pobyt. Trvání prozatímního pobytu *ex lege* odkládá rozhodnutí o azylu.

Úhrnem vzato zákon č. 933 má silně selektivní charakter, protože se vztahuje ke dvou kategoriím osob: válečným zajatcům a žadatelům o azyl, kteří přijeli do Dánska před 1. prosincem 1992. Až 25. června 1993 parlament změnil jeho ustanovení. Od změny se rozšiřuje *ratione personae* zákon na jednotlivce, kteří překročili hranice po 1. prosinci 1992.³⁵

Kromě výběrového řízení, jež se projevuje i v doporučování osob ze strany UNHCR, zmíněný zákon obráží *ad hoc* přístup ke zvláště určené skupině jednotlivců, čímž ztrácí na prospektivnosti. Jeho podstatou, třebaže determinovanou spoluprací s UNHCR, je správní uvážení ve věci samé.

Na dohodě mezi spolkem a zeměmi závisí přechodná právní ochrana uprchlíků v Německu, kteří opustili místa mezinárodního ozbrojeného konfliktu či občanské války. Poskytnutí dočasněho útočistište nařizují zemské orgány, které rovněž rozhodují o jeho prodloužení. Povolení k pobytu nemůže být poskytnuto, když cizinec podá žádost o získání politického azylu. Cizinec nemá nárok na zajištění pobytu v určité zemi nebo konkrétním místě. Smí nalézt bydliště jen ve spolkové zemi, kde obdržel povolení k pobytu.

Jestliže cizinec není držitelem platného pasu, příslušný orgán mu vydá náhradní doklad. V případě zrušení povolení k pobytu je cizinec oprávněn se odvolat. Rozklad a žaloba nemají odkladný účinek. Spolkové země si mohou dohodnout kontingenty pro přijetí uprchlíků k dočasnému pobytu. Do těchto kontingentů se započítávají cizinci, kteří již mají povolený pobyt či jsou trpěni na spolkovém území. Země rovněž mohou dojednat rozdělení takových osob. Když nenaleznou shodu, platí pro rozdělení válečných zločinců klíč, jenž se používá pro žadatele o azyl.

Přijetí válečných uprchlíků v Německu upravuje § 32 cizineckého zákona.³⁶ Ustanovení není vřazeno do normativní úpravy zákona o azylovém řízení.³⁷ Možnost přijetí válečných uprchlíků má v dosavadní praxi nepatrný význam, protože spolkové země nejsou zatím jednotné v rozdělení finančních nákladů.³⁸ Česká republika přijímá válečné uprchlíky z bývalé Jugoslávie na základě usnesení vlády, jež představuje

³⁵Dánsko však zavedlo vízovou povinnost 26. června 1993, aby regulovalo admisi osob přicházejících z Bosny–Hercegoviny.

³⁶Ausländergesetz, Juni 1993, Sartorius I EL 45.

³⁷Asylverfahrensgesetz, Juni 1993, Sartorius I EL 45.

³⁸Spolkový ministr vnitra a jeho zemští partneři v listopadu 1993 nesouhlasili s rozšířením vydávání povolení k pobytu pro jisté skupiny uprchlíků, ačkoli byli požádáni vydat nařízení o přijetí válečných běženců z Angoly, Sudánu, Zaire, Turecka (Kurdové) a Kosova (Albánci). Namísto toho rozhodli ukončit v dubnu 1994 humanitární status poskytnutý válečným uprchlíkům z Chorvatska. Některé spolkové země nepokračují ve vyhošťování odmítnutých žadatelů o azyl z Libérie, Afghá-

akt řízení. Česká republika povoluje dotčeným osobám šestiměsíční pobyt, který lze prodloužit z humanitárního hlediska.

Národní legislativa v hmotné právní úrovni u naprosté většiny států spočívá na správním uvážení, čímž si státy ponechávají kontrolu nad přijetím hromadných přílivů uprchlíků. Admissi uprchlíků spojují s mimořádností a někdy selektivním přístupem. Integračním prvkem je přechodnost v poskytnutí útulku osobám, které ztrácejí *de facto* ochranu domovského státu. Ukončení ochrany závisí na aktu diskrece výkonných orgánů státu.

Ve zkoumaných výběrových případech procedura přijímání uprchlíků je individualizována, čímž se kontrola přijetí zpřisňuje. Skupinové řízení není obvyklé, třebaže se nevylučuje.

Když vnitrostátní zákonodárství vychází ze správného uvážení, nemožno z tohoto faktu dedukovat existenci mezinárodně právního zákazu nuceného vypovězení osob, které hledají útočiště dočasné povahy na území jiného státu z důvodu všeobecného násilí nebo ohrožení vlastních životů a bezpečnosti občanskou válkou. Obyčejové pravidlo se nemůže ustálit, když praxe států vykazuje právní nejistotu, rozpory ve výkonu dočasné ochrany a fluktuaci. O důsledné praxi států nesvědčí ani aktivita mezinárodních organizací vzdor závěrům Výkonného výboru programu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Nefornální setkání, na kterém hly konzultovány otázky dočasné ochrany, poukázalo na nejednotnost ve věci personální působnosti ochrany. UNHCR navrhlo tři kategorie:

- osoby, které opustily oblasti válečného střetu a násilí,
- osoby, jež jsou vystaveny nebo by mohly být postiženy zneužíváním lidských práv, včetně jednotlivců, kteří náležejí ke skupině donucené opustit domov v důsledku etnického a náhoženského pronásledování, a
- osoby, které ve zvláštní situaci byly donuceny odejít v důsledku účinku konfliktu.³⁹

Ani v záležitosti otevřenosti hranic nepanovala shoda v praxi států, protože od roku 1993 některé státy začaly požadovat vízovou povinnost po uprchlících, čímž snížily dostupnost dočasné ochrany pro jednotlivce. Ve vztazích azylových postupů a dočasného útočiště se taktéž projevy rozdíly, protože řada států suspendovala azylové řízení u osob požívajících dobrodiní dočasné ochrany.

Když Perlussová a Hartmanová posuzují tvorivý proces stabilizace obyčejové normy, jenž je citlivou záležitostí, dotýkají se i krajně obtížného zjišťování *opinio iuris* – přesvědčení států o závaznosti pravidla. Soustřeďují se na vnější projevy povědomí států, kterými jsou protesty proti porušení pravidla. Zapomínají ovšem na důkaz, že státy respektují praxi, když je to pro ně materiálně (nebo jinak) nevýhodné.⁴⁰

nistánů a Iráku. Minutes and Conference Papers from the ECRE Biannual General Meeting, 15. – 17. duben 1994, Amsterdam.

³⁹Informal Meeting. Background Note. Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in Former Yugoslavia. 1993, str. 2.

⁴⁰Srov. Note on International Protection. (A/AC.96/750 27. srpen 1990).

Jsou známé případy hromadného, nuceného návratu osob, zabránění příplutí lodí s uprchlíky k břehům, zadržování plavidel na volném moři, elektrizované bariéry na suchozemských hranicích apod.

Předložené důkazy svědčí o tom, že obyčejové pravidlo dočasného útočiště se nemohlo stabilizovat v důsledku obsahové rozpornosti a nekvalifikované praxe států, přestože rozšířená praxe poskytování dočasného útočiště v situacích rozsáhlého exodu osob existuje. G.S. Goodwin-Gill se zmocňuje lýtky v jiném úhlu. Dokazuje, že zásadní morální rozvazek pomáhat uprchlíkům a poskytovat jim útočiště nebo bezpečný přístav se rozvinul v čase a skrze souvislosti v právní povinnost (ačkoli relativně nízké úrovně).⁴¹ Zásada *non-refoulement* musí být chápána extenzivně, protože překračuje obsah a rozsah článku 1 a 33 Ženevské úmluvy z roku 1951. Praxe států rozšířila rozsah článku 33.⁴² Bylo potvrzeno, že povinnost *non-refoulement* zahrnuje kromě zákazu navracení a vyhoštění také odmítnutí na hranici. V personálním pojetí zásada *non-refoulement* pojala i další kategorie uprchlíků. Obyčejové mezinárodní právo inkorporovalo osoby, které nepožívají ochranu vlády původního státu. Použití zásady je nezávislé na formálně právním určení statusu uprchlíka státem nebo mezinárodních organizací.⁴³

Non-refoulement je aplikovatelné bezprostředně, jakmile se objektivní okolnosti vyskytnou. Stát, jenž navrácí cizince do země, ze které se tyto osoby vydávají na útěk, protože zde vládne násilí, trvá občanská válka, je narušen veřejný pořádek, musí ospravedlnit své jednání ve světle podmínek panujících ve státě původu. Za takových okolností může být stát odpovědný za porušení závazku *non-refoulement*. Dočasné útočiště je praktickým důsledkem *non-refoulement*. Zásada *non-refoulement* podporuje přijetí a zdůrazňuje odpovědnost mezinárodní spopolitosti nacházet řešení pro hromadné přílivy osob přes hranice států.

Přímou reakcí na úvahy G.S. Goodwina-Gilla je hloubavá studie z pera K. Hailbronnera. Hailbronner tvrdí, že právnímu pojmu byla nabídnuta možnost zaplnit mezeru v současném právu. Praxe států nepodporuje, jak naznačuje americké, kanadské a západoevropské azylové zákonodárství, že pravidlo *non-refoulement* se vztahuje na tzv. humanitární uprchlíky jako obyčejová norma.⁴⁴ V eseji dospívá ke stanovisku, že *non-refoulement*: obyčejové pravidlo chování, je nahlíženo jako produkt toužebného přání. Podle Hailbronnera nemůže být pravidlo vyloženo ve smyslu obecného závazku přijmout rozsáhlý počet cizinců za všech okolností.⁴⁵

⁴¹G.S. Goodwin-Gill: *Non-refoulement and New Asylum Seekers*. Virginia Journal of International Law, 1986, sv. 26, č. 4, str. 898.

⁴²G.S. Goodwin-Gill: op. cit. pod ⁴¹, str. 901.

⁴³G. S. Goodwin-Gill: *Non-refoulement and the New Asylum Seekers*. In: *The New Asylum Seekers: Refugee Law in the 1980s*. The Ninth Sokol Colloquium on International Law. Dordrecht, 1988, str. 105.

⁴⁴K. Hailbronner: *Nonrefoulement and „Humanitarian“ Refugees: Customary International Law or Wishful Legal Thinking?* In: *The New Asylum Seekers: Refugee Law in the 1980s*. The Ninth Sokol Colloquium on International Law. Dordrecht, 1988, str. 123.

⁴⁵K. Hailbronner: op. cit. pod ⁴⁴, str. 128.

Deklarace o územním azylu z roku 1967 učinila výjimku v širokém pojetí *non-refoulement* z převládajících důvodů národní bezpečnosti a ochrany obyvatelstva. Obdobné ustanovení fixoval návrh úmluvy o územním azylu,⁴⁶ když se vytvářel vážný problém pro bezpečnost státu v důsledku hromadného exodu osob. Tato zásada *non-refoulement* nebyla nikdy interpretována způsobem, že vylučuje jakoukoli možnost policie a imigračních úředníků navracet osoby na hranici, jestliže žádosti takových osob by byly zřetelně neodůvodněné.

Obyčejová norma *non-refoulement* pro tzv. humanitární uprchlíky neplní požadavky rozšířené a stejnorodé praxe států a *opinio iuris*. Pravidlo *non-refoulement* může chránit omezenou třídu uprchlíků, kteří by mohli být podrobeni mučení po svém návratu do vlasti, uzavírá K. Hailbronner. Navzdory úsilí některých právníků mezinárodní právo nepožaduje zachovávat normu *non-refoulement* nebo poskytovat dočasné útočiště všem uprchlíkům, kteří opustili domovský stát z důvodu všeobecného násilí, války či hromadného porušování lidských práv.⁴⁷

Argumenty autora podporuje vnitrostátní formulace pravidla *non-refoulement*. V Evropě nutno zmínit úpravu cizineckého zákona SRN, vtělenou do § 51, která stanoví zákaz vyhoštění politicky pronásledované osoby. Takový cizinec nesmí být vyhoštěn do státu, kde je ohrožen jeho život a svoboda kvůli jeho rase, náboženství, státní příslušnosti, příslušnosti k určité společenské skupině nebo politickému přesvědčení. Pravidlo chování se týká *expressis verbis* žadatelů o azyl a těch cizinců, kteří požívají na spolkovém území právní postavení uprchlíka nebo jsou uznáni za uprchlíky mimo spolkové teritorium ve smyslu Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků. Norma rozhodně nezahrnuje tzv. *de facto* či humanitární běžence nebo i vysídlené osoby. Pravidlo chování se nepoužije, když cizinec ze závažných důvodů představuje ohrožení bezpečnosti SRN, nebo znamená nebezpečí pro veřejnost.⁴⁸ Dánský cizinecký zákon vyjadřuje relativní volnost v personální působnosti, protože reguluje ochranu cizince před vyhoštěním do země, ve které riskuje pronásledování z důvodů stanovených v článku 1 A Úmluvy o právním postavení uprchlíků z 28. července 1951, nebo do státu, v němž cizinec nebude chráněn před vyhoštěním do takové země.⁴⁹ Ustanovení § 37 odst. 1 rakouského zákona o vstupu a pobytu cizinců⁵⁰ nedovoluje navrácení, vyhoštění nebo odmítnutí cizince do státu, když existují závažné důvody, že tam bude vydán v nebezpečí nelidského zacházení, trestu či trestu

⁴⁶Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum. U.N. Doc.A/CONF.78/12 (1977). Článek 3 v anglické verzi uváděl: „... may not be claimed by a person whom there are reasons for regarding as a danger to the security of the country in which he is ... or by a great number of persons whose massive influx may constitute a serious problem to the security of a Contracting State“.

⁴⁷K. Hailbronner: op. cit. pod ⁴⁴, str. 144.

⁴⁸Ausländergesetz, § 51, Sartorius I, EL 45, 1993.

⁴⁹Danish Act No. 226, June 8, 1993 with amendments in pursuance of Act No. 232 of June 6, 1985, Act No. 574 of December 19, 1985 and Act No. 686 of October 17, 1986.

⁵⁰Bundesgesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Fremden (Fremdengesetz - FRG), BGBl 1992/838.

smrti. Příslušný odstavec obráží ustanovení článku 3 Evropské úmluvy o lidských právech. Následující odstavec § 37 rakouského zákona stanoví, že vyhoštění nebo navrácení cizince do státu je nedovolené, když trvají závažné důvody, že tam budou jeho život nebo svoboda ohroženy z důvodu rasy, náboženství, příslušnosti k určité společenské skupině anebo pro politické názory (článek 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků).⁵¹ Vyhoštění cizince je přípustné, když představuje ohrožení pro bezpečnost Rakouské republiky, nebo když pravomocným odsouzením za zločin mu byl uložen trest odnětí svobody více jak pětiletý a znamená nebezpečí pro společnost. Vyhoštění cizince není přípustné, když Evropská komise pro lidská práva přijme prozatímní opatření nebo Evropský soud pro lidská práva vydá předběžné rozhodnutí ve věci stížnosti jednotlivce podle Evropské úmluvy o lidských právech.

Finský cizinecký zákon z roku 1991⁵² upravuje *non-refoulement* následujícím způsobem. Žádný nebude navrácen do oblastí, kde může být podroben nelidskému zacházení nebo pronásledování. Obdobně by neměl být navrácen do oblasti, z níž by mohl být poslán do takového regionu. Taktéž finský zákon spojuje zákaz vyhoštění a navrácení s pronásledováním či nelidským zacházením.

Zákon č. 498/1990 Sb. o uprchlících platný v České republice toliko přejímá ustanovení Ženevské úmluvy z roku 1951 a nevnaší do problematiky nové, překvapivé prvky. Není od věci připomenout právní regulaci platnou ve Spojených státech, zákon o přistěhovalectví a občanství v § 243 (h) (1) v současnosti stanoví, že osoba nebude deportována nebo navrácena do země, kde život nebo svoboda cizince by mohla být ohrožena z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské skupině nebo politickému názoru.

Dílčí komparativní rozbor potvrdil, že pravidlo *non-refoulement* v pojetí vnitrostátních právních řádů nepřikazuje poskytnout uprchlíkům, kteří byli donuceni opustit domovský stát nebo zemi svého bydliště kvůli hromadnému a systematickému porušování lidských práv, všeobecnému násilí, válce či dokonce přírodní katastrofě přijetí na hranici a následnou ochranu ve formě dočasného útočiště. Poskytování dočasného útočiště (někdy bezpečného přístavu) je akt volnosti každého státu. Takový volnostní akt je výronem humanity a nutnosti poskytnout *de facto* či humanitárním uprchlíkům prozatímní ochranu. Akt volnosti je v řadě států legislativně vymezen zpravidla v zákonech o cizincích. Dočasné útočiště není formálně právně ustáleno v mezinárodně právním systému. Bylo by šálivé podléhat právnímu romantismu a opomíjet pozitivně právní nazření fenomenu dočasného útočiště, které se může jevit mezinárodnímu právu jako faktum.

Státy by ovšem neměly udělení dočasného útočiště pokládat za nepřátelský čin, nýbrž za výraz humanity.

⁵¹BGBl 1955/55.

⁵²Cizinecký zákon byl schválen 22. února 1991.

2.

Zacházení s osobami v rámci dočasného útočiště

Osoby, které získaly dočasnou ochranu v konkrétním státě, nepožívají stejný právní status a uniformní zacházení, což je důsledkem jejich přijetí a pobytu na základě volnostního aktu státu z hlediska mezinárodního práva. Vnitrostátní regulace není totiž homogenní. Požadavek minimálního standardu zacházení obsahuje závěr č. 22 (XXXII) o ochraně žadatelů o azyl v situacích rozsáhlého přílivu osob, který přijal Výkonný výbor programu vysokého komisaře OSN v roce 1981.⁵³ V otázce přijetí takových uprchlíků závěr Výkonného výboru požaduje, aby tyto osoby nebyly vystaveny nepříznivému zacházení z důvodu, že jejich přítomnost na území není zákonná. Z těchto právních titulů nemají být trestáni. Požadavek požívání občanských a politických práv může působit nadbytečně, protože jejich implementaci zajišťují Mezinárodní pakt o občanských a politických právech na univerzální úrovni, jakož i regionální smlouvy. Nelze ani pominout obyčejovou úpravu obecného mezinárodního práva. Totéž platí o svobodném přístupu k soudům a zákazu diskriminačního zacházení z důvodu rasy, náboženství, politického názoru, země původu a tělesné neschopnosti.

Umístění osob by měly determinovat takové hodnoty, kterými jsou bezpečnost⁵⁴ a blaho, jakož i potřeby přijímacího státu.

Zasloužený zájem je zasvěcen požadavku jednoty rodiny,⁵⁵ stejně jako pomoci při vyhledávání příbuzných. Závěr se nevyhýbá statusovým věcem: registraci narození, smrti a sňatku.

Minimální standard zacházení ve svém celku pokrývají smluvní instrumenty spolu s obyčejovými pravidly. Ty jsou páteří zacházení s uprchlíky, zejména když smluvní normativitu provázejí mezinárodní kontrolní mechanismy.

* * *

⁵³Internationaler Rechtsschutz für Flüchtlinge. Beschlüsse des Exekutiv-Komitees für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen. Ženeva, 1988, str. 48-50.

⁵⁴Stov. závěr č. 27 (XXXIII) o vojenském útoku na uprchlické tábory a osídlení v jižní Africe a jiných místech, závěr č. 32 (XXXIV) o tomtéž problému, závěr č. 45 (XXXVII) ke stejné záležitosti a závěr č. 48 (XXXVIII) o téže věci z let 1982, 1983, 1986 a 1987. Internationaler Rechtsschutz für Flüchtlinge. Beschlüsse des Exekutiv-Komitees für das Programm des hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen. Ženeva, 1988.

⁵⁵Stov. závěr č. 24 (XXXII) o jednotě rodiny, závěr č. 39 (XXXI) o ženách - uprchlicích a mezinárodní ochraně, závěr č. 47 (XXXVIII) o dětech z let 1981, 1985 a 1987.

SUMMARY

Temporary refuge

The author analyses the phenomenon of temporary refuge in the light of international law. He concludes that temporary refuge represents the act of freedom of each state as a member of the international society. Such an act is a product of humanity and necessity.

Temporary refuge is not codified in international law. The customary rule *non refoulement* does not order states to grant temporary refuge to a person who has been forced to leave the state for the reason of systematic violations of human rights, general violence, war, or man-made disaster. Institution of temporary refuge is regulated by domestic law (Austria, Germany, USA etc.). Granting temporary refuge is performed on the basis of the domestic laws at the same time the administrative discretion plays the main role in deciding.