

Aspekty uprchlické a azylové problematiky v kontextu správy území mezinárodními organizacemi: Kosovo pod správou UNMIK

Šárka Ošťádalová* – Martin Faix**

Abstrakt: Příspěvek se věnuje problematice azylu a uprchlictví ve vztahu k mezinárodní správě Kosova. V centru jeho zájmu stojí UNMIK jakožto mise OSN, která disponovala rozsáhlým a ambiciózním mandátem k administrativní správě Kosova, a její role možného poskytovatele ochrany. Článek rozebírá problematiku mezinárodních organizací jako eventuálních poskytovatelů ochrany a analyzuje postavení UNMIK směrem k uprchlíkům navracajícím se do Kosova a osobám, které v Kosovu žádaly o poskytnutí mezinárodní ochrany v letech 1999 až 2009. Pozornost je věnována jak právní úpravě, tak i její praktické aplikaci. Studie na několika příkladech přibližuje, jak se s otázkou postavení mezinárodní organizace jako poskytovatele ochrany vyrovnaly některé z národních soudů členských států EU. Článek si klade za cíl přitáhnout pozornost k proměňující se roli mezinárodních organizací a k dopadům, které má tento vývoj na oblast uprchlického a azylového práva.

Klíčová slova: uprchlíci, azyl, mezinárodní organizace, UNMIK, OSN, Kosovo

Úvod

Kosovo v posledních třech dekáдах prošlo bouřlivým vývojem. Krvavý konflikt mezi Kosovskou osvobozeneckou armádou¹ a srbskými vojenskými a polovojenskými jednotkami, jehož oficiální počátek se datuje k únoru 1998,² ukončila intervence NATO. Jejím výsledkem bylo stažení srbských jednotek z Kosova a předání správy nad oblastí do rukou nově vytvořené Dočasné správní mise OSN v Kosovu.³ Úkolem mise bylo Kosovo nejen spravovat, ale také ho přetvářet takovým způsobem, který by po určité době umožnil konání demokratických voleb a vložení vlády nad oblastí do rukou nově vybudovaných autonomních institucí. UNMIK tak dostal od Rady bezpečnosti OSN mandát nejen k dočasnému výkonu „územní výsosti“, ale rovněž k vytvoření *de facto* fungujícího státu.⁴

* JUDr. Šárka Ošťádalová, M.A., vystudovala Právnickou fakultu Univerzity Karlovy a dvouletý magisterský obor *International Security na Sciences Po Paris School of International Affairs*. Absolvovala stáž v pražské kanceláři UNHCR, na Stálé misi ČR při OSN v New Yorku a na civilní misi Evropské unie na podporu právního státu v Kosovu. V současné době pracuje jako právní poradce na Oddělení mezinárodního práva Sekce obranné politiky a strategie Ministerstva obrany ČR. E-mail: sostadalovaa@gmail.com

** JUDr. Martin Faix, Ph.D., M.JI, je odborným asistentem katedry mezinárodního a evropského práva Univerzity Palackého v Olomouci a katedry mezinárodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Je členem UNCE – Centra excelence pro lidská práva na PF UK Praha a zastupujícím členem Správní rady Agentury pro základní práva EU za Českou republiku. Email: faix@prf.cuni.cz. Tento článek je publikován v rámci projektu PRIMUS/17/HUM/13: *Dočasnost v právní úpravě nucených migrantů*.

¹ „Kosovo Liberation Army“ (dále jen „KLA“). Originální název v albánštině je „Ushtria Çlirimtare e Kosovës“ neboli „UÇK“.

² První útok proti srbským bezpečnostním silám na území Kosova KLA podnikla již v roce 1995. Výrazný nárůst násilí, atentátů a střetů mezi KLA a zvyšujícím se počtem srbských polovojenských jednotek, které následně vedly k vypuknutí války, započal v roce 1996. FRIEDRICH, J. UNMIK in Kosovo: Struggling with uncertainty. *Max Planck YBUNL*. 2005, Vol. 9, s. 225–294, s. 232.

³ Dočasná správní mise OSN v Kosovu (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, dále jen „UNMIK“), zřízena na základě rezoluce RB OSN 1244 (S/RES/1244 ze dne 10. 06. 1999), dále jen „Rezoluce“, odst. 10.

⁴ Kosovo je někdy označováno jako první „UN-shaped state“. Je nicméně nutné zdůraznit, že UNMIK měl pomoci vytvořit kosovské autonomní instituce, nikoliv dovést Kosovo k nezávislosti a secesi od Srbska.

Z pohledu mezinárodního práva se jednalo o nestandardní situaci ze dvou důvodů. V letech 1999 až 2008 OSN prostřednictvím UNMIK vykonávala na území Kosova pravomoci a funkce, které běžně náleží státům – včetně například vydávání platných právních norem a postupného budování správních institucí či bezpečnostních složek. Takové případy už historie mezinárodního práva zná.⁵ Nestandardnost situace spočívala zejména v rozsahu pravomocí, jimiž byl UNMIK nadán. Ten byl v historii OSN bezprecedentní⁶ a přinesl s sebou výzvy a otázky na právní i praktické úrovni. Řada z nich byla předmětem zkoumání doktríny mezinárodního práva.⁷ Cílem tohoto příspěvku je ovšem zaměřit se na oblast, které byla pozornost věnována pouze ve velmi omezené míře, a to na otázky azylové a uprchlické problematiky na území Kosova pod správou OSN. Jedná se o problematiku z pohledu mezinárodního práva více než neobvyklou – oblasti azylu a uprchlictví jsou tradičně prerogativou států a úzce souvisí s jejich suverenitou, kterou mezinárodní organizace v takové míře nedisponují. OSN ovšem v Kosovu vystupovala jako správce území a taktéž zde byla v pozici potenciálního poskytovatele ochrany.

Tento článek nejdříve představí mandát UNMIK, jeho právní základ a rozsah. Další kapitoly přiblíží otázky související s pozicí mise UNMIK jako poskytovatele ochrany vůči různým skupinám osob. První skupinou budou obyvatelé Kosova, kteří oblast v průběhu ozbrojeného konfliktu opustili a odešli hledat útočiště do přilehlých balkánských zemí, potažmo do jiných států, zpravidla evropských. V rámci této skupiny se příspěvek zaměří především na problematiku osob, které byly do Kosova navraceny proti své vůli (tzv. *forced returnees*).⁸ Součástí analýzy postavení OSN jakožto poskytovatele ochrany pro navracející se kosovské uprchlíky bude i pohled národních soudů některých členských států EU, které se touto otázkou zabývaly. Prostřednictvím několika vybraných případů příspěvek přiblíží, jak nejednotný přístup jednotlivých členských států EU k této otázce byl.

Druhou skupinu, vůči níž UNMIK vystupoval z pozice poskytovatele mezinárodní ochrany a na kterou se tento článek zaměří, budou osoby, které přicházely do Kosova nikoliv za účelem návratu, ale s cílem požádat zde o udělení mezinárodní ochrany.

⁵ Již Společnost národů v letech 1920–1935 například prostřednictvím tzv. Sárské komise spravovala Sársko. Postupně se vyvíjela praxe mezinárodní (civilní) správy území, jejichž politický nebo teritoriální status je problematický. Tento vývoj reagoval na situace, kdy neschopnost teritoriálního suveréna (politická či faktická) vykonávat nad územím suverenitu (především ve smyslu územní výsosti) může ohrozit mezinárodní mír a bezpečnost. To umožňuje RB OSN přijmout na základě Charty OSN příslušná opatření, mezi které patří autorizace zřízení a výkonu dočasné správy nad daným územím. Dočasnou správou může být pověřen jeden nebo vícero států, případně mezinárodní organizace, která v takovém případě vykonává správu způsobem, jenž prakticky odpovídá výkonu suverenity státu nad územím ve smyslu územní výsosti.

⁶ INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO. *The Kosovo Report. Conflict – Internatinal Response – Lessons Learned*. Oxford: Oxford University Press, 2000. Dostupné z: <<http://www.reliefweb.int/library/documents/thekosovoreport.pdf>> [poslední přístup 30. 11. 2018].

⁷ Srov. MÉGRET, F. – HOFFMANN, F. The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities. *Human Rights Quarterly*. 2003, č. 25, s. 314–342; EVERLY, R. Reviewing Governmental Acts of the United Nations in Kosovo. *German Law Journal*. 2007, roč. 8, č. 1, s. 21–38. Dostupné z: <http://germanlawjournal.com/pdfs/Vol08No01/PDF_Vol_08_No_01_21-38_SI_Everly.pdf> [poslední přístup 30. 11. 2018]; z české literatury viz například: FAIX, M. Správa územia mezinárodnými organizáciami. In: ŠTURMA, P. a kol. *Mezinárodní právo a státní území. Studie z mezinárodního práva* č. 7. Praha: PF UK, 2015, s. 64–76; FAIX, M. Lidské práva v kontexte výkonu civilnej správy mezinárodnými organizáciami. In: ŠTURMA, P. – FAIX, M. (eds). *Lidskoprávní dimenze mezinárodního práva: Liber Amicorum Stanislava Hýbnerová. Studie z lidských práv* č. 7. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 131–142.

⁸ Odhaduje se, že v letech 1998 až 1999 Kosovo opustilo přibližně 600 tisíc kosovských Albánců, z nich 344 tisíc našlo útočiště v sousední Makedonii. Na 92 tisíc kosovských uprchlíků přijalo 29 evropských zemích v rámci tzv. *Humanitarian Evacuation Program*. SARDELIC, J. *From Temporary Protection to Transit Migration: Responses to Refugee Crises along the Western Balkan Route*. European University Institute, 2017, s. 14. Dostupné z: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/47168/RSCAS_2017_35.pdf?sequence=1> [poslední přístup 30. 11. 2018].

V poslední kapitole se proto článek zaměří na právní úpravu řízení o udělení statusu uprchlíka v autonomní oblasti Kosovo v letech 1999–2008. Těžištěm zájmu bude jak právní úprava azylu a uprchlictví, tak její praktická aplikace na území Kosova pod správou UNMIK vymezenou rezolucí RB OSN č. 1244 a obdobím od roku 1999 do roku 2008. V roce 2008 byla agenda azylu a uprchlictví předána Ministerstvu vnitra Republiky Kosovo a pravomoc nad touto problematikou se tak z rukou mezinárodní organizace přesunula do rukou autonomních kosovských institucí.⁹ Událostem po roce 2008 se proto článek věnovat nebude.

1. Mandát a pravomoci mise UNMIK

1.1 UNMIK

Mise UNMIK byla zřízena rezolucí RB OSN č. 1244 ze dne 10. června 1999 na základě kapitoly VII Charty OSN a lze ji označit za pomocný orgán OSN¹⁰. Rezoluce kromě vytvoření samotné mise stanovila i její cíl a mandát (nikoliv ale časové období trvání mise). Mise UNMIK zahrnovala spolupráci s dalšími mezinárodními organizacemi jako NATO, EU a Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (dále jen „OBSE“).¹¹ Do roku 2005 měl UNMIK čtyři pilíře. Prvním byly úkoly v oblasti justice a policie, druhým civilní správa – na vrcholu organizační pyramidy v těchto dvou oblastech byl Zvláštní zmocněnec Generálního tajemníka OSN pro Kosovo (*Special Representative of the Secretary General for Kosovo*, dále jen „Zvláštní zmocněnec“), který organizaci v Kosovu zastupoval. Třetí pilíř, jehož realizace byla svěřena OBSE, obsahoval úkoly v oblasti demokratizace a tzv. „*institution building*“.¹² Čtvrtý pilíř, spadající pod patronát EU, se týkal rekonstrukce hospodářství a hospodářského rozvoje.

Mandát UNMIK byl nejen mimořádně rozsáhlý, co se rozsahu pravomocí týče, ale i velmi ambiciózní. UNMIK měl vykonávat základní správní funkce tak dlouho, jak to bude zapotřebí, a zároveň organizovat budování autonomních kosovských institucí a dohlížet na jejich rozvoj. V okamžiku, kdy budou tyto instituce vybudované, na ně měl své povinnosti postupně převést.¹³

Důležitým úkolem mise bylo zajistit dodržování práva a pořádku, podporovat a chránit dodržování lidských práv a zajistit bezpečný a ničím nerušený návrat všech uprchlíků a vnitřně přesídlených osob do jejich domovů v Kosovu.¹⁴ Lze podotknout, že realizace těchto úkolů se měla odehrávat v komplikovaném poválečném prostředí.

⁹ MINISTERSTVO VNITRA – KOSOVO. *Functional Review of the Ministry of Internal Affairs*, 2008. Dostupné z: <<https://map.rks-gov.net/getattachment/07c9f1e1-eb1c-49a6-9c1b-2e6d5c6c157d/Ministria-e-Puneve-te-Brendshme.aspx>> [poslední přístup 30. 11. 2018].

¹⁰ K postavení UNMIK jako orgánu OSN a k otázce přičitatelnosti viz např.: ESLP. *Behrami a Behrami proti Francii (71412/01), Saramati proti Francii, Německu a Norsku (78166/01)*, rozhodnutí Velkého senátu ESLP o přijatelnosti stížnosti ze dne 31. května 2007, odst. 118, 142; LARSEN, K. M. *The Human Rights Treaty Obligations of Peacekeepers*. Cambridge University Press, 2012, s. 131.

¹¹ Bez ohledu na bezprecedentní šíři mandátu, který byl misi UNMIK udělen, kapitola VII. Charty OSN umožňuje zřízení takovéto teritoriální správy včetně kompletního převzetí vládních funkcí; srov. FRIEDRICH, J. *UNMIK in Kosovo: Struggling with uncertainty*, s. 9; CHESTERMAN, S. *You, the people: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, 2004, s. 54; FROWEIN, J. A. – KRISCH, N. *Article 4*. In: SIMMA, B. (ed.). *The Charter of the United Nations: A Commentary*. 2002, Vol. I., MN 21.

¹² *Institutional building* = budování procesů a kapacit nových institucí.

¹³ Rezoluce RB OSN 1244, odst. 11 písm. b) a c).

¹⁴ *Ibidem*, odst. 11.

1.2 Zvláštní zmocněnec generálního tajemníka OSN pro Kosovo a jeho pravomoci

Rezoluce RB OSN č. 1244 vytvořila pozici Zvláštního zmocněnce pro Kosovo jako řídicího orgánu mise UNMIK.¹⁵ Rezoluce v důsledku masivního mandátu koncentrovala v rukou Zvláštního zmocněnce nevídané množství pravomocí. Ty zahrnovaly pravomoc rozhodovat o tom, jaké právní normy budou na území Kosova platné a účinné, vydávat nové právní předpisy, jmenovat a odvolávat místním kosovské úředníky i soudce či státní zástupce a také rušit nebo měnit rozhodnutí kosovských institucí včetně těch s volenými členy.¹⁶

Nařízení 1999/1 ze dne 25. července 1999, první legislativní akt UNMIK, se týkalo pravomocí prozatímní správy OSN v Kosovu a konkretizovalo kompetence Zvláštního zmocněnce následovně:

„Všechna zákonodárná a výkonná autorita ve vztahu ke Kosovu, včetně správy soudnictví, je svěřena UNMIK a je vykonávána Zvláštním zmocněncem generálního tajemníka [OSN].“¹⁷

Nařízení tak vložilo do rukou Zvláštního zmocněnce nejen veškerou legislativní i exekutivní moc včetně správy soudnictví, ale taktéž výklad právních norem týkajících se rozsahu jeho vlastních kompetencí.¹⁸ To Zvláštnímu zmocněnci umožňovalo v každém momentu bez ingerence jiných autorit rozhodovat o vlastních pravomocích. Celkově tak získal kontrolu nad tím, co je klasicky považováno za tři hlavní složky státní moci – exekutivou, legislativou i soudnictvím.¹⁹ Nařízení (*regulations*) a směrnice (*directives*) vydávané UNMIK se staly v autonomní oblasti Kosovo nejvyššími právními normami. Je zřejmé, že takový model jen stěží odpovídal základním standardům dělby moci jako předpokladu vlády práva.

Co se týče předválečné právní úpravy, zákony platné před vznikem UNMIK se proměnily v právo sekundární a byly aplikovatelné pouze tehdy, pokud nebyly v rozporu s vydanými nařízeními. UNMIK původně zamýšlel ponechat jako „doplňkové právo“ v platnosti veškeré zákony platné před vypuknutím Kosovské války.²⁰ Jednalo se o řešení, které mělo zabránit vzniku právních mezer. Dle počátečního plánu se tak na oblasti neupravené nařízeními UNMIK mělo nadále vztahovat „předválečné“ jugoslávské právo.²¹ Dle Nařízení UNMIK č. 1999/1 měly veškeré zákony platné na území Kosova před 24. březnem 1999 zůstat v platnosti, a to za podmínky, že nejsou diskriminační, v rozporu s mezinárodně uznávanými lidskoprávními standardy a nařízeními UNMIK a nebrání UNMIK ve výkonu jeho mandátu.²² UNMIK byl nicméně nucen svou počáteční pozici v důsledku důrazným

¹⁵ Od přijetí Rezoluce se ve funkci Zvláštního zmocněnce vystřídal deset povětšinou světově známých politiků či diplomatů. Oficiální webové stránky UNMIK. Dostupné z: <<https://unmik.unmissions.org/former-unmik-srsgs>> [poslední přístup 3. 12. 2018].

¹⁶ OSN. *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, (S/1999/779 ze dne 12. července 1999). Odst. 35: „All legislative and executive powers, including the administration of the judiciary, will, therefore, be vested in UNMIK.“

¹⁷ V originálním znění: „All legislative and executive authority with respect to Kosovo, including the administration of the judiciary, is vested in UNMIK and is exercised by the Special Representative of the Secretary General.“ UNMIK. *UNMIK Regulation on the Authority of the Interim Administration in Kosovo* (UNMIK/REG/1991/1 ze dne 25. července 1999). Sekce 1, odst. 1. Všechny nařízení UNMIK jsou dostupná z: <www.unmikonline.org/regulations>.

¹⁸ OSN. *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, (S/1999/779 ze dne 12. července 1999), marg. 44: „The Special Representative of the Secretary-General as the head of UNMIK, is the highest international civilian official in Kosovo. He will enjoy the maximum civilian executive powers envisaged and vested in him by the Security Council in its resolution 1244 (1999), and will also be the final authority on their interpretation.“

¹⁹ Srov. SVATOŇ, J. – FILIP, J. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011.

²⁰ FRIEDRICH, J. *UNMIK in Kosovo: Struggling with uncertainty*, s. 16.

²¹ Ibidem.

²² UNMIK. *UNMIK Regulation on the Authority of the Interim Administration in Kosovo* (UNMIK/REG/1991/1 ze dne 25. července 1999), sekce 1.3.

protestům z řad kosovskoalbánských juristů (především členů tzv. *Joint Advisory Council on Legal Matters*) přehodnotit a prohlásit právo účinné v letech 1989 až 1999 za neplatné.²³ Dne 12. prosince 1999 proto vydal Nařízení č. 24/1999, jímž v ustanovení § 1 odst. 1 za jediné platné právo prohlásil nařízení a směrnice UNMIK a právo platné na území Kosova k 22. březnu 1989 (dne 28. března 1989 byl Kosovu odebrán status autonomní oblasti).²⁴ Soudcům a správním orgánům nicméně zůstala možnost aplikovat právo účinné po roce 1989 v případech, kdy daná situace nebyla upravena nařízeními UNMIK či právem platným k 22. březnu 1989.²⁵ Aplikace relevantních zákonů přijatých po 22. březnu 1989 byla podmíněna tím, že nesměly být diskriminační nebo v rozporu s klíčovými mezinárodními lidsko-právními instrumenty (nařízení obsahovalo výčet konkrétních mezinárodních úmluv).²⁶

2. UNMIK jakožto poskytovatel ochrany

V mezinárodním právu je tradičním subjektem poskytujícím ochranu stát jakožto suverén rozhodující o dění a pobytu osob na svém území.²⁷ Klíčový instrument mezinárodního uprchlického práva, Úmluva o právním postavení uprchlíků²⁸ (dále jen „Úmluva“), nestátní aktéry jako možné poskytovatele ochrany výslovně nezmiňuje.²⁹ Konec studené války, rozmach činností i kompetencí mezinárodních organizací a narůstající význam nestátních aktérů ovšem začaly toto tradiční paradigma měnit. Například Směrnice Rady EU 2004/83/EU, sekundární předpis evropského práva přijatý v roce 2004,³⁰ již nestátní aktéry – včetně mezinárodních organizací – mezi možné poskytovatele ochrany (*agents of protection*) zařadil.³¹

²³ Rok 1989 se pojí s omezením autonomie Kosova, nástupem Slobodana Miloševiće k moci a počátkem oprese a diskriminace kosovských Albánců. Juristé z řad kosovských Albánců tak po válce vnímali veškeré zákony vydané po roce 1989 jako nespravedlivé a diskriminační a vytrvale žádali jejich zneplatnění. Srov. ZYGOJANNIS, P. *Die Staatengemeinschaft und das Kosovo: Humanitäre Intervention und internationale Übergangsverwaltung unter Berücksichtigung einer Verpflichtung des Interventions zur Nachsorge*. Duncker & Humblot, 2003, s. 22–30; PERRITT, Jr. – HENRY, H. Economic sustainability and final status for Kosovo. *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*. 2004, No. 25, s. 259, 275.

²⁴ UNMIK. Nařízení UNMIK on the Law Applicable in Kosovo (UNMIK/REG/1999/24 ze dne 12. prosince 1999).

²⁵ *Ibidem*, § 1.2.

²⁶ *Ibidem*, § 1.3.

²⁷ KARAVIAS, M. Non-State Actors in Control of Territory as Actors of Protection in International Refugee Law. *Revue Belge de Droit International*. 2014, Vol. 47, s. 487, s. 492.

²⁸ Úmluva o právním postavení uprchlíků přijatá v Ženevě dne 28. července 1951, vyhlášená ve Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o Úmluvě o právním postavení uprchlíků ve znění Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků přijatého v New Yorku 31. ledna 1967, vyhlášeného ve Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o Úmluvě o právním postavení uprchlíků.

²⁹ Otázkou k zamyšlení je, do jaké míry relevantní instrumenty reflektují existující obyčejové normy a zda tyto obyčejové normy zavazují i mezinárodní organizaci. K závaznosti mj. obyčejových pravidel pro mezinárodní organizace srov. například: FAIX, M. *Mezinárodnoprávní rámec zahraničněpolitických operací Európskej únie*. Univerzita Karlova v Praze Právnická fakulta, 2011, s. 79–86; BLECKMANN, A. Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für Internationale Organisationen. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 1977, Vol. 37, s. 107–121; BLOKKER, N. International Organizations and Customary International Law: Is the International Law Commission Taking International Organizations Seriously? *International Organizations Law Review*. 2017, Vol. 14, s. 1–12.

³⁰ Směrnice Rady EU o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu tohoto postavení (2004/83/EC ze dne 29. dubna 2004). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004L0083>> [poslední přístup 30. 11. 2018].

³¹ *Ibidem*, čl. 7. Tato směrnice byla v letech po přijetí přepracována a v roce 2011 nahrazena novou kvalifikační směrnicí: Směrnice Rady EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011), čl. 7. Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=IT>> [poslední přístup 30. 11. 2018].

Situace, která vznikla v Kosovu po roce 1999, tento vývoj odráží na faktické i právní úrovni. Bez ohledu na status Kosova po vyhlášení nezávislosti v roce 2008, v letech 1999 až 2008 Kosovo stále *de iure* tvořilo součást Srbska.³² Správou území a výkonem funkcí, které běžně vykonává stát, byl ovšem pověřen UNMIK. Právními předpisy s nejvyšší právní silou byly nařízení a směrnice UNMIK. Mandát a pravomoci UNMIK a Zvláštního zmocněnce – legislativní akty, správní a jiná rozhodnutí – nebyly projevem suverenity státu, ale měly svůj právní základ v rezoluci RB OSN. Poskytovatelem mezinárodní ochrany v době, kdy bylo Kosovo pod správou UNMIK, tak nebyl stát, neboť Srbsko nemělo nad územím Kosovo kontrolu ani *de facto*, ani *de iure*, ale OSN jakožto mezinárodní organizace.

2.1 UNMIK jakožto záruka bezpečí a ochrany pro navracející se kosovské uprchlíky

Úmluva z roku 1951 odráží postavení státu jakožto tradičního poskytovatele ochrany a mezinárodní organizace za možné poskytovatele ochrany neoznačuje. Tak byla formulována a i tradičně vykládána.³³ Jak bude rozebráno níže, v posledních letech se však na úrovni národních soudů objevily sporadické tendence interpretovat ustanovení Úmluvy širěji a mezi poskytovatele ochrany zařazovat také mezinárodní organizace. Zároveň se tímto směrem posunula i právní úprava Evropské unie.

2.2 Kvalifikační směrnice Rady EU z roku 2004

Významnou změnu ve vztahu k charakteru poskytovatelů mezinárodní ochrany přinesla v roce 2004 Směrnice Rady EU 2004/83/EU (dále jen „kvalifikační směrnice z roku 2004“).³⁴ Cílem této právní normy bylo harmonizovat právní úpravu poskytování mezinárodní ochrany napříč členskými státy Evropské unie. Jedním z nejkontroverznějších aspektů směrnice se stalo rozhodnutí jejích autorů zařadit mezi poskytovatele ochrany nikoliv pouze státy, ale také organizace, a to včetně organizací mezinárodních.³⁵

Kvalifikační směrnice z roku 2004 je součástí právního rámce Evropské unie. Dopadá tudíž pouze na státy EU a nelze proto automaticky dovozovat, že by odrážela celosvětový trend. Její význam pro tento příspěvek spočívá v tom, že právě členské státy Evropské unie se staly hostitelskými zeměmi pro řadu kosovských uprchlíků. O navrácení některých z nich následně rozhodovaly národní soudy. Některé až po roce 2004 – tedy v době, kdy byla směrnice v platnosti.³⁶

³² Z pohledu srbského vnitrostátního práva má Kosovo stále status autonomní oblasti Srbska. Samotné Srbsko bylo po rozpadu Socialistické federativní republiky Jugoslávie nejdříve jednou z republik Svazové republiky Jugoslávie (do roku 2003), následně součástí Státního společenství Srbska a Černé Hory (2003–2006) a od roku 2006 tvoří samostatnou Srbskou republiku.

³³ Úmluva o právním postavení uprchlíků, čl. 1A(2). Dále ke srovnání: KELLEY, N. Internal Flight/Relocation/Protection Alternative: Is it Reasonable? *International Journal of Refugee Law*. 2002, Vol. 14, s. 20; O'SULLIVAN, M. Acting the Part: Can Non-State Entities Provide Protection Under International Refugee Law. *International Journal of International Law*. 2012, Vol. 24, s. 89.

³⁴ Směrnice Rady EU o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu tohoto postavení. Viz <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004L0083>>.

³⁵ *Ibidem*, čl. 7 odst. 1 písm. b).

³⁶ Od ledna do dubna 1999, tedy ještě před intervencí NATO, přijaly státy EU na dočasné bázi přibližně 20 tisíc kosovských uprchlíků (z toho 10 tisíc Německo). Další tisíce požádaly o mezinárodní ochranu ve státech EU již v roce 1998, potažmo v období od dubna do června 1999. LÉKAŘI BEZ HRANIC. *Kosovo Refugee Statistics*. 19. dubna 1999. Dostupné z: <<https://www.msf.org/kosovo-refugees-statistics>> [poslední přístup 30. 11. 2018].

Možné poskytovatele ochrany kvalifikační směrnice z roku 2004 vyjmenovává v čl. 7 odst. 1. Pro účely tohoto příspěvku je důležité písmeno b) ustanovení, dle kterého mohou ochranu poskytovat též „*strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, které ovládají stát nebo podstatnou část území*“.

Začlenění mezinárodních organizací mezi možné poskytovatele ochrany vyvolalo v odborných řadách značnou diskusi a kritiku.³⁷ Myšlenka, že by mezinárodní organizace mohla být schopna poskytnout ochranu, je založena na argumentaci, že ochrana poskytnutá mezinárodní organizací jakožto nestátním aktérem může být rovna té, kterou poskytuje stát. Pokud by tedy například země původu nebyla schopna ochranu žadateli poskytnout, avšak na jejím území se nacházela mezinárodní organizace, která by toho schopna byla, pak by žádost o udělení mezinárodní ochrany jiným státem byla neodůvodněná.³⁸

Jedním z hlavních kritiků výše popsaného přístupu je Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“). Jeho hlavní argument se opírá o odlišný charakter států a mezinárodních organizací a postavení, stejně jako práv a povinností, které tyto subjekty na základě mezinárodního práva veřejného mají. Dle UNHCR, „[v] rámci mezinárodního práva nejsou mezinárodní organizace nadány stejnými atributy jako státy, nejsou navíc ani smluvními stranami lidskoprávních instrumentů [...], dále mají oproti státům omezené zdroje a chybí jim právní autorita. Představa, že by mohly kontrolovat území a ochraňovat osoby stejným způsobem jako jsou toho schopny státy, je proto nerealistická.“³⁹ Jak UNHCR blíže rozvádí ve své Směrnici k mezinárodní ochraně z roku 2003, ne všechny možné zdroje ochrany jsou rovnocenné ochraně poskytované státem. Odmítnout udělení mezinárodní ochrany žadateli pouze na základě argumentace, že ohrožený jedinec může být ochráněn mezinárodní organizací, by bylo nepřiměřené⁴⁰ a mezinárodní organizace by měly být zvažovány jako možný poskytovatel ochrany pouze v těch nejvýjimečnějších případech.⁴¹

Kvalifikační směrnice z roku 2004 byla kritizována nejen za samotné zařazení organizací (včetně mezinárodních) mezi možné poskytovatele ochrany, ale také za nastavení podmínek, na základě kterých lze předpokládat, že tyto subjekty ochranu poskytují. Článek 7 odst. 2 kvalifikační směrnice z roku 2004 je vymežil následovně:

- 1) Ovládat stát nebo část jeho území.
- 2) Učinit přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy – mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání předstávajících pronásledování nebo způsobení vážné újmy.
- 3) Ochrana poskytovaná danou mezinárodní organizací musí být pro žadatele přístupná.

³⁷ GAUCI, J. P. – GIUFFRÉ, M. – TSOURDI, E. *Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges*. Brill Nijhof, 2015, s. 252; KARAVIAS, M. *Non-State Actors in Control of Territory as Actors of Protection in International Refugee Law*, s. 5. COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. *Actors of Protection and the Application of the Internal Protection Alternative*. (Executive Summary). Dostupné z: <https://helsinki.hu/wp-content/uploads/apaipa_ES-EN.pdf> [poslední přístup 30. 11. 2018].

³⁸ Srov. GOODWIN-GILL, G. – McADAM, J. *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 9–11.

³⁹ UNHCR. *Guidelines on International Protection: “Internal Flight or Relocation Alternative” within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (HCR/GIP/03/04 ze dne 23. července 2003), s. 5. Dostupné z: <<https://www.unhcr.org/publications/legal/3f28d5cd4/guidelines-international-protection-4-internal-flight-relocation-alternative.html>> [poslední přístup 30. 11. 2018].

⁴⁰ Ibidem. Dostupné z: <<https://www.unhcr.org/publications/legal/3f28d5cd4/guidelines-international-protection-4-internal-flight-relocation-alternative.html>> [poslední přístup 30. 11. 2018].

⁴¹ MOLE, N. – MEREDITH, C. *Asylum and the European Convention on Human Rights (Human Rights Files No. 9)*. Council of Europe, 2010, s. 48.

Takové vymezení mělo řadu slabin. Neobsahovalo dostatečná kritéria pro posouzení, jaká úroveň, časové trvání a efektivita ochrany jsou vyžadovány.⁴² Rovněž se zabývalo pouze schopností subjektu ochranu poskytnout, nikoliv už tím, zda je tak i ochotný učinit. Za zmínku stojí, že se směrnice vůbec nedotýkala otázky, zda stát, na jehož území daná mezinárodní organizace operuje, s její přítomností a aktivitami souhlasí.

2.3 Kvalifikační směrnice Rady EU z roku 2011

V roce 2011 vstoupila v platnost nová, přepracovaná, verze kvalifikační směrnice z roku 2004, Směrnice Rady EU 2011/95/EU (dále jen „kvalifikační směrnice z roku 2011“), která původní právní normu nahradila. Cílem nové směrnice bylo mimo jiné reflektovat kritiku, která mířila na její předchůdkyni, a také zohlednit praxi a zkušenosti členský států EU při její aplikaci.⁴³ Pozměněn byl i první odstavec čl. 7, který byl doplněn o podmínku, že poskytovatelé ochrany musí být „ochotní a schopní“ ochranu zajistit. Přepracovaná verze směrnice tak dodala v původní verzi tolik chybějící podmínku „ochoty“ (*willingness*) poskytovatele ochrany. I druhý odstavec článku dostal obměny, a to v první větě, která byla pozměněna následovně:

„Ochrana před pronásledováním nebo vážnou újmou musí být účinná a nesmí být pouze dočasná.“⁴⁴

Klíčovou změnou oproti původnímu znění je přidání podmínek účinnosti a stálosti. Aby bylo možné usoudit, že mezinárodní organizace je schopna poskytnout ochranu, musí být tato ochrana před pronásledováním nebo způsobením vážné újmy nejen efektivní a dostupná, ale taktéž dlouhodobá – například prostřednictvím fungujícího a efektivního právního systému, který je schopný zajistit ochranu základních práv a svobod.⁴⁵ I zde nicméně existuje prostor pro rozdílné interpretace – obzvlášť co se „dočasnosti“ poskytnuté ochrany týče. Někteří autoři namítají, že za podmínek stanovených v kvalifikační směrnici z roku 2011 nemohou být mise mezinárodních organizací, jako je například UNMIK či KFOR, považovány za poskytovatele ochrany, neboť se jedná o pouze dočasné, nikoliv stálé subjekty a jejich „životnost“ je časově omezena.⁴⁶ Tomuto názoru by se nicméně dalo oponovat tím, že pokud by se takovéto misi podařilo vytvořit fungující a efektivní právní systém, který by byl nezávislý na její budoucí přítomnosti v oblasti, potažmo její existenci jako takové, pak by byly podmínky dané kvalifikační směrnici z roku 2011 splněny. Jako teoretický příklad může posloužit právě UNMIK v Kosovu, kde pracoval na vybudování fungujícího právního systému a autonomních správních institucích, které po něm následně správu nad teritoriem převzaly. Pokud by dosáhl svého cíle, výše uvedená

⁴² EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. *Actors of Protection and the Application of the Internal Protection Alternative. Executive Summary*. Dostupné z: <https://helsinki.hu/wp-content/uploads/apaiipa_ES-EN.pdf> [poslední přístup 30. 11. 2018].

⁴³ Směrnice Rady EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany, čl. 7. Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=IT>>, [poslední přístup 30. 11. 2018].

⁴⁴ Zvýraznění přidáno autory příspěvku.

⁴⁵ KARAVIAS, M. *Non-State Actors in Control of Territory as Actors of Protection in International Refugee Law*, s. 4.

⁴⁶ NI GHRAINNE, B. A. UNHCR's Involvement with IDPs – 'Protection of that Country' for the Purposes of Precluding Refugee Status? *International Journal of Refugee Law*. 2014, Vol. 26, č. 4, s. 536–554. Dostupné z: <http://eprints.whiterose.ac.uk/87901/3/WRRO_87901.pdf> [poslední přístup 30. 11. 2018].

podmínka trvalosti by byla splněna. To, nakolik byl UNMIK v realitě ve svém snažení opravdu úspěšný, už je samozřejmě předmětem diskuse.

Závěrem je nicméně v souvislosti s UNMIK a Kosovem nutné dodat, že změny zapracované do kvalifikační směrnice z roku 2011 byly směrem ke kosovským uprchlíkům irelevantní, neboť přestože UNMIK v Kosovu k lednu 2019 i nadále působí, naprostou většinu svých výkonných a správních funkcí předal už v letech 2006–2010 do rukou nově vzniklých samostatných kosovských institucí.

2.3.1 UNMIK ve světle kritiky zařazení mezinárodních organizací mezi poskytovatele ochrany

Kritici zařazení mezinárodních organizací mezi poskytovatele ochrany zpravidla zdůrazňují rozdíl mezi mezinárodními organizacemi a státy s ohledem na jejich rozdílný charakter (státy jako primární subjekty mezinárodního práva) i rozsah kompetencí, tj. že nejsou nadány stejnými pravomocemi a nepodléhají stejným povinnostem. Jak uvedl UNHCR – mezinárodní organizace nejsou státy, a tudíž od nich nelze očekávat, že budou ovládat území a chránit lidi stejně jako státy.⁴⁷ Je tedy otázkou, zda a ve kterých aspektech je tato kritika v kontextu působení UNMIK oprávněná.

Jak bylo blíže vysvětleno v kapitole 2 tohoto příspěvku, UNMIK nelze považovat za typickou mírovou misi mezinárodní organizace. Rezoluce RB OSN č. 1244 mu svědila nebývalé široké pravomoci, od legislativních přes výkonné až po soudní. Těmito v takovéto míře mise (či jiné orgány) mezinárodních organizací standardně nadány nejsou. Atypický je i zdroj těchto pravomocí – rezoluce RB OSN přijatá pod kapitolou VII Charty OSN. Specifický charakter UNMIK tak vyvrací některé z argumentů UNHCR – například otázku teritoriální kontroly, rozsahu pravomocí a lidskoprávních povinností. Z pozice svého mandátu byl UNMIK v pozici, kdy měl *de iure* kontrolu nad celým Kosovem,⁴⁸ a rozsah jeho pravomocí odpovídal vnitrostátním pravomocem státu. Co se týče lidskoprávních povinností, i ty byly v mandátu UNMIK zakotveny. Sekce 11 rezoluce RB OSN č. 1244 výslovně uložila UNMIK povinnost „chránit a podporovat lidská práva“. Povinnostmi v lidskoprávní oblasti se zabývala i první právní norma, kterou UNMIK vydal, Nařízení č. 1/1999 z 25. června 1999. To stanovilo, že „při výkonu svých funkcí jsou všechny osoby, které v Kosovu vykonávají úřední povinnosti nebo funkci, povinny respektovat mezinárodně uznané normy v oblasti lidských práv“.⁴⁹ Je tedy možné argumentovat, že některé mezinárodní organizace, jako je například OSN, mohou za určitých podmínek poskytovat ochranu odpovídající ochraně poskytované státem, pokud jedná jako stabilní a státu se podobající autority, jejich aktivity jsou podloženy mezinárodním mandátem a svou činností vyplňují prostor, který by za standardních okolností zabírala státní správa.⁵⁰ Zpravidla se bude jednat o zhroutené státy nebo případy teritoriální správy jako v Kosovu.

Aspektem, který nicméně výše uvedenou analogii se státem oslabuje a který nelze přehlédnout, je otázka odpovědnosti za porušení lidskoprávních závazků. Přestože UNMIK

⁴⁷ UNHCR. *Guidelines on International Protection: “Internal Flight or Relocation Alternative” within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.* (HCR/GIP/03/04 ze dne 23. července 2003).

⁴⁸ Otázka *de facto* kontroly je složitější vzhledem k tomu, že minimálně v prvních šesti letech od oficiálního konce konfliktu v roce 1999 nebyly UNMIK a KFOR schopny udržet na území pořádek a mít dění v Kosovu plně pod kontrolou.

⁴⁹ UNMIK. *UNMIK Regulation on the Authority of the Interim Administration in Kosovo*, sekce 2; UNMIK. *UNMIK Regulation on the Law Applicable in Kosovo* (UNMIK/REG/1999/24 ze dne 12. prosince 1999), sekce 1.3.

⁵⁰ O’SULLIVAN, M. *Acting the Part: Can Non-State Entities Provide Protection Under International Refugee Law*, s. 107.

má povinnost respektovat, chránit a podporovat lidská práva, co se týče odpovědnosti za porušení této povinnosti, jeho postavení je od postavení státu radikálně odlišné. Jeho odpovědnost je omezená, stejně jako možnosti případných poškozených domoci se nápravy a odškodnění. Vzhledem k charakteru UNMIK a imunitám, které se na organizaci i její personál vztahují,⁵¹ neexistuje a ani nikdy neexistoval efektivní právní nástroj,⁵² pomocí něhož by bylo možné se proti případným lidskoprávním porušením ze strany UNMIK bránit.⁵³

2.3.2 UNMIK a navracející se kosovští uprchlíci

Již v prvních měsících od konce konfliktu začal UNMIK čelit postupně narůstajícímu tlaku ze strany evropských států, které usilovaly o co nejrychlejší návrat přijatých uprchlíků zpět do Kosova.⁵⁴ Před UNMIK stála dvojí výzva – zamezit návratu osob, pro které by Kosovo stále mohlo být nebezpečné, a návraty přiměřeně regulovat, neboť příliš silný a rychlý příliv navrátilců by mohl přinést ještě více nestability.

Hlavní problém představovaly tzv. nucené návraty (*forced returns*), tedy navrácení osob, který s repatriací do Kosova nesouhlasily. Evropské státy na návrat uprchlíků i proti jejich vůli začaly naléhat především po roce 2004, přestože v jeho průběhu došlo k několika pogromům na srbské enklávy, násilným střetům mezi kosovskými Srby a kosovskými Albánci a UNHCR nucený návrat některých menšin a skupin důrazně nedoporučoval⁵⁵. Žadatelé o mezinárodní ochranu přicházející z Kosova v členských státech EU se svou žádostí jen zřídka uspěli a počet nucených návratů začal narůstat.⁵⁶ Ze strany UNMIK bylo nicméně možné zaznamenat dlouhodobou snahu o zamezení návratu osob, pro které by mohla být repatriace do Kosova nebezpečná.⁵⁷ Až do roku 2008, kdy byla azylová a návratová agenda předána do rukou kosovského ministerstva vnitra, prováděl UNMIK individuální *screening* osob, které měly být do Kosova nuceně navraceny, rozhodoval,

⁵¹ UNMIK. *UNMIK Regulation on the Status, Privileges and Immunities of KFOR and UNMIK and Their Personnel in Kosovo* (UNMIK/REG/2000/47 ze dne 18. srpna 2000). Dostupné z: <<http://www.unmikonline.org/regulations/2000/reg47-00.htm>> [poslední přístup 3. 12. 2018]; FAIX, M. *Lidské práva v kontexte výkonu civilnej správy mezinárodními organizaciami*, s. 131–142; FERSMAN, C. *International Organisation and the Fight for Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

⁵² V roce 2006 UNMIK ustanovil tzv. *Human Rights Advisory Panel*, který však nemohl a ani neaspíral na to suplovat standardní soudní orgán. Viz EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW. *Opinion on the Existing Mechanism to Review the Compatibility with Human Rights Standards of Acts by UNMIK and EULEX in Kosovo*. Prosinec 2010. Dostupné z: <[www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)051-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)051-e)> [poslední přístup 03. 12. 2018]; AMNESTY INTERNATIONAL. *Kosovo: UNMIK's Legacy. The Failure to Deliver Justice and Reparation to the Relatives of the Abducted*. 2003. Dostupné z: <https://www.es.amnesty.org/uploads/media/Kosovo_UNMIK_report_eur700092013en.pdf> [poslední přístup 3. 12. 2018].

⁵³ Srov. OLLESON, S. – CRAWFORD, J. – PELLET, A. *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

⁵⁴ V únoru 2000 vydal UNHCR pokladovnu zprávu (*background note*), ve které uvedl, že „od stažení jugoslávských a srbských ozbrojených sil a následném vstupu KFOR se situace etnických Albánců v Kosovu drasticky zlepšila. Systematické pronásledování popisované v předchozích zprávách UNHCR a OSCE již pominulo.“ Toto sdělení motivovalo řadu evropských států k tomu, aby jejich soudy začaly odmítat kosovské žádosti o mezinárodní ochranu s tím, že žadatelé mají dostatečnou ochranu k dispozici v zemi původu, tj. v Kosovu. UNCHR. *Background Note on Ethnic Albanians from Kosovo Who are in Continued Need of International Protection*. Březen 2000. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/3c3c0bd14.html>> [poslední přístup 3. 12. 2018].

⁵⁵ Např. Srbů z převážně albánských oblastí, osob, které byly spojovány s předválečným Miloševićovým režimem, či členů některých romských etnik.

⁵⁶ UNHCR. *Country Operational Plan 2005 – Kosovo*. Září 2004. Dostupné z: <<http://www.refworld.org/docid/4187acae4.html>> [poslední přístup 3. 12. 2008]; HUMAN RIGHTS WATCH. *Failure to Protect. Anti-Minority Violence in Kosovo*. Březen 2006. Dostupné z: <<https://www.hrw.org/report/2004/07/25/failure-protect/anti-minority-violence-kosovo-march-2004>> [poslední přístup 3. 12. 2008].

⁵⁷ PARLAMENTNÍ SHROMÁŽDĚNÍ RADY EVROPY. *Zpráva k humanitární situaci v Kosovu*. 23. dubna 2001. Dostupné z: <<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9230&lang=en>> [poslední přístup 3. 12. 2008].

zda jejich návrat povolí, a někdy reguloval přístup i k celým specifickým skupinám. Například v červnu 2006 vydal UNMIK podkladovou zprávu ke své repatriační politice, ve které výslovně vyjmenoval skupiny osob, které nebude v rámci nucených návratů v nejbližší době z bezpečnostních důvodů přijímat.⁵⁸

Role UNMIK v souvislosti s nucenými návraty se dotkl i Evropský soud pro lidská práva, a to v případě *Hida vs. Dánsko* (2004).⁵⁹ V tomto případě žadatel, etnický Rom kosovského původu, protestoval proti nucenému návratu do Kosova s tím, že by v takovém případě mohl být vystaven zacházení v rozporu s čl. 3 EÚLP.⁶⁰ ESLP ve svém rozhodnutí uvedl, že přestože násilné incidenty, ke kterým vůči minoritám v Kosovu dochází, představují důvod pro znepokojení a někteří členové etnických menšin mohou nadále potřebovat mezinárodní ochranu, UNMIK provádí individuální screeningový proces, kdy u každé osoby, která by měla být proti své vůli navracena, zhodnocuje, zda by pro ni bylo Kosovo bezpečné. Zároveň dodal, že Dánsko už má zkušenosti se situacemi, kdy UNMIK přijetí některých z osob, které se Dánsko snažilo do Kosova navrátit, odmítl – je tedy zřejmé, že se nejedná o pouze formální krok. Argument žadatele tak dle ESLP nebyl validní, neboť u něj screeningový proces UNMIK proběhl a pokud by mu v případě návratu mělo skutečně hrozit nebezpečí, UNMIK by jeho repatriaci odmítl.⁶¹ K ničemu takovému ovšem nedošlo a porušení čl. 3 EÚLP v žadatelově případě proto nehrozilo. Ke kapacitě UNMIK jakožto poskytovatele ochrany se ESLP ve svém rozhodnutí přímo nevyjádřil. Lze nicméně argumentovat, že implicitně akceptoval autoritu UNMIK posuzovat a rozhodovat o tom, komu je schopný zajistit bezpečný návrat do Kosova. Tedy, kterým osobám je schopný poskytnout na území Kosova ochranu.

Pomineme-li politické tlaky ze strany západních států, kterým UNMIK nepochybně čelil,⁶² lze konstatovat, že minimálně v oblasti nucených návratů měl UNMIK kontrolu nad tím, kdo se do Kosova vrací, a bylo v jeho moci regulovat, aby nebyly navraceny osoby, kterým by zde hrozilo vážné nebezpečí nebo újma na zdraví.

2.4 UNMIK jako poskytovatel ochrany v soudní praxi členských států EU

Otázku, zda může být UNMIK považován za poskytovatele ochrany, řešily i soudy některých členských států EU. Tato podkapitola si neklade za úkol nabídnout vyčerpávající přehledem všech relevantních národních judikatur a případů. Jejím cílem je prostřednictvím několika vybraných případů nastínit, jak nejednotný přístup jednotlivých členských států EU k této otázce byl.

Za jeden z nejvíce raritních přístupů národních soudů k otázce identity poskytovatele mezinárodní ochrany lze považovat případ *Dyli*, který rozhodoval britský Imigrační odvolací soud (*Immigration Appeal Tribunal*).⁶³ Jedná se o případ z roku 2000, tedy z doby,

⁵⁸ UNMIK. *Background Note on Repatriation Policy – June 2006*. Červen 2006. Dostupné z: <https://www.ecoi.net/en/file/local/1344026/6_tmpphpAvSdJ5.pdf> [poslední přístup 3. 12. 2008].

⁵⁹ Evropský soud pro lidská práva. *Hida v. Denmark*. Žádost č. 38025/02. Rozhodnutí ze dne 19. února 2004. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"%22fulltext%22:["@22hida%22"],"%22itemid%22:["@22001-23755%22"]} > [poslední přístup 3. 12. 2008].

⁶⁰ Evropská úmluva o ochraně základních lidských práv a svobod. ETS 5. Přijata 4. listopadu 1950. Vstup v platnost 3. září 1953.
⁶¹ Ibidem.

⁶² Germany Sending Gypsy Refugees Back to Kosovo. *New York Times*. 19. května 2005. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/2005/05/19/world/europe/germany-sending-gypsy-refugees-back-to-kosovo.html> [poslední přístup 3. 12. 2018].

⁶³ Spojené Království Velké Británie a Severního Irsku. Immigration Appeal Tribunal. *Dyli v. Home Secretary*. 2000 UKIAT 0001. Dostupné z: <https://tribunalsdecisions.service.gov.uk/utiac/38983> [poslední přístup 3. 12. 2018].

kdy výše zmíněná kvalifikační směrnice z roku 2004 ještě nebyla přijata. Azylová žádost pana Dylího, kosovského Albánce, byla ve Spojeném království zamítnuta a bylo mu přikázáno zemi opustit. Proti tomuto rozhodnutí se odvolal s tvrzením, že má oprávněné obavy, že by mu v Kosovu mohlo hrozit pronásledování. Jednou z otázek, které si soud položil, byla, zda jsou UNMIK a KFOR schopny poskytnout ochranu, která by byla rovna ochraně Svazové republiky Jugoslávie.⁶⁴ Soud se při svém rozhodování opíral o Úmluvu o právním postavení uprchlíků, avšak rozhodl se její ustanovení interpretovat překvapivě extensivně. Zaprvé, došel k závěru, že pojem „ochrana země původu“ není nutné vykládat doslovně a že „*existuje jen málo důvodů, proč by měl být chápán jinak než v geografickém smyslu*“.⁶⁵ Dle soudu byla klíčová dostupnost ochrany v dané geografické oblasti – na území daného státu. Zadruhé, „*to, jak je ochrany dosaženo, zda přímo skrze orgány dané země nebo skrze jiné orgány, je irelevantní*“.⁶⁶ Na základě těchto úvah došel soud k rozhodnutí, že UNMIK a KFOR byly schopny poskytnout žadateli ochranu na úrovni ochrany jeho vlastní země.⁶⁷ Podobný případ, *Canaj v. Secretary of State for the Home Department; Vallaj v. Special Adjudicator* z roku 2001, který rozhodoval Odvolací soud Spojeného království Velké Británie pro Anglii a Wales, byl rozhodnut dle stejné argumentační linie.⁶⁸ I zde se jednalo o dva kosovské Albánce, kteří protestovali proti nucenému návratu. Způsob interpretace Úmluvy, který v těchto dvou případech britské soudní orgány zvolily, je bezesporu atypický a odporuje jejímu tradičnímu výkladu.⁶⁹ S trochou nadsázky by se dalo říct, že působí stylem „úcel světi prostředky.“ V roce 2000 mohlo nebezpečí perzekuce nebo vážné újmy v Kosovu hrozit některým kosovským Albáncům, ne však nezbytně všem.⁷⁰ Zároveň v evropských zemích včetně Velké Británie existovala silná politická vůle prosadit co nejrychlejší návrat kosovských uprchlíků zpět do Kosova.⁷¹ Pokud by se soud držel tradičního výkladu Úmluvy, který je státocentrický a vyžaduje existenci ochrany „země původu“, musel by námitky žadatelů vyslyšet, neboť Srbsko jako země původu mělo nad Kosovem nulovou *de facto* i *de iure* kontrolu.

Otázku, zda mohou být mise OSN poskytovatelem ochrany, řešil i francouzský *Cour nationale du Droit d'Asile* (dále jen „CNDA“). Ten použil úplně jinou argumentaci – pozornost věnoval primárně zdroji mandátu mise. Dle CNDA mise OSN, které vykonávají administrativní a donucovací pravomoci na základě mandátu přijatého pod kapitolou VII

⁶⁴ Tzv. „Druhá Jugoslávie“ vznikla v roce 1945 a trvala až do svého rozpadu v roce 1992. Za dobu své existence několikrát změnila jméno – od Demokratické republiky Jugoslávie (1945) přes Federativní lidovou republiku Jugoslávie (1945–1963) až po Socialistickou federativní republiku Jugoslávie (1963–1992). Po odtržení Slovinska, Bosny a Hercegoviny, Makedonie a Chorvatska v roce 1992 ze zbývajících Srbska a Černé Hory vznikla federativní Svazová republika Jugoslávie. V roce 2003 se tato federace transformovala na soustátí pod názvem Srbsko a Černá Hora, které se v roce 2006 finálně rozpadlo na dva samostatné státy – Srbsko a Černou horu.

⁶⁵ Spojené Království Velké Británie a Severního Irsku. Immigration Appeal Tribunal. *Dylí v. Home Secretary*. 2000 UKIAT 0001. Dostupné z: <<https://tribunalsdecisions.service.gov.uk/utiac/38983>> [poslední přístup 3. 12. 2018], odst. 12 a 13.

⁶⁶ *Ibidem*, odst. 13.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Spojené království Velké Británie a Severního Irsku. Court of Appeal (England and Wales). *Canaj v. Secretary of State for the Home Department; Vallaj v. Special Adjudicator*. [2001] EWCA Civ 782; Case C/2000/3468 a C/2001/0109. Rozhodnutí z 24. května 2001. Dostupné z: <https://www.refworld.org/cases,GBR_CA_CIV,3dec82334.html> [poslední přístup 3. 12. 2018].

⁶⁹ KELLEY, N. *Internal Flight/Relocation/Protection Alternative: Is it Reasonable?*, s. 20; O'SULLIVAN, M. *Acting the Part: Can Non-State Entities Provide Protection Under International Refugee Law*, s. 89.

⁷⁰ UNHCR. *Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo*. 2001. Dostupné z: <<https://www.unhcr.org/3c625c8d4.pdf>> [poslední přístup 3. 12. 2018].

⁷¹ 2000 Refugees from Kosovo Overstay Their Welcome in Britain. *The Telegraph*. 29. října 2000. Dostupné z: <<https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/1372368/2000-refugees-from-Kosovo-overstay-their-welcome-in-Britain.html>> [poslední přístup 3. 12. 2018].

Charty OSN, mohou být považovány za poskytovatele ochrany – za podmínky, že jsou skutečně schopny poskytnout efektivní ochranu. Mise fungující na základě mandátu přijatého pod kapitolou VI Charty OSN už však za poskytovatele ochrany být považovány nemůžou.⁷² Pro upřesnění – jednalo se o případy rozhodované po roce 2004. Možnost, že by poskytovatelem ochrany mohly být i mezinárodní organizace, je výslovně uvedena i ve francouzských zákonech.⁷³

Nizozemský Okresní soud v Haagu naopak ve dvou případech z let 2004 a 2005 argument, že by KFOR a UNMIK mohly být schopny poskytnout dostatečnou ochranu, zamítl.⁷⁴ Příklad z roku 2005 se týkal příslušníka etnické menšiny zvané Aškali, který opustil Kosovo v roce 2004 a protestoval proti nucenému návratu – argumentoval tím, že mu v Kosovu hrozí vážná újma na zdraví, neboť byl skupinou kosovských Albánců obviněn z toho, že před válkou spolupracoval se Srby. Nejdříve mu bylo touto skupinou se vrůstající intenzitou několikrát vyhrožováno a následně byla celá jeho komunita vyhnána z vesnice, kde původně žil. K závěru, ke kterému soud došel, je nicméně nutné doplnit, že rozhodnutí nerozporovalo, že by UNMIK nemohl být potenciálním poskytovatelem ochrany. Naopak, způsob, jakým je formulováno, naznačuje opak. Klíčovým problémem byl skutkový stav – tedy to, že UNMIK a KFOR nebyly schopny žadateli v Kosovu efektivní ochranu reálně poskytnout.⁷⁵

V Rakousku Federální azylový úřad rozhodující o žádostech v první instanci označil UNMIK za „ochrannou sílu“ (*protective power*) a uznal ho jako možného poskytovatele ochrany.⁷⁶

Zajímavá situace nastala v Maďarsku. Přestože maďarští zákonodárci odmítli implementovat do národního právního řádu čl. 7 kvalifikační směrnice z roku 2004 a uznat mezinárodní organizace jako možné poskytovatele ochrany,⁷⁷ maďarské soudy se i tak rozhodly UNMIK za poskytovatele ochrany považovat, a to na základě argumentace, že ve své činnosti *de facto* suploval stát – tedy vykonával funkce a poskytoval služby, které by jinak na svých bedrech nesl stát.⁷⁸

Případ týkající se žadatele o azyl původem z Kosova, který se dotýkal UNMIK, se objevil v roce 2004 i před Nejvyšším správním soudem (dále jen „NSS“) ČR v případě č. j.: 1 Azs 92/2004-50. Žalobce, původem z Kosova a křesťanského vyznání, podal kasační stížnost proti rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem, který svým rozsudkem potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra neudělit žalobci azyl. Žalobce argumentoval tím, že měl jako křesťan mimomanželský pohlavní styk s dívkou z muslimské rodiny. Po čase se pár rozešel a žalobce odmítl požadavky dívčiny rodiny, aby se s ní oženil. Protože si dívku odmítl

⁷² ECRE. *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*. Říjen 2008, s. 16 a 110. Dostupné z: <<https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-The-Impact-of-the-EU-Qualification-Directive-on-International-Protection-October-2008.pdf>> [poslední přístup 3. 12. 2018].

⁷³ CNDA, KOS32F. Rozhodnutí ze dne 26. března 2012. Srov. ECRE. *European Comparative Report. Actors of Protection and the Application of the Internal Protection Alternative*. Dostupné z: <<https://helsinki.hu/wp-content/uploads/APAIPA-Report.pdf>> [poslední přístup 3. 12. 2018].

⁷⁴ *Ibidem*; Nizozemské království. District Court, the Hague. *AWB 04/32096 (Kosovo)*. Rozhodnutí ze dne 3. listopadu 2005. Dostupné v holandštině z: <<http://www.wetboek-online.nl/jurisprudentie/ljnAU7469.html>> [poslední přístup 3. 12. 2018].

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ EUROPEAN PARLIAMENT. *Asylum in European Union Member States: Reception of Asylum Seekers and Examination of Asylum Applications*. IP/C/LIBE/ST/2004-06. Listopad 2005, s. 120. Dostupné z: <<http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/05/pe365.968-en.pdf>> [poslední přístup 3. 12. 2018].

⁷⁷ ECRE. *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, s. 108.

⁷⁸ ECRE. *European Comparative Report. Actors of Protection and the Application of the Internal Protection Alternative*, s. 52.

vzít, vyhrožovala mu její rodina tím, že ho musí někdo z nich zabít, aby rodina a dívka nežily v hanbě. Žalobce namítal, že vzhledem k situaci v Kosovu mu místní orgány nejsou schopny zajistit před dívčinou rodinou dostatečnou ochranu. NSS se tím, zda a na základě jakých důvodů může být UNMIK považován za poskytovatelem ochrany, ve svém rozhodnutí výslovně nezabýval, z dikce rozhodnutí lze však vyčíst, že UNMIK (a KFOR) jako poskytovatele ochrany v Kosovu bez dalšího akceptoval. Konkrétně uvedl následující: „[z dostupných dokumentů] nevyplývá, že by výskyt těchto jevů [perzekuce z důvodu náboženského vyznání] bylo součástí státní (v daném případě spíše veřejné) politiky, resp. že by veřejná moc (Kosovo se nachází pod mezinárodní správou zastoupenou mezinárodními mírovými silami KFOR a dočasnou civilní správou OSN UNMIK) taková jednání tajně podporovala, trpěla či nebyla schopna jim dostatečně zabránit.“⁷⁹ NSS tak nepřímou označil KFOR a UNMIK za vykonavatele veřejné moci a orgány zodpovědné za poskytování ochrany na území Kosova. Překvapivé je, že se NSS otázkou, zda je možné UNMIK za poskytovatele ochrany považovat, v tomto ani v jiném případě vůbec nezabýval. Akceptoval tuto skutečnost jako fakt a řešil pouze efektivitu poskytované ochrany.

Jak výše popsání příklady ukazují, národní praxe ve vztahu k UNMIK byla mezi členskými státy EU značně nejednotná, byť prakticky vždy směřovala ke stejnému výsledku – přijetí UNMIK jako možného poskytovatele ochrany. Přestože se v rámci uvedených příkladů každý ze zmíněných rozhodovacích orgánů rozhodl v konečném důsledku vnímat UNMIK jako potencionálního poskytovatele ochrany, argumentační linie, přes které se k tomuto závěru dané orgány dopracovaly, se lišily.

3. Úprava řízení o udělení mezinárodní ochrany pod správou UNMIK

3.1 Právní úprava

Právní úpravu řízení o udělení statusu uprchlíka v kosovském právním řádu je možné rozdělit do tří období. První, které trvalo od zahájení mise do 1. května 2005, kdy UNMIK vydal nařízení upravující tuto oblast, tj. Nařízení UNMIK č. 2005/16 o pohybu osob do a z Kosova. Druhé, od 1. května 2005 do roku 2009, kdy UNMIK předal agendu azylu a uprchlictví a pravomoci a povinnosti s ní spojené Ministerstvu vnitra Kosovské republiky, a třetí od roku 2009, od kterého je tato oblast již plně pod kontrolou výše zmíněného ministerstva. Třetímu období se tento příspěvek výrazně do hloubky věnovat nebude, neboť již nezahrnuje působení UNMIK.

3.1.1 Právní úprava řízení o udělení mezinárodní ochrany od 10. června 1999 do 1. května 2005

Jelikož až do 1. května 2005 chybělo nařízení UNMIK, které by řízení o udělení postavení uprchlíka upravovalo, aplikovatelným právem od 25. července 1999 do 1. května 2005 mělo být právo platné před vypuknutím ozbrojeného konfliktu – tedy ještě z dob Socialistické federativní republiky Jugoslávie. Podrobnější analýza nicméně ukáže, že žádné právní normy, které by bylo možno na situaci v Kosovu aplikovat, neexistovaly.

⁷⁹ Nejvyšší správní soud ČR. 1 Azs 92/2004-50. Rozhodnutí ze dne 18. ledna 2006, s. 3. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2004/0092_1Azs_0400050A_prevedeno.pdf> [poslední přístup 3. 12. 2018]. Zvýraznění přidáno autory příspěvku.

Federativní lidová republika Jugoslávie garantovala právo na azyl (*pravo utočišta*) již ve své Ústavě z roku 1946.⁸⁰ Nikdy však nepřijala právní úpravu, která by jasně podmínky pro uznání statusu uprchlíka či získání nějaké formy mezinárodní ochrany stanovila. Proces determinace uprchlického statusu místo toho v polovině 70. let podpisem *Accord de siege* přenechala Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.⁸¹ Finální rozhodnutí o udělení azylu záleželo na rozhodnutí Federální výkonné rady Jugoslávie, která měla pozici obdobnou vládě.⁸² Je zřejmé, že tato právní úprava pro situaci v Kosovu po roce 1999 aplikovatelná nebyla, neboť finální rozhodovací orgán již neexistoval.

Socialistická federativní jugoslávská republika⁸³ sice v roce 1992 přijala Zákon o uprchlících, nicméně tento zákon se vztahoval primárně na srbské uprchlíky, kteří utíkali před perzekucí z bývalých států jugoslávské federace. Od června 1999 do 1. května 2005 tak UNMIK jakožto subjekt spravující Kosovo nedisponoval právními normami, které by řízení o udělení mezinárodní ochrany upravovaly.

Nestabilní a neútešná bezpečností i ekonomická situace, která v Kosovu v letech 1999–2005 panovala, nastoluje otázku praktické relevance existence právní úpravy udělování mezinárodní ochrany. Tedy zda bylo pro UNMIK vůbec nutné se touto otázkou zabývat. Na první pohled by se mohlo zdát, že Kosovo bylo v této době oblastí, která spíše „produkovala“ uprchlíky, než aby pro ně představovala útočiště či cílovou destinaci. Kosovo se však muselo vyrovnat s velkým přílivem uprchlíků, a to již v roce 2001.

Dle záznamů UNHCR bylo v prosinci 2000 na území Kosova přibližně 500 uprchlíků – převážně se jednalo o chorvatské Srby.⁸⁴ Tito lidé nicméně neprošli standardním správním řízením o udělení mezinárodní ochrany – vzhledem k tomu, že žádné takové řízení v daném období UNMIK neprováděl. Místo toho byli jako uprchlíci zaevidováni pracovníky UNHCR prostřednictvím tzv. *Refugee Status Determination*.⁸⁵ Počet osob hledajících ochranu na území Kosova ovšem v průběhu roku 2001 drasticky stoupl, neboť v první polovině roku vypukly násilné nepokoje v sousední Makedonii. Přes hranice do Kosova tak během několik týdnů prchlo přes 66 tisíc etnických Albánců makedonského původu.⁸⁶ Ani s těmito lidmi nebylo, z důvodu neexistence potřebné právní úpravy, zahájeno standardním řízením o udělení mezinárodní ochrany, a byli tak pouze zaregistrováni UNHCR.

Do ledna roku 2002 se počet makedonských uprchlíků snížil na 20 tisíc, v lednu 2003 jich v Kosovu zůstávalo přibližně 3,5 tisíce.⁸⁷ Dále se v této době dle záznamů UNHCR nacházelo na území Kosova přibližně 450 uprchlíků z Chorvatska a Bosny a Hercegoviny.⁸⁸

⁸⁰ Ústava lidové republiky Jugoslávie zde dne 31. ledna 1946. Článek 31. Dostupné z: <[https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_Yugoslavia_\(1946\)](https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_Yugoslavia_(1946))> [poslední přístup 3. 12. 2018].

⁸¹ UNHCR. *History of UNHCR in Serbia*. Dostupné z: <<http://www.unhcr.rs/en/opste/o-nama/istorija-unhcr.html>> [poslední přístup 3. 12. 2018].

⁸² DIMITRIJEVIĆ, V. *Utočište na teritoriji strane države: Teritorijalni azil*. Belgrade Center for Human Rights, 2015, s. 84–85.

⁸³ V roce 1992 sestávala z Černé hory a Srbska včetně Kosova.

⁸⁴ UNHCR. *UNHCR Global Appeal 2001: Federal Republic of Yugoslavia*. 2001. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/publications/fundraising/3e2c05cfe/unhcr-global-appeal-2001-federal-republic-yugoslavia.html>> [poslední přístup 3. 12. 2018].

⁸⁵ UNHCR. *Refugee Status Determination*. Dostupné z: <<https://www.unhcr.org/refugee-status-determination.html>> [poslední přístup 3. 12. 2018].

⁸⁶ UNHCR. *UNHCR Global Appeal 2002: Federal Republic of Yugoslavia*. 2002. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/3e1a9fd88.pdf>> [poslední přístup 3. 12. 2018].

⁸⁷ *Ibidem*; UNHCR. *UNHCR Global Appeal 2003: Federal Republic of Yugoslavia*. 2003. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/3ddceb89e.pdf>> [poslední přístup 3. 12. 2018].

⁸⁸ *Ibidem*.

Opět je důležité zdůraznit, že tito lidé neprocházeli standardním řízením o udělení mezinárodní ochrany, ale jejich registraci společně s následnou péčí o ně a přípravou na možnou repatriaci měl na starosti UNHCR.

K přijetí nařízení, které by řízení o udělení statusu uprchlíka upravovalo, přistoupil UNMIK až v roce 2005, tedy téměř 6 let od vzniku mise. Lze pouze spekulovat, z jakého důvodu trvalo přijetí právního předpisu, který by otázku udělení mezinárodní ochrany upravoval, tak dlouho. Je možné, že vydání nařízení nepředstavovalo pro UNMIK, vzhledem k jiným závažným problémům, s kterými se musel potýkat, hlavní prioritu.

3.1.2 Právní úprava řízení o udělení mezinárodní ochrany od 1. května 2005 do května 2008

Prvním právním předpisem vydaným po konci Kosovské války, který upravoval řízení o udělení uprchlického statusu, se stalo Nařízení UNMIK č. 2005/16 o pohybu osob do a z Kosova (dále jen „Nařízení“). Nařízení bylo vydáno 8. dubna 2005 a účinné se stalo k 1. květnu 2005.⁸⁹ Zajímavé je, že Nařízení neupravovalo pouze problematiku uprchlictví, ale taktéž různé aspekty migrace. Kombinovalo v sobě tedy takové právní normy, které státy (včetně ČR) řeší zpravidla odděleně – azylové otázky v zákoně azylovém⁹⁰ a migrační v zákoně cizineckém.⁹¹

Nařízení se uprchlictví věnovalo v Kapitole I. nazvané „Obecná ustanovení“, která obsahovala hlavní definice, a následně v Kapitole IV. nazvané jednoduše „Uprchlíci.“ Obecně lze konstatovat, že u ustanovení, která se věnují definici a určení uprchlického statusu, je v Nařízení jasně viditelná inspirace Úmluvou o právním postavení uprchlíků a kvalifikační směrnici Rady EU z roku 2004.⁹² Zajímavá je terminologie, kterou Nařízení používá. Nemluví o řízení o udělení azylu či jiné formy mezinárodní ochrany, ale „o řízení o přiznání postavení uprchlíka“ (*granting of refugee status*). Rovněž také mimo jiné zavádí institut dočasné ochrany (*temporary protection*).⁹³

V „Obecných ustanoveních“ Nařízení nalezneme definici pojmů „uprchlík“, „masový příliv“ (*mass influx*)⁹⁴ a „dočasná ochrana“ (*temporary protection*).⁹⁵ Definice uprchlíka, kterou Nařízení zavádí, je až na drobnou stylistickou změnu slovo od slova převzata z čl. 1A Úmluvy.⁹⁶ Stejně tak Nařízení z Úmluvy kopíruje i podmínky pro udělení postavení uprchlíka – tedy přítomnost oprávněných obav před pronásledováním z taxativně vymezených škály (rasové, náboženské, národnostní, příslušnost k určité společenské

⁸⁹ UNMIK. *UNMIK Regulation on the Movement of Persons In and Out of Kosovo* (UNMIK/REG/2005/16 ze dne 8. dubna 2005).

⁹⁰ V ČR: Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.

⁹¹ V ČR: Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

⁹² Kvalifikační směrnice z roku 2004. Tato směrnice byla na úrovni evropského práva nahrazena Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011. V době přijetí předmětného nařízení (2005), nicméně Směrnice 2011/95/EU ještě neexistovala. Lze tedy předpokládat, že se autoři nařízení inspirovali kvalifikační směrnicí z roku 2004.

⁹³ Srov. INELI-CIGER, M. *Temporary Protection in Law and Practice*. Brill, 2017.

⁹⁴ Tento pojem definoval odstavec 1.5 Nařízení jako „[...] příchod do Kosova, v krátkém časovém úseku, značného množství osob ze stejné země původu, které byly přesídleny za podmínek naznačujících, že členové této skupiny by naplnily podmínky nezbytné pro získání mezinárodní ochrany, a pro u kterých je díky jejich množství nepraktické provádět individuální posouzení uprchlického statusu.“ (u všech citovaných ustanovení se jedná o autorský překlad).

⁹⁵ Tento pojem definoval odstavec 1.10 Nařízení jako „[...] postup výjimečného charakteru určená k zajištění okamžité a dočasné ochrany pro takové osoby, které se v situaci masového přílivu či imanentního masového přílivu osob přesídlených z třetích zemí, nemůžou vrátit do země jejich původu.“

⁹⁶ Úmluva o právním postavení uprchlíků.

skupině nebo zastávání určitých politických názorů).⁹⁷ Oproti textu Úmluvy odst. 13.2 Nařízení výslovně dodává, že „*oprávněné obavy z pronásledování či reálného rizika vážné újmy mohou být založeny i na událostech, ke kterým došlo až po odchodu žadatele ze země jeho původu*“. Zde se autoři Nařízení zřejmě inspirovali výše zmíněnou kvalifikační směrnicí Rady EU z roku 2004, která obsahuje podobné ustanovení.⁹⁸

Sekce 17, která upravuje princip *non-refoulement*, opět kopíruje text Úmluvy (čl. 33) s tím, že v druhém odstavci obecně „*v zemi, ve které se nachází*“ nahrazuje odkazem na Kosovo.⁹⁹ V porovnání s Úmluvou kromě toho přidává navíc odst. 17.3, dle kterého Kosovo nemůže poslat osobu do státu či na území, kde jí hrozí reálné nebezpečí, že by mohla být podrobena mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, mohl na ní být vykonán trest smrti, nebo kde jí hrozí vážná a individuální hrozba pramenící ze všeobecného násilí způsobeného situací ozbrojeného konfliktu. Stejně tak nelze také věto osobě odepřít vstup do Kosova.

Zajímavé je zavedení instrumentu dočasné ochrany. Dle Sekce 16 v případě masového přílivu osob mohou příslušné orgány udělit dočasnou ochranu osobám přicházejícím přímo ze státu, kde jejich život, bezpečí či svoboda byly ohroženy válkou, civilní válkou nebo vnitrostátním konfliktem doprovázeným násilím nebo masivním porušováním lidských práv. Autoři Nařízení tak očividně mysleli i na méně standardní situace a opět se zřejmě inspirovali v evropském právu.¹⁰⁰ Tento institut nicméně zatím nikdy nebyl využit. Překvapivě nebyl aplikován ani na ty makedonské uprchlíky z roku 2001, kteří se v roce 2005 na území Kosova ještě nacházeli. Přestože právě u nich by použití tohoto institutu mělo svůj smysl.

Jediné vskutku výrazné odchýlení od Úmluvy či relevantních směrnic EU lze najít v Sekci 14 Nařízení, která se zabývá „*odepřením uprchlického statusu*“. Odst. 14.1 písm. a) Nařízení stanoví, že příslušné orgány odepřou status uprchlíka takové osobě, u které jsou vážné důvody se domnívat, že spáchala zločin genocidy, válečný zločin, zločin proti míru nebo jiné závažné porušení mezinárodního humanitárního práva. Zločin genocidy, který je ve výčtu uveden na prvním místě, ani Úmluva, ani kvalifikační směrnice Rady EU neuvádí. Důvody, proč byl zločin genocidy na seznam zařazen, známy nejsou. V kontextu Kosova se lze domnívat, že se jednalo o reakci na dění na Balkánském poloostrově v 90. letech, především pak na masové přemístování a vyvražďování muslimského obyvatelstva během Bosenské války (např. masakr v Srebrenici v červenci 1995).

Kapitola IV. Nařízení upravuje také samotný proces řízení o udělení uprchlického statusu. Obecně lze usoudit, že Nařízení upravovalo řízení poměrně podrobně a v souladu s evropskými lidskoprávními standardy – od stanovení lhůt přes zaručení práva na tlu-

⁹⁷ Odst. 13.1 Nařízení.

⁹⁸ Směrnice Rady EU o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu tohoto postavení.

⁹⁹ Ustanovení použité odst. 17.2 Nařízení tedy zní následovně: „*Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečí pro bezpečnost Kosova, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště závažného trestného činu, představuje nebezpečí pro kosovskou společnost.*“

¹⁰⁰ Webové stránky Evropské komise. *Informace k institutu dočasné ochrany*. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection_en> [poslední přístup 3. 12. 2018]; Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001L0055>> [poslední přístup 3. 12. 2018].

močníka a právní pomoc až po podmínku, že v případě negativního rozhodnutí musí být žadatel poučen o možnosti se proti rozhodnutí odvolat. Nokolik byly tyto záruky v realitě skutečně dodržovány bohužel nelze z důvodu nedostatku informací posoudit.

Orgánem zodpovědným za rozhodování o žádostech o přiznání či odebrání uprchlického statusu v prvním stupni byl dle kapitoly I., Sekce I., odst. 1.1 Nařízení „*orgán zodpovědný za policejní a justiční pilíř*“, tedy UNMIK. Po přijetí Nařízení byla nicméně pravomoc rozhodovat o tom, zda žadatel naplňuje podmínky udělení uprchlického statusu, nebo ne, v praxi převedena na UNHCR. Ten ji vykonával až do roku 2008, kdy byla tato agenda předána kosovskému ministerstvu vnitra.¹⁰¹ Samotné Ministerstvo vnitra vzniklo už v roce 2005, nicméně trvalo poměrně dlouho, než bylo připravené agendu přebrat.

Přijetím Nařízení v roce 2005 a nová role, kterou UNHCR zaujal, se odráží i ve statistických organizace, kde se objevila nová kategorie – „žadatele o azyl a *mandate refugees*“.¹⁰² Jak je vidět, tato kategorie směřovala jak osoby, které o udělení uprchlického statusu dle nově přijaté právní úpravy teprve žádaly, tak ty, které se svou žádostí úspěšly. Dle záznamů UNHCR se v roce 2005 nacházelo na území Kosova celkem 25 žadatelů o azyl a *mandate refugees*.¹⁰³

Na tomto místě je důležité zdůraznit, že i po přijetí Nařízení v Kosovu nadále přetrvávala „reziduální“ kategorie uprchlíků z Makedonie (800 osob), Chorvatska (320 osob), Bosny a Hercegoviny (70 osob),¹⁰⁴ kteří na území Kosova přišli v průběhu 90. let nebo následkem výše zmíněných nepokojů v Makedonii. Tyto osoby nově vytvořeným řízením o udělení uprchlického statusu projít nemusely, byly i nadále vedeny jako uprchlíci a mohly v Kosovu zůstat a využívat služeb UNHCR. Rok 2005 a přijetí Nařízení tak přinesl určitou dvoukolejnost přístupu k osobám žádajícím o poskytnutí určité formy mezinárodní ochrany na území Kosova.

Počet osob žádajících o udělení uprchlického statusu dle Nařízení byl velmi nízký. Například v roce 2007 – tedy rok předtím, než UNHCR předal pravomoc nad řízením o udělení uprchlického statusu do rukou kosovského Ministerstva vnitra – byl azyl udělen celkem 10 žadatelů.¹⁰⁵ Dle informací poskytnutých kanceláří UNHCR v Prištině zpracoval UNHCR v rámci řízení o udělení uprchlického statusu dle Nařízení od roku 2005 do roku 2008 přibližně třicet žádostí. Bližší informace k těmto řízením a k míře úspěšnosti bohužel nejsou dostupné ani veřejně, ani na úřadě UNHCR v Prištině.

Ustanovení Nařízení týkající se řízení o udělení mezinárodní ochrany (konkrétně čl. 12–21) zůstala platná až do přijetí nového azylového zákona v květnu 2008 Parlamentem Republiky Kosovo.¹⁰⁶

¹⁰¹ Samotné Ministerstvo vnitra vzniklo už v roce 2005, nicméně trvalo poměrně dlouho, než bylo připravené agendu přebrat. MINISTERSTVO VNITRA – KOSOVO. *Functional Review of the Ministry of Internal Affairs*. Dostupné z: <<https://map.rks-gov.net/getattachment/07c9f1e1-eb1c-49a6-9c1b-2e6d5c6c157d/Ministria-e-Puneve-te-Brendshme.aspx>> [poslední přístup 4. 12. 2018].

¹⁰² *Mandate refugee* je v terminologii UNHCR osoba, která dle UNHCR naplňuje definici uprchlíka a UNHCE ji z pozice svého mandátu a statusu za uprchlíka považuje, a to bez ohledu na to, zda ji i stát, na jehož území se nachází, taktéž považuje za uprchlíka a zda je tento stát smluvní stranou Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

¹⁰³ UNHCR. *UNHCR Global Appeal: Serbia and Montenegro 2005*. 2005. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/41ab28e757.pdf>> [poslední přístup 4. 12. 2018].

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ UNHCR. *UNHCR Global Appeal: Serbia 2007*. 2007. Dostupné z: <<http://www.unhcr.org/484921592.pdf>> [poslední přístup 4. 12. 2018].

¹⁰⁶ Law No. 03/L-066, Law on Asylum. Přijato 21. května 2008. Dostupné z: <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L066_en.pdf> [poslední přístup 4. 12. 2018].

Závěr

Mise UNMIK, představující v historii OSN milník, byla vytvořená k tomu, aby spravovala a budovala, ač ne přímo stát, tak minimálně autonomní správní infrastrukturu rozsahem a komplexitou odpovídající té státní. To vše takřka na „zelené louce“.

Pro splnění svých úkolů byl UNMIK nadán nebývale masivním mandátem, který mu umožnil vykonávat nad Kosovem dočasnou územní výsost včetně zákonodárné, výkonné a soudní moci. Jak se tato specifika projevila ve vztahu k azylové a uprchlické problematice? Odpověď na tuto otázku se bude lišit v závislosti na tom, které skupiny osob a role UNMIK se bude týkat. Tento příspěvek se zaměřil na dvě hlavní skupiny osob – kosovské uprchlíky navracející se do Kosova na jedné straně a osoby přicházející do Kosova žádat o udělení mezinárodní ochrany na straně druhé.

Co se týče první skupiny – tedy navrátilců do Kosova – zde UNMIK vystupoval jako záruka bezpečného návratu a ochrany před pronásledováním na území Kosova. Jak bylo uvedeno, z pohledu mezinárodního uprchlického práva se jednalo o roli velmi atypickou. Události posledních tří dekád ovšem přinesly zvýšenou aktivitu mezinárodních organizací a rozmach jejich pravomocí a vlivu. Postupný, byť pomalý a nejednotný, příklon k mezinárodním organizacím jako k možným poskytovatelům ochrany tak lze pozorovat jak na úrovni doktríny, tak i v evropské legislativě nebo v praxi judikatury členských států EU. Postavení, šíře pravomocí i fungování mise OSN UNMIK jako „kvazi státu“ by takový příklon potvrzovaly. Problematická byla nicméně otázka jeho právní odpovědnosti, především v souvislosti s ochranou a dodržováním lidských práv. Přestože UNMIK byl vázán povinností respektovat, dodržovat a ochraňovat lidská práva, v případě jejich porušení neexistovala pro případné oběti cesta, jak organizaci efektivně pohnat k zodpovědnosti – tím se od fungujícího právního státu lišil.

Jak ukazuje několik příkladů vybraných z judikatury členských států EU, vnitrostátní soudy misi UNMIK jako možného poskytovatele ochrany obecně akceptovaly. Argumenty, na základě kterých k tomuto závěru došly, byly ale odlišné. Celkově se nicméně více zaměřovaly na to, zda byla UNMIK poskytovaná ochrana efektivní, nikoliv na to, zda vůbec mohl být považován za jejího poskytovatele.

Právní postavení druhé skupiny výše zmíněných osob – tedy těch, které přicházely do Kosova žádat o mezinárodní ochranu – bylo výrazně ovlivněno stavem kosovského právního řádu. Chybějící právní úprava až do roku 2005 vedla k tomu, že neexistovalo, a tedy se ani neprovádělo, řízení o udělení mezinárodní ochrany. Osoby hledající v Kosovu ochranu byly pouze zaregistrovány UNHCR, který měl na starosti i péči o ně a případnou repatriaci. Zajímavé je, že UNMIK nařízení, které by udělení mezinárodní ochrany upravovalo, nevydal ani v roce 2001, když Kosovo přijalo 66 tisíc makedonských Albánců utíkajících před nepokoji v Makedonii. První právní normou upravující udělení mezinárodní ochrany se tak stalo až Nařízení UNMIK č. 2005/16. To zůstalo v platnosti do přijetí zákona o azylu v roce 2008, silně se inspirovalo Úmluvou o právním postavení uprchlíků a legislativou EU a obsahem i kvalitou odpovídalo mezinárodním lidskoprávním normám a standardům. V praxi nicméně nikdy příliš využito nebylo, a to ani zpět směrem k osobám, které přišly před jeho přijetím a které nikdy žádným řízením o udělení mezinárodní ochrany neprošly. Překvapivé je, že se jej kosovské orgány nesnažily aplikovat na přibližně 300 makedonských uprchlíků, kteří v roce 2005 na území Kosova ještě pobývali – a pro které by bylo vhodné využít např. institut dočasné ochrany.

Problematika azylu a uprchlictví v kontextu působení UNMIK v Kosovu, potažmo v kontextu správy území mezinárodními organizacemi obecně, nabízí mnoho dalších zajímavých otázek. Jednou z nich je například soudní praxe států EU směrem ke kosovským uprchlíkům – jaká forma ochrany jim byla udílena, na jak dlouho, na základě jakých důvodů byly jejich žádosti zamítány? Byl přístup soudů v jednotlivých státech EU odlišný? A jak pracovaly s institutem dočasnosti? Tyto a další otázky otevírají prostor pro budoucí podrobnější výzkum, který si tato témata i s ohledem na neustále rostoucí intenzitu aktivit a pravomocí mezinárodních organizací na jedné straně a stále větší relevanci uprchlické a azylové problematiky na straně druhé, nepochybně zaslouží.

Selected Asylum and Refugee Aspects in the Context of Territorial Administration by International Organizations: Kosovo under the UNMIK Administration

Šárka Ošťádalová – Martin Faix

Abstract: The contribution deals with selected asylum and refugee issues in the context of international administration carried out by international organisations. The topic, which remained unexplored in legal literature, is dealt with against the backdrop of UNMIK as the UN mission tasked with governing Kosovo from 1999 to 2008. The paper focuses on the position of the UN as a potential agent of protection and analyses the position of UNMIK towards the refugees returning to Kosovo. In addition, it outlines how this issue was dealt with by some of the national courts of the EU member states. Another group seeking protection, that the article pays attention to, are people coming to Kosovo in search of international protection from 1999 to 2008, i.e. in the time period when Kosovo was still under UN administration. The aim of the article is to bring attention to the changing position of international organisations under international law and implications of such development in the areas of asylum and refugee protection.

Key words: refugees, asylum, international organisations, UNMIK, Kosovo, UN